



Las políticas de empleo en México y el desarrollo regional

José Alejandro Jiménez Jiménez

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año IX, Número 29, Mayo - Agosto de 2005

El objetivo central del artículo es ofrecer elementos teórico-conceptuales acerca de la relación existente entre el desarrollo regional y local y el papel de las políticas de empleo en México en la consecución del desarrollo.

El desarrollo es, necesariamente, resultado de la concomitancia de los más diversos factores incluidos los ideológicos, es producto de los actores sociales y en tal sentido, obliga a identificar a quiénes interesa el desarrollo y para qué, así como a quiénes perjudica y por qué.

En el caso de países como México, el hecho de asimilar estas concepciones, significa aceptar que aún existe la necesidad de elevar el nivel de participación e identificar y orientar los factores que constituyen el punto de partida para cualquier proceso de desarrollo y para alcanzar el mayor aprovechamiento de todo el potencial interno que existe en los territorios.

The employment policies in Mexico and the regional development

The central objective of the article is to offer theoretical-conceptual elements about the existing relation between the regional and local development and the paper of the employment policies in Mexico in the attainment of the development.

The development necessarily, is a result of the concurrence of the diverse factors including the ideological ones, is product of the social actors and in such sense, it forces to identify to whom interests the development and why, as well as to whom harms and why.

In the case of countries like Mexico, the fact to assimilate these conceptions, means to accept that still exists the necessity to elevate the participation level and to identify and to orient the factors that constitute the departure point for any process of development and to reach the greater advantage of all the internal potential that exists in the territories

Introducción

El desarrollo en general, es un proceso complejo y multidimensional, en el cual confluyen diversos factores de carácter económico, estructural y social. En su consecución, los seres humanos somos el actor principal y los beneficiarios.

A su vez, y desde una perspectiva análoga, el desarrollo regional es una expresión de la concomitancia y confluencia de los factores del desarrollo¹, incluidos, principalmente, los actores que lo hacen posible. Se trata de un proceso que es resultado de la propia práctica de los agentes sociales. En el transcurso del desarrollo, los actores de la localidad aprenden y tienden a mejorar su desempeño.

En consecuencia, el incremento de las capacidades de los actores debería tradu-

¹ Esta idea de desarrollo pone atención en la acción participativa, deliberada y concertada de los grupos sociopolíticos, el uso de los instrumentos del poder político para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos productivos internos y lograr adecuadas vinculaciones externas, acordes con las aspiraciones sociales. Ello supone, entre otras cosas, la confluencia de las capacidades de investigación científica y tecnológica con la estructura del poder a fin de alcanzar las metas propuestas. Bajo esta concepción el desarrollo, necesariamente es resultado de la concomitancia de los más diversos factores incluidos los ideológicos, es producto de los actores sociales y en tal sentido, obliga a identificar a quiénes interesa el desarrollo y para qué, así como a quiénes perjudica y porqué.

cirse en un mejoramiento de su eficacia y eficiencia para cumplir con los objetivos y resultados del desarrollo regional, optimizando los recursos disponibles.

Dentro de las metas u objetivos que las personas se proponen, se encuentra el desarrollo de una región a partir de optimizar el uso de los recursos disponibles, y uno de sus indicadores es el empleo adecuado (es decir, eficiente y eficaz) de la fuerza de trabajo calificada. Su uso eficiente y eficaz no sólo es indicativo de crecimiento sino que, principalmente, cumple objetivos de transformación de la localidad o del territorio, vinculados a un «modelo» deseable, establecido en la estrategia de desarrollo elegida. En este sentido, si se tiene —entre otros indicadores— una mano de obra calificada para ciertos procesos (como la de los profesionales de la economía, ingenieros, biólogos, enfermeras, médicos, etcétera), que se encuentra subempleada o efectuando funciones distintas para las que fue capacitada, no se podría decir que se está optimizando el uso de dicho recurso; no se podría hablar de eficiencia y de eficacia en el uso de esa mano de obra calificada; ni, tampoco, de alcanzar la eficacia en las metas del desarrollo económico. Esto es así, porque éste no puede desvincularse de los indicadores del uso de las capacidades de los actores, en general; como de la fuerza de trabajo calificada, en particular.

Mediante ciertos indicadores es, relati-

vamente, sencillo medir los incrementos de productividad o competitividad de las empresas, o los empleos creados en un período determinado o los empleos creados en un período determinado; pero, no resulta sencillo medir el aumento del denominado *stock* de capital social o la mejora en la dinámica de las interacciones sociales —cuyo propósito sea el alcanzar la eficiencia y eficacia en las metas del desarrollo— como frutos de la eficiencia y eficacia del uso que los empleadores hacen de la fuerza de trabajo calificada de los profesionales de las ciencias particulares. En estos casos, se debe acudir a indicadores indirectos que proporcionen información sobre los mismos.

Por tanto, no se trata simplemente de tener indicadores de resultados en términos de desarrollo económico y empleo, sino de vincular esos resultados tanto al incremento simultáneo de las capacidades de los actores —en particular de la mano de obra calificada de los profesionales en las diferentes ramas del saber y sus empleadores— como a un florecimiento de la iniciativa política e institucional, de manera que se alcancen metas en términos cualitativos del desarrollo de una región o localidad.

De ahí que el objetivo de este trabajo es ofrecer elementos teórico-conceptuales acerca de la relación existente entre el desarrollo regional y local y el papel de las políticas de empleo en su consecución.

El desarrollo regional. Concepto, atributos y dimensiones

La discusión teórica alrededor de lo que se debe considerar por desarrollo ha estado matizada por el hecho de que se le ha igualado a crecimiento económico, igno-

rando factores sociales de importancia, sin los cuales se reduciría meramente a la existencia de procesos económicos cuantitativos.

Se distancian de esta concepción un grupo de teóricos como Mario Bunge, Pilar Zarzosa y Arturo Ornelas, este último considera [1986: 20-28] que el desarrollo es un proceso de naturaleza política, económica y social, por medio del cual los diferentes grupos sociales que componen la población de un país tienen acceso a oportunidades crecientes y semejantes para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales. Este enfoque representa un avance en el pensamiento; pues se reconoce la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo social, a la vez que se introduce el problema de la equidad.

Una definición habitualmente utilizada por algunos especialistas cubanos [Rodríguez, 1990a] plantea que el desarrollo es un proceso en el cual las relaciones de producción y los factores culturales se encuentran en estrecha interacción, cuya base es el desarrollo de las fuerzas productivas, que logran su realización en unidad con dichas relaciones. Este criterio, si bien lo reconoce como una categoría histórico-concreta, subestima factores de la superestructura² que interactúan con los elementos de la base económica, de cuyo proceso resultan determinadas transformaciones en la sociedad, en los grupos sociales y en los individuos.

²Los sentimientos, las creencias y las ideologías, entre otros elementos de la superestructura, inciden significativamente en la red de relaciones sociales de producción y, por tanto, en el rumbo del desarrollo, en un momento histórico-concreto.

Si a partir de estos elementos se busca en la bibliografía especializada el concepto de desarrollo pero referido a una región, es decir, al ámbito regional, se tiene que estudiosos como Sergio Boisier y Luis Lira, plantean que es un proceso localizado de cambios sostenidos que persiguen como finalidad el progreso permanente de la región, el progreso de la comunidad regional y en última instancia el de los individuos que en ella residen. Esta definición resulta un tanto ambigua, pues depende de la interpretación que se quiera dar al término progreso³.

