

Comentarios sobre la ponencia: Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial.

Jesúsvaldo Martínez Soria
Instituto Belisario Domínguez, Senado
Facultad de Economía, UNAM

15º DIÁLOGO NACIONAL
POR UN MÉXICO SOCIAL

RECONSTRUCCIÓN PARA
EL DESARROLLO

Auditorio Mtro. Jesús Silva Herzog, Posgrado de la Facultad de Economía. Circuito
Mario de la Cueva s/n. Ciudad Universitaria. CdMx.
www.pued.unam.mx pued@unam.mx

Programa Universitario de Estudios de Desarrollo UNAM
Asociación de Economistas de UNAM
Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

Agradecimientos

- Muy buenos días a todos. Quiero agradecer la invitación a Enrique Provencio, a Rolando Cordera y Mario Luis Fuentes, por la generosidad con la que nos han abierto las puertas a estos espacios de análisis y discusión
- Gracias también a los autores de la ponencia: Claudia Schatan, Saúl Escobar y, muy especialmente, a Norma Samaniego, por compartirla previamente y, sobre todo, por el desarrollo de las líneas que abarcan con amplitud los principales asuntos del trabajo, el ingreso y la protección social.
- Se trata de un conjunto de reflexiones muy completas que describen con claridad las vías, para restituir las relaciones productivas y del trabajo, que conduzcan a la reconstrucción del desarrollo
- Haré sólo un par comentarios breves a la ponencia, pero quisiera detenerme en tres aspectos señalados en el texto: el empleo formal, la seguridad social universal y el seguro de desempleo

Comentarios

En la ponencia se señalan las oportunidades que representan el T-MEC y las estrategias de *nearshoring*, entre otras condiciones del exterior, para atraer inversiones y generar empleo. Se advierten también las fuerzas que juegan en contra de la expansión del empleo. Aquí agregaría sólo un par de factores que ponen en riesgo la atracción de inversiones extranjeras y la generación de puestos de trabajo.

1. Los bajos niveles de formación bruta de capital fijo del sector privado, asociados a la falta de un entorno de confianza y expectativas de crecimiento. Inversiones que han sido afectados también por los desequilibrios productivos provocados por la pandemia y ahora enfrentadas al incremento de las tasas de interés.
2. El grado de incertidumbre inducido por las decisiones de política y la gestión gubernamental, que en los últimos años han afectado el Estado de derecho y la previsibilidad en la ejecución de las reglas y el cumplimiento de los compromisos contraídos. La certidumbre para expandir negocios o implantar nuevos, se ha visto afectada por la debilidad en los esfuerzos de política económica para promover una recuperación productiva y vigorosa, por un lado, y por otro, por las decisiones gubernamentales que les restan confianza a los inversionistas internacionales, ya sea por la cancelación de grandes proyectos de inversión y de contratos mercantiles o por el cambio unilateral de las reglas, lo que configura una condición adversa para la atracción de capitales extranjeros.

