Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos

Economía Informal y Políticas Públicas en América Latina: Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas, el Gran Buenos Aires y la Zona Metropolitana del Valle De México

Tesis

Que para obtener el grado de:

Maestro en Estudios Latinoamericanos

Presenta:

Luis Manuel Juncos Quiané

Director:

Dr. Edgar Ortiz Calisto

Ciudad Universitaria, D.F. **Marzo de 2011**

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Luis Juncos Flores, donde quiera que se encuentre,

A Claudia Rios, amor de mi vida y quien me ha inspirado e impulsado a seguir en el adiestramiento que me tocó en esta vida que con su hermosa compañía se hace más ligero,

A Ares y Dante, quienes son chispa, motor y alegría de mi vida, gracias por su existencia; buena parte del tiempo ocupado para la realización de este trabajo también era suyo, por su paciencia y sabiduría gracias de nuevo…

Agradecimientos

Es de bien nacidos ser agradecidos, esta frase de la cual no se su origen, la escuché en voz del Mtro. Luis Silva Guerrero y comparto totalmente su sentido, por ello debo en este espacio agradecer a todos los que contribuyeron de alguna forma a que este proyecto se concretara.

En primer lugar quiero agradecer a Alicia Quiané, quien con su infinito amor y ejemplo me ha impulsado a procurar que el trabajo y el esfuerzo constante sean lo que guie mis actos todos los días.

Debo agradecer a Claudia quien ha sido inspiración y motor de todo mi trabajo y esfuerzo diario, su maravilloso amor me ha permitido disfrutar de la familia que formamos además me ha impulsado a buscar ser consistente y persistente en mis decisiones.

Al Dr. Edgar Ortiz quien, con su trabajo en el Seminario ha contribuido en crear un espacio de discusión y análisis que tiene como principal interés el formar investigadores críticos y propositivos, vaya pues un pequeño pero sentido reconocimiento a su importante labor y con ello a todos los compañeros y amigos que leyeron y comentaron con entusiasmo este trabajo durante varios años.

Finalmente, muchas gracias a mis lectores y sinodales: Dra. Alicia Girón, Dr. Lucio Oliver, Dr. Víctor Cabello y Dr. Osvaldo Cruz, quienes con una extraordinaria actitud académica, diligencia e interés leyeron este trabajo y me hicieron importantes recomendaciones para mejorar sensiblemente el contenido.

Luis Manuel Juncos Quiané,
Primavera 2011

Índice

Introducción vi

Capítulo I. Perspectivas teóricas generadas en América Latina en torno a la *Economía Informal* y el diseño de las políticas públicas en la Región. 1

1.1 El desarrollo del capitalismo en los últimos años y el debate en torno a sus transformaciones 3

1.2 ¿Qué aportaciones pueden ser consideradas como "enfoques teóricos"? 8

1.3 Enfoque del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y sus nuevas aportaciones (enfoque NEOPREALC) 13

1.4 Enfoque de la Modernidad con Explotación 29

1.5 Enfoque Institucional –Legal 33

1.6 Enfoques críticos y alternos 36

1.7 El surgimiento del estudio de las políticas públicas y su adecuación al contexto de América Latina 40

Capítulo II. Economía Informal y método de la teoría económica dominante en América Latina. 50

2.1 Disciplinas teóricas que se involucran en la interpretación de fenómeno de la Economía Informal 51

2.2 Fundamentos epistémicos, metodológicos y supuestos que subyacen en la interpretación de la teoría económica dominante y *el ordenamiento geopolítico y geoeconómico* de los centros de producción científica y tecnológica 52

2.3 El Economía Informal y la teoría social latinoamericana 78

2.4 Hacia una reconceptualización e interpretación del fenómeno de la Economía Informal en América Latina. 90

Capítulo III. El debate conceptual como base para la formulación de Políticas Públicas 93

3.1 La legalidad como elemento determinante del sector informal 94

3.2 Alcances y límites del marco jurídico en la regulación del mercado de trabajo y el empleo 99

3.3 La economía informal, ciclo de acumulación de capital y deslocalización de los procesos productivos 106

Capítulo IV. Desempeño de la economía y estallido de las crisis en Argentina y México 114

4.1 Contexto del estudio 116

4.2 Orígenes de la crisis del 2001 en Argentina 119

4.3 Orígenes de la crisis 1994-1995 en México 127

4.4 Similitudes entre las crisis ocurridas en Argentina y México 140

Capítulo V. Situación del empleo y de la informalidad en Argentina (Gran Buenos Aires) y México (Zona Metropolitana del Valle de México) 143

5.1 La situación del empleo en Argentina y México 143

5.2 La situación la informalidad en el Gran Buenos Aires (GBA) y en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) 165

Capítulo VI. Políticas Públicas emprendidas por los órganos de gobierno federal y local en el Gran Buenos Aires y la Zona Metropolitana del Valle de México. 195

6.1 Modelos de Política Laboral 196

6.2 Influencia de las decisiones del orden de gobierno federal en el ejercicio de gobierno provincial y estatal 198

6.3 Comparación de las medidas de política laboral, para atender la situación de Informalidad, emprendidas en el Gran Buenos Aires y la Zona Metropolitana del Valle de México 203

Conclusiones y agenda para futuras investigaciones 236

Recursos bibliográficos, hemerográficos y electrónicos consultados 243

Introducción

La región geográfica que conforma lo que denominamos América Latina, está estructurada por una gran diversidad de escenarios, enmarcados por la conformación de Estados Nación; esta multiplicidad de espacios origina, igualmente, un importante número de fenómenos sociales, la mayor parte de ellos son resultado de una combinación o sincretismo entre fenómenos antiguos y contemporáneos ocurridos en estos pueblos, lo que da como resultado la aparición de situaciones con ciertas peculiaridades específicas de la región.

Este es el caso del fenómeno denominado *Economía Informal*, tema a analizar en la presente tesis, su conformación está determinada por situaciones complejas en la región, tales como la deslocalización de los procesos productivos y de acumulación, la inserción en las nuevas tecnologías en la industria, las adopción de teorías económicas generadas en importantes centros de producción científica de alto nivel mundial y, por otro lado, situaciones que responden a sociedades tradicionales o antiguas, tal es el caso de las formas de organización política, esquemas tradicionales de trabajo y formas arcaicas de gestionar el abasto y consumo de los bienes que satisfacen las necesidades colectivas.

La tesis aquí presentada fue desarrollada con la intención de contribuir a la comprensión del tratamiento dado por los gobiernos de la Región al fenómeno de la informalidad y los elementos que determinan el carácter de las medidas adoptadas. La complejidad del problema obligó a la adopción de una estrategia de análisis con algunas características de interdisciplinariedad.[1]

[1] El término interdisciplinariedad se uso por primera vez en 1937 y se le atribuye su creación al sociólogo LouisWirtz, se considera que se establece un análisis interdisciplinario cuando un estudio cruza los límites tradicionales entre varias disciplinas académicas, o entre varias escuelas de pensamiento esto se debe, fundamentalmente al surgimiento de nuevas realidades y necesidades de explicación, para el caso de la informalidad el tratamiento ha sido, en la mayoría de los casos, retomando alguna disciplina (la economía, el derecho, la sociología, la antropología, la política e incluso la historia) pero no existen muchos ejercicios que aborden el tema desde la interdisciplina.

Latinoamérica, escenario de múltiples y complejos fenómenos sociales, es un crisol donde pueden observarse diversos aspectos de la economía informal; su omnipresencia imposibilita a los habitantes de la región abstraerse del fenómeno, de tal suerte que en algún momento y de alguna manera entramos en contacto con bienes, servicios e individuos involucrados en la *informalidad*; el espectro que abarca es tan amplio que, como se ha referido, la delimitación del mismo ha sido motivo de extensas e intensas discusiones.

Asimismo, su difusión como actividad preponderante de amplios sectores de la población ha merecido la atención y seguimiento de los medios masivos de comunicación, lo cual ha contribuido a influir en la opinión pública sobre las diversas problemáticas que origina la informalidad; a lo anterior se suma que las interpretaciones sobre su origen y tratamiento son diversas, es así que podemos encontrar desde afirmaciones sobre la necesidad de combatir frontalmente la informalidad, hasta posturas que abogan por su fomento para la creación de micro-unidades económicas[2], -en estos casos el autoempleo se presenta como la solución a las dificultades que enfrenta el aparato productivo para generar empleos en el sector formal-, y en medio de estos extremos una gran diversidad de posturas y visiones sobre el tema.

Aunado a lo anterior, diversas estadísticas muestran que entre cuatro y siete empleos, de cada diez que se generan en México, son en la denominada e*conomía informal* -situación muy parecida a otros países de América Latina-; la importancia que adquiere el fenómeno por este hecho, lo coloca en un lugar preponderante entre los temas de investigación social en la actualidad y, más aún, si consideramos que no se observan modificaciones en la tendencia de crecimiento, sino más bien, ésta se acentúa.

[2] En México la referencia a la "changarrización" de la economía se ha realizado por el expresidente de la República, Vicente Fox y uno de sus Secretarios de Economía, Fernando Canales Clariond.

La gran relevancia del fenómeno ha obligado a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a definirlo basándose en diversos hechos que han sido tomados en cuenta para su identificación, clasificación y medición[3]. Esto último es verdaderamente complejo porque en un primer momento, se le caracteriza como informales a todas aquellas actividades que no son delictivas, pero que se desarrollan fuera del marco legalmente establecido para su realización, lo cual arroja una enorme lista de situaciones que suceden en todos los países pero que se observan con mayor claridad y extensión en los que se encuentran en *vías de desarrollo* o son caracterizados como *economías emergentes* -como ahora se les denomina-, actividades que debido a las condiciones de su ejercicio, es sumamente difícil empadronar y por tanto realizar conteos para fines estadísticos.

Es posible aseverar que la manera en como el fenómeno de la informalidad es asumido por el gobierno de un Estado, depende de la interpretación que se tenga del mismo –es una especie de cáncer o una forma benigna de paliar el desempleo que aqueja a los ciudadanos- y las implicaciones económicas y políticas que para el mismo país tiene, por estas razones el tratamiento tiende a ser diferenciado; en ese sentido y bajo el contexto actual el discurso económico dominante (ortodoxo-neoliberal), se ha convertido en el principal referente adoptado por algunos de los gobiernos de la región. Para este trabajo se decidió estudiar las zonas metropolitanas más importantes de los países donde se han suscitado crisis económicas en los últimos 20 años: Argentina y México; esto se debe a que ambas crisis (México 1994-1995 y Argentina 2001-2002), son representativas de la adopción de medidas de ajuste recomendadas por el discurso económico dominante y afectaron profundamente las condiciones de empleo de ambos países.

[3] Algunos de los hechos que se toman para clasificar a las actividades informales son el número de trabajadores, el tipo de actividad que se realiza, el monto de capital ocupado para su operación y el sentido de la actividad –por ejemplo si es de sobrevivencia o es un negocio ya de mayor tamaño- entre otros, y se han definido al interior de la Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, dependiente de la OIT.

Es en este contexto donde se origina el interés por el análisis del sector informal, no es una problemática fácil de explicar y son generalmente los estudiosos del tema, economistas dedicados al estudio del empleo, quienes ocupan el herramental metodológico generado por su disciplina para aventurar explicaciones del mismo, que en el proceso se quedan cortos pues la *informalidad* es sumamente compleja, por lo que se requiere de una perspectiva interdisciplinaria para su análisis e investigación y, más aún, si consideramos que el paradigma dominante de la teoría económica contemporánea no ha sido capaz de generar una explicación contundente sobre los orígenes y causas del fenómeno.

En ese sentido el estudio de los procesos sociales ocurridos en el mundo durante las últimas tres décadas del siglo XX y primera del siglo XXI, obliga a las diferentes campos disciplinares a cuestionar las herramientas teórico-metodológicas generadas para dar explicación y solución al fenómeno; es por lo anterior que en este trabajo se realiza un ejercicio de análisis interdisciplinario para, una vez rebasadas las fronteras disciplinares, hacer uso de la historia, la política el derecho y la economía, para comprender mejor los procesos ocurridos en torno al fenómeno de la informalidad esta estrategia nos permite interpretar a nuestro objeto de estudio como un todo complejo donde se entremezclan aspectos de diversa índole y naturaleza, esto permite sentar las bases para una atención más integral de la problemática.

Algunas preguntas que surgieron a partir de una primera aproximación a los estudios previos realizados sobre economía informal fueron: ¿cuáles han sido las medidas adoptadas por los gobiernos de los países en la región para atender el problema del empleo informal?, ¿existe una clara influencia de los discursos teóricos dominantes en la formulación de medidas de política pública para la atención del empleo informal?, ¿se puede observar una correlación entre los procesos de crisis económica ocurridos en los países de la región y un proceso de aumento de la Informalidad?, y finalmente, ¿las medidas implementadas para la atención del fenómeno de la informalidad son consistentes, sistemáticas y

continuas?; la búsqueda de respuestas a estas preguntas definieron en buena medida el tipo de tratamiento metodológico que se ocupó para la investigación.

En primer lugar, al inicio de la investigación se jerarquizó cada una de las preguntas planteadas con la intención de establecer qué tipo de información se requería y las condiciones que posibilitaban su recolección, en segundo lugar, se procedió a realizar un recorte metodológico para determinar los países analizados y la delimitación del periodo que serían estudiado; en un principio se consideró incluir tres países: México, Brasil y Argentina, porque son países que mantenían ciertas similitudes entre sí, aunado al hecho de haber atravesado por situaciones de crisis en la historia reciente; sin embargo, la cantidad de información a manejar rebasaba por mucho los límites de extensión de un trabajo de esta naturaleza (una tesis de maestría), por lo que se optó por hacer un análisis comparado de las ciudades más importantes de dos países; el criterio fue elegir a aquellos habían sido objeto de crisis económicas, que tenían zonas metropolitanas claramente definidas y que eran de habla hispana (México y Argentina), esto último con el objetivo de facilitar la búsqueda y obtención de la información necesaria, finalmente se decidió estudiar un periodo de tiempo de 20 años ya que durante ese lapso ocurrió, en ambas naciones una profundización de las medidas de corte neoliberal.

Así, el objeto de estudio del presente trabajo está constituido por las medidas de política pública, diseñadas e implementadas por los gobiernos –federales y locales-, para atender el fenómeno del empleo informal en las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México y el Gran Buenos Aires en el periodo 1990-2009. Tal delimitación obligó a tomar la decisión sobre el tipo de abordaje metodológico para llevar adelante la investigación, ante la diversidad de enfoques metodológicos y técnicas de investigación, se optó por una investigación teórico-documental y un análisis comparado de casos en dos países de la región.

Se decidió realizar el análisis de lo ocurrido en la Zona Metropolitana del Valle de México (que incluye el Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México) y el Gran Buenos Aires (que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos –municipios- que pertenecen a la Provincia de Buenos Aires); esta definición metodológica se debió a tres factores. El primero es que el fenómeno ha sido estudiado típicamente en el ámbito urbano y éstas son dos de las ciudades más grandes de Latinoamérica.

En segundo lugar, porque estos dos países fueron afectados por severas crisis económicas que les implicaron afectaciones importantes en sus niveles de bienestar e indicadores macroeconómicos, lo que resultó en un deterioro considerable de las condiciones de trabajo y empleo de los ciudadanos de ambas naciones; además, se consideró que las mejores condiciones laborales se dan en esas megaciudades, pues es ahí donde se juegan la mayor parte de las oportunidades de trabajo y empleo así como los empleos mejor remunerados, siendo esto resultado de la polarización y concentración del ingreso que ocurre en las economías de la región.

En tercer lugar, porque las políticas públicas implementadas en las ciudades capitales se han constituido como guía y referente para atender los problemas que se presentan en las ciudades del interior o provincias que componen a los Estados; su actuación para atender asuntos del orden público puede corresponder a asuntos de carácter político, teórico, ideológico e incluso de carácter pragmático-utilitario; pero en todos los casos las acciones emprendidas en los centros urbanos más importantes se constituyen como referentes obligados para el resto de las ciudades del país.

La revisión de los aspectos que constituyen el objeto de estudio, determinó el uso de un enfoque de análisis crítico fundamentado en el uso de fuentes documentales y electrónicas para cumplimentar la investigación.

El diseño e implementación de las medidas implementadas para atender el fenómeno de la informalidad está determinado por diversas variables, pero destacan fundamentalmente las de carácter teórico, económico, jurídico y político, la diversidad de situaciones en la Región de América Latina, nos indujo a tomar una decisión sobre la manera de establecer líneas claras de análisis, por lo que a lo largo de la investigación se recurre un abordaje interdisciplinario lo que nos permitió sentar las bases teórico-conceptuales para entender con mayor detalle el problema analizado.

Cabe destacar que el concepto de *sector informal* -que posteriormente devino en *economía informal*-fue acuñado a principios de la década de los 70´s del siglo XX[4], esto es hace casi 40 años, sin embargo, la discusión sobre diversos tópicos referidos al fenómeno que este concepto busca describir siguen estando a la orden del día. Algunas de estas discusiones tales como la validez y consistencia teórica del concepto, su articulación y funcionalidad respecto del *sector formal*, su relación con la pobreza y la marginación, la medición del mismo, así como las tendencias que éste presentará en el corto y mediano plazo y, finalmente, el tratamiento dado por los gobiernos, adquieren fundamental trascendencia por las dimensiones que presenta el fenómeno en la actualidad.

Por otro lado, en el transcurso de estos años de existencia del término, el debate conceptual y teórico ha generado una importante cantidad de aportaciones y perspectivas de análisis en la Región de América Latina. Tokman identifica tres grandes enfoques que analizan el fenómeno[5]. Estos mismos enfoques han dado como resultado una enorme producción de documentos, se destacan entre otras las aportaciones del mismo Tokman, Paulo Renato Souza, Alejandro Portes, Manuel Castells, así como las realizadas por Hernando de Soto para el caso

[4] Se atribuye su construcción al antropólogo inglés Keith Hart, quien se dedicó a estudiar el fenómeno en Ghana 1970-1973 (fechas de las publicaciones en que se ocupa el concepto de "Sector Informal", sin embargo el término se popularizó a través del informe de la OIT sobre Kenia en 1972).

[5] Cfr. "El sector Informal en América Latina; dos décadas de análisis", Tokman, Víctor, Compilador, ed. Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, México, 1995. págs. 13-27

específico del Perú y Carlos Salas, Teresa Rendón y Clara Jusidman para México.[6]

En relación a este fenómeno, los gobiernos de los países que lo padecen de manera creciente han adoptado diversas posiciones al respecto, ello ha derivado en la formulación y aplicación de políticas públicas diferenciadas, además de observase una marcada falta de constancia e inconsistencia en su tratamiento y en la aplicación de la ley, se infiere que ambas cuestiones son intermitentes – a veces un trato demasiado duro e intolerante tornándose en otras suave e, incluso, complaciente- debido a que responden a consideraciones de carácter político y en algunos casos de tipo *clientelar,* entendido éste como el intento de usufructuar las condiciones de informalidad y, por tanto, de inseguridad de los trabajadores informales a favor de intereses partidistas o de carácter político.

El problema entonces es ¿qué elementos han determinado la implementación de políticas públicas en los últimos 20 años, para atender el fenómeno de la economía informal en principales las Zonas Metropolitanas de Argentina y México, de manera que este tratamiento ha sido diferente, inconstante e inconsistente?

El objetivo general de la presente tesis es analizar el fenómeno de la economía y el empleo informal y las políticas públicas que, para la atención del fenómeno, se han implementado en dos países de la región en los últimos 20 años, para determinar las causas que han impedido establecer una estrategia sistemática, consistente y continua que atienda de manera integral el fenómeno; todo esto a través de un análisis teórico documental y el estudio comparado de un par de casos correspondientes a las zonas metropolitanas más importantes de dos países de América Latina que han experimentado severas crisis económicas en los últimos 20 años: Argentina y México.

[6] Las referencias correspondientes se hacen en el desarrollo de los capítulos y la bibliografía final.

Aunado a lo anterior también se busca analizar los efectos que el *proceso de acumulación del capital* y la *teoría económica dominante* han tenido en:

1. La generación y explicación del fenómeno denominado "Sector Informal Urbano",
2. En la adecuación del marco legal generado en la etapa Fordista – keynesiana (que rigió el funcionamiento de las actividades económicas) y en,
3. la formulación de las políticas públicas[7] en la región.

Para establecer posibles tendencias en el comportamiento del fenómeno y su articulación con el sector formal a través de un enfoque crítico y la realización de un estudio comparativo entre dos países Latinoamericanos.

Se estableció como hipótesis que guió la investigación, que en los países estudiados no se han operado de manera sistemática, consistente y continua medidas de Política Pública para atender explícitamente el fenómeno de la informalidad; ello se debe principalmente que hay una gran diversidad de interpretaciones sobre el origen y sentido del fenómeno, por ello en el discurso y las acciones tomadas subyacen interpretaciones teóricas divergentes y hasta contradictorias entre sí que originan acciones de gobierno igualmente divergentes y contradictorias; por lo que se observa que de no adoptar una política metropolitana de atención integral, consistente y continua (independientemente de quien gobierne) el fenómeno seguirá creciendo de forma exponencial.

Otra hipótesis formulada para esta investigación refiere que la denominada *Economía Informal* en América Latina tiende a crecer en relación al modo en que se adecuan las economías latinoamericanas a la nueva fase de desarrollo del

[7] El Plan de Desarrollo Nacional (PND) 2000 - 2006 define: "Las **políticas públicas** son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública." PND, México 2001, pag. 46.

capitalismo global. Esta adecuación -que tiene como base el novedoso fenómeno de deslocalización de los procesos productivos en el mundo a partir de una modificación radical en las condiciones de trabajo y en particular al acentuar la flexibilización laboral[8]- se ha realizado con relativa velocidad cuestionando severamente la funcionalidad de marco legal existente –creado en la fase "fordista -keynesiana"- dejando fuera de ese marco legal actividades que económicamente le son funcionales al proceso de acumulación de capital.

Si el fenómeno de la informalidad se atiende utilizando el enfoque de la teoría económica dominante, se espera la implementación de enmiendas a la legislación y eventualmente reformas radicales que le asignen un régimen legal a las actividades informales para finalmente convertirlas de manera gradual en formales lo cual significaría la disminución o eliminación de las conquistas laborales de los trabajadores logradas a lo largo del siglo XX en América Latina.

La tesis está conformada por seis capítulos, el primero de los cuales recupera puntualmente, la discusión generada en Latinoamérica sobre la Economía Informal. Se analiza con cierto detalle, los rasgos de los enfoques teóricos que han buscado dar explicación y tratamiento específico al fenómeno, haciendo énfasis en sus características particulares, con la intención de ubicar los elementos que los constituyen, además de analizar cómo se ha conformado el discurso sobre las políticas públicas en la región.

El segundo capítulo hace una revisión del discurso generado en torno a la Economía Informal y las disciplinas teóricas que están involucradas, así como los fundamentos epistémicos y metodológicos que caracterizan a la teoría económica dominante. Es menester de este capítulo atender el origen y la forma en que se constituye el discurso dominante, ello a partir del ordenamiento geopolítico y

[8] La *flexibilización laboral* implica el establecimiento de medidas que disminuye las restricciones o estructuras jurídico-regulatorias implementadas en los países con el fin de incentivar la actividad industrial y reducir los costos laborales a costa de reducir las garantías y prestaciones que los trabajadores habían ganado y disfrutado en sus ámbitos de trabajo.

geoeconómico de los centros de producción científica a nivel mundial, la idea base es que el discurso que sustenta la implementación de las políticas públicas para la atención de la informalidad está fuertemente influido por las teorías generadas en los países desarrollados, distinguir esta articulación es esencial para los fines de esta investigación.

En lo que se refiere al tercer capítulo, se formula un análisis la dimensión jurídica del sector informal y el debate acerca del ciclo de acumulación de capital y los procesos que éste entraña, además se destacan los elementos que constituyen el sistema laboral, y las tendencias actuales sobre el proceso productivo, como uno de los factores que inciden directamente en la propagación del fenómeno en Latinoamérica.

Para el cuarto capítulo se hace un recuento de los procesos de crisis por los que atravesaron los países estudiados: Argentina y México; con la intención de identificar los rasgos generales que caracterizan a ambas economías. Las crisis en Argentina 2001-2002 y México 1994-1995, fueron detonantes para acentuar el deterioro del mercado laboral en los países analizados, es posible encontrar similitudes y divergencias en ambos procesos, ambas cuestiones se observan en este capítulo.

El quinto capítulo aborda a detalle la situación del empleo y la informalidad en Argentina y México, se revisan la situación a nivel nacional y, particularmente, en las ciudades involucradas en el estudio. En este capítulo se ocupan los datos generados por los Institutos de Estadística y los Ministerios del Trabajo de los respectivos países, así como documentos preparados por la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, en el capítulo seis se analizan las Políticas Públicas adoptadas por los gobiernos (en su orden federal y local) para atender la problemática de la Informalidad; debido a la dinámica propia de los países estudiados, se hace

necesario la revisión de los modelos de política laboral existentes, evaluar las decisiones de los gobiernos federales y reconocer su influencia en el orden local, para luego hacer un análisis comparativo de las medidas emprendidas en las zonas metropolitanas de ambos países.

En el último apartado la tesis cierra con algunas reflexiones a manera de conclusión y con la identificación de asuntos que se vislumbran como posibles temas de investigación en futuros trabajos sobre la temática, con la visión de que hace falta aún mucho trabajo para atender integralmente el fenómeno, situación que se levanta como una necesidad central, debido a que la informalidad se constituye como la actividad que más empleos genera en la región. Vaya pues este esfuerzo para contribuir al debate en uno de los temas que mayor relevancia ha tomado en el contexto actual latinoamericano.

Capítulo I. Perspectivas teóricas generadas en América Latina en torno a la *Economía Informal* y el diseño de las políticas públicas en la región.

El concepto *Sector Informal Urbano* (SIU), que luego devino en el de *Economía Informal*[9], cumplirá, para los primeros años de la segunda década del siglo XXI, 40 años de haber sido usado por vez primera. Es relevante señalar que en torno al concepto de *Sector Informal* se agrupan una multiplicidad de actividades de diversa índole, en el espacio citadino encontramos, bajo diversas modalidades, trabajadores que laboran en situación de informalidad.

Algunas actividades informales son más evidentes a los ojos de los ciudadanos que otras, tal es el caso de los comerciantes ambulantes que desbordan amplios segmentos del paisaje urbano asentados en banquetas, plazas públicas, terminales de transporte y, de manera general, donde sea posible captar clientes; este segmento de informales ha desarrollado las más diversas estrategias para instalarse y realizar así su actividad, los encontramos tendidos en el piso, con estructuras semifijas y fijas, deambulando con su mercancía en las manos o en carros adaptados para la venta de sus productos; este segmento enfrenta diversos problemas tales como la oposición de los comerciantes establecidos que ven en ellos una competencia desleal, la extorsión de las autoridades, también se ven expuestos a condiciones inadecuadas y, en la mayoría de los casos, riesgosas para la realización de su trabajo.

[9] En la 90º Conferencia Internacional del Trabajo, organizada por la OIT, celebrada en 2002, se propuso adoptar el término de *Economía Informal* en Lugar de *Sector Informal* para abarcar "el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto". El término, más amplio, tiene en cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores en la economía y en los contextos rural y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, que experimentan graves déficit de trabajo decente y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y baja productividad. En este capítulo se ocuparán ambos conceptos para respetar las concepciones originales de los autores involucrados en la génesis del concepto, en los siguientes capítulos se ocupará el de *Economía Informal*, propuesto por la OIT.

Otro caso es el de los que se ocupan en la prestación de servicios personales, la reparación de aparatos domésticos y labores de limpieza en vía pública y a domicilio, ejemplo de lo anterior lo constituye un amplio espectro de oficios (carpinteros, plomeros, albañiles y electricistas, entre otros); también entran en esta categoría los limpia parabrisas, lava coches, recolectores de basura, estas actividades se pueden confundir con indigencia y mendicidad, pero a diferencia de los malabaristas, payasitos, o tragafuegos, los primeros realizan actividades que buscan obtener un pago como contraprestación al servicio realizado. Todas estas actividades se realizan en condiciones de precariedad, a veces mayor y otras menor, pero siempre bajo esta situación.

Por otro lado se encuentran actividades que son menos evidentes, pero que no por ello dejan de ser importantes, así es posible reconocer establecimientos que manufacturan los más diversos productos que luego se insertan en la economía formal; prendas de vestir, zapatos, objetos de papelería, accesorios, perfumes, sustancias químicas y de limpieza, entre otros productos, que se elaboran en talleres o pequeñas factorías que no cuentan con los registros oficiales y que no se ven a simple vista, por lo que en la mayoría de los casos han operado durante meses e incluso años sin ser ubicados por las autoridades hacendarias, la mayoría de estos establecimientos operan con personas de confianza y/o familiares por lo cual también ocurre que algunos o todos los trabajadores no reciben pago o éste es menor a lo que marcan las leyes de la materia.

Mención aparte merece la labor que realizan las trabajadoras(es) domésticas(os) (se incluye también a jardineros, choferes y veladores o cuida casas), quienes ocupan un lugar destacado en la solución y atención de las necesidades domésticas como resultado de la incorporación de las mujeres al ámbito laboral; estas trabajadoras y trabajadores normalmente son ocupados sin recibir el salario y las prestaciones de Ley a las que tienen derecho por lo que, cuando concluyen con su periodo laboral no cuentan con jubilación o

indemnización justa por la separación de su fuente de trabajo, y en el caso de padecer alguna enfermedad tampoco cuentan con los servicios médicos y los pagos por incapacidad laboral, quedan a disposición del criterio del patrón, lo que los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad.

No es la intención hacer una lista exhaustiva de todas las actividades informales, sino solo señalar algunas condiciones en las que éstas suceden, el caso es que en todas ellas la situación del trabajador involucrado es precaria y adolece de las condiciones mínimas establecidas en las leyes laborales.

Cabe destacar que el concepto *Sector Informal* surgió en el contexto de una serie de transformaciones sufridas por el sistema económico capitalista y un amplio debate acerca de su carácter peculiar; este debate aún no ha concluido y es el marco de referencia obligado para entender la dinámica del fenómeno, el debate teórico, su tendencia de crecimiento y las medidas emprendidas para su atención por parte de los gobiernos en la región.

1.1 El desarrollo del capitalismo en los últimos años y el debate en torno a sus transformaciones.

La sucesión de vertiginosas transformaciones en el ámbito tecnológico-productivo, ocurridas en las últimas tres décadas del siglo XX y lo que va del siglo XXI, han originado un intenso debate en torno al carácter de las mismas y su impacto en el orden económico, social y político de la sociedad mundial contemporánea.

El debate incluye diversas denominaciones de esta *nueva realidad*, algunos le han conceptuado como *sociedad posindustrial*, otros como *sociedad del conocimiento* o *economía del conocimiento*, algunos más *sociedad red* o

economía de la red, y en tiempos recientes *nueva economía*[10]; no existiendo a la fecha consenso sobre una denominación que logre conciliar los diversos puntos de vista sobre el asunto.

También se discute si estos cambios nos conducen a una nueva realidad social completamente diferente a lo que anteriormente existió, o nos encontramos en una etapa de transición hacia esa nueva realidad social y estructura económica o, finalmente, si es la entrada de lleno a una nueva fase del sistema económico que ya conocemos con el nombre de capitalismo.

Otro elemento que figura en el debate es el análisis sobre el impacto que dichas transformaciones generan en diversos aspectos de la vida social, por ejemplo en la economía y por tanto en la organización industrial y el empleo, en la cultura y la cotidianidad de los ciudadanos de un país, y por supuesto, en la vida política de los individuos y en general del mundo; todas estas cuestiones, de fundamental trascendencia para la comprensión de la sociedad contemporánea, son analizadas con especial interés por los estudiosos de estos temas.

Cada uno de los puntos aquí referidos sobre el novedoso carácter de los procesos acontecidos en la realidad actual, es suficiente para realizar diversos proyectos de investigación, cuestión que no es el objetivo de este trabajo, pero que se presenta como necesaria para enmarcar el surgimiento de la *Economía Informal* que sí es el objeto de estudio de este trabajo.

No obstante lo anterior –la mencionada diversidad de perspectivas existentes en torno a la realidad actual- el enfoque que aquí se retoma para caracterizar los procesos sociales contemporáneos es el desarrollado por Sergio Ordóñez[11],

[10] Ordoñez, Sergio. "La nueva fase de desarrollo y el capitalismo del conocimiento: elementos teóricos", en Revista *Comercio Exterior*, enero de 2004, vol. 54 núm. 1, México, pág. 4. Ordóñez hace referencia a estas denominaciones para luego formular su propia definición.
[11] Ibid.

quien le conceptúa a esta sucesión de transformaciones como *capitalismo del conocimiento*; lo anterior se debe a que este enfoque centra su atención en la revolución tecnológica acontecida en las últimas tres décadas del siglo XX, reconociendo este proceso como propio del capitalismo, pues la lógica que sigue imperando en la actualidad es la de acumulación de capital y ésta continúa siendo el núcleo de los procesos sociales contemporáneos.

La mencionada transformación fundamental en la base tecnológico-productiva y en especial en el proceso referido a las condiciones de acumulación, genera la entrada de una nueva fase del sistema económico, donde el conocimiento tiene un papel fundamental.

Recuperando los argumentos de J.A. Shumpeter, (sobre los ciclos industriales), C. Freeman y C. Pérez (paradigma tecnoeconómico), y A. Gramsci (unidades orgánicas del capitalismo); Ordóñez señala que lo que ahora ocurre es la existencia de una nueva fase del capitalismo, pues:

> "una fase de desarrollo del capitalismo se constituye cuando una revolución tecnológica se traduce en una nueva base productiva y una nueva forma de producción, que traen consigo el surgimiento de nuevos productos, servicios y ramas de actividad, los cuales se convierten en el sector que tiende a articular al resto de la actividad económica y a dinamizar su crecimiento".

En el mismo orden de ideas, Ordoñez indica que el proceso de cambio en el paradigma tecnoeconómico requiere de cambios en la "organización y solución de los conflictos entre las clases y grupos sociales, así como en la ideología y la cultura entendida como modo de vida" pues de no ocurrir así se corre el riesgo de "abortar todo el proceso", de este modo es preciso la existencia de

una nueva "unidad orgánica" entre economía, política, ideología y cultura que sostenga los cambios ocurridos en la primera de estas esferas.[12]

De esta manera, Ordoñez refiere que la última fase por la que la economía capitalista ha transitado, antes de la economía liberal del presente, es la que se denomina Fordista-keynesiana; ocurriendo ésta desde inicios del siglo veinte hasta la década de los setentas del mismo siglo y cuyas características se resumen en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1: Características de la fase de desarrollo Fordista Keynesiana[13]

Aspecto	Caracterización
Base Tecnológica	Motor de combustión interna y electricidad
Forma de producción y crecimiento económico	Fordismo Keynesianismo
Sector articulador y dinamizador del crecimiento	Complejo Industrial automovilístico, metalmecánica y petroquímico
Forma de organización y solución de conflictos entre clases y grupos sociales	Corporativismo social con solución del conflicto en la distribución del producto
Ideología	El estilo de vida americano (the american way of life)
Cultura	Cultura de masas, consumo de masas
Forma de estado	Estado social o benefactor

Esta fase entra en crisis[14] a finales de los años sesenta, la cual se percibe como una crisis de productividad de la economía mundial, impulsando la búsqueda de nuevas formas de realización del proceso productivo, encontrándose en el desarrollo de la tecnología informática y las comunicaciones un nuevo soporte tecnológico-productivo. En esta nueva revolución tecnológica se pueden reconocer cuatro fases:

[12] Cfr. Ordoñez, Sergio; ibídem, pág. 5
[13] Ibídem, pág. 5
[14] Nos referimos a la crisis de una fase de acumulación y no de una crisis sistema que cuestione de fondo la viabilidad del sistema económico existente.

1) La invención del microprocesador
2) La conversión del transistor en microprocesador
3) La invención de la computadora personal y
4) La convergencia de la informática y las comunicaciones por medio del módem, la televisión interactiva o el acceso a internet por vía satélite.[15]

La desarrollo de la base tecnológica que sostenía a la anterior fase y su transformación hacia una más evolucionada, origina una nueva forma de producción y crecimiento económico, basada en el conocimiento, haciendo de éste la "fuerza productiva más importante"[16], lo que finalmente generó que el sector electrónico-informático se coloque como el articulador y dinamizador del crecimiento, modificando así el ciclo industrial y por tanto el ciclo económico del capitalismo contemporáneo.

La entrada del sector electrónico informático como articulador de las actividades económico-productivas, buscó modificar el comportamiento de los ciclos económicos en los siguientes términos:

1) Alargamiento de la fase de expansión del ciclo e incremento de las tasas de crecimiento y productividad debido al papel dinámico de la oferta.
2) La fase de contracción del ciclo sería menos duradera y recesiva, por el efecto generado por la integración de las cadenas de valor en redes.[17]

Es en este marco que se produce una serie de novedosos fenómenos de exclusión social como el llamado *analfabetismo funcional*; el cual refiere a aquellos individuos que, aún sabiendo leer y escribir, no cuentan el manejo de las computadoras personales y de sus programas por lo que quedan fuera de la posibilidad de integrarse a un mundo donde se requiere del manejo de las máquinas cada vez en mayor medida; además de ésta, existen otras formas de

[15] Ibídem, Pág. 7
[16] Ibídem, pág. 5
[17] Ibídem, pág. 16

discriminación social, derivadas de la incapacidad del sujeto para vincularse al mundo productivo en un contexto de transformación de los patrones de producción y el creciente uso de las tecnologías de la información.

Podemos decir que la creciente existencia del fenómeno denominado *Economía Informal*, no es ajeno a este conjunto de transformaciones constantes; el problema fundamental es, y que se buscará dilucidar en lo que sigue, cómo la Informalidad es un resultado de este proceso de exclusión social originado por el nuevo patrón tecnoproductivo y, a su vez, cómo éste usufructúa esta forma de sobrevivencia del colectivo social hasta convertirla en un instrumento que le es completamente funcional a su proceso de reproducción.

1.2 ¿Qué aportaciones pueden ser consideradas como "enfoques teóricos"?

En este contexto, han pasado ya casi cuatro décadas desde que se acuñó el concepto de Sector Informal[18] y, de ese tiempo a la fecha se desarrollaron diversos esfuerzos por establecer una *explicación exhaustiva* del fenómeno que este concepto busca describir. Podemos decir que cuando un esfuerzo de tal naturaleza tiene la intención de producir una explicación exhaustiva y busca, por tanto, dar una interpretación integral y conclusiva sobre el fenómeno, le podríamos denominar enfoque, corriente explicativa o interpretación global.

La caracterización de tal cuestión no es simple o fácil, pues implica analizar a profundidad diversos aspectos sobre el sector informal, así cada uno de los

[18] Se le atribuye al equipo de investigadores del Programa Mundial de Empleo (PME) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la construcción del concepto, pues en trabajos realizados en dos países de África (Kenya y Ganha) se introduce el término "sector informal" o "sector no estructurado" y en especial figura el nombre del antropólogo inglés Keith Hart, pues en un par de documentos "*Small Scale Entrepeneurs in Ganha and Development Planning*" en The Journal of Development Studies, Londres Julio de 1970, OIT; y "*Employment, incomes and Equality. A strategy for increasing Productive Employment in Kenya*"; Ginebra, OIT, 1972, se inicia el debate sobre el tema que después deviene en Economía Informal.

diversos enfoques deberán generar su definición del fenómeno, una explicación sobre el origen y variables que lo propician, la descripción del método de análisis utilizado para su interpretación, además de hablar sobre la estrategia y mecanismos desarrollados para cuantificarlo y perspectivas sobre el desarrollo del mismo.

Esta solicitud de elementos mínimos, para considerar a una aportación como *enfoque*, reduce y acota en gran medida el espectro de documentos generados en torno a nuestro objeto de estudio, facilitando así el trabajo pues la producción de materiales en el transcurso de este tiempo es bastante prolija[19]. Para realizar esta labor es necesario tener un hilo conductor que nos permita clasificar y, así ubicar entonces las aportaciones más significativas en estos años de intenso debate; para tal cuestión, esta investigación sigue la propuesta generada por Tokman,[20] pues se ha considerado como la propuesta más acabada en relación a la agrupación de enfoques referidos a este tema; ya que además de seguir la historia de la discusión, recupera los aspectos esenciales más relevantes que hacen diferente a cada enfoque.

