

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

***ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA***

***Hacia una economía competitiva sustentada en el
desarrollo del empleo***



Biblioteca
Campus Ciudad de México

Jonathan Gómez Ceballos

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública
Asesor: Dr. Carlos M Urzúa Macias

Tesis

Roz

ob 11558088

HD5708.4

GG5

RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas dos décadas, México se ha insertado precipitadamente en la ola de la globalización, a través de la firma de Tratados Internacionales, Acuerdos de Complementación Económica e instrumentos vinculantes, concentrándose únicamente en el mejoramiento de los elementos macroeconómicos que incentiven la inversión de capital extranjero en el país; ignorándose por completo la promoción de los elementos microeconómicos que permitan hacer de la sociedad no sólo una simple herramienta técnica de trabajo; sino entes con alto valor agregado capaces de innovar y elevar la productividad de las empresas del país.

A este respecto, con el objetivo de promover el desarrollo de los elementos microeconómicos entre los miembros de la sociedad; la presente tesis brinda un análisis de las alternativas de política pública existentes en tres líneas de acción, consideradas de mayor impacto en el desarrollo del empleo, las cuales son: i) reformar los arreglos administrativos que afectan los incentivos para la declaración de apertura de empresas; ii) modificar la legislación de protección del empleo y asegurar una eficiente protección para los trabajadores contra la pérdida de empleo; y iii) enriquecer el capital humano. De modo que tras la consecución de estos tres elementos sea posible edificar un entorno competitivo que beneficie conjuntamente a las empresas y a la sociedad.

En este sentido, la primera recomendación se avoca a la implementación de un proceso ágil y económico que contemple la eliminación de trámites innecesarios, la creación de una ventana única de registro de negocios, la elaboración de formularios únicos y la designación de una identificación cifrada única para el cumplimiento de posteriores obligaciones fiscales. La segunda propuesta, reside en la necesidad de implementar un seguro de desempleo generoso que combine sus beneficios con un sistema de indemnización por despido involuntario de manera que el beneficiario mantenga su interés por permanecer en la senda de la formalidad. Finalmente la tercer propuesta responde a la necesidad de mitigar el gasto desmedido en salarios de profesores y desmembrar el SNTE a través de la efectiva descentralización de la educación en la que los Estados tengan directamente la responsabilidad de negociar con los maestros.

Dedicatoria

A ti Eli por apoyarme en todo momento
e impulsarme a seguir siempre adelante.

A mis padres por haberme dedicado
tantos años de sus vidas.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Lic. Elizabeth Arguello Maya por su dedicación y esmero en mi persona, por haber tomado la decisión de compartir su vida conmigo e incentivarme a cumplir con todas las metas que me propongo: Gracias cariño por apoyarme a conseguir el éxito continuo en la vida y no detenerme con lo obtenido hasta el presente.

A mis padres por su enseñanza, disciplina, constancia, dedicación, sin mencionar las múltiples experiencias que la vida en familia ha brindado. Hoy les agradezco y comparto con ustedes uno más de los frutos de este sólido lazo familiar; Gracias padres.

Un agradecimiento especial para el Dr. Carlos Manuel Urzúa Macias, mi asesor quien me orientó y apoyó en la edificación de estas recomendaciones de política pública. Sin duda su colaboración y experiencia fueron parte importante en el análisis y evaluación de alternativas presentadas en este trabajo; gracias por su apoyo.

Finalmente, agradezco el apoyo brindado durante la realización de mis estudios a todas las personas que día a día estuvieron conmigo en las diferentes actividades, labores y obligaciones. Gracias a todos ustedes por el sustento en mi desarrollo profesional, familiar y humano, facilitando con su compañía, el éxito en todos los campos de la vida.

Hacia una economía competitiva sustentada en el desarrollo del empleo

Introducción	7
<u>I La competitividad a través del tiempo</u>	9
1 <i>Teorías del desarrollo nacional</i>	9
a) Competitividad	9
b) Productividad	15
2 <i>El caso de las economías latinoamericanas en los 90's</i>	18
a) Escenario regional	18
b) Evaluación de las Instituciones	21
<u>II México en el mundo; la situación laboral</u>	23
1 <i>Determinantes internacionales del empleo</i>	23
a) Ingreso per-capita en el contexto mundial	23
b) El nivel de empleo en el contexto internacional	24
2 <i>Perfil / Características del empleo en México</i>	26
a) Empleo formal	27
b) Calidad de vida	29
c) Empleo informal	30
3 <i>Principales desafíos en materia laboral para México</i>	34
a) Tasas elevadas de empleo informal e incapacidad de integración	34
b) Deficiente calidad académica y dificultad de acceso a empleos	39
<u>III El empleo en el centro de la política económica</u>	44
1 <i>Alternativas de política pública</i>	44
a) Reforma de los arreglos administrativos que afectan los incentivos para la declaración de apertura de empresas	45

b) Modificar la legislación de protección del empleo y asegurar una eficiente protección contra la pérdida de empleo	48
c) Enriquecimiento del capital humano	50
<u>IV Propuestas de política pública para el desarrollo del empleo</u>	52
1) Implementación de un portal electrónico para el Distrito Federal	53
2) Vinculación de beneficios del seguro de desempleo e indemnización por despido involuntario	57
3) Planeación del gasto y efectiva descentralización educativa	60
<u>V Conclusión</u>	61

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es importante la competitividad para nuestro país? ¿Cómo es posible insertar a México en la dinámica competitiva internacional? ¿Por qué es significativo el empleo para el desarrollo de la competitividad? ¿De qué forma puede incidir positivamente el desarrollo del empleo en la competitividad? ¿Qué tipo de empleo es indispensable crear? Son algunas de las cuestiones planteadas cuando se busca determinar la relevancia del empleo en nuestro país y el enfoque que la economía nacional debe tener para elevar el nivel de vida de la sociedad.

Ahora bien, teniendo en cuenta la vertiginosa dinámica de apertura que nuestro país ha experimentado en las últimas dos décadas, en un esfuerzo por insertarse en la globalización, a través de la firma de Tratados Internacionales, Acuerdos de Complementación Económica e instrumentos vinculantes; se destaca la falta de previsión del gobierno para resolver las dificultades internas en materia laboral que le han impedido edificar empresas altamente productivas, innovadoras y dinámicas en el país.

En este sentido, se afirma que México debe implementar reformas estructurales que le permitan contar con los elementos necesarios para la mejora competitiva, tales como: la reforma de los arreglos fiscales que afectan los incentivos de la sociedad para declarar legalmente la apertura de empresas; desarrollo de un seguro mínimo que proteja a los trabajadores contra la pérdida de empleo; y enriquecimiento del capital humano. De modo que sea posible crear espacios de trabajo en el sector formal, mejorar las condiciones laborales, aprovechar el capital humano existente y edificar un entorno laboral competitivo que incentive a las empresas a la constante innovación en un esfuerzo por que el país se beneficie de las ventajas de los tratados internacionales ya convenidos.

El empeño de concentrarse en una política pública que edifique un entorno competitivo y acentúe su impacto en la creación de empleos dignos y bien remunerados; responde al deseo de desarrollar un *circulo virtuoso*, en el que los empleadores estén incentivados a favorecer las condiciones de trabajo, la capacidad tecnológica y el uso eficiente del personal capacitado por un lado y al mismo tiempo los trabajadores estén motivados a incorporarse al sector formal tras la obtención de mayor seguridad social y salarios bien remunerados; bajo una dinámica circular en la que los distintos actores se benefician mutuamente derivando en el incremento de la competitividad nacional tras el desarrollo de bienes rentables y exportables.

Cabe mencionar que para la elaboración del presente documento se consultaron documentos elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) con el objetivo de estudiar desde una perspectiva internacional, el entorno competitivo bajo el que México se desempeña y las deficiencias del sector laboral, observadas desde el exterior. Asimismo para el análisis del entorno nacional y la elaboración de indicadores se acudió a la consulta de bases de datos publicadas por el Banco de México, (BANXICO) el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (INEGI) el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo. (OIT)

Con el objetivo de darle claridad al presente documento, la estructura de análisis está comprendida del siguiente modo. En el primer capítulo se presenta el marco teórico en el que se cita la literatura elaborada por David B. Yoffie, John Rawls, el Grupo de Lisboa y Michael Porter relativa al desarrollo de la competitividad, la productividad, las condiciones necesarias del crecimiento económico y la teoría de la justicia. De modo que sea posible exponer las tendencias del desarrollo en el presente y la necesidad de aterrizar este progreso al beneficio directo de las condiciones microeconómicas de la sociedad.

El segundo capítulo integra elementos de análisis estadísticos que permitan comprender las características del empleo en México, a través de la exposición de elementos tales como: el nivel de empleo formal, empleo informal, condiciones de ingreso de la sociedad; de modo que sea posible identificar los retos en materia laboral que México debe enfrentar para desarrollar un entorno competitivo nacional.

Ulteriormente, en el tercer capítulo se exponen las recomendaciones y alternativas de política pública viables para el desarrollo de la competitividad nacional sustentadas en el desarrollo del empleo.

I La competitividad a través del tiempo

1.- Teorías del desarrollo nacional

a) Competitividad

En repetidas ocasiones los economistas hacen referencia al término competitividad, sin embargo que hay detrás de esta simple palabra, Ralph Landau define la competitividad como *la capacidad de un país para proveer una tasa aceptable de crecimiento y un estándar de vida sostenido para los ciudadanos, al mismo tiempo que se proporciona empleo sin reducir el crecimiento potencial y el estándar de vida de las futuras generaciones* (Landau, 1989).

La definición expuesta por Landau privilegia la calidad de vida de los ciudadanos a través del desarrollo de empleos, sin comprometer en ningún momento el crecimiento económico del país. Lo que implica que al analizar el nivel de competitividad de una nación, también se tomen en cuenta los factores fundamentales que influyen el nivel competitivo individual de las firmas. Es decir: realizar un análisis global del entorno económico de un país, partiendo de los factores microeconómicos.

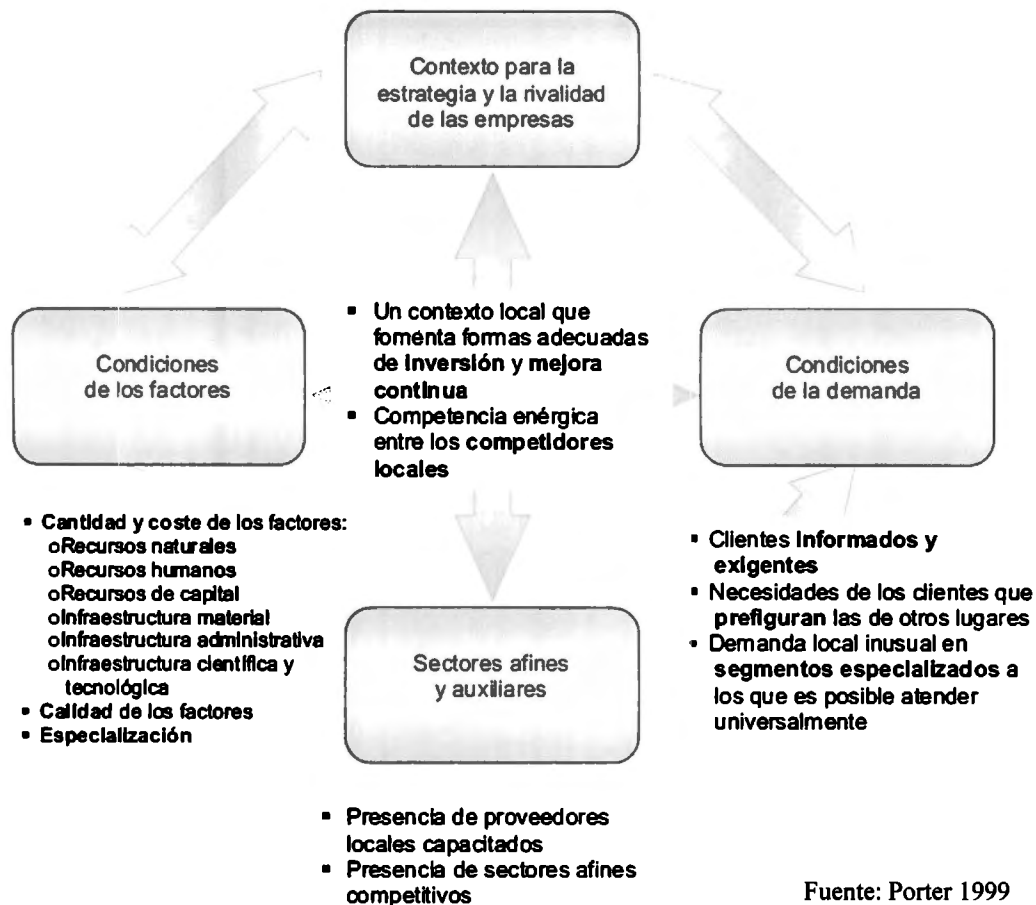
Las teorías económicas de competitividad han modificado drásticamente su enfoque en las últimas décadas, a partir de la entrada en escena de las tecnologías de información; debido a que su aplicación ha devenido en la mejora constante de las empresas, al ser éstas más eficientes y reducir sus costos de producción, logrando así alcanzar mercados internacionales que en el pasado eran inconcebibles.

En respuesta al nuevo escenario global, Michael Porter desarrolló la teoría de las ventajas competitivas, basada en el **modelo del diamante**, a través del que buscó reconfigurar el análisis de los factores que intervienen en el desarrollo de la competitividad de las naciones. Esta teoría establece que las industrias de las naciones son las que determinan el crecimiento y la fortaleza económica de un país, en virtud de que la prosperidad nacional se crea, no se hereda; es decir: ésta no surge de los dones naturales, el conjunto de la mano de obra, el tipo de interés o el valor de la moneda, como afirmaba la economía clásica¹. En este nuevo mundo globalizado, la competitividad de una nación está determinada por “la capacidad que tiene la industria para innovar y mejorar su productividad a través de las elecciones estratégicas, satisfaciendo la cambiante demanda de la sociedad” (Porter 1999).

¿Qué es entonces el modelo del diamante de la competitividad de Michael Porter?

El modelo del diamante de Michael Porter busca delimitar las condiciones y características con las que cuentan ciertas empresas para establecer y mantener ventajas competitivas en los mercados internacionales. Este modelo está basado en seis determinantes que operan de forma individual o colectiva, creando el entorno nacional en el que las empresas e industrias nacen y aprenden a competir.

¹ Teoría clásica: sustentada en la teoría de las ventajas absolutas de Adam Smith y las ventajas comparativas de David Ricardo. Ambas teorías sostenían que el desarrollo de las naciones residía en la especialización de los bienes en lo que se tuviese mayor abundancia y eficiencia productiva.



A este respecto se entiende que las economías en vías de desarrollo no pueden continuar dependiendo de sus factores iniciales de producción. México debe asumir la tarea de desarrollar capital humano, crear empleos bien remunerados, incrementar la productividad en sectores estratégicos, satisfacer la demanda local y fomentar una demanda internacional.

Como es posible observar el modelo de Porter resalta el buen funcionamiento del entorno macroeconómico, el respeto por las reglas que definen el mercado, la existencia de factores que permitan el incremento de la productividad y la demanda de un público bien informado; sin embargo, Porter precisa que por si solos, estos elementos no incrementan la competitividad de manera automática; por lo que es indispensable la correcta intervención del gobierno, es decir: el gobierno debe fungir como catalizador y estimulador, alentando a las empresas a elevar sus aspiraciones y niveles de competitividad a través de la creación de factores especializados de infraestructura básica, educación, investigación, salud, asistencia técnica y financiamiento.

Cabe mencionar que con base en la teoría de Porter, el gobierno por ningún motivo debe incurrir **directamente** en el proceso de desarrollo, debido a que provocaría severos daños en el progreso económico de la nación en el largo plazo, al fomentar el desarrollo de empresas dependientes, sin capacidad de adaptación e indiferentes hacia el desarrollo de nueva tecnología.

Las políticas que llegan a tener éxito lo consiguen en aquellos sectores donde están presentes (y reforzados por la acción gubernamental) los determinantes fundamentales de la ventaja nacional. (Porter 1999)

En efecto, la gran lección de éxito de los países de Asia Oriental reside en la participación inteligente del Estado, dado que éste jugó un papel eficiente en el pronto desarrollo económico y competitivo de las economías, además de brindar certidumbre y estabilidad económica a empresas que con el paso del tiempo se convirtieron en fuertes competidoras internacionales.