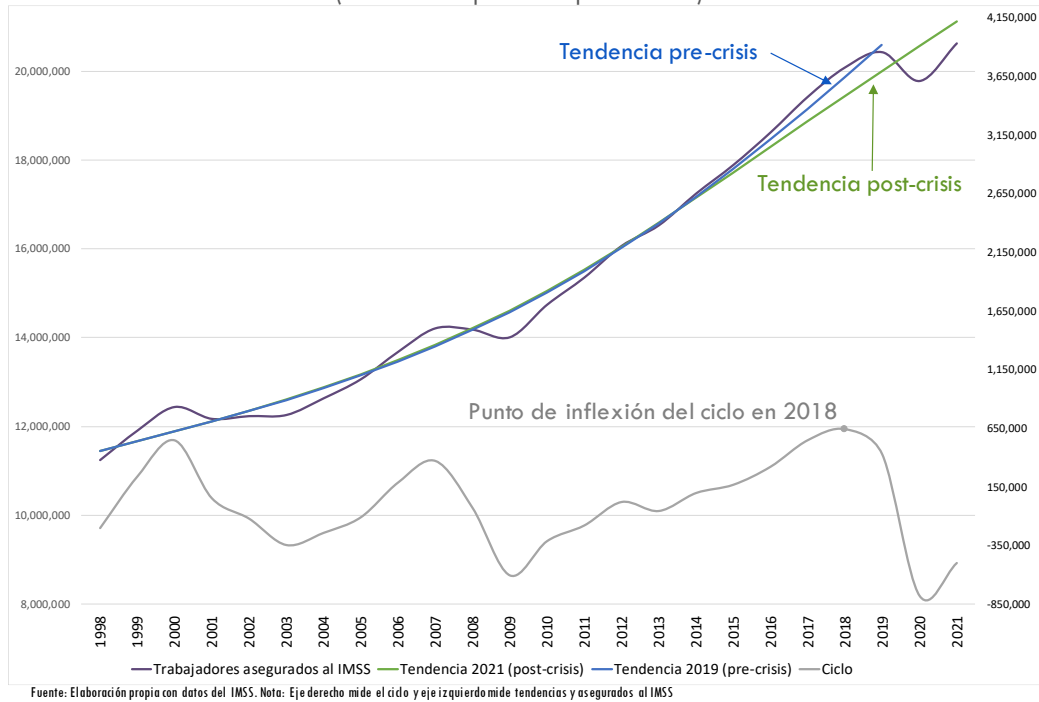
Por tanto, en un entorno de crisis y débil recuperación, con bajo nivel de inversiones privadas y públicas y un alto grado de incertidumbre que, en lugar de disiparse, es fortalecido por las acciones de la autoridad pública, lo que puede constituirse es un escenario con expectativas de crecimiento insuficientes para mantener altos niveles de la IED.

1. Empleo formal (primera gráfica)

Frente a las condiciones recientes de la economía y del mercado de trabajo, cabe preguntarse si es posible que se haya gestado un cambio estructural que modifique significativamente las perspectivas de crecimiento del empleo formal. Permítanme presentar un ejercicio que ayuda a dimensionar el esfuerzo que habría que hacer en la reconstrucción de las capacidades para generar empleo formal.

Ciclo y tendencias del empleo formal

(Número de trabajadores incorporados al IMSS)



A modo de hipótesis, es pertinente considerar la severidad de la crisis, las deficiencias de la gestión pública, la desaceleración pre-pandémica y la fragilidad en la recuperación de la economía mexicana, como precursores de un cambio estructural en el mercado laboral que se exprese en una tendencia de largo plazo con menor capacidad de creación de empleo formal. Esta hipótesis se puede sostener a la luz de los resultados que arroja el análisis de las variables del ciclo y de la tendencia del empleo formal registrado en el IMSS.

Como se aprecia en la gráfica, el ciclo más reciente del empleo alcanzó un nivel máximo en 2018 e inició su declive en 2019 (ver la curva de color gris del fondo de la gráfica). El impacto de la pandemia y de su gestión pública produjo un desplome acelerado y profundo en 2020, que implicó perder 1.1 millones de empleos formales entre marzo y julio de 2020; pero desde noviembre de 2018 se habían perdido ya 200 mil puestos de trabajo, lo que da cuenta de la debilidad en la capacidad de creación de empleo formal que ya se había instalado en la economía nacional.