Es necesario señalar que existen otras propuestas de agrupación para el estudio de las diversas interpretaciones generadas en torno al fenómeno de la economía informal; un ejemplo lo constituye el trabajo de Augusto Longhi,[21] quien a juego de discutir los *enfoques teóricos* propone una clasificación dividiendo los estudios existentes en dos grandes grupos, los estructuralistas y los institucionalistas, esta clasificación es realizada tomando como base dos elementos que son considerados para su conceptualización: las estructuras sociales y sus interrelaciones y el plano normativo institucional.

---

[19] Hacia inicio de la década de los 90´s del siglo XX , un trabajo realizado por Carlos Salas y Teresa Rendón contabilizaba de un total de 2729 títulos censados en México que trataban del empleo o de los salarios (629 obras y 2100 artículos), en ese contexto sólo seis libros y 23 artículos hacían referencia al sector informal o algún tema conexo (economía subterránea, paralela o algún otro calificativo). Sin embargo en la actualidad el número de materiales se ha incrementado considerablemente.

[20] Tokman,Victor E.; Compilador, *El Sector Informal en América Latina. Dos décadas de Análisis*, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, Colección Claves de América Latina, México, 1995.

[21] Longhi, Augusto; "El Trabajo y la Economía Informal. Discusión de Enfoques Teóricos"; en *Serie de documentos de trabajo No. 34*, Universidad de la República, Uruguay, 2002.

En el primer caso, la estructura económica y sus repercusiones en el mercado laboral es el elemento definitorio para considerar un trabajo en esta clasificación lo que ocasiona que, inclusive enfoques divergentes, sean considerados en esta categoría; en el segundo caso, lo es la relación existente entre el fenómeno y las instituciones legalmente establecidas por el Estado y por consiguiente se hace referencia a "un patrón o sistema normativo dominante". En este caso lo normativo pasa a ser central en el mecanismo interpretativo del mismo y, por tanto, las instituciones juegan un papel preponderante hasta convertirse en el centro de este enfoque.

La observación que se le puede realizar a este trabajo de clasificación es su carácter sumamente reduccionista, pues al considerar solo la estructura económica o únicamente la relación institucional de las unidades económicas para considerarlas informales, se dejan fuera diversos aspectos de carácter histórico y social, tales como el surgimiento histórico del fenómeno, la relación de la corriente interpretativa con las instituciones le que dan origen y sostienen el trabajo de sus investigadores, las interpretaciones críticas sobre el concepto y su carácter interdisciplinario, cuestiones que sí se recuperan en la clasificación realizada por Tokman.

Tokman enuncia la existencia de *Tres Vertientes Conceptuales*[22] adicionales a la interpretación pionera (llamada "debate africano"), conformada por los investigadores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en África, las cuales son[23]:

[22] Cfr. Tokman, Victor, Op.cit., pág. 14
[23] Todos los autores aquí mencionados solo se refieren para dar una idea del intenso debate que se abrió en torno al tema, mas adelante en este capítulo se hacen las citas específicas de cada uno de los documentos consultados.

1) La interpretación del *Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)*[24] y sus desarrollos posteriores denominados neo-PREALC, a la cual pertenece el propio Tokman. En esta corriente se adscriben autores como Aníbal Quijano, J.S. Nun, Fernando H. Cardoso, A. Pinto, entre otros, y por parte de la corriente neo-PREALC encontramos a Paulo Renato Souza y Daniel Carboneto. Esta corriente tiene como punto de referencia el que los trabajos fueron elaborados por personas relacionadas al PREALC, teniendo su etapa más álgida desde la primera mitad de los años 70´s a inicios de los 80´s y se circunscriben en el contexto de análisis que Raúl Prebisch denominara "*centro-periferia"*.
2) La interpretación de *la modernidad con explotación*, que ha sido desarrollada principalmente por Alejandro Portes y Manuel Castells, esta segunda vertiente, pone de relieve las relaciones de subordinación como resultado de las recientes transformaciones de la economía internacional y la funcionalidad del sector en estas transformaciones. Resaltan los estudios de Lourdes Benería sobre la subcontratación en México y de Chris Birkbeck para el caso de recolectores de basura en Cali, Colombia entre otros.
3) Un tercer enfoque lo constituye la *interpretación institucional-legal,* la cual "obtuvo gran popularidad en la segunda mitad de la década de los 80´s"[25]. Este enfoque se conforma a partir de observar la relación entre marco legal-institucional existente, donde se señala que la informalidad es resultado de la imposibilidad de cumplir con las normas existentes, aún cuando se tuviera la intención de hacerlo, encontramos aquí las aportaciones de Hernando de Soto y Enrique Ghersi y en general las realizadas por los investigadores del Instituto de Libertad y Democracia de Lima, Perú.

[24] Organismo perteneciente a la Organización de Naciones Unidas, que para el caso de América Latina, realiza diversos trabajos referidos al empleo.
[25] Ibídem, pág. 21

Finalmente, aún habiendo anunciado la existencia de tres vertientes, Tokman incluye una cuarta vertiente que denomina “Enfoque Crítico”, y aún cuando no le dedica un espacio en su introducción al texto aquí referido, recupera un documento elaborado por Lisa Peattie como referencia a dicho enfoque.

Esta última interpretación cuestiona de fondo el concepto de *Sector Informal* pues arguye que “el concepto es sumamente insustancial” y se propone proceder como un *antropólogo funcionalista*, al analizar el concepto. Esto porque el término se observa inconsistente y, señala que en su origen, sirvió para llenar un vacío conceptual existente en el aparato de trabajo de la economía del desarrollo.

En México existe una percepción similar en el trabajo realizado por Carlos Salas y Teresa Rendón quienes, de manera radical, proponen el abandono del concepto por no ser adecuado y consistente para explicar la realidad a la que alude. Este enfoque se caracteriza porque los fundamentos en los que se basa el análisis no son uniformes y retoman perspectivas diversas e incluso divergentes.

En los apartados siguientes se describirá y analizarán las características de cada una de las interpretaciones globales referidas, a fin de mostrar los argumentos ocupados y generar una visión global sobre las líneas que ha tomado la discusión para que al final, se pondere la pertinencia de que exista una propuesta integradora que permita dar respuesta al fenómeno en sus diferentes dimensiones.

1.3 Enfoque del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y sus recientes aportaciones (NEOPREALC)

a) Antecedentes

Para introducirse en el debate conceptual, generado sobre el *Sector Informal* en América Latina, es necesario observar cómo fue desarrollado por los investigadores del Programa Mundial de Empleo (PME) de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), en África.

El también llamado "debate africano", ocurre al interior del PME de la OIT, pues esta instancia analiza los problemas de empleo y desempleo en algunos países africanos, esa visión asocia su origen a la *urbanización acelerada*, debida en parte, al éxodo rural; en este contexto el S*ector Informal* se origina por el hecho de que el *desempleo abierto,* es limitado en los países en vías de desarrollo, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, pues en aquellas economías no se pagan prestaciones a individuos en condiciones de desempleo y porque afecta sobre todo a los jóvenes que buscan empleo por vez primera; y, por esas razones no es posible permanecer un largo periodo desempleado.

Aunado a lo anterior, el sector moderno de la economía se muestra incapaz de absorber un *creciente excedente de fuerza de trabajo,* por lo cual los investigadores de la OIT concluyen que los trabajadores se veían obligados a encontrar oportunidades de ingreso que garantizaran su sobrevivencia; así, el concepto de *Sector Informal* se adoptó como un término genérico y práctico, que incluía *todas las estrategias de sobrevivencia* a las que recurrían los pobres, los *carenciados* y los desarraigados, es decir, los individuos que por razones de marginación, se encontraban con dificultades para incorporarse al *Sector Formal* de la economía.

Se les consideró *informales* por no estar registrados en los controles oficiales del Estado sobre actividades económicas y, además, por no contar con las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores incorporados al *sector formal*.

La definición generada en el ya clásico, informe sobre Kenya[26], es limitada porque está inspirada "por la teoría clásica de la competencia… y enfocan al sector informal como una ilustración de la economía de mercado, "pura y perfecta", pero segmentada, es decir sin lazos con el mercado oficial moderno"[27], aquí se aprecian, claramente, elementos de la teoría económica dominante en el origen del discurso sobre la economía informal y parte de sus supuestos básicos.

Según Charmes[28], la definición del *Sector Informal* establecida en el informe sobre Kenya incluye, implícitamente siete criterios, la mayoría referidos a la teoría clásica de la competencia, estos son:

1) *Facilidad de entrada*. Quiere decir que no existen barreras de entrada al mercado, lo cual implica que cualquier persona sin muchas dificultades puede incorporarse a este tipo de actividades.
2) *Mercados no regulados y competitivos*. La regulación de los mercados para la teoría clásica de la competencia implica la colocación de estructuras que disminuyen la capacidad del mecanismo mercantil para distribuir sin distorsiones el resultado de la producción, lo ideal es el mínimo de regulaciones –o incluso su desaparición- para mejorar la competitividad del mercado.

[26] Nos referimos al ya citado "*Employment, incomes and Equality. A strategy for increasing Productive Employment in Kenya*"; Ginebra, OIT, 1972
[27] Charmes, Jacques; "Una revisión crítica de los conceptos definiciones y estudios del sector informal", publicado en *The Informal Sector Revisited*, (Serie Development Centre Seminars), París, OCDE, 1990, pág. 37.
[28] Ibid. Pág. 38.

3) *Dependencia de recursos locales*. El carácter local de los recursos posibilita el fácil acceso a los mismos, por lo que para esta perspectiva, la sencilla obtención de los factores para el funcionamiento de las unidades económicas, genera y facilita la aparición y propagación de la informalidad.
4) *Propiedad familiar de las empresas*. El involucramiento de miembros del núcleo familiar en las actividades informales los caracteriza como actividades de sobrevivencia y como pequeñas unidades productivas.
5) *Actividad en pequeña escala.* Otro principio de la teoría clásica de la competencia es que en un mercado de competencia perfecta, las unidades que participan son un gran número lo que permite que nadie pueda influir en el precio, el carácter de "pequeña escala" aquí se opone a la gran escala de los mercados monopólicos y por tanto a la fijación y determinación de los precios de manera unilateral.
6) *Tecnología adaptada e intensiva en trabajo.* El uso de tecnología rudimentaria para la realización de la actividad productiva y su consiguiente uso intensivo del "factor trabajo" en la operación es también característico del sector informal, y
7) *Calificaciones obtenidas fuera del sistema escolar formal.* Es evidente que las actividades realizadas requieren de un cierto grado de calificación (cocinar, tejer, confeccionar, entre otras muchas) la cual se obtiene por medios diversos al sistema educativo formal esto posibilita su realización con solo el desarrollar ciertas habilidades básicas no formales.[29]

De esta visión se desprende la idea de que el sector informal era sólo un *refugio temporal* de los marginados y desempleados; asimismo, se esperaba que la totalidad del sector, o por lo menos la parte que pudiera ser modernizada, fuera un medio adecuado para la absorción del excedente de la fuerza de trabajo.

[29] Ibídem pág.38

b) Enfoque PREALC

Bajo el estado de cosas anteriormente descrito, se recupera el debate en Latinoamérica por parte del PREALC, perteneciente a la OIT; uno de sus principales exponentes es el chileno Víctor Tokman, quien en un documento,[30] publicado originalmente en 1978 en la Revista de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), señala las condiciones en que es retomado el debate por los teóricos latinoamericanos.

En la primera parte del citado documento, el autor realiza una recuperación del estado en que se encontraba el debate teórico, debate a partir del cual se "desprende que las actividades informales se desarrollan en mercados competitivos"[31]. Además de lo anterior, el autor refiere la necesidad de esclarecer la interrogante planteada por Hart[32] sobre si el "ejercito de reserva", constituido por desempleados y subocupados, constituye una mayoría pasiva y explotada o si sus actividades informales muestran alguna capacidad autónoma para propiciar un alza en los ingresos de los pobres de las ciudades. En alusión a lo anterior señala que la respuesta a esta interrogante contribuirá a "esclarecer la naturaleza del sector, su probable evolución y las políticas más adecuadas para encararlo"[33].

Para dar respuesta a la interrogante propuesta por Hart, Tokman cree preciso efectuar un *análisis del proceso de acumulación*, observando al mismo tiempo, que la bibliografía existente hasta esa fecha -1978- ha abordado el tema desde dos enfoques alternativos, reconociendo que no existe una interpretación única

[30] Tokman, Víctor, "Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza", publicado en *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis,* Victor Tokman, Compilador, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, colección claves de América Latina, México, 1995,
[31] Ibídem, pág. 86.
[32] Hart, Ketih; Cfr. *Small Scale Entrepeneurs…* Op. cit. p. 45.
[33] Tokman, Victor Op. cit. , pág. 86.

del proceso[34]. El cuadro 1.2 sintetiza la primera clasificación elaborada por Tokman.

Cuadro 1.2: Características de los dos enfoques observados por Tokman en los 70´s

Enfoque General	Características generales del enfoque	Enfoque específico	Características	Autores representativos
1) Enfoque de las "Relaciones benignas"	Observa en el sector informal elementos potenciales para lograr un patrón más adecuado de crecimiento con una mejor distribución de ingreso, de manera autónoma o integrada al resto de la economía y por lo tanto "benigno".	Bajo condiciones de autonomía: El enfoque dualista	Los propietarios y participantes trabajan los unos para los otros y se compran mutuamente sus productos, con un uso eficiente de los factores generándose así un excedente económico que puede traducirse en mayor crecimiento económico	H.T. Oshima C.A. Frankenhoff
		Bajo condiciones de Integración: El enfoque de la complementariedad	El sector informal juega un papel clave en el proceso de distribución de mercancías y servicios que se "exportan" al sector formal; pues se encuentra situado cerca de los consumidores finales, por tanto la complementariedad fortalece el crecimiento del sector informal.	K. Hart J. Weeks T. G. McGee
2) Enfoque de la "subordinación"	Considera la existencia del sector informal como la manifestación nacional del inequitativo sistema económico internacional prevaleciente, con un proceso de acumulación dependiente y por tanto subordinado que transfiere el excedente generado en los países periféricos, primero al resto de la economía y después a los países centrales	Bajo condiciones de autonomía: El enfoque de la marginación	La subordinación de un sector informal autónomo se manifiesta fundamentalmente en el acceso restringido a los recursos productivos y a los mercados de productos. Estas actividades no generan excedente y su expansión no depende de la capacidad de acumulación dentro del sector, sino más bien de la magnitud del excedente de mano de obra que no puede ser absorbido por el resto de la economía y de las posibilidades del mercado por el que no se interesa el sector formal.	G. Arrighi M. Santos J.S. Nun F.H. Cardoso M. Bienefeld J. Villavicencio
		Bajo condiciones de integración: El enfoque de la explotación	La subordinación del mercado y la falta de acceso a recursos básicos se ven reforzadas cuando el sector informal esta integrado al resto de la economía de manera que el excedente económico, si lo hay, es extraído para su posterior transferencia a otras actividades. Además las actividades que los integran deben pagar habitualmente precios más altos porque solo pueden hacer adquisiciones en pequeña escala, sin facilidades crediticias, mientras que los precios cobrados por sus productos, son más bajos debido a la naturaleza de los mercados de los cuales dependen.	A.N. Bose C. Ferry T.G.McGee O. Morulanda C. Leys

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de Tokman

[34] Hasta ese momento Tokman reconoce dos enfoques el de las "relaciones benignas" y el de las relaciones subordinadas o dependientes, ambos a su vez se subdividen en dos enfoques más respectivamente: bajo condiciones de autonomía y bajo relaciones de integración.

Como se observa en el cuadro anterior, la interpretación de Tokman polariza entre las “relaciones benignas” y el “enfoque de la subordinación”, dualidad que, al llevarla a sus últimas consecuencias, muestra dos posibles situaciones; por un lado una evolución favorable del sector Informal y la posibilidad de crecimiento económico, hasta una evolución totalmente negativa y que implica la inexistencia de cualquier situación favorable para el participante en dicho sector.

Sin duda, una de las principales aportaciones de esta corriente de interpretación es la realización de una de las primeras clasificaciones en torno a los enfoques existentes hasta esa fecha (finales de la década de los años setenta), pero su aportación no queda ahí, pues trasciende al introducirse al debate generando una perspectiva propia sobre el sector informal.

Así pues, es necesario señalar en primer lugar, que esta corriente no cuestiona la existencia del *Sector Informal*, ni la noción de informalidad emanada del “debate africano” para dar explicación al fenómeno observado en esos países sobre las actividades desarrolladas al margen del marco legal existente, lo retoma y lo operacionaliza derivando así, de manera paralela, una serie de recomendaciones para el tratamiento del fenómeno.

Tokman refiere que la construcción de su perspectiva no difiere totalmente de los dos grandes enfoques identificados por él mismo –relaciones benignas y subordinación-, sino es una especie de síntesis, pues su propuesta “exhibe rasgos semejantes” de ambos; aclara, sin embargo, que su interpretación se parece más al enfoque de la dependencia que al de las relaciones benignas.

Es aquí donde su análisis alude al *proceso de acumulación* referido anteriormente, y es que parte de reconocer a la dependencia económica como una característica del subdesarrollo y al Sector Informal, como una de las

manifestaciones resultantes de este hecho. En ese marco, al existir una subordinación interna, ésta se traduce en la falta de acceso a recursos y mercados, dando como resultado una capacidad de acumulación muy limitada y por consiguiente una posibilidad muy limitada de que el Sector Informal crezca y se convierta en parte del sector formal.

El razonamiento anterior le permite aseverar que los nexos de dependencia observados en el *Sector Informal*, implican diferencias de precios en contra del mismo y a favor del *Sector Formal* de la economía, y concluye que en un primer momento, que el problema real consiste en determinar la fuerza de la dependencia y si es posible o no un "crecimiento evolutivo" del *Sector Informal*.

Discutiendo entonces con las diversas corrientes teóricas que ha agrupado y clasificado previamente señala que "el *Sector Informal* no debiera ser percibido ni como completamente integrado, ni como (*totalmente*) autónomo sino más bien como uno que mantiene vínculos de importancia con el resto de la economía, mientras que al mismo tiempo exhibe un grado considerable de autonomía".[35]

En el mismo sentido, Tokman realiza un importante esfuerzo de análisis para ubicar la relación existente entre el sector formal e informal, identificando las "exportaciones" e "importaciones"[36] que el sector informal mantiene con el resto de la economía; es necesario destacar que el "grado de autonomía" del sector, está dado por su capacidad de proveerse a sí mismo de los elementos necesarios para su existencia y funcionamiento.

En el cuadro 1.3, se describen las circunstancias que Tokman considera en la relación importaciones-exportaciones entre los dos sectores:

[35] Ibídem, pág. 102, el « totalmente » existente en este párrafo fue agregado para resaltar el sentido de la frase de Tokman.
[36] El autor ocupa estos conceptos -que tradicionalmente son utilizados para caracterizar las relaciones comerciales entre países- para identificar la relación existente entre lo formal y lo informal, dentro de un mismo país.

Cuadro 1.3: Exportaciones e importaciones del sector informal

Sector		Informal	
		Importaciones	**Exportaciones**
Formal	**Exportaciones**	- Alimentos no elaborados procedentes del sector agrícola - Alimentos procesados - Insumos provenientes del sector formal urbano	Grado de autonomía
	Importaciones	Grado de autonomía	- Servicios personales - Subcontratación en el rubro del "vestuario"

Fuente: Elaboración propia con información del trabajo de Tokman

Se considera entonces que para que estas operaciones fueran significativas, se requeriría de una estructura industrial con *un grado de integración superior* al prevaleciente en la mayoría de los países en desarrollo, de lo contrario el establecimiento de nuevas industrias podrían provocar la desaparición del Sector. Las posibilidades de complementariedad o supervivencia del Sector en un contexto competitivo, son mayores en aquellos casos donde las actividades manufactureras informales se encuentran más consolidadas.

Por lo anterior, Tokman asevera que lo que acontece en el Sector es una "subordinación heterogénea" y su expansión depende de que las diversas actividades informales operen o no bajo condiciones oligopólicas[37], pues la evolución de este tipo de mercados comprende distintas etapas en cuyo transcurso dichas actividades crecerán o decrecerán de acuerdo con el ritmo de expansión de la demanda, la escala mínima de operaciones para distintos tamaños de planta y las economías de escala entre otras razones.

[37] Ibídem, pág.103

Es así que las imperfecciones de los mercados de productos y de factores,[38] en primer lugar y después, los factores políticos y el desarrollo tecnológico, sostienen una configuración heterogénea del Sector que se puede observar de manera diversa en los distintos rubros de actividad económica (manufactura, servicios personales y comercio informal).

Este enfoque concluye con la previsión de una tendencia a la pérdida de participación en el ingreso, que no necesariamente significa una desaparición de la Informalidad, pues aún en las naciones desarrolladas, con un alto nivel de ingreso persisten estas actividades; además, dada la "balanza de pagos"[39] del *Sector Informal*, se espera una tendencia a la baja en sus términos de intercambio; sin embargo, la menor participación prevista en el ingreso total y el crecimiento de la oferta en la mano de obra les lleva a afirmar que si no se toman medidas pertinentes, el Sector experimentará un "crecimiento regresivo".

Así "el crecimiento evolutivo constituye una posibilidad, pero implica ir más allá que proporcionar un "contexto de política favorable" para evitar toda discriminación en su contra, o apoyar las actividades informales sin encarar las causas profundas del subdesarrollo".[40] De esta manera, se insiste en que para que las medidas adoptadas resulten eficientes deben ser complementadas con cambios en la distribución del excedente y en la asignación de los recursos, por lo que tales medidas deben afectar también al Sector Formal.

El método de análisis ocupado por esta corriente para la medición del sector, y por supuesto para la fundamentación de su perspectiva, entrelaza elementos

[38] La noción de "imperfecciones del mercado" se refiere a lo que en la teoría económica impide la existencia de mercados perfectamente competitivos, tales como la existencia de mecanismos ajenos a la oferta y la demanda que fijan el precio, amplias diferencias existentes entre los participantes, barreras de entrada a los participantes y un pequeño número de participantes.
[39] Concepto retomado del comercio entre naciones para caracterizar la totalidad de operaciones comerciales (tanto de bienes como de dinero) entre dos países, que aquí se aplica para caracterizar las relaciones existentes entre el Sector Formal y el Informal.
[40] Ibídem, pág. 107.

generados al interior de la teoría del desarrollo (desarrollismo cepalino) y del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) definido por la Organización de las Naciones Unidas.

Es evidente que aún cuando esta vertiente de análisis contiene elementos de novedosa manufactura, sigue circunscribiéndose a la corriente principal de la teoría económica contemporánea, generada en los países centrales, por lo que la mayor parte de consideraciones están referidas desde el lenguaje producido por esa misma teoría económica.

c) Aportaciones Neo-PREALC

Las aportaciones posteriores del PREALC, consideradas en adelante como enfoque neo-PREALC, se pueden observar en los trabajos realizados por Paulo Renato Souza y Daniel Carboneto, aún cuando sus interpretaciones son divergentes por la manera en que se realiza el análisis del fenómeno.

A inicios de la década de los ochenta del siglo XX, Paulo Renato Souza publica, en Sau Paulo Brasil, un documento[41] donde aborda con bastante detalle y desde un enfoque crítico, el funcionamiento del mercado de trabajo, resaltando el análisis sobre la determinación de la tasa de salarios, el excedente de mano de obra y la relación existente entre estas dos cuestiones. Así, después de declarar que su análisis dista de ser ortodoxo, se preocupa por analizar el argumento de los pensadores de la Economía Política Clásica y de la Crítica de la Economía Política, en torno a la determinación de la tasa de salarios destacando que: "la idea de la existencia de los límites dentro de los cuales variaría la tasa de salarios parece, por tanto típicamente clásica y no es ajena al pensamiento marxista"[42]; de esta manera, pone sobre la mesa la discusión de los límites –inferior y superior-, que pudieran circunscribir el

[41] Renato Souza , Paulo "Salario y mano de obra excedente", publicado en *Emprego, Salarios e Pobreza*, Sao Paulo, Huitec, serie Tesis y Pesquisas, Brasil 1980. pág. 145.
[42] Ibídem, p.146.

comportamiento de los salarios en las sociedades que manifiestan un "desarrollo capitalista industrial reciente".

Además de discutir el problema de la fijación de nivel de salarios, Souza trata el problema clásico heredado del marxismo acerca de la superpoblación relativa y el consecuente excedente de mano de obra para finalmente, explicar el funcionamiento del mercado de trabajo no calificado en las economías atrasadas, tomando particular atención sobre la influencia de un amplio excedente de mano de obra en la determinación de los salarios de base.

Es a juego de discutir estas cuestiones que pone sobre la mesa el concepto de *Sector Informal* del mercado de trabajo como un enfoque insuficiente para dar respuesta a la problemática que le preocupa, la fijación del salario en las economías con un desarrollo industrial reciente.

Souza dedica todo un apartado del citado documento para formular una autocrítica al trabajo que realizó con el PREALC, de manera conjunta con Victor Tokman, durante la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo XX. Destaca en la autocrítica el reconocimiento de tres problemas serios, a decir suyo uno de tipo conceptual y dos derivados de una excesiva generalización; el primer problema aparece al referirse a la dicotomía entre Sector Informal y Sector Formal propuesta en conjunto con Tokman, donde el *Sector Informal* sería el "circuito inferior de la economía" que se ocuparía de los pobres produciendo para ellos y el formal el "circuito superior" que actúa en el resto de la economía.

Souza consideró esta percepción como una imagen equivocada, pues el mercado es uno solo y así "al expandirse el *Sector Formal* limita al mercado del *Sector Informal* y éste no puede expandirse sobre el mercado del otro por razones obvias", es así que al no existir "terrenos libres" en la economía, la

capacidad de expansión del *Sector Informal,* toparía inevitablemente con el *Sector Formal*.[43]

De esta manera, pone en cuestión las posibilidades de crecimiento de la informalidad, Souza considera como "ingenua" su idea original de que el sector informal puede expandirse en aquellas actividades en que es "eficiente", aún cuando permanezca discriminado en otras a causa de la política económica, ya que esto implicaría una competencia entre capitales, competencia que "se verifica, entre otras cosas, mediante diferenciaciones de la tasa de ganancia, concepto imposible de aplicar en el Sector Informal"[44].

Un segundo problema radica en la "insuficiente especificidad" del concepto para dar cuenta "de la gran heterogeneidad que caracteriza al sector informal", porque, bajo un mismo concepto se agrupaban actividades muy diferentes entre sí, desde las trabajadoras domésticas hasta pequeñas empresas con empleados asalariados, lo que genera que el tratamiento otorgado por la política económica no logre realizar el efecto deseado de incentivar o desincentivar el crecimiento de las actividades desarrollados en este sector.

Un tercer problema observado es el asociado a lo que anteriormente señalaron como la característica básica del Sector, y que es "el grado de facilidad de entrada" de nuevos productores, dicha caracterización de las actividades pertenecientes al *Sector Informal* –por la facilidad de entrada al mismo- "tiende a confundir el análisis" y propone entonces, un primer corte por el lado de las características de la organización productiva, a fin de tener con mayor precisión qué actividades pueden ser consideradas informales y cuáles no, ello en función de la facilidad de entrada al mercado.

[43] Ibídem, pág. 168.
[44] Ibídem. Pág. 169.

Por lo antes señalado se observa que este autor, se distancia del enfoque inicial desarrollado por el PREALC, pero reorienta el análisis para buscar una mayor consistencia teórica en la revisión de la fijación de la tasa de salarios en los países en desarrollo.

En relación con la aportación de Daniel Carboneto -nos referiremos a un documento publicado en 1983[45]- en colaboración con Ernesto Kritz, en el cual después de hacer una recapitulación sobre el origen de fenómeno de informalidad en la región de América Latina, y en especial el área andina consideran que es poco pertinente reducir al Sector Informal Urbano (SIU) a un "reservorio de población autoempleado", pues "poco a poco se ha ido configurando una estructura productiva relativamente compleja con numerosas relaciones de intercambio"; por lo que ahora se requiere considerar al mismo como "un universo constituido por *unidades empresariales* cuyas características específicas permiten distinguirlas de las firmas mecanizadas de la economía capitalista moderna".[46]

Sin embargo, advierten, esta estrategia entraña de inmediato un par de problemas; el primero consiste en la necesidad de construir una definición operacional de empresa informal, reconociendo que en este sentido hasta ese momento se han usado diversos *criterios* para realizar esta cuestión. Los criterios abarcan una amplia gama de circunstancias, desde la relación capital-trabajo, pasando por el desarrollo organizativo, hasta el análisis de los diversos grados de división técnica del trabajo.

El segundo problema radica en la determinación de un marco muestral adecuado, pues por lo regular en el sector no se cuenta con un registro de establecimientos como sucede con el Sector Formal.

---

[45] Carboneto, Daniel y Kritz, Ernesto, "Sector informal urbano: hacia un nuevo enfoque", publicado en *Socialismo y Participación*, no. 2, Lima, ediciones Socialismo y Participación, marzo de 1983, pág. 125
[46] Ibídem, pág. 201.

Carboneto y Kritz, observan que para lograr profundizar en el tema de la heterogeneidad estructural del SIU, es indispensable “contar con una definición operacionalizable del SIU” que permita delimitar lo “formal” de lo “informal” y facilitar su estudio empírico y cualitativo. Debido a lo anterior, su análisis parte del examen crítico de los enfoques “tradicionales” y proponen un enfoque alternativo basado en la baja relación capital-trabajo con que se opera en ese sector.

Para estos autores el debate teórico sobre la heterogeneidad estructural se resume en dos preguntas: 1) ¿en qué radica la especificidad del SIU? y 2) ¿cuál es la naturaleza y las condiciones de articulación entre el SIU y el sector formal?, ambas preguntas llevan a la formulación de una respuesta que desde nuestro punto de vista es central, y que forman parte de una problemática más amplia: *la de las leyes que gobiernan el funcionamiento de una economía***,** donde conviven unidades productivas que pertenecen a sectores de diferente nivel histórico de modernidad, claramente identifican que la primera cuestión expresa el tema del equilibrio y la dinámica microeconómica y la segunda al equilibrio y la dinámica macroeconómica.

Los autores aquí referidos deciden realizar su estudio a través de observar el comportamiento de la productividad media vigente en el sector moderno de la economía, aseverando que desde un punto de vista meramente descriptivo la diferencia entre el SIU y el Sector Formal, se da por la disparidad promedio de la productividad física de la mano de obra, tal diferencia es lo suficientemente significativa en lo cuantitativo como para sugerir que existe una diferencia cualitativa entre ambos sectores.

Con este argumento se procede a señalar que las divergencias teóricas emergen cuando se trata de explicar la citada “diferencia cualitativa” y donde Carboneto y Kritz identifican dos corrientes explicativas principales, -opuestas

entre sí-, que se han disputado la validez interpretativa del fenómeno de informalidad; la marxista y la neoclásica.[47]

Esta clasificación en torno de los enfoques generados sobre el Sector Informal, aún cuando es muy general toca, desde nuestra perspectiva, el asunto medular referido a la polarizada interpretación sobre las leyes generales que rigen el funcionamiento del sistema económico contemporáneo.

Según Carboneto y Kritz, en el enfoque marxista el problema radica en entender al SIU como *correspondiente a un modo de producción no capitalista*, esto se debe a que por lo regular, se trata de unidades productivas de autoempleo (y por ende no capitalistas), surgidas como respuesta a la necesidad de subsistencia de la población sobrante respecto del sector formal. Además, y debido a lo anterior, se genera una restricción estructural para propiciar el proceso de acumulación de capital, por lo que en el SIU existen diferenciales negativos de productividad crecientes conforme transcurre el tiempo.

Opuesta a la perspectiva marxista, la neoclásica reconoce como causa de la segmentación entre Formal e Informal a *las barreras institucionales* que impiden el funcionamiento pleno de los mecanismos de mercado; así, admitiendo que las barreras son la causa y existen los diferenciales de productividad promedio del SIU y el Sector Formal, se explican por “los diferenciales en la productividad marginal de la mano de obra ocupada en uno y otro sector”, de modo que la menor productividad marginal de los trabajadores del SIU se debe a “insuficiencias en la calidad del factor trabajo” y/o a insuficiencias en la dotación de capital por trabajador -lo que supone una baja relación capital trabajo-, determinadas por las restricciones que se imponen al SIU en el mercado de capitales.

[47] Aún cuando en el mismo trabajo reconocen la existencia de una tercera corriente de interpretación pero que es meramente descriptiva y por esta razón no adquiere un sólido trabajo teórico lo que provoca que no la incluyan en su clasificación.

De manera que este enfoque toma como referencia la productividad marginal del trabajo, lo que desde el punto de vista de los autores no es suficiente para explicar la situación del SIU, por lo que haciendo un recuento de los dos enfoques (marxista y neoclásico), consideran que ambas interpretaciones "adolecen de carencias significativas en su capacidad explicativa del fenómeno descrito"[48], que pueden ser corroboradas al realizar un verificación empírica del fenómeno descrito.

En lo que se refiere al análisis marxista -calificado como reduccionista por estos autores-, se puede comprobar que en el SIU existe una proporción apreciable de empresas en las que se emplea trabajo asalariado, señalan "no es cierto que haya correspondencia univoca entre el SIU y un modo de producción específico; antes bien aquel admite una pluralidad de éstos"[49].

Respecto del enfoque neoclásico que no consideran reduccionista, observan que en proceso de construcción del modelo teórico, se dejan fuera elementos esenciales de la realidad, una crítica sobre la que regresaremos más adelante.

La interpretación alternativa propuesta por Carboneto y Kritz, señala *que en su origen la empresa informal no es de tipo capitalista*, por lo que en todos los casos deben comenzar casi sin capital; debido a esto se explica el diferencial inicial de productividad y la baja relación capital-trabajo. Sin embargo, apoyados en un estudio empírico, se dice que en una cantidad considerable de casos es posible "alcanzar combinaciones eficientes que permiten lograr una posición competitiva en el mercado y una capacidad de reproducción ampliada semejante (e incluso superior) al del Sector Formal.[50]

[48] Ibidem, pág 204.
[49] Ibidem, pág. 205
[50] Ibidem, pág.208.

Lo anterior arrojaría la definición de diversas categorías de empresas informales, diferenciadas por su régimen de acumulación, aquellas que se coloquen en el “tramo superior de la escala” serán capaces de establecer una combinación tecnológica alternativa capaz de competir con éxito en un nivel de acumulación equivalente al de la empresa formal. Otro grupo de empresas que operan sin margen de utilidad en el extremo inferior, lo consideran como de “producción deficiente”, lo cual imposibilita la generación de acumulación, ni garantiza una adecuada reproducción de su fuerza de trabajo. Entre estos puntos extremos existen una amplia gama de situaciones intermedias que propician una gran heterogeneidad del sector.

La crítica de estos autores es muy relevante para las intenciones de este trabajo, no obstante nos parece que su interpretación sobre las posibilidades de explicación de cada teoría deben ser revaloradas para mejorar su impacto.

Como se observa el PREALC genera enfoques que se convierten en divergentes de las interpretaciones desarrolladas por ellos mismos, empujando a la construcción de nuevas interpretaciones que incluyen un marcado sentido crítico y propositivo.

1.4 Enfoque de la Modernidad con Explotación

Sin duda una de las aportaciones de mayor relevancia al debate teórico sobre el SIU lo constituye el trabajo por Manuel Castells y Alejandro Portes, nos referiremos en adelante al trabajo publicado por estos autores hacia 1989, en

Baltimore, EE.UU.[51] En él dedican un apartado a discutir los orígenes, dinámica y efectos de la Economía Informal.[52]

Comienzan por indicar que la economía informal "enmarca al mismo tiempo flexibilidad y explotación, productividad y abuso, empresarios agresivos y trabajadores indefensos, ansias libertarias y codicia"[53], mas adelante se enfocan en definir ¿qué es la Economía Informal? y explican que en realidad el concepto es una noción del sentido común y realizan un listado de situaciones o condiciones que no son Informalidad, así dicen que éste no es un conjunto de actividades de sobrevivencia desempeñadas por gente "desposeída" y ubicada en los márgenes de la sociedad, por lo que debe ser entendido recuperando las realidades históricas aludidas, lo cual significa que se debe entender más como un proceso que como un objeto.

Más adelante aseveran: "La economía informal no es un eufemismo de la pobreza, sino una forma específica de relaciones de producción mientras que la pobreza es un atributo ligado al proceso de distribución"[54], sin embargo, refieren que la ocupación del concepto resulta útil, pues refiere a una forma específica de relaciones de producción generadoras de ingreso.

Portes y Castells explican que la Economía Informal es un proceso de generación de ingreso que se caracteriza por un aspecto central: "el no estar sujeto a reglamentación de las instituciones de la sociedad, en un ambiente legal y social en el que actividades similares están reglamentadas".

---

[51] Portes, Alejandro y Castells, Manuel; "El Mundo debajo: orígenes, dinámica y efectos de la economía informal", publicado originalmente en *The Informal Economy. Estudies in Advanced and Less Developed Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU. 1989; recuperado y compilado por Victor Tokman en "El sector Informal en América Latina" Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1995.

[52] El concepto cambia de Sector Informal Urbano a Economía Informal porque se consideró que el concepto de Sector no es correcto en virtud de que produce una confusión con otros Sectores de la economía (sector primario, secundario y terciario), por lo que la Organización Internacional del Trabajo, termina por asumir el término de Economía Informal.

[53] Ibídem, pág. 233

[54] Ibídem, pág. 235.

Asimismo, reconocen que cualquier cambio en los límites institucionales de regulación de las actividades económicas produce un "realineamiento paralelo de las relaciones formal-informal" y generan una explicación sobre el punto que se resume en el siguiente planteamiento: "en una economía de mercado, sin regulación alguna, la distinción entre lo formal e informal perdería significado, dado que todas las actividades se desarrollarían de la manera que llamamos informal. En el polo opuesto cuanto más institucionaliza una sociedad sus actividades económicas de acuerdo a las relaciones de poder colectivamente definidas, y tanto más actores individuales intentan escapar de esa lógica institucionalizada, más aguda será la división entre estos dos sectores (formal e informal)".[55]

Es la evidencia de crecimiento del Sector en economías fuertemente institucionalizadas quien los lleva a señalar que ésta representa una tendencia social nueva en vez de ser solamente un "retraso" de relaciones de producción tradicionales. Ejemplos de empresas que subcontratan trabajadores entre los pobres urbanos no pueden ser tomados como actividades de sobrevivencia sino como una forma "encubierta de trabajo asalariado que priva a los trabajadores incluso del significado de una relación laboral proletaria."[56]

Castells y Portes aseveran que el importante crecimiento del Sector Informal en un contexto ampliamente regulado, genera un nuevo significado histórico del proceso. Explican que por lo regular, las relaciones explotadoras sin control son la versión más vieja de la historia del capitalismo clásico, no del avanzado, versión representada en los talleres donde se explota al obrero. Pero se dice "es precisamente el desarrollo de talleres de este tipo y de otras actividades no reguladas después de un largo periodo de control institucional, lo que permite que estas viejas formas de producción se conviertan en nuevas"[57]; pues

[55] Ibídem, pág. 236.
[56] Ibídem, pág. 237.
[57] Ibídem, pág. 237.

consideran que una vieja forma en un nuevo escenario es de hecho nueva, ya que todas las relaciones sociales pueden ser definidas únicamente de acuerdo a su contexto histórico específico. El contexto al que se refieren es la existencia de una regulación institucionalizada donde interviene de manera activa el Estado sobre el proceso y resultado de las actividades económicas, teniendo como base un conjunto de normas obligatorias.

El que haya una ausencia de regulación institucional en la economía informal afecta varios elementos del proceso de trabajo, por ejemplo 1) el estatus del trabajo (trabajo no declarado, sin prestaciones o pagado por abajo del salario mínimo), 2) las condiciones de trabajo (Condiciones de higiene, salud, riesgos entre otros) y 3) La forma específica de la administración de algunas firmas (fraude fiscal sistemático o no registro de operaciones realizadas por la empresa). Finalmente estos autores buscan distinguir entre informalidad y criminalidad advirtiendo de entrada que en términos sociológicos lo normal/anormal, legal/criminal son categorías sujetas a cambio.[58]

Las actividades criminales poseen, según estos autores, características que las colocan aparte de la economía informal. El esquema 1.1 sintetiza las diferencias entre formal, informal y criminal.