El ejemplo anterior, dista mucho de la acción emprendida por México, donde hasta hace poco hubo gobiernos que intervinieron directamente en la economía a través del modelo de sustitución de importaciones, hecho que provocó el desempeño de un mercado doméstico dependiente, donde muchas veces no había competencia alguna, limitando la innovación tecnológica y el acrecentamiento de la productividad laboral.

En el presente, se destaca el gran esfuerzo que han hecho los países latinoamericanos por insertarse a la dinámica global de intercambio de bienes y servicios; sin embargo, se observa que no basta con declarar la economía de mercado y abrir las fronteras, sino que es indispensable vincular ésta apertura al adecuado funcionamiento de las instituciones gubernamentales con reglas claras y un Estado eficaz sin corrupción que deje de promover la creación de empleos ficticios e innecesarios.

Finalmente, el modelo de Porter hace referencia a la casualidad e indica que ésta puede alterar la posición competitiva de las naciones, dado que la creación de inventos, las discontinuidades tecnológicas, las discontinuidades en los costos de los insumos, los cambios significativos en los mercados financieros mundiales, los aumentos insospechados de la demanda mundial o regional, las decisiones políticas de gobiernos extranjeros y los conflictos bélicos pueden incidir drásticamente en el desarrollo productivo de la sociedad; no obstante, el hecho de que un suceso casual se convierta en ventaja competitiva, depende en gran medida del funcionamiento del diamante nacional.

Críticas al modelo del diamante de la competitividad

No es posible negar la influencia de Michael Porter en la elaboración de la teoría de las ventajas competitivas, de hecho se le considera como el Keynes de la estrategia competitiva. Sin embargo, el tema está lejos de haber sido agotado y permanentemente surgen contribuciones que abren nuevas perspectivas y líneas de investigación.

A continuación se enuncian planteamientos críticos que llaman la atención y provocan el debate sobre diferentes aspectos del modelo de Porter que necesariamente deben ser considerados para complementar el marco de análisis presentado.

En primer lugar cito a David Yoffie² quien a través de analizar las condiciones que imperan en la vida real, (el juego de los sectores oligopólicos en la economía mundial y la estrategia consciente que adoptan los gobiernos para promover determinados sectores de la actividad económica) declaró que:

Los mercados oligopólicos y las prácticas proteccionistas adoptadas principalmente por los países industrializados determinan un contexto marcadamente distinto del modelo planteado por Porter, motivo por el que debe reconocerse que en la realidad, el comercio internacional no depende únicamente de las ventajas competitivas de las naciones. (David B. Yoffie 1993)

² David Yoffie, profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, desarrollador de la *teoría estratégica del comercio internacional*; parte de que el modelo de Porter tiene vigencia únicamente bajo ciertas condiciones del mercado: las empresas compiten entre sí y cada una representa una porción pequeña del mercado, no existen o son mínimas las barreras de entrada a la industria, la influencia de los gobiernos es nula y el mercado mundial de exportación se dirige hacia la producción del más bajo costo y alta eficiencia en la fabricación.

En este sentido, se aduce que si los mercados son imperfectos, la estructura y la dirección de los mercados internacionales son consecuencia de una lógica diferente a la de las ventajas competitivas, e incluso violan este concepto, siendo un motivo por el que la teoría del diamante de la competitividad no puede ser aplicada indistintamente para analizar el entorno competitivo de las diferentes economías.

Por otro lado, el Grupo de Lisboa,³ señala que: la ideología de la competitividad ha causado distorsiones estructurales en el manejo de la misma economía, provocando efectos sociales devastadores como el hecho de que en la última década muchas poblaciones hayan visto perdidos sus empleos y reducidos sus niveles de vida.

Los estudios de este Grupo intentaron dar una solución razonable a la competitividad asimétrica entre dos países, donde una persona trabaja 2.200 horas al año por 1.000 dólares y otro en el que se trabajan 1.600 horas al año por 30 mil dólares. Los resultados reconocieron que existe una competencia desigual y no es posible evaluar económicamente las ventajas competitivas, ni las estrategias de desarrollo de estos dos países con tales discrepancias, motivo por el que hablar de competitividad en este escenario sería pura demagogia.

Asimismo, el Grupo de Lisboa afirmó que si todos compitieran contra todos, el sistema capitalista terminaría colapsándose, dado que no es posible excluir socialmente a los no competitivos (ya sean estos individuos, empresas, ciudades o países) asimismo, advirtió que la competitividad puede llevar al mundo a un fundamentalismo sectario en el que lo único relevante sea el *homo economicus* o *el homo competitor*, elevado a la condición de principal valor, en detrimento de valores como la cooperación y la solidaridad, tan importantes en países pobres (Lisbon Group 1995)⁴.

Si bien la competitividad es necesaria para la búsqueda de mayor eficiencia, se concluye que ésta no puede gobernar el planeta, ya que su mayor debilidad reside en la incapacidad de conciliar la eficiencia económica y el crecimiento sustentable con la justicia social, la democracia política y la diversidad cultural.

³ Grupo de Lisboa, conjunto de estudiosos procedentes de prácticamente todo el mundo Estados Unidos, Japón, Europa que en un libro publicado en 1995, formula poderosas objeciones a un mundo sustentado en la competitividad.

En este sentido, se observa la necesidad de idear un modelo competitivo que retome elementos de la teoría de la justicia social (Rawls 1995) y aspire al desarrollo de una sociedad justa e imparcial. De manera que sea posible limitar la carga de diferencia social de nacimiento, consolidando así un sistema voluntario en el que todos atiendan a la equidad de la repartición de los *derechos básicos*.⁵

El principio básico de Rawls, relativo a *la igualdad de oportunidades*, es de suma importancia para nuestro acometido, toda vez que se acepta la desigualdad competitiva de las naciones, **únicamente si**, se cumple con la premisa de garantizar las mismas oportunidades de acceso a los miembros de la sociedad, en cuanto a su capacitación y desarrollo en el mercado laboral.

He aquí el mayor aporte de tendencia izquierda que John Rawls brinda a la teoría de la competitividad, dado que busca las mismas oportunidades de crecimiento e incentivos para todos los miembros de la sociedad; condicionándola a la capacidad y emotividad de cada uno de los individuos, siendo una forma de empatar los principios de la competitividad con los principios de la justicia social.

Finalmente, con base en lo expuesto, es posible enunciar que el desarrollo de una nación no debe residir únicamente en la competitividad y capacidad estratégica de las empresas; sino que resulta trascendental que el modelo competitivo de Porter contemple factores sociales para el desarrollo, tales como: el acceso general a la educación, el perfeccionamiento de instituciones justas en las que exista plena confianza de la sociedad y el desarrollo de un ambiente laboral propicio a la inclusión social. Todo esto con la finalidad de brindar una perspectiva humana y social al desarrollo de las naciones.

b) Productividad

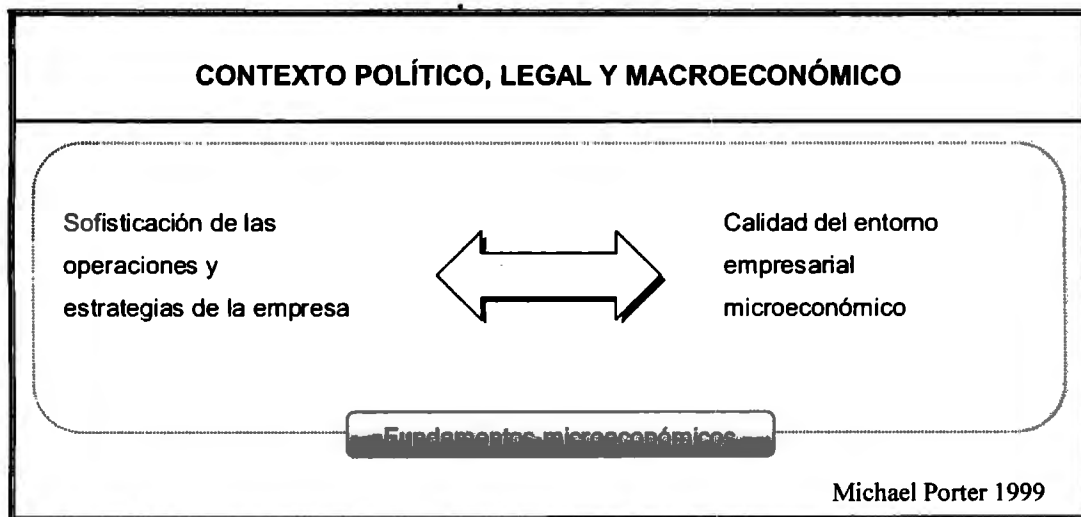
Sachs y Warner (2000), aseveran que las teorías macroeconómicas que pretendían explicar en los últimos años las fluctuaciones económicas están siendo seriamente cuestionadas, sobre todo porque no fueron capaces de dar explicación a las crisis ocurridas en mercados emergentes o en países en desarrollo. De hecho, cuando han surgido fuertes fluctuaciones económicas (eg., México 1994-1995; Asia Oriental

⁵ Principios básicos de la teoría de la justicia: libertad individual e igualdad de oportunidades.

1997-1998), éstas sorprendieron a economistas y pronosticadores, que intentaron predecir ciclos económicos futuros.

En años recientes, los economistas han buscado desarrollar un modelo que analice los factores determinantes del desarrollo de la productividad de una nación, de manera que sea posible evaluar el desempeño de los indicadores macroeconómicos y los factores micro que intervienen en el proceso.

A este respecto, el World Economic Forum⁶ (WEF) ha implementado recientemente el modelo de *las determinantes de la productividad de Michael Porter* con la finalidad de medir el crecimiento real de las naciones. Cabe destacar que dicho modelo, parte de la premisa de que aún cuando el mundo ha tenido una mayor comprensión de los aspectos macroeconómicos de la competitividad y del desarrollo económico, el hecho de tener un contexto político estable y políticas macroeconómicas adecuadas no son elementos suficientes para garantizar la prosperidad y la productividad de una nación.



⁶ World Economic Forum: Organización internacional independiente cuyo labor reside en la elaboración de agendas regionales y globales que permitan dar una adecuada orientación al rumbo económico de las naciones. El Foro Económico Mundial, fundado en 1971, es una organización imparcial y sin fines de lucro que se desempeña bajo la supervisión del gobierno federal suizo.

El WEF a través de los múltiples análisis económicos realizados, establece que no es posible incrementar la productividad de una nación, si antes no se ha hecho especial énfasis en el desarrollo de los elementos micro que atañen directamente al valor de la sociedad, ya que las personas se ven directamente beneficiados al poder ofertar más habilidades de trabajo al mercado laboral, siendo un incentivo para fabricar productos rentables que incrementen la productividad de la nación.

Por otro lado, en apoyo a las políticas públicas que promueven el desarrollo de los elementos micro, Krugman indica que el crecimiento económico, no depende determinadamente del éxito de las naciones en los mercados mundiales, es decir: lo que en verdad tiene trascendencia para el desarrollo de las economías, es la *alta productividad*, independientemente de la apertura del mercado.

Este autor sostiene que los países tienen que ser productivos para generar mayor valor, independientemente de sus competidores internacionales. (Krugman 1994) En virtud de que un país con una baja productividad tendrá como resultado bajos niveles de vida para su población sin importar que éste compita con naciones más productivas o no.

De modo que bajo la perspectiva de Krugman, las empresas deben buscar ser competitivas en el mercado internacional que se desempeñen, sin importar que sus productos sean altamente especializados en tecnología o no. Sin embargo, a título personal pienso que esta concepción es difícil de lograrse, dado que las empresas sufren severas complicaciones en los mercados que deseen incursionar, por los estragos que la globalización ha provocado en la productividad, donde unos cuantos países (China, Japón, India) mitigan los esfuerzos de pequeñas y medianas empresas por desarrollarse e inclusive subsistir.

Lo anterior, refleja la profunda necesidad de implementar políticas públicas que fomenten la productividad de las empresas nacionales y éstas a su vez impulsen la competitividad de la nación; evitando en todo momento que dichas políticas públicas deriven en la creación de mercados ineficientes y empresas dependientes de la demanda y oferta alentada únicamente por el gobierno.

De lo anterior, se establece que todo país invariablemente debe contar con un entorno favorable para el desarrollo de las empresas; en el que exista una legislación flexible hacia la apertura de empresas, existan incentivos fiscales para el crecimiento e innovación de tecnología, haya flexibilidad hacia la contratación y despido de empleados donde los cargos financieros no tengan que recaer únicamente en el empleador y el empleado pueda contar con una mínima seguridad social ante el desempleo; en fin es indispensable contar con un entorno sólido a nivel micro que permita a las empresas ganar presencia a nivel internacional.

2.- El caso de las economías latinoamericanas en los 90's

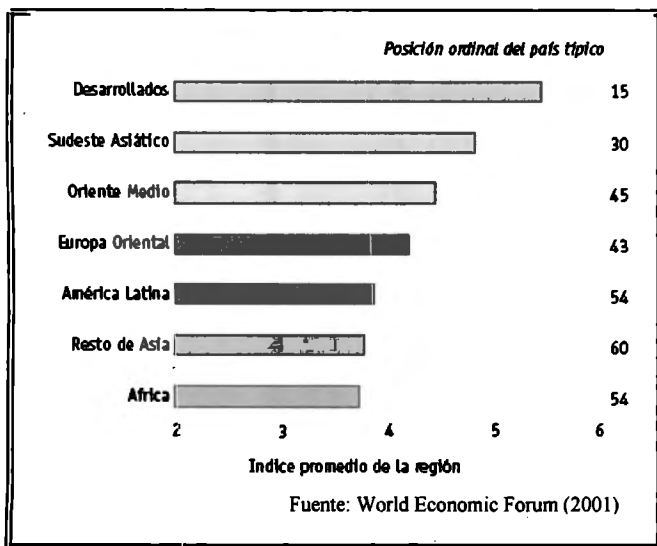
A continuación, se brinda un panorama general de las condiciones competitivas de América Latina, relativas al desempeño económico, calidad de las instituciones, respeto por la ley, control de la corrupción, efectividad del marco regulatorio y mejora de la productividad en la región durante los años noventa, con la finalidad de comprender los bajos resultados obtenidos en la región tras la aplicación de políticas públicas orientadas a la apertura comercial.

Es importante mencionar que se tomó como marco de referencia el desarrollo de las economías latinoamericanas en los años noventa, por tratarse de un periodo lleno de cambios drásticos en materia económica, derivados de la apertura comercial, la desregulación y la privatización en la región.

a) Escenario regional

Con base en los resultados del *Global Competitiveness Report* del 2001, se encuentra que América Latina ocupó el quinto lugar entre las siete grandes regiones del mundo en materia de competitividad, superando únicamente a los países pobres de Asia y África (gráfico 1.1). Hecho que refleja los severos conflictos económicos de que tuvo la región en los noventa: la incidencia negativa de las prácticas monopólicas, la incapacidad de establecer reglas claras para el funcionamiento del mercado, entre otros factores de negativa repercusión.

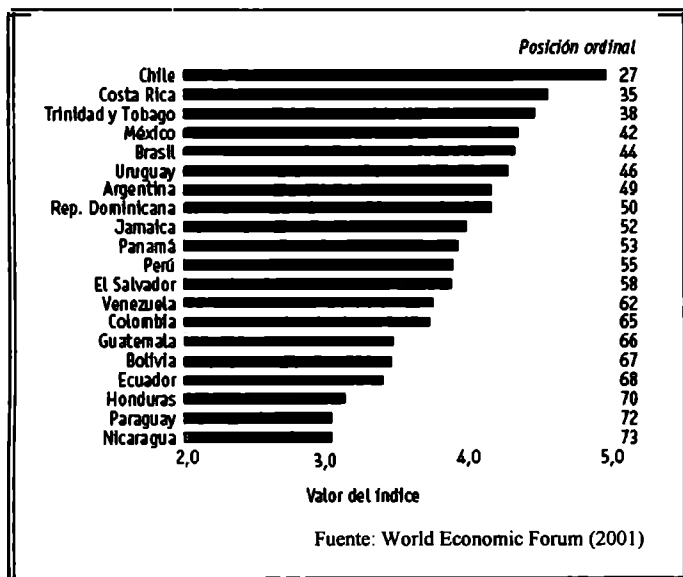
Gráfico 1.1 Índice de Competitividad 2001



Ahora bien, si se realiza un análisis exhaustivo hacia el interior del continente, es posible observar que sólo Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago destacaron en el ranking internacional: 27, 35 y 38, respectivamente, siendo sus ingresos relativamente altos dentro de la región. Sin embargo, a pesar de la buena posición

competitiva de estos países, América Latina tuvo una baja competitividad internacional como bloque, gracias a que 7 de las 11 últimas posiciones mundiales fueron ocupadas por países latinos, algunos de los cuales tuvieron niveles muy bajos de ingreso, tales como: Honduras y Nicaragua, ver (gráfico 1.2)

Gráfico 1.2 Índice de Competitividad América



En este sentido, si se juzga por los resultados alcanzados, América Latina y el Caribe observaron serios problemas de competitividad durante los noventa. El crecimiento promedio de los países de la región fue apenas del 3,3%, muy inferior al alcanzado por otros grupos de países en desarrollo, como los

del Sudeste Asiático (5,1%), Oriente Medio (4,0%) o el resto de Asia (5,2%).