Walter B. Stohr (1985), en una nueva concepción del desarrollo, plantea que éste aparece, cada vez más, como el resurgimiento de la capacidad humana en función de las condiciones históricas, sociales y culturales y requiere un proceso social de transformación en el cual los factores económicos, culturales, políticos, ecológicos y otros deben interrelacionarse mutuamente.

Bajo esta nueva concepción del desarrollo territorial, factores como identidad regional y la participación política territorial juegan un papel importante. Este nuevo enfoque de desarrollo conlleva a un cambio en la conceptualización del espacio como “territorio dotado de dinámica autónoma, agente de desarrollo económico y transformación social” (Furió, 1996). Así según el criterio de diferentes autores (Vázquez Barquero, 1999; Boisier, 1991), el espacio-territorio es un sistema de relaciones socio-

³ La idea de *progreso* normalmente suele asociarse al adelanto técnico y a la aplicación de nuevos métodos para lograr crecimiento económico; pero, no comprende, necesariamente, aquellos aspectos que tienen que ver con las potencialidades de la acumulación, la distribución del ingreso y la asignación de recursos. [Sunkel y Paz, 1977: 24]

económicas, socio-culturales, políticas, e institucionales, que poseen modos de organización y regulación específicos y condicionan los procesos de cambio y desarrollo.

La asimilación de estas concepciones, en el caso de países como México, conduciría a reconocer, por una parte, que existe aún la necesidad de elevar el nivel de participación, identificar y orientar los factores que constituyen el punto de partida para cualquier proceso de desarrollo o para alcanzar el mayor aprovechamiento de todo el potencial interno que existe en los territorios.

Por otra parte, representa la exigencia de vincular la capacidad humana en función de las condiciones históricas, sociales, culturales, naturales del espacio territorio, pasando a jugar un papel importante la identidad, la participación de los actores, sus estrategias de organización y los fenómenos de aprendizaje colectivo o formación del recurso humano.

A partir de estos criterios, en esta investigación se adopta la siguiente definición: el desarrollo en el marco regional, está dado por el conjunto de procesos de cambios cualitativos que se expresan en la forma de producción, distribución, cambio y consumo, en las condiciones de vida, la estructura social y la conciencia social, y por tanto, en el modo de vida de una sociedad dada; los cuales poseen una manifestación territorial, cuyo objetivo es lograr el bienestar de los individuos.

El desarrollo regional tiene su expresión cuantitativa y cualitativa en las dimensiones, las cuales se refieren a las diferentes naturalezas y perspectivas que poseen los actores y las relaciones que se dan entre ellos en los procesos de cambio, para alcanzar determinados estadios de desarrollo,

por lo que están determinados por las condiciones histórico- concretas existentes.

A partir de este criterio, en este trabajo se concibe que el desarrollo regional posee las dimensiones siguientes: la económica, la sociocultural, la demográfica, la científico-tecnológica, la medioambiental y la política, existiendo una estrecha interrelación entre las mismas.

De ahí que al hablar de desarrollo regional, cabe la pregunta sobre qué atributos o cualidades caracterizan este proceso. En la literatura especializada, manejada por el Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social (ILPES), se plantea que dichos atributos son: la capacidad de generación de excedentes económicos y de reinversión de éstos en la región para su crecimiento económico; la inclusión social o participación para alcanzar la equidad social, lo cual significa que en la toma de decisiones participen no sólo altos directivos del gobierno y empresarios, sino toda la comunidad regional; la protección del medioambiente en los procesos de cambio; y la sustentabilidad de dichos procesos.

El desarrollo regional plantea que la región posee dos fuentes de desarrollo, una de naturaleza externa y otra de tipo endógeno. Con relación a ésta última, se tiene la capacidad de organización que posee la región, la cual implica para la comunidad regional la descentralización territorial y financiera y una mayor participación en las decisiones, en términos de estilos y políticas de desarrollo.

Y con relación al individuo, dicha capacidad debe traer aparejada:

- La equidad social
- El acceso a empleo y servicios (calidad de vida)

- La participación en la toma de decisiones, transformándose los ciudadanos de participantes pasivos en activos

- Y la accesibilidad a la distribución de ingresos

Dentro de la dimensión económica se encuentran un conjunto de variables, siendo del criterio que entre las mismas se halla el empleo, lo cual se sustenta en su fuerte condicionamiento económico, dado por la política de crecimiento económico y de inversiones. Además, se justifica este criterio adoptado para esta variable ya que, desde el punto de vista del estudio de la población, corresponde al enfoque de la misma pero en su perspectiva económica.

Ello no niega que el empleo, como variable del desarrollo, expresa -en la evolución de sus objetivos y políticas específicas- las transformaciones que se van alcanzando en las formas de actividad vital y las relaciones sociales, la marcha de la estructura social y la equidad y, por supuesto, los cambios en las condiciones materiales y espirituales de vida de una sociedad determinada; es decir, tiene un efecto social que no debe obviarse a la hora de evaluar los impactos de las políticas de empleo.

El empleo como variable a considerar en el desarrollo regional

El satisfacer las necesidades ha sido el aspecto de la vida que ha ocupado la atención de los seres humanos a lo largo de su evolución histórica, y que ha contribuido en su acción antropogénica, al establecimiento de una determinada configuración de la región, así como a su deterioro o a la conservación del medio ambiente.

Es en el proceso por alcanzar esa satis-

facción que se ha generado una vivencia, una experiencia, un conocimiento, y cualquier *actividad laboral*⁴ o especialización en algún campo de la actividad económica productiva o de los servicios tiene su asiento en dicho proceso.

En ocasiones se piensa que con cubrir las necesidades básicas es suficiente, pero resulta que para poder satisfacerlas, se crean otras necesidades tales como la invención de instrumentos y formas nuevas para lograr esa satisfacción. Por ejemplo, el vivir la vida en general —o, en particular, vivirla en sociedad— implica enfrentar un complejo entramado de relaciones y exigencias distintas a una vida ermitaña; así que, para satisfacer las necesidades más elementales como alimentación, vestido y habitación, han ido surgiendo una diversidad de actividades laborales ubicadas en el ámbito de la producción o de los servicios.

Se puede decir que, de este origen proviene la base de toda producción y distribución de los bienes materiales; y que, de estas dos últimas actividades —fundamentales para la vida de los seres humanos— se ha ido derivando la estructura ocupacional⁵ existente en un momento y espacio geográfico dado.

Sin embargo, existe dificultad para comparar la estructura ocupacional de socieda-

⁴ *Actividad laboral*: ocupación que desarrollan los trabajadores y que les proporciona un medio de vida o le da un cierto *status quo* social. En las sociedades con economía de mercado, el trabajador se contrata libremente —aunque siempre obligado por la necesidad— y está sujeto a las denominadas condiciones del mercado.

⁵ Se entiende por *estructura ocupacional*, la clasificación en serie del conjunto de actividades laborales u ocupaciones que se encuentran ordenadas en función de su relación o complejidad de destrezas requeridas para su ejecución.

des diversas y en distinto período. Una de estas dificultades surge precisamente de la diversidad en el grado y forma del desarrollo alcanzado por ellas. Otro problema es la no concordancia en la clasificación que se hace de las ocupaciones y títulos. Asimismo, al cambiar las ocupaciones, las clasificaciones cambian pero como el cambio no es uniforme en todas las regiones y sociedades, surge el desacuerdo en alguna clasificación universal⁶ de la estructura ocupacional.