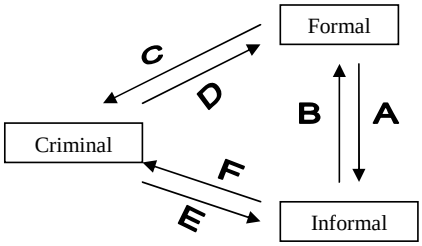
Esquema 1.1: Tipos de Actividad Económica

Definiciones

Proceso de producción y distribución	Producto final	Tipo de economía
+	+	Formal
-	+	Informal
+ ó -	-	Criminal

[58] Un ejemplo histórico representativo de lo aquí señalado lo constituye la persecución que ocurrió en los E.E.U.U de la producción y tráfico de las bebidas alcohólicas que produjo la denominada “Ley seca”, que al reformarse transformó a aquellos productores clandestinos de licores en prósperos y respetables empresarios.

Relaciones



Donde:

+ = Lícito
- = Ilícito
A = Interferencia estatal, competencia de firmas grandes, fuentes de capital y tecnología
B = Bienes de consumo e insumos industriales baratos, reservas flexibles y fuerza de trabajo
C = Interferencia estatal y disrupción, oferta de algunos bienes controlados
D = Corrupción, sobornos a ciertos funcionarios públicos
E = Capital, demanda de bienes, nuevas oportunidades de generación de ingresos
F = Bienes baratos, reservas flexibles de fuerza de trabajo

Fuente: "El mundo debajo: orígenes, dinámica y efectos de la economía informal"; A. Portes y M Castells.

Finalmente, podemos decir que para Portes y Castells los límites de la Economía Informal variarán sustancialmente en diferentes contextos y circunstancias históricas porque su existencia deriva de la definición social de la intervención del Estado, en este sentido en la actualidad existen obstáculos sociales que impiden la generalización de las relaciones informales, entre estos son los grupos sociales poderosos, -sindicatos, burocracias oficiales, etc.- y el Estado, elementos que detienen dicha generalización de las relaciones informales. De esta manera las fronteras móviles de la Economía Informal serán determinadas por la dinámica de las luchas sociales y de la negociación política, propias del cambiante conflicto entre capital y trabajo ésta es grosso modo, la interpretación de los autores analizados en este apartado.

1.5 Enfoque Institucional-Legal

El Otro Sendero se convirtió en un texto de obligada referencia para los estudiosos la Informalidad, y su autor, el peruano Hernando de Soto -quien comenta que el texto referido fue escrito conjuntamente con sus colegas del

Instituto Libertad y Democracia de Lima[59]-, en un clásico sobre este tópico y de referencia obligada para todo estudio serio sobre el sector informal.

De Soto narra que su inquietud sobre la informalidad fue resultado de pensar en la pobreza que asolaba a los países de su región de origen y, además de no encontrar explicaciones formales sobre las causas de dicha pobreza, por estas razones se dio a la tarea de revisar la informalidad existente en el Perú; en su obra se puede apreciar la idea de que las leyes en los países de nuestra región latinoamericana se convierten en un severo obstáculo para quien tiene la iniciativa de fundar una empresa.

La investigación desarrollada y que antecedió la publicación de *El Otro Sendero* arroja los siguientes datos: el tiempo y trabajo que cuesta el solo hecho de registrar ante las autoridades gubernamentales una empresa, con cronometro en mano, es de 289 días trabajando seis horas diarias en Lima, contra un promedio de cuatro horas en los Estados Unidos, ochocientas veces más tiempo si un peruano quiere operar legalmente; el tiempo para lograr la adjudicación de un terreno destinado a la construcción de vivienda dura seis años once meses trabajando ocho horas diarias, realizando 200 pasos burocráticos, firmando 207 documentos y la visita a 52 dependencias estatales, o el caso del establecimiento de un mercado por parte de comerciantes ambulantes llevaría en el Perú hasta 12 años.

Lo anterior lo lleva a suponer que la ilegalidad no se debía a una vocación natural de los peruanos en particular y de los latinoamericanos en general, sino a que la "ley en sí era sumamente costosa para ellos", además; de lo anterior se desprende esta reflexión: la seguridad que el Estado propicia por vivir en la legalidad incentiva mayor inversión que a su vez haría crecer al sector y llevarlo a su estructuración formal; de aquí la necesidad de poner atención sobre el

[59] De Soto, Hernando; "*¿Por qué importa la economía informal?*", conferencia dictada en la Universidad Católica de Chile, el 17 de noviembre de 1987 y publicada en *Estudios Públicos*, núm. 30, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), otoño de 1988. pag. 19.

aspecto legal-institucional para explicar el origen de la informalidad, su crecimiento y posibles límites.

Al revisar la legalidad en América Latina y enfrentarla contra los países desarrollados, los cuales tienen una fuerte tradición democrática, De Soto asocia la democracia a la constitución de una economía de mercado, pues los mecanismos de consulta que los servidores públicos implementan en estos últimos países garantiza, si desean reelegirse, el tomar en cuenta los intereses de sus electores; en cambio en nuestros países existe una desconexión entre los ciudadanos y los órganos de gobierno pues los funcionarios públicos deben sus puestos a sus partidos u organizaciones políticas, por lo que no se ven obligados a saber las verdaderas necesidades de sus representados, amén de que "nos gusta producir malas leyes" y "sobrerreglamentarnos"[60].

De Soto propone la siguiente definición de economía informal: "Sector informal es aquel que funciona al margen de la ley, es decir, aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlos de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines".[61]

De esta corriente interpretativa existe un trabajo realizado por Enrique Gershi denominado "El Costo de la Legalidad"[62]; en este documento se realiza una interesante discusión sobre el modo en como con la teoría económica contemporánea –a través de las leyes de Coase- es usada por esta perspectiva para dar explicación del costo de la legalidad y el incentivo que esto genera para el crecimiento del SIU. El planteamiento de este autor menciona la existencia en toda sociedad, de un "metamercado", éste es compuesto por el

[60] Ibídem, pág. 31.
[61] De Soto, Hernando; *Sector informal, Economía Popular y Mercados Abiertos*, Mesa redonda realizado por el Centro de Estudios Públicos, 20 de noviembre de 1987, Santiago de Chile, Publicado por la Revista del CEP, no. 30, otoño de 1988, pag. 1.
[62] Gershi, Enrique; "El Costo de la Legalidad", publicado en *Revista del Centro de Estudios Públicos*, no. 30, otoño de 1988, Lima Perú, pág. 25.

derecho encargado de regularlo y facilitar la obtención de los objetivos sociales e individuales abaratando los costos de transacción.

Posiblemente el éxito de este enfoque entre las personas que conocieron del mismo, se deba a que responsabiliza al Estado, en su versión latinoamericana, -si es que es posible llamarle así- de la existencia y crecimiento del SIU, por lo que propone la desregulación para constituir una verdadera economía de mercado auspiciada por una estructura democrática de gobierno.

1.6 Enfoques críticos y alternos

No es de extrañar que una formulación teórica del carácter e impacto que ha tenido el concepto de Economía Informal, encuentre severas críticas sobre diversos aspectos que entraña su consistencia teórica y su capacidad para dar cuenta del fenómeno que busca describir. En los primeros años de existencia del término arrancó un debate sobre si era adecuada la noción formulada por la OIT en los trabajos presentados sobre África, trabajos representativos de esta posición crítica son los realizados por Lisa Peattie, en Estados Unidos, y por Clara Jusidman, Teresa Rendón y Carlos Salas en México en este apartado revisaremos las características de este enfoque.

Esta perspectiva requiere de una atención especial ya que pone de relieve problemas de suma importancia en la conceptualización y uso del término Economía Informal. Uno de los textos representativos de este enfoque es el elaborado por Lisa Peattie, hacia 1987 y publicado originalmente en World Development[63], en él Peattie realiza una serie de comentarios muy agudos en torno la conceptualización del Sector informal.

[63] Peattie, Lisa, "Un buen circulante y cómo creció: el sector informal", publicado en *El sector informal en América Latina*, CNCA, México 1995, págs. 289-308.

Peattie inicia explicando la dificultad que ha implicado definir el concepto, enfrentada por los investigadores que se han ocupado del SIU, señala además que en general los documentos referidos al tema inician enunciando tal situación para luego tratar de "identificar los diversos atributos de la actividad económica que son incluidos en la conceptualización, … demostrar que es poco probable que ellos coincidan (los investigadores) para definir un conjunto claro de objetos y, luego, meternos en una discusión apasionada de lo que él realmente es (ese "él" que se acaba de probar que no existe)" por lo anterior propone proceder de manera diferente y tratar el "Sector Informal" como un ítem de la historia y la sociología de las ideas.

Desde su perspectiva el concepto es "sumamente insustancial", pero tiene una popularidad creciente porque dio respuesta a un vacío en el aparato de trabajo de la economía del desarrollo, y sin embargo el concepto "no ha servido a ninguno de sus partidarios" adecuadamente como instrumento de análisis por lo que se deben buscar alternativas de interpretación de fenómeno que aquél busca describir.

Su propuesta define que para el análisis del concepto, hay que proceder como "un verdadero antropólogo funcionalista"[64], revisando la historia del surgimiento del concepto. Cuando esto ocurre se observa que la dicotomía entre "sector formal" y un "sector informal" es la más reciente de una serie de conceptualizaciones dualistas, que han remarcado el contraste entre dos tipos de actividades económicas una rentable y privilegiada y otra relativamente en desventaja –un dualismo económico característico en este análisis-.

De esta manera Peattie pasa lista a los diversos enfoques dualistas que han utilizado el concepto, desde las concepciones basadas en la dicotomía

[64] Y continúa "Los antropólogos han adoptado con frecuencia el punto de vista de que cuando existe alguna práctica peculiar, incluso superficialmente tonta –como la de usar un concepto que claramente no es consistente una y otra vez- que continua atrayendo adherentes, el mantenimiento de la practica sirve a algún propósito que no es inteligible de inmediato", ibídem pág. 290.

moderno-tradicional y las generadas por la mancuerna “economía centrada en la empresa-economía del bazar”; pasando por las formulaciones clásicas de Arthur Lewis y las generadas por el “dualismo económico del tercer mundo” en la teoría del desarrollo del subdesarrollo y de la marginalidad, hasta teorías neomarxistas como las cercanas al “desarrollo desigual” y los teóricos dependentistas.

Aunado a este dualismo económico señala, se observa la presencia de otra tradición la denominada “contabilidad económica” la cual busca medir el tamaño de la contribución de cada uno de los sectores de la producción al producto total, además de describir la estructura económica de acuerdo con los flujos de insumo y producto entre sectores; al parecer, dice Peattie, en su origen el término “sector informal” tuvo parentesco con estas dos tradiciones y preservó la conexión entre ambas, convirtiéndose esto en uno de los “atractivos básicos” del concepto.

Al reconstruir la historia del surgimiento del concepto, encuentra que la formulación original de informalidad de Keith Hart es reconvertida por la OIT, en su informe sobre Kenya, pues mientras para el primero el concepto estaba relacionado con un espectro de actividades de subsistencia de los pobres de la ciudad, la OIT al retomarlo lo convierte en una forma de describir la estructura de la economía en su totalidad, de acuerdo a la terminología de los planificadores económicos. Aunado a lo anterior el informe les reconoce a las actividades informales, un potencial como fuentes de ingreso para los que carecen de un empleo asalariado adecuado y por ello –es a partir de aquí que surge en la trayectoria del concepto su uso para el diseño de políticas públicas- genera una recomendación de apoyo a la Informalidad mediante la remoción de reglas represivas.

Finalmente, se expresa que el concepto es “factualmente incorrecto y políticamente ofuscante”, su explicación indica que esto se debe a que no es

una categoría con la cual se pueda ubicar a los pobres, y tampoco ayuda para desarrollar políticas claras de solución a los problemas originados por el sector, por lo que propone mejor que "aprendamos *cómo hacer análisis comparado de instituciones económicas*, y el modo en que las instituciones económicas interactuan" y así "dejar de lado la discusión sobre la Economía Informal y seguir con algo más interesante"[65]

Por otro lado, el análisis realizado por Carlos Salas y Teresa Rendón[66] se despega fuertemente de los enfoques hasta ahora revisados, pues al hacer el recuento de las aportaciones teóricas realizadas en torno al fenómeno de la Informalidad se insiste en la necesidad de abandonar el término debido a la ambigüedad en la definición y uso de la misma, -incluso los esfuerzos realizados para generar una definición operativa como los hechos por la OIT[67] a nivel mundial o la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS)[68] en México adolecen de indefinición y ambigüedad-.

Además de lo anterior, argumentan que la noción de informalidad desde el punto de vista conceptual, es algo muy débil, ubicando los siguientes tres problemas conceptuales:

"1. Presencia de criterios múltiples, cada uno de los cuales pueden cumplirse de manera independiente a los demás,

[65] Ibídem, pág. 308.
[66] Salas, Carlos y Rendón Teresa, "Vendaval sin Rumbo. Los avatares de la Noción del Sector Informal" en *Revista El Mercado de Valores*, Número 8 (número dedicado a La Economía Informal en México), México, agosto del 2000; éstos autores realizan uno de los esfuerzos más importante por ubicar y recopilar los escritos producidos en tormo al concepto de Sector Informal a Inicios de la década de los noventas; págs. 25-37.
[67] En el citado trabajo los autores revisan cómo desde el célebre y multicitado informe sobre Kenya, los documentos generados por el PREALC y la Decimoquinta Conferencia realizada por los Estadígrafos del Trabajo han estado presentes, el todo el tiempo, las dificultades para "operativizar" el concepto.
[68] Al hablar de la STyPS, los autores se refieren a dos documentos generados por Clara Jusidman; el primero de ellos es "The informal Sector in México", Working Paper Núm. 2, auspiciado de manera conjunta por la STyPS y el United States Departament of Labor, en 1993; el segundo se llama "Tendencias en la Estructura Económica del Sector Informal en México", *Cuaderno de Trabajo*, Num. 10, éste solo auspiciado por la STy PS en 1995.

2. La imposibilidad de separar, efectivamente, al universo de referencia en dos sectores ajenos y complementarios, y
3. La imprecisión en el universo de referencia, ya que se utiliza indistintamente el establecimiento, el hogar o el individuo."[69]

Apoyados en lo anterior los autores derivan como conclusión –ya dada a conocer en otro de sus trabajos-, que lo mejor es abandonar la noción de Sector Informal y ocupar en su lugar el concepto de microunidades productivas, debido a que describe de mejor manera las situaciones que aquél concepto busca describir.

Con estos argumentos concluimos la revisión de las perspectivas teóricas generadas en torno al Sector Informal Urbano, en el siguiente apartado revisaremos el estudio de las Políticas Públicas y las implicaciones que éstas cuestiones han tenido para la aplicación de medidas para la atención del fenómeno en América Latina.

1.7 El surgimiento del estudio de las Políticas Públicas y su adecuación al contexto de América Latina

La conformación de grandes núcleos de población, su conversión a ciudades y posteriormente en megaurbes –y con la acentuación de la dinámica económica del capitalismo-, obligó a que el ejercicio de gobierno se allegara de los medios para establecer soluciones concretas a las necesidades que esas aglomeraciones de personas representa; paralelamente –y sobre todo entre los siglos XVII y XVIII- se consolidó la división disciplinar que marcó límites y estableció importantes diferencias entre los nuevos campos de estudio o ramas del conocimiento.

[69] Op. Cit. pág. 36.

La racionalidad técnico-analítica y la búsqueda de incrementar la productividad aceleró esa división; éstas nuevas ramas del conocimiento –y que en occidente tienen su origen principalmente en las sociedades antiguas de Grecia y Roma y fueron cultivadas globalmente por los filósofos de esa época-, se encargaron de desarrollar interpretaciones, herramientas y metodologías de trabajo diferenciadas entre sí; lo anterior provocó que el conocimiento dividido en parcelas se volviera ineficaz para resolver ciertos problemas derivados del ejercicio de gobierno, situación que se resolvió con la redefinición de algunas de estas disciplinas.

En ese contexto la gestión de los asuntos del orden público, por su complejidad y amplitud, ha obligado a la construcción de nuevas ramas del conocimiento que se entrelazan y conjugan, dando pie al nacimiento de nuevas materias de estudio e investigación, al resurgimiento y recomposición de algunas otras y a la interconexión y eventual fusión de las ya existentes.

Es así que el uso de disciplinas tales como el derecho, la economía, y la política entre otras, se han conjugado para dar soporte a otras que adoptan un carácter pragmático-utilitario, tal es el caso de la Administración Pública contemporánea y la *Ciencia de la Policy*[70]; estos -relativamente nuevos- campos de trabajo, han generado herramientas útiles y por su peculiar dinámica, produjeron sus propias tradiciones teóricas y gremios de seguidores; cabe destacar que en particular el estudio de las *Policies*, en su versión contemporánea,[71] se desarrolló desde inicios del siglo XX en la tradición académica de los países anglosajones y se consolidó en el mundo de la academia norteamericana desde inicios de la década de los 50´s de ese siglo.

[70] Guerrero Orozco, Omar ; "Política, Policy Pública y Administración Pública", en *Revista Estudios Políticos;* cuarta época, núm. 1, 1993, pp. 87-106.
[71] Guerrero Orozco Omar; "Administración Pública"; publicado en *Léxico de Política*, FCPyS-UNAM, UAM-Xochimilco Y FLACSO-México; México 2000 pp.1-6

El asunto es que la compleja realidad a la que se enfrenta el ejercicio de gobierno, no se encuentra particionada como sí ocurre en la división científica disciplinar (la realidad analizada en campos de estudio o ramas del conocimiento por un artificio metodológico); por lo que en la aplicación práctica, se observa la necesidad de echar mano de todos los recursos disponibles para la gestión de asuntos que asumen un carácter complejo y multidimensional; así, mientras la economía sólo aborda asuntos relativos a la asignación eficiente de recursos y define los criterios para considerar racional esa asignación, el derecho estudia las normas y leyes que rigen la conducta humana y sus relaciones en un colectivo y la política estudia el origen, la gestión y ejercicio del poder en el colectivo social, el ejercicio de gobierno requiere de la conjunción de estas tres y otras disciplinas limitadas en su objeto de estudio por sus tradiciones científicas.

Consideramos que estos campos del conocimiento por sí solos no son capaces de comprender de manera integral y, aún menos dar solución a los problemas de diverso orden que aquejan a la sociedad contemporánea, de ahí que se hayan constituido áreas de estudio más amplias que agrupan a las anteriores y pretenden construir alternativas de interpretación y respuestas concretas a problemas igualmente concretos.

Al mismo tiempo, la atención de los novedosos y complejos fenómenos contemporáneos requiere la intervención de las diversas instancias que la sociedad ha construido para resolverlos; al Estado se le han asignado múltiples funciones en ese sentido y en los últimos 50 años se ha desarrollado fuertemente lo que en los países anglosajones, se denomina la *Ciencia de la Policy*. Guerrero desarrolló un estudio -ahora clásico-, sobre el origen de esta última, que en los países de habla hispana se ha denominado *Políticas Públicas*; en dicho estudio aclara las diferencias sobre las Ciencias Políticas (*the Politics Sciences*), la Administración Pública (*Public Administration)* y la Ciencia de la Policy (*the Policy Science)*; el mismo autor, después de investigar

sobre los orígenes del concepto propone ocupar esta expresión -retomada del inglés- sin traducirla, pues indica que su traducción al español como *Políticas Públicas* es errónea, porque al ocupar el término *Política* para traducir *Policy* ocurre el uso de un término equívoco y polivalente.

Guerrero refiere que desde la Grecia antigua en las obras *Politeia* y *Política* (de Platón y Aristóteles respectivamente), se delinea el objeto de estudio de éstas; ambos términos se refieren a la *polis* que para entonces, quiere significar el Estado y la ciudadanía; así la política denotaba las cosas inherentes a la *polis*, mientras que la *politeia* implicaba a la organización gubernamental instituida para gestionar la organización estatal. En la cultura romana se asimiló el termino *politeia* y se transformó en *politia*, lo cual fue heredado a los idiomas europeos como policía, pólice, policey y policy respectivamente en español, francés, alemán e inglés.

En el mismo sentido, Guerrero recupera las aportaciones de Juan Enrique Von Justi en Alemania, quien a mediados del siglo XVIII señala que la voz policey tiene dos sentidos, uno estricto y otro lato; el primero -que equivalía a *Police* en el Reino Unido- dice: "comprende todo lo que pueda contribuir a la felicidad de los ciudadanos, principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda a procurarles las cosas que necesitan para subsistir"; para el segundo significado -que correspondía a *Policy* en Gran Bretaña- dice: "se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas"[72]

[72] El texto de Justi es citado por Guerrero en *Administración Pública, Ibid p.2*

Como se observa en ambas acepciones se refiere a los reglamentos que conservan el orden, la disciplina y el poder en la sociedad; proporcionándole los elementos que necesitan para sobrevivir y asegurar su felicidad, lo cual depende de implementar la administración adecuada de todo ello.

Es así como en Alemania, continúa Guerrero, la segunda de las dos acepciones mencionadas da origen a la *Ciencia de la Policía* (Policey-Wissenschaft) eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como Ciencias Camerales -las cuales habían nacido y se desarrollaron al cobijo de los regímenes absolutistas-; en ese entonces la ciencia de la *Policía* fue entendida como aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender la manera en que se podía incrementar el poder del Estado.

La investigación de Guerrero muestra que Adam Smith cuando, -durante la segunda mitad del siglo XVIII-, profesaba cátedra sobre *Police*, además de otras materias, y se apoyaba en el diccionario de Johnson, editado en 1755, para definir *Police* (proveniente del francés en tanto que *Policy* provenía del griego *Politeia)* como “la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes” y a *Policy* lo definía como “el arte del gobierno principalmente con respecto a poderes externos”; esto es altamente relevante para la presente investigación porque según se observa, el ejercicio de la acción pública está determinado por la teorización que sobre este aspecto se tiene.

Podríamos decir que en la Europa continental la acepción del término *Policía* en español (y sus respectivos sinónimos en las otras lenguas –pólice/francés, policey/alemán-) se redefinió para diferenciar la gestión ocurrida entre los regímenes absolutistas y los nacientes Estados democráticos dando origen al

concepto de *Administración Pública*[73]; sin embargo, en la Europa insular, particularmente Inglaterra y Escocia, se conservó la división entre la *Ciencia Política y* la *Ciencia de Policy;* donde la primera se ha avocado al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; mientras que la segunda, que se concentraba originalmente en el estudio del gobierno, se extiende al apartado de lo público y de los públicos particulares en que inciden las Policies; finalmente el término *Police* también se resignificó y paso de ser "el gobierno de las ciudades y países", para luego significar la conservación de la paz y el orden.

La transferencia de estos debates hacia Latinoamérica sucedió mediante la discusión ocurrida al interior de la academia Estadounidense con los trabajos de Wilson y Goodnow, quienes se caracterizaron por establecer una extrañación de la *Administración Pública* con la *Política*; sin embargo, durante la primera mitad del siglo XX; así en los años 20´s se comenzó a construir una interpretación divergente cuya postura era acentuar los aspectos comunes de la Administración y la política, teniendo como factor común la *Policy,* a esta tendencia Guerrero la identifica como el *Enfoque de Política Pública*[74], la cual concibe a la Administración Pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que convergían en el gobierno y particularmente la definía como la ejecución de la *Policy Pública.*

La influencia del pensamiento anglosajón en el ejercicio de gobierno y en la teorización de los asuntos relativos a la gestión pública, se percibe en la toma de decisiones y acciones emprendidas en el ejercicio de gobierno de los países de la región; según Victoria Jardón[75] la formulación de políticas públicas es un

[73] Guerrero señala que Policy fue sustituida bruscamente en Francia por Administración Pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los países iberoamericanos, solo entre los alemanes la sustitución fue más lenta pero inexorable, mientras que en los países anglosajones se conservaron ambas palabras para significar dos objetos distintos; cfr. Política, Policy Pública…

[74] Guerrero Orozco, Omar; *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México UNAM, 1982 pp. 76-77

[75] Victoria Jardón, Ana María; *El ABC de las Políticas Públicas y su aplicación en Salud Indígena*, Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, Ce-Acatl;

proceso que puede ser analizado por etapas, aunque no existe una idea única de cuáles son las etapas; Victoria sintetiza de forma esquemática el ejercicio que sobre el tema realizan De León y Patterson, de esta forma podemos hablar de seis etapas.

La primera es la que se denomina Formación de la Agenda[76] de Gobierno, y es con la que se inicia propiamente el proceso, aquí ocurre la definición y justificación de los problemas públicos que requieren de la actuación gubernamental, también se define en esta etapa el fundamento ideológico y que valor, utilidad y prioridad que representa el asunto público para los grupos u organizaciones involucrados.

La segunda etapa se refiere a la Definición del Asunto Público –es considerada como interdependiente a la etapa en que se define la agenda de gobierno- en ésta se busca dar forma y clarificar el problema para presentarlo y tratarlo ante el gobierno, esto se debe a que los particulares y sus organizaciones no pueden resolverlos con sus propios recursos por lo que se ven obligados a convertirlos en un asunto público, entre otras causas; Victoria asevera que la definición del problema –o asunto público- consiste en su planteamiento, estructuración y plantear posibilidades de solución.

La tercera etapa denominada Formulación de Opciones y Selección del Procedimiento de Toma de Decisiones, se busca la selección "estratégica" de la opción más adecuada para ser aplicada. Es en este momento que se involucran diferentes posibilidades de análisis que van de acuerdo a las características del problema a tratar; Victoria refiere procedimientos técnicos tales como la Investigación de Operaciones, Análisis de Sistemas, Análisis Costo Beneficio, Análisis de Sistemas Aplicados, Análisis de Decisión, Análisis

---

México 2009, pp. 53-87 para esta parte Victoria se apoya en Aguilar Villanueva, Luis; *Estudio Introductorio Problemas públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa México, 1996, pag, 15-35.

[76] Victoria refiere que el termino Agenda proviene etimológicamente de *agendum* y significa algo sobre lo que se debe de actuar; cfr. Victoria, Ibídem, pág. 53.

costo-efectividad, entre otros, todos estos proporcionan un apoyo al tomador de decisiones.

La Implantación de Políticas, cuarta etapa, consiste en elaborar los eslabones de la “cadena causal” en forma organizada para que las acciones efectuadas por grupos o individuos (públicos y privados) impacten al problema definido con miras a que se realicen los objetivos previamente decididos. La metodología obliga al desarrollo de una estructura teórica de los pasos que seguirán las acciones en los diversos escenarios posibles; en este contexto se ponen a prueba la modelística (y su definición teórica), con la habilidad política y capacidad técnica-administrativa para lograr conjugar todos y cada uno de los elementos incluidos en la propuesta elaborada y realizar los ajustes –sobre la marcha-, para su óptimo desempeño.

Evaluar las políticas y los programas sociales, es el objeto de la quinta etapa, ésta consiste en valorar –cuantitativa y cualitativamente- los resultados de la implementación y ejecución de la política pública, resulta medular hacer cortes en el tiempo para comparar los resultados obtenidos. Esta etapa está ligada con la estrategia y la planificación para prever y poder decidir apreciando cuáles son las acciones correctas u obsoletas, útiles e inútiles; valorar los medios utilizados, su efectividad, la revisión de las estructuras administrativas, su desempeño y la pertinencia para la consecución de los fines definidos.

Finalmente la sexta y última etapa, Terminación y Reorientación de las Políticas, representa dos posibilidades; la primera es la conclusión de la política, es decir, una vez solucionado el problema planteado como asunto público la política pierde su razón de existir y por tanto concluye; pero por otro lado también significa su retroinformación, o sea, la temporalidad de la política pública obliga a su adecuación, reorientación o ajuste; eso depende del aspecto que se esté afectando y considerando la declinación de recursos que debería concluir en la sustitución de una determinada política.

Es evidente que las primeras tres etapas constituyen el proceso medular en la formulación y desarrollo de Políticas Públicas. La definición de la Agenda Pública, la interpretación de lo que constituye un problema así como las herramientas técnicas a ocupar para solucionar el problema planteado, se apoyan en diversos discursos teóricos que no siempre son claros, diáfanos y evidentes, sin embargo, sirven para explicar y justificar las medidas adoptadas por los hacedores de Política Pública.

El discurso teórico y científico contemporáneo[77] no es único ni monolítico, y mucho menos neutro o carente de carga ideológica; está atravesado por una multiplicidad de intenciones y controversias que en mayor o menor grado, se muestran en las acciones emprendidas por cada gremio o grupo de investigadores y tiene efecto sobre los distintos problemas abordados para su solución.

Las teorías desarrolladas en los influyentes Centros Geopolíticos de Producción Teórica y Científica (CGPTyC), ubicados al interior de las Universidades e Institutos de Investigación Científica de los países desarrollados, se constituyen como los referentes más ocupados por sus homólogos investigadores ubicados en los países periféricos y sirven para justificar las medidas adoptadas por los gobiernos y grupos de poder locales, con un halo de seriedad teórica y en algunos casos hasta científica.

Las teorías ocupadas para este fin están profusamente impregnadas de un discurso teórico muy elaborado, herramental matemático complejo y elementos de alta elaboración técnica, por lo que no son evidentes para la gran mayoría de la población, lo anterior permite que solo pequeños grupos de población

[77] Esta es una generalización que se refiere al conjunto de elaboraciones teóricas desarrolladas por investigadores y centros de producción del conocimiento a nivel mundial y que son generalmente conocidas y aceptadas por grandes grupos de población, que pueden pertenecer o no a esos gremios o grupos de teóricos, y que además tienen gran influencia en el desarrollo de soluciones concretas a los problemas planteados en el ámbito de las diversas disciplinas que la conforman.

conocedores de la discusión puedan comprender a fondo los efectos de las medidas tomadas por los hacedores de Política Pública (Policy Makers).

En ese contexto es destacable la influencia que el discurso económico dominante (teoría económica ortodoxa) ha tenido, tiene y seguramente tendrá en la definición de acciones para atender los asuntos que se derivan de la actividad económica en la región y donde la Economía Informal, juega un papel central en la generación de ingresos y como fuente de empleos para los trabajadores de nuestros países.

Es por lo anterior que para estudiar el fenómeno de la informalidad en América Latina e interpretar las medidas de Política Pública implementadas en México y Argentina es necesario revisar los discursos teóricos que subyacen o están detrás de las medidas adoptadas para la atención del fenómeno de la informalidad, ésta revisión se hace en el siguiente capítulo.

Capítulo II. Economía Informal y Método de la Teoría Económica dominante en América Latina.

Hasta ahora se ha descrito el estado de la discusión ocurrida en América Latina en torno del concepto de *Economía Informal*, además de los elementos teóricos y técnicos que constituyen el discurso e implementación de las Políticas Públicas. Sin embargo, para el desarrollo de esta investigación, fue necesario preguntarse sobre los discursos teórico-disciplinarios que subyacen en todo ese conjunto de aportaciones.

La vasta literatura generada en torno al fenómeno de la Informalidad, la diversidad de enfoques, así como la polémica producida en relación a la manera en que debe atenderse el problema desde el ejercicio de gobierno, nos orilla a cuestionar la forma en que se han entrelazado aquéllas aportaciones con la teoría económica dominante, su intersección con la teoría social latinoamericana y la manera en que, con base en estas concepciones, se diseñaron y aplicaron Políticas Públicas en y para la región. No obstante, es posible distinguir un marcado sentido jurídico-economicista en la interpretación del problema, razón por la cual haremos énfasis primero, en el surgimiento y características del discurso económico dominante (durante este capítulo), y después (en el capítulo III), abordaremos la influencia del aspecto jurídico en la conformación del problema.

Aunado a lo anterior, existe un *ordenamiento geopolítico y geoeconómico de los centros de producción de conocimientos, ciencia y tecnología* en el contexto actual, cuyo antecedente es el devenir histórico de la ciencia en Europa desde el siglo XVI; este *ordenamiento* tiene actualmente un extraordinario peso a nivel mundial y en la región, al marcar pautas que definen la aceptación de ciertos desarrollos teóricos; nos referimos sobre todo a la influencia de algunos espacios universitarios y académicos estrechamente vinculados con la producción de teorías económicas, especialmente en Estados Unidos e

Inglaterra y en menor medida Francia, Alemania y otros países que participan en la producción teórica pero con un menor grado de importancia.

2.1 Disciplinas teóricas que se involucran en la interpretación de fenómeno de la *Economía Informal*

La complejidad del fenómeno de la Informalidad ha obligado a realizar esfuerzos inter o multidisciplinarios y las disciplinas que se incluyen para el análisis dependen del tipo de temas que se toquen; algunos de los temas tocados con abundancia al abordar la *Economía Informal* son la pobreza, las condiciones laborales, los salarios, la dinámica del mercado, cuestiones de género, marginación, cultura política, las decisiones estatales en materia de Política Pública y la medición de la informalidad, entre otros temas; de esta manera las disciplinas y enfoques teóricos ocupados para interpretar el fenómeno son muy diversos, todo con el ánimo de dar respuestas los problemas que del fenómeno se derivan.

Como se aprecia en el capítulo anterior, los diversos enfoques teóricos producidos en Latinoamérica sobre la informalidad, están caracterizados por sesgos que se inclinan hacia alguna disciplina, área de estudio o ciencia. Las disciplinas que preponderantemente se pueden observar en el debate son la antropología, la sociología política, la ciencia jurídica y la economía; sin embargo, las que han tenido mayor peso en los esfuerzos de interpretación para atender el fenómeno y la determinación de acciones concretas -desde el ámbito de la Política Pública- son el derecho y la economía, debido a ello, como ya se dijo, es posible distinguir un marcado sentido jurídico-economicista en la interpretación del problema.

Lo anterior también se aprecia en los argumentos ocupados por los responsables del ejercicio de gobierno en los países de la región; es por esta razón que resulta prioritario dilucidar la génesis del discurso económico

dominante y los argumentos en que se apoya la *ciencia económica contemporánea* en su intento de interpretar el fenómeno y proponer acciones para su atención.

Cada una de estas disciplinas han producido sus propias estrategias metodológicas, circunscribiéndose en tradiciones teóricas que han evolucionado e incorporado herramientas generadas en otras disciplinas, podemos decir que actualmente, se encuentran omnipresentes en prácticamente todos los intentos de explicación sobre el fenómeno de la informalidad, por lo que se han convertido en formas cuasi unívocas de interpretación.

Cabe señalar que el discurso económico contemporáneo, se ha complejizado y rodeado de una parafernalia técnica que lo mistifica, complica su comprensión y dificulta su entendimiento, no sólo para el ciudadano sin una instrucción formal, sino inclusive individuos con formación universitaria, difícilmente comprenden a cabalidad los complicados modelos y teorías emanadas de ese discurso; si además consideramos que la teoría económica contemporánea ha sido objeto de múltiples críticas -bajo el argumento de que adolece de importantes inconsistencias metodológicas-, se acentúa la relevancia de revisar en qué medida las decisiones tomadas en materia de Política Pública se han basado en supuestos, hipótesis y teorías que eventualmente presentarían esas mismas inconsistencias; de ser así, se espera que las acciones emprendidas no estén generando los resultados esperados y más aún, estén provocando efectos colaterales indeseables.

2.2 Fundamentos epistémicos, metodológicos y supuestos que subyacen en la interpretación de la teoría económica dominante y el *ordenamiento geopolítico y geoeconómico* de los centros de producción científica y tecnológica.

a) *Tradición epistémica* y *metodológica* en el origen de las disciplinas científicas en Europa

La faz de la ciencia económica se ha transformado de manera significativa desde sus orígenes, lejos estamos de las reflexiones realizadas en los escritos de Adam Smith sobre filosofía moral o de David Ricardo en sus *Principios de Economía Política y Tributación;* economistas de finales del siglo XIX y durante el todo el siglo XX se encargaron de introducir al corpus teórico de la economía, técnicas de elaborada manufactura, apoyándose en los desarrollos de la física y de las matemáticas generados en los siglos XIX y XX.

La forma de interpretar los fenómenos económicos se ha trastocado sensiblemente desde entonces; lo anterior es evidente en las diversas publicaciones especializadas sobre economía, donde encontramos complejas formulaciones matemáticas a través de las cuales se busca dar explicación a los igualmente complejos fenómenos de la realidad contemporánea; asimismo, es ampliamente conocido el papel y la influencia que como generadores y difusores de la teoría económica, han jugado las universidades e institutos de investigación ubicados en los países desarrollados especialmente en Europa y los Estados Unidos de América.

Pero ¿cómo es que hemos llegado a ese punto de tecnificación que actualmente impera en los estudios de corte económico y que para ser considerados como válidos y aceptados en el mundo académico y en el ejercicio de gobierno deben estar formulados de acuerdo con las formalidades de la modelística matemática?.

La actual *omnipresencia de las matemáticas* en la ciencia económica era “algo impensable a fines del siglo diecinueve cuando la carrera de economía iniciaba su incorporación como profesión al currículo universitario de Estados Unidos de

América y Europa, y aún se percibía cierto pluralismo teórico desconocido hoy en día". [78]

Esta observación -de suma importancia para los fines de esta investigación-, es realizada por Mallorquín en un trabajo donde recupera la severa crítica que Philiph Mirowski hace a la "ortodoxia económica" imperante; y es que Mirowski pone el acento en una cuestión, a nuestro parecer nodal: *los supuestos que subyacen en el corpus teórico de la "corriente principal de la economía"*[79]*, se transfieren mecánicamente de la matemática y la física decimonónica al realizar su incorporación al análisis económico contemporáneo,* situación que caracteriza y determina las aportaciones teóricas de ese *discurso científico. En ese sentido,* Mirowski al hacer una recuperación histórica del discurso económico dominante, lo califica de oportunista y arremete contra algunos de sus principales exponentes.

Es Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía en 1970, un caso paradigmático,–que aunque no es el único si es de los más relevantes- a quien Mirowski critica su rápido encumbramiento y discutible calidad teórica y académica; esta cuestión adquiere gran relevancia si consideramos que Samuelson es uno de los economistas más influyentes de nuestro tiempo y que su obra ha contribuido a formar múltiples generaciones de economistas, no sólo en los países de habla inglesa sino en todo el mundo y la región Latinoamericana no es la excepción; pero ¿cómo ha sido que este discurso se conformó y se ha convertido en dominante para la acción y ejercicio de gobierno y por tanto en la formulación de las Políticas Públicas?.

Al revisar el desarrollo histórico de las tradiciones científicas en Europa (lugar de origen de la actual estructura científica disciplinaria), se puede observar una

[78] Mallorquín, Carlos; "Philiph E. Mirowski o la vida secreta de la economía", en *Revista Estudios Sociológicos,* El Colegio de México, vol. XXI, num. 61; enero-abril del 2003, México. Págs. 167-181.
[79] Esta otra forma de nombrar a la ortodoxia económica dominante es ocupada por Robert Solow, destacado economista y Premio Nóbel de economía, quien es citado por Mallorquín y colocado como epígrafe en "Philiph E. Mirowski …", pág. 167.

clara división entre la llamada *tradición culta* y otra de corte más empírico, denominada *tradición artesanal*; a decir de Mason "durante el siglo dieciséis comenzó a resquebrajarse la barrera existente entre *la tradición artesanal y la culta* que hasta ese momento, habían separado las artes mecánicas de las liberales. El secreto gremial se desvaneció al registrar los artesanos el saber de su tradición y asimilar parte del conocimiento culto, a la par de que algunos estudiosos comenzaron a interesarse por la experiencia y los métodos de los artesanos" y continua "…la tradición artesanal del siglo dieciséis podía producir buenos experimentalistas,…, aunque no teóricos. Con todo podían hacerlo los hombres cultos de la época, por lo que quienes de ellos se interesaban en los escritos artesanales, suministraban la teoría de [la] que carecían los artesanos".[80]

Es interesante reconocer que en la construcción de los campos científicos disciplinares se distinguen nítidamente estas dos tradiciones que difieren, esencialmente, en la manera de hacer el abordaje de su objeto de estudio; en este sentido, la llamada *tradición culta* se distingue por el uso de una estrategia de corte racionalista y especulativa, basada fundamentalmente en la observación e inducción de los elementos que determinan el funcionamiento del universo en sus diversos aspectos; el trato lejano, no directo con su objeto de estudio -y por tanto con los fenómenos a explicar-, así como el predominio de la racionalidad abstracta en su trabajo, son algunos de los rasgos de esa tradición; ejemplos de disciplinas representativas es el caso de *la astronomía y las matemáticas*.