Ahora que si la comparación se reduce exclusivamente a la población laboral, es posible observar que durante los años noventa el ingreso promedio generado por cada trabajador en América Latina creció a una tasa de tan solo **0,7%** anual, mientras que en las demás regiones del mundo los aumentos fueron superiores a **1,7%** anual y tanto en los países del Sudeste Asiático como en el resto de Asia la productividad media del trabajo creció cerca de **3%** anual (BID 2001); únicamente los países de Oriente Medio y África tuvieron menor incremento de la productividad media del trabajo.

A este respecto, se argumenta que el modesto crecimiento económico de América Latina durante los años noventa se debió básicamente a dos factores de gran trascendencia: *el bajo ritmo de acumulación de factores productivos y la escasa productividad de la economía.* (BID 2001)

Es decir, durante las dos últimas décadas las tasas de inversión en América Latina fueron bajas, los acervos de capital físico crecieron a ritmos modestos del **2,6%** anual en los años ochenta y **3,7%** en los años noventa, inferiores a los de otras regiones en desarrollo. Asimismo, aunque la fuerza de trabajo se expandió a una tasa elevada, similar a la de los años ochenta y noventa, el incremento de la educación se frenó en la última década y fue sustancialmente menor que en los países de Oriente Medio y del Sudeste Asiático.

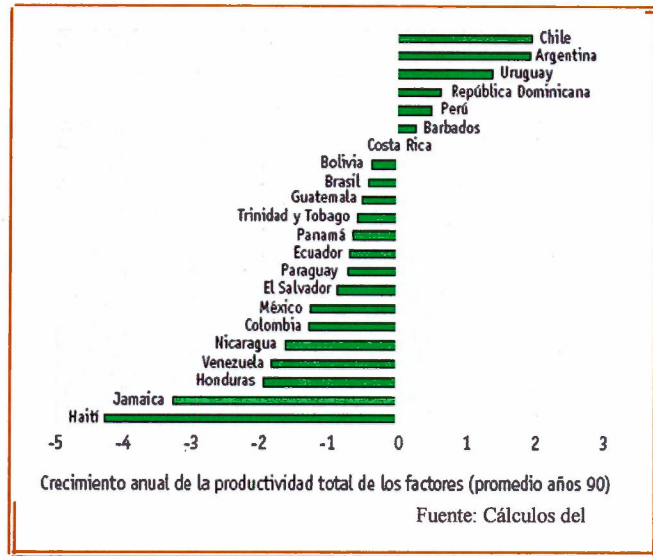
Paradójicamente, en un período de cambio tecnológico tan acelerado como fueron los años noventa, momento en el que las oportunidades de producción y comercio se expandían súbitamente, América Latina observó una disminución bastante generalizada de la productividad y competitividad en la esfera internacional.

¿Qué pudo haber provocado dicha controversia?

Una posible respuesta, radica en que los países de América Latina se concentraron únicamente en el sostenimiento de los indicadores macroeconómicos, dejando de lado la implementación de políticas públicas de impacto social que fomentaran el desarrollo y la capacidad de los trabajadores, hecho que devino en pérdida de productividad en muchos de los países de la región, dado que los cambios tecnológicos sólo pudieron ser asimilados por los países que tenían una fuerza de trabajo suficientemente educada para aprovecharlos, ver gráfico 1.3

Además de los bajos niveles educativos de la fuerza de trabajo; *la fragilidad de las instituciones públicas* también jugó un papel determinante en la pérdida de productividad en la región, toda vez que la ausencia de un sistema jurídico-legal estable y respetado, anuló todo incentivo por asimilar tecnologías nuevas que requerían inversiones a largo plazo.

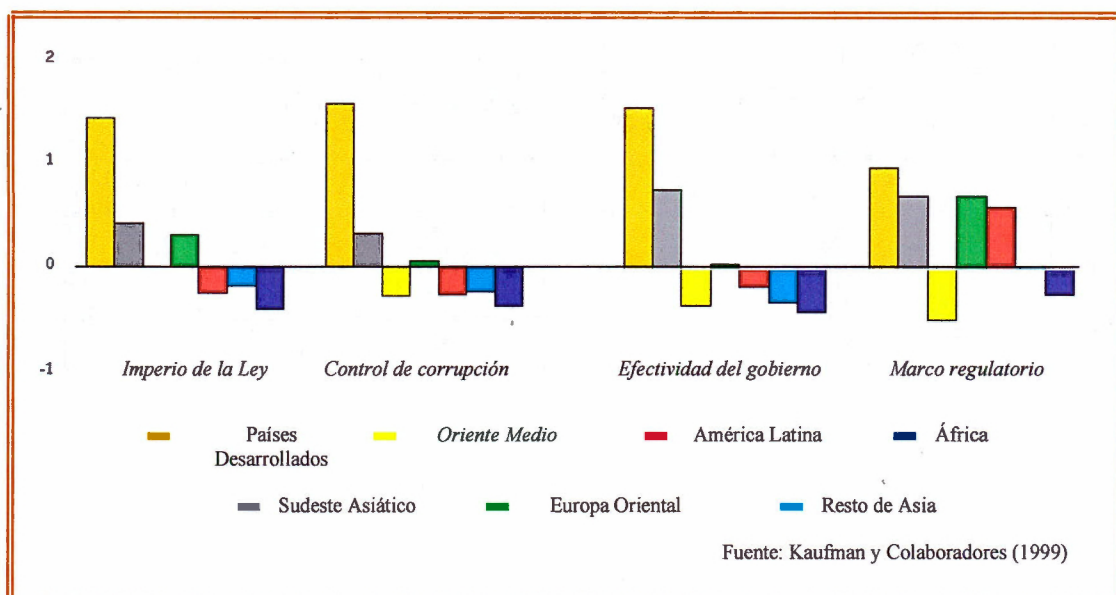
Gráfico 1.3 Crecimiento de la productividad en los años 90's



b) Evaluación de las Instituciones

A continuación se cita el análisis elaborado por el Banco Mundial, relativo a la incidencia que tiene la calidad del Gobierno en el desarrollo de la competitividad de las naciones (Kaufman 1999). Dicho análisis contempla cuatro aspectos centrales que son: i) el imperio de la ley, ii) el control de la corrupción, iii) la efectividad de la administración pública y iv) la calidad del marco regulatorio. Ver gráfico 1.4

Gráfico 1.4 Calidad Institucional



Con base en los datos arrojados por el análisis del Banco Mundial es posible aducir que América Latina presentó serias deficiencias para cumplir con tres de los cuatro rubros evaluados en el índice “calidad institucional.”

Con relación al respeto de la ley, América Latina sólo logró superar al continente africano, alejándose drásticamente del nivel alcanzado por los Países Desarrollados, el Sudeste Asiático e incluso Europa Oriental. Este resultado fue reflejo de la falta de credibilidad y respeto tanto de los ciudadanos como del Estado por la legislación que regula las relaciones entre ellos. Ahora bien que si a este resultado se suma la incapacidad de los gobiernos de la región por hacer frente al incremento de la corrupción se observa que para el año 2001, Latino América ofreció un entorno institucional complejo y por consiguiente un bajo nivel competitivo.

Aunado a lo anterior, el estudio reflejó deficiencias notorias en la efectividad de la administración pública. La mayoría de los países de la región se ubicaron en este aspecto por debajo del promedio mundial, debido a problemas en la provisión de los servicios públicos, insuficiencias en la eficiencia de la burocracia, incompetencia de los empleados públicos, carencia de independencia política del servicio civil, y la escasa credibilidad de los compromisos del gobierno.

Finalmente, América Latina obtuvo un buen balance en cuanto al establecimiento de un eficiente marco regulatorio, es decir: el ambiente legal en el cual operan los mercados y el grado de interferencia del gobierno en las decisiones económicas. Por lo que si bien en este rubro, la región presenta índices por encima del promedio mundial, aun se mantiene por debajo del promedio de los países desarrollados y del Sudeste Asiático.

En este sentido, pese a los buenos resultados que América Latina mostró en materia regulatoria; se observa que en la región falta mucho por hacer, es indispensable optimizar la eficiencia de las instituciones, el respeto por la ley y el control de la corrupción, para evitar que en un futuro, políticas públicas orientadas a incrementar el nivel de vida de la sociedad a través de la creación de empleos dignos y bien remunerados, vean disminuido su efecto como resultado de las altas deficiencias del aparato gubernamental.

II México en el mundo; la situación laboral

A continuación se brinda un análisis detallado de los indicadores de la economía mexicana, relativos a la situación del empleo formal, informal e ingreso per-cápita con el objetivo de ubicar a México en el contexto internacional e identificar los desafíos en materia de competitividad. Cabe mencionar que estos indicadores han sido considerados para su análisis, por motivo de reflejar a través de su estudio el estado real de la sociedad, los cambios de la situación laboral y las tendencias adoptadas en el país durante los últimos años.

1.- Determinantes internacionales del empleo

a) Ingreso per-capita en el contexto mundial

El Banco Mundial define el ingreso per-cápita como el conjunto de remuneraciones promedio obtenidas por los habitantes de un país en un periodo determinado de tiempo, generalmente un año. Este indicador permite realizar estimaciones oficiales del tamaño de las economías al convertir las cifras estimadas a dólares americanos.

Ranking Mundial	País	Ingreso Per Cápita
86	Argentina	5,150
92	Brasil	4,730
23	Canadá	36,170
76	Chile	6,980
89	Costa Rica	4,980
7	Dinamarca	51,700
22	Francia	36,550
20	Alemania	36,620
73	México	7,870
3	Noruega	66,530
115	Perú	2,920
33	España	27,570
12	Suecia	43,580
6	Suiza	57,230
55	Trinidad y Tobago	13,340
16	Reino Unido	40,180
10	Estados Unidos	44,970
85	Uruguay	5,310

Fuente: World Development Indicators database, World Bank, 1 July 2007

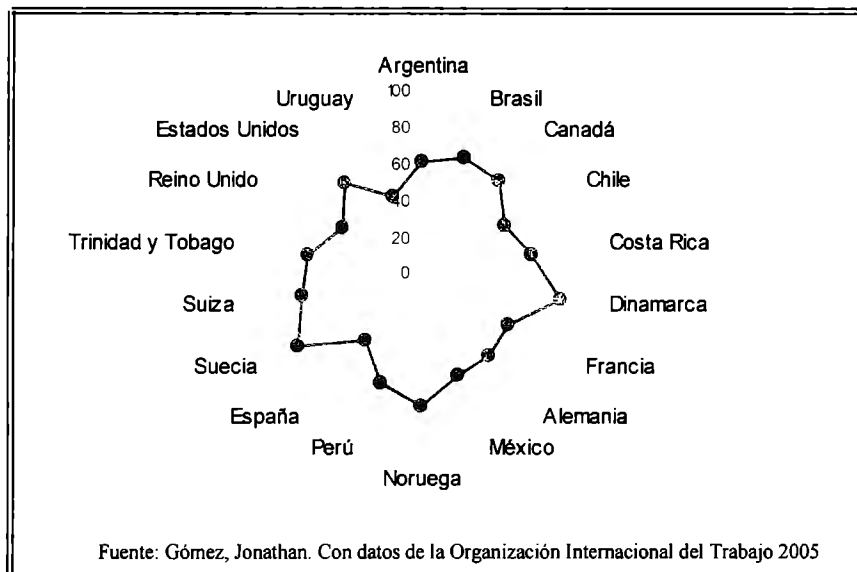
A este respecto, la tabla a la izquierda del texto expone el *ranking* de ingreso per-cápita establecido por el Banco Mundial de diversas economías en 2006. Destacándose la relativa mejor Posición de México en cuanto a Chile Argentina y Brasil, pero muy por debajo de países desarrollados como Noruega, Suiza, Dinamarca o los Estados Unidos. Hecho que exhibe la necesidad de los países en vías de desarrollo por crear empleos productivos y bien remunerados que incrementen la calidad de vida de la población.

b) El nivel de empleo en el contexto internacional

Como es bien sabido, existe en el mundo una dinámica de cambio generacional entre las naciones, de modo que los países europeos y Japón están acumulando un elevado número de gente con edad avanzada; mientras que países en vías de desarrollo, entre ellos México están incrementando súbitamente el nivel de jóvenes que buscan integrarse a la vida laboral.

En este sentido, como es posible percibir en la gráfica 2.1, la PEA (Población Económicamente Activa) es menor en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados, hecho que expone la necesidad de crear empleo formal que aproveche la capacidad productiva de la sociedad y se encause hacia el desarrollo de la competitividad internacional.

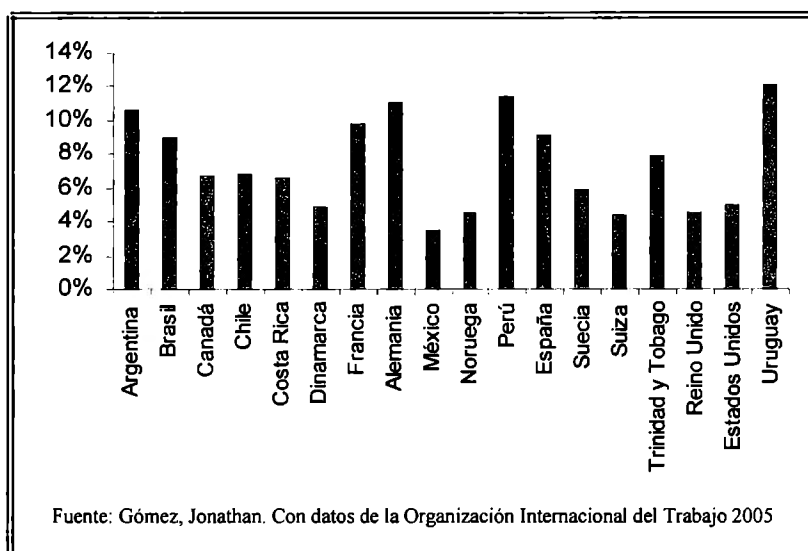
Gráfico 2.1 Porcentaje de Población Económicamente Activa, 2005



Cabe destacar que la cantidad de ingreso per cápita que genera el total de la PEA en los países en vías de desarrollo, sólo representa cerca del 14% del promedio generado por los países desarrollados en cuestión.

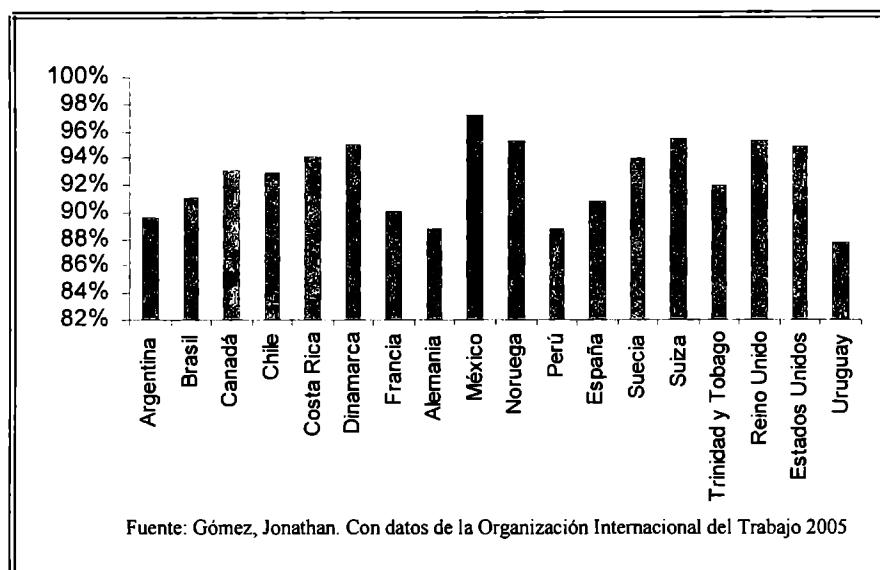
De acuerdo con estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (2005) en promedio cerca del 85% de las personas que se encuentran en la PEA tienen empleo, en el caso particular de México el 97% de la PEA se encuentra empleada; sin embargo el ingreso per cápita percibido por esta porción de la población sólo llega a reflejar el 18% del ingreso per cápita de Suecia donde la PEA es 9 veces menor.