Existen clasificaciones típicas que, conforme la definición anterior⁷, integran actividades profesionales, técnicas, directivas, administrativas, ventas, cualificadas, semicualificadas y no cualificadas. Y la clasificación macroeconómica mayormente aceptada que clasifica la estructura en grandes rubros: sector primario, secundario y terciario, los cuales se subdividen en otras muchas ramas y subramas de actividades.

Bajo este contexto, derivado de la necesidad⁸, se ubica el empleo, el cual puede

⁶ Una de las clasificaciones más ampliamente aceptada ha sido la del *U. S. Bureau of the census* de 1943. Fue creada por Alba. M. Edwards, ordenando familias de ocupaciones de acuerdo a la capacitación requerida e ingreso correspondiente. Esta clasificación fue adoptada por varios países como Canadá, República federal Alemana, Francia, Italia, Japón, Suecia y Panamá. [Sins, 1979: 410].

⁷ Véase nota al pie número 5

⁸ En el ámbito de la ciencia económica, ya Carlos Marx señalaba: *Sin necesidades no existe producción y el consumo reproduce la necesidad* [Marx, 1859 (1973): 246]. Entonces, no es por casualidad el que los seres humanos hayan buscado explicaciones en torno a los fenómenos de la producción y la distribución, ni que esto haya conformado un objetivo de interés o de estudio que constituyó a la ciencia económica, sino que ha sido la necesidad en sus diversas formas de manifestación, la que ha llamado la atención analítica de diversos pensadores.

definirse como una categoría que sirve para indicar la ocupación laboral de las personas en alguna de las ramas de la producción o de la distribución de bienes y servicios. Dicha categoría sólo refiere al índice de personas en alguna ocupación laboral, sin que por sí sola pueda proporcionar información en cuanto a la calidad del empleo y su correspondencia con la cualificación del recurso humano utilizado. Para ello se hace necesario hablar de empleo adecuado y este concepto hace referencia a la eficiencia y eficacia alcanzada en el uso de la fuerza de trabajo calificada.

¿Qué es la eficiencia en el uso de la fuerza de trabajo calificada? La eficiencia⁹ es considerada como un medio que optimiza los recursos disponibles.

Así, se es eficiente cuando se alcanzan metas propuestas en los tiempos previstos, empleando para ello el mínimo de recursos humanos, materiales, financieros, y tecnológicos previamente asignados para cumplir con el objetivo.

En este sentido, la eficiencia puede observarse a través de la relación que se establece entre los recursos aplicados y el producto final obtenido. Es por tanto, la razón entre la cantidad del esfuerzo y el resultado; entre gastos e ingresos; entre el costo y el beneficio resultante. Tiene como objetivos mejorar la forma de hacer las cosas y lograr que los recursos (humanos, tecnológicos y financieros) sean aprovechados de la mejor manera posible. De modo que, al hacer correctamente las cosas y con una mejor utilización de los recursos disponibles se logra la eficiencia.

⁹ Cfr. Página en internet del Instituto Mexicano de desarrollo social (http://www.indesol.gob.mx/indesol/teleconf_15agosto03.htm)

La eficacia hace que exista una correspondencia en la relación objetivo/producto. Se es eficaz cuando se cumple (en el lugar, tiempo, calidad y cantidad) con las metas propuestas, o con los objetivos establecidos y se han producido los efectos deseados.

Es decir, existe eficacia¹⁰ cuando se logra la obtención del producto o los resultados esperados. Por consiguiente, éstos tienen que ser confrontados con los objetivos institucionales probando su íntima correspondencia. Normalmente se mide por el grado de cumplimiento entre el objetivo propuesto y el resultado obtenido.

En tal sentido, la consecución de metas o resultados del desarrollo debe contemplar la problemática de la eficiencia y eficacia en el uso de la fuerza de trabajo, como algo inherente a la aplicación de las políticas de empleo y como elemento indispensable del conjunto de políticas de desarrollo regional.

Las políticas de desarrollo regional

Hoy día, a las puertas del siglo XXI, uno de los principales temas de discusión y análisis es el que se refiere al rol del Estado en el marco de sus relaciones con las regiones. En ese contexto uno de los problemas de mayor trascendencia es la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo.

Cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés económico, social, político y medioambiental.

¹⁰ Cfr. *Ibidem*.

En tal sentido, las políticas de desarrollo regional desempeñan un rol fundamental.

Las políticas de desarrollo constituyen lineamientos que marcan pautas dentro de los marcos generales de actuación y se convierten en un instrumento de trabajo mediante el cual se pretenden alcanzar—desde el Estado, en forma sistemática y coherente— ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad.

El objetivo central de una política de desarrollo es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones.

Angela Ferriol y Alfredo González [1998: 1-19] son del criterio de que las políticas de desarrollo pueden considerarse como un sistema de transformaciones realizadas en la sociedad que transcurren en tres planos:

- Transformaciones materiales y espirituales en las condiciones de vida de la población.
- Transformaciones de la estructura social y de la equidad.
- Transformaciones de la conciencia, las formas de actividad vital y las relaciones sociales.

Estos tres planos tienen un fuerte condicionamiento sociopolítico, inherente al sistema imperante y al desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas. Ello origina cambios en las relaciones y formas de distribución de las riquezas, los cuales tienen su expresión en la equidad, la justicia social y el grado de satisfacción de las necesidades histórico-concretas [García, 1999],

como condiciones que posibilitan la reposición y generación continuada de las capacidades humanas.

De ahí que el proceso de transformaciones sociales introduce variaciones en la estructura de la sociedad, en la formación de grupos, capas y clases, de acuerdo con la posición socioeconómica que adopten. De esta forma se replantean las concepciones sociales y los valores que identifican a una sociedad dada. Estos cambios tienen su expresión en los patrones demográficos, dadas las nuevas formas de actividad que adoptan los individuos en su participación económica, política y social. Por tanto, se puede afirmar que existe una estrecha interrelación entre los tres planos de transformaciones antes señalados.

La política de empleo en el contexto de México

Al igual que en la mayoría de los países de América latina, la situación que caracterizó a la economía mexicana durante el primer lustro de los años setenta estuvo marcado, por un conjunto de complejos fenómenos tales como: excesivo endeudamiento externo, descenso de la relación de precios del intercambio, déficit de balance en los gobiernos centrales y empresas para-estatales, industrialización basada en una sustitución de importaciones con elevado proteccionismo, dependencia tecnológica, estructura industrial anticuada y no competitiva en los mercados internacionales, etc. En general, se decía que el patrón de acumulación, que había caracterizado a las economías capitalistas durante el período de postguerra, se hallaba agotado.

Para hacer frente a tales fenómenos, desde el último tercio de la década de los

setenta, se dio un viraje al gasto estatal, marcando una tendencia hacia su reducción —dicha reducción ha sido significativa e histórica, por las implicaciones de tipo socioeconómico que ello conlleva— aunque esto no significa que, ahora, el peso del Estado en la vida económica sea nulo, por el contrario, sigue siendo definitorio en lo que respecta a la subsistencia misma del sistema económico. Así lo confirman los programas de rescate, transferencias directas e indirectas de recursos desde el sector estatal hacia el sector privado y otros apoyos¹¹ fundamentales para la vida de las empresas.