Para la primera de estas disciplinas se dice: "la ciencia de la astronomía estuvo asociada con el sacerdocio y *la tradición culta* desde la antigüedad hasta la época moderna. En astronomía *no hubo tradición artesanal de alguna importancia* hasta los grandes descubrimientos geográficos, momento que la

[80] Mason, Stephen F. *Historia de las ciencias, tomo II. La Revolución Científica de los siglos XVI Y XVII,* Alianza Editorial, colección El libro de Bolsillo, México 1988, pp. 21-22.

astronomía entró en contacto con la navegación con vistas a la determinación de la longitud y latitud en altamar", en cuanto a las matemáticas se asevera: "..hallamos que los astrónomos modernos empleaban los *métodos matemáticos de la vieja tradición culta*, siendo originales en las teoría producidas y conservadores en la metodología"[81].

En cuanto a las matemáticas, desde su origen -por su utilidad en diversas acciones relacionadas con el control, conocimiento y predicción de aspectos ligados a la supervivencia y al ejercicio de gobierno-, estuvieron asociadas a los grupos de poder: sacerdotes, gobernantes, militares y por ende a individuos ilustrados, quienes cumplían una doble función; por un lado eran los depositarios y, en su caso, desarrolladores de teorías y, por el otro eran los mentores y transmisores de los grupos que usaban más activamente esos conocimientos.

Por otra parte, la denominada *tradición artesanal* se caracteriza por el uso de una perspectiva empírica y experimental, conformada básicamente por la aplicación práctica y útil (pragmática) de los conocimientos disciplinarios y por un trato directo y concreto con su objeto de estudio; sin embargo, no se contaba con la producción de teorías y principios generales sólidos y consistentes; a diferencia de la otra, ésta no era capaz de explicar de manera sistemática y lógica (de manera formal), las relaciones y procesos determinantes de los fenómenos estudiados; no obstante, las aplicaciones de ciertos conocimientos derivados de su empirismo, produjeron algunos de los avances científicos y técnicos más relevantes de la etapa inmediata posterior a la conclusión de la Edad Media.

En el mismo sentido, encontramos casos de disciplinas como la óptica, la mecánica, el magnetismo y la alquimia (que sienta las bases del posterior

[81] Ibídem, pág. 34. Cursivas nuestras.

desarrollo de la química)[82] que ejemplifican a esta tradición; refiriéndose al magnetismo y a la óptica se asevera: "En mecánica, como en magnetismo, hallamos que los artesanos e ingenieros, podrían desarrollar el método científico y nuevos experimentos, pero no nuevos cuerpos teóricos. Tanto en magnetismo como en mecánica fue el estudioso interesado en la *tradición artesanal* que se oponía a la vieja tradición culta el que originó nuevas teorías"[83], en específico sobre el magnetismo se dice "los artistas del Renacimiento habían investigado cuestiones ópticas a fin de obtener representaciones naturalistas y mejorar la perspectiva de sus cuadros. Andaban en pos de instrumentos de visión más potentes que los lentes y lupas existentes, movimiento que culminó con el invento del telescopio y del microscopio compuesto gracias a los fabricantes de lentes de Middelburg en Holanda, Hans Lipperhey y Zacharias Jansen, hacia el comienzo del siglo diecisiete".[84]

Para el caso de la química se refiere "los antiguos biólogos y autores médicos griegos nunca habían considerado la fisiología del cuerpo humano en términos específicamente químicos…" el tratamiento de los padecimientos de salud consideraba la existencia y búsqueda del equilibrio de cuatro substancias específicamente biológicas que a su vez daban pauta a la existencia de los cuatro humores constitucionales –el sanguíneo, el melancólico, el colérico y el flemático- y tres fluidos funcionales – la sangre arterial, la venosa y el fluido nervioso- de esta forma un desequilibrio en la proporción de dichos humores provocaban las enfermedades por lo que se asevera: "anteriormente en tiempos de Hipócrates se sostenía que el cuerpo humano poseía el poder de restaurar el equilibrio de los humores perturbados, por lo que los pacientes no

[82] Las primeras tres disciplinas en la actualidad forman parte de la física, pero en ese momento no estaban encuadradas rígidamente en algún campo del conocimiento en específico; de esta manera se puede reconocer que algunos de los desarrollos en estos campos del conocimiento fueron logrados por quienes en ese momento estaban interesados en su explicación, no importando su formación académica o práctica laboral previa; así se mantenía cierta pluralidad en áreas del conocimiento, que ahora no se aplica porque las diversas disciplinas aparecen como muy ajenas entre sí.
[83] Ibídem. pág. 41
[84] Ibídem. pág. 110

eran molestados con medicamentos. Más en la época de Galeno se había generalizado la práctica de tratar de restaurar el equilibrio humoral con medicinas, y dado que los humores se consideraban esencialmente como sustancias orgánicas, tales medicinas eran fundamentalmente de origen vegetal o animal" y se concluye: "muy pocas medicinas derivaban de fuentes minerales, *ya que los filósofos griegos y los estudiosos medievales no estaban muy interesados en las sustancias químicas y sus propiedades*. No obstante, algunos problemas químicos habían sido estudiados por los alquimistas durante la última parte de de la antigüedad, interesándose algunos de ellos, como lo hemos visto, en la aplicación de la alquimia a la medicina".[85] Lo que regía en estos casos era la utilización práctica y experimental de los conocimientos generados en esos campos del conocimiento.

Los antecedentes aquí presentados sobre el desdoblamiento disciplinar de las ciencia europea nos sirven como base para demostrar que a partir del siglo XVI, se va perfilando la nueva estructura científica disciplinar que sentará las bases para la síntesis, el sincretismo y el desarrollo teórico posterior ocurrido en las ciencias. Para el caso de la economía, se observa la inclusión de ideas y herramientas generadas al interior de la física y las matemáticas del siglo XIX, donde el herramental matemático se muestra como central en la constitución de su actual corpus teórico.

b) Antecedentes del *ordenamiento geopolítico y geoeconómico* de los centros de producción científica y tecnológica mundial y los orígenes del método de la teoría económica dominante

Para inicios del siglo diecisiete la *tradición artesanal* y *culta* habían confluido gradualmente a lo largo del siglo dieciséis para producir un nuevo método de investigación, pocas personas se dieron cuenta de lo que auguraba tal

[85] Ibídem. págs. 135-136, cursivas nuestras

desarrollo, siendo menor aún el número de aquéllas que eran conscientes de la naturaleza del nuevo método y de las potencialidades de su aplicación.[86]

Al mismo tiempo durante la decimoséptima centuria los centros científicos se desplazaron de las localidades medievales de prosperidad comercial y de cultura renacentista, Alemania y la Italia septentrional, a las regiones próximas al Atlántico que se habían beneficiado de los grandes descubrimientos geográficos, Francia, Holanda y la Inglaterra meridional,[87] ese hecho puede ser entendido ahora como un *reordenamiento geopolítico de los centros de producción de conocimientos en el viejo mundo,* probablemente el primero del mundo moderno y antecedente de los que en los siguientes siglos se experimentarían; Kepler y Galileo representan el clímax desde los logros alemanes e italianos, antes de ese traslado; por su parte Bacon, en Inglaterra, y Descartes, en Francia, sintetizan el esfuerzo de hacer un análisis general del método científico durante la primera mitad del siglo XVII, y como se aprecia provenían de las nuevas regiones; la aparición de éstos personajes contribuyó a la construcción del novedoso cuerpo científico-disciplinar que a su vez, originó una revolución en los paradigmas explicativos, metodología y cosmovisión existentes hasta ese momento.

Lo anterior provocó también un cambio en el tipo de personas que se hacían científicos. Tanto Kepler como Galileo habían sido científicos profesionales. Ambos habían trabajado bajo el patrocinio de príncipes y habían disfrutado de nombramientos académicos en diversos momentos de sus carreras. El nuevo tipo de científico que aparecería en Francia, Inglaterra y Holanda era esencialmente un aficionado. En Inglaterra tales personas provenían de las familias acomodadas del campo o del comercio, siendo a menudo los nuevos ricos de la época, como Robert Boyle o Sir William Petty, habiendo excepciones como es el caso de Newton, quien era académico de Cambridge y

[86] Ibídem. pág. 25.
[87] Ibídem. pág. 56.

no gozaba de una posición económica destacada; en Francia predominaban las personas ligadas a la administración, particularmente los abogados vinculados en la administración legal de los parlamentos locales o de los tribunales franceses.

Otro rasgo relevante durante el siglo XVII (y que también es un antecedente de los modernos *centros de producción científica*[88]), es la aparición de asociaciones o sociedades científicas que a la postre, tendrán gran relevancia en la conformación, influencia y control de la producción científica europea y mundial.

Referente obligado es la creación en 1660, de la *Sociedad Real para el Fomento del Conocimiento Natural* en el Reino Unido y a la fundación en 1666 de la *Academia de Ciencias de París*; también en Italia y Alemania (viejas regiones de actividad científica) se fundaron efímeras asociaciones, de hecho las primeras sociedades científicas fueron las italianas, ejemplos de éstas son la *Academia Secretorum Naturae* que se reunía en Nápoles en los años sesenta del siglo XVI, la *Academia dei Lincei* en Roma, que operó las tres primeras décadas del siglo XVII y la *Academia del Cimento,* que se reunía en Florencia entre 1657 y 1667.

Para el caso alemán, de menor importancia que las sociedades italianas, existieron la *Societas Ereunetica,* establecida en Rostock en 1622, y el *Collegium Curiosum sive Experimentale,* creado en 1672 en Altdorf, Alemania, pero ninguna de éstas sobrevivió por mucho tiempo; hubo que esperar hasta el

[88] Un artículo publicado en 2006 por David A. King, en ese entonces jefe del consejo científico del Gobierno del Reino Unido, se dice que el 84% de la investigación y producción científica mundial se hace en ocho países desarrollados (Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Japón, Francia, Canadá, Italia y Holanda), En el estudio, publicado el 15 de julio en la revista Nature, King formula el índice después de haber analizado la cantidad y el impacto (el número de citas) de las publicaciones científicas de investigadores de cada país en un total de 8.000 revistas científicas en 36 lenguas, donde los artículos obra de científicos de EE UU recibieron, entre 1997 y 2001, casi 11 millones de citas, cerca de cinco veces más que sus perseguidores inmediatos, el Reino Unido, con 2,5 millones, y Alemania, con 2,2 millones; este dato puede ser un referente para reconocer el grado de concentración e importancia que tienen ciertos países y grupos de científicos en la producción de conocimientos actualmente.

siglo XVIII, para que se estableciera una academia científica estable, y esto ocurrió con la fundación de la Academia de Berlín, en 1700, por parte de Federico I de Prusia, estas asociaciones son el antecedente de la formación de los *centros de producción científica* contemporáneos y los *Think Tank* de nuestra época, del que emanan los discursos teóricos dominantes para los diversos campos disciplinares.

Es importante resaltar que mientras el trabajo de las asociaciones científicas en Inglaterra fue financiado por parte de comerciantes o nuevos ricos aficionados con recursos privados, en Francia la veintena de miembros que fundaron la *Academia de Ciencias,* recibían un salario del Rey y trabajaban en problemas que les planteaban los ministros de la Corte; tenemos entonces que mientras en Francia se desarrollaron trabajos más de corte racionalista y apegados a la tradición culta, en Inglaterra se afianzaron los trabajos relativos a la tradición artesanal, basados en el método experimental.

Mason acentúa estos rasgos diciendo: "El *método de Bacon era un desarrollo y clarificación más de los valores y tradiciones de la tradición artesanal* que de los eruditos. Del mismo modo, *el método de Descartes expresaba más el método de los eruditos que el de los artesanos*… Así pues ninguna de las personas del diecisiete que se pusieron a analizar y codificar la nueva metodología de las ciencias consiguió integrar plenamente ambas tradiciones unificando –las tradiciones empírica y racional- así seguía vigente la vieja barrera entre el artesano y el estudioso manteniéndose aún en la distinción del estatus entre el científico puro y el aplicado"[89], esta situación nos muestra que a lo largo de dos centurias (XVI y XVII), se realizaron importantes trabajos de confluencia de las tradiciones sin que se lograra hasta ese momento, conjugarlas de manera que se conformara una *estructura monolítica* en el método de las ciencias.

[89] Ibídem. pág. 39.

Para el siglo XVIII, se produjo un gran esfuerzo de compilación científica de las teorías, descubrimientos e ideas producidas hasta ese momento, todo ello auspiciado por un incremento de la velocidad con el que fluían las informaciones entre los diversos lugares de producción científica lo cual permitió que ocurriera la que seguramente es una de las empresas de mayor relevancia para la ciencia moderna, la formulación de las denominadas Enciclopedias.

En Francia para el periodo comprendido entre 1751 y 1777 (poco más de 25 años) se publicó la gran *Encyclopédie* en veintidós volúmenes, pero no sólo en Francia ocurrió esto, en Inglaterra se publicó para 1704, el *Lexicon Technicon* y el *Diccionario de las Artes y las Ciencias* de 1714. Aunque en ambos países el trabajo concluyó en importantes compilaciones de los conocimientos de la época, hay rasgos que los hacen diferentes; así, mientras en Inglaterra las obras eran principalmente técnicas, en Francia el carácter de los trabajos era fundamentalmente crítico y teórico.

Este esfuerzo puede ser leído como el inicio de la conformación de un proceso de *globalización o mundialización del conocimiento,* pues antes de esto la información y conocimiento científico se encontraban ubicados en espacios locales muy definidos. La sistematización del conocimiento en un solo espacio permitió la consulta y revisión en menor tiempo de los más diversos esfuerzos de investigación, potencializando el trabajo investigativo y teórico, situación que podría ser equiparable al uso del Internet en la sociedad contemporánea, ya que en la Red se agrega una gran cantidad de información, cuestión que permite acelerar los procesos de producción de conocimientos y dar soporte a la sociedad del Conocimiento, como base fundamental del proceso de producción y control social en el *capitalismo del conocimiento*.

Llegamos así al momento del nacimiento de la economía política clásica, siglo dieciocho, cuando los científicos ingleses eran básicamente experimentalistas,

mientras que los franceses eran sobre todo teóricos, y la ciencia pasaba de manos de los científicos nobles aficionados a las de los constructores de instrumentos e ingenieros en Inglaterra y en menor medida de Francia, estos rasgos condujeron al primer país a la Revolución Industrial y al segundo a la Revolución Política.

El nacimiento de la economía como ciencia ocurre en torno a una más de las sociedades científicas, fundada en otro de los nuevos centros de ciencia: la Sociedad Filosófica de Edimburgo, creada en 1732, la cual se torna importante a partir de recibir una Carta Real en 1783; entre sus miembros se encontraban David Hume, Joseph Black, James Hutton, John Playfair (profesor de filosofía natural en Edimburgo) y *Adam Smith*; los científicos escoceses al igual que los ingleses se hallaban en contacto con el desarrollo industrial de su tiempo, no obstante, señala Mason: "los científicos escoceses diferían un poco de sus colegas ingleses: estaban más interesados por la ciencia teórica.. más con el cambio de siglo la ciencia británica se volvió más teórica… De manera complementaria, los científicos franceses tornáronse más empíricos hacia la misma época, incitados a la ciencia experimental por las necesidades de los ejércitos de Napoleón".[90] Las aportaciones al pensamiento científico de esa ciudad escocesa se hicieron notar durante el siglo XVIII, no sólo en la filosofía y en la economía sino también en la medicina pues Edimburgo se hizo famosa por su Facultad de Medicina, que por cierto es señalada como una de las primeras disciplinas que logra el sincretismo de ambas tradiciones científicas.

Para el caso de la economía Adam Smith representa nítidamente, esa *tradición culta* de la que hemos hablado profusamente; mientras David Ricardo muestra en su obra escrita, la visión de un hombre dedicado a los negocios financieros y al ejercicio de la función pública; sin embargo, al mismo tiempo y al retirarse de los negocios desde muy joven, se dedica a trabajos intelectuales e

[90] Mason, Stephen F. *Historia de las ciencias, tomo III. La Ciencia del siglo XVIII*, Alianza Editorial, colección El libro de Bolsillo, México 1988, p. 30

interactúa con influyentes filósofos y científicos de la época con lo que a nuestro juicio, logra producir *una amalgama entre ambas tradiciones*.

Así los escritos de Smith denotan el manejo del académico con un estilo que deja ver su intención didáctica y manejo erudito de los temas abordados; en cambio en David Ricardo "el estilo es abstracto en extremo y rara vez aligerado con digresiones sobre historia o filosofía como las que encontramos en la obra de Smith. Su *riguroso método iba a establecer el patrón de muchas de las obras que seguirían en el campo de la economía política*. Esto no quiere decir que la economía política quedara divorciada de la filosofía y la psicología [y nosotros agregaríamos de la política], sino más bien que muchas de las observaciones hechas previamente con respecto al comportamiento humano y a las instituciones sociales *podían aceptarse ahora como postulados* sobre los cuales pudieran basarse los análisis posteriores. Sin embargo, *el alto grado de abstracción* que encontramos en la obra de Ricardo no debe apartarnos del hecho de que *era un hombre intensamente práctico con amplia experiencia y conocimiento de su mundo contemporáneo*".[91]

De modo que en Ricardo podemos encontrar un sincretismo que mezcla las prácticas de las tradiciones científicas antes mencionadas, esa habilidad parece haber sido observada por James Mill (padre de John Stuart Mill) quien se dice, le insistió a Ricardo para que escribiera sus observaciones e ideas económicas marcando alguna pauta para que aquél se dedicara a escribir sus Principios de Economía Política, obra en la que posteriormente se apoyarían *los marginalistas* y luego *los neoclásicos* para construir su aparato conceptual técnico; al parecer Ricardo aprendió el método deductivo de J. Mill, quien a su vez estaba muy familiarizado con la obra del francés Jean-Baptiste Say y quien, dicho sea de paso, uso dicho método para explicar las leyes que regulan la producción, distribución y consumo de la riqueza.

[91] Rima, Ingrid; *Desarrollo del análisis económico*, Irwin, Madrid, 1995, pág. 146, cursivas nuestras.

Es debido a lo anterior que Ricardo se convierte en "el prototipo para una escuela de pensadores que debatían a partir de *las premisas* que eran aceptadas a priori o a las que se había llegado previamente por deducción para descubrir las leyes universales de la producción, el intercambio y la distribución"[92], bajo este proceso construyeron sus obras autores como Senior, J.S. Mill, John Elliott Cairnes y J.R. McCullooch quienes por extensión se les aplica el término "clásicos", cuya metodología y principios económicos fueron aceptados hasta 1870.

Otro rasgo relevante de los clásicos posteriores a Smith y Ricardo es que mientras éstos estaban interesados en la política –casi en igual medida que en el análisis, dice Rima- aquellos adoptaron la postura de que si la economía iba a ser una ciencia, debía restringirse al análisis del funcionamiento de la economía en lugar de inmiscuirse en asuntos políticos, en donde necesariamente entran los juicios de valor.

Por lo menos en principio, los economistas han intentado desde entonces preservar la distinción entre *economía pura* y la *economía aplicada*. La primera solo busca establecer leyes, mientras que la segunda es normativa y busca incidir en sobre los resultados que emanan de las leyes económicas… estas leyes se consideraban como irrevocables, y aplicables universalmente sin importar tiempo, lugar o instituciones existentes… [se consideró que] las leyes económicas actúan de la misma forma que las leyes físicas, y no son buenas ni malas, morales e inmorales"[93]; esta *estrategia metodológica* que, en principio, aparece como completamente lógica, es la base que permite después la producción de un discurso que consigue mistificar y ocultar las intenciones ideológicas de la teoría económica Marginalista-Neoclásica.

[92] Ibídem pág. 195
[93] Ibídem pág. 196

Al adoptar esta estrategia, la teoría económica va separándose radicalmente de la síntesis lograda por Ricardo, y decimos que los separa porque mientras Ricardo logra hacer uso del racionalismo y de la contrastación empírica de los fenómenos explicados, este rasgo se pierde en la pretensión de construir una *Teoría Económica Pura*[94] y de la cual León Walrras es el exponente central, situación claramente observable en su *Teoría del Equilibrio General* donde se muestra una modelística matemática-abstracta que, por la construcción de sus supuestos básicos, se aleja fuertemente de la realidad concreta.

Es importante resaltar que ya antes de la aparición de Walrras en el desarrollo del pensamiento económico, ocurrió la aparición de algunos pensadores que son considerados como precursores del marginalismo, caracterizados sobre todo por la incorporación de las matemáticas al análisis económico; nos referimos a Jules Dupuit y Agustín Cournot (franceses), Daniel Bernoulli (holandés/suizo), Wilhem Gossen y Johann Heinrich Von Thünen (alemanes); todos ellos familiarizados con el herramental matemático puro o aplicado, este perfil de origen de los *teóricos continentales* agregó elementos metodológicos al *análisis económico clásico*; Cournot destaca entre ellos por ser el primero que comenzó la *sistematización formal de la economía* por utilizar funciones matemáticas para describir conceptos económicos como la demanda, la oferta o el precio, su trabajo tuvo una profunda influencia en Jevons, Walrras y Marshall, siendo que en todos ellos, se muestra un claro alejamiento de la realidad y una fuerte inclinación a construir *modelos teóricos*, encuadrados en el ámbito de la *economía pura* y por tanto caracterizados por mostrar cierta distancia de la realidad concreta.

[94] El texto central de León Walrras publicado en 1874 se llama "Elementos de economía política pura, o una teoría de la riqueza social" donde presenta su *Teoría del Equilibrio General* que es un modelo matemático abstracto que se apoya en supuestos (muy utilizados desde Ricardo) que no necesariamente son consistentes con la realidad.

El salto a la economía marginalista-neoclásica marcó cambios radicales en la forma de hacer el análisis, en opinión de algunos estudiosos del tema "el *paradigma clásico no llegó a arraigar en el continente europeo*, donde la herencia filosófica y política era por completo diferente a la de Inglaterra. El *pensamiento continental* reflejaba el racionalismo no materialista del filósofo René Descartes, el énfasis intelectual estaba más orientado hacia el comportamiento de grupo y los usos sociales de la propiedad, que hacia el individualismo económico y político", estas características se reflejan nítidamente en la primera generación de marginalistas quienes eran, fundamentalmente, europeos continentales –a excepción de Jevons- de esta forma se instaura el uso de principios, premisas, postulados y axiomas muy en línea con la metodología que los caracterizaría en adelante y algunos de estos se abordarán en lo que sigue, analizando sus implicaciones generales en el análisis económico.

c) Algunos de los principios, premisas, postulados y axiomas ocupados por el discurso económico dominante

Según Brunet y Pastor[95] la modelización de la conducta económica se realiza bajo la cobertura epistemológica del instrumentalismo, el cual se inscribe en la tradición filosófica del pragmatismo, que se caracteriza por relacionar los criterios de validez del discurso con los puntos de vista de la utilidad; de esta forma los partidarios del instrumentalismo no interpretan las teorías empiristas como afirmaciones universales acerca de objetos reales sino como "instrumentos" formales para le realización de predicciones, o en todo caso, mapas de inferencias que justifican las predicciones que hacemos, en ese sentido la validez o falsedad de una teoría es irrelevante para los instrumentalistas, o en el mejor de los casos, es una cuestión de segundo orden.

[95] Brunet, I y Pastor, I; "La axiomática de la ciencia económica convencional", en Revista *Política y Sociedad*, no. 37, Universitat Rovira i Virgili, Taragona, Madrid, 2001, págs. 161-179.

Desde esta concepción, estas supuestas teorías empiristas se evalúan atendiendo a determinadas propiedades formales, (por ejemplo, sencillez o potencial deductivo), así como a su capacidad deductiva. Esta forma de abordar el objeto de estudio lleva a los teóricos de la economía ortodoxa a formular modelos que buscan explicar un fenómeno, aunque el modelo no se apegue totalmente a la realidad, sino sea simplemente, un conjunto de abstracciones formales; no obstante, esos modelos sirven de base para la formulación y justificación de formas de tratamiento y propuestas de acción concreta a los mismos problemas que se busca explicar, tal es el mecanismo ocupado para la mayoría de los fenómenos atendidos y la Informalidad no es la excepción.

Este tratamiento del objeto de estudio no es un asunto menor, le imprime su peculiar carácter a la explicación que ofrece sobre la problemática económica. Además, para que el sistema de explicación pueda funcionar se debe sujetar a toda una serie ideas previamente concebidas -e instrumentos de análisis- que no necesariamente corresponden a la realidad observada, sino que operan como herramientas que adecúan y ajustan sus interpretaciones a su particular percepción sobre cómo funciona la realidad económica; en otras palabras, la modelística económica contemporánea se basa en ciertas aseveraciones que se convierten en los cimientos que apoyan sus afirmaciones y que no en todos los casos son tomados estrictamente de la realidad que dicen explicar, de esta forma se construyen los aparatos teóricos que después servirán para explicar los hechos económicos y justificar su toma de decisiones en torno a las acciones emprendidas.

Ejemplo de lo anterior es el que buena parte de las construcciones teóricas se basan en la noción de *equilibrio de mercado,* la cual sintetiza la idea base de que es posible, mediante el mecanismo del precio, que los oferentes y demandantes puedan llegar a un acuerdo sobre el nivel de producción física

que se debe realizar, logrando de esta forma y sin la intervención del gobierno, la óptima asignación de recursos; esta idea es base de la explicación sobre cómo opera el orden económico en la sociedad de mercado y asigna implícita y explícitamente, funciones a cada uno de los participantes en la dinámica económica; sin embargo, no existe empíricamente algún indicio mínimo que demuestre el que esta aseveración es consistente con el modo de operar del mercado real, no obstante, esta aseveración se toma como base para asignar funciones a los agentes económicos que participan en el mercado. El ejercicio de la política pública dependerá de si el hacedor de la misma (policy maker) toma como buena esta idea y se basa en ella para delinear cómo debe atenderse el problema.

Existen multiplicidad de principios, premisas, postulados y aseveraciones axiomáticas que son ocupadas constantemente por el discurso económico contemporáneo, enunciarlos con amplitud no es intención de esta tesis por lo que en lo que sigue solo abordaremos algunos de éstos, lo que nos permitirá reconocer la gran importancia que guardan en el corpus teórico de la corriente principal de la economía contemporánea.

c.1) El ahistoricismo de la Teoría Económica dominante

En primer lugar, la teoría económica contemporánea muestra una gran falta de voluntad para "examinar simultáneamente la historia de la economía y la historia de las ciencias naturales como entidades históricas que han evolucionado conjuntamente y no como cuerpos de conocimiento monolíticos impulsados por sus preguntas definidas internamente, cuyas interacciones con otras ciencias solamente pueden ser consideradas como retórica irrelevante en cualquier época en que podrían haberse dado".[96]

[96] Mirowski, Philip, "Machine Dreams: Economics…." Citado por Mallorquín en "Philiph E. Mirowski o la vida secreta…", pág. 168.

Es esta situación la que permite a los prestigiados economistas formados en las universidades e institutos de investigación del mundo anglosajón, el evitar discutir las relaciones con los desarrollos teóricos de las matemáticas y su transferencia mecánica de otros campos disciplinares a la economía, con la idea de construir modelos teóricos que contribuyan a la explicación y solución de los problemas planteados por la realidad económica.

La señalada "falta de voluntad", tiene que ver con el oportunismo de dicha "ortodoxia económica" asevera Mirovski, lo cual se conjuga con un alto grado de "ignorancia acerca de la tradición económica, su propia tradición, que los ha vuelto insensibles a avergonzarse de sus declaraciones públicas acerca del sentido y significado de sus compromisos profesionales ello también ilustra la profunda ignorancia sobre cómo evoluciona el pensamiento científico y no únicamente en la economía"[97]. Este es un principio básico implícito del discurso económico contemporáneo y podríamos sintetizase diciendo que para estos teóricos la economía y la historia son dos cuerpos teóricos que no son conjugables, en ese sentido la explicación de los hechos económicos no dependen necesariamente, del devenir histórico que los provocó.

Esta condición de ignorancia y desdén por la historia tiene severas implicaciones pues al dejarla de lado, su capacidad explicativa se ve mermada; asimismo, las variables a considerar, muchas de carácter histórico, quedan fuera de los elaborados modelos matemáticos y, como se ha dicho hasta ahora, marcan una clara ruptura con las síntesis de las tradiciones científicas realizada al interior del discurso clásico.

Al ignorar la historia como variable a considerar para determinar las relaciones causales de los fenómenos económicos, también se complica la solución de fondo de dichos problemas, pues no se logran formular soluciones que incluyan

[97] Ibídem, pág. 169, entrevista realizada el 5 de septiembre del 2001 a Mirowski por parte de Carlos Mallorquín, en la universidad de Hertfordshire, Hertfordshire, Inglaterra.

la reversión de fenómenos que el devenir histórico ha ocasionado y además se inhibe el reconocimiento explicito de los errores y aciertos ocurridos en la implementación de las Políticas Públicas, y cuando se hace dicho reconocimiento éste sirve para utilizarlo a favor de la aplicación de medidas que favorecen el predominio del enfoque dominante.

c.2) El uso de las matemáticas, estadística y econometría para otorgarle "cientificidad" a la economía

Mirowski arremete severamente contra la Corriente Principal, -"mainstream", como gusta llamar a los economistas anglosajones-, en uno de sus libros[98] la tesis principal consiste en aseverar que la teoría neoclásica se instaura como "científica" a partir del modelo y las matemáticas de la mecánica clásica de la física, y cuya "metáfora" sigue presente en su narrativa y en la elaboración de sus actuales modelos; y es que, explica, el uso *per se* de las mismas no otorga crédito o legitimidad científica a la disciplina, pues "no existe razón para creer que el álgebra de las cantidades económicas sea isomórfica al álgebra utilizada para caracterizar manifestaciones físicas", esta aseveración ya había sido hecha con anterioridad por Bacon e inclusive por Descartes, quienes por separado, reconocen el valor analítico de las matemáticas, pero también sus límites para explicar ciertos fenómenos "no medibles", el primero incluso llega a desconfiar del uso *per se* de las matemáticas.

En correspondencia a lo anterior Mirowski considera que: "las matemáticas no son un lenguaje neutral libre de connotaciones ontológicas, traen consigo sentidos y nociones del ámbito para el cual fueron elaboradas"[99], y continúa diciendo "La metáfora energía/utilidad que la economía neoclásica se apropió se derivó de la física de un periodo histórico específico: a mediados del siglo

[98] Mirowski, Philip, en *More Heat Than Light: Economics as Social Physics*, Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1989.
[99] Mirowski, Philip, en *Reconstruction of Economic Theory*, Boston/Dordrecht publishing. Estados Unidos 1986. p. 209. citado por Mallorquín.

XIX, antes de la elaboración de la segunda ley de la termodinámica[100], las matemáticas de la física pre-entrópica fueron la cumbre del desarrollo del mecanismo estático (Prigione), donde todos los fenómenos físicos fueron presentados como perfectamente reversibles en el tiempo y ningún sistema exhibe hysteresis[101].

Por definición las leyes de la física del siglo XIX fueron pensadas sin historia. La necia tendencia ahistórica de la economía neoclásica fue vituperada por críticos como Joan Robinson y lamentada por partisanos como Hicks (1979) y Shackle (1967), pero de lo que los últimos no se dan cuenta es que uno no puede superponer una historia a los procesos neoclásicos sin socavar la metáfora física y las técnicas matemática que fueron la causa de su éxito. (…) En la física pre-entrópica, todos los fenómenos son resultado de una energía proteica que era totalmente reversible y transformable de un estado a otro. Cuando esta idea fue transportada al contexto de la teoría económica, dictaba que todos los bienes económicos eran totalmente reversibles y transformables en utilidades, y por tanto, hacia todos los demás bienes a través del acto intermediario en el intercambio".[102]

De lo anterior se desprende la aseveración de que en la economía neoclásica, siempre se están utilizando implícita o explícitamente matemáticas de la mecánica clásica, o mecánica racional, con lo cual no debe suponerse que el problema, (de la legitimidad científica), se supera sencillamente al utilizar las ecuaciones de la física contemporánea; en primer lugar porque la física ya no tiene la unidad que le otorgaba el concepto de energía de antaño y, en segundo lugar, porque el uso aparente de fórmulas de la física más reciente, es

[100] En un estado de equilibrio, los valores que toman los parámetros característicos de un sistema termodinámico cerrado son tales que maximizan el valor de una cierta magnitud función de dichos parámetros, llamada entropía, la entropía puede interpretarse como una medida de distribución aleatoria de un sistema, en otras palabras un sistema altamente distribuido al azar tiene alta entropía y describe lo irreversible de los sistemas termodinámicos, fue Rudolf Clausius quien le dio el nombre y la desarrolló durente la década de 1850.
[101] La hysteresis es la tendencia de un material a conservar una de sus propiedades, en ausencia del estímulo que la ha generado.
[102] Ibid, p. 215

una estrategia hábil, pero simple retórica, *ya que no logra eludir los problemas pero si esconderlos*.

Por lo anterior, subraya que los economistas ortodoxos "nunca sienten la necesidad de justificar las matemáticas escogidas respecto al supuesto carácter ontológico de los fenómenos económicos de interés".[103] Y es que la ciencia económica, o mejor dicho sus teóricos, en la búsqueda de obtener legitimidad científica optaron por ocupar herramientas que aparentemente otorgaban cierta objetividad a la disciplina "eliminando" todo vestigio de politización (presentes claramente en el discurso de los Clásicos y del propio Carlos Marx) existente hasta ese entonces, en aras de crear una *Teoría Económica Pura* que, como muestra Mirowski, es simple retórica.

Como resultado de lo anterior, Mirowski propone que la economía debe nutrirse a partir de sus propias matemáticas, donde la "reconstrucción de una matemática económica será por lo menos tan pragmática como los actores económicos que intenta describir".[104] Esta transpolación mecanicista de la física a la economía, tiene resultados que también determinan los límites explicativos de la economía contemporánea y su capacidad para dar solución a los problemas que la realidad contemporánea presenta.

La importancia de la crítica de Mirowski radica en que él retoma las condiciones sobre las cuales se sientan las bases de los ulteriores desarrollos para la adopción de las políticas públicas en Latinoamérica: *un alto grado de tecnificación y matematización del análisis económico*. En varios países de la

[103] Miroswki, Philip; *The Goalkeepers's Anxiety at the Penalty Kick* en Neil de Marchi, Non Natural Social Science: Reflecting on the Enterprise of "More Heat Than Ligth" Duke University Press (suplemento anual de History of Political Economy, Estados Unidos, 1993.

[104] Ibid., Pag. 233, en otro de sus trabajos encontramos lo siguiente " …la técnica de maximización sujeta a restricciones es parte del núcleo duro "hard core" de la economía neoclásica [nuestra crítica] es una crítica lógica de que los economistas neoclásicos, en su apropiación de una técnica analítica de la termodinámica, han importado explícitamente una metáfora de la física y la han impuesto sobre los fenómenos sociales sin que alguna vez hayan hecho explicito cuáles serían las condiciones sociales con dicha metáfora" Cfr. a "Against Mechanism: Protecting Economics From Sciencie", Rowman and Littlefeld, Totawa, Estados Unidos, 1988.

región es conocida la intervención de economistas formados en *prestigiadas* universidades, sobre todo anglosajonas, (Yale, Oxford, Harvard, el MIT, entre otras), en la aplicación de la Política Pública a quienes se les ha denominado "tecnócratas" –en alusión directa a la referida tecnificación- los cuales conforman la nueva geopolítica y geoeconomía de los centros de producción científica mundial.

c.3) El Orden Natural y el Equilibrio General

Se considera necesario sumar a estas observaciones una crítica en torno a la insistencia de la ortodoxia por recuperar la noción del *orden natural* introducida por Smith al discurso económico, lo cual no es un elemento más de los supuestos, sino *es el núcleo de toda la concepción de equilibrio de mercado*, y la noción del equilibrio es, a la vez, uno de los pilares sobre los que se sostiene el edificio conceptual de la teoría económica dominante y que para efecto del análisis sobre la *Economía Informal*, adquiere una extraordinaria centralidad al definir el papel que el Estado juega como ente económico y la legislación emanada de aquél y la cual regula la amplia gama de actividades económicas.

Para la economía clásica y neoclásica el papel del Estado debe circunscribirse a una función de regulación y no debe intervenir para propiciar alguna tendencia en la economía; la mejor manera de existir del Estado es cuando no obstruye el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado –la oferta y la demanda- pues, desde este punto de vista existe un sistema de fuerzas que invariablemente nos llevarán al equilibrio del sistema; este supuesto lleva a la conclusión de que las empresas deben funcionar de manera libre, sin grandes regulaciones que distorsionen la toma de decisiones de los consumidores y empresarios, el libre mercado dentro de una regulación que propicie la igualdad de condiciones en la competencia, tal concepción ha sido apoyada por la incorporación de los mecanismos de explicación de la física y usando la geometría y el álgebra como se explica en el apartado anterior y que se

observan en su formalización inicial en la teoría del equilibrio parcial y general de Walrras, desarrollado después con mayor detalle por Kenneth Arrow (estadounidense y premio Nobel en 1972) y Gerard Debreu (francés-estadounidense y premio Nobel en 1983); que en términos generales es un modelo lógico-abstracto y que se sostiene con base a una serie de supuestos que son incumplibles en la realidad.[105]

c.4) El uso de los "Axiomas"

Es de conocimiento generalizado el uso en el ámbito de la matemática pura, de una elemento base denominado "axioma" que alude a ciertas condiciones de la realidad física, las cuales y debido a la claridad de su ocurrencia no es necesario explicar el origen de su existencia y es tomada como punto de partida, sin mayor cuestionamiento. Esta misma herramienta al trasladarla a la economía toma la forma de supuestos fundamentales de la ciencia económica, sin embargo, no sólo se generan vicios de origen sino que se convierten en una "verdad forzada", que a fuerza de repetirla adquiere popularidad y no se cuestiona de manera profunda, tal es el caso del supuesto de escasez, el *homo economicus*, la maximización de utilidades, la racionalidad del consumidor, las fuerzas del mercado y su equilibrio, entre otras varias cuestiones.

La aparente contundencia sobre la existencia de aquéllos fenómenos evitan un mayor cuestionamiento respecto de su validez, es decir, ¿quién se atreve a dudar de la existencia de la escasez?, ¿acaso no es evidente su existencia?, y ¿qué hay de la búsqueda por parte del ser humano para obtener el máximo beneficio?, ¿no es evidente a simple vista?, y respecto del valor de las mercancías ¿no es evidente que el origen del valor de los objetos lo otorga el individuo y que se convierte a su vez en el fundamento del precio?.

[105] Hay una importante cantidad de textos críticos a la teoría del equilibrio general, para el análisis realizado en este trabajo véase: Cataño, José Felix "La teoría neoclásica del equilibrio general. Apuntes críticos", *Cuadernos de Economía*, v. XXIII, n. 40, Bogotá 2004, pp. 172-204

En apariencia, y de manera inmediata, no hay necesidad de cuestionar todo esto y menos si es aseverado por un sujeto instruido en alguna de las prestigiadas universidades del mundo desarrollado, cuenta con el grado de doctor y es premio Nobel de Ciencias Económicas; este conjunto de elementos se erigen como una gran pared o barrera que separa a los nuevos *sacerdotes cientificistas* del resto de la población y que les permite afirmar y tomar decisiones que nos involucran a la mayoría de la población con afirmaciones que, en su mayoría, no resisten un cuestionamiento lógico y sistemático de fondo sin presentar severas inconsistencias y fracturas.

Estas declaraciones y varias más son tomadas de manera axiomática, para que esto suceda deben ser confirmadas como ya hemos dicho (y casi al modo de un dogma de fé) por parte de un renombrado especialista (economista), formado en universidades de prestigiada trayectoria, tal es el caso de la influencia que Paul A. Samuelson, -a quien Mirowski le dedica buena parte de su crítica- en la formación de economistas en Latinoamérica y el desarrollo de Políticas Públicas.