Gráfico 2.2 Población desempleada respecto a la PEA, 2005



Por otro lado, desde la perspectiva del desempleo, en América Latina el porcentaje de la población económicamente activa que no tiene empleo representa en promedio 8.5%, cifra mayor a la obtenida por los países europeos de 6.5%. De esta forma el total de personas desempleadas en Latinoamérica son cerca de 12,000 millones de personas (en edad para trabajar) comparadas a las 20,000 en los países de Europa analizados.

Gráfico 2.3 Total de empleo respecto a la PEA, 2005



2.- Perfil / Características del empleo en México

De acuerdo con el Informe del empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (1er trimestre 2007) México actualmente está inmerso en un proceso de desaceleración económica, caracterizado por un descenso de cuatro semestres consecutivos de la tasa de crecimiento del PIB,⁷ resultado del decremento en las exportaciones manufacturadas a Estados Unidos. De tal forma que ante el presente escenario, se estima que la economía mexicana crecerá en 2007 a una tasa inferior a la originalmente prevista quedando en 3.6% anual.

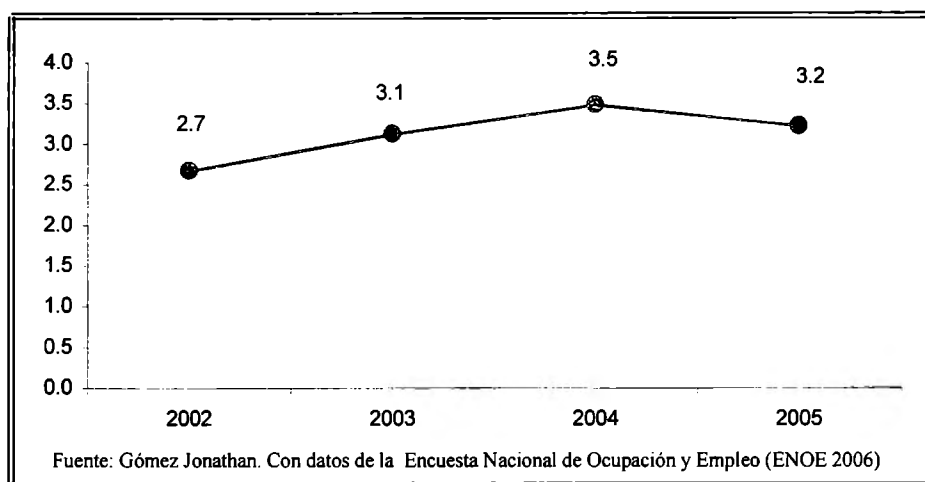
En este sentido, resulta conveniente analizar la situación laboral del mercado formal en México con el objetivo de comprender la necesidad de crear empleos bien remunerados, dadas las condiciones de crecimiento de la población económicamente activa (PEA) y la tendencia decreciente de la economía mexicana.

⁷ 2.7% en el primer trimestre de 2007

a) Empleo formal

A pesar de los múltiples esfuerzos y programas emprendidos para incentivar el nivel de empleo formal durante el último sexenio en el país, aun persiste una tendencia decreciente a la integración de la población en edad de trabajar al mercado laboral desde mediados de los años setenta, producto de la vulnerabilidad de la sociedad a obtener educación de calidad, salud y vivienda. (Bayón 2005)

Gráfico 2.4 Población Ocupada, número de personas (2005-2007)



En este sentido, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, (INEGI 2006), se aprecia que la población ocupada en México ha incrementado desde el primer trimestre de 2005 a 2006 con cierto descenso en el primer trimestre de 2007, integrando a un total del 96% de la PEA. Sin embargo, este incremento del empleo formal no es capaz de cautivar el exponencial crecimiento de jóvenes que año con año incrementa la demanda de empleo.

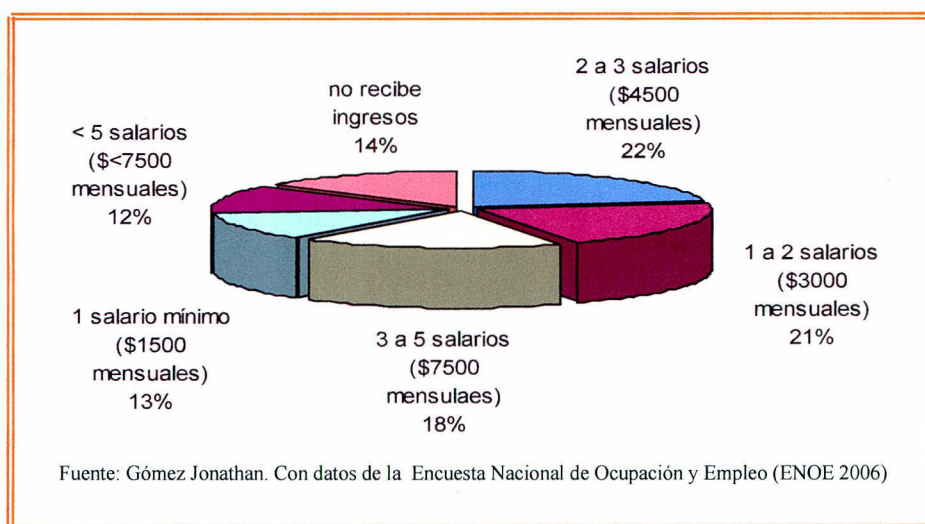
Tabla 2.2 Población Económicamente Activa Ocupada y no Ocupada, (2005-

Año	Total de la Población*	Población Económicamente Activa	Población Ocupada	Población de la PEA no ocupada	Porcentaje de Ocupación, respecto a la PEA
2005	103,946,866	43,232,383	41,880,780	1,351,603	96.87%
2006	104,874,282	44,447,032	42,846,141	1,600,891	96.40%
2007**	105,790,725	44,148,391	42,400,462	1,747,929	96.04%

*Fuente: CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
**Datos correspondientes al primer trimestre del Año.

Cómo se aprecia en la tabla anterior, México se encuentra en una ventaja competitiva frente a terceros países al mantener inmersos en el mercado laboral a cerca del 96% de la PEA; sin embargo, resulta significativo analizar las características del ingreso del sector laboral, a modo de conocer el porcentaje de la población que percibe bajos ingresos.

Gráfico 2.5 Total de empleo respecto a la PEA, 2005

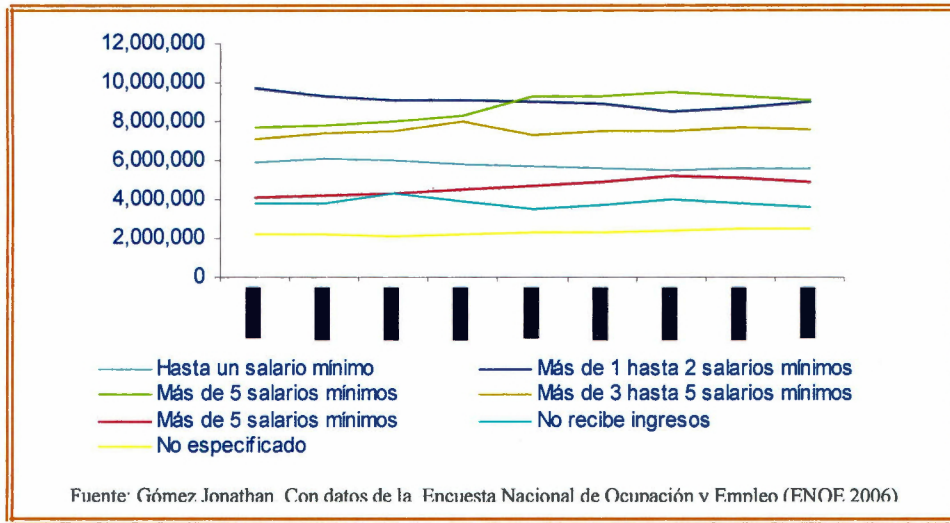


En este sentido, con base en la gráfica 2.5 se observa que una gran parte de la población percibe de 1 a 3 salarios mínimos, es decir un 56% de la población subsiste apenas con menos de 4500 MXN mensuales; ingreso por demás menor al estándar de los países desarrollados 43,267⁸ MXN mensuales.

Resulta contradictorio que aun cuando México es una de las primeras 15 economías del mundo, medidas por el valor de su comercio exterior; $\frac{3}{4}$ partes de la población ocupada, tenga un ingreso máximo equivalente a cinco salarios mínimos. (210 pesos diarios)

⁸ Dato obtenido a través del promedio del ingreso per-cápita de la muestra de países analizados en el Ranking del Banco Mundial. (julio 2007)

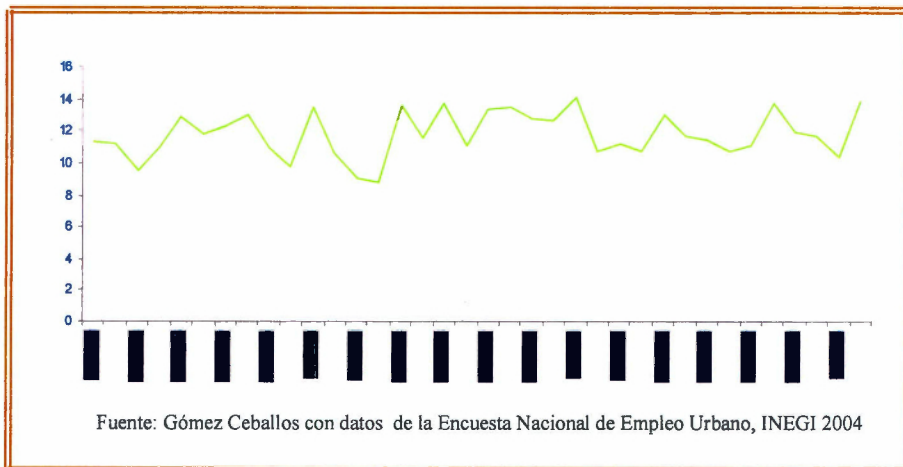
Gráfico 2.6 Población desempleada respecto a la PEA, 2005



b) Calidad de vida

Para analizar la calidad de vida de los empleados mexicanos, se ha considerado el escenario crítico del mercado laboral, de tal forma que con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano aplicada a 32 ciudades del país (INEGI 2004), se observó que la población ocupada en condiciones críticas que gana menos de un salario mínimo al mes y trabaja más de 48 horas a la semana, representó ser cerca del 13.83% de la población ocupada para el último mes del año 2004.

Gráfico 2.7 Ocupados que ganan menos de un salario mínimo y que trabajan más de 48 hrs.



Por otra parte, los trabajadores sin derecho a prestaciones demostraron ser una segunda variable crítica de las condiciones del empleo en México, toda vez que ésta registró una tendencia creciente a partir de 2002 del 8.51%. De modo que para 2004 un 50.7% de las personas con empleo no contaban con prestaciones sociales, tal y como se muestra en las siguientes gráficas.

Gráfico 2.8



Gráfico 2.9



c) Empleo informal

El empleo informal se define como el conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios cuya finalidad primordial es generar empleo e ingreso para las personas implicadas. Estas unidades a menudo carecen de organización, división del trabajo y capital en cuanto a factores de producción y a pequeña escala. Asimismo las relaciones laborales se basan generalmente en el empleo ocasional, parentesco, relaciones personales o sociales; carentes de acuerdos contractuales que supongan garantías formales (INEGI 2006).

Sin embargo, es indispensable denotar que no todas las actividades económicas pueden ser clasificadas como formales o informales, dado que el comportamiento de las empresas no puede ser tan rígido como tal, es decir: bajo el contexto de la formalidad pueden encontrarse empresas registradas ante el fisco que cuenten con trabajadores temporales sin derecho a prestaciones de ley, de modo que existan trabajadores informales en empresas formales.

Ahora bien, una vez delimitado el concepto de empleo informal, resulta trascendental ubicar a éste en el amplio mundo de la economía subterránea de modo que sea posible delimitar el marco de acción sobre el que se presentaran las alternativas de política pública.

Economía Subterránea

<u>Actividades ilegales</u>	<u>Actividades legales (economía informal)</u>
Piratería	Trabajadores o empleados no registrados
Juegos ilegales	Prestamos fuera del mercado financiero
Prostitución ilegal	Trabajadores por cuenta propia no registrados
Contrabando de mercancías	Operaciones de trueque de bienes y servicios
Tráfico de drogas, tabaco y alcohol	Transacciones de bienes y servicios no reportados a la autoridad fiscal (automóviles, terrenos, casas, trabajos domésticos)

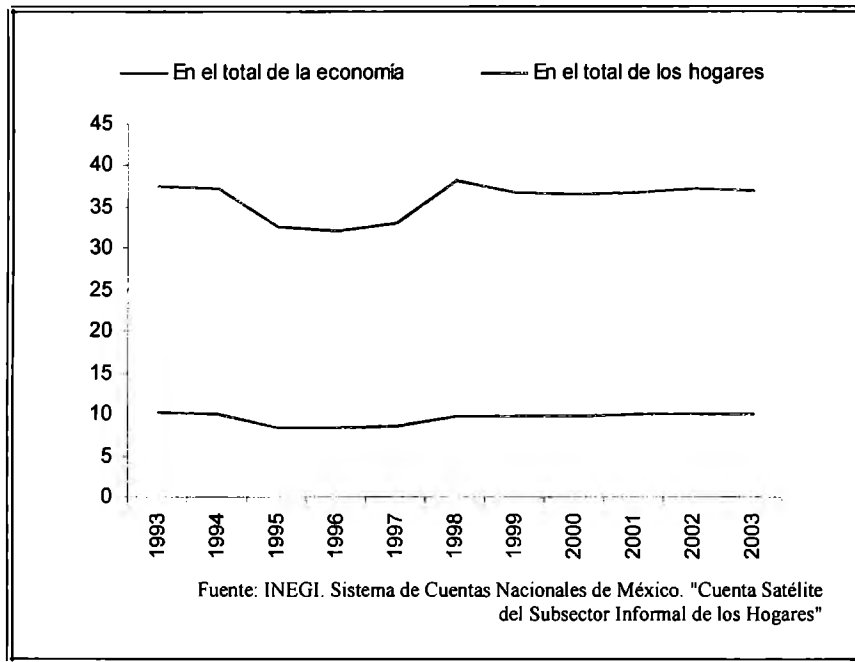
Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2006 <http://www.cce.org.mx/ceesp>

La economía subterránea se refiere a un concepto bruto, es decir, comprende el conjunto de actividades legales e ilegales, cuyo registro escapa de las regulaciones fiscales y laborales; mientras que la economía informal abarca exclusivamente las actividades lícitas y que igualmente no son registradas, o lo son parcialmente, en las cuentas nacionales y el sistema fiscal. Ambas tienen la característica común de escapar total o parcialmente de las normas del Estado. (CEESP 2006)

En este sentido, se indica que la economía informal es aquella parte de la economía subterránea que adquiere legitimidad debido al elevado costo de las leyes gubernamentales y regulaciones. Sin embargo, no todas las personas que se encuentran incursionando en la economía informal son precisamente pobres, sino más bien personas que en la informalidad han encontrado un medio de incrementar sus riquezas.

En México, la producción del sector informal ha tenido un constante incremento representando aproximadamente más del 35% de la producción de los hogares (1993-2003). Asimismo se destaca que el ejercicio de la economía informal reflejó aproximadamente el 10% de la economía para dicho periodo de tiempo. (Gráfica 2.10)

Gráfico 2.10 Valor bruto de producción del subsector informal. Participación porcentual respecto al sector hogares y economía total



Con base en datos del INEGI el consumo intermedio que permite activar otros sectores de la economía informal ha mostrado una tasa de crecimiento promedio de 1993 a 2003 de 26.32%, mostrando un incremento más significativo de 1996 a 1997 de 20.4% a 24.9%. (Gráfica 2.11)

Por otro lado, con relación al valor agregado bruto, entendido como la remuneración de asalariados y el ingreso mixto bruto; en el periodo de análisis comprendido de 1993 a 2003, éste registró una tendencia a la baja donde la remuneración hacia los asalariados fue la más afectada. Por ejemplo en 1993 representó el 11.6% de la producción del sector y para el 2003 se ubicó en 8.5%, mientras que el ingreso mixto bruto a partir de 1998 se mantuvo constante, producto de la expansión del empleo informal.