Bajo esta tónica, durante la década de los 80, se reduce el Producto Interno Bruto (PIB)¹², se acelera la transferencia de recursos al exterior debido al incremento de la deuda externa, se amplía el desempleo y subempleo, se contrae el ingreso real de los trabajadores y se reducen los programas sociales en educación, vivienda y salud.

Es en este contexto, y desde 1982, que los conductores de la política económica mexicana, al reconocer los cambios mundiales, se han alineado al Fondo Monetario Internacional y, en consecuencia, han impulsado las políticas correctivas dictadas por tal organismo, se han saneado las finanzas públicas para adecuarlas a los requerimientos del capital internacional, por tanto, se dismanteló el proteccionismo y se ha insertado a la economía en los mercados internacionales, asumiendo los riesgos y compromisos que ello implica.

¹¹ Véase nuestra nota de pie de página número 14.

¹² Una estimación, a precios constantes de 1975, indica una tasa acumulada promedio de -1.5 %. Cfr. INEGI-SPP, Sistema de cuentas nacionales de México. 1990.

Entre los compromisos asumidos se encuentra la política laboral que está organizada bajo cuatro principios¹³ y ocho lineamientos centrales: 1) descentralización de funciones, de recursos fiscales y de programas públicos hacia los estados y municipios; 2) la privatización de los sistemas de seguridad social y sus respectivos esquemas de jubilación; 3) privatización¹⁴ de las empresas del sector paraestatal; 4) flexibilización laboral; 5) reforma de la legislación laboral (artículos 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo) en los marcos del neoliberalismo; 6) El control y flexibilización de los salarios; 7) una política de empleo acorde con los cuatro principios de la política neoliberal; y, 8) una política sindical restrictiva, desarticuladora y, en última instancia, destructiva.

Estos, conjuntamente con el resto de compromisos, significaron una reducción del gasto público en la casi totalidad de sus programas, se propició la venta, cierre o fusión de empresas paraestatales, secretarías de Estado, etc., en aras de efficientar la economía mediante la racionalización de recursos. Como resultado de ello, se gene-

¹³ Estos principios de la estrategia neoliberal para los trabajadores son los siguientes: productividad, flexibilidad, movilidad y polivalencia o multi-habilidad de la mano de obra (artículo 56 de la iniciativa de Reforma a la Ley federal del Trabajo).

¹⁴ En 1982, de las mil 155 entidades que el sector paraestatal tenía, se habían reducido a sólo 185 a fines de diciembre de 1996. Durante 1997 se otorgaron las licitaciones al sector privado para proveer de energía eléctrica privada y distribuir gas natural; asimismo se concesiona la telefonía celular, la administración portuaria y el Ferrocarril del Noreste y del Pacífico del Norte. En 1998 se establecen las bases para que las empresas particulares realizaran un sin número de obras de electrificación.

raron despidos masivos, —no sólo en los sectores mencionados, sino también en el conjunto de la economía, debido al cierre de las empresas privadas cuyas operaciones dependían del sector público— lo que ha ampliado la brecha entre el nivel de empleo que el aparato productivo o de servicios puede proporcionar y el nivel de oferta de mano de obra disponible. Es decir, no sólo se limitó la creación de los nuevos empleos necesarios para absorber a la creciente oferta laboral, sino que también se perdieron numerosos puestos de trabajo en el sector formal de la economía. Todo lo cual ha elevado los niveles de desocupación¹⁵ y subempleo abierto.

Tal situación se ha visto agravada por nuestra humana condición reproductiva que muestra tasas de crecimiento poblacional cuyas cifras, desde las dos últimas décadas, oscilan entre el 3% y 2.5% al año. Ello ha representado para la economía, una sobreoferta de fuerza laboral lo que, a su vez,

¹⁵ En el año 2001, la Encuesta Nacional de Empleo reportaba 89 mil plazas dadas de alta en el IMSS, las que sumadas a las registradas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), dan una cifra global de 115 mil 511 puestos laborales. Esta cifra significa que, para ese año, existe un déficit de empleos de 984 mil 489 personas sin posibilidades de acceder a un trabajo formal, que al sumarse a los 625 mil 567 despedidos, quiere decir que, el déficit de empleo ascendió a un millón 610 mil 56, si se considera que se requieren 1.1 millones de empleos para atender a las personas jóvenes que se incorporan anualmente a la P. E. A. (Población Económicamente Activa). A su vez, el INEGI reportaba durante el mes de mayo del 2002, que la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) fue de 2.70% de la PEA, cifra mayor a la TDA observada en igual mes del 2001, que fue de 2.47 por ciento. En cuanto al subempleo abierto se reconoce una cifra de un millón de personas (2.7% de la PEA). [ENEU, INEGI, 2002].

se ha constituido en un mecanismo que desvaloriza en general a la fuerza de trabajo¹⁶, cuando ésta se ofrece como un factor de la reproducción empleable por el capital.

Así que durante los noventa, y ya en un marco de acelerado proceso de globalización y apertura comercial, el fuerte desajuste financiero y cambiario, trajo como resultado que, en 1995, el producto interno bruto se contrajera un 6.32%; y que, en algunos sectores intensivos en mano de obra, como el de la construcción y comercial, la reducción de la producción fuese mayor (24 y 16%, respectivamente) [Flores, 2002: 1]. Esta situación manifestaba que, la estabilidad del empleo y la generación de nuevas fuentes de trabajo había pasado a depender, cada vez más, de la capacidad de las empresas¹⁷ para luchar en

¹⁶ Dicha circunstancia y por la necesidad de subsistencia, ha obligado a la mano de obra a negociar sus relaciones de trabajo más desfavorablemente y la sitúa en extrema debilidad frente al capital. Así ha venido sucediendo desde el sexenio pasado; y, durante los dos primeros años del mandato del Presidente Fox, los trabajadores, ante la amenaza del “despido” o del “cierre de la empresa”, aceptaron aumentos salariales menores a los promedios, tal y como ocurrió durante la revisión en la empresa Aeroméxico. Asimismo, se han visto obligados a aceptar los llamados “paros técnicos” o los “descansos” obligatorios, como ha ocurrido en la industria automotriz.

¹⁷ En marzo de 1999, el Presidente Zedillo envió una iniciativa de Ley para el fomento de la Investigación Científica y Tecnología, que fue aprobada a fines de abril. Con ello **se legalizaba el apoyo a centros privados de investigación con fondos públicos**. Se planteó que **tocaba al sector empresarial orientar a los académicos para la definición de las prioridades de investigación**; asimismo se establecía la competencia entre las instituciones públicas y privadas, como entre las personas, por la asignación de los fondos públicos. [Aboites, 1999: 1]

mercados más diversificados y competidos, lo que exigía acelerar la incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización encaminadas al empleo más eficiente y elástico de los recursos productivos frente a las cambiantes necesidades.

La Política de Empleo. Los programas, resultados e incongruencias

La política laboral implementada por el gobierno federal en los tres últimos sexenios ha sido la misma que los empresarios promovieron en 1988 y 1994. Esta política está marcada por los cuatro principios que caracterizan las políticas neoliberales (véase la nota número 13 del ítem anterior) y se echa a andar bajo el argumento¹⁸ de revisar las rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales que impiden una mayor absorción de mano de obra y mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores.