Sin embargo, hay ciertos supuestos axiomáticos que al someterlos a un análisis más agudo se ven altamente endebles, por ejemplo el supuesto de escasez se funda en la existencia de un *sistema de necesidades ilimitado o infinito* y una serie de *recursos limitados o finitos*[106] que al ponerlos frente a frente nos dan como resultado el fenómeno denominado *escasez,* pero ¿realmente el carácter de la necesidades humanas es el ser *ilimitadas*?[107], para responder afirmativamente a esta cuestión es necesario omitir -¿olvidar?-

[106] Además, cabe señalar que en la teoría económica contemporánea son utilizados de manara indistinta los adjetivos *ilimitado-infinito* y *limitado-finito*, sin que necesariamente ambos pares de conceptos signifiquen lo mismo; observándose un extraño "descuido" y "despreocupación" en el uso riguroso de los conceptos que dan base al aparato conceptual que se está construyendo y si alguien empieza a cuestionar tal situación se aduce que este tipo de discusiones forman parte de la filosofía, por la que se muestra un gran desdén.

[107] Por lo que corresponde a los recursos se les considera *limitados o finitos* muy recientemente, de hecho la concepción del universo generada por la ciencia económica se ha transformado apareciendo desarrollos que hablan sobre desarrollo sustentable, economía ambiental y diversos tópicos que muestran la diferencia que hay ahora en dicha concepción.

la forma en que la humanidad desarrolló sus conceptos y categorías, en especial la díada conceptual *limitado-ilimitado* y/o lo *finito- infinito* (el hombre conceptualiza lo ilimitado a aquella realidad que observa como diferente a su naturaleza la cual, a su vez, ubica como *limitada o finita* -temporalmente y espacialmente- así, el universo y en general la naturaleza es *ilimitada o infinita*), y luego aceptar que un ser –el hombre mismo- el cual se concibió como *limitado o finito* tiene un sistema de necesidades *ilimitadas o infinitas* de entrada esto es altamente contradictorio por lo que suponer que la existencia de la escasez –no estamos negando su existencia- es resultado de una simple condición de las características de dos cosas que son diferentes, ignorando las condiciones sociales y políticas de la repartición de la riqueza.

El ejemplo anterior sirve para ilustrar la "ligereza" en la fundamentación conceptual generada por la ortodoxia económica y sus implicaciones, en lo relativo al papel del Estado y los mecanismos de regulación de los agentes económicos ocurre la misma cuestión, como lo veremos más adelante.

A manera de conclusión de este apartado y desde nuestra perspectiva, este proceso de conformación de la ciencia económica como una disciplina altamente tecnificada, ha cumplido con tres importantes funciones:

1. Ha sido el referente o *marco teórico* influyente desde el cual se leen los fenómenos que aquejan a los países latinoamericanos.
2. Ha servido para fundamentar la toma de decisiones en lo que se refiere al desarrollo y adopción de las Políticas Públicas en la región.
3. Ha contribuido a mistificar y a alejar del entendimiento de la población (incluyendo a los que cuentan con estudios universitarios) sus desarrollos conceptuales constituyendo así un corpus teórico accesible solo a los "iniciados" o muy versados en sus fundamentos teóricos.

2.3 El sector informal y la teoría social Latinoamericana

Para demostrar la importancia teórico-práctica de la *Economía Informal* y la necesidad de una reconceptualización del concepto, especialmente para América Latina, hay que observar cómo se entrelazaron los desarrollos teóricos de la ciencia económica generada en los países desarrollados y el discurso económico latinoamericano, así como la constitución de un discurso económico original, esfuerzo encabezado inicialmente por economistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y continuado por distintos intelectuales de la región.

Es importante retomar con detalle las aportaciones de la CEPAL y de los economistas ligados a este organismo, porque en la historia económica latinoamericana tuvieron una gran importancia debido a que de ahí emanaron estrategias de política económica que fueron asumidas e implementadas por los gobiernos de la región, al mismo tiempo, podemos observar como buena parte del discurso desarrollista de la CEPAL queda atrapado o circunscrito al discurso económico dominante, pese a que se desarrolló una crítica original al discurso económico clásico y neoclásico

En lo que sigue de este capítulo se busca mostrar la necesidad de ocupar la historia para reconstruir los hechos que originaron la actual concepción y tratamiento dado por los gobiernos de nuestros países y el efecto que esto tuvo en el posterior debate sobre el ejercicio de gobierno y la construcción de políticas públicas en Latinoamérica.

a) El concepto de *desarrollo económico*, la influencia clásica y neoclásica en el discurso económico latinoamericano

Los iniciadores en la formalización de los estudios en economía de México y América Latina -que ocurrió durante las primeras décadas del siglo XX[108]- estuvieron absolutamente influidos por los economistas clásicos, neoclásicos, el keynesianismo (avanzado el primer tercio del siglo XX), y en menor medida, por los seguidores de la Critica de la Economía Política marxista, ello es entendible -y además no podía ser de otra manera- debido a que en el ámbito de la misma ciencia económica, la literatura que se difundía y los desarrollos propios de la disciplina, no eran otra más que la que esos autores produjeron y aún, para ese momento, algunos producían.

Aunado a este fenómeno se ha demostrado[109] que antes de 1945 los textos clásicos de economía dedican pocas páginas a la *economía del desarrollo* o a la conceptualización de *países periféricos*, el discurso económico anterior a la segunda guerra mundial conceptualizaba y media el desarrollo económico como un proceso relacionado con la apertura explotación o desarrollo de nuevos recursos naturales, esto es explicable porque la genealogía del discurso sobre los recursos naturales está íntimamente relacionada con las políticas imperiales hacia las colonias en el siglo XVIII y XIX; es "un discurso

[108] En un estudio que conmemora el 70 aniversario de la enseñanza formal de la economía en México, Manuel López de la Parra, indica que entre enero y junio del año de 1929 –icónico en el mundo por ser el inicio de la gran depresión de los treintas-, durante la gestión de Narciso Bassols como director de la Facultad de Derecho de la entonces, Universidad Nacional, se funda la primera licenciatura en economía en nuestro país –López de la Parra asevera que es Daniel Cossío Villegas quien dicta la primera clase de Teoría Económica- este dato es relevante pues en adelante la influencia de los nuevos profesionales se dejará sentir en el ámbito de la economía pública y será a través de los vericuetos teóricos generados en esta disciplina que se fundamentarán las decisiones en el ámbito de las política públicas; López de la Parra, Manuel, *Facultad de Economía. 70 años de historia académica*, UNAM, México, 2000. Respecto de la República Argentina en las dos universidades de mayor tradición -la Universidad de Córdoba cuya historia se remonta al siglo XVII y la Universidad Nacional de Buenos Aires- la fundación de las Facultades de Economía ocurre en 1911 y 1935 –en la Universidad Nacional de Córdoba se funda la Facultad de Ciencias Económicas en el año de 1935 –esta institución inicialmente se dedicó a la enseñanza de la teología y la filosofía- y en la Universidad Nacional de Buenos Aires la misma facultad se funda en 1911 –esta universidad es célebre por haber formado a uno de los economistas más influyentes de América Latina: Raúl Prebisch. La información sobre Argentina fue extractada de las siguientes páginas de Internet (Universidad Nacional de Córdoba http://portal.eco.unc.edu.ar/modules/tinycontent/index.php?id=332) y Universidad Nacional de Buenos Aires (http://www.uba.ar/institucional/uba/historia/index.php?i=uba&s=historia#1916-1930) el día 5 de octubre del año 2005.

[109] Cfr. Arndt, H.W. *Economic Development: a Semantic History* en Economic Development and Cultural Chage, vol. 29 num. 3 abril 1981.

entre amos y esclavos", más aún, el pensamiento económico convencional previo a 1945, no poseía un aparato conceptual para explicar el funcionamiento de nuestras naciones, salvo a "semejanza de su propia imagen".[110]

En un apunte que realiza Mallorquín, a propósito de lo anterior, resalta "el "silencio" discursivo de las décadas previas a 1945, en relación a estas economías [las subdesarrolladas en América] debe su explicación a los presupuestos –implícitos- tan en boga de que el crecimiento económico [base del tan ansiado desarrollo] en las zonas atrasadas repetiría un proceso evolutivo similar al acontecido en el mundo industrializado, por lo cual el discurso específico sobre economías "atrasadas" aparecía no solo irrelevante sino impertinente", es más, continúa Mallorquín: "el propio [Celso] Furtado ha remarcado que cuando comenzaron –a finales de la década de los 40- sus intereses por estudiar el fenómeno del desarrollo: "la ciencia económica enseñada en las universidades tanto de Europa como de los Estados Unidos, difícilmente ofrecía punto de partida alguno para abordar la materia [el subdesarrollo]"[111].

Osvaldo Sunkel, también se ha referido a este fenómeno señalando "difícilmente algún libro publicado antes de 1950 contenía la palabra desarrollo en su título, las universidades no ofrecían cursos sobre la materia y no existían institutos especiales de desarrollo ni expertos en este campo. Sólo se convirtió en una operación sustancial con el programa del punto IV del presidente Truman y con el programa de asistencia técnica de la ONU"[112]; sobre el mismo tema Arndt dice "Antes de 1945, ¿Qué decía la corriente principal de economistas occidentales sobre el subdesarrollo, fuera de Europa y la economía del desarrollo?, La respuesta es muy poco […] como economistas profesionales, hasta la segunda guerra mundial, ellos casi nada tenían que

[110] Mallorquín, Carlos; *Ideas e Historia en Torno al Pensamiento Económico Latinoamericano,* ed. Plaza y Valdés, México 1998. pag. 18
[111] Mallorquín, Carlos Op.Cit. pag. 25-26
[112] Sunkel, Osvaldo; *El desarrollo de la Teoría del Desarrollo* en Capitalismo Trasnacional y desarrollo nacional Comp. Villamil, J.J. ed. FCE, México 1981, p. 29

decir sobre lo que ahora llamamos tercer mundo, sus problemas y su futuro", la revisión exhaustiva de Ardnt de los escritos de Marshall, Fisher, Keynes y de Samuelson denota la inexistencia de un discurso sobre la "periferia".

Podríamos decir en suma, que en América Latina, como herederos de las concepciones sobre dependencia y subdesarrollo, hemos olvidado un fenómeno singular: el discurso sobre el desarrollo económico de la naciones subdesarrolladas tiene una constitución y una historia relativamente reciente y es originario, en su versión más crítica de esta región; es por ello que en un primer momento en la historia del pensamiento económico latinoamericano es notable y definitiva la influencia de los clásicos y neoclásicos.

Lo anteriormente expuesto definitivamente contribuyó para que los primeros economistas -formados en las diversas universidades existentes en la época, sea en Estados Unidos, Europa o en la Región-, al acceder a posiciones de alta jerarquía y así involucrase en la toma de decisiones de gobierno en la región hayan adoptado medidas "*ortodoxas*"[113] -que incluyen la noción teórica de lo que ahora se ha dado en llamar el *automatismo del mercado*- en el tratamiento a los problemas que aquejaron en aquel momento a sus respectivos países.

Ejemplo de lo anteriormente expuesto es el caso de Raúl Prebish quien al referirse a la influencia que el naciente pensamiento keynesiano generó en sus concepciones teóricas explicó: "A mí me conquistaron, y te diré sin modestia, que cayeron en campo fértil porque ***yo tenía el cargo de conciencia de haber preconizado y logrado que Argentina siguiera en el año 31 y mitad del 32, la política más ortodoxa, cuando yo era subsecretario de Hacienda. Fue una política de contracción, de acuerdo con toda la teoría*** *de que la crisis había que sobrepasarla con una serie de medidas de austeridad, cortar las obras públicas, reducir el presupuesto, rebajar los sueldos etc. Y después*

[113] Cfr. Estay Reyno, Jaime, "La Concepción Inicial de Raúl Prebish y sus Transformaciones", en *La Teoría Social Latinomericana*, coords. Ruy Mauro Marini y Margara Millán, Tomo II Subdesarrollo y Dependencia, ed. El Caballito 1994. pág. 20

pensando en esa experiencia y ***ante la prolongación de la depresión mundial, que todos creíamos transitoria*** *[…]* ***empecé yo a tener muchas dudas sobre mi teoría ortodoxa****",*[114] esta declaración no deja lugar a dudas de lo que en aquella época significó la influencia de la economía política clásica y de la corriente neoclásica en la toma de decisiones en las altas esferas del poder gubernamental.

Es necesario destacar que este tipo de decisiones restrictivas para el manejo de la crisis fueron las que caracterizaron el ejercicio del poder público en los países de la región,[115] no obstante la aparición del keynesianismo y la incapacidad de los instrumentos ortodoxos ocupados para dar respuesta eficaz a los efectos de la crisis les llevó a dudar y criticar los discursos teóricos de los que se disponía generando un discurso original de la región.

b) Crítica original de la CEPAL a los Clásicos y Neoclásicos

La teoría de la CEPAL surge como resultado de la preocupación por encontrar un rumbo al desarrollo económico y social de América Latina. Este organismo inaugura su vida institucional el mes de mayo de 1948 en una reunión realizada en la Habana, Cuba; en dicha sesión se presentó el trabajo de Raúl Prebish titulado "El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas", el cual, a decir de Estela Gutiérrez Garza, "sentó las base de un nuevo paradigma teórico-político en la ciencia económica"[116], aún cuando algunos autores, como Theotonio Dos Santos, no coinciden con esta

[114] Ibídem, pág. 20, las cursivas y negritas son mías.
[115] Prebish se educó y fue docente por más de dos décadas en la Universidad Nacional de Buenos Aires que, como ya se ha mencionado en una nota anterior, fue una de las primeras universidades en que se impartieron los estudios de economía en la región y que dejo sentir su influencia en el ámbito de la implementación de Políticas Públicas en la Argentina.
[116] Cfr. a Gutiérrez Garza, Estela; *Economía teoría e Historia: la CEPAL y los estilos del desarrollo*, en La Teoría Social Latinoamericana tomo II, Subdesarrollo y dependencia, coords. Marini, Ruy Mauro y Millán, Márgara, Ed. El Caballito, México 1994. pags. 115-118.

idea de un nuevo paradigma,[117] si lo hacen en relación a la actitud crítica, frente a la producción científica de Europa y Estados Unidos.

Para realizar este trabajo fue necesario analizar las diversas aportaciones del discurso emanado de la CEPAL puesto que éste sirvió de referente para la construcción de Políticas Públicas en la región y su conformación está influida por las aportaciones realizadas por la corriente principal de la economía, principalmente en dos sentidos, el primero para formular una crítica a algunos de los postulados básicos del sistema clásico-neoclásico y, en segundo lugar, para apoyarse en ese sistema y construir argumentos que sirvieron de base para estructurar sus propuestas de acción de gobierno y atender así las diversas problemáticas de carácter económico de nuestros países.

Según González Garza el discurso de la CEPAL fue constituido sobre tres ejes teóricos:

1) Teoría de la Economía Internacional (a nivel macroeconómico)
2) Teoría estructuralista de la inflación (a nivel mesoeconómico)
3) Teoría del Estado como "idea-fuerza" del desarrollo

Su interpretación al respecto, sirve de base a este trabajo para explicar el alcance de la crítica cepalina a la economía política clásica y los efectos que éste tuvo en la interpretación y manejo de los problemas que aquejaban a la región, a continuación mostramos el alcance en cada eje teórico.

[117] Cfr. "La teoría del desarrollo y su crisis", en *La Teoría Social Latinoamericana. Textos Escogidos, Tomo II "La Teoría de la Dependencia,* Ruy Mauro Marini y Margara Millán, Compiladores, UNAM, Fac. de Ciencias Política y Sociales. México 1994. Dos Santos califica como " el extremo romántico de tratar de crear una ciencia social latinoaméricana" y enuncia diversos trabajos que se refieren al respecto.

1. La Teoría de la Economía Internacional

La perspectiva clásica sobre el comercio internacional se basa en la división internacional del trabajo y la complementariedad existente entre los países que producen bienes manufacturados y aquellos que generan productos agrícolas; el razonamiento consiste en suponer que los países ocupados en producir bienes manufacturados en un momento determinado requerirán de alimentos e insumos para su producción y los que producen estos bienes a su vez requieren de los productos manufacturados, por lo que, al encontrarse en el mercado, los productos se distribuirá de manera equitativa. Prebish, en el citado trabajo llega, a través de un estudio histórico concreto, a la conclusión de que el fruto del progreso técnico no se distribuye de manera equitativa tal como lo sostenía el esquema de la División Internacional del Trabajo formulada por la Economía Política Clásica.

De lo anterior se deriva la noción de *condición periférica* y la estructura funcional *centro-periferia* la cual está fundamentada en el deterioro de los términos de intercambio, situación que se da en el momento en que los *países centro* trasladan a los *periféricos* los efectos del ciclo económico, el cual -a través de los diferenciales de salarios-, castiga tanto a los países centro como a los periféricos, sin embargo, en los primeros existe una mayor posibilidad de negociación por parte de las organizaciones obreras y por tanto una mayor resistencia a la disminución de los salarios, al mismo tiempo que se desarrolla un gran incremento en la productividad en los países centro, no ocurriendo así en los países periféricos; esto da como consecuencia que al momento de intercambio comercial entre el centro y la periferia, exista un diferencial en la capacidad de compra de los productos generados por el otro país en detrimento de los *países periféricos*.[118] La condición periférica es resultado de

[118] Prebish fundamenta esta tesis de deterioro diciendo que en América Latina en los años treinta del siglo XX "…solo podía comparase el 63% de los productos finales que se compraban en los años sesenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o se a que se necesitaba en termino medio 58.6% o más de productos primarios para comprar los mismos productos finales de la industria. La

un *rezago estructural del aparato productivo*, éste hace posible que las ganancias y los salarios experimenten una tendencia a la contracción por debajo del ritmo de crecimiento de su propia productividad, todo lo anterior bajo la presión estructural ejercida por los *países centro*.

Este proceso se da en tres fases, en la *primera fase* se experimenta una "relativa abundancia" o "sobrante real o virtual" de la población activa, propiciado por el crecimiento de la población y la dificultad de incorporar a la población a los procesos de producción, lo que a su vez provoca una presión sobre los salarios y los precios de los productos primarios y ello impide compartir los frutos del progreso técnico logrado en los países centrales.

La *segunda fase* se lleva a cabo al interior de los *países periféricos*, teniendo como base las relaciones institucionales existentes en estos países. La situación descrita es como sigue: mientras que en el *centro* la capacidad de respuesta y organización de las masas obreras disminuye su vulnerabilidad y permite la negociación de mejoras en las condiciones salariales, en los *países periféricos* existe una característica desorganización de las masas obreras, que impide dicha mejora, resultando una presión hacia arriba en los salarios en el *centro* y una presión hacia abajo en la *periferia*.

La *tercera fase* tiene lugar como resultado del ciclo económico, pues éste propaga los efectos de la condición estructural existente. Prebish explica que durante la fase creciente del ciclo económico, una parte de los beneficios se convierte en incremento de los salarios, apoyado por la presión de las organizaciones obreras; en la fase menguante del ciclo el beneficio se comprime, sin embargo, las masas obreras organizadas y la consabida resistencia a la disminución de salarios en el *centro,* desplaza la presión de

---

relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia, contrariamente a lo que hubiera sucedido si los precios hubieran declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de la productividad", extractado de "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", en Adolfo Gurrieri *La obra de Prebish en la CEPAL,* FCE México 1981.

reducción de salarios con mayor fuerza a la *periferia*, donde al no ser rígidos los salarios el impacto se transforma en una relación que obliga a que en "cuanto menos pueden comprimirse los ingresos en el centro tanto más tendrán que hacerlo en la periferia".[119] La esencia de la Tesis de Prebish es que la formación de ingresos medios, beneficios y salarios, en los países del centro constituyen la determinante estructural del *deterioro de los términos de intercambio* en Latinoamérica, donde la salida propuesta a este problema estructural, es la industrialización sustitutiva de importaciones, como vehículo para la superación de la *condición periférica*.

Se puede observar que aunque se toma distancia del discurso teórico de los clásicos y neoclásicos, se siguieron ocupando conceptos e ideas emanadas de aquel *corpus teórico*, es de particular importancia la noción del ciclo económico –que no debe confundirse con el concepto de *ciclo de acumulación del capita*l, acuñado por Marx y que presenta profundas diferencias con el primero-, este concepto de ciclo económico fue desarrollado para darle continuidad a la idea de que en el sistema económico capitalista existen momentos de declive de la actividad económica pero que en lo fundamental, no ponen en riesgo el funcionamiento y continuidad del sistema, idea contraria a la de Marx quien considera que la crisis es un mecanismo que recrudece las contradicciones del sistema, hasta llevarlas a un punto límite que obligará a la transformación radical del sistema económico.

2. La Teoría Estructuralista de la Inflación

Otro prominente intelectual ligado a la CEPAL es Juan F. Noyola, quién en un texto presentado en México hacia el año de 1956 sienta, a decir de González Garza, las bases de lo que se conoce como el "Enfoque estructuralista de la Inflación", Loyola distingue dos causas principales; una determinada por "factores estructurales", y otra definida por los "mecanismos de propagación".

[119] Op. Cit. Pag. 121

En el caso de los factores estructurales se observan presiones básicas económicas y presiones sociopolíticas e institucionales. Las primeras son originadas por la desproporcionalidad de los sectores de actividad económica y la repercusión de este efecto en la balanza de pagos, esta desproporcionalidad provoca que ante un dispar crecimiento de los sectores productivos los precios se incrementen; por ejemplo, al ocurrir un lento crecimiento de la producción del sector agrícola, además de un insignificante crecimiento del sector manufacturero de bienes de capital, esta magra producción hace que los precios de los bienes producidos en la economía local se incrementen, más aun al realizar un proceso de intercambio con el extranjero, tenemos que pagar más bienes nacionales por cada bien extranjero que se introduce a la economía del país, experimentándose así, un proceso inflacionario.

Otro elemento a considerar son las presiones sociopolíticas e institucionales ligadas a la organización del Estado, la constitución de las clases sociales, su grado de organicidad y el marco jurídico e institucional que regula la sociedad, es decir, la noción de compromisos de clase y las instituciones que surgen para garantizarlo, es introducida como una causal más de la inflación.

Finalmente los mecanismos de propagación son aquellos que giran en torno a las causales estructurales que de manera independiente y dinámica propia afectan la formación de los precios, entre estos se encuentran la política fiscal, la política cambiaria y la política crediticia, como instrumentos de política monetaria. La política de estabilización en estos rubros es considerada como política económica de corto plazo, la política económica que ataca factores estructurales es de largo plazo.

También aquí se nota la influencia de la teoría económica dominante, su interpretación se inscribe en el aparato conceptual desarrollado por aquellos teóricos, quedando de nueva cuenta atrapado en el discurso económico que se

busca criticar, los resultados de este proceso se van a mostrar en los límites que la interpretación mostró para controlar el fenómeno de la inflación, cediendo el paso a medidas dirigidas y propuestas desde el exterior por organismos internacionales, encargados de direccionar las medidas de política económica implementadas en la región.

3. La Teoría del Estado como idea-fuerza del desarrollo

Resultado del análisis hecho sobre los procesos estructurales ocurridos en las economías de la región, el impacto negativo generado por el intercambio desigual y el deterioro de los términos de intercambio, los teóricos de la CEPAL adjudican un papel central al Estado, como ente encargado proteger y de dirigir la acumulación de capital, un Estado rector y fuertemente interventor, esto debe ser así, dicen, debido a que las condiciones de libre juego de las fuerzas del mercado no garantizan la correcta asignación de los recursos disponibles en la economía. Esta noción es sumamente importante en la conformación del Estado de Bienestar, pues no es sino con la intervención de la entidad estatal como se logra el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones; la promoción del ahorro interno, y definitivamente el tránsito hacia una sociedad industrial.

La Teoría del Estado como idea-fuerza del desarrollo se convierte en la herramienta fundamental en la realización y direccionamiento de las Políticas Públicas en la región, en la definición sobre las condiciones de trabajo y en general para propiciar la estabilidad económica y el desarrollo, todo esto de cara a los argumentos esgrimidos por la teoría neoclásica, donde se sostiene que la función del Estado debe ser limitada y no se concibe como un órgano dedicado a la promoción del desarrollo, ésta es sin duda, una de las principales críticas generadas por la CEPAL a los clásicos y neoclásicos, crítica que durante varias décadas del siglo XX, sirvió de apoyo para la realización de la

actividad estatal en los países de la región y que sigue siendo fundamental en el tratamiento de fenómenos económicos como lo es la *Informalidad*.

Es en esta parte donde se nota claramente la interpretación crítica de los cepalinos, no obstante, de nueva cuenta se nota que el herramental ocupado para operacionalizar sus ideas sigue apegado a los instrumentos emanados del discurso económico ortodoxo, por lo que su crítica es limitada a solo algunos aspectos de aquel discurso y ello se notará en la efectividad de sus propuestas de acción.

Desde principios de la década de los 80´s del siglo XX, en un texto[120] que ya es considerado un clásico, René Villareal da cuenta de cómo pensamiento keynesiano establecido en la región mediante el discurso cepalino entró en crisis a finales de la década de los 60´s y principios de la década de los 70´s de ese mismo siglo, siendo sustituido por el discurso neoliberal-monetarista que se sintetiza en las políticas de ajuste aplicadas en la región que tomaron como base el Consenso de Washington[121]. Los economistas neoliberales argumentaron que el fracaso del modelo impulsado por los teóricos de la CEPAL se debió a la existencia de un estado sobredimensionado y regulador que inhibía el proceso económico por lo que la inflación y crisis se debían, fundamentalmente, a la acción del Estado benefactor que, en su afán de corregir los desequilibrios del mercado, no solo no lo lograba sino que incluso acentuaba los efectos perniciosos del sistema.

---

[120] Villareal, René, *La contrarrevolución monetarista*, ed. Océano, México, 1984.

[121] Una de las políticas de ajuste que más conocidas y que mayor influencia ha tenido en los últimos tiempos ha sido el llamado *Consenso de Washington* formulado por John Williamson en noviembre de 1989, llamado así por su autor debido a que en él incluyo una lista de 10 políticas que eran más o menos aceptadas por todo el mundo en Washington, refiriéndose a los organismos financieros internacionales (el FMI y el BM), el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los institutos de expertos (think tanks) económicos. Tales políticas eran: 1. Disciplina fiscal 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público 3. Reforma Impositiva 4. Liberalización de las tasas de interés 5. Una tasa de cambio competitiva 6. Liberalización del comercio internacional (trade liberalization) 7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas 8. Privatización 9. Desregulación 10. Derechos de propiedad. Estas medidas se constituyeron como la base de las mediadas emprendidas por los gobiernos de la región.

La revisión de los elementos teórico-conceptuales adoptados y las herramientas técnico-instrumentales ocupadas para dar respuesta a la compleja problemática que nos aqueja es el primer paso para la construcción de alternativas reales a la problemática planteada y se ha buscado hacer a lo largo de este apartado.

2.4 Hacia una reinterpretación del fenómeno de la "Economía Informal" en América Latina.

Desde hace poco más de dos décadas en la región se han implementado medidas de política económica de corte neoliberal formuladas por hacedores de política pública instrumentadas sus gobiernos; estas medidas fueron implementadas con el argumento de resolver los problemas generados por el enfoque del Estado de Bienestar y la intervención del Estado en la economía propuesto por la CEPAL y el enfoque keynesiano, para estos tiempos los efectos de su aplicación ya se muestran con toda nitidez, siendo necesario hacer un balance puntual de los efectos que han provocado.

Al mismo tiempo, el dilucidar los elementos que han influido en la construcción de políticas públicas en la región, nos lleva a pensar el grado en influencia que éstos han tenido en el trabajo de los hacedores de política pública y el ejercicio de gobierno. Por ahora podemos afirmar que la definición de la acción pública depende en primer lugar, del discurso teórico ocupado, y en segundo lugar de la participación y actitud los grupos sociales y las fuerzas políticas involucradas en el fenómeno; sin embargo, es el primer aspecto el que nos parece, por ahora, más importante aclarar y evaluar, puesto que de la interpretación que se construye del fenómeno de la Informalidad depende el tratamiento y posible solución que se formule.

Es claro que la economía política clásica, la teoría neoclásica, el análisis keynesiano, los aportes críticos del enfoque de la CEPAL y las diversas interpretaciones sobre la *Economía Informal* (que se ha construido de una forma peculiar pues en su conformación se encuentran discursos de muy diversa índole), han sido centrales para el desarrollo de las Políticas Públicas que en materia de empleo se han realizado en América Latina; y más aún, cuando la tendencia a que economistas nacidos en la región y formados bajo el enfoque neoclásico se hagan cargo de espacios de poder en sus países, ha marcado un claro sesgo sobre el tipo de medidas y acciones emprendidas.

Como ya se dijo uno de los más influyentes economistas que ha producido el sistema educativo y universitario de los Estados Unidos fue Paul A. Samuelson, - autor del manual de economía más vendido de la historia "Curso de Economía Moderna"- quien a partir de la traducción de sus libros al español, se convirtió en un autor de lectura obligada en los cursos iniciales y avanzados de economía en nuestros países y en uno de los principales referentes en la formación economistas en Latinoamérica.

La influencia de autores como Samuelson, se ha dejado sentir en las decisiones tomadas por los hacedores de políticas públicas en América Latina, y la manera en como esto impacta particularmente en el caso tratamiento de la Economía Informal, ha definido la agenda pública y contribuido a la definición y tratamiento del problema de la Informalidad. Pero es evidente que todo el discurso generado presenta severos límites interpretativos que se hacen evidentes al no tener la capacidad para construir mecanismos que respondan y den solución a la compleja situación que implica el SIU, es por ello que se hace necesaria la reinterpretación del fenómeno, además de reconsiderar el enfoque y discursos teóricos que se están ocupando para explicarlo.

Esta reconsideración obliga al cuestionamiento profundo de los referentes elaborados por el discurso económico dominante, los alcances y límites

metodológicos y epistémicos que presenta, además se requiere reconstruir, desde una perspectiva histórica, los elementos que han contribuido a deteriorar, hasta llevar a un nivel de precariedad profunda, las condiciones de trabajo que se viven el América Latina y con ello la articulación de la región al proceso de acumulación y desarrollo del capitalismo, estos elementos se abordan en los apartados que siguen de la presente investigación, y desarrollar un análisis heterodoxo del funcionamiento del mercado de trabajo.

Capítulo III. El debate conceptual como base para la formulación de Políticas Públicas

El aparato conceptual desarrollado para abordar la Informalidad es rico, vasto y complejo, influido por teorías desarrolladas en campos disciplinares diversos, lo que ha producido un amplio abanico de interpretaciones que muestra profundas diferencias en el abordaje teórico y metodológico, e ideas no necesariamente coincidentes sobre el origen y causas que dan pie a la aparición la Economía Informal.

Al mismo tiempo, el debate conceptual se ha enriquecido y algunas interpretaciones han sido ocupadas para desarrollar líneas de trabajo y actuación, por parte de los gobiernos de los países donde el fenómeno representa gran importancia por su aportación en la constitución del producto nacional y el tamaño que representa en la producción de empleo.

También hemos hablado sobre que la formulación de Políticas Públicas, depende de cómo se determina la agenda pública, la definición y delimitación de lo que constituye un asunto público y cómo la formulación de opciones y la selección del procedimiento de toma de decisiones está estrechamente vinculado con el aparato teórico-conceptual ocupado.

Debido a lo anterior, hasta ahora hemos revisado las perspectivas teóricas que sobre nuestro tema se desarrollaron en América Latina, materia del primer capítulo, y los elementos que definen el origen de la teoría económica dominante la cual sustenta políticas y medidas adoptadas en torno a la Informalidad, así como la influencia que aquella ha tenido en el desarrollo del discurso económico generado en la región, todo esto en el capítulo dos; en lo que sigue revisaremos la forma en cómo estas cuestiones se entrelazan con el marco jurídico existente, el ciclo de acumulación del capital, la dinámica y crecimiento del la informalidad en el ámbito urbano, conformando una

modificación sustancial al modo en como originalmente había sido considerada la gestión pública y regulación del trabajo a nivel mundial y en la región.

3.1 La legalidad como elemento determinante en la delimitación operativa para la medición del sector informal y en la formulación de políticas de atención al fenómeno.

La decimoquinta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, celebrada en enero de 1993 bajo el auspicio de la Organización Internacional del Trabajo, generó una resolución[122], sobre las estadísticas del empleo en ámbito informal; dicha resolución pretende coadyuvar a la elaboración de estadísticas confiables para determinar el tamaño y la dinámica del fenómeno de la informalidad en los países en que este fenómeno tiene gran importancia en la producción nacional.

La resolución reconoce la necesidad de formular acuerdos y lineamientos internacionales, con la intención de unificar los criterios para la definición y clasificación de estas actividades, así como los métodos de recolección de datos con el fin de mejorar la comparación internacional de las estadísticas.

Cabe mencionar que al desarrollar un sistema estadístico confiable sobre el Sector, se podría constituir una fuente de informaciones para el análisis macroeconómico, la planificación y la formulación y evaluación de políticas y, eventualmente, debería facilitar la incorporación del SIU en el proceso de desarrollo y además lograr su institucionalización.

Los datos generados deberían también proporcionar elementos para mejorar la concepción y seguimiento de políticas de apoyo y de programas de asistencia

[122] Cfr. *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo*; OIT, Ginebra, Suiza, enero 1993; este documento fue consultado en:
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--es/index.htm el día 8 de septiembre del 2009.

al Sector Informal en su conjunto, con la intención de aumentar su capacidad de producción, sus posibilidades de crear empleo e ingresos, mejorar las condiciones de trabajo, protección social y jurídica de los trabajadores del sector, entre otras finalidades.

Para ello se hizo necesario generar una definición operativa las actividades y situaciones de Informalidad pues, aunque ya había sido definido con anterioridad, no existía acuerdo que fuera aceptado de forma común y a nivel internacional por lo que se le refiere caracterizándolo mediante los siguientes rasgos:

- Se le describe en términos generales, como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad, funcionan típicamente a pequeña escala, con una organización rudimentaria en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. En caso de que existan relaciones de empleo se basan en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y *no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales*.

- Se dice que estas unidades de producción informales presentan los rasgos característicos de las empresas de los hogares, además estas unidades *no pueden efectuar transacciones o contratos* con otras unidades, ni contraer obligaciones en su propio nombre; los recursos para su operación son reunidos por los propietarios y asumir los riesgos de manera personal e ilimitada por todas sus deudas y obligaciones contraídas; en ese sentido se dificulta la distinción entre los gastos de producción y los gastos corrientes del hogar que alberga la producción[123].

[123] Ibídem, pág. 2.

Es conveniente aclarar que la resolución reconoce que dichas actividades, no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir el marco normativo en materia laboral, por lo que se debe diferenciar entre las actividades informales y las actividades ocultas o la economía subterránea.

Una vez que se hace la caracterización, se le define como un grupo de actividades de producción que, según las definiciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCNNU), forman parte del sector de los hogares y que *no están constituidas en sociedad*; de acuerdo al SCNNU las empresas de hogares (aquellas que pertenecen a los hogares y no están constituidas en sociedad) se diferencian de las sociedades y cuasi-sociedades en *base a la organización jurídica de las unidades* y el tipo de contabilidad que llevan; así las llamadas empresas de hogares son unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios que no constituyen una entidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo, no llevan una contabilidad completa que permita la distinción de flujos e ingresos; de esta forma se incluyen las empresas no constituidas en sociedad, así como las asociaciones no constituidas.

En ese denominado sector de los hogares la Economía Informal comprende a las:

1. Las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia y
2. Las empresas de empleadores informales

Al definir el primer tipo de estas empresas se dice:

> "…por razones operativas, las empresas informales de trabajadores por cuenta propia pueden incluir, según las circunstancias nacionales, todas las empresas por cuenta propia o solamente las que no están registradas conforme la legislación nacional… por registro [continúa] puede entenderse la inscripción prevista en la reglamentación industrial o comercial, las leyes fiscales o de seguridad social, la reglamentación de los grupos profesionales o por leyes, reglamentos o textos similares establecidos por la legislación nacional"[124]

Lo descrito en esta cita muestra la relevancia del marco jurídico normativo y la flexibilidad que existe en la definición de lo que se puede considerar como actividades informales.

Al referirse al segundo tipo de empresas, se dice que estas son pertenecientes y administradas por empleadores ya sea individualmente o asociados con miembros de su propio hogar o de otros hogares que emplean uno o varios empleados de manera continua; por razones operativas, la resolución indica que estas empresas de empleadores pueden definirse en función de una o varias de las condiciones siguientes:

1. El tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo;
2. No están registrados o no ocupan empleados registrados

En la misma resolución se refiere que en la práctica, el mejor criterio a ese respecto sería el número de empleados ocupados de manera continua (la definición dice contratados pero de contar con un contrato no serían informales); en relación al límite superior de tamaño para definir las empresas de empleadores informales, se dice que éste puede variar según los países y

[124] Ibídem, pág. 4.

las ramas de actividad económica; ésta y otras determinaciones de la resolución le permite a los países adoptar criterios que, dentro de una cierta generalidad, pueden ser divergentes y es que siempre se tiene el marco de referencia *el sistema jurídico-legal* del país en cuestión como elemento base a considerar.

Lo anteriormente descrito sienta las bases para que pese al esfuerzo de unificar criterios a nivel internacional, se generen formas heterogéneas para el reconocimiento del fenómeno en los países que adoptan estas resoluciones, derivando a su vez en diferencias significativas en el conteo y la medición del mismo lo que dificulta identificar, con mayor precisión y claridad, la dinámica y crecimiento del fenómeno.

Asimismo la definición operativa generada por la OIT –que sintetiza el esfuerzo por generar acuerdos internacionales- pone de relieve la importancia del marco jurídico en la determinación del fenómeno de la informalidad, pues es mediante aquél que se delimita la existencia de éste último,

Ya Hernando de Soto –como se detalló en el primer capítulo- había observado la relevancia del sistema jurídico, pero desde otra perspectiva[125]; lo que aquí buscamos resaltar es que efectivamente el marco jurídico resulta central en la definición del Sector, -pero no sólo porque la reglamentación sea un impedimento para el registro y marcha formal de las unidades productivas-; sino porque, como lo refieren Portes y Castells, el marco jurídico denota la existencia de una regulación institucionalizada donde interviene de manera activa el Estado sobre el proceso y resultado de las actividades económicas; así pues, la regulación laboral actual tiene rasgos del momento histórico específico que le dio origen (la fase de desarrollo Fordista-Keynesiana), donde

[125] La informalidad como resultado de la imposibilidad de cumplir con las normas existentes, obligando a los ciudadanos a "brincarse" las leyes para constituirse como empresas pero fuera del marco legal y entonces quedando en la informalidad; este asunto fue abordado en el apartado 1.5 (págs. 27-30) del primer capítulo de este trabajo.

la legislación laboral es resultado de los requerimientos de acumulación del capital y el paradigma tecno-productivo vigente.

Pero entonces, ¿Cuándo y cómo surge el actual marco jurídico que rige las relaciones laborales y que, con sus debidas diferencias, aún regula el mercado de trabajo?, y además ¿qué características adopta la regulación del proceso de trabajo y el empleo en nuestra región?; de la aclaración de estos aspectos se desprenden las necesidades actuales del sistema en la gestión y regulación del trabajo y el empleo en nuestros países.

3.2 Alcances y límites del marco jurídico en la regulación del mercado de trabajo y el empleo

Desde la primera mitad del siglo XIX, se desarrollaron acontecimientos que coadyuvaron al delinear los rasgos más relevantes adoptados en las diversas legislaciones que regulan el trabajo y el empleo en el mundo contemporáneo; de esta manera, la legislación laboral nace dentro de lo que podemos denominar el *Sistema Jurídico Nacional,* entendido éste como el conjunto articulado y coherente de leyes que rigen la conducta y acciones del colectivo social que integra el Estado Nación.

Este Sistema, conformado por leyes que regulan diversas materias, es resultado de múltiples determinaciones locales, nacionales e internacionales que confluyen y se entrelazan con cierta independencia unas de otras, resultando en la aparición de características particulares o especiales, al mismo tiempo se pueden encontrar similitudes, semejanzas y cuestiones que reciben un trato similar de un país a otro.

Asimismo, en lo que respecta al ámbito laboral, el conjunto de Sistemas Jurídicos Nacionales presentan igualmente rasgos comunes y, paralelamente, cualidades particulares que se observan solo para el caso de algunos países;

lo anterior nos permite sostener que hay cierta diversidad y profundas diferencias en la legislación laboral de cada Sistema Jurídico Nacional.

