

Dirección General del Servicio Público del Empleo, “Bases para una política del empleo hacia el sector informal o marginal urbano”. México: Dirección General del Servicio Público del Empleo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), el Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe, y por el Proyecto de Planificación y Promoción del empleo (PNUD/OIT).

Introducción

En primer lugar hay que hacer notar que —en contraste con otras publicaciones que se han hecho en México sobre temas conexos— el trabajo que aquí comentamos no sólo hace importantes contribuciones al conocimiento de la problemática que le incumbe, sino también proporciona interesantes vías de solución basadas en el planteamiento teórico claramente desarrollado en el mismo Documento. Se trata, pues, de una publicación coherentemente estructurada y que reúne los elementos necesarios para evaluar las políticas que propone. Así, en el diagnóstico de la problemática planteada aparecen en forma suficientemente explícita, tanto el conjunto de criterios en que se basan los cortes metodológicos adoptados, como los resultados cuantitativos que se obtienen a partir de cada uno de ellos.

Principales tesis del Documento

La importancia del sector informal ha sido demostrada en diversos estudios. Entre otras cosas, se ha señalado el papel regulador que dicho sector desempeña en la economía, al absorber a los egresados del sistema escolar que no encuentran sitio en el sector formal, así como al transferir a este último la mano de obra, de bajo nivel educativo, que en ocasiones puede serle necesario.

Con el fin de orientar nuestros comentarios, resumiremos las que a nuestro juicio constituyen las principales tesis defendidas por los autores del Documento:

- a) La consideración, como objeto de estudio, de un “sector informal” en la economía no presupone aceptar que exista un sector aislado del resto del sistema, sino sólo obedece a la necesidad metodológica de estudiar, por separado, las reglas de funcionamiento de uno de los elementos integrantes del propio sistema.
- b) Las actividades que componen lo que se ha caracterizado como el sector informal son aquellas que se han tornado marginales a causa de la modernización y concentración del capital experimentadas en otros sectores del sistema económico.
- c) En el sector informal existen algunas ramas cuyo desarrollo debería ser favorecido mediante una serie de medidas adoptadas explícitamente con ese fin. Estas ramas son consideradas como potencialmente dinámicas porque no ocupan una posición demasiado desventajosa respecto a las que forman parte del sector formal, sea por la diferenciación del mercado o por la escasez de diferencias relativas de productividad que haya entre dichas ramas y sus contrapartes en el sector formal.
- d) El desarrollo de tales ramas en el sector informal podría impedir el crecimiento de la productividad promedio de esas mismas ramas en el conjunto del sistema, pero también podría favorecer un mejoramiento en la distribución del ingreso e incluso en la productividad de otras ramas del mismo sistema.

Algunas premisas de nuestro razonamiento

Antes de hacer comentarios más específicamente referidos a las tesis que acabamos de resumir, consideramos necesario exponer brevemente algunas premisas de las que partirá el punto de vista que explicitaremos más adelante. Estas premisas se relacionan con:

- e) La dinámica de las industrias del sector moderno, como factor relacionado con el crecimiento y/o el estancamiento del sector informal.
- f) Algunas implicaciones que esta dinámica ha tenido en la eficiencia de las actividades industriales integrantes del sector moderno, en la distribución del ingreso y en la eficiencia general del sistema.

1. Dinámica de la industria en el sector moderno

Al analizar el desarrollo experimentado durante los últimos años por el sector industrial de la economía mexicana, algunos autores han detectado un alto grado de concentración (por ejemplo, el 1.71% de las empresas absorbía en 1970 el 42.3% del empleo de ese sector y aportaba el 53.7% del producto industrial), así como también que esta concentración se ha venido acentuando a través del tiempo (Gollás, 1975: 471). Algunas indicaciones de este proceder pueden verse en Trejo Reyes (1976: 50 y 51).