Así que, en los últimos años y en muchos países, se han adoptado las llamadas políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), como instrumento de atención a los problemas de desempleo y subempleo. Estas políticas buscan promover el empleo productivo, en contraste con las políticas pasivas de seguro de desempleo u otro tipo de subvenciones a la falta de empleo; para

¹⁸ En los países de América Latina donde se han implementado reformas a la ley laboral, el argumento ha sido semejante: “crear nuevos empleos”, pero ha sucedido exactamente lo contrario: desaparece la estabilidad en el empleo, se da paso a la contratación eventual bajo criterios de mercado (artículo 34 del proyecto mexicano de reforma a la ley laboral), reduciendo en salarios más bajos y menores prestaciones. Asimismo, la contratación no es por jornada sino por horas y sin derecho a la reinstalación por despido injusto, etcétera.

esto, se consideran —al menos a nivel del discurso del gobierno— como principales estrategias: *i*) el fortalecimiento de la oferta laboral, *ii*) el incremento de la demanda de trabajo y *iii*) el mejor funcionamiento de los mecanismos de interrelación del mercado laboral.

Para el caso de la economía mexicana, y desde la década de los ochenta, se habían implementado importantes políticas de mercado de trabajo. Una de ellas fue el Programa de Capacitación y Productividad (1984-1988), cuyo objetivo persigue fomentar el desarrollo de los recursos humanos como la estrategia principal¹⁹ de largo plazo, buscando favorecer la incorporación al trabajo de la población y apoyar la elevación de la competitividad, especialmente de la micro y pequeña empresa. Asimismo, se instrumentaron programas emergentes de empleo²⁰ y se fortaleció al Servicio Nacional

¹⁹ Debido al proceso de globalización y a la creciente integración comercial de la economía mexicana con otros países industrializados y en desarrollo, la elevación de la competitividad del aparato productivo nacional se ha constituido en uno de los factores estratégicos, que la postura oficial señala como fundamentales para el logro de los objetivos de empleo.

²⁰ Conforme a datos proporcionados por el SELA, en 1983 se crearon los siguientes programas de protección al empleo: Creación de Empleo Rural, Empleo en Áreas Urbanas Críticas, Defensa del Empleo y de la Planta Productiva Programa de Servicio Social. Sin embargo, los resultados son desastrosamente precarios. Para hacer frente a la demanda de nuevos empleos (1 millón de empleos por año, como mínimo) que se deriva de la incorporación de la población joven a la PEA, desde 1982 (año en que comienzan a aplicarse decididamente las políticas neoliberales) hasta el año 2002 debieron de haberse creado por lo menos 18 millones de empleos. Aunque de 1982 a 1994 se habían generado un

de Empleo (SNE)²¹ con la creación del programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT).

Durante la década de los noventa, el Programa de Capacitación y Productividad (1990-1994), enfatizó igualmente la importancia de los recursos humanos y del incremento de la productividad, como elemento estratégico de crecimiento y mejoramiento social. Por tanto, en este programa, la capacitación de mano de obra cumple un papel central en este proceso concediéndole una particular preeminencia como factor para mejorar el empleo, a través del incremento en la productividad y competitividad. La implementación del programa consensaba el criterio de que, sólo la acción socialmente concertada de todos los sectores haría posible alcanzar los objetivos, quedando bajo responsabilidad de todos los sectores, el desarrollo de los recursos humanos.

millón 417 mil empleos, estos se perdieron en un solo año, durante la crisis recesiva de 1995. Durante el período 1995-2000, el empleo no mejoró, observándose un rezago de alrededor del 40 %. Como los datos no tienen sentido si no se les relaciona con los empleos perdidos, entonces hay que agregar que, de 1982 al 2000, fueron despedidos 780 mil trabajadores del sector paraestatal, ferrocarrileros, petroleros, azucareros y del sector central del Gobierno. [Ortega, 1999]. Y, añadir que, durante los primeros 16 meses del Gobierno de Vicente Fox, se han perdido 954 mil 521 empleos. [Universidad Obrera de México, 2002].

²¹ El SNE es un organismo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que coordina su operación con los gobiernos de las entidades federativas. Tiene como objetivos: facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a los buscadores de empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir sus vacantes. El SNE fue creado en

Asimismo, el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (1995-2000), daba continuidad a los programas y acciones orientados al impulso de la capacitación; al mejoramiento de la competitividad a través de la elevación de la productividad y calidad en los centros de trabajo; el desarrollo de los mercados de trabajo regionales, y la vinculación de los agentes productivos.

Para llevar a efecto, los programas de capacitación y vinculación de los mercados de trabajo, se concertaron créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo con cargo al Gobierno Federal y los gobiernos estatales, preferentemente.

Bajo este plan, se manejaron los proyectos de Capacitación de Mano de Obra

1978, inició operaciones en cinco entidades federativas. **El SNE opera de manera descentralizada: el Gobierno Federal norma y transfiere recursos a los gobiernos estatales; éstos operan los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y aportan recursos adicionales.** Ninguna ley obliga a empleadores y solicitantes de empleo a utilizar al SNE; éste recurre a campañas para informar a la población y depende de la eficiencia y calidad de sus servicios para mantener y ampliar sus usuarios. En el año 2000, el SNE contaba, en coordinación con los gobiernos de los estados, con 123 oficinas operando en las principales ciudades de la república mexicana y 16 unidades delegacionales del Servicio de Empleo en el D.F.

Entre las principales actividades del SNE se encuentra la coordinación de acciones entre los distintos agentes públicos y privados que inciden en el mercado de trabajo; para el efecto, se creó un Comité Ejecutivo en cada SEE. Dichos Comités se conforman con representantes de organismos empresariales, instituciones de capacitación e instancias gubernamentales de promoción económica. Entre estas acciones se pueden mencionar los Talleres para Buscadores de Empleo y las Ferias de Empleo. [STyPS, 2000].

1988-1992, el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo 1993-1997 y el Programa de Modernización de los Mercados Laborales 1997-2001 que iniciara en julio del 97.

Conforme a datos proporcionados por el Servicio Nacional de Empleo, entre 1988 y 1996, el número de solicitantes de empleo y vacantes registradas se duplicó, alcanzando en este último año un número de 455 mil y 343 mil, respectivamente. De estos solicitantes, 71% fueron enviados a una vacante disponible, de los cuales 39.6% lograron, finalmente, colocarse en un empleo. Sin embargo, según datos disponibles del “Informe Mensual de la Población Derechohabiente”, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre el 1° de diciembre del 2000 —fecha en que asumió la nueva administración federal— y el 15 de noviembre del 2001, los empleos perdidos ascendieron a 538 mil 400, de los cuales 381 mil 378 eran “permanentes”, representando el 70.8% de todos los empleos perdidos; el resto de estos trabajos deshechos (157 mil 22 plazas) corresponde a trabajadores eventuales, o sea que, el 29.16% eran empleos “eventuales” [Jiménez, 2001].