Gráfico 2.11

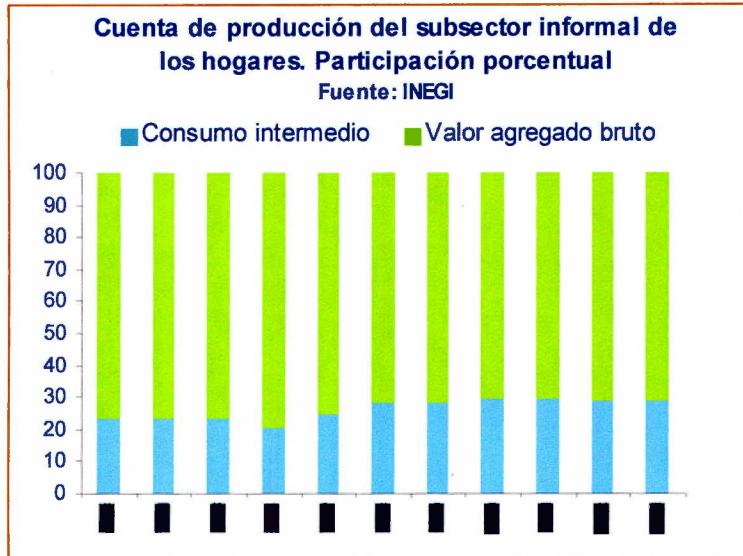
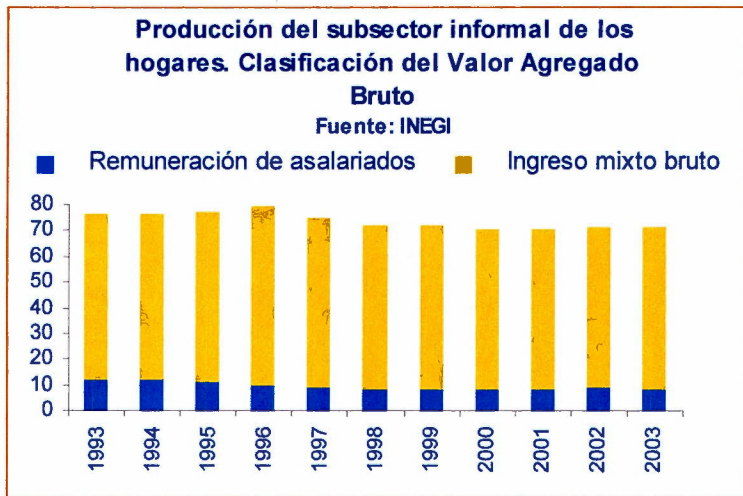


Gráfico 2.12



Motivo por el que con base en la información expuesta con antelación, se observa un fuerte impacto de la economía informal en el desempeño del empleo formal, toda vez que la productividad nacional y por ende la competitividad no se han visto beneficiados tras el desarrollo de empresas nacionales, de modo que el autoempleo o evasión de obligaciones ha sido la única respuesta para una gran parte de la PEA en México.

3.- Principales desafíos en materia laboral para México

a) Tasas elevadas de empleo informal e incapacidad de integración

Como se expuso con antelación, la economía informal es un fenómeno complejo que produce serios efectos en el bienestar de la sociedad y persiste en la realidad económica de muchos países del mundo. Por lo que si bien en el corto plazo es posible concebir el empleo informal como una válvula de escape ante la incapacidad del gobierno para crear empleos bien remunerados; en el largo plazo, su expansión deviene en el menoscabo de la capacidad competitiva, productiva e innovadora del país, toda vez que hay una sub-utilización del capital humano y las actividades están encaminadas a la mera comercialización de productos, hecho que impacta drásticamente en el desempeño de las empresas nacionales, proveedoras de empleo formal.

En este sentido, se observa que lo que figura ser una respuesta social a la falta de empleo en el corto plazo; se traduce mas bien en el deterioro de la fuerza competitiva de una nación en el largo plazo, convirtiéndose en el principal motivo por el que México debe detener y desincentivar la expansión de ésta.

Ahora bien, con el objeto de ofrecer un análisis bien estructurado y apegado a la realidad social, resulta indispensable responder a dos interrogantes clave ¿Qué está impulsando a la sociedad a encontrar en el sector informal su única salida? y ¿Cuáles han sido las fallas del gobierno al respecto? De modo que sea posible proponer políticas públicas adecuadas y encausadas a mitigar los grandes estragos del mercado informal.

A modo de respuesta, se expone que la existencia de actividades informales en México obedece a la congregación de diversos factores interrelacionados que configuran un espectro de incapacidad social, entre los que se citan: i) aplicación de políticas económicas orientadas hacia la apertura del mercado ii) exceso de regulaciones y trámites, iii) inadecuada fiscalización, iv) incremento de la migración rural-urbana, v) alta inequidad de ingresos y oportunidades, vi) deficiente calidad académica y dificultad de acceso a empleos, entre otros elementos mas.

Políticas macroeconómicas asumidas

Las políticas económicas orientadas hacia la apertura del mercado, adoptadas durante las dos últimas décadas, aunadas a las agudas crisis de la balanza de pagos de 1982 y 1994, derivaron en el profundo deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, dando como resultado el despido masivo de trabajadores, recortes del gasto social, reducción de salarios y contracción del mercado de trabajo.

Por lo que en ausencia de un seguro de desempleo que solventara los fuertes estragos de las condiciones socioeconómicas, la economía informal se convirtió en la única alternativa de sustento para casi 15 millones de personas en la década de los ochentas. (Quintana y Amador 1992)

Aunado a lo anterior, las recurrentes crisis económicas (1982, 1985-1986, 1987, 1994-1995; caracterizadas por la caída de los salarios reales y las grandes tasas de desempleo, permitieron que la economía informal continuara siendo la única respuesta a la falta de empleo formal y bien remunerado en el país.

Finalmente, se afirma que tras veinte años de la aplicación de políticas públicas orientadas hacia la apertura económica, México no ha alcanzado los resultados esperados; y si por el contrario, se ha visto inmerso en una crisis de larga duración, caracterizada por un reducido crecimiento del PIB e incapacidad para generar los empleos que la población demanda cada año.

Exceso de regulaciones y trámites

Diversos estudios han comprobado que la excesiva regulación existente en los países va en detrimento de la apertura de empresas, en virtud de que las actividades productivas se ven drásticamente encarecidas al destinarse recursos en el cumplimiento de tramites tortuosos y complejos, donde en la mayoría de los casos el factor corrupción y la ineficiencia del gobierno se hacen presentes, dificultando aun más el surgimiento de nuevas empresas en el país.

A continuación se muestra en las siguientes gráficas, la relación existente entre el número de trámites y el tiempo de espera para la apertura de empresas en algunos países del mundo con el objeto de ubicar a México en el ámbito internacional.

Gráfico 2.13 Dificultad para la apertura de negocios

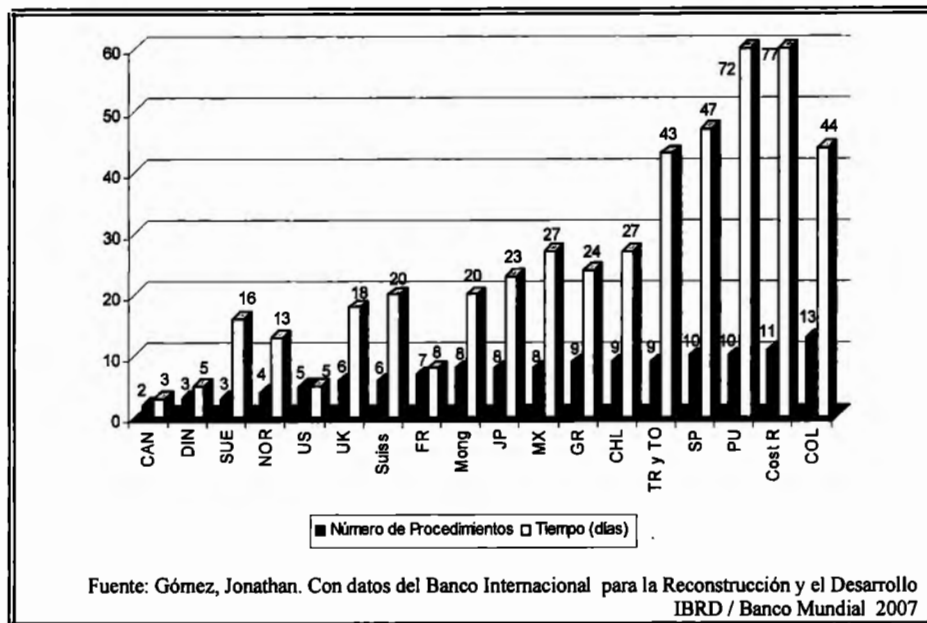
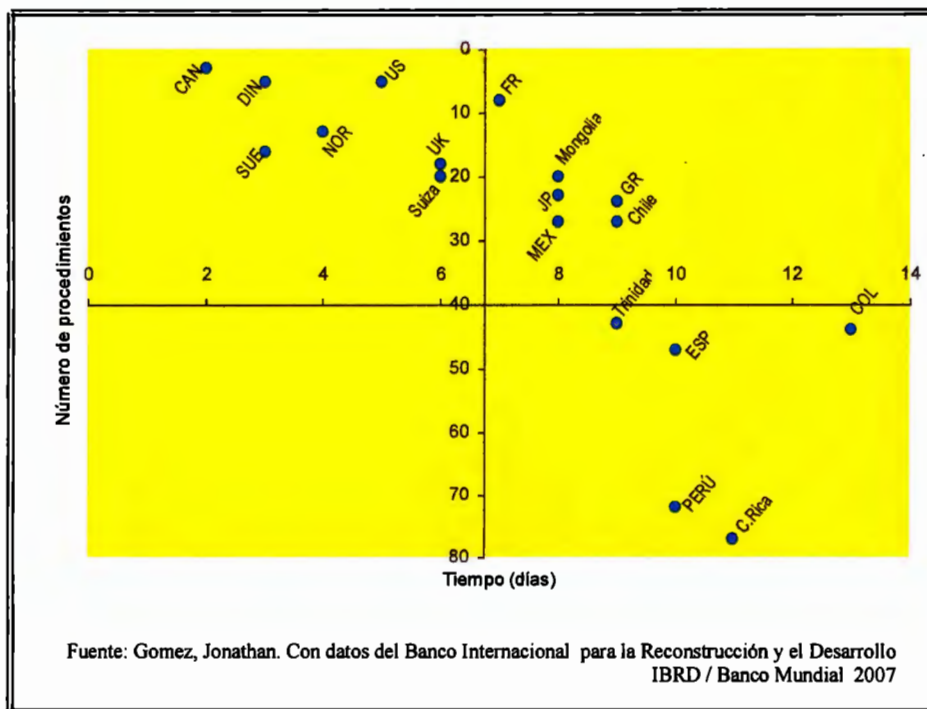


Gráfico 2.14 Cumplimiento de obligaciones fiscales



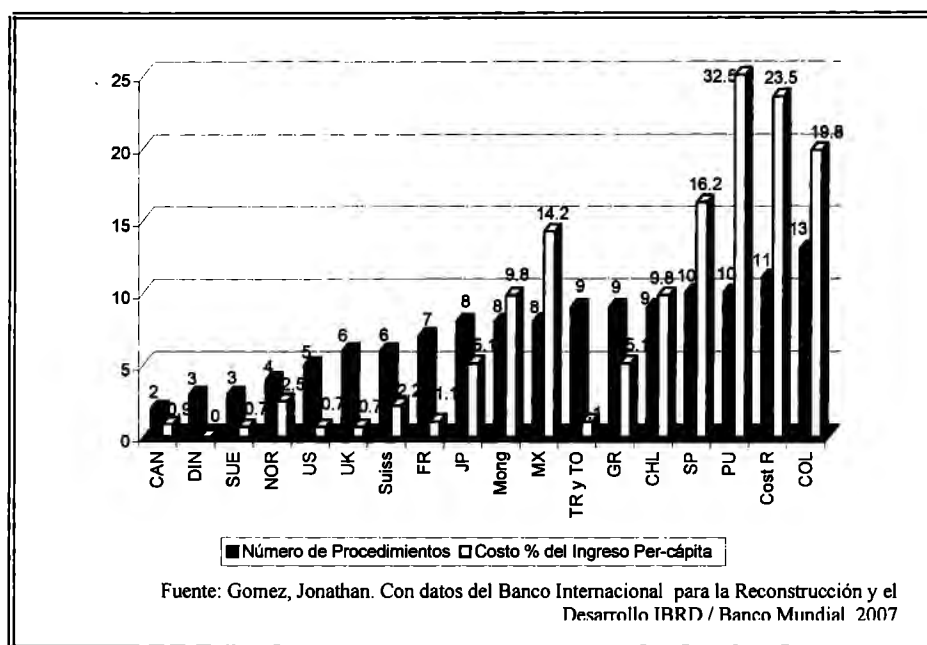
Con base en las gráficas anteriores se observa que existe una tendencia internacional hacia la disminución de los trámites para la apertura de negocios, caso de los países desarrollados situados en el cuadrante superior izquierdo, reflejo de una eficiente legislación que promueve la creación de empresas y el incentivo de éstas por mantenerse bajo la formalidad.

En el caso mexicano, se observa que aún falta camino por recorrer en materia regulatoria, dado que se ubica en el cuadrante superior derecho, denotando un alto número de procedimientos y retraso en la apertura de negocios, aún cuando éste cuenta con el mismo número de trámites que Japón y Mongolia.

A este respecto, se aprecia que México debe establecer una legislación estricta pero **mínima** que integre únicamente aquellos trámites realmente necesarios con el objetivo de aminorar los tiempos de apertura y fomentar el desarrollo de empresas legalmente constituidas, toda vez que existe una alta correlación⁹ entre el número de procedimientos y el retardo en la apertura de negocios.

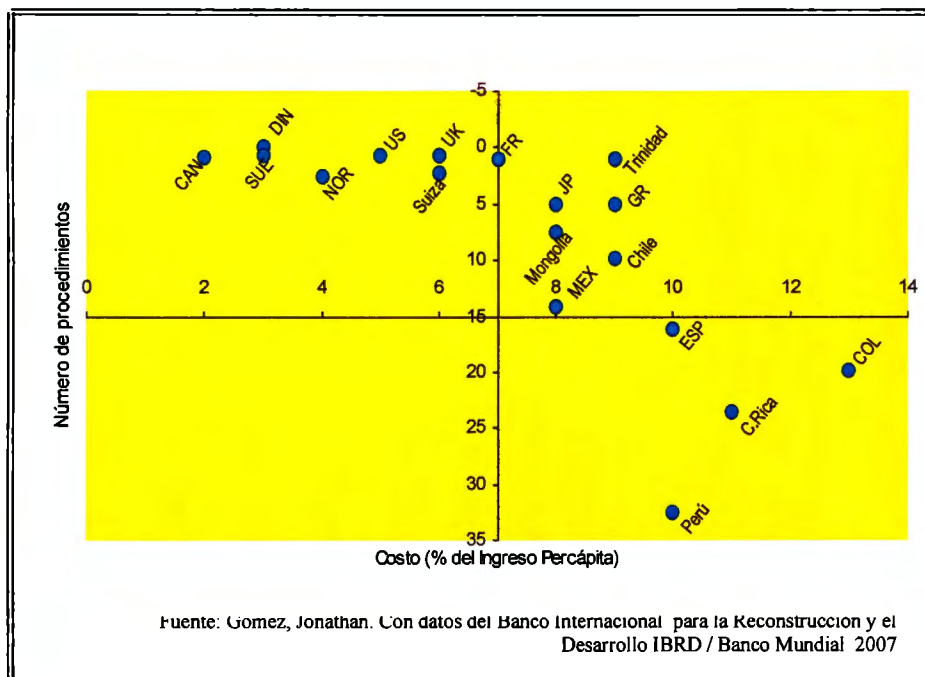
Por otro lado, como un segundo elemento de análisis en la dificultad para el desarrollo de empresas, se procederá a analizar el impacto legal medido en el costo del porcentaje del ingreso per-cápita que las personas tienen que gastar para cumplir con los trámites gubernamentales correspondientes en los países de la muestra analizada.