Las características del sistema jurídico en materia laboral son resultado de movimientos gremiales, generales y específicos, ocurridos con la intención de establecer mejores condiciones de trabajo; lo anterior ocurre ante el surgimiento de un esquema de producción donde el trabajador queda supeditado y a merced de un sistema de producción fabril que, desde sus inicios, genera condiciones de trabajo adversas, deplorables y riesgosas; al tomar conciencia de esta situación los trabajadores se organizan como gremio logrando que se asienten en la ley ciertas condiciones que les permitan una mejor situación laboral; algunas de ellas, como el establecimiento de una jornada laboral de ocho horas, el pago de días de descanso obligatorio, el derecho a seguridad social, la participación de las utilidades obtenidas por la empresa y otras prestaciones, son consideradas como conquistas del movimiento obrero que, para lograr tal fin, debió organizarse y exigir su instauración; de esta forma, y a contrapelo de los intereses y necesidades de la parte patronal, se emprendieron acciones que resultaron en estructuras jurídicas que, dependiendo del país, son más o menos favorables para el conjunto de los trabajadores.

Por el tipo de demandas que sustentó el movimiento de los trabajadores, éste adquirió una dimensión internacional desde un principio; sin embargo, la estructura del Estado Nación, constriñó la posibilidad de ampliar sus alcances, la consolidación del capital a nivel nacional impidió que sus resultados fueran tomados de manera unánime en todos los países del orbe; asimismo, las especificidades y diferencias de los países se convirtieron en argumentos para impedir su instauración de forma generalizada.

A nivel nacional, y debido en buena parte a la presión ejercida por los movimientos locales de trabajadores, surgen diversos tipos de instituciones que

coadyuvan a la gestión y manejo de la actividad laboral, tales como los ministerios del trabajo, los tribunales en materia laboral, los sindicatos, las asociaciones gremiales, entre otras; también estas instancias guardan características diferenciadas y peculiares, es preciso señalar que este sistema fue conformado en los últimos ciento cincuenta años y, en el caso de la región de América Latina, con mayor claridad en los últimos 80 años; así, el marco jurídico es resultado de la conjunción de distintas variables y determinantes de carácter histórico, uno de ellos, y por cierto el de mayor influencia, es el económico.

El estallido de la crisis económica mundial de finales de la década de los 20`s e inicios de los 30`s del siglo XX provocó que la teoría económica existente, es decir la teoría clásica y neoclásica, se cimbrara profundamente puesto que las medidas con las que se pretendía resolver la crisis de esa época no permitieron que ésta cediera –las recomendaciones consistían en no hacer nada porque de alguna forma el equilibrio se recuperaría por si sólo- más aún, la crisis se profundizó y, en la primera mitad de la década de los 30`s, hubo que reconocer de manera clara el equívoco en el que se encontraban estas teorías, al creer en el posible equilibrio y armonía del sistema económico capitalista.

Parte de la salida a la crisis la proporciona Keynes, quien realiza una fuerte crítica al sistema clásico al afirmar que el mercado no es capaz de autoregularse y asignar de manera eficiente los recursos productivos; es así como genera la idea de que el Estado debe intervenir para restablecer la actividad económica y propone ocupar a los trabajadores proporcionándoles empleo para que, a su vez, éstos obtengan un ingreso que les permita acceder al consumo y, de esta forma, reactivar la actividad económica; con ello, se conforma otra de las condiciones que determinan los rasgos del sistema jurídico en materia laboral contemporáneo.

De estos hechos se desprende lo que luego se denominó Estado Benefactor, que se construyó mediante el esquema de producción fordista-keynesiano; en este esquema uno de sus fundamentos es la utilización de la fuerza de trabajo por jornada completa, lo que le permite generar una mayor seguridad en el empleo y por tanto en el proceso de consumo, a diferencia del trabajo a destajo y por jornadas parciales, que dejaban en incertidumbre al trabajador sobre su estabilidad laboral; además este esquema posibilitó la ampliación de las coberturas para que, en caso de desempleo, el trabajador contara con una subvención y pudiera garantizar su capacidad de compra en el mercado y, eventualmente, evitar la repetición de la situación de caída del consumo y la consecuente contradicción convertida en crisis económica; lo anterior impactó radicalmente el marco jurídico en materia laboral.

Evidentemente esta forma sobre cómo gestionar la actividad laboral no adquirió una implementación a nivel mundial en todas cada una de sus partes, sino que se adecuó específicamente para cada país; en América Latina las adecuaciones del marco jurídico se vieron influidas por las movilizaciones y luchas ocurridas en los países desarrollados, especialmente en los EE.UU. y los países europeos en donde la protección del trabajador se vio favorecida de manera relevante en el contexto del Estado de Bienestar como medio para reactivar la economía; sin embargo, en nuestros países la cobertura del trabajador, aunque manifestada en la constitución y en las leyes, no es tan amplia como la que hay en los países desarrollados, donde el seguro del desempleo hace que el tiempo de estancia como desempleado le cueste al erario público y, por tanto, tener altas tasas de desempleo por espacios prolongados no es viable para la economía pública, pues el costo se absorbe de manera social, cosa que no ocurre en los países de la región por lo que contener el desempleo no es del interés del gobierno y menos si la economía está volcada hacia el exterior, debido a ello no toma en cuenta o descuida el mercado interno, cosa que ha sucedido claramente en los últimos veinte años en México y en la mayoría de países de la región.

Ésta y otras contradicciones se ponen de manifiesto en la situación actual del empleo en nuestros países, para ese momento del proceso de acumulación de capital este esquema le fue funcional y de gran utilidad al propio sistema, pero hacia finales de la década de los 60´s el estallido de una nueva crisis económica y la constante caída del margen de ganancia de los industriales provocó que desde los centros de centros de producción científica y tecnológica mundial se retomaran estrategias y formas de gestión de la fuerza de trabajo que se ocuparon en los inicios del sistema, buscando retrotraer las prestaciones y conquistas laborales logradas por el movimiento obrero organizado; pero el marco jurídico existente no se transforma con la velocidad que el capital requiere, convirtiéndose en un importante límite para la nueva fase del sistema económico que necesita -dicen sus teóricos provenientes de los centros de producción científica más prominentes del mundo- mayor flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo y por esto que se busca establecer mecanismos para adecuar el marco jurídico a las nuevas necesidades del proceso de acumulación del capital.

Lo anterior ocurre ante una visión contemporánea de que el trabajo no es un factor de producción más sino *el factor de producción*; situación reconocida previamente por Marx[126] a mediados del siglo XVIII, pues él considera al trabajo como la fuente de producción del valor, coincidentemente y, de manera peculiar, la moderna teoría del capital humano, generada al interior de la teoría económica dominante, reconoce al trabajo como el centro y más importante de los elementos que intervienen en el proceso de producción, esto se debe al valor que éste integra en la conformación de cadena de valor y porque de él depende la cantidad de ganancia que se puede apropiar el industrial como resultado del mismo; además debemos reconocer que en ese proceso se juega

[126] Max no habla de *Factores de Producción* sino de *Medios de Producción* y relaciones sociales de producción; el concepto de Factores de producción fue construido por los neoclásicos a partir de la esquematización realizada por los clásicos sobre el proceso de producción y ambos conceptos entrañan profundas diferencias de interpretación.

la intervención y sobrevivencia de la clase trabajadora, situación que de no lograrse pone en cuestión el contemporáneo sistema de producción.

En ese contexto los investigadores de la OIT Kucera y Roncolato[127] estudian dos cuestiones que generan una polémica: la índole del trabajo informal denominado «voluntario» y la tesis de que las leyes laborales fomentan indirectamente la actividad informal; analizan las teorías que achacan a las reglamentaciones laborales el ser causa del trabajo informal y recuperan el cómo esas teorías se formulan al interior del discurso económico dominante.

Revisan las aportaciones de Lewis que, en 1954 sin referirse al Sector Informal, muestra una imagen similar a la Informalidad, llamandolo desempleo disimulado; también describe las aportaciones de Harris y Todaro, sintetizadas en el modelo que lleva sus nombres, y que en 1970 se constituyen como un antecedente directo de la interpretación de Hart; asimismo recuperan las aportaciones de Fields que en 1975 amplia el modelo de Harris-Todaro.

Todas estas aportaciones refieren de manera directa o tangencial el problema de la condición voluntaria o involuntaria del entrada a la informalidad y ésta se refiere necesariamente a la precarización de las condiciones de trabajo en el ámbito formal y al efecto que la legislación aplicable y la normatividad tiene en el crecimiento del sector; estos autores coinciden completamente en que el marco jurídico es la principal causa de la existencia de la Informalidad por las restricciones que le impone al capital.

Estas aportaciones, que corresponden sobre todo a autores provenientes de universidades de los *países centrales*, muestran de nueva cuenta la relevancia del marco jurídico en la delimitación del problema de la Informalidad y pone de relieve un tema que la teoría económica dominante se ha encargado de

[127] Veáse Kucera, David y Roncolato, Leanne; "El trabajo informal. Dos asuntos clave para los programas políticos"; en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 127 (2008), núm. 4

difundir, porque representa su idea de la libre acción de los agentes económicos y es el ingreso voluntario de los participantes en la economía informal, si esta idea se asume como válida, implica que la precariedad de buena parte de los participantes en la Economía Informal no es responsabilidad del sistema económico, sino un acto de libre intención tomado por estos individuos, y donde la intervención de la figura estatal no tendría sentido alguno y sólo entorpecería aun más el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado.

El adoptar medidas con este enfoque nos llevaría a promover estrategias que permitan desregular lo más posible las relaciones laborales, para que el sistema jurídico no se convierta en un obstáculo en la conformación de microempresas que puedan funcionar en la mayor libertad posible y que las decisiones voluntarias de los actores del sistema sean cada vez menos influidas por el lastre del sistema jurídico regulador. En este sentido la voluntad de los actores se vería incentivada por las acciones (o inacción del gobierno) de modo tal que al disminuir los efectos “nocivos” del esquema regulador, la asignación global de recursos y la producción de bienes y servicios alcanzaría la utilidad máxima posible y el consecuente punto óptimo.

Lo que anteriormente se describe coincide con lo que el discurso neoliberal ha promovido en los años que lleva de ser aplicado en la región como respuesta al cambio del patrón tecno-productivo, al ciclo de acumulación y como medio para incrementar los niveles de ganancia arrojados por las economías locales. El límite de la legislación generada para el patrón de desarrollo fordista-keynesiano se mostró a nivel mundial obligando a la flexibilización de sus regímenes laborales de manera explícita o de manera implícita a través de esquemas de producción al interior de ámbito Informal.

3.3 La economía informal, ciclo de acumulación de capital y deslocalización de los procesos productivos

Según la OIT, el fenómeno denominado economía informal genera entre la mitad y las tres cuartas partes de todo el empleo no agrícola en los países en desarrollo; esto permite, como se ha indicado en capítulos anteriores, considerar ese fenómeno como el principal medio por el cual la población de nuestros países obtienen un ingreso para poder vivir (que en la mayoría de los casos es sobrevivir en condiciones muy precarias), por esa razón el fenómeno adquiere una dimensión muy relevante en cuanto a la caracterización del mundo de trabajo en esos países.

Aunque no es posible generalizar con respecto a la calidad de los empleos informales, con frecuencia implican malas condiciones laborales y están relacionados con el aumento de la pobreza. El empleo informal puede tener características como falta de protección y situaciones como el no pago de salarios, la obligación de hacer sobretiempo o turnos extraordinarios, despidos sin aviso ni compensación, condiciones de trabajo inseguras y ausencia de beneficios como las pensiones, el reposo por enfermedad o el seguro de salud. Las mujeres, los migrantes y otros grupos de trabajadores vulnerables que no tienen otras oportunidades, se ven obligados a aceptar trabajos en condiciones de informalidad.

La Resolución sobre Trabajo Decente y Economía Informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002, busca brindar atención a las necesidades de trabajadores y unidades económicas en la economía informal, con énfasis en un enfoque integrado desde la perspectiva del Trabajo Decente. La OIT ha puesto en práctica mecanismos para recopilar y compartir los resultados de buenas experiencias y políticas relacionadas con sus cuatro objetivos estratégicos, con el fin de mejorar el “saber hacer” y el “mostrar

cómo"; es en este contexto que el análisis heterodoxo del mercado de trabajo adquiere relevancia para buscar explicación a los fenómenos antes descritos.

En ese orden no se puede dejar de considerar el efecto que ha tenido el ciclo de acumulación del capital a nivel mundial y su impacto en la región. Para Sotelo[128] el proceso de restructuración del mundo del trabajo en la sociedad contemporánea debe ser comprendido en el marco que establece la globalización, la tercera revolución industrial y la ley del valor que rige el proceso de acumulación del sistema capitalista; estas cuestiones son determinantes para comprender lo que él llama "los nuevos paradigmas de la organización del trabajo" en las últimas tres décadas de siglo XX y lo que va del siglo XXI.

Pero, cómo ha sido interpretado el fenómeno de la globalización que aparece como omnipresente en todos los órdenes de la vida social y cotidiana; Sotelo refiere la necesidad de reinterpretar el proceso de globalización desde la ley del valor, aduciendo que este fenómeno por lo regular se analiza desde sus manifestaciones externas –la comunicación, la informática, la revolución de los transportes, la formación de bloques económicos, las transformaciones de la economía mundial, el capital financiero, la internacionalización de la producción, entre otras- y es que en realidad, señala, el capitalismo es el modo de producción que por vez primera adquiere dimensiones mundiales (globales), ello se debe precisamente a la lógica que impone ley del valor en el funcionamiento del sistema económico capitalista.

Aunado a lo anterior, podríamos señalar que en la historia del capitalismo, han ocurrido tres revoluciones industriales; la primera inicia con la invención del motor de vapor en el siglo XVIII, la segunda con la electricidad y el petróleo entre 1860 y la primera guerra mundial y la tercera después de la segunda

[128] Sotelo Valencia, Adrian; *La reestructuración del mundo del trabajo. Superexplotación y nuevos paradigmas de la organización del trabajo,* Ítaca, México 2003.

guerra mundial, basada en el desarrollo de las computadoras y la informática; esta última sigue vigente y ha provocado modificaciones sustanciales en la organización del trabajo.

Es la tercera revolución industrial la que produce efectos en la producción que repercuten en la modificación de la organización del trabajo; algunos de los efectos de ese proceso pueden ser descritos de la siguiente manera; en primer lugar, se tiende a acortar los ciclos de capital fijo,[129] al mismo tiempo se pretende elevar la productividad y obtener ganancias extraordinarias mediante el movimiento constante de los precios, la apertura de nuevos mercados y privatizaciones; además, para poder subsistir, expandirse y competir en el mercado, las antiguas y nuevas empresas requieren de integrarse a los procesos de simultaneidad de la producción (deslocalización de los procesos de producción) de un bien, mediante la intervención de varios países del mundo. En ese contexto se redefine con el neoliberalismo el espacio público (se le achica) como resultado de la relación entre Estado y mercado.

Pero, para que las empresas puedan mantenerse en el mercado no basta con lo anterior, es necesario garantizar el suministro de materias primas, instrumentos de producción y fuerza de trabajo requeridos para competir; es central que éstas cuenten con características que les permitan una cierta productividad media, similar a la ocupada en el plano mundial, como base para la conformación de “ventajas comparativas y competitivas”.

Derivado de lo anterior se produce otro efecto: la subcontratación (outsourcing), ésta consiste conseguir con productores externos, parte importante de su proceso de producción, lo que implica extender las condiciones de calidad,

[129] Es decir, el ciclo de vida de la tecnología ocupada para realizar la producción es cada vez menor, o en otras palabras, queda obsoleta en menor tiempo, de forma tal que para que una empresa siga vigente y dentro de la competencia debe renovar su equipo de producción en un periodo de tiempo menor al que antes ocurría, de no hacerlo corre el riesgo de ser superada por sus competidores; ello implica un esfuerzo constante de incremento de los recursos para investigación y desarrollo de nuevos métodos y técnicas de producción que no cualquier empresa puede realizar.

productividad y competitividad de las grandes empresas transnacionales a las subcontratistas que, de esta manera, quedan atrapadas y dependientes de aquellas.

Los niveles de empleo, salarios, seguridad social, están en relación directa a los niveles de eficiencia y costo que se necesitan para mantenerse como proveedores, de tal forma que si es necesario disminuir o eliminar las garantías del trabajo y las coberturas de seguridad social obligadas por la Ley al realizar los procesos de subcontratación, los trabajadores deben sujetarse y ajustarse a lo que la empresa subcontratista les otorgue, y no lo que marquen los contratos colectivos o acuerdos obrero-patronales conseguidos por los trabajadores contratados directamente por la empresa principal.

Lo anterior genera un importante deterioro de las condiciones de trabajo para empleados que laboran directa o indirectamente en y para una misma empresa, situación que permite precarizar hasta el límite posible (marcado por la legislación laboral) o a veces hasta fuera del límite jurídico[130] las condiciones de empleo de los trabajadores subcontratados.

Un efecto más es la voraz competencia ampliada por la mundialización del sistema el mercado, en términos reales, dicho mercado está monopolizado por las grandes corporaciones multinacionales (si consideramos a las 500 mayores empresas el 79% son de origen estadounidense y europeas y si agregamos a las japonesas éstas llegan al 91%[131]); en palabras de Sotelo, este proceso requiere de una "codificación institucional" o sea de legislaciones, normas, estatutos y regímenes encaminados a romper las trabas y obstáculos que

[130] En México y en varios países de América Latina es posible observar que para algunos trabajadores como los que realizan el servicio de aseo y limpia para oficinas se ha tendido a subcontratarlos de modo que la empresa principal no se arregla con ellos sobre su salario y demás prestaciones y de esta forma se les recortan salario y días de descanso entre otras prestaciones y en ocasiones se les obliga a trabajar horas extra por la misma paga bajo la amenaza de perder el empleo si no se sujetan a las órdenes expresadas por sus jefes.

[131] Petras, James; "El mito de la tercera revolución científica tecnológica en la era del imperio neo-mercantilista", en *La Página de Petras*, www.rebelión.org, 28 de junio del 2009.

desde el punto de vista del capital “estropean” la globalización, es decir, la necesidad de una flexibilización capitalistamente determinada; al mismo tiempo, se promociona la globalización como “un mundo sin fronteras”, acción realizada por los hombres de negocios y medios de comunicación, esta visión empata con el discurso neoliberal en el ámbito económico.

El no vincularse e involucrarse con esos cambios condena al fracaso y marginación del sistema internacional (comprendiendo por igual a personas, empresas y países), situación latente para todo el mundo y que preocupa en particular a importantes subregiones de América Latina; por lo cual países en esos lugares se vieron orillados a especializar sus aparatos productivos (encaminados a la exportación), aún cuando esto haya significado el sacrificio de su desarrollo económico, social y de su población, ejemplos claros de este fenómeno son Argentina y México, situación que se muestra con claridad en el capitulo cuatro.

Otro fenómeno es que la información, como medio para competir y permanecer en el mercado, se ha convertido en una mercancía de gran relevancia, tal es la importancia de ésta que actualmente se calcula que representa entre el 8 o 10% del PIB mundial, por encima de la industria automotriz, lo cual la constituye como la base de un negocio de dimensiones colosales.

Todo ello ocurre en el contexto de la centralización y concentración que opera bajo la lógica de la monopolio y la ley del valor que nuclean y propician los fenómenos que ocurren en el proceso de acumulación del capital; de esta manera las políticas de corte neoliberal establecidas en las décadas de los 80´s y 90´s del siglo XX y lo que va del siglo XXI (que incluyen apertura externa, privatización, competitividad, flexibilidad y reforma laboral entre otras medidas), estimuladas con ayuda de la tecnología, han contribuido a la desestructuración del Estado Nación en varias de sus funciones y particularmente en lo concerniente a gestión de la fuerza de trabajo.

Uno de los objetivos centrales del neoliberalismo es impulsar la lógica del mercado como vehículo para seguir diluyendo las estructuras e instituciones que amparaban la producción, afectando claramente a las sociedades donde la producción para el autoconsumo (sociedades cooperativas e indígenas), eran la forma económica base; lo anterior, aunado a las privatizaciones, provocan su desestructuración, procesos de marginación, migración y amenazan su existencia.

Es así a raíz de la crisis del modelo de producción fordista acaecida en las sociedades industrializadas, que el sistema reformula sus mecanismos de acumulación, donde uno de los mecanismos para revertir la composición orgánica de capital y la consecuente caída de la tasa de ganancia, es la superexpolotación del trabajo a través de la flexibilización de la legislación laboral y de las condiciones en que opera el mercado de trabajo, fenómeno que no sólo ocurre en la periferia sino también en los países del capitalismo central.

No obstante, el proceso sigue teniendo diferencias en estos dos tipos de sociedades, para Sotelo, se pueden diferenciar dos tipos de sociedades, las desarrolladas y las dependientes subdesarrolladas; en las primeras el proceso de acumulación se caracteriza por incorporar tecnología de punta, lo que modifica la acción y función que realiza la fuerza de trabajo (y por tanto su productividad), y la plusvalía relativa que en esas economías se produce; mientras que en las segundas el aumento de la productividad es resultado de la intensificación del proceso de explotación del trabajo, lo que Marini define como superexplotación del trabajo.

Al mismo tiempo la presión ejercida por organismos internacionales como el Banco Mundial –aduciendo que el origen de las crisis recurrentes en la región y de la pobreza y desigualdad se deben a la “rigidez” del mercado de trabajo- han impulsado la *flexibilización laboral* como medio para la recuperación del

crecimiento económico. Estas propuestas han encontrado apoyo y seguimiento diferenciado en los gobiernos de los países de la región; pero no deja de ser objeto de interés de estos organismos seguir impulsando estas visiones.

La reestructuración de la figura estatal, ocurrida en las últimas dos décadas del siglo XX en los países de la región, no significó una reforma laboral e industrial de fondo, sino que la cooptación del sindicalismo y derrota del movimiento obrero en general, sirvieron de base para montar los nuevos paradigmas industriales del trabajo, proclives a la reestructuración capitalista.

Estos hechos son la base de un fenómeno más complejo e intensificado con la aplicación de medidas de corte neoliberal, cuyo objetivo central es la "inversión de los ciclos económicos" con lo que se pretende dar contra al fenómeno estructural de ciclo del capital donde la fase de recuperación y prosperidad (auge) se reduce en magnitud y temporalidad, mientras que la fase de recesión y crisis (que actualmente -2009- muestra una de sus fases más devastadoras de la historia del sistema) resultan más largas y pronunciadas, convirtiéndose en un argumento oportuno para solicitar a los trabajadores mayores sacrificios, justificar despidos, reducir en términos reales los salarios y prestaciones ganadas históricamente; fenómeno que, como lo documenta Sotelo con datos precisos, ha ocurrido en todo el mundo en los últimos años del siglo XX. Aunado a lo anterior las restructuraciones, fusiones y adquisiciones empresariales provocaron una marcada tendencia al achicamiento del mercado laboral que contribuyó al crecimiento de la Economía Informal.

Si sumamos a lo anterior el que los países de la región no lograron una industrialización avanzada, debido a que no se logró transformar la estructura productiva para asimilar la revolución tecnológica e insertar así a nuestros países en las corrientes dinámicas de la economía internacional,[132] todo esto

[132] Ferrer, Aldo; "La globalización y la crisis financiera en América Latin*a"*, en Revista *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6 México, junio de 1999, pág. 535.

acentúa la dependencia económica y el carácter subordinado de los procesos de producción local a las determinaciones del mercado global.

Finalmente para Sotelo "la actual fase de la economía en su estadio de globalización-mundialización del capital está cambiando ese mapa internacional de las naciones en lo que corresponde a la división del trabajo y el capital" lo que contribuye a que se deposite el peso de la crisis en las espaldas de los trabajadores y de los pueblos más oprimidos, tendiendo a generalizar la superexplotación de la fuerza de trabajo y ésta se convierte en "la argolla que ata los nuevos sistemas de organización del trabajo como el posfordismo, el toyotismo y la reingeniería"[133] siendo la tecnología el verdadero motor de la homogenización de las condiciones laborales y la diferenciación se da en el plano de la organización de los procesos de trabajo y, diríamos nosotros, a los ajustes que en materia de la legislación laboral, acontecen en cada uno de los países del orbe, todo ello ha servido como base para favorecer el crecimiento de la economía informal en nuestros países.

[133] Sotelo, op.cit. pág. 46.

Capítulo IV. Desempeño de la economía y estallido de las crisis en Argentina y México

La discusión sobre los criterios que definen a América Latina como región, atraviesa por la revisión de aspectos culturales, políticos, económicos, y naturalmente geográficos; es, además, comúnmente sabido que la diversidad que del subcontinente dificulta la posibilidad de encuadrar a Latinoamérica como una región homogénea y más bien, se le observa como un espacio megadiverso que guarda algunos rasgos comunes; para lograr los objetivos de este trabajo ocupamos la idea de que las similitudes se encuentran sobre todo en el modo en que los países del área han enfrentado el proceso de globalización: de manera dependiente y subordinada.

Los dos países analizados en la presente tesis, Argentina y México representan Estados que en las últimas dos décadas fueron afectados por crisis económicas; en ambos casos los efectos de la crisis han provocado un profundo impacto en los niveles de vida de la población; en México, ésta ocurrió a finales de 1994 y ha sido conocida a nivel mundial como el “Efecto Tequila”; por otra parte en Argentina la crisis ocurrió en el año 2001 y sus repercusiones (Efecto Tango) se dejaron sentir prácticamente, durante toda la primera década del siglo XXI.

Existen similitudes y diferencias importantes en ambas experiencias, sin embargo, lo más relevante consiste en delinear los efectos que sobre la Economía Informal produjeron ambas crisis y las medidas de Política Pública que se adoptaron en los dos países para enfrentar el crecimiento del fenómeno. Es posible reconocer en ese contexto de crisis, que ésta contribuyó a ampliar y agudizar la precariedad del empleo y acrecentar el fenómeno de la informalidad y que en realidad los gobiernos nacionales y locales no establecieron medidas consistentes y sistemáticas para enfrentar el problema y brindar soluciones y salidas viables al fenómeno.

Se decidió realizar el análisis de lo ocurrido en la Ciudad de México (que incluye el DF y su área conurbada) y la Ciudad de Buenos Aires (el gran Buenos Aires que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos –municipios- que pertenecen a la Provincia de Buenos Aires); esta definición metodológica se debe a tres factores. El primero es que el fenómeno ha sido estudiado típicamente en el ámbito urbano y, las zonas urbanas elegidas son dos de las ciudades más grandes de Latinoamérica.[134]

En segundo lugar, porque estos dos países fueron afectados por severas crisis económicas que les implicaron afectaciones importantes en sus niveles de bienestar e indicadores macroeconómicos, lo que resultó en un deterioro considerable de las condiciones de trabajo y empleo de los ciudadanos de ambas naciones; además, consideramos que de manera general, las mejores condiciones laborales se dan en esas megaciudades, pues es ahí donde se juegan la mayor parte de las oportunidades de trabajo y empleo, así como los empleos mejor remunerados, siendo esto resultado de la polarización y concentración del ingreso que ocurre en las economías de la región.

En tercer lugar, porque las Políticas Públicas implementadas en las ciudades capitales, sirven como guía y referente para atender los problemas que se presentan en las ciudades del interior o provincias que componen a los Estados; su actuación para atender asuntos del orden público puede corresponder a asuntos de carácter político, teórico, ideológico e incluso de carácter pragmático-utilitario; pero en todos los casos, las acciones emprendidas en los centros urbanos más importantes se constituyen como referentes obligados para el resto de las ciudades del país.

[134] Según un estudio denominado *Demographia World Urban Areas and Population Projections* la ciudad de México es la 9ª más poblada del mundo con un poco mas de 18 millones de habitantes y la segunda más poblada de Latinoamérica –solo después de la brasileña ciudad de Sau Paulo, con 19 millones y medio- y Buenos Aires es la número 17 a nivel mundial con 12 millones 900 mil habitantes y es la tercera más poblada de la región. *Demographia World Urban Areas and Population Projections, 5th comprensive edition;* abril del 2009, consultado en: www.demographia.com/db-worldua.pdf, *el 10 de enero del 2010.*

4.1 Contexto del estudio

Para comprender las circunstancias en las que ocurrieron las crisis económicas en los países del estudio, es preciso revisar sus principales características macroeconómicas, tales como su monto del Producto Interno Bruto (PIB), Población Económicamente Activa (PEA), ingreso per cápita, estructura productiva y, desde luego, la evolución reciente de su situación política y económica en las últimas dos décadas; a continuación se muestran de manera general la situación de ambos países en esos ámbitos.

Según el Fondo Monetario Internacional,[135] México para el año 2008, se colocó como la undécima economía en el mundo si consideramos el volumen del PIB, ello representó un poco más de 1 billón 548 mil millones de dólares a valores de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA); lo anterior lo coloca como la 2ª economía más importante de la región solo superada por Brasil; por otro lado Argentina se colocó en vigesimotercer sitio con una cifra de 572 mil 860 millones de dólares, situación que le otorga el tercer lugar en la región; cabe señalar que la distancia entre el país que ocupa el primer lugar, (EE.UU) y los dos estudiados, es muy amplia, este último reporta 14 billones 264 mil 600 millones de dólares; lo cual implica que México es una novena parte de la economía estadounidense, mientras que la economía Argentina es casi 25 veces más pequeña que la de los EE.UU.

En relación a los indicadores demográficos y económicos, ambos países presentan datos que dan cuenta de la profunda polarización de la situación económica y laboral. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México, mediante una proyección señala que la población de México para el año 2009

[135] World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional (abril de 2009). Consultado en: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx, el día 11 de mayo de 2009.

fue de 107 millones 550 mil habitantes[136] de los cuales 46 millones 617 mil personas conforman la PEA[137]; lo cual representa el 43.34% del total poblacional; por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC),[138] proyecta que para el 2009 la población total de Argentina fue de 40 millones 134 mil habitantes, y el Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS)[139] proyecta que para el año 2007 el tamaño de la PEA correspondía al 45.4% de la población total, si aplicamos ese mismo porcentaje a la población total del año 2009 la PEA de Argentina la cifra se ubicaría alrededor de los 18 millones 220 mil personas.

Si consideramos que la Zona Metropolitana del Valle de México tenía una población de 18 millones 585 mil habitantes para el 2009,[140] significa que el 17.28% de la población total del país se concentra en esa área urbana; mientras que en el Gran Buenos Aires, se concentra el 32.20% de la población total del país, ello se debe a que la citada proyección refiere que la ciudad para el año 2009 tendría 12 millones 925 mil habitantes;[141] con estos datos se puede ver que la concentración poblacional en ambas ciudades es significativa, también se observa que la población total de Argentina representa poco mas 37% de la población total de México; en cuanto las zonas urbanas la Ciudad de México concentra una población que es equivalente a toda la PEA de la Nación

---

[136] Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030*; datos tomados de: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203 el 10 de enero del 2009.

[137] Consejo Nacional de Población; *Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2005-2050*; datos tomados de: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_con tent&view=article&id=125&Itemid=203, el 10 de enero del 2009.

[138] Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina (INDEC); *Estimaciones y proyecciones nacionales de población por sexo y edad 1950-2015;* consultado en: http://www.indec.gov.arg/, el 10 de enero del 2010

[139] Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social *Situación Ocupacional de la Población Urbana Total 1er trimestre del 2007* consultado en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/belDisplay.asp?idSeccion =1&idSubseccion=1&idSubseccion2=1, el 10 de enero del 2010

[140] *Demographia World Urban Areas and Population Projections, 5th comprensive edition;* abril del 2009, consultado en: www.demographia.com/db-worldua.pdf, *el 10 de enero del 2010. Este estudio no considera los 29 municipios del Estado de Hidalgo que se incluyeron en el 2008.*

[141] Ibídem. pág. 10.

Argentina; y que la PEA de México es superior en 6 millones a la población total de Argentina.

En cuanto al PIB *per capita,* las estadísticas[142] nos señalan una ligera diferencia favorable para México, ya que este indicador se ubicó en el orden de los 13 mil 900 USD (dólares americanos) anuales que lo coloca en el lugar 78 en el ranking mundial; Argentina presenta una cifra de 12 mil 500 USD colocándose en el sitio 82; ambos países se encuentran lejos de los primeros lugares (EE.UU reporta en ese mismo rubro 43 mil 300 dólares y se localizan por debajo de países como Lichestein, Qatar y Luxemburgo con 118 mil, 85 mil y 75 mil USD respectivamente); mientras que respecto de los países de la región se ubican por debajo de Puerto Rico (18 mil 700 USD) y Chile (14 mil USD) y por encima de Brasil (9 400 USD).

En cuanto a la estructura económica, México operacionalizó una serie de medidas para industrializarse dejando de ser un país primario exportador desde hace ya más de 50 años y se tornó en una economía donde los servicios representan el mayor porcentaje de su PIB; de esta forma en México según cifras del 2008,[143] el sector primario representa el 3.57%, el sector secundario 30.26% y el sector terciario 63.26%, el mayor número de empleos se generan en este último sector de actividades económicas.

En los mismos rubros, Argentina muestra que el sector primario representó para el 2007,[144] el 5.61% del PIB nacional, mientras el sector manufacturero significó el 17.5% para el mismo año, en tanto que el sector terciario represento el 76.89% lo que al igual que México, coloca al país como una economía

[142] CIA World Factbook 2009; consultado en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ el 10 de enero del 2010.
[143] Instituto de Estadística Geografía e Informática (INEGI); México: Producto Interno Bruto por Actividad Económica, 2003-2008, consultado en: http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx? El día 10 de enero del 2010.
[144] INDEC. *Cuentas nacionales. Producto Interno Bruto (PIB).* Informes de prensa. Informe de Avance del Nivel de Actividad. Cuadro 4.1. Datos para el año 2007 consultado en: http://www.indec.mecon.ar/ el 10 de enero del 2010.

terciarizada; los efectos de este hecho se reflejan en el volumen del valor agregado que aporta el sector servicios al volumen general de la actividad económica, además de los niveles y calidad del empleo generado en este sector.

Podemos aseverar que la estructura económico-productiva adoptada en las últimas tres décadas en ambos países, puede explicarse fundamentalmente por tres factores; el primero es la articulación de sus aparatos productivos al mercado internacional y su adecuación a los requerimientos y necesidades de sus principales socios comerciales; en segundo lugar, a los niveles de productividad y ganancias reportadas por cada sector de la economía, lo que ha servido de incentivo para que los empresarios locales y foráneos inviertan sus recursos en los sectores más rentables y, tercero, las medidas de Política Pública -en general-, y de política económica -en particular-, adoptadas desde el gobierno han contribuido mediante incentivos a la conformación de dicha estructura económico-productiva.

Las trayectorias de ambos países en las últimas tres décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, presentan similitudes y divergencias; bosquejar de manera general el proceso ocurrido durante esos años, nos ayudará a comprender la especificidad que las acciones de gobierno, en sus diversos ordenes y niveles respecto de la atención al problema de la Economía Informal.

4.2 Orígenes de la crisis del 2001 en Argentina

Las raíces de la crisis argentina se pueden ubicar como parte de los procesos de globalización económica, y como resultado de una crisis institucional y política –acentuada por una debilidad institucional-, sobre todo en los años de gobierno de Carlos Saúl Menem.

Desde 1976 y hasta 1983 se dio en Argentina una dictadura militar, conformada por juntas militares y cuatro presidentes que asumieron funciones ejecutivas y legislativas en durante ese periodo, conocido como el Proceso de Reordenación Nacional; para 1982, el último gobierno militar, emprendió la “guerra de las Malvinas” con el Reino Unido, conflagración en la que resultó derrotada Argentina y lo que provocó la caída de la tercera junta militar. La cuarta junta militar convocó a elecciones en octubre de 1983, resultando triunfador el candidato de la Unión Cívica Radical, el abogado Raúl Alfonsín.

En el área económica, Alfonsín tomó el gobierno en momentos en que se producía la gran crisis mundial de la deuda externa. Durante el gobierno militar la deuda externa había crecido de 7,000 millones de dólares en 1976, a 66,000 millones de dólares en 1983. Adicionalmente, gran parte del aparato productivo, sobre todo en el sector industrial, había quebrado. Ante esta situación, Alfonsín decidió aplicar en 1985, un plan económico denominado *el Plan Austral*, que él mismo calificó como "economía de guerra".

El *Plan Austral* logró durante un tiempo contener la inflación, pero no pudo resolver los problemas estructurales que mostraba la economía argentina en aquellos años. El congelamiento de los salarios, la decisión inicial de Alfonsín de atacar a los sindicatos, la persistencia de la ley sindical de la dictadura, la identificación de los sindicatos con la oposición peronista, llevó a una larga confrontación entre el gobierno radical y la Confederación General del Trabajo de la República de Argentina (CGT), que se expresó en 13 huelgas generales. Finalmente, el gobierno termina negociando con los sindicatos y sancionando con unanimidad una nueva Ley Sindical.

Los graves problemas económicos se expresaron en una tasa de inflación de 343%, para el año 1988, y el estallido de un proceso hiperinflacionario a partir de febrero de 1989, que hizo aumentar la pobreza hasta alcanzar un record

histórico hasta entonces: 47,3% de la población alcanzada por esta condición (octubre de 1989).

En esas condiciones, se realizaron las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989, triunfando el candidato opositor peronista Carlos Menem, con un 51% de los votos. La magnitud del caos económico-social obligó a Alfonsín a anticipar el traslado del mando, renunciando el 8 de julio de ese año.

El entonces nuevo presidente aprovechó el hecho de la crisis fiscal y de la inflación galopante para justificar el estilo de gobierno por decretos, situación que se mantendría tras el periodo de emergencia; los decretos de necesidad y urgencia no estaban contemplados en la constitución pero el reclamo de métodos drásticos para enfrentar la emergencia, permitió que estos se autorizaran bajo el pretexto de que “mañana puede ser demasiado tarde”.

Con la aprobación de la Ley de la Reforma del Estado en 1989, el Congreso delegó al ejecutivo la facultad de legislar por decreto los detalles de las privatizaciones; en tanto que la *Ley de Emergencia Económica* suspendió los regímenes de promoción industrial, esta ley tenía un carácter provisional, pero Menem logró su renovación por medio de un decreto. Así, lo que podrían haber sido medidas de emergencia justificadas, se convirtieron en un abuso; entre 1989 y 1994 el presidente dictó 336 decretos de necesidad y urgencia.

Las leyes de reforma económica tuvieron el apoyo del congreso y de la oposición, este apoyo surgió del acuerdo entre Menem y su predecesor Raúl Alfonsín quien, como ya se dijo, entregó el poder 5 meses antes de la conclusión de su mandato; como la renovación del parlamento no se había producido aún, Menem gobernaría con la cámara baja controlada por la Unión Cívica Radical, por lo que el líder del Partido Radical se comprometió a facilitar la aprobación de leyes que en materia económica, el gobierno de Menem enviara al congreso.

Su entonces ministro de economía, Domingo Cavallo (quien asumió el cargo en 1991), señaló que sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más de un 20% de la reforma económica; cuestión que muestra la relevancia y preeminencia del ejecutivo por encima del legislativo durante ese periodo y la ocupación de argumentos de corte neoliberal en la formulación de Política Públicas.

Al igual que en México, los procesos de reestructuración económica incluyeron la privatización de las empresas del Estado; así, a finales del año de 1992 la mayoría de las empresas de servicios públicos ya habían sido privatizadas; este proceso fue acompañado por una política de apertura comercial acelerada, de modo tal que a finales de 1990 las restricciones a las importaciones habían sido ya eliminadas y el arancel promedio había disminuido al 10%. Es posible apreciar que la apertura comercial y la introducción del régimen de convertibilidad –ocurrido en 1991-, afectaron y contribuyeron a la quiebra de muchas empresas locales y a incrementar el desempleo. A este proceso de merma del aparato productivo se le conoció como la *desindustrialización*, y se produjo en varios sectores como el maderero y el mueblero.

Legrain,[145] argumenta que en la actualidad la mayoría de analistas coinciden en que el gran error de la política económica argentina fue la instauración y mantenimiento del régimen de convertibilidad; que dicho sea de paso, no concuerda con las medidas establecidas por el Consenso de Washington –éste se pronunciaba por un tipo de cambio flotante- así que podemos decir que ésta fue una idea de las autoridades argentinas.