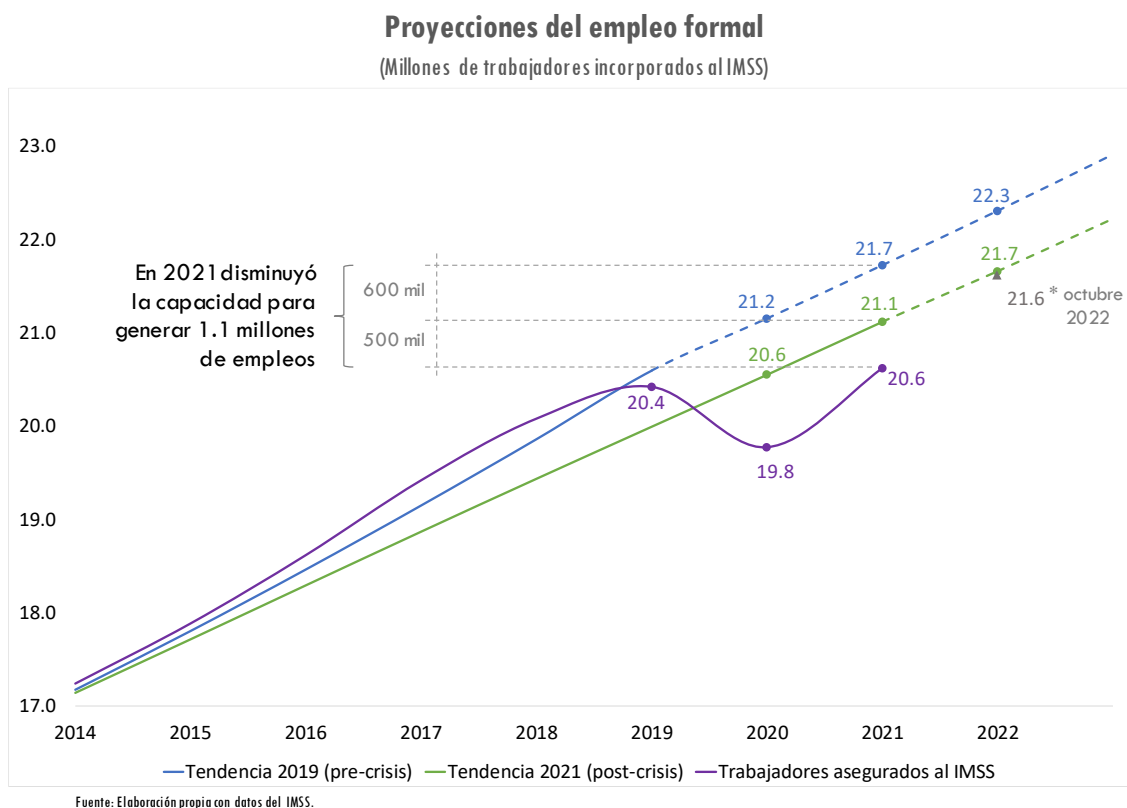
El profundo impacto de 2020 en la evolución del ciclo ha producido una alteración importante en la pendiente de la tendencia que subyace en el número de trabajadores formales -representada por la curva de color morado-. En la gráfica se aprecian las dos curvas ascendentes que representan la tendencia de largo plazo del empleo. En el primer caso -la curva de color azul y de mayor pendiente-, la tendencia está estimada hasta 2019,

justo antes de la crisis. En el segundo caso -la curva de color verde con menor pendiente-, la tendencia está estimada hasta 2021, por lo que en ella se capta el impacto de la crisis.

Este ejercicio muestra el desplazamiento hacia abajo de la tendencia del empleo como resultado de la crisis, lo que supone un cambio drástico en las condiciones estructurales del mercado laboral y de las cadenas productivas. Los precursores, señalados anteriormente, produjeron efectos transitorios que significaron la pérdida acelerada y elevada de empleo formal, en una primera instancia, pero también pudieron haber alterado las condiciones de las relaciones productivas y del trabajo que afectan las capacidades de recuperación del mercado laboral.

Proyecciones del empleo (segunda gráfica)

Este cambio de tendencia deteriora directamente las perspectivas de crecimiento del empleo formal. Si se proyecta un primer escenario basado en el ritmo de crecimiento de la tendencia pre-crisis estimada hasta 2019 (de color azul), suponiendo (caeteris paribus) que la economía mexicana se hubiese mantenido estable y en ausencia de crisis, los niveles de empleo habrían alcanzado cerca de 21.2 millones de puestos de trabajo formal en 2020 y para 2021 se habrían superado los 21.7 millones. Este escenario aporta referencias que permiten dimensionar la pérdida del empleo con el impacto de la crisis y los niveles de empleo a los que conviene aspirar en una estrategia de recuperación.



En términos reales, el saldo negativo en 2020 fue de 647.7 mil empleos formales, según los datos originales del IMSS. Si se considera la cifra estimada con la proyección de la tendencia pre-crisis para ese mismo año (21.2 millones), el saldo hipotético de la pérdida de empleo fue de 1.4 millones de puestos de trabajo.

En la misma gráfica se proyecta un segundo escenario con base en la tendencia post-crisis estimada hasta 2021 (de color verde), considerando el impacto de la crisis. La proyección de esta tendencia reduce los niveles futuros de empleo por tener una pendiente menor y por su desplazamiento hacia abajo. Esto implica haber perdido la capacidad de crear más de 600 mil puestos de trabajo en 2021, pues la posibilidad de generar empleo en ese año se redujo de 21.7 a 21.1 millones.