Gráfico 2.15 Cumplimiento de obligaciones fiscales



⁹ Prueba de correlación de Pearson (Alta .796 Sig .000)

Gráfico 2.16 Cumplimiento de obligaciones fiscales



Con base en la información expuesta en las gráficas precedentes, se observa que los países desarrollados muestran una clara tendencia hacia la reducción de costos gubernamentales para la apertura de empresas, destacándose Canadá, Dinamarca, Suecia y Estados Unidos de Norteamérica donde el gasto en trámites gubernamentales no rebasan el 1% del ingreso per-cápita; mientras que en México, el extenso número de procedimientos, (ocho) demanda un 14.2% del ingreso per-cápita de los emprendedores, hecho que refleja la excesiva dificultad legal para la apertura de negocios en nuestro país y una de las principales causas por las que los ciudadanos prefieren no declarar sus negocios.

Cabe mencionar que los costos gubernamentales en México son tan excesivos que aún cuando México, Mongolia y Japón cuentan con el mismo número de trámites para la apertura de negocios, México rebasa en gran medida los costos de estos dos últimos, superando en un 4% los costos de Mongolia y casi triplicando los costos gubernamentales de Japón.

A este respecto, como resultado de los complejos procedimientos regulatorios y la fuerte incidencia de la corrupción en México, se observa la ausencia de dos efectos negativos en la economía nacional: a) desplazamiento de trabajadores hacia la economía informal, impidiendo que estos accedan a fuentes de seguridad social, tales como: vivienda, salario mínimo, salud, seguro para el retiro, seguro de desempleo, entre otras... b) falta de incentivos hacia los empleadores para que éstos registren a los trabajadores, toda vez que los costos laborales no salariales, producto de la fuerte regulación laboral, representan casi el 59.3% del total del salario, hecho que se traduce en la erogación de 1.6 veces el salario ofrecido por cada trabajador contratado (CEESP 2006)

Finalmente, con base en el análisis de las variables es posible afirmar que en México urge una regulación flexible que incentive el desarrollo de negocios, disminuya el número de trámites y costo per-cápita, en virtud de que la economía nacional no se puede regir únicamente por la inversión extranjera directa y la apertura de filiales en el país. Es indispensable fomentar en el país, el desarrollo de Pequeñas y Medianas empresas (PyMes) nacionales legalmente constituidas que se integren en una dinámica de beneficios mutuos, en la que la sociedad se vea beneficiada tanto en la facilidad de apertura de negocios como en el acceso a empleos bien remunerados con asistencia de seguridad social.

b) Deficiente calidad académica y dificultad de acceso a empleos

En México, durante los últimos años, las diversas administraciones han hecho repetidos esfuerzos por crear un marco nuevo de educación de calidad, centrado en la globalización y la competitividad, sin embargo estos programas educativos han quedado cortos al carecer de bases sólidas para su desarrollo. Toda vez que el corporativismo magisterial, el sindicalismo protector, los actores políticos, grupos de interés y usuarios no han logrado converger en la necesidad de establecer un punto de partida acorde a las necesidades del país, donde se dejen de lado los intereses particulares y se fortalezca el bienestar de la nación.

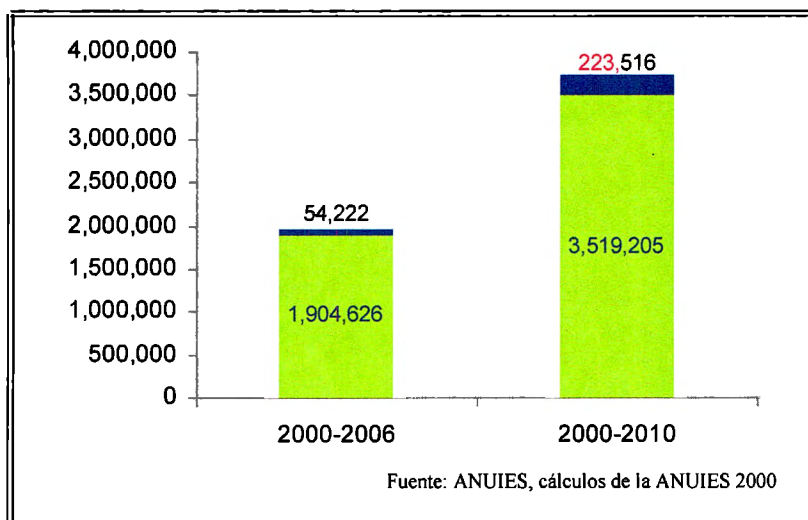
De acuerdo con el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, (PISA 2000) aplicado a los países miembros de la OCDE que busca medir los niveles de habilidad en ciencias, matemáticas y lectura en alumnos de 15 años, México obtuvo un deficiente desempeño, ocupando el último lugar en el ranking de los países de la OCDE. Asimismo, en la prueba conocida como PISA plus efectuada en 2003, México volvió a obtener un puntaje sustancialmente inferior, siendo éste de 422 puntos en lectura y 387 en matemáticas; contrastando con la media de la OCDE de 500 en cada una de las pruebas.

Por otro lado, el gasto acumulativo por estudiante en México, desde el inicio de la educación primaria hasta los 15 años es de 11 mil 239 dólares, cifra inferior al del promedio de los países de la OCDE, 43 mil 520 dólares. Cabe mencionar que si bien un gasto elevado por estudiante no refleja directamente un mejor desempeño; el gran diferencial de gasto entre México y la OCDE exhibe la inequidad y dificultad de acceso a educación de calidad en nuestro país, donde sólo aquellas personas favorecidas por su ubicación geográfica o estatus social son capaces de culminar sus estudios profesionales y asir un mejor empleo.

Aunado a los desafíos citados con anterioridad, es indispensable considerar la deficiente inserción de los estudiantes en el mercado laboral, toda vez que con base en los datos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior¹⁰ (ANUIES) en un rango de observación de 49 carreras universitarias, los egresados que no lograron conseguir trabajo entre 2000 y 2006 fue de 54,222, cantidad en si, preocupante que ahora bien si al presente dato se suman las estimaciones de la ANUIES para 2010, los egresados sin empleo llegarán a ser 223,516, de no facilitarse la integración de estos en los próximos años al mercado laboral.

¹⁰ Asociación no gubernamental, de carácter plural, que agremia a las principales instituciones de educación superior del país, cuyo común denominador es su voluntad para promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, investigación, cultura y servicios académicos.

Gráfico 2.19 Oferta neta de egresados educación superior

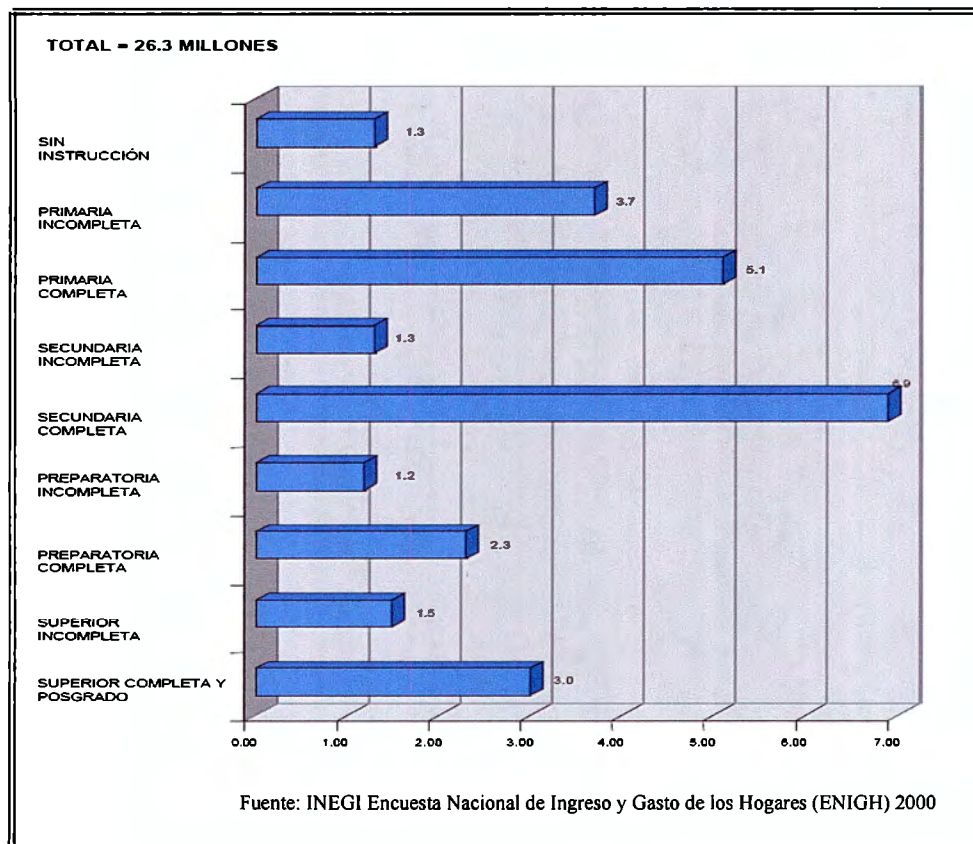


La consecución de los tres factores antes mencionados expone la necesidad de que en México se lleven a cabo políticas Públicas encaminadas a conciliar los intereses de la clase política, sindicatos y usuarios con un gasto público bien orientado y el desarrollo de estrategias que permitan integrar al capital humano al mercado laboral mexicano.

De lo contrario, la falta de acceso e inequidad educativa en la sociedad continuará fomentando el desarrollo del empleo informal, al no existir un círculo virtuoso que fomente la creación de empresas competitivas proveedoras de empleos bien remunerados.

A continuación se muestra la cantidad de trabajadores empleados por grado académico obtenido en México, con el objetivo de explorar las tendencias del mercado productivo nacional y las necesidades para el desarrollo de una economía competitiva.

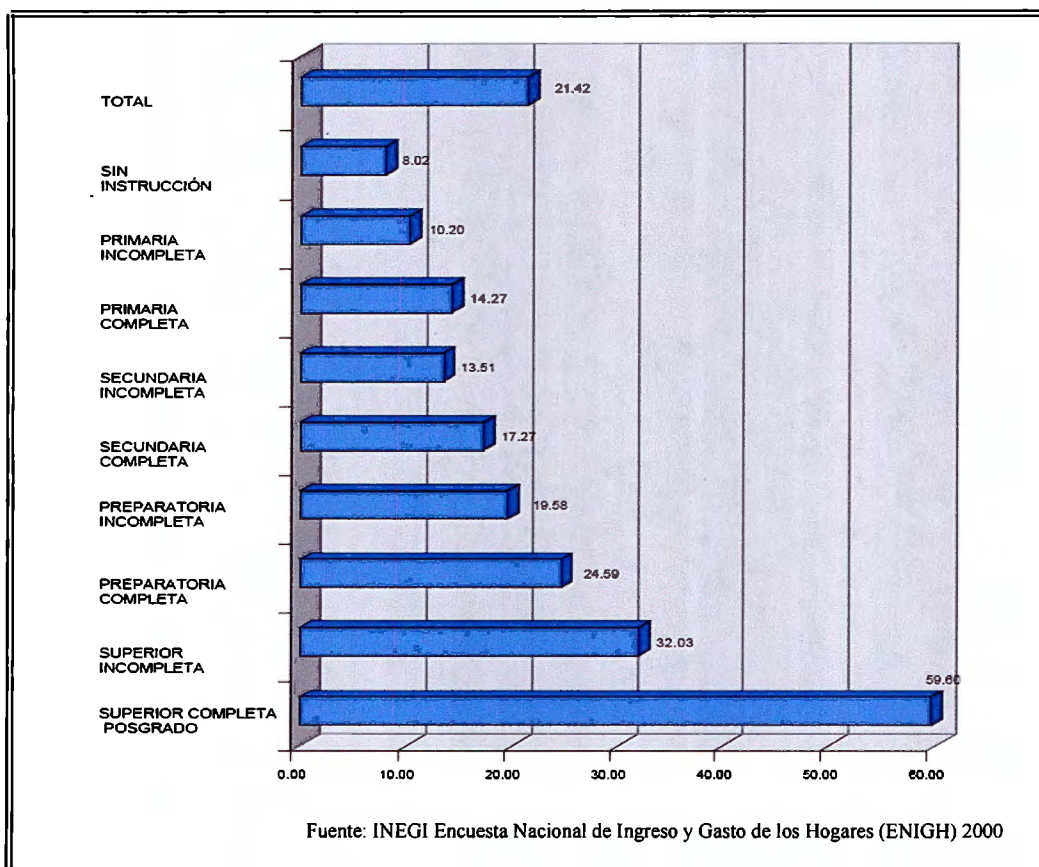
Gráfico 2.20 Percentores ocupados con ingreso laboral según nivel de instrucción



De la gráfica anterior, se establece que el número de empleados en México según nivel de instrucción en 2000, favorece en gran medida a las personas con secundaria y primaria completa; contrastando con un menor nivel de ocupación de las personas que cuentan con un nivel elevado de instrucción. Tendencia que refleja la baja productividad del país, al existir una mayor demanda por mano de obra escasamente especializada y sin las herramientas necesarias para fungir como actores competitivos e innovadores a nivel internacional.

Al respecto, se destaca la necesidad de modificar la tendencia laboral en México, toda vez que como es posible observar en la gráfica que se muestra a continuación, en la medida que los trabajadores cuentan con un mayor nivel de instrucción, estos tendrán la facultad de obtener un trabajo bien remunerado.

Gráfico 2.21 Ingreso corriente laboral promedio por hora de los perceptores ocupados según nivel de instrucción 2000



Finalmente, una vez expuestas las deficiencias del sistema educativo y las necesidades del mismo, resta establecer los medios a través de los que será posible capacitar a la sociedad e integrarla al mercado laboral; toda vez que al momento no existe un entorno funcional y universal de capacitación social en el país. Por lo que resulta trascendental, determinar ¿Dónde debe iniciar el cambio académico del país? ¿A caso será necesario invertir más en educación? o ¿simplemente buscar un mejor entendimiento con los grupos de interés en la materia?

III El empleo en el centro de la política económica

1.-Alternativas de política pública

La pérdida de competitividad internacional que México ha experimentado en los últimos años debe ser contenida, no es posible ser la 14ª economía mundial y experimentar al interior del país severos problemas sociales como: la abismal inequidad económica entre los ciudadanos, los altos índices de informalidad laboral y la incapacidad social para crear espacios de trabajo formal bien remunerados.

Lo anterior, expone la necesidad de concentrar esfuerzos en la edificación de un entorno legal que suprima la informalidad e incentive a la sociedad a integrarse a los beneficios de la formalidad, a través de la creación de políticas públicas que brinden espacios reales de oportunidad. Hecho que diverge en gran medida de la acción emprendida por la pasada administración, (2000-2006) cuando se implementó el programa denominado “seguro popular” que si bien en el corto plazo permitió proveer de servicios de salud a un sector de la sociedad, hasta entonces desatendido, en el largo plazo dicha política solo promovió la propagación de actividades informales, minando las facultades de crecimiento de la nación.

Sin embargo, ¿Cómo integrar al sector informal cuando su consolidación ha sido más que evidente en los últimos años? ¿Qué política pública es viable proponer para que estas personas tengan los incentivos suficientes para incorporarse a la senda de la legalidad? Sin duda es una labor difícil pero no imposible, motivo por el que debe hacerse especial énfasis en el diseño de una medida que ataña los intereses de los diversos actores involucrados, mitigue la incertidumbre de la sociedad ante la pérdida del empleo y brinde los elementos mínimos de operatividad a los empleadores para que estos puedan tener las flexibilidades legales en el movimiento del personal.

A este respecto, con el objetivo de modificar presente curso en materia laboral del país, se expone a continuación una serie de alternativas de política pública, concentradas en tres puntos de acción, claves considerados por quien suscribe como elementos fundamentales en el impulso del desarrollo del empleo: a) reforma de los arreglos administrativos que afectan los incentivos para la declaración de apertura de empresas; b) aseguramiento de una eficiente protección para los trabajadores contra la pérdida de empleo; y c) enriquecimiento del capital humano.

Cabe mencionar que se considero la reforma de estos tres puntos de acción como parte fundamental para el desarrollo del empleo, por mantener una sinergia positiva entre ellos, de modo que las reformas en el campo educativo, repercutan en el facultad nacional de contar con recurso humano para laborar en las nuevas empresas legalmente constituidas y al mismo tiempo, estas personas decidan mantenerse en el sector formal, tras la obtención de beneficios en materia de seguridad social, impulsando con ello la competitividad del país.

a) Reforma de los arreglos administrativos que afectan los incentivos para la declaración de apertura de empresas

Como se expuso con antelación, la presente dinámica legal de apertura de empresas en el país, repercute negativamente en el desarrollo de la economía nacional, motivo por el que en aras de facilitar la inserción de un mayor número de trabajadores al sector formal, resulta sumamente necesario implementar medidas administrativas y legales que impacten directamente en la creación de negocios legalmente constituidos.