[145] Legrain, Milli; *La Crisis Argentina de Diciembre del 2001, debilidad institucional y falta de legitimidad del Estado*; Instituto Complutense de Estudios Internacionales; serie Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2004, pág.25.

La Ley de Convertibilidad de 1991[146], se publicó en abril de ese año bajo la iniciativa de Cavallo, con el fin de combatir la inflación además de mantener la estabilidad macroeconómica al tiempo que se buscaba aumentar la confianza de los inversores; gracias a eso en un primer momento, aumentó la confianza en la moneda y los depósitos bancarios comenzaron a crecer de nuevo, lo anterior sirvió para atraer capital externo y hasta 1998, la convertibilidad fue acompañada de tasas de crecimiento económico (durante ese tiempo, en cinco ocasiones, las tasas superaron el 5% anual), tal como se muestra en la tabla 4.1:

Tabla 4.1: Principales indicadores macroeconómicos de Argentina 1999-2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB *	9,6	5,9	5,8	-2,9	5,5	8,0	3,8	-3,4	-0,5	-3,8
IPC *	17,6	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,8	-0,7	-1,6
Formación de capital *	32,2	15,1	13,5	-13,0	8,8	17,5	6,7	-12,8	-8,6	-15,0
Exportaciones *	2,2	7,0	20,7	32,1	13,6	9,9	0,0	-11,8	13,3	2,2
Importaciones *	79,7	13,3	28,9	-6,8	18,5	27,6	3,1	-18,7	-1,1	-16,1
Saldo corriente **	-2,4	-3,0	-3,7	-1,9	-2,4	-4,1	-4,8	-4,2	-3,2	-2,4
Saldo presupuestario.**	-0,5	-0,8	-2,3	-2,3	-3,2	-2,1	-2,1	-4,2	-3,1	-2,6
Inversión interna bruta **	17,1	18,6	20,0	17,2	18,1	19,4	19,9	17,9	15,9	16,1

Notas: *: tasa de variación; **: en porcentaje del PIB.

Fuentes: CEPAL, FMI y Banco Central de la República Argentina.

Pero aunque el régimen de paridad fija que determinaba la convertibilidad, tuvo efectos muy positivos los primeros años de su implementación –al contener la hiperinflación-, terminó siendo la base del estallido de la crisis del año 2001. Esto se debe a que la adopción del régimen exacerbó la dependencia argentina

[146] Alicia Girón se hace una detallada descripción de lo que significó el Plan de Convertibilidad de 1991 que, entre otras cuestiones, estableció una equivalencia de 10 000 australes (nueva moneda argentina) por un dólar, la garantía de la base monetaria mediante reservas en divisas extranjeras y la conformación de un Consejo Monetario. Girón, Alicia; *Argentina: su recurrente inestabilidad financiera*, UNAM-CLACSO-IIE, México 2009. pág. 52

de la financiación externa, y por tanto su vulnerabilidad a los choques externos, muy característicos de la globalización. A eso se sumó el alza del nivel de deuda y las exportaciones derivadas del alza del dólar y la devaluación del Real brasileño.

Como resultado del régimen de convertibilidad se agudizó el déficit de la cuenta corriente, que en 1998 llegó a la cifra record de 14 632 millones de dólares; el país ya había presentado un déficit crónico a lo largo de la década de los noventas que, al igual de México, había sido cubierto por el ingreso de capital extranjero; sin embargo, ese ingreso provenía de las privatizaciones y de los créditos del exterior por lo que no era sostenible a largo plazo.

Según Bustelo[147], quien hace una comparación entre las crisis asiáticas y la crisis argentina, la transferencia neta de recursos de procedencia externa pasó del 2.1% del PIB en 1995 al 5.9% en 1998; desde su perspectiva la entrada de capital tuvo dos efectos principales: en primer lugar, la apreciación en términos reales de la moneda –debido al aumento de la demanda internacional de pesos- y, en segundo lugar, se registró una acumulación de deuda externa.

Lo anterior se debió a que las entradas de capital fueron no sólo de inversión directa, sino inversión de cartera, y es que entre 1992 y 1998, Argentina recibió más de 170 000 millones de dólares de capital extranjero, la Inversión de Cartera representó el 51.4% (88 219 mdd) del total de la inversión, mientras que la Inversión Directa consistió en el 21.3%, según se muestra en el siguiente cuadro:

[147] Bustelo, Pablo; *Los Orígenes de la crisis financiera de Argentina: una comparación con las crisis asiáticas*, en Boletín Económico de Información Comercial Española, nº 2715, pp. 9-14 enero de 2002

Cuadro 4.2: Entradas acumuladas de Capital extranjero en Argentina 1992-1998[148]

Indicador	Millones de dólares	Porcentajes
Inversión directa	36 615	21.3
Inversión de cartera	88 219	51.4
Otras inversiones	46 718	27.2
Total	171 552	100.0

Bustelo refiere que pueden señalarse dos canales de conexión entre las entradas de capital extranjero y el aumento del riesgo de crisis financiera, la primera vertiente de conexión ocurre por el lado comercial y de servicios, puesto que las entradas de capital extranjero contribuyeron a provocar la apreciación real de la moneda y un aumento en la balanza de servicios que a su vez, aumentó el déficit de cuenta corriente. La segunda vertiente sucede por el lado financiero, pues una buena parte de las entradas de capital en forma de deuda, se emplearon en préstamos bancarios destinados a actividades que aumentaron el riesgo de crédito (inversiones poco rentables o de alto riesgo), de cambio (por la falta de cobertura ante una posible devaluación), y de liquidez (por el vencimiento de inversiones a largo plazo).

Otro elemento relevante en la construcción del panorama crítico del 2001 fue el elevado déficit público que según Legrain,[149] es una característica histórica del Estado argentino, pues para 1989 era del orden del 16% del PIB, esta tendencia fue acentuada por un sistema fiscal que recauda menos del 20% del PIB (más baja que la de su vecino Brasil que ronda por el 30%), una alta tasa de evasión fiscal de cerca del 50%, así como un descrédito del sistema bancario, lo que provocó que los ciudadanos prefieran ahorrar en dólares y en bancos fuera del país.

Lo anterior agudizó la creciente vulnerabilidad financiera por el régimen cambiario adoptado, que exigía la liquidez de los depósitos en dólares que

[148] Ibídem, pág. 5
[149] Legrain, Milli, Op. Cit. pág. 17

comprometieron a la economía en su conjunto, porque en caso de un desequilibrio grave y una eventual salida masiva de capitales, el gobierno debía garantizar la entrega de los recursos depositados en dólares, lo anterior significó algo extremadamente difícil de cumplir.

Así, el 23 de diciembre del 2001 se dio a conocer el “default” soberano más grande de la historia, representaba 132 mil millones de dólares en deuda pública, este hecho fue el detonante de la crisis que llevaba ya años formándose; de esta forma, cuando el Fondo Monetario Internacional se negó inesperadamente, a asistir al gobierno argentino con fondos para enfrentar la situación, el estallido inevitable se produjo. Adolfo Rodríguez Saa, presidente por un corto periodo, decide realizar la declaración de impago, lo que deja al descubierto el hecho de que el problema fiscal y la deuda argentina se habían vuelto insostenibles.

A finales de noviembre del 200, el día conocido como *viernes negro*, se produjo una retirada masiva de depósitos bancarios y el mercado financiero supo que el “default” era ya inevitable; ese mismo fin de semana se implementó una medida de restricción de retiros bancarios, conocido popularmente como el “corralito”, para impedir la huida de capitales; medida que desató el descontento de la población y una andanada de situaciones que deterioraron profundamente los indicadores macroeconómicos del país y el nivel de vida de la población.

Es importante destacar que el estallido de la crisis acrecentó la tasa de desempleo, al mismo tiempo la degradación de los servicios de salud y educación fruto de los procesos de descentralización y la caída de los salarios reales contribuyeron a la aparición de los “nuevos pobres”; el crecimiento de la pobreza y desigualdad detonó la migración y el incremento de precariedad en las actividades laborales además de un crecimiento de la *Economía Informal.*

Para atender los problemas derivados de esta situación no se dio marcha atrás en las medidas de corte neoliberal, sino que se recrudecieron, la situación quedó en manos de tres ministros de finanzas que se sucedieron en un corto periodo: José Luis Machinea, Ricardo López Murphy (quien estuvo dos semanas como ministro pero que realizó un recorte drástico de los gastos públicos) y Domingo Cavallo quien anunció el "déficit cero" el 14 de julio del 2001, esta medida representó recortes a jubilaciones, salarios y transferencias a las provincias en un contexto de recesión y cuando la recaudación tributaria era cada vez menor.

Para el caso de Argentina podemos reconocer que las medidas implementadas por los responsables del ejercicio de gobierno fueron fundamentadas en el discurso económico dominante (neoclásico-neoliberal), con la adopción de estas medidas se agudizó el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores del país, incrementando el desempleo, la migración y el crecimiento de la informalidad.

Los efectos precisos sobre el desempleo y la informalidad se abordarán más adelante, pasemos ahora a revisar lo ocurrido en México.

4.3 Orígenes de la crisis de 1994-1995 en México

Para el caso de México, se puede observar que desde principios de los años 80´s del siglo pasado, se comenzaron a implementar medidas de gobierno apegadas al discurso económico neoliberal, muy en la línea de lo que se ha denominado el Consenso de Washington; así desde el gobierno de Miguel de la Madrid, pero más claramente con el gobierno de Carlos Salinas y después con los de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, hemos visto primero, la implementación gradual y, luego total de medidas que han delineado el actual perfil socioeconómico del país.

En ese contexto, algunos de los argumentos ocupados para lograr la implementación de estas medidas fue la “fallida” estrategia de los gobiernos anteriores para lograr mejorar los indicadores macroeconómicos y el estallido de crisis recurrentes ocurridas, principalmente pero no sólo en la transición de un gobierno a otro desde finales de la década de los 60´s; otro argumento consistió en señalar que la participación del Estado (y su gobierno) en asuntos de carácter económico, era nocivo para el desarrollo general de la actividad económica del país, por lo que había que limitar sus actividades a la de una entidad supervisora y reguladora (más bien que genere incentivos), de la actividad económica; lo cual implicó modificar de manera profunda las funciones que hasta esas fechas venía cumpliendo el gobierno mexicano.

Un argumento más consistió en considerar que el mercado podía funcionar como un mecanismo para asignar recursos de manera eficiente, y que la liberalización de las restricciones, para que éste pudiera cumplir con sus funciones, se convertía en una de las prioridades del gobierno nacional.

Esta postura, encabezada por un conjunto de políticos y servidores públicos de la nueva generación formados bajo el enfoque económico dominante, ganó adherentes pero también opositores que veían, y aún ahora ven con ojos críticos, la implementación de dichas medidas; el debate alcanzó niveles que trascendieron el mundo académico y se colocaron en la palestra de la confrontación pública de la arena política nacional.

Es importante señalar que el estallido de la crisis de finales del año 1994 representó para muchos estudiosos y buena parte de la opinión pública, el primer gran fracaso del estilo y modo de gobernar de la nueva clase política, conocidos como los *tecnócratas* -en alusión a su elevado nivel de formación técnica-, pero que sin embargo, demostró un importante grado de impericia en el ejercicio de la política y de las funciones de gobierno.

Las razones de la crisis de 1994 ocurrida en México, se remontan a las medidas adoptadas para mejorar el desempeño macroeconómico de la economía nacional que se había deteriorado a partir del agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), que de fondo implicaron un profundo agotamiento de los factores endógenos de crecimiento desde inicios de la década de los 70´s; sin embargo, se mantuvo la estrategia de impulsar el mercado interno mediante "una vía exógena", y ésta fue el incremento del gasto público durante toda la década y principios de los 80´s; ello dio como resultado un comportamiento denominado "arranque y freno"[150] caracterizado por periodos de auge y depresión que se sucedían de manera alternada.

En un trabajo sobre las causas de la crisis de 1994 y del denominado proceso de "arranque y freno", Millán[151] señala que el fracaso de las políticas adoptadas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo se debió a que de dos alternativas que se tenían en ese momento se optó por la incorrecta; ésta consistió en continuar reemplazando la inversión privada (contraída por el agotamiento del MSI y la contracción del mercado interno por el deterioro del poder de compra de la población), con mayor gasto de gobierno, en lugar de orientar el rumbo del programa de desarrollo hacia una economía de exportación; esto último representaba la segunda alternativa posible.

Es relevante destacar que el argumento arriba descrito es desarrollado y difundido por Pedro Aspe[152] quien sin duda alguna, fue uno de los principales artífices de la política económica de ajuste estructural en México; la explicación consiste en señalar que cuando se agota el MSI el crecimiento económico depende del gasto público y de las exportaciones, donde el nivel de distribución

[150] Para revisar el sentido de esta expresión y el proceso que se vivió durante esos años revisar: Casar, José; *Transformación del patrón de especialización y comercio del sector manufacturero mexicano 1978-1987*; Nacional Financiera, México 1987; y Tello, Carlos; *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI, México 1979.

[151] Cfr. Millán Valenzuela, Henio; *Las causas de la crisis financiera en México*; en revista *Economía, Sociedad y Territorio*; El colegio mexiquense vol. II, núm. 5, 1999, pp. 25-66

[152] Cfr. Aspe, Pedro; *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

del ingreso y la propensión marginal a consumir están dados; sin embargo, –continua el argumento- como el aumento del gasto público afecta negativamente al balance público y al saldo de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos[153], provocando la acumulación de un déficit externo mayor (esto sucede porque el Estado, al requerir de más recursos para su financiamiento genera incentivos negativos para la inversión y la producción, lo que se refleja en una disminución del potencial exportador de la economía nacional).

Además, se genera una sensible disminución de las reservas internacionales; lo anterior obliga a las autoridades financieras a modificar el tipo de cambio y a activar políticas fiscales y monetarias restrictivas que representan un freno al crecimiento y hundimiento el nivel de actividad económica; esto último representa un alivio para las cuentas externas (ya no se importa tanto y así se reduce el déficit de la cuenta corriente), pero ello reanuda un nuevo ciclo de expansión impulsado por el gasto público lo que de manera inevitable, redundará en una nueva crisis de la balanza de pagos y en una nueva devaluación de la moneda.

Millán[154] señala que el gobierno de Miguel de la Madrid inició una política económica de largo plazo que fue profundizada por su sucesor; la cual se aboco a virar el rumbo hacia un modelo de desarrollo fincado en la exportación de manufacturas, de conformidad con las restricciones que las condiciones internas y externas imponían a la gama de opciones para el desarrollo; sin embargo, esta transición fue operada de tal manera que terminó en una nueva crisis de la balanza de pagos, acompañada de una devaluación abrupta y un

[153] La Balanza de Pagos representa la relación global de las actividades económicas de un país con "el resto del mundo"; ésta a su vez se integra por cuatro cuentas: 1. la Cuenta Corriente, 2. la Cuenta de Capital, 3. La Cuenta de Variación de las Reservas Internacionales y, 4. la Cuenta de Errores y Omisiones. La Cuenta Corriente está integrada por tres balanzas: 1. la Balanza Comercial, 2. la Balanza de Servicios y 3. Transferencias Unilaterales; la Cuenta Corriente representa claramente la capacidad de producción de riqueza que un país tiene y que puede colocar en el extranjero.
[154] Aspe, Pedro, Op. Cit. Pág. 30.

desplome del Producto Interno Bruto (incluido el *per cápita*), que hasta ese momento fue la más importante desde la crisis de los 30`s.

La estrategia se basó, fundamentalmente, en ampliar la apertura comercial a la competencia foránea y una profunda reforma económica del Estado, esto implicaba el desmantelamiento del sistema de protección, lo que buscaba –por el lado de la oferta- disminuir el sesgo antiexportador y alterar la rentabilidad relativa a favor de las ventas externas y, por el lado de la demanda, impulsar la competitividad de las empresas nacionales. Lo anterior buscaba que el sistema de precios relativos pudiera funcionar como un mecanismo eficiente de emisión de señales y protagonista central del proceso de asignación de recursos.

Lo anterior enfiló al redimensionamiento del Estado a esquemas de operación de menor regulación, disminución y eliminación gradual de los subsidios, modificación de las tarifas públicas y, así se decía, impulsar la competitividad de la economía nacional.

Un elemento que acompañó esta serie de medidas fue el combate y control permanente de la inflación, se decía –y aun ahora se dice-, que una inflación alta e incontrolable podría dar al traste con los avances y mejoras en la productividad laboral y en la competitividad, base y premisa clave del nuevo modelo exportador.

Por esta razón, la lucha contra la inflación se convirtió en el eje de la política económica de corto plazo, esto ocurrió mediante la implementación de un programa “heterodoxo” que combinaba una política de ingresos con una férrea disciplina del orden fiscal y monetario, con el objetivo explicito de reducir la inflación y buscando, se decía, no afectar el crecimiento económico.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos por abatir la inflación, ésta no cedió como se esperaba; así la pregunta clave versaba sobre ¿cuáles eran las razones que

determinaban que ésta se resistiera?, a pesar de que los principales desequilibrios fiscales y monetarios habían sido corregidos (anteriormente y durante la aplicación de políticas keynesianas la inflación se le había atribuido a un exceso de demanda agregada); la respuesta dada a tal cuestión señalaba dos posibles fuentes de la inflación: la *inercia inflacionaria* y el *conflicto distributivo* implícito en la distorsión de los precios relativos.

El primer asunto; la inercia implica que cuando existe un antecedente de alta inflación, los agentes económicos tratan de ajustar sus precios e indexarlos a sus expectativas de inflación futura; esta situación está determinada por su conocimiento de la tasa de crecimiento de los precios pasada, esto provoca que la inflación se transmita de manera *inercial* en el que las *expectativas* juegan un papel crucial.

Respecto del segundo asunto, la distorsión de los precios relativos, significa que el crecimiento desigual de las cotizaciones de los bienes y servicios propicia una desalineación de los precios relativos, la cual provoca una redistribución de los ingresos reales entre sectores de ingresos fijos e ingresos variables. Debido a lo anterior y con el afán de defender sus ingresos reales, los agentes económicos se ven imposibilitados a detener el alza de sus precios si sus expectativas les dicen que los demás no detendrán sus continuos ajustes; si a esto sumamos que estos movimientos serán mayores a los previamente registrados, entonces la tasa de inflación tiende a elevarse por encima de la registrada en periodos pasados.

Es así como estos dos fenómenos determinan que la inflación tienda a reproducirse de manera inercial, aún cuando se hayan controlado los desequilibrios de naturaleza fiscal o monetaria. Frente a esta situación se perfilaron dos posibles formas de combatir este fenómeno, la primera es lo que se denomina un *choque heterodoxo* y consiste en el congelamiento de precios, salarios y el tipo de cambio nominal; la segunda se compone de la

configuración de una estrategia concertada de aumentos proporcionales de todos los precios, es decir, la formulación de un *Pacto* en materia económica asumido por la sociedad; esta fue la opción que adoptó el gobierno mexicano.

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), establecido a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) emitido durante el sexenio salinista, fueron los mecanismos que materializaron estos argumentos teóricos y se convirtieron en medidas de Política Pública.

Los pactos contribuyeron a cimentar en los agentes económicos un conjunto de nuevos referentes para su proceso de indexación de precios, mediante el férreo control de *precios claves* –los salarios mínimos, el tipo de cambio y los precios de bienes de uso generalizado-; de esta forma y mediante una estrategia de anuncios anticipados de los cambios en precios, los agentes estabilizarían, poco a poco, sus expectativas de precios a la baja.

Un fenómeno importante, para este estudio, se manifestó en el ámbito de los ajustes a los salarios. Se trata de que durante la segunda edición de esta serie de *pactos* (el PECE salinista), el tipo de cambio se manejó bajo un régimen de tipo de cambio por deslizamientos controlados –diarios y avisados-, sin devaluaciones abruptas, y los aumentos de los salarios y las tarifas empezaron a ajustarse con base a la inflación esperada –estableciendo con el sindicalismo corporativo los topes salariales-; esto dio como resultado que en la medida que la inflación esperada resultó inferior a la real, las remuneraciones salariales se vieron afectadas –deterioradas- en términos reales; lo que sirvió de base para establecer un diferencial de salarios cada vez mayor con otros países; lo anterior convirtió a México en un lugar atractivo para la inversión maquiladora –por lo barato de su mano de obra-.

Sin embargo, paralelamente las medidas implementadas generaron distorsiones en el mercado de trabajo, pues las personas que antes buscaban la seguridad de un empleo permanente empezaron a dejar de ver atractivo emplearse por 8 horas diarias o más con una remuneración decreciente, que no les permitía siquiera satisfacer sus necesidades más elementales y con un conjunto de prestaciones sociales cada vez menores y de mala calidad.

La mayor parte de las cifras presentadas muestran que la estrategia de los pactos fue exitosa para disminuir la inflación; en menos de 10 años la inflación pasó de niveles del 160% (1987) a 7% (1994). También se tuvieron tasas de crecimiento, aunque sensiblemente menores a las registradas durante el boom petrolero, estos datos se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.3: Índices de Precios México[155]

Año	INPC % (dic-dic)	INPP % (dic-dic)	Tasa de crecimiento del PIB (%)
1987	159.17	169.98	1.7
1988	51.66	39.46	1.3
1989	19.70	13.25	4.1
1990	29.93	28.34	5.2
1991	18.79	14.87	4.2
1992	11.94	10.38	3.5
1993	8.01	5.86	1.9
1994	7.05	7.09	4.5
Promedio	38.28	36.15	3.3

INPC: Índice Nacional de Precios al Consumidor

INPP: Índice Nacional de Precios al Productor

Fuente: Banco de México

[155] Los datos representan las variaciones porcentuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y del Índice Nacional de Precios al Productor (INPP), la variación de los precios se mide de esta forma porque los precios no se comportan de forma homogénea en ambos segmentos.

Como se aprecia, el promedio de crecimiento fue apenas del 3% durante esos 8 años frente a una inflación promedio de 37.21% dato que muestra una reducción drástica del indicador pero que a su vez, tuvo efectos colaterales en otros ámbitos macroeconómicos, tal es el caso de la expansión explosiva de la Balanza de pagos.

El déficit de la cuenta corriente empezó a crecer a medida que la inflación iba disminuyendo, hasta llegar a proporciones similares del producto a las que se tuvieron antes de la crisis de 1982, pero con tasas de crecimiento sustancialmente inferiores; ese comportamiento de la balanza de pagos fue el antecedente que condujo a ambas crisis; la diferencia era que el desequilibrio del año 82 fue provocado por una fase de auge económico y la del año 94 en una fase de control de precios que disminuyó fuertemente las posibilidades de crecimiento de la economía en su conjunto.

Pero la pregunta es ¿qué sucedió para que la Balanza de Cuenta Corriente se deteriorara en un escenario de finanzas públicas equilibradas, inflación decreciente y crecimiento económico –moderado pero crecimiento al fin-?. En general podríamos decir que la respuesta se encuentra en el abuso del control de tipo de cambio y de la política comercial como instrumentos de combate a la inflación.

Es sabido que el tipo de cambio nominal sirvió como “ancla” del programa de estabilización (el mecanismo pasó de estar completamente fijo, al deslizamiento controlado y de éste a una banda de flotación[156]), esta

[156] El tipo de cambio permaneció sin modificaciones hasta 1989; a partir de ese año comenzó el deslizamiento: un peso diario durante todo el resto del año; entre 1990 y 1991 se redujo a 80 y 40 centavos respectivamente; a partir de noviembre de 1991 se estableció la banda de flotación, cuyo tope

estrategia provocó una apreciación del tipo de cambio real, o sea, en una sobrevaluación creciente del peso, esto se podía observar porque la depreciación del peso fue inferior al diferencial de inflaciones entre México y los Estados Unidos.

Una política que había sido pensada como un instrumento de largo plazo para propiciar el cambio estructural (la política comercial de apertura y su consiguiente actividad exportadora), se convirtió en una política de corto plazo como medio para apuntalar el combate a la inflación, de modo que los precios internacionales operaran como un tope a los precios internos, esto es, si los productores amenazaban con alzas, el gobierno mostraba su disposición a flexibilizar los aranceles para que entraran productos del exterior y presionar así los niveles de precios hacia la baja.[157]

La combinación de apertura comercial y sobrevaluación del peso provocó el incremento del déficit de la cuenta corriente, al incrementar las importaciones frente a las exportaciones que no respondían al mismo ritmo del crecimiento de las primeras. Lo antes descrito provocó un proceso inverso al ocurrido durante la implementación de la política de sustitución de importaciones, es decir; una mayor penetración de bienes foráneos para atender la demanda interna y como componente de la oferta agregada.

Esto se pudo mantener porque desde 1990 el saldo positivo de la balanza de capital lo permitió; éste provenía de la entrada masiva de inversión extranjera –directa y de cartera-; no obstante, la Inversión Extranjera Directa (IED) siempre

máximo aumentaba 0.0002 nuevos pesos, para octubre de ese año el techo de la banda pasó a 0.0004 nuevos pesos que permaneció hasta el 20 de diciembre de 1994.

[157] cfr. Aspe, Pedro, Op. Cit. p. 46. El PSE modificó los acuerdos adquiridos a la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en Inglés); el arancel máximo descendió de 40 a 20 por ciento; el arancel promedio que en 1985 era de 22.6% paso a 13.1 en 1988.

fue insuficiente para financiar el déficit de la cuenta corriente, siendo el principal componente de la cuenta de capital la parte correspondiente a los flujos de capital colocados en activos financieros; el riesgo creció poderosamente cuando estos recursos se fueron trasladando del mercado de capitales hacia el mercado de dinero; y, sobre todo, a instrumentos de inversión emitidos por el gobierno, convirtiendo la permanencia de esos recursos de tipo especulativo, en un ingrediente para mantener el tipo de cambio y la estabilidad macroeconómica.

De momento la abundancia de divisas permitió la revitalización del tipo de cambio nominal, pero esto contribuyó a la expansión del consumo y de la inversión; una de las consecuencias –se explica- fue la disminución del ahorro interno y una dependencia del externo y el financiamiento del consumo mediante un crecimiento desmedido del crédito interno; el bajo nivel de supervisión y de un marco de regulación adecuado, permitió que esos recursos se canalizaran a la compra de bienes de consumo duradero –particularmente los hipotecarios-, que pasaron a constituir un componente muy relevante de las carteras vencidas e incrementando el riesgo de los activos bancarios.

En ese contexto, la expectativa de una devaluación y la brecha con las tasas de interés internacionales, componentes de lo que se denomina riesgo país, se convirtieron en los “alfileres” de los que dependía la estabilidad nacional; al iniciar el año de 1994 la economía nacional ya mostraba signos de una gran vulnerabilidad ante cambios adversos del entorno económico, político y social de carácter interno y externo.

La explicación dada desde este enfoque teórico refiere que el estallido de la crisis se debió a que no se realizó a tiempo la devaluación abrupta y el

consiguiente ajuste del tipo de cambio, lo cual impactó de manera negativa al nivel de reservas internacionales. Se dice, además, que cuando el ajuste se debe al agotamiento de estos activos, las autoridades monetarias y fiscales tienen que emprender acciones restrictivas con la intención de restituir el nivel adecuado de reservas; las medidas restrictivas es el factor directo que conduce a la declinación del nivel de actividad, y fue hasta que descendió el nivel real de reservas cuando la devaluación muestra sus efectos contraccionistas y es aquí cuando el deterioro del salario real opera como la principal variable de ajuste.

El gobierno optó ante los sucesos políticos y el magnicidio de marzo de 1994[158], por elevar las tasas de interés y una mayor emisión de Tesobonos (títulos públicos indexados al dólar), que por la vía de los hechos significó una dolarización de la deuda interna; sin embargo, la tendencia al alza de las tasa de interés cesó en el mes de julio y comenzó una disminución de éstas, mientras que las tasas de los bonos del gobierno norteamericano siguieron a la alza, esta medida fue, se argumenta, uno de los elementos que sirvieron de precedente a la devaluación de diciembre de ese año: amarrada a los capitales extranjeros, la economía mexicana abría la puerta de la salida de los capitales hacia el exterior; es decir, si se quería mantener la paridad, en un marco donde los activos financieros foráneos se hacían más atractivos, la política monetaria no podía relajarse mediante la disminución de las tasas de interés, pero las tasas de interés más alto amenazaban el crecimiento económico en un año turbulento y electoral.

El único mecanismo para mantener la paridad cambiaria eran los Tesobonos, la deuda contraída mediante este instrumento pasó de 3000 mdd, en marzo a 12 600 mdd en julio; en septiembre ya se colocaban en el orden de 19 200 mdd y

[158] Este suceso –el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio- representó una convulsión política que se tradujo en una disminución de las reservas internacionales por 9 000 mdd en tan solo un mes, desde marzo y hasta noviembre el nivel de reservas se mantuvo en 17 000 mdd.

para diciembre se situaron en 29 000 mdd, representando el 87% de la deuda pública interna en manos de extranjeros.

La emisión de Tesobonos acarreó dos problemas que se manifestaron en diciembre: falta de credibilidad en la política cambiaria y un perfil de vencimiento muy corto (17 000 mdd vencían en 1997); estos motivos provocaron que los inversionistas empezaran a temer su incumplimiento y surgieron las ventas de pánico, esta oleada especulativa terminó con la posibilidad de sostener la situación y la decisión de devaluar el peso mexicano; lo anterior resultó en la virtual quiebra del sistema bancario y el riesgo de una posible estrangulación del mercado financiero.

La intervención del FMI y del Gobierno de los EE.UU. permitió la obtención de líneas de crédito que evitaron una debacle de mayor envergadura. El mecanismo que se ocupó para absorber la deuda contraída para el rescate de los bancos fue mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), esto provocó que buena parte de los recursos financieros obtenidos por el sistema fiscal fueran destinados al pago de los servicios de la deuda.

El efecto de la crisis de 1994 se dejó sentir durante el sexenio de Ernesto Zedillo y la base estructural de la crisis (el deterioro de la Balanza de Pagos), se mantuvo durante todo este tiempo con un crecimiento del producto de 3.66% promedio durante los seis años; a la par, se mantuvo un férreo control sobre la inflación atando prácticamente, los incrementos salariales a la inflación esperada, al tiempo que se mantenía un perverso acuerdo con los líderes sindicales corporativos y se neutralizaban los intentos del sindicalismo independiente por mejorar sus niveles salariales. Lo anterior acrecentó el deterioro de la capacidad de compra e imposibilitó la recuperación real de los niveles salariales de los trabajadores en el país.

El sexenio de Vicente Fox mantuvo el déficit de cuenta corriente y se financió de nueva cuenta con IED e inversión de cartera, y se agregó el ingrediente del creciente flujo de transferencias provenientes de los migrantes mexicanos en el exterior (remesas), además de un mayor y creciente deterioro de los salarios reales e incremento de los niveles de Informalidad en la creación de empleo y como componente del Producto Interno Bruto.

Podríamos concluir que también para el caso de México, el discurso económico dominante sirvió de base para justificar las acciones tomadas tendientes a mantener la estabilidad macroeconómica, que si bien ha mostrado indicadores cada mas vez estables y, en la mayor de los casos positivos, también ha provocado una sensible pérdida de las condiciones de trabajo y empleo en México; la política ha favorecido a los grupos con poder económico que se han beneficiado del cambio de reglas en el manejo de la actividad económica del país.

4.4 Similitudes entre las crisis ocurridas en Argentina y México

Es claro que las crisis de Argentina y México derivaron de una serie de medidas de política económica que hicieron retroceder a la sociedad en sus niveles de vida y son al mismo tiempo, una expresión de la descomposición política y social de una sociedad a la que se le impuso un modelo económico al estilo del "consenso de Washington" y representa la dinámica del Sistema Financiero Internacional, el cual se empeña más en la estabilización macroeconómica, en el incentivo del consumo y la apertura indiscriminada de las economías que en la reactivación y crecimiento sostenido, las políticas de fomento a la producción y en fortalecer los aspectos de producción locales, tales son los aspectos que comparten los dos países en la construcción de sus procesos de crisis[159].

[159] Ramírez López, Berenice, *La crisis argentina: Similitudes y diferencias con el caso de México*, documento consultado en la Página: http://www.redem.buap.mx/pdf/bere/bere5.pdf de la Red de

La diferencia consiste en los tiempos, ritmos e intensidades, con que se aplicaron los instrumentos señalados, de la misma forma el impacto y las respuestas que se dieron al fenómeno de crisis fueron diferentes en ambos países.

Ramírez López,[160] al ubicar las similitudes entre las crisis de Argentina y México, señala que la aparición de la crisis económica de Argentina fue expresión de dos tipos de situaciones, en primer lugar las derivadas de las características y formas de funcionamiento de su estructura económica, desarrolladas treinta años antes de su explosión (desde los gobiernos militares), y en segundo lugar las de tipo coyuntural, que se originaron como parte de los instrumentos de política económica que se impulsaron en los diez años anteriores al proceso de crisis, en ese sentido, es evidente el papel que jugó la convertibilidad del dólar-peso como elemento detonante del proceso de crisis económica.

Para el caso de México, se aplicaron políticas de ajuste y de estabilización con la intención de mejorar los saldos negativos de las cuentas internas y externas, optándose por la liberalización cambiaria que se expresó en devaluaciones lo que alteró los precios relativos y, de esta manera, los insumos importados. Al mismo tiempo la privatización de las empresas del Estado se acompañó de la disminución del empleo público y el encarecimiento de los servicios públicos y, como el crecimiento de los salarios se observó como un mecanismo inflacionario, se aplicó la contención salarial. El conjunto de medidas adoptadas determinó un período de altibajos de los principales indicadores económicos.

La aplicación de medidas, con sus ritmos e intensidades se sintetiza en el cuadro 4.4:

Estudios de la Economía Mundial, dependiente de la facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 115 de marzo del 2010, pág. 106.

[160] Ibídem pág.106.

Cuadro 4.4[161]

APLICACIÓN DE REFORMAS ESTRUCTURALES, TIEMPOS E INTENSIDADES

		1976-1979	1980-1985	1986-1990	1991-1995
Liberalización de importaciones.	Argentina	R	A	G	R
	México			P	
Promoción de exportaciones.	Argentina		R	*	
	México	R			
Liberalización	Argentina	R	A		R
	México		R		
Apertura de la cuenta de capitales.	Argentina	R	A	*	R
	México				R
Apertura a la inversión extranjera	Argentina	R			
	México		R		
Desregulación de la tasa de interés	Argentina	R			
	México		R		
Privatizaciones	Argentina				R
	México		INICIO		R

Fuente: CEPAL, Interacciones entre macro y micro economía, Santiago, 1996.
Reformas:
R = radicales G = gradual A = reversión del proceso P = procesos parciales *Procesos suspendidos

Es claro que mientras en Argentina la mayor parte de medidas que constituyeron la reforma estructural se tomaron desde finales de la década de los 70´s del siglo XX, en México es a partir de la década de la primera mitad de la década de los 80´s cuando se empezaron a tomar esas medidas.

Lo que es un hecho en ambos casos es el deterioro de las condiciones de empleo y la afectación en los niveles de vida de la población, lo anterior se convirtió en una constante, de la cual la mayor parte de la población de ambos países no se puede recuperar aún hoy en día, situación que apuntaló aún más el establecimiento de condiciones para ampliar el número de trabajadores en condiciones de informalidad.

[161] Tomado de: Ramírez López, Berenice, Ibídem, pág. 108.

Capítulo V. Situación del empleo y de la informalidad en Argentina (Gran Buenos Aires) y México (Zona Metropolitana del Valle de México)

Para la realización de esta parte de la investigación se consideró la revisión de distintas fuentes de datos, lo cual permitió tener una visión tanto oficial como no oficial del comportamiento del mercado de trabajo y la magnitud de la *Economía Informal* en las principales urbes de ambos países. Es conveniente aclarar que en algunas ocasiones, los datos son estimaciones realizadas mediante metodologías diversas, lo que provoca que no siempre coincidan los números, pero que en todo caso nos permiten tener una aproximación sobre cómo se encuentra la situación real de cada indicador.

En lo que respecta a los datos sobre las medidas de Política Pública implementadas para atender el fenómeno del empleo y la Informalidad, se consideraron fundamentalmente, las fuentes oficiales o estudios que ocuparon dichas fuentes, de manera tal que no se infirieron las acciones -o inacciones- tomadas, y además se buscó que éstas no fueran sólo planes sino que hubiesen tenido aplicación clara y concreta en el ejercicio de la gestión pública.

5.1 La situación del empleo en Argentina y México.

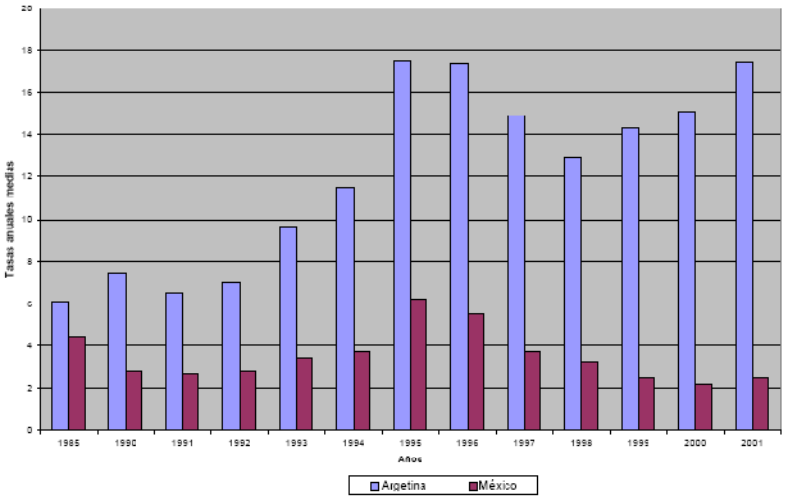
En primer lugar, es necesario señalar que la situación del empleo se puede valorar desde distintos indicadores, sin embargo, para esta investigación se decidió reflejarla a partir de cuatro elementos, el primero está relacionado con el análisis de la *Tasa de Desempleo Abierto* (TDA) que es un referente del nivel de ocupación de los trabajadores en ambas economías, el segundo tiene que ver con la *cobertura de seguridad social*, expresada por el número de trabajadores que se encuentran al amparo de un contrato de empleo registrado bajo los esquemas de seguridad social existentes en cada país y que al mismo tiempo, refleja la posibilidad de continuidad en el empleo frente a los que no cuentan con esa cobertura; el tercer elemento, lo constituye el comportamiento

del *salario real* (incluidos las prestaciones que se adicionan al salario); el cuarto, y último aspecto a considerar, se trata de *la situación de respeto a los derechos laborales* por parte de los patrones que, dicho sea de paso, al no respetarse los derechos se generan incentivos para que los trabajadores opten por abandonar los empleos formales y se introduzcan en la dinámica informal y, en todo caso la respuesta de los trabajadores para lograr dicho respeto, estos últimos serán observados mediante el Indicador de *Fragilidad Laboral* en Argentina y el *Coeficiente de Estallamiento de Huelgas* en México.

La *Tasa de Desempleo* Abierto (TDA), para México y Argentina, se muestra como uno de los indicadores de mayor importancia en los últimos veinte años para ambas economías, nos permite reconocer la capacidad del sistema económico para dar respuesta a las necesidades de crecimiento y ocupación de la población que se incorpora cada año a la Población Económicamente Activa.

El nivel de desempleo para ambos países en la última década del siglo XX y el primer año del siglo XXI puede observarse en la gráfica 5.1.

Gráfica 5.1: Tasa de Desempleo Abierto 1990-2001



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC e INEGI

Para el caso argentino, el crecimiento de la TDA alcanzan tasas superiores al 17% y el repunte para el año 2001 alcanza las tasas observadas en el año 1996, entre 1996 y 2001 se ve un ligero descenso de la tasa de desempleo, colocándose para el año 1998 en el nivel más bajo de ese periodo (alrededor del 13%), pero no pudo recuperar los niveles que presentó en el período comprendido entre 1985 y 1994 (para este último año -la tasa más alta del periodo- fue ligeramente superior al 11%).

En el caso de México es evidente, según las cifras oficiales[162], que en la última década del siglo XX persistieron tasas moderadas de desempleo, siendo los años de 1995 y 1996 períodos en los que el desempleo se agudizó, alcanzando tasas superiores al 5%. En lo que respecta al caso argentino,[163] las tasas de desempleo se muestran muy superiores, pues durante todo el periodo, rebasan el 6% de la PEA alcanzando, para 1995, 1996 y 2001, datos de desempleo superiores al 17%.