Uno de los programas que tuvo gran aceptación por parte de los empleadores ha sido el PROBECAT²². Este programa ad-

²² El Programa de Becas para la Capacitación de los Trabajadores (PROBECAT) fue creado en 1984 como parte de los programas emergentes de protección al empleo, en dicho año proporcionó capacitación a 66,909 personas. En 1987, fue parte sustantiva del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra y, posteriormente, del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo. **Conforme al Diario Oficial de la Federación (4 de septiembre 2003) el programa se transforma en SICAT (Sistema de Capacitación para el Trabajo).**

quirió un fuerte impulso como instrumento de la política activa de mercado de trabajo. Sus objetivos (del programa) dejaron de limitarse a la atención coyuntural del desempleo abierto e incluyeron la vigilancia de los problemas estructurales relativos a la falta de calificaciones apropiadas de la mano de obra con relación a las exigencias ocupacionales del aparato productivo. Para ello, se crearon tres nuevas vertientes: a) Módulo de habilidades básicas y búsqueda de empleo; b) Capacitación mixta en micro y pequeña empresas; y c) Servicios integrales de capacitación y colocación.

Otro programa de apoyo a la micro empresa ha sido el de “Calidad Integral y Modernización” (CIMO)²³, el cual ha impulsado la configuración de servicios de

A través de los SEE (Servicio Estatal de Empleo), el PROBECAT (actualmente SICAT) efectúa las tareas de reclutamiento y selección de los becarios. También, por mediación de éstos se detectan las necesidades de capacitación en cada entidad federativa o región. Los principales modelos de atención del PROBECAT son: capacitación escolarizada (esta opción ha dejado de operar con el SICAT), capacitación mixta e iniciativas locales de empleo. Esta última modalidad comprende tres vertientes de atención: taller-escuela, capacitación para el autoempleo y apoyo a proyectos productivos de baja productividad (dejó de operar con el Sicat).

Mediante estudios de la demanda de la planta productiva se determinan las características de los cursos que habrán de ser impartidos. Con ello, se pretende adecuar la oferta de recursos humanos con la finalidad de facilitar su incorporación al trabajo. Conforme al programa, se cubre el pago de los instructores y el costo de los materiales didácticos, se proporciona una beca de manutención equivalente a un salario mínimo regional y se otorga ayuda para transportación. En 1996, el PROBECAT benefició a 544 mil personas.

²³ En 1996, el Programa CIMO apoyó la capacitación de 550 mil trabajadores y se beneficiaron a

capacitación y asistencia técnica adecuados a las características y requerimientos específicos de las micro y pequeñas empresas, en particular y conforme a sus posibilidades de pago.

En el financiamiento²⁴ de las acciones intervienen los organismos empresariales y el Gobierno Federal. Los primeros proporcionan instalaciones e infraestructura para las oficinas de las Unidades Promotoras de la Capacitación²⁵ (UPC) y las empresas beneficiadas efectúan el pago directo de un porcentaje de los costos de las acciones. Por su parte, el Gobierno Federal, aporta los honorarios de los promotores así como la parte restante de los costos de las acciones.

En la práctica, las entidades federativas no implementan una política de empleo

175.000 empresas, principalmente micro y pequeñas.

La operación de CIMO se realiza a través de las Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC), que son instancias creadas y operadas con la participación tanto del sector público como privado. Las UPC localizadas en todo el país están relacionadas con los organismos empresariales locales que actúan como copatrocinadores, orientadores de la acción del programa en el medio local y regional, siendo vigilantes de su correcto funcionamiento. Cfr. Pagina de la revista *Capítulos* del SELA (<http://www.sela.org>)

²⁴ Para el caso de las pequeñas y medianas empresas, el gobierno cubre el 35% de los **costos en acciones de capacitación** y en un 70%, para el caso de la micro-empresa. En **asistencia técnica**, la participación pública es del 30% para el caso de la pequeña y mediana empresa; mientras que, para la micro es del 70%. En **formación de instructores**, se apoya con 70% de los gastos sin distinción en cuanto al tipo de empresa. Cfr. Pagina la revista *Capítulos* del SELA (<http://www.sela.org>)

²⁵ La empresa es la que selecciona a los capacitadores y consultores y que, en la mayoría de los casos, se trata de oferentes privados de la propia localidad o región.

específicas o independientes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. A través de su Sistema de Información, se mantiene comunicación con las empresas que buscan personal en las diferentes áreas. Es de observarse que la gran mayoría de opciones de colocación que ofrece la planta productiva está orientada a la incorporación de trabajadores cuyo nivel de experiencia, habilidades y conocimientos no rebasan el nivel medio-superior escolar.

La incongruencia de resultados:

Para comprender el porqué los programas de empleo no tienen los resultados señalados en el discurso, es importante, entre otras cosas, destacar que haber colocado a la productividad como el eje central de las relaciones laborales y sociales bajo el criterio único²⁶ de los empleadores, era poner nuevamente sobre los hombros de la clase

²⁶ Este criterio fue sostenido por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al presentar, al Senado de la República, la propuesta "Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo". Los abogados que elaboraron la propuesta (Carlos de Buen Unna y Nestor de Buen Lozano) señalaron que el propósito era muy claro: "*darle al patrón mayor apoyo legal para buscar más productividad y más facilidad en la movilidad dentro de la empresa.... Se ha pensado –decían– en el beneficio de las empresas: mayor movilidad, más flexibilidad para el manejo de los recursos humanos*". [De Buen y De Buen, 1995: 13]. (Cabe aclarar que esta posición no se ha modificado en lo absoluto y sino que ha sido impulsada, ahora, por el gobierno del Presidente Fox. Precisamente, el 28 de noviembre de 2003, la COPARMEX hacía un llamado a todos los empresarios del país para apoyar decididamente las reformas. Indudablemente que se está tensionando el clima de aparente estabilidad social y política ante la respuesta de reaglutinamiento, contra el neoliberalismo, mostrada por sectores de obreros, campesinos y populares,

trabajadora el costo de la aplicación de las políticas neoliberales y con mínimo²⁷ o a ningún costo para las empresas privadas.

Así, si se analiza el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se observa un conjunto de objetivos que, entre otros, no han sido cumplidos [*El Financiero*, 2000: 16]:

1. El apoyo a la generación de empleos no se ha cumplido. Se perdieron 954 mil 521 empleos en los primeros 16 meses del gobierno de Fox.
2. En lo que se refiere a “salarios dignos y creación de condiciones para la recuperación del poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores”, las cifras son más que elocuentes: el Salario Mínimo real ha sufrido una sustancial pérdida²⁸.

frente al Palacio Nacional, el 27 de noviembre del 2003.)

²⁷ La importancia de esto lo destacaron los directivos de la empresa GIDUSA (Grupo Industrial Durango), al subrayar que lo ocurrido (la planta fue cerrada, para reducir los costos laborales. Todos los trabajadores fueron despedidos y luego liquidados. Así se puso fin a un Contrato Colectivo de Trabajo que tenía una antigüedad de 55 años, mediante un convenio que costó a la empresa 160 millones de pesos) coincidía con la política laboral del Presidente Vicente Fox Quesada: “al abrir la posibilidad de las empresas mexicanas de contar con la flexibilidad necesaria para instalarse en la competitividad internacional, *con estructuras laborales de menor costo y mayor productividad, mediante la liquidación de contratos colectivos de trabajo obsoletos y no competitivos, sin violar los derechos de los trabajadores*”. [Rodríguez, 2001: 28].