De acuerdo con los datos del IMSS, a diciembre de 2021 se tienen incorporados 20.6 millones de trabajadores; faltaron por crear 500 mil empleos para lograr la meta más moderada de las proyecciones de la tendencia (21.1 millones) y más de un millón para volver a la tendencia pre-crisis (21.7 millones). Lo que dimensionan estas cifras es el tamaño del esfuerzo que debe realizarse para retornar a los niveles de empleo que la estructura productiva y el mercado laboral son capaces de lograr en el largo plazo.

Si las cifras de afiliados al IMSS no se incrementan con celeridad, la tendencia de largo plazo seguirá debilitándose y, probablemente, constituya un reflejo del cambio estructural que sufrió el mercado de trabajo y que ha deteriorado el potencial de crecimiento del empleo formal. Así lo parece indicar el dato de empleo a octubre de 2022, que se ubica en torno a la tendencia afectada por la crisis.

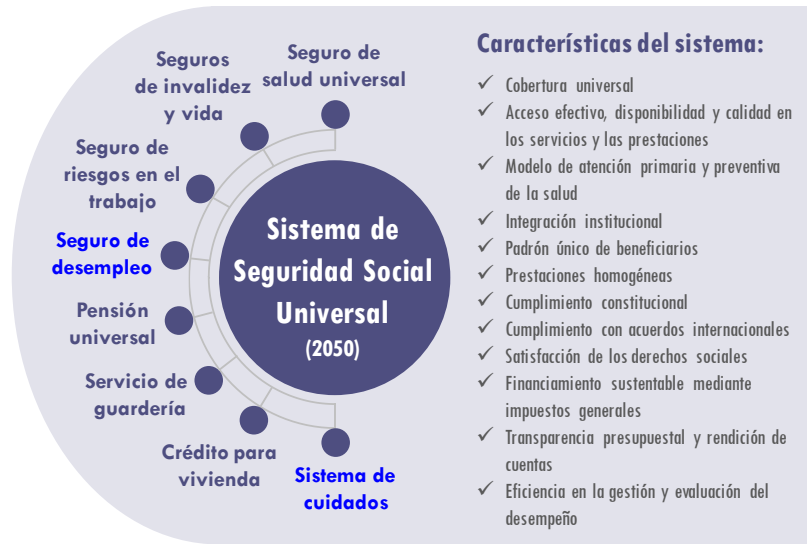
2. Seguridad social

Aunque los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas han intentado subsanar algunas de las deficiencias de la seguridad social, no se ha establecido desde hace mucho tiempo una política pública articulada y sigue pendiente una reforma profunda del sistema, que sea presupuestalmente progresiva, gradual en la implementación y en el alcance de los objetivos y que logre corregir las limitaciones actuales para garantizar la satisfacción de los derechos sociales y laborales en el largo plazo.

Decisiones estratégicas de transición (2022)



Seguridad social universal para un Estado de bienestar (2050)



Una reforma estructural del sistema de seguridad social puede representar una de las decisiones más importantes de la política pública para incidir en la desigualdad, la pobreza, la salud, la informalidad laboral y el desarrollo económico, si se instrumentan estrategias articuladas con las políticas fiscal, laboral y de salud pública; esto permitiría asegurar la arquitectura del Estado de bienestar que se requiere en el país.

Para alcanzar este objetivo conviene tomar decisiones legislativas y de política pública que tengan en cuenta los estudios recientes sobre la problemática actual de la seguridad social y las diversas propuestas de política que ya se han discutido en los últimos años. Entre ellas las del GNCD y las integradas en los distintos informes publicados por el PUED.

La reforma profunda de la seguridad social implicaría de facto una reconstrucción del sistema de salud pública, debido a su vinculación institucional y a la necesidad de otorgar servicios básicos de salud de manera universal.

La incorporación gradual de un mayor número de beneficiarios de la seguridad social supondría también el rediseño de los regímenes de aseguramiento y la adopción de políticas laborales y fiscales que fortalezcan las tareas de inspección y fiscalización, que ayuden a reducir la informalidad del empleo.