Esta tendencia ha resultado, como es obvio, de un patrón de crecimiento que ha favorecido a las empresas de mayor tamaño (es decir, a aquellas que emplean más de 50 trabajadores, cuyo volumen de ocupación aumentó un 21% entre 1965 y 1970, en tanto que aquellas otras de menor tamaño aumentaron su ocupación en menos de 8% durante el mismo quinquenio). Así pues, durante los últimos años las empresas que por su tamaño (ya sea que éste se mida por el volumen de su ocupación o por el de su producción) corresponden al sector informal se ha venido desarrollando a un ritmo relativamente lento, a pesar de las presiones demográficas que han estado operando especialmente en las zonas urbanas del país. Implementar, pues, las recomendaciones del Documento comentado exige sencillamente invertir esta tendencia.

2. Implicaciones de la dinámica industrial del sector moderno

En relación con estas pautas de crecimiento observadas en el sector industrial, hay que hacer notar lo siguiente:

- g) Existen diversas indicaciones de que el desarrollo industrial no se ha ajustado al comportamiento de los precios relativos de los factores, ni a las predicciones de otros elementos aportados por la teoría económica. Así, por ejemplo, se ha hecho notar en relación con la experiencia mexicana lo siguiente: "O la teoría económica es incapaz de predecir la distribución de las empresas por tamaños, o cuando lo hace el pronóstico es erróneo. Es incapaz porque ante la evidencia empírica de rendimientos crecientes a escala no es posible señalar el tipo de distribución por tamaños que se desprende de esta situación. Falla en sus predicciones porque ante la evidencia empírica de rendimientos a escala constantes predice una distribución uniforme,

y la que se observa es asimétrica” (Gollás, 1975: 475). Por otro lado, un estudio basado en comparaciones internacionales ha encontrado evidencias que parecen indicar que el ordenamiento jerárquico de las industrias según la intensidad con que utilizan los factores productivos no está sujeto a alteraciones basadas en los cambios en los precios relativos de los factores de la producción (Teitel, 1975: 291-310).

- h) Como consecuencia de lo anterior, se ha observado que la distribución actual de las industrias provoca una asignación ineficiente de recursos. Syrquin (1975: 635) encuentra una distorsión efectiva que se traduce en México en una pérdida de producción mayor de 16% tan sólo en el sector manufacturero. Esta situación, como es obvio, ha tenido que apoyarse en una serie de instrumentos de política económica, entre los que destacan los aranceles, la política fiscal en general y el control de importaciones. Lo más relevante para el tema de estos comentarios es que, según ha sido demostrado para México, las industrias más competitivas en el comercio exterior son por lo general las que tienen bajas relaciones entre capital y trabajo; y las industrias con protección más alta son las que suministran menos oportunidades de empleo. Por eso ha comentado J. Shehan (1971: 24) “El país ha estado pagando costos elevados, a través de la protección, por el privilegio de empeorar sus problemas de empleo”. Hay que hacer la observación, sin embargo, de que antes de derivar de esta afirmación algún curso específico de política económica sería necesario tomar en cuenta los multiplicadores del empleo asociados con las industrias protegidas y las funciones de demanda efectiva asociadas con las industrias intensivas de mano de obra.
- i) Por último, estas pautas de crecimiento están provocando un deterioro en la distribución del ingreso, a través de dos mecanismos complementarios: por una parte, es evidente que ellas están limitando la generación de demanda de trabajo; por otra, el desplazamiento observado en las industrias hacia empresas de mayor tamaño parece propiciar una menor participación del trabajo en el valor agregado. Este fenómeno se puede apreciar en las empresas de menor tamaño en que la participación de la mano de obra debe ser menor de la que ahí se registra, por cuanto habría que hacer la corrección necesaria para deducir el valor de la mano de obra del propietario. (Ver Trejo Reyes, 1976: 54).

Comentarios generales

Hasta aquí hemos tratado de describir sucintamente algunos de los fenómenos que están ocurriendo en el sector moderno y que por diversas razones han estado provocando un deterioro en las posibilidades de incorporar productivamente a la población que forma parte del sector informal. No dudamos que las recomendaciones que hacen los autores del Documento que estamos comentando estén orientadas hacia una dirección correcta; sin embargo, nos parece que de la información que hemos presentado se desprenden condiciones que obstaculizarían la implementación de tales medidas. La remoción de tales obstáculos es, pues, a todas luces necesaria.