²⁸ “De 1982 al 2002, el salario mínimo general se precipitó en 72.25%, al pasar de 39.20 al día en 1982, a 10.88 pesos diarios en el 2002 a precios constantes de 1994. Para que el minisalarío estuviera apenas al nivel de 1994, se requiere de un aumento

3. El coadyuvar con una política económica que fortalezca la soberanía nacional, tampoco puede cumplirse, en tanto que no disminuya la dependencia económica y tecnológica que ejerce la economía de los Estados Unidos de América sobre la economía nacional.

4. El respeto a los derechos de los trabajadores mexicanos inmigrantes en USA también se ha incumplido, pues no se han defendido a los inmigrantes ante las injusticias de la Border Patrol, ni se actúa frente la Suprema Corte de Justicia estadounidense, que niega derechos laborales y sindicales a los trabajadores inmigrantes mexicanos.

5. Hacer copartícipes a todos los actores involucrados e interesados, a fin de analizar la realidad y la normatividad laboral, y dar pauta a consensos, es uno de los puntos más dolidos, pues al formularse la iniciativa de reforma laboral sólo se halla presente la propuesta del sector privado. Tanto el Congreso del Trabajo (CT) como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) se han deslindado de la “reforma laboral” redactada por la STPS y acusan al Secretario del Trabajo de no tomar en cuenta los puntos de vista del movimiento obrero²⁹.

no menor del 292.17%, debido a que se requieren cuatro salarios mínimos para adquirir una Canasta Básica Indispensable (CBI), de apenas 40 productos”. [Juárez, 2002]

²⁹ La reforma del Gobierno Federal es contraria al artículo 123 de la Constitución, además de ser regresiva en cuanto a un conjunto de derechos consagrados por la lucha de los trabajadores y respalda-

6. Asimismo, el sector social de la economía que, se decía, se iba a fortalecer, destinando presupuesto para capacitación y asistencia técnica, ha sido uno de los sectores más afectados por las políticas restrictivas al gasto público federal. El recorte, a principios del 2002, de más de 10 mil millones de pesos en este renglón afectó directamente al sector salud (IMSS) y al sector educativo (SEP).

7. El respeto al derecho de huelga de los trabajadores tampoco se ha cumplido. La huelga del Sindicato Nacional Revolucionario de Trabajadores de Euzkadi fue declarada improcedente por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA). Este punto, queda seriamente cuestionado con la propuesta de la STPS que mediante el artículo 357-a, obliga al desahogo de un recuento de los trabajadores antes del estallamiento de la huelga con el fin de determinar su voluntad. Y, a los 30 días de haber iniciado la huelga, las Juntas ejercerán el arbitraje obligatorio para decidir si la mayoría de los trabajadores quieren seguir o no el movimiento (artículo 937).

En suma, se puede decir que la pérdida de empleos, derivada de la reducción presupuestal gubernamental, el cierre de empresas tanto públicas como privadas y la creciente incorporación de nueva población a la PEA han sido factores que, por una

dos por una revolución (la primera del siglo xx a nivel internacional). Es de entenderse que, por su parte la UNT y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) tengan una propuesta alternativa que evidentemente puede no coincidir con los lineamientos del juego neoliberal.

parte, acrecentaron la oferta de mano de obra y, por otra, contrajeron la demanda laboral desde los centros de trabajo.

La tendencia de una contracción del sector primario y casi nulo crecimiento del sector secundario de la economía mexicana, aunada a un crecimiento desproporcionado del sector servicios³⁰ y comercio, significan que no se está promoviendo la actividad productiva real y que la mano de obra empleada esté aglomerada en el sector terciario. Lo que a largo plazo generará, entre otras implicaciones, mayores problemas de dependencia económica, precios y de control de cambios.

La experiencia internacional ha hecho evidente que la aplicación de las políticas neoliberales no ha significado la apertura de nuevas fuentes de empleo. Sin embargo, es un hecho que la necesidad de subsistencia nos hace vivir a cuenta de un empleo y la consecución de éste está, entre otros factores, condicionada por la inversión de montos importantes de capital en diferentes actividades productivas y de servicios, que implican las metas de un desarrollo comprometido con su entorno y la sociedad.

Conclusiones:

Juzgada por los resultados, la política de empleos sujeta a los vaivenes de las llamadas fuerzas del mercado no ha podido cumplir expectativas del desarrollo que sean de interés económico, político, sociocultural y medioambiental, comunes al bienestar social.

³⁰ En el estado de Puebla, el sector primario reportaba un 7.2% de personal ocupado, el sector secundario un 11.8% y el terciario, 56.6%. [Campos, 2001].

Para alcanzar las metas del desarrollo regional, se deberá lograr una economía más diversificada e integrada que derive del progreso en el conocimiento y la mejor organización técnica, pues de ello depende que el efecto multiplicador en la región sea mayor. De esta manera, los agentes económicos (consumidores o empresas) tendrán mayor tendencia a gastar su dinero en la región si encuentran en ella los bienes y servicios que necesitan. Si la entrada de capitales garantiza estos fines, coadyuvaría a elevar el nivel de empleo y disminuir las disparidades del desarrollo.

Los programas gubernamentales parecieran no estar orientados a promover crecimiento económico con empleo digno y productivo, sino más bien a responder a las demandas y conflictos cotidianos en materia de empleo de aquellos lugares donde —mediante los Servicios Estatales de Empleo (SEE)— hay proveedores de capacitación, es decir, en las grandes ciudades. No es que los programas funcionen mal, sino que estos programas no constituyen políticas laborales en sentido estricto; es decir, que garanticen un empleo estable, digno y adecuado al recurso humano cualificado.

Tristemente, en las últimas décadas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada por Ley de las políticas de empleo, fue perdiendo su papel rector en materia de políticas de empleo y ha elaborado programas que pueden mostrar resultados interesantes, pero que no pueden resolver problemas derivados de la falta de inversiones. En consecuencia, se requiere de potenciar las fortalezas económicas de las regiones, mediante políticas de empleo que

replanteen el papel que regionalmente puede tener la inversión pública.

Esto no quiere decir que se reduzca el papel de la inversión privada sino potenciar su rentabilidad y disminuir costos.

En este sentido, es evidente que el Estado debe intervenir por medio de políticas fiscales, para mantener un nivel suficiente de demanda global; ya que no puede dejarse a las ciegas fuerzas del mercado el logro de objetivos como los ya señalados. Pues lo importante es que la región, como entidad abierta, se encuentre en situación de competencia con otras regiones, no sólo desde el punto de vista de los intercambios comerciales, sino también en cuanto a **la atracción y la retención** de los factores de producción (fábricas, ideas o población) que forman su base económica.

La experiencia de otras regiones ha demostrado que, los apoyos de los gobiernos locales a las empresas, bajo cualquiera de sus formas —exoneraciones fiscales, tarifas preferenciales para los gastos locales (agua, electricidad, etc.); ventajas sobre el inmobiliario industrial; terrenos o edificios cedidos a la empresa con condiciones particulares (alquiler con opción de compra, alquiler reducido, entrega gratuita); y construcción de infraestructuras públicas adaptadas a las necesidades de la empresa (carreteras o parques industriales)— han sido un buen mecanismo para lograr los objetivos de atracción y retención mencionados. Bajo este contexto puede ubicarse el efecto regional sobre la creación de empleos desde la acción gubernamental.