Es posible distinguir una estrecha correlación entre los periodos de crisis y el nivel de desempleo, esto es así porque en periodos en que la actividad económica disminuye su ritmo de crecimiento, se ven afectados los principales indicadores de la actividad económica (Inversión, producción y consumo retroceden de manera general en esos periodos); para México la caída del PIB en 1995 fue del 6.2% (la más importante después de la crisis mundial de los 30's, sólo superada por la caída del año 2009 del orden del 6.5%) y un repunte

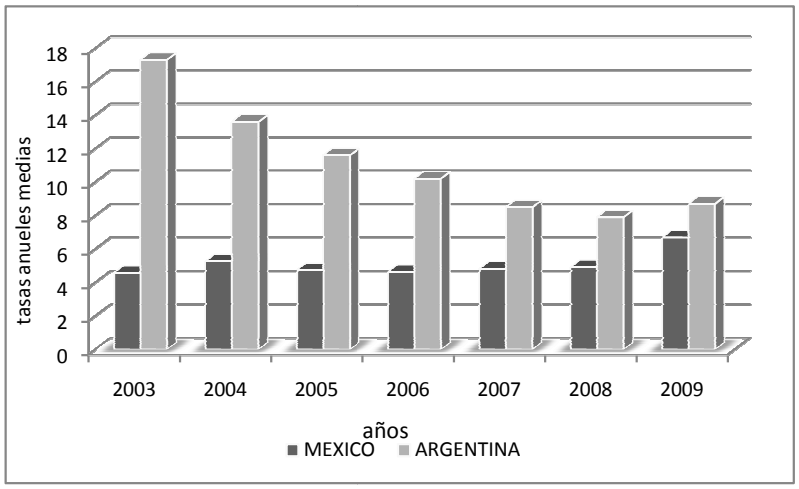
[162] Para el caso de México la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) mide el porcentaje de la PEA que no cuenta con trabajo como asalariado o **autoempleado**, habiendo trabajado de cero a una hora a la semana, la PEA en México está conformada por la población de 12 años o más que quiere y puede trabajar; esta forma de medir la TDA, donde se le considera empleado a todo aquel que por lo menos trabajo una hora o menos a la semana contribuye a que los datos aparezcan relativamente bajos, y se disimula que un importante porcentaje de la PEA encuentra ocupación en el SIU.

[163] El INDEC realiza la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) desde la década de los 70`s. Desde 1980, pero especialmente desde 1990, se realizaron cambios metodológicos a ese instrumento, lo que originó el que a partir del 2003 empezó a realizar la EPH de manera continua (con cuatro estimaciones anuales, una por cada trimestre). Para ese país la PEA, está compuesta por las personas que tienen ocupación o que sin tenerla, buscan trabajo activamente. Por lo tanto comprende a la suma de la población ocupada más la población desocupada. En Argentina comprende a los adultos de entre 18 y 65 años, excepto a los detenidos y procesados que cumplen penas; los internados en clínicas psiquiátricas; los enfermos y operados convalecientes; y los disminuidos físicos o mentales.

del indicador de TDA ocurre para el año 2001 (año con que inicia la primera década del siglo XXI y primer año de gobierno de Vicente Fox Quesada) cuando el PIB sufre un retroceso del -0.2%.

Ese contexto de la última década del siglo XX muestra las condiciones de desempleo con que inició el siglo XXI, para el periodo del 2003 al 2009 se muestra un comportamiento similar como se aprecia en la gráfica 5.2.

Gráfica 5.2: Tasa de Desempleo Abierto 2003-2009



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y del INDEC

En cuanto al caso argentino el indicador comienza a descender continuamente desde el 2003 alcanzando su nivel mínimo en el año 2008 para experimentar, luego, un ligero repunte para 2009 situándose en 8.7% como consecuencia de la crisis financiera mundial que afectó a la generalidad de las economías del mundo. Como se aprecia para el caso de México, inicia el siglo con los niveles más bajos de desempleo (3.38% para el año 2000); sin embargo, el indicador se coloca por encima del 4% desde el 2003 hasta el 2008, y el año 2009 –año de la crisis financiera internacional- alcanza niveles del 6.69%.

Los datos oficiales muestran que la brecha entre ambos países se fue acortando durante los últimos siete años; es preciso identificar cuáles fueron las medidas que hicieron que la TDA descendiera en Argentina y que para el caso de México se incrementara; este primer indicador nos muestra que la situación de desempleo en ambos países se encuentra estrechamente vinculado a los procesos de crisis económica; sin embargo, buena parte del empleo informal se encuentra disimulado detrás de este indicador y entonces permite que los datos no se disparen puesto que los empleados en ámbito informal se les considera *ocupados* aunque su situación sea precaria, inestable e incierta.

Como se explicó en el tercer capítulo, la legislación laboral nació al interior del Sistema Jurídico Nacional, como resultado de distintas determinaciones históricas entre las que destaca la correlación de fuerzas y participación de los trabajadores en la formulación de la Ley. En América Latina la lucha de los trabajadores por contar con condiciones favorables de trabajo se empata con un modelo de desarrollo que buscó la industrialización vía la rectoría del Estado, es en ese contexto que ciertas conquistas laborales expresadas en las leyes de las economías centrales pudieron ser trasladadas a nuestros países y quedar consignadas en el sistema jurídico.

La idea de otorgar al trabajador *seguridad social y, entonces, la posibilidad eventual de tener continuidad en el empleo,* corresponde al modelo fordista-keynesiano donde se consideró que en la relación laboral los trabajadores debían ser contratados por jornadas laborales completas, lo que le permitía al trabajador tener un compromiso con el empleador y, por otro lado, derechos y prestaciones al encontrarse como sujeto dependiente de la relación laboral.

Sin embargo, al ocurrir el agotamiento del modelo, estos esquemas de contratación “rígida” se empezaron a considerar como inadecuados, de alto costo para el incremento de la productividad, mejora de los procesos de

organización industrial y para enfrentar las vicisitudes del mercado (caída del consumo, de las ventas y por tanto de los ingresos de los industriales); por lo que se argumento a favor de modificar las leyes laborales a efecto de otorgar "flexibilidad"[164] al mercado de trabajo, lo cual se traduce en la posibilidad de contratar por horas, con menos prestaciones y de manera temporal a los trabajadores, para cumplir con las metas de la empresa, la intención es que el trabajador sólo labore las horas que el patrón le indique y pueda ser removido del empleo con bajos costos para la empresa.

La legislación laboral como es natural, no puede ser modificada rápidamente, debido a que las medidas que se solicita implementar van en contra de las conquistas logradas por los trabajadores. Debido a lo anterior se han implementado, por la vía de los hechos, mecanismos tendientes a "flexibilizar" las condiciones de trabajo.

Con respecto a lo anterior, Sotelo[165] refiere que "los informes de organismos internacionales, como OIT, CEPAL, etcétera, reconocen que alrededor de 80% de los empleos creados en América Latina y en México durante la década de los noventa del siglo pasado, son de naturaleza temporal", además de que se presenta de manera sistemática "el inminente proceso de pauperización y precarización del empleo de las grandes masas de trabajadores, que se expresa de múltiples formas, entre ellas: el empleo a medio tiempo o empleo parcial; el trabajo asalariado a domicilio y pagado por pieza, trabajos *"regulares"* pero remunerados por la mitad o bien, trabajadores que son pagados por el patrón de acuerdo con el salario mínimo, pero obligándolo a aumentar su jornada de trabajo".

---

[164] El término "flexibilización" se maneja en oposición a la noción de "rigidez" del mercado de trabajo, al considerarse que las condiciones legales se convierten en una especie de c*amisa de fuerza* que impide el libre juego de las fuerzas del mercado (oferta y demanda) y el movimiento de los factores de producción; como se observa esta terminología está en línea con el discurso económico dominante.

[165] Sotelo Valencia, Adrián; "Empleo y desempleo en el ciclo neoliberal", trabajo presentado en *Las Jornadas de crítica y reflexión: La legislación laboral a debate* , Mesa IV: "Los investigadores del mundo del trabajo, su análisis y sus posturas ante la Ley Federal del Trabajo", Universidad Obrera de México, México, 20 de agosto de 2002.

Los efectos de anular por la vía de los hechos la *seguridad de la continuidad laboral* provocan entre otras cosas, que el trabajador acepte realizar su labor en condiciones que se encuentran debajo de la legislación laboral por temor a quedarse sin el ingreso que le reporta su empleo, además el trabajador se ve forzado a evitar reivindicar sus derechos laborales de manera individual y menos, por supuesto en grupo, de hacerlo se expone a represalias por parte del empleador.

Una parte importante del mercado de trabajo se mantiene dentro de la protección que otorga el sector formal, sobre todo los que han logrado consolidar su organización gremial; este grupo es resultado inercial del anterior modelo fordista-keynesiano, sin embargo y en la medida de lo posible, se han implementado estrategias[166] para disminuir sensiblemente los costos de contratación y permanencia de los empleados (mecanismos como el outsoursing, contratación diferenciada a los nuevos empleados que se integran a la empresa –eliminando prestaciones que tienen los ya contratados o ampliando las jornadas laborales a los de nuevo ingreso a la empresa-, contratos por el régimen de trabajador independiente –es el caso de honorarios en México- o contratos por periodos cortos y recontratando para no generar antigüedad y escatimar así los derechos del trabajador); los datos sobre el número de trabajadores formales, registrados en las instituciones de Seguridad Social durante los últimos años, nos dan idea de cómo han crecido ambos segmentos de trabajadores.

[166]Visto de manera indulgente podemos decir que las medidas implementadas pueden ser consideradas como estrategias para aprovechar los vacíos legales, todo esto ante la actitud complaciente de las autoridades; es importante señalar que, por lo menos en México, uno de los últimos Secretarios del Trabajo ha estado ligado al sector empresarial (nos referimos al recién desaparecido Carlos Abascal Carranza quien antes de ser Secretario del Trabajo fue dirigente de organismos empresariales) por lo que en el desempeño de sus cargos públicos no sólo no velaron por que los intereses de los trabajadores no fueran vulnerados –que es parte de su labor- sino que se mantuvieron fieles a su origen patronal haciendo oídos sordos a los reclamos de los trabajadores ante las medidas implementadas por los patrones.

En el caso de Argentina, al analizar las estadísticas sobre el empleo asalariado registrado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) que publica el INDEC, nos permite ver que en el periodo comprendido entre 1995 y 2008 (13 años), el empleo en el sector privado representa el 82.77 % del total del empleo para ese período, mientras que el empleo generado por el sector público representa el 17.23% del total, la tabla 5.1 permite observar el comportamiento y las variaciones del empleo:

Tabla 5.1: Empleo asalariado registrado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones, Público y Privado. Argentina

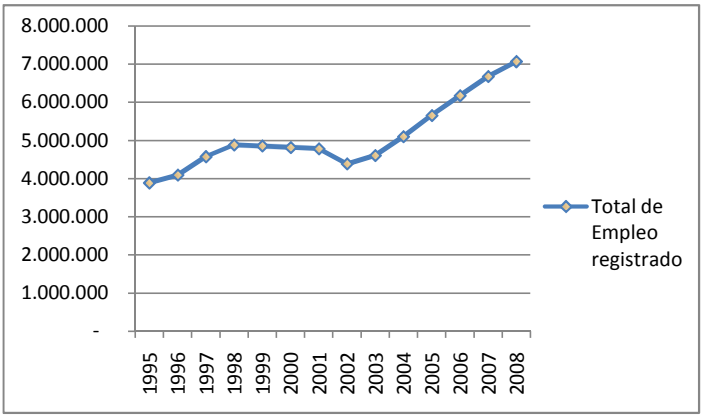
Año	SECTOR PRIVADO			SECTOR PÚBLICO			TOTAL		
	Empleo	Var. Interanual (%)	Participación en el total (%)	Empleo	Var. Interanual (%)	Participación en el total (%)	Empleo	Número de empleos generados 1995-2008	Tasa de crecimiento interanual (%)
1995	3.367.682	n/a	86,60%	520.944	n/a	13,40%	**3.888.626**	n/a	n/a
1996	3.498.964	3,90%	85,46%	595.099	14,23%	14,54%	**4.094.062**	205.437	5,28%
1997	3.809.152	8,87%	83,23%	767.568	28,98%	16,77%	**4.576.719**	688.094	11,79%
1998	4.069.494	6,83%	83,34%	813.768	6,02%	16,66%	**4.883.262**	994.636	6,70%
1999	4.032.819	-0,90%	83,02%	824.960	1,38%	16,98%	4.857.779	969.153	-0,52%
2000	3.976.860	-1,39%	82,57%	839.225	1,73%	17,43%	4.816.085	927.459	-0,86%
2001	3.902.501	-1,87%	81,56%	882.179	5,12%	18,44%	4.784.680	896.054	-0,65%
2002	3.504.194	-10,21%	79,87%	883.207	0,12%	20,13%	4.387.401	498.775	-8,30%
2003	3.706.642	5,78%	80,46%	900.036	1,91%	19,54%	4.606.678	718.053	5,00%
2004	4.157.194	12,16%	81,49%	944.051	4,89%	18,51%	**5.101.244**	1.212.619	10,74%
2005	4.663.745	12,18%	82,43%	994.244	5,32%	17,57%	**5.657.988**	1.769.363	10,91%
2006	5.109.585	9,56%	82,71%	1.067.785	7,40%	17,29%	**6.177.369**	2.288.744	9,18%
2007	5.544.903	8,52%	83,02%	1.134.190	6,22%	16,98%	**6.679.093**	2.790.467	8,12%
2008	5.863.971	5,75%	82,96%	1.204.819	6,23%	17,04%	**7.068.789**	**3.180.164**	5,83%
PROMEDIO	**4.229.122**	**4,55%**	**82,47%**	**911.625**	**6,89%**	**17,53%**	**5.207.011**	**1.318.386**	**4,86%**

Fuente: elaboración propia con información del INDEC, Índice Boletín Anual de Empleo y Empresas (BADE).

Es notorio el hecho de que al concluir el año 1995, año del “efecto tequila”, el sector privado manifiesta un débil crecimiento -de apenas el 4%-, cuestión que contrasta con una alta tasa en el sector público (de 14 y 29 por ciento para 1996 y 1997 respectivamente) que, sin embargo, no es muy relevante en la generación total de empleos, dada la proporción que representa este sector en el total de empleos.

Para el bienio 2001-2002 la caída del nivel de empleo registrado es del 1.87 y 10% en el sector privado, mientras que en el sector público la tasa de crecimiento más baja que alcanza es en el 2002, cuando el empleo sólo crece 0.12%. En conjunto los sectores público y privado mantienen un comportamiento estrechamente relacionado con los momentos de caída y recuperación de la actividad económica ello se aprecia en la gráfica 5.3.

Gráfica 5.3: Evolución del empleo registrado



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC

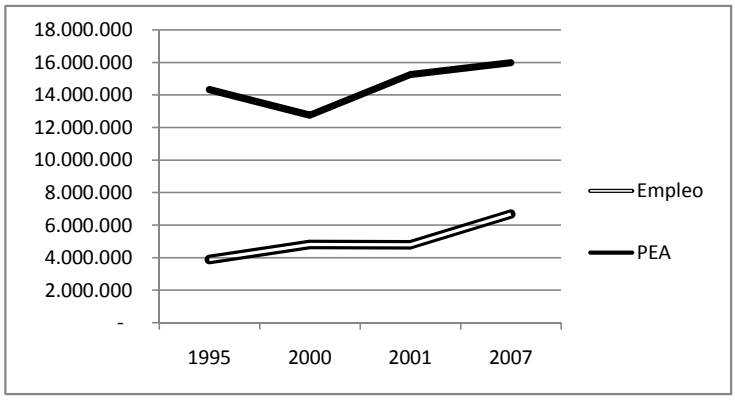
Para el año 1995 la caída del PIB fue de 2.9% y el nivel de empleo registrado se ubicó en poco más de 3 millones 888 mil empleos, para los años 1999, 2000 y 2001 el PIB argentino de nueva cuenta reportó cifras negativas: 3.4, 0.5 y 3.8% respectivamente (los datos son tomados del cuadro de la página 126), es posible observar que el trabajo registrado disminuyó desde 1999 (1998 fue el año que logró el “pico” de la serie con 4 millones 883 mil empleos) y permaneció por debajo del nivel alcanzado en 1998 hasta 2004, cuando rebasó los 5 millones de empleos registrados, es decir, pasaron cinco años para recuperar los empleos perdidos.

Si consideramos que cada año la economía debe generar empleos para los nuevos ciudadanos que se incorporan a la PEA, podríamos afirmar que para el

2004 aún se mantenía un rezago importante y que se muestra nítidamente en la tasa de desempleo abierta, que para ese año -2004- se colocó en el orden del 13.6 %.

En cuanto a la variación del empleo total registrado contra el tamaño de la PEA durante el periodo 1995-2007, se muestra una gran brecha entre el número de empleos registrados (lo principal es que estos empleos cuentan con un esquema de seguridad social), y el número total de personas que componen la PEA; el gráfico 5.4 muestra lo dicho anteriormente:

Gráfica 5.4: Empleo registrado vs. PEA de Argentina



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC

La brecha entre los trabajadores registrados y el total de la PEA oscila entre los nueve millones, podríamos decir esa relación nos muestra el número de personas que eventualmente, podrían ocuparse como trabajadores independientes, empresarios y los que se ubican en el sector informal.

Respecto del caso mexicano la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), publica con información proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), datos sobre el trabajo registrado en el mismo Instituto de Seguridad Social, por su parte el Instituto del Seguro Social al Servicio de los

Trabajadores del Estado (ISSSTE) proporciona en su portal de Internet, la información relativa al número de trabajadores registrados.

Los datos proporcionados por estos dos organismos –IMSS e ISSSTE- puede ser tomado como el número de trabajadores más cercano a la determinación de rubro de trabajadores formales asalariados, porque la Ley en México obliga a los patrones a que las personas que son contratadas bajo ese régimen deben contar con el registro ante el IMSS y realizar sus cotizaciones periódicamente, en caso de no hacerlo el patrón se expone a fuertes sanciones de carácter económico. La tabla 5.2 muestra, en una serie de tiempo, el comportamiento de los trabajadores registrados.

Tabla 5.2: Trabajadores registrados en el IMSS e ISSSTE, México

Año	IMSS			ISSSTE			TOTAL		
	Total nacional trabajadores registrados	Var. interanual (%)	Participación en el total (%)	Total nacional trabajadores registrados	Tasa de crecimiento interanual IMSS	Participación en el total (%)	Empleados registrados IMSS-ISSSTE	Número de empleos generados 1994-2008	Tasa de crecimiento interanual (%)
1994	10.070.955	n/a	82,41%	2.149.850	n/a	17,59%	**12.220.805**	n/a	n/a
1995	9.459.755	-6,07%	81,27%	2.180.486	1,43%	18,73%	11.640.241	-580.564	-4,75%
1996	9.699.558	2,53%	81,59%	2.188.469	1,80%	18,41%	11.888.027	-332.778	2,13%
1997	10.305.398	6,25%	82,27%	2.220.557	3,29%	17,73%	**12.525.955**	305.150	5,37%
1998	11.020.198	6,94%	82,89%	2.274.828	5,81%	17,11%	**13.295.026**	1.074.221	6,14%
1999	11.644.638	5,67%	83,48%	2.304.454	7,19%	16,52%	**13.949.092**	1.728.287	4,92%
2000	12.360.937	6,15%	84,10%	2.337.814	8,74%	15,90%	**14.698.751**	2.477.946	5,37%
2001	12.380.913	0,16%	83,94%	2.368.781	1,32%	16,06%	**14.749.694**	2.528.889	0,35%
2002	12.278.805	-0,82%	83,81%	2.372.657	1,49%	16,19%	14.651.462	2.430.657	-0,67%
2003	12.271.808	-0,06%	83,83%	2.367.488	1,27%	16,17%	14.639.296	2.418.491	-0,08%
2004	12.505.765	1,91%	84,02%	2.379.233	1,77%	15,98%	**14.884.998**	2.664.193	1,68%
2005	12.892.619	3,09%	84,32%	2.398.308	2,59%	15,68%	**15.290.927**	3.070.122	2,73%
2006	13.485.525	4,60%	84,76%	2.424.773	3,72%	15,24%	**15.910.298**	3.689.493	4,05%
2007	14.046.453	4,16%	84,94%	2.490.497	2,71%	15,06%	**16.536.950**	4.316.145	3,94%
2008	14.435.576	2,77%	85,03%	2.542.307	4,85%	14,97%	**16.977.883**	**4.757.078**	6,71%
PROMEDIO	**11.923.927**	**2,66%**	**83,59%**	**2.346.475**	**3,43%**	**16,49%**	**14.402.757**	**2.181.952**	**2,71%**

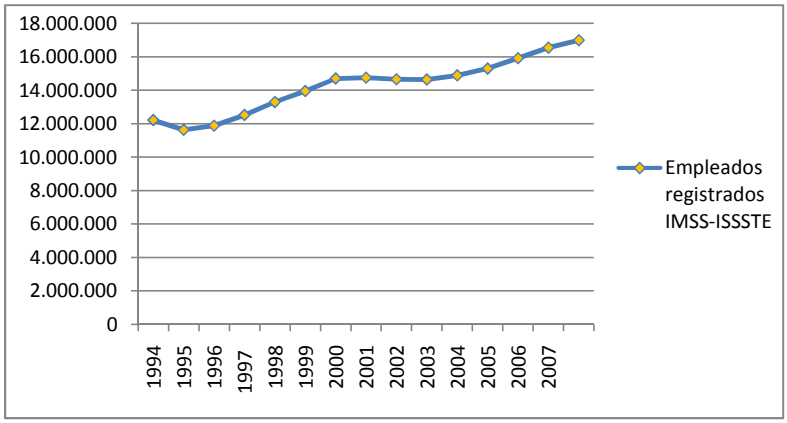
Fuente: elaboración propia con información de la STyPS y el ISSSTE.

Como sabemos para los años 1995 y 2001, la caída del PIB en México fue del orden del 6.2% y 0.2%, lo anterior causó impacto en el nivel de empleo registrado en las instituciones de seguridad social. En el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, ocupados en el sector privado, estos representan alrededor del 83% del total de trabajadores registrados y que cuentan con servicios de seguridad social, por otro lado, los trabajadores

registrados ante el ISSSTE ,empleados en el sector público, representan el 16.49% del total.

En el caso de México, la disminución del nivel de empleo se vio únicamente en los datos reportados por el IMSS, la caída para 1995 fue del 6% y para 2002 y 2003 fue de 0.82 y 0.06% respectivamente, lo que se reflejó en una caída total del empleo registrado en las instituciones de seguridad social. Al igual que en el caso argentino el nivel de empleo en los sectores público y privado mantienen un comportamiento estrechamente relacionado con los momentos de caída y recuperación de la actividad económica, ello se aprecia en la gráfica 5.5.

Gráfica 5.5: Evolución del empleo registrado



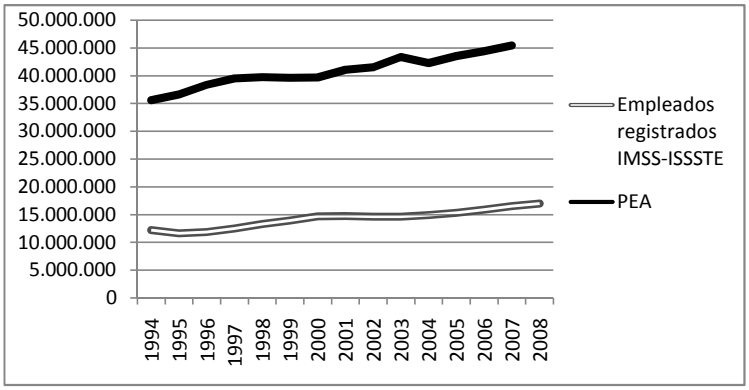
Fuente: elaboración propia con información de la STyPS, y el ISSSTE.

Como ya hemos señalado, las caídas en el nivel de producción en 1994 y 2001 provocaron que el nivel de empleo disminuyera, pasando de 12 millones 200 mil empleos a 11 millones 640 mil; tuvieron que pasar dos años hasta 1997, para que se rebasaran los 12 millones y medio de trabajadores registrados. Entre 1997 y 2001 hubo una racha de crecimiento moderado del empleo pero, de nueva cuenta, el nivel de empleo se cae y se vuelve a recuperar el nivel alcanzado en 2001 hasta el 2004, esto es tres años después.

De igual forma, si consideramos el número de empleos que debieron generarse durante los años de caída mantenemos un nivel de trabajadores que no tuvieron acceso a la creación de nuevas fuentes de empleo, sin embargo, a diferencia de argentina, la TDA apenas rebasó el 6%, es posible que esto se explique por la manera en cómo se mide la TDA en México, ya que incluye a los trabajadores autoempleados que hayan trabajado por lo menos una hora a la semana, lo que "infla" los resultados de empleo, considerándolos como empleados y no como subempleados o en situación de desempleo encubierto.

En relación a la variación del empleo total registrado en las instituciones de Seguridad Social contra el tamaño de la PEA durante el periodo 1995-2007, se observa, al igual que en el caso argentino, una gran brecha entre el número de empleos registrados y el número total de personas que componen la PEA; el gráfico 5.6 muestra lo dicho anteriormente.

Gráfica 5.6: Empleo registrado vs. PEA de México



Fuente: elaboración propia con información de la STyPS, el ISSSTE, INEGI y el FMI

Es evidente que la brecha entre la PEA y los trabajadores registrados para el caso de México es muy grande, así, para el año 2008, los trabajadores registrados fueron un total de 16 millones 977 mil, frente a un total de 45 millones 460 mil personas que conformaban la PEA, la diferencia entre ambos

datos es de 28 millones 480 mil trabajadores, este número está integrado por trabajadores que prestan sus servicios de manera independiente (profesionales por régimen de honorarios), otros que son propietarios de empresas y finalmente los autoempleados, que consideramos son el grueso de este segmento. En el apartado de análisis sobre el trabajo informal se verán algunas de las proyecciones sobre su magnitud.

Sobre el comportamiento de los *salarios reales* en Argentina, un estudio realizado por Gaba y Lamela,[167] muestra el efecto de la crisis del 2001 y cómo, en el periodo 2003-2005, se experimentó cierta recuperación de los salarios reales, la síntesis nos la ofrece la tabla 5.3.

Tabla 5.3: Evolución de los Salarios Argentina

PERIODO	SECTOR PRIVADO		SECTOR PÚBLICO	NIVEL GENERAL
	REGISTRADO	NO REGISTRADO		
2001 / 2002				
NOMINAL	7.5%	- 3.8%	0.2%	3.1%
REAL*	- 14.9%	- 23.2 %	- 20.2 %	-18.2%
2002 / 2003				
NOMINAL	19.9%	1.3%	5.3%	12.2%
REAL*	5.0%	-12.0%	-8.3%	-2.1%
2003 / 2004				
NOMINAL	14.0%	14.1%	3.2%	11.1%
REAL*	9.2%	9.3%	-1.1%	6.4%
2004 / 2005				
NOMINAL	17.9%	10.7%	10.3%	14.7%
REAL*	7.4%	1.0%	0.6%	4.4%
ACUMULADO 2001 / 2005				
NOMINAL	73.3%	23.1%	20.1%	47.4%
REAL*	4.8%	-25.5%	-27.3%	-10.8%

*** Deflactado por el Índice de Precios al consumidor**
Fuente: Research BBVA, Banco Francés, Argentina

Como se observa entre 2001 y 2005 los salarios nominales en Argentina crecieron un 47%, sin embargo, los salarios reales disminuyeron en promedio

[167] Gaba, Ernesto y Lamela, Jorge; *Dinámica de los Salarios en Argentina*, Economic Watch, Servicio de Estudios Económicos de BBVA banco Francés, República de Argentina, Febrero del 2006.

un 10.8% durante todo el periodo. Entre 2001-2002, año de la crisis, la caída del salario real fue de 18.2% y entre 2002-2003 se ubicó en 2.1%, el efecto de la crisis se mostró durante esos tres años, para luego tener una modesta recuperación de 6.4% y 4.6% en los dos siguientes ciclos.

Para México, el deterioro de los salarios se ha dado desde la segunda mitad de la década de los 70`s. Normalmente para hacer comparaciones se toma como referencia el año de 1976 (cuando el salario real alcanzó su punto máximo), al realizar este procedimiento tenemos la tabla 5.4.

Tabla 5.4: Caída del Salario real en México

PERIODO	TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO	CRECIMIENTO ACUMULADO
Luis Echeverría (1971-1976)	5.4%	27%
José López Portillo (1977-1982)	-5%	-30%
Miguel De la Madrid (1983-1988)	-7%	-58%
Carlos Salinas (1989-1994)	-2%	-67%
Ernesto Zedillo (1995-2000)	-3.3%	-74%
Vicente Fox (2001-2006)	0.2%	-74%
Felipe Calderón (2006-2009)	-0.6%	-74%

Fuente: elaboración propia con datos de Ortiz[168]

Es evidente que la caída del salario real en México ha sido sistemática y no presenta, como en el caso argentino, rebote alguno; en los sexenios de López Portillo y de Miguel de la Madrid, se experimentaron las tasas más altas de caída del salario real, más aún el rasgo se acentuó y no se observa, en el mediano plazo, medidas tendientes a revertir este proceso.

[168] Ortiz Velásquez, Samuel; "México: 34 años de colapso del salario real", Publicado el Febrero 11 del 2010, Bajo Columna de opinión, en la página http://www.radio.larnr.org/?p=26825 consultado 10 de marzo del 2010.

El deterioro de los salarios reales afecta el nivel de vida, debido a la disminución del poder de compra que este proceso deriva. Cuando eso ocurre los individuos ven menoscabo en sus actividades cotidianas y en su capacidad para dar respuesta a las necesidades de gasto que el hogar en que viven enfrenta, esto eventualmente los impulsa a aceptar emplearse en otras actividades para completar su gasto familiar; no obstante, como es muy difícil emplearse en otro espacio formal (por la contracción del mercado y por cuestiones de tiempo para cubrir otra jornada laboral completa), el trabajador se encuentra impulsado a considerar emplearse en el mercado de trabajo informal, en alguna actividad que pueda realizar en sus tiempos libres o de manera paralela a su labor formal.

Aunado a lo anterior, se constituye lo que para Valencia es el "núcleo básico"[169]: la *creciente pérdida de derechos laborales y sociales* para los trabajadores de ambos sexos y, diríamos nosotros, la creciente incapacidad de los trabajadores para responder a tal situación; desde esta perspectiva podemos aseverar que estamos hablando de un acto de despojo, es decir, los trabajadores adquirieron derechos y prestaciones otorgadas por la Ley a través de los años y la tendencia es a despojarlos de algo que ya habían logrado, que se les retira aún cuando está consignado en las leyes de la materia, lo cual constituye violaciones a la Ley ante las cuales la autoridad de la materia no ejerce la severidad jurídica requerida para detener estos actos de violación a la Ley.

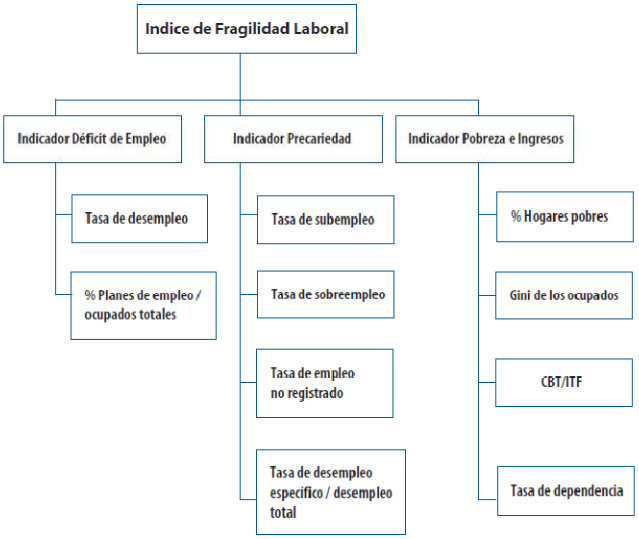
Para el caso argentino, existe un índice elaborado por el Ministerio del Trabajo que busca mostrar, entre otras cosas, e*l nivel de incumplimiento de las leyes laborales que se da en aquel país*. El indicador es denominado *Índice de Fragilidad Laboral* (IFL) y considera tres dimensiones: 1. el déficit de empleo, 2. la precariedad laboral y 3. la pobreza e ingresos. La precariedad laboral es opuesta a lo que se ha dado en llamar Trabajo Decente, noción promovida por

[169] Sotelo Valencia, Adrián; op. cit. p. 2

la Organización Internacional del Trabajo y que, para el caso argentino, existe un programa de acción tendiente a lograr mejorar los indicadores laborales, hasta lograr que las condiciones laborales adquieran las características que implica el Trabajo Decente.

La segunda de estas tres dimensiones indica, tanto los desvíos respecto a la normativa vigente, así como otras situaciones que pueden indicar fragilidad adicional en la situación laboral del mercado de trabajo, el diagrama 5.1 muestra la composición de este índice.

Diagrama 5.1: composición del IFL



Fuente: Ministerio del Trabajo, Argentina[170]

La *variable Tasa de Subempleo* (TSuE), muestra la situación de precariedad, ya que contabiliza a quienes trabajan involuntariamente menos horas de lo que se define como jornada laboral legal. Refleja de alguna manera el ciclo económico, ya que crece con la recesión, como actividades refugio, y cae con

[170]Cfr. *Índice de Fragilidad Laboral, Marco Conceptual y Desarrollo Metodológico*; Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, 2003.

la recuperación. En muchos casos también está asociada a la falta de registro del trabajador y a las actividades de menor productividad.

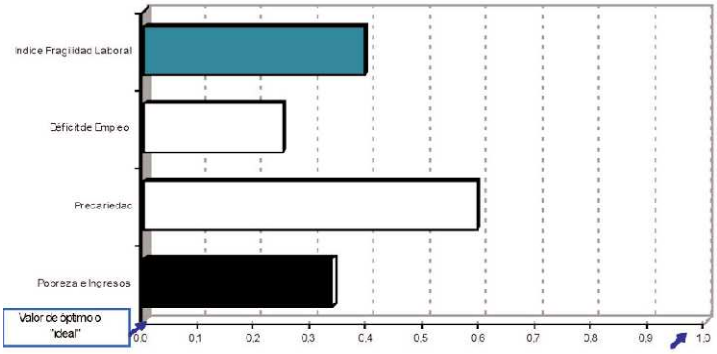
La *Tasa de Sobreempleo (TSoE),* contempla a quienes trabajan más de 48 horas semanales. En este caso, también el hecho de trabajar jornadas extendidas implica que los ingresos de la jornada legal no son suficientes, o que requieren una dedicación adicional por motivos varios, que desvían de una norma socialmente aceptada.

En cuanto a la *Tasa de Empleo no Registrado* (TEnR), ésta mide la proporción de los asalariados a los que no se les hacen descuentos jubilatorios o contribuciones a la seguridad social. Este segmento tiene además, la característica de menores recursos legales a la hora de la interrupción del contrato de manera unilateral por parte del empleador. Indudablemente está relacionado a la precariedad por una doble vía: por su relación contractual con el empleador, o por estar en establecimientos que no tienen formalizado su accionar.

Por último, la *Tasa de Desocupación Específica de los Jefes de Hogar* (TDEJH), resulta de comparar la Tasa de desocupación los jefes de hogar contra Tasa de desocupación general, de esta forma, la medición del desempleo de jefes de hogar es una variable adicional de precariedad, aunque cruza también otro grupo de variables, como es el caso de ingresos y pobreza, pero sin duda donde la tasa de desempleo específica de jefes es mayor a la general, la situación muestra una precariedad superior, por lo que significa el desempleo de la cabeza de la familia y sus dependientes.

El último informe sobre el IFL corresponde al año 2006, el gráfico 5.7 muestra la situación en que se encuentra este indicador:

Gráfica 5.7: Índice de precariedad laboral en Argentina
Total de aglomerados urbanos 2º semestre 2006



Fuente: Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Como se aprecia, en la composición del IFL, la *precariedad laboral* se muestra como el indicador más elevado, cercano al 0.6, frente al *déficit de empleo* que se coloca ligeramente por debajo del 0.25 y del *indicador de pobreza* que se ubica en ligeramente por encima del 0.3, en la tabla 5.5 se puede apreciar su comportamiento desde el 2003.

Tabla 5.5: Evolución del IFL y sus componentes por semestre.

	2° sem 03	1° sem 05	2° sem 05	1° sem 06	2° sem 06	Variación 2° sem 03 vs 2° sem 06	Variación 2° sem 05 vs 2° sem 06	Variación 1° sem 06 vs 2° sem 06
IFL	0.606	0.514	0.463	0.446	0.391	-35%	-16%	-12%
Déficit de empleo	0.581	0.423	0.329	0.326	0.246	-58%	-25.09%	-24%
Tasa de desempleo	0.710	0.530	0.410	0.432	0.343	-52%	-16%	-21%
% planes de ocupados	0.450	0.310	0.250	0.220	0.150	-67%	-40%	-32%
Precariedad	0.673	0.643	0.632	0.621	0.592	-12%	-6.39%	-5%
Tasa de subempleo	0.590	0.420	0.400	0.358	0.334	43%	17%	7%
Tasa de sobreempleo	0.680	0.760	0.820	0.785	0.811	19%	[illegible]%	3%
Desempleo jefes/total	0.600	0.620	0.550	0.619	0.517	-14%	-6%	-16%
Tasa empleo no registrado	0.820	0.780	0.750	0.724	0.705	-14%	-6%	-3%
Pobreza e ingresos	0.565	0.478	0.429	0.389	0.335	-41%	-21.80%	-14%
% hogares pobres	0.780	0.610	0.520	0.480	0.399	-49%	-23%	-17%
CBT/ITF	0.380	0.260	0.200	0.180	0.116	-69%	-42%	-36%
Gini ocupados	0.620	0.510	0.530	0.445	0.397	-36%	-25%	-11%
Tasa de dependencia	0.480	0.540	0.460	0.452	0.430	-10%	-6%	-5%

Fuente: Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina

Es posible observar que el IFL, ha venido mejorando para todos sus componentes a partir del segundo semestre del 2003. La reducción del índice entre el 2º Semestre de 2005 y 2006 fue de un 15,5%, pasando el mismo de 0.463 a 0.391. Hay que consignar que el primer valor del que se tiene referencia fue de 0.606. El componente *déficit de empleo,* es el que explica la mayor parte de la reducción, con una mejora del 58 % en comparación con el primer dato.

La *precariedad* es la que continúa estando más lejos de los valores óptimos, y a su vez se redujo menos. La misma tiene un valor de 0.592 en 2006 frente a 0.673 en 2003, con una mejora del 12%; al desagregar el índice se ve que la tasa de sobreempleo y de empleo no registrado, son las que reportan el mayor valor y la primera no disminuyó, sino que aumentó de 0.680 a 0.811, siendo la única que reporta cifras positivas.

Para el caso de México no existe indicador alguno que se equipare al IFL argentino, su realización equivaldría a aceptar que el conjunto de medidas emprendidas por los últimos gobiernos de corte neoliberal han provocado el deterioro de las condiciones de trabajo y consentido la violación de la legislación laboral, permitiendo que se adopten medidas que atentan contra dichas leyes, es por ello que, para este caso, se tomó el histórico de huelgas emplazadas y declaradas.

Por otra parte, se puede afirmar que el derecho de huelga constituye el principal mecanismo de fuerza con que cuentan los trabajadores para negociar con los patrones la revisión de sus condiciones de trabajo; por ello, el número de huelgas que estallaron y fueron validadas por las autoridades laborales se constituye como un indicador relevante, este dato puede ser considerado como

la respuesta organizada de los trabajadores frente a la violación de sus derechos laborales y precarización de sus condiciones de trabajo.

Además, si los trabajadores organizados logran mejoras, la situación de los trabajadores no organizados se ve, en cierta medida favorecida, puesto que aquellos marcan un referente sobre los niveles salariales y las prestaciones a las que pueden aspirar todos los demás.

Para el caso de México se revisó el número de huelgas declaradas y estalladas para analizar la situación sobre pérdida de derechos laborales. En este sentido, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), publica una serie histórica sobre el comportamiento de las huelgas y construye el *Coeficiente de Estallamiento* (