La expansión de la cobertura y de las prestaciones y servicios públicos tendría un impacto presupuestal importante, que requeriría una reforma al sistema fiscal para garantizar las fuentes de financiamiento, la eficiencia en el gasto social y las condiciones de crecimiento económico que favorezcan la sustentabilidad del sistema. En definitiva, la reforma a la seguridad social implica la acción coordinada del Estado en distintos ámbitos.

Un proceso de reconstrucción como este adquiere una dimensión y una complejidad significativas, con desafíos legales, institucionales y financieros difíciles de resolver en poco tiempo; por lo que es pertinente implementar, en el corto plazo, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el sistema. Es decir, conviene tomar, en el futuro más próximo, decisiones de política que constituyan una fase de transición hacia un sistema de seguridad social universal, configurando una ruta de largo plazo de reconstrucción del desarrollo, con avances estratégicos en el corto plazo. Estas medidas estratégicas que convendría impulsar en el corto plazo, se observan en la parte izquierda del esquema, y constituyen un piso de protección social para todas las personas independientemente de su condición laboral.

El objetivo de largo plazo es construir un sistema de seguridad social con cobertura para toda la población, que integre los diversos subsistemas e instituciones actuales, que garantice el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y de las prestaciones sociales con un financiamiento sustentable basado en impuestos generales. La seguridad social universal que sea la base de un Estado de bienestar futuro tendría que contar con dos instrumentos ausentes en el sistema actual: un seguro de desempleo y un sistema de cuidados.

3. Seguro de desempleo

Agrego sólo algunas ideas sobre el seguro de desempleo.

La adopción de un seguro de desempleo le permitiría al Estado mexicano cumplir con la disposición constitucional de ofrecer un seguro de cesación involuntaria del trabajo y fortalecer el conjunto de prestaciones del sistema de seguridad social vigente.

Al proteger, parcial y temporalmente, el ingreso de una persona que de manera involuntaria ha finalizado su actividad laboral, asegura la continuidad de un nivel de consumo para subsistir mientras se reincorpora al mercado de trabajo.

Representa la oportunidad de realizar una búsqueda más selectiva de empleo, sin tomar decisiones precipitadas, y reinsertarse en un puesto de trabajo acorde a las características profesionales y a las preferencias de las personas. Ello implica una mayor eficiencia en la conexión entre la oferta y la demanda de empleo.

Estas circunstancias también evitan el crecimiento de la informalidad laboral, pues se reduce el costo de oportunidad entre el desempleo y la ocupación en actividades informales de subsistencia temporal. En este caso, un trabajador puede concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de empleo o en obtener capacitación para elevar sus competencias laborales, en lugar de dedicarse a ocupaciones de baja productividad con remuneraciones mínimas.

El seguro también ayuda a atenuar los efectos macroeconómicos de las recesiones en los niveles de ingreso y gasto agregados, por lo que es considerado un estabilizador automático

al reducir el impacto de los ciclos económicos. Asimismo, genera efectos redistributivos a favor de los trabajadores más inestables y vulnerables, contribuye a mitigar las carencias sociales y los riesgos de caer en situación de pobreza y favorece la estabilidad social y la reducción de la desigualdad económica.

Convendría, por lo tanto, instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria, con duración de entre 3 y 9 meses, con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización (de 26 semanas en las últimas 52 laboradas), con un periodo de carencia (de por lo menos una semana), tasas de reemplazo decrecientes, con compromisos de capacitación y vinculación laborales.

El diseño del seguro puede partir de un esquema muy básico, con 3 meses de prestación, tasas de reemplazo del 50% y compromisos de capacitación y vinculación menores. Aunque el objetivo final sería configurar un esquema más robusto que alcance los 9 meses de prestación, con una tasa de reemplazo que vaya reduciéndose del 90% al 60%, con 1 mes de carencia, compromisos de capacitación y vinculación mayores.

Eventualmente, el seguro desempleo se podría extender a otras modalidades de ocupación y no limitarse a los trabajadores formales, pues se podría crear un seguro de adhesión voluntaria para los trabajadores por cuenta propia, en su mayoría informales, que sea financiado por el Estado y por el beneficiario.

De manera complementaria, y para asegurar un ingreso mínimo por desempleo para todos los trabajadores que no se incorporan a una modalidad contributiva, convendría implementar esquemas asistenciales de subsidios, particularmente útiles en momentos de crisis.

Hasta aquí mis comentarios. Muchas gracias a todos por su atención.