En este sentido, considerando las condiciones político-económicas y sociales del país, se presenta a continuación tres alternativas de política pública que permitirían asir el acometido citado previamente:

- ✚ Ampliar los beneficios del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) a todos los Estados de la República Mexicana
- ✚ Implementar un sistema electrónico que reduzca los costos y trámites de apertura de empresas
- ✚ Mantener la presente dinámica administrativa y legal de apertura de empresas

Con relación a la primera alternativa de política pública planteada, relativa a la extensión en la cobertura del programa SARE, se considera que ésta sería una medida viable y asequible a las condiciones del mercado, debido a que permitiría acortar los plazos y trámites para llevar a cabo la apertura de negocios en las distintas entidades federales.

El programa SARE es un mecanismo ágil que facilita la apertura de negocios legalmente constituidos en tan solo 48 horas a través del cumplimiento de un procedimiento único. Actualmente el SARE integra 248 giros comerciales/servicios de bajo riesgo a la salud y al medio ambiente.

No obstante a pesar de las ventajas que el SARE ofrece a la sociedad, éste cuenta con fuertes limitantes que impiden el aprovechamiento al máximo del programa entre las entidades federativas. Las limitantes que este programa tiene son básicamente tres: i) cobertura limitada; es decir, el programa actualmente solo se lleva a cabo por municipios en algunas entidades federativas del país, motivo por el que el programa no cuenta con una amplia cobertura en el territorio nacional, destacándose la ausencia de cobertura de este servicio en la Ciudad de México. ii) Está enfocado a la creación de pequeñas y medianas empresas cuyas características comerciales deben ser muy reducidas, es decir el terreno no puede ser mayor a 200m² y la construcción del negocio no puede excederse de los 50m² iii) Los rubros que integra para la apertura de negocios es mínima, sujetándose únicamente al comercio de bienes y servicios de bajo riesgo a la salud y al medio ambiente.

Lo anterior, permite comprender que este programa a pesar de plantear una alternativa viable a la apertura de negocios en el país; ofrece servicios muy limitados y no tiene la capacidad de dar una respuesta integral a la sociedad. Toda vez que aun cuando el programa llegue a extender su cobertura en el territorio nacional; los beneficios solo descansarán en un reducido número de giros comerciales. Motivo por el que se aprecia, este programa pueda ser un paso inicial al desarrollo de un sistema que integre un mayor número de giros comerciales y la apertura de negocios de dimensiones mayores a las expuestas con antelación.

La segunda alternativa de política pública, descansa en la necesidad de agilizar el sistema a través de la aplicación de recursos tecnológicos que automaticen la presentación de solicitudes en las distintas dependencias del gobierno y al mismo tiempo esta práctica permita reducir el cuantioso gasto en el pago de derechos y tarifas requeridas para iniciar un negocio.

En este sentido, se propone implementar un portal electrónico que integre la presentación de un formato único que permita comunicar a las dependencias gubernamentales las características del negocio, el representante legal del negocio y la ubicación geográfica donde se va a desempeñar la actividad.

Sin duda, promover la automatización de un sistema electrónico que desplace el uso corriente de documentos en papel, representa una gran dificultad al sistema, debido al uso legal y el soporte físico que siempre debe existir después de cada permiso otorgado por el gobierno al solicitante; sin embargo, es indispensable que en México se concrete la posibilidad de aceptar documentos legales en formato digital, avalados por la utilización de una firma electrónica avanzada, como ha venido aplicándose en el Sistema de Administración Tributaria para el pago de impuestos.

Finalmente, se aprecia que la implementación de esta alternativa de política pública brindaría a la sociedad grandes beneficios en materia de reducción de trámites y pagos en el procedimiento para la apertura de empresas, al mismo tiempo de ser un elemento operativo integral en el largo plazo. Toda vez que integraría la basta gama de productos y servicios existentes en el país y agilizaría en gran medida la apertura de negocios, repercutiendo directa y positivamente en la creación de espacios de trabajo en el sector formal.

La tercera alternativa de política pública es continuar el actual proceso de apertura de empresas, resultado de la incapacidad de promover los cambios políticos, legales y administrativos necesarios para echar andar alguna de las dos alternativas de política pública enunciadas con antelación. Hecho que difícilmente debe preponderar sobre la eminente necesidad de agilizar el sistema de apertura de empresas y proveer de mejores herramientas de desarrollo a la sociedad.

Motivo por el que se establece que de continuar con el presente procedimiento de apertura de negocios en el país, el nivel de competitividad internacional que éste pueda tener frente a terceros se verá drásticamente disminuido, producto de la marcada tendencia internacional, relativa a la implementación de recursos tecnológicos en los precocimientos administrativos del gobierno, caso reciente de Portugal, Gana, Georgia, Japón y Marruecos (Doing Business 2007)

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Biblioteca

b) Modificar la legislación de protección del empleo y asegurar una eficiente protección para los trabajadores contra la pérdida de empleo

La OCDE en 2004 recomendó a México flexibilizar la estricta regulación laboral existente en nuestro país con la finalidad de asir la competitividad y favorecer la operatividad de las empresas; sin embargo, a modo personal, se considera que esta propuesta carece de viabilidad y sustento, toda vez que si bien en la teoría, el movimiento de personal permite que las empresas tengan la capacidad de ajustarse más rápido a las variantes macroeconómicas y hace a la economía más atractiva para la inversión extranjera directa. La evidencia empírica contrasta seriamente con la teoría, caso particular de Argentina que tras aplicar la flexibilización de las normas laborales indicadas por el Banco Mundial, los efectos positivos no se vieron reflejados en el mercado laboral y si por el contrario, estos cambios provocaron severas mermas en las condiciones sociales y laborales de la sociedad. (Barrera Chavira 2003)

De modo que con base en lo expuesto con antelación, se aprecia que no es posible establecer una relación directa entre la mejora de los niveles de empleo y la existencia de legislaciones rígidas o flexibles en el país. Por lo que recomendar la flexibilidad de las reformas laborales, no puede sustentarse únicamente en los beneficios macroeconómicos que ésta pueda traer.

Al parecer las políticas laborales flexibles han olvidado que el hombre trabaja para poder acceder a niveles de vida acordes a la modernidad, de manera que percibir un ingreso sólo para sobrevivir como mano de obra barata no concuerda con los principios de bienestar que estipulan los derechos del hombre en las sociedades libres y democráticas contemporáneas.

En este sentido, con la finalidad de asir una política pública integral, encaminada a promover el desarrollo del empleo a través la interacción entre los beneficios otorgados a los empleadores y la salvaguarda de los intereses de los trabajadores. Se destaca la necesidad de formular un *seguro de desempleo* que permita hacer frente a la incertidumbre económica que trae consigo la volatilidad del ingreso, al tiempo de incentivar al beneficiario a mantenerse activo en la búsqueda de un empleo formal.

Las alternativas de política pública que en materia de seguro de desempleo que se vislumbran para México son:

- ✦ Mantener el actual sistema de indemnización por despido involuntario
- ✦ Impulsar el seguro de desempleo propuesto por el actual Gobierno del Distrito Federal
- ✦ Edificar un seguro de desempleo sólido que combine sus beneficios con la indemnización por despido involuntario

Inicialmente, con relación al sustento del actual sistema de indemnización por despido involuntario, se observa que si bien éste no es negativo, tampoco refleja una solución integral para la salvaguarda del beneficiario, debido a que la asistencia recibida en una sola exhibición no es garante de que éste pueda hacer frente a la volatilidad del ingreso resultante; obligándolo a encontrar lo más pronto posible un empleo que en la mayoría de los casos termina siendo incongruente con sus capacidades y expectativas e inclusive, en el peor de los casos, le obliga a autoemplearse u obtener un empleo en el sector informal, al no contar con beneficios alternos de capacitación y búsqueda que le permitan reintegrarse al mercado laboral.

No obstante, a pesar de las deficiencias enunciadas, la indemnización por despido involuntario ha sido la práctica más recurrente en los países en vías de desarrollo que ha permitido a los Gobiernos hacer frente a las dificultades laborales, derivadas de los problemas macroeconómicos y la carente oferta de empleos.

En segundo lugar, con relación al seguro de desempleo propuesto por la actual administración del Distrito Federal, se aprecian serias limitantes, en virtud de que éste no cuenta con una estructura estable en el largo plazo que le permita llevar a cabo un seguro de desempleo bondadoso acorde a las necesidades reales de la sociedad, al apoyarse en los ahorros provenientes de la renegociación de la deuda pública del Distrito Federal. Esto, sin mencionarse que dichos ahorros ya habían sido previamente comprometidos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para apoyar el mantenimiento y ampliación del sistema hidráulico de la ciudad (CEESP 2007).

Asimismo, una segunda limitante de la propuesta, reside en la cuantía ofrecida por el seguro de desempleo, (\$1,500.MN) debido a que éste no rebasa el monto de un salario mínimo diario y tampoco establece un sistema de compensación escalonada proporcional al último sueldo percibido por el beneficiario. Motivo por el que puede calificarse la medida en el peor de los casos como una política asistencialista focalizada por nichos electorales que hacen de ésta una simple política pública clientelar.

Ulteriormente, con relación a la edificación de un seguro de desempleo sólido que vincule los beneficios con la indemnización por despido involuntario, se argumenta que en México, es indispensable promover un seguro integral, concreto y autosustentable en aras de proteger al empleado y promover la productividad del país.

En este sentido, se reconoce que una alternativa real de seguro de desempleo para México, deberá contemplar un *pago generoso* que permita reducir la volatilidad del ingreso de los hogares, mantener el consumo de las familias y brindar a los beneficiarios la oportunidad de obtener un empleo acorde a sus cualidades y competencias; elevando su productividad laboral. (Acemoglu 2001).

Asimismo, este seguro de desempleo deberá tener la capacidad de hacer frente a las principales distorsiones derivadas de su operatividad, tales como: i) la selección adversa de los beneficiados, ii) pérdida de interés por la búsqueda de empleo y iii) el resultante beneficio de la empresa por despedir al trabajador indiscriminadamente.

c) Enriquecimiento del capital humano

Como se observó en el capítulo anterior, en México es indispensable modificar la actual tendencia laboral que se vive, debido a que difícilmente será posible alcanzar altos grados de productividad laboral con un mercado laboral en el que mayoritariamente se emplea a personas con un escaso nivel de instrucción, dígase primaria y secundaria completa.

Por lo que en aras de incrementar las facultades de desarrollo de la economía nacional, se destaca la necesidad de incrementar la matrícula estudiantil a nivel superior y elevar la calidad educativa del país con el objetivo de mejorar el aprovechamiento del capital humano e impulsar el uso de mano de obra especializada, preferentemente ingenieros que incorporen la aplicación de herramientas tecnológicas en el país.

En este sentido, las alternativas de política pública asequibles para México son:

- ✦ Otorgar incentivos a los alumnos educación primaria y secundaria para continuar sus estudios académicos (Invertir más en educación)
- ✦ Desarrollar programas específicos encaminados a mejorar la capacitación de los profesores y la infraestructura escolar.
- ✦ Elaborar una mejor planeación del gasto y terminar con las limitantes internas del sector a través de una eficiente descentralización de la educación

Con relación a la primera alternativa de política pública planteada, se establece que edificar un programa que promueva la permanencia de los alumnos en la academia, permitirá aprovechar los esfuerzos hechos por las anteriores administraciones y dar continuidad académica a los alumnos ubicados en el nivel primaria y secundaria del país.

En este sentido, sería recomendable identificar con base en las disparidades económicas del país, aquellos Estados con mayor nivel de deserción escolar que serían los principales beneficiarios de la política, en un esfuerzo por que la familias ante la adversidad económica y las condiciones de vida, no se vean obligadas a detener la continuidad académica de sus hijos e integrarlos al mercado laboral.

La presente política pública pretende llegar a la clase media baja de los Estados que en el presente no reciben asistencia social para dar continuidad a la educación, toda vez que en el presente como está configurada la asistencia en el país, los beneficios son otorgados a las personas menos favorecidas económicamente, ignorando las limitantes que este sector también tiene.

Por lo que se aduce que implementar una política asistencial en los términos aquí planteados, favorecerá el desarrollo de una política integral en el país que complemente los esfuerzos realizados por el programa oportunidades e integre a un mayor número de familias en el acceso a la educación.

Por otro lado, con relación a la segunda alternativa, se propone desarrollar programas específicos orientados a la mejora de los elementos básicos que impacten directamente en el beneficio de los alumnos. Para lo que será necesario administrar eficientemente el gasto e implementar programas estatales de mejora escolar.

Estos programas de saneamiento escolar, deberán integrar evaluaciones periódicas que permitan determinar el impacto social, con el objetivo de valorar la continuidad y en su caso reorientar el financiamiento otorgado a las escuelas beneficiadas. Cabe mencionar que los financiamientos deberán ser otorgados a través de los Estados con base en la presente configuración descentralizada del modelo educativo.

Sin duda, la implementación de políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad educativa a través de la capacitación de los profesores y la adecuación del aula son elementos indispensables para el desarrollo; motivo por el que será necesario determinar la capacidad negociadora de los actores involucrados para promover la implementación de medidas que impulsen el desarrollo académicos de los mexicanos.

Finalmente, la tercera alternativa planteada, descansa en la capacidad negociadora del Estado para reconfigurar el uso eficiente del gasto a través de la implementación de medidas que promuevan una *verdadera descentralización* de la educación en el país. La presente alternativa de política pública tiene como objetivo atacar de raíz el problema existente de la educación en México a través del acortamiento del exacerbado poder sindical de los maestros, la planeación estratégica del gasto, la reorganización de los salarios y el reordenamiento geográfico del trabajo de los profesores.

En este sentido, dadas las actuales condiciones del sistema y la distribución del gasto aplicable en el territorio nacional. Se reconoce que impulsar un cambio en el sector educativo, derivará en la mejora del capital humano y en las oportunidades de este por obtener un empleo mejor remunerado en el ámbito laboral.

IV Propuestas de política pública para el desarrollo del empleo

A continuación, derivado del análisis de las alternativas de política pública presentadas con antelación, en el presente capítulo se exponen las tres recomendaciones, consideradas de mayor viabilidad política y sustentabilidad en el largo plazo para México.

1 Implementación de un portal electrónico para el Distrito Federal

La propuesta de política pública recomendada, relativa a la apertura de empresas, descansa en la necesidad de acortar los procedimientos legales necesarios para el inicio de labores que minan los incentivos de la sociedad para cumplir con los requisitos fiscales y la declaración de apertura de empresas.

En este sentido para el análisis de la propuesta de referencia, se muestra en la siguiente tabla, los múltiples trámites solicitados por las entidades gubernamentales para brindar al ciudadano, la facultad de abrir un negocio, específicamente en el Distrito Federal.