Por otra parte, no se debe olvidar que en una economía abierta a otras regiones, son precisamente los flujos de conocimiento y los mecanismos de difusión los que pueden

marcar la diferencia entre niveles y logros del desarrollo. Además, no pueden descuidarse los aspectos endógenos que son importantes para el desarrollo regional como las capacidades innovativas de las personas y el dinamismo local. Así como los factores de orden cultural, institucional y psicológico que son la base de los cambios socioeconómicos de las regiones. Estos atributos expresan el nivel de desarrollo de una comunidad y su capacidad de innovar. La disciplina y la cohesión social, dependen tanto de los valores familiares y culturales como de las políticas económicas. De otra manera no podríamos entender el porqué ciertas poblaciones asimilan y adoptan nuevas tecnologías más rápidamente que otras.

Por último, cabe advertir que para que el mercado laboral produzca resultados significativos en el empleo formal o en los ingresos reales, se requieren de algunos años de crecimiento sostenido, de ganancia

cial y de productividad importantes. Desde tal perspectiva, los proyectos del ALCA tampoco vislumbran con claridad las acciones para integrar a los profesionales cesantes o la formación de la mano obra que formule la nueva estructura productiva, comercial y de servicios derivada del ALCA. Esto pone de manifiesto que la integración regional que auspicia el ALCA podrá generar crecimiento económico, pero no servirá para alcanzar la equidad social, pues para ello era necesario que, desde un principio y como parte de la estrategia del desarrollo regional endógeno, se tuviese en cuenta la inclusión social o participación, lo cual significa que en la toma de decisiones participasen no sólo altos directivos del gobierno y empresarios, sino toda la comunidad regional involucrada. Por otra parte, el proceso del ALCA cuestiona seriamente la protección del medioambiente en los procesos de cambio y el logro mismo de un desarrollo equilibrado.

Bibliografía:

- Aboites, Hugo (1999) "Un IFE de la ciencia" en suplemento del periódico *Lajornada*, 3 de mayo.
- Boisier, (1991) *La Gestión Regional: Un enfoque Sistémico*. Cuadernos del ILPES. Santiago de Chile.
- Bouza Suárez, Alejandro (2000) *Revista cubana Salud Pública*, Vol. 26. Ciudad de la Habana.
- Campos Ríos, Guillermo (2001) *El mercado de trabajo en el estado de Puebla*. S/E. Equipo de Estudios Industriales y Fac. de economía, BUAP.
- De Buen Unna, Carlos y Nestor de Buen Lozano (1995) "Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo" en la *Revista Laboral*, Año IV, N° 37, México, 1995.
- De Dios, Ana, Ramón González y Rafael Montejo (2002) "La Gestión del Desarrollo Regional en Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad" *Revista: Economía, sociedad y territorio*, Vol III, N° 12, julio-diciembre. El Colegio Mexiquense, A.C. México.
- De Mattos, Carlos (2000) "Ciudades y territorios en un espacio mundial globalizado y competitivo" Universidad de Camagüey, Cuba. Revisión Marzo-junio 2000.
- Diario Oficial de la Federación (2003) *Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT)* 4 de septiembre.
- Ferriol, Angela y Alfredo González (1998) *Política Social: Un enfoque para el análisis en Cuba: crisis, ajuste y situación social (1990-1996)*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba.

- El Financiero* (2000) Periódico, México, 1 de septiembre
- Flores Lima, Roberto (2002) "Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México". Revista. *SELA*
- Furio Blasco, Elier. (1996) Desarrollo Territorial y procesos de innovación: Los milieux innovateurs. Working papers, IRER, 9, Université de Neuchâtel
- García, Román (1999) *Desarrollo Humano, Justicia Social y Periodo Especial*, s/e Ciudad de La Habana, Cuba
- Garza, Gustavo (1999) *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México (1940-1991)*. El Colegio de México. México.
- INESOL (2003) *La Participación Ciudadana y el Gobierno Municipal*. Síntesis de Modulo 15, Agosto 15
- INEGI (1990) *Sistema de Cuentas Nacionales de México*
- INEGI (2002) *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*. Mayo.
- Jiménez, Raúl (2001) "625 mil 567 empleos perdidos" en revista *Trabajadores en línea*. Noviembre - Diciembre No. 27 (<http://www.uom.edu.mx/trabajadores/27raul.htm>)
- Juárez Sánchez, Laura (2003) "La contención de los salarios pieza clave de la restructuración del capita" en revista *Trabajadores en línea*. Noviembre - Diciembre No. 33
- Martín Romero, José Luis (2000) "La problemática del empleo en Cuba: reflexiones, hallazgos y propuestas" en revista *Trabajadores en línea*. Mayo - Junio No. 18
- Marx, Carlos (1973) [1859] *Contribución a la crítica de la Economía Política*. Ed. F. C. E. México.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1989) "Escolaridad y dinámica de los mercados de trabajo" en *Ajuste estructural, mercados laborales y T.L.C.* Centro de Estudios sociológicos de El Colegio de México. Fundación F. Ebert y el Colegio de la Frontera Norte.
- (1990) Relaciones de la Educación Superior y el Sistema Productivo. En *Revista de Educación Superior*, N° 76, octubre-diciembre, México.
- (1996) Diferenciación Institucional de la educación superior y mercados de trabajo. Seguimiento de egresados de diferentes instituciones a partir de las universidades de origen y de las empresas en que trabajan. ANUIES, México.
- Muñoz Izquierdo, C. y Rubio A., Maura (1992) Investigaciones sobre las relaciones entre la Educación y el empleo: El caso de México en Pablo Latapí (Comp.), *Educación y escuela. III. Problemas de Política Educativa*, Ed. Nueva imagen, México.
- Ornelas, Arturo (1986) "Desarrollo rural. Estrategias y políticas", Revista *Documentos*, No. 21, Octubre
- Ortega, Max (1999) "Política laboral zedillista, 1994-1999." Mimeo. IX Encuentro Nacional de Historia del Movimiento Obrero. Mayo.
- Padua, Jorge (1996) Planificación y recursos humanos en Aurora Loyoy y Jorge Padua (Coords.) *Economía y políticas en la educación*. Ed. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C.
- Rodríguez, José Luis (1990) *Desarrollo económico de Cuba. 1959-1988*. Ed. Nuestro Tiempo, México.
- (1990a) Estrategia de desarrollo económico en Cuba, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba
- Rodríguez, Luis Ángel (2001) "Invertirá GIDUSA 50 mdd para reabrir la planta de Atenquique", en periódico *El Financiero*, México 14 de septiembre.
- Samuelson, Paul y Nordhaus, William (2002) *Economía*. (17 ed.); Ed. Mc. Graw Hill, España.
- Sins, David L. (1979) "Ocupaciones, profesiones y carreras" en *Enciclopedia Internacional de las ciencias Sociales* Ed. Aguilar, España.
- Sunkel, O. y Paz, P (1977) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI editores, México.
- STyPS, (2000) *Manos a la obra. México*. Servicio Nacional de Empleo.
- Universidad Obrera de México (2002) "Con Fox: 2.1 millones de déficit de empleos y caída del salario contractual" en la Revista *Hoja obrera en línea*. N° 47, junio. (<http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob47.htm>)
- (2002a) "Contrarreforma Laboral" Hoja obrera en línea. N. 46, mayo. (<http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob46.htm>)
- Vázquez Barquero, Antonio. (1999) Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ediciones Pirámide. Madrid.