Por lo anterior, pensamos que cualquier estrategia encaminada a favorecer el desarrollo del sector informal tiene que formar parte de una planeación más amplia que intente modificar también las condiciones de funcionamiento del sector formal. De lo contrario, sería difícil contar con los prerrequisitos de factibilidad indispensa-

bles. Es necesario, por tanto, integrar las proposiciones del Documento comentado en una estrategia que revise a fondo las características de la política económica que han permitido el desarrollo de una serie de actividades que violan los requerimientos más esenciales de racionalidad implícita en nuestro sistema social. Algunos de los puntos que en nuestra opinión deberían ser revisados son los siguientes:

1) En relación con la política fiscal y crediticia sería necesario, por ejemplo, implementar más decididamente una serie de medidas que varias veces han sido anunciadas en México, y que tratarían de mejorar la posición tributaria del Estado (a través de una mejoría en los sistemas de administración de los impuestos), así como en relación con la descentralización y diversificación del gasto público. En este sentido se trataría de canalizar la demanda que genera dicho gasto hacia los sectores que utilizan una mayor cantidad relativa de mano de obra.

2) Por otro lado, es necesario analizar más a fondo la conveniencia de acompañar las nuevas modalidades de política crediticia sugerida en el Documento comentado, con una serie de innovaciones en la administración de las transferencias y subsidios fiscales. Así, por ejemplo, parece interesante considerar la sugerencia de “estimular y subsidiar la acumulación de activos financieros por parte de toda la clase trabajadora, hasta el sector de más bajos ingresos, con el fin de favorecer la inversión en actividades que, relacionadas con una amplia diversificación de la propiedad, produzcan bienes que faciliten la participación directa de los trabajadores en actividades como las que sugiere desarrollar el Documento que estamos comentando. Se trataría, pues, de atraer ahorros de los trabajadores hacia las inversiones mencionadas, mediante el ofrecimiento de tasas de interés subsidiadas; es decir, se intentaría utilizar los impuestos con el fin de modificar la composición de los activos financieros a lo largo del tiempo, favoreciendo la transferencia de los sectores más ricos hacia los menos favorecidos” (Reynolds, 1974: 875 y ss.).

3) Asimismo, sería conveniente imponer gravámenes sobre la utilización del capital en aquellos sectores en donde exista capacidad instalada no utilizada, así como en aquellos otros que, requiriendo altos niveles de protección aduanal y arancelaria, no promuevan ni se basen en una integración vertical de los procesos productivos. Al mismo tiempo, sería necesario subsidiar y ofrecer incentivos fiscales de exportación a aquellas actividades que utilicen altas proporciones de mano de obra y que operen en condiciones de eficiencia, así como gravar el consumo de aquellos productos cuya elaboración sea incompatible con los objetivos de una política de desarrollo apoyada en el pleno empleo.

4) Por último, conviene subrayar la reiterada necesidad de favorecer la formación de recursos humanos de alto nivel, para que el país alcance las condiciones de generar —no sólo adaptar— tecnologías adecuadas a sus condiciones de desarrollo.

Carlos Muñoz Izquierdo
Centro de Estudios Educativos

REFERENCIAS

Gollás, Manuel

1975 "Reflexiones sobre la concentración económica y el crecimiento de las empresas", en *El Trimestre Económico*, vol. XLII (2), no. 166.

Reynolds, Clark W.

1974 "México y Brasil: ¿modelos para liderazgo en América Latina?", en *El Trimestre Económico*, vol. XLI (4), no. 164.

Sheahan, John

1971 "Innovación y empleo", en *Demografía y Economía*, vol. V, no. 1.

Syrquin, Moshe

1974 "Las fronteras de eficiencia de los insumos en el sector manufacturero de México, 1965-1980", en *El Trimestre Económico*, vol. XLI (3), no. 163.

Teitel, Simón

1975 "Acercas de la hipótesis de invariabilidad en el ordenamiento de las industrias de acuerdo con la intensidad en la utilización de los factores —Una comparación internacional", en *El Trimestre Económico*, vol. XLII (2), no. 166.

Trejo Reyes, Saúl

1976 "Expansión industrial y empleo en México; 1965-1970", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIII (1), no. 169.