Trámite	Formato	Dependencia	Fundamento Legal	Días Hábiles
Licencia de Uso de Suelo	Según delegación	Delegación	Artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	20 días
Permiso para construir persona moral	SA-1	Secretaría de Relaciones Exteriores	Artículo 15 de la Ley de Inversión Extranjera y 13 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera	1 día
Protocolización de Acta Constitutiva	Según Notario	Notaría Pública	Artículo 5 de la Ley General de Sociedades Mercantiles	5 días
Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes	R-1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Artículo 27 del Código Fiscal de la Federación	1 día
Inscripción del Acta Constitutiva	Acta Constitutiva	Dirección de Registro Público de la Propiedad y el Comercio	Artículo 2 de la Ley General de Sociedades Mercantiles	4 días
Apertura de Establecimiento	SSA-04-001	Secretaría de Salud	Artículos 198, 200 Bis y 212 de la Ley Aduanera General de Salud	20 días
Inscripción en Nóminas	Formulario de Registro	Secretaría de Finanzas del DF	Artículo 178 del Código Financiero del D.F	1 día
Inscripción del Registro Empresarial	AFIL-01	Instituto Mexicano del Seguro Social	Artículo 15 Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social	1 día
Inscripción en el Sistema de Información Empresarial Mexicano	Formulario de Registro	Cámaras Empresariales	Ley de Cámaras Empresariales y Confederaciones publicada el 20 de Diciembre de 1986	1 día
Inscripción al Padrón de Importadores	Solicitud de Registro	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Art. 59 Fracc.IV de la Ley Aduanera y Art. 71 del Reglamento de la Ley Aduanera	20 días
Registro de Inversión Extranjera	SC-02-001-2	Secretaría de Economía	Art. 4 y Art. 32 de la Ley de Inversión Extranjera	20 días



Trámites obligatorios previos a la apertura del negocio



Trámites posibles de efectuarse posteriormente a la apertura del negocio

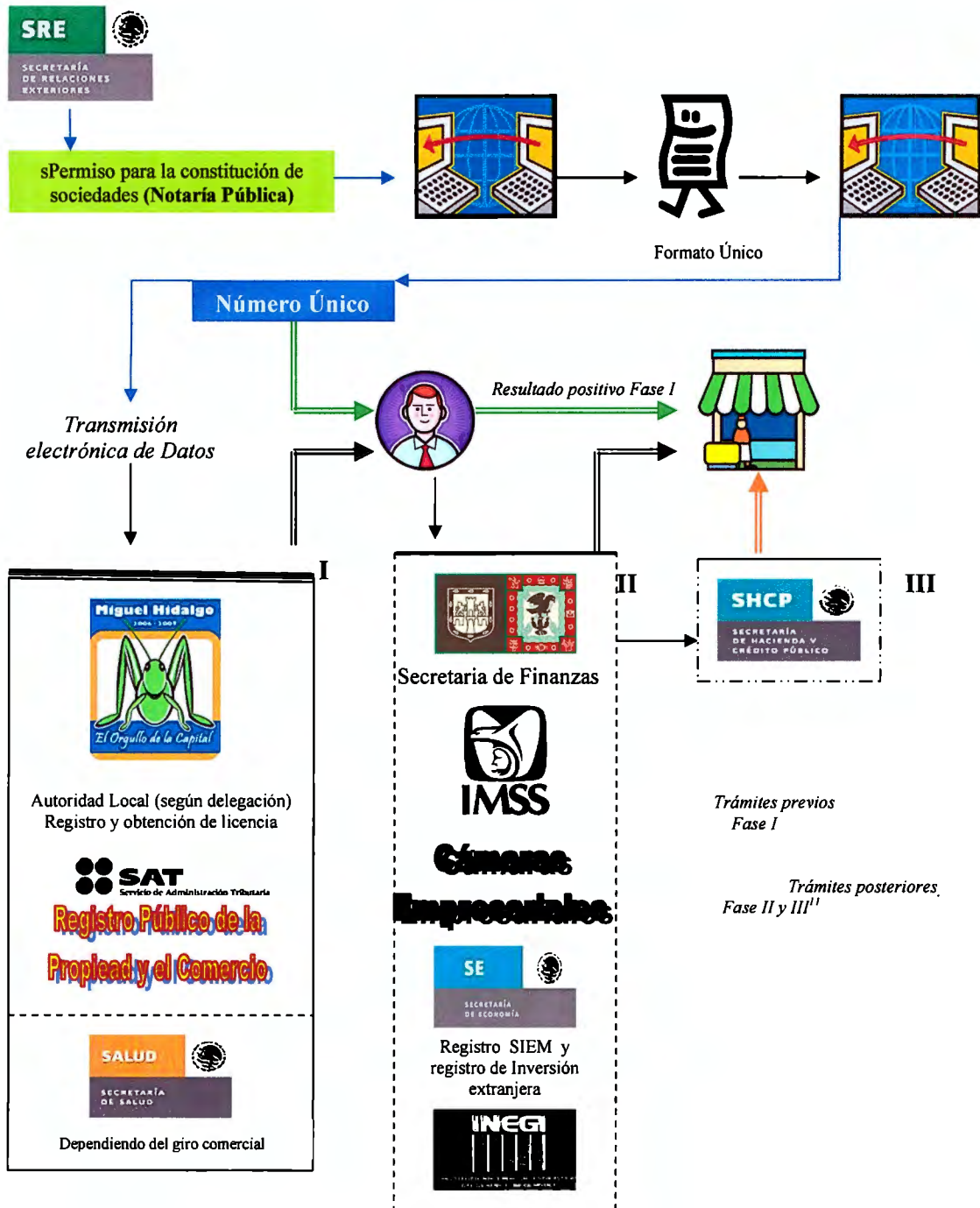
Como se aprecia en la tabla anterior, los trámites obligatorios en el Distrito Federal para la apertura de empresas pueden llegar a retrasar las actividades de la misma en un promedio de 30 días hábiles, en el caso de haberse iniciado los trámites de manera simultánea en las diversas dependencias requeridas. Sin embargo, el procedimiento no termina aquí, aun es necesario continuar con los trámites suplementarios prescritos por la legislación para llevar a cabo la constitución formal del negocio, llegando a requerir hasta 65 días hábiles en promedio y una inversión del 15.6% de su Ingreso per-cápita de los capitalinos. (Hernández 2007)

En este sentido, ante la falta de un proceso ágil y económico en beneficio de los ciudadanos, se plantea llevar a cabo una política pública sustentada en la ejecución de reformas administrativas que permita simplificar y estandarizar el procedimiento de apertura de empresas a través de:

- i) la eliminación de trámites innecesarios*
- ii) la creación de una ventana única de registro de negocios*
- iii) la elaboración de formularios únicos de aplicación*
- iv) la designación de una identificación, cifrada única para el pago de posteriores obligaciones fiscales.*

A modo de ejemplificar la operatividad de las reformas administrativas sugeridas, se muestra a continuación un esquema de apertura rápida de negocios, enfocado a la constitución de empresas moralmente constituidas, sustentado en la cooperación interinstitucional y el uso de herramientas tecnológicas. Cabe mencionar que este registro electrónico también fungiría como unidad de registro para las personas físicas que deseen iniciar un negocio en el DF; con la salvedad de que sólo se cumplimentarían las secciones del formato que atañan a su calidad legal.

MODELO DE APERTURA DE EMPRESAS PARA EL DISTRITO FEDERAL



¹¹ Nota: Existen trámites que deben ser cumplidos por el solicitante una vez que el negocio haya iniciado operaciones; pero que por la especificidad de estos no pueden ser integrados en el diagrama. (Licencia para la colocación de anuncios, registro de fuentes fijas, descarga de aguas residuales, autorización del programa interno de protección civil) Motivo por el que se decidió no incluirse para no complicar el registro del solicitante al tener que proporcionar mayor información de la necesaria para iniciar el trámite del registro.

La propuesta de política pública, delimitada en el diagrama de apertura de negocios para el Distrito Federal, expone un sistema ágil y práctico para el usuario, debido a que se reduce el número de visitas a las distintas dependencias gubernamentales, se evita la duplicidad de información al existir un formato único y se eliminan las ventanas a la corrupción, dando continuidad y certidumbre a la apertura de negocios

Por otro lado, consiente de que la designación de una unidad administradora y el diseño de un portal que integre competencias de diversas dependencias en el ámbito federal, estatal y local no es un acto sencillo, se exhorta a las instituciones involucradas a celebrar *acuerdos de colaboración* específica para mitigar las discrepancias operativas del sistema y a considerar la conveniencia de que la Secretaría de Economía sea la unidad encargada de administrar el sistema, dado que ésta cuenta con la infraestructura necesaria, trata asuntos relativos a la ayuda de PyMes, apertura de negocios a través de la oficina de primer contacto, otorga financiamientos y es una Institución Federal con representación en todo el territorio nacional que en el futuro le permitiría tener la capacidad de extender el proyecto a todo el país.

Entre las disfunciones del sistema que deben cuidarse se cita: la controversia de las instituciones involucradas para delimitar el cobro de derechos que cada una de éstas percibiría. De manera que una posible respuesta ante la incapacidad de llegar a un acuerdo por parte de las autoridades involucradas, sería que el usuario i) cumplimente el formato único, ii) remita los datos vía electrónica a las distintas entidades gubernamentales y iii) posteriormente efectúe el pago de derechos vía electrónica o en su defecto descargue el formato impreso de pago y lo entregue personalmente a cada Institución, todo esto con el objetivo de aventajar el procedimiento de registro mientras el usuario realiza el pago de derechos.

Sin embargo, este escenario sería el menos deseado, dado que implicaría llevar acabo amplios esfuerzos de cooperación entre las entidades gubernamentales y los beneficios derivados del sistema serían mínimos. Motivo por el que se reconoce la necesidad de que las autoridades adopten como principio rector del sistema la reducción de costos y la supresión de trámites duplicados en el procedimiento

Una segunda limitante del sistema, radica en la imposibilidad legal de excluir las notarias del procedimiento de apertura de empresas en línea, dado que en México resulta impensable llevar a cabo trámites electrónicos ante las notarias públicas. Motivo por el que se tomó la decisión de no integrar a éstas en el sistema, en virtud de que emergerían dificultades alternas en la práctica, tales como: discriminación de notarias, obligación injustificada de invertir en tecnología, dificultades para el establecimiento de montos unitarios por el pago de derechos y dificultad de registro para los usuarios del interior de la república que quisieran constituir un negocio en la ciudad, al considerarse únicamente notarias del Distrito Federal. De modo que se convino en la viabilidad de promover un registro electrónico que inicie tras la obtención de dos trámites legales previamente hechos ante las autoridades correspondientes, (SRE y la Notaría Pública). De manera que una vez satisfechos los requisitos de responsabilidad legal y titularidad de la empresa fuese posible continuar el procedimiento de apertura de negocios en línea.

Finalmente, se recomienda llevar a cabo una extensa promoción de las bondades del sistema entre los miembros de la sociedad con el objetivo de que estos puedan comprender la facilidad de la apertura de negocios, las limitantes a la corrupción en el procedimiento planeado y los beneficios de integrarse al mercado formal. Asimismo, se recomienda vincular la apertura rápida de negocios a la promoción de los apoyos económicos otorgados por las entidades gubernamentales para el desarrollo de PyMes, entre los que se destaca la Secretaría de Economía con el objetivo de ofrecer un servicio íntegro y coordinado, donde el usuario cuente con todos los elementos necesarios para echar andar su capacidad emprendedora.

2 Vinculación de beneficios del seguro de desempleo e indemnización por despido involuntario

Se recomienda que en México se adopte un sistema funcional sustentable en largo plazo y asequible a las necesidades de la sociedad, de manera que la alternativa real; pero no por ella financiable en el país sería promover un seguro de desempleo generoso que combine sus beneficios con un sistema de indemnización por despido involuntario.

Por lo que resulta conveniente, inicialmente continuar aplicando el presente sistema de indemnización por despido involuntario y diseñar gradualmente el escenario político, económico y social que permita promover la implementación de un seguro de desempleo generoso por áreas geográficas (Estados) con un alcance nacional en el largo plazo.

Una eficiente respuesta a los repetidos problemas observados en la implementación del seguro de desempleo en otros países y que debe ser integrada en esta política pública planteada, es:

i) Hacer uso eficiente de las herramientas informáticas con el objeto de comprobar que los solicitantes efectivamente están desempleados, aportaron al sistema del seguro de desempleo por lo menos 6 meses, asisten a capacitación, entrevistas de empleo y se mantienen activos para integrarse al mercado laboral formal.

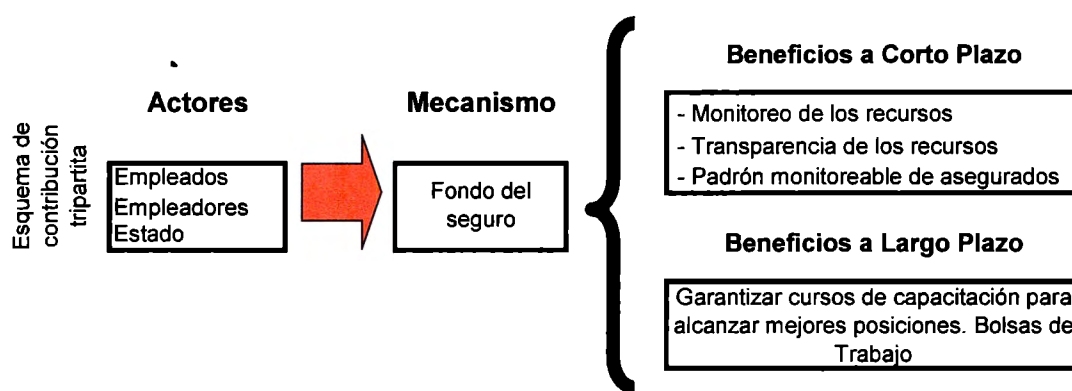
ii) Formular un seguro de desempleo que contemple disminuciones graduales en la asistencia mensual, con un límite económico y temporal, sin la facultad de prórroga por ningún motivo, además de imponer la cesantía del derecho por incumplimiento de las reglas. Cabe mencionar que será de vital importancia mantener activas a las personas en la búsqueda del empleo con el objetivo de que estos no inicien una actividad informal financiado durante 6 meses, derivado del seguro de desempleo.

iii) Forzar a las firmas a asumir un costo al momento de despedir al trabajador, a través de un sistema de indemnización por cesantía injustificada que en combinación con los aportes mensuales que estas empresas hagan al sistema de seguro de desempleo, limitarán el despido masivo e injustificado por causas de índole macroeconómica..

Cabe mencionar que este seguro deberá ser de carácter general y obligatorio con el objetivo de evitar que las personas con mayor probabilidad de quedar desempleadas sean las únicas en incorporarse al sistema, hecho que repercutiría en el incremento de la prima, derivando eventualmente en la inviabilidad del sistema.

El esquema de financiamiento deberá contemplar la participación tanto de los trabajadores, los empleadores como del Estado. Se deberá definir el esquema de participación económica fundamentada en el nivel de salario, de tal forma que se formalice un fondo que integre las aportaciones de estos tres actores.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como materia de su competencia, deberá ser la encargada de definir las condiciones del Fondo, de modo que los recursos informáticos existentes puedan llevar el monitoreo de las personas inscritas al seguro y el tiempo de contribución a éste, de manera que sea posible garantizar la operabilidad del Fondo, la transparencia de sus recursos y la certidumbre del solicitante.



El esquema descrito previamente se aplicará a nivel Federal, de tal forma que cada Estado vaya integrándose gradualmente y sea posible contar con una mayor cantidad de recursos. Cabe mencionar que la recaudación de contribuciones será gestionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la administración del Fondo será realizada por la Secretaría del Trabajo. Asimismo, será necesario que la Secretaría del Trabajo contemple la aplicación de recursos electrónicos que permitan implementar en el largo plazo una política pública Federal que evite la desviación de fondos y la malversación de los mismos para uso político.

Finalmente, con relación a la viabilidad política del proyecto, resulta indispensable considerar que la actual administración presidencial promueve el desarrollo del empleo como una principales líneas de acción hacia el desarrollo, motivo por el que edificar una política pública que favorezca la reinserción de los miembros de la sociedad al mercado formal, conlleva un fuerte impacto político. Razón por la que se recomienda gestionar con habilidad los apoyos políticos e iniciar negociaciones con los grupos opositores; empresas, grupos de interés y partidos políticos adversos a la propuesta y dar cabida a la promoción de beneficios a la sociedad.

3 Planeación del gasto y efectiva descentralización educativa

En el ámbito educativo, se recomienda terminar con la anarquía salarial de los maestros en el país, es decir, limitar el exacerbado poder que gozan los maestros para negociar una y otra vez, aumentos salariales, acudiendo al paro cuantas veces lo consideren necesario.

A este respecto, con el objetivo de elevar el nivel educativo del país, se recomienda tomar ventaja de la actual configuración descentralizada del país, de modo que sea posible transferir a los Gobiernos Estatales el derecho y la titularidad de negociación directa con los profesores en el ámbito laboral. De modo que sea posible desmembrar legalmente el poder del SNTE y obligar a los maestros a negociar directamente con las secciones estatales, evitando así tener que negociar en el ámbito federal con el robusto aparato sindical de maestros.

De este modo sería posible obtener un margen presupuestal que podría ser invertido en la implementación de programas de calidad. Claro está que dicha medida no deberá ir en detrimento de las condiciones sociales y laborales de los maestros. Debido a que los Estados deberán concensuar la aplicación de una política salarial común que reconozca las disparidades regionales y fije criterios de convergencia que eviten la competencia perversa que hoy se da en la asignación de salarios y prestaciones al personal docente y administrativo en el país. (Otto Granados 2005)

Una segunda medida conjunta que debe implementarse en beneficio del reordenamiento presupuestal, descansa en la facultad del Estado para incentivar la *movilidad geográfica de los docentes*, es decir maximizar el uso de la infraestructura física y el capital humano del sistema escolar, específicamente en las grandes zonas urbanas. Toda vez que el despoblamiento de los centros de las ciudades, los movimientos migratorios internos y el envejecimiento de la población en las zonas céntricas, ha provocado que haya escuelas en las zonas con un 20% del personal docente que recibe un salario pero no está activo, hecho que deriva en la pérdida de alrededor de 17 millones de dólares anuales. (Prawda y Flores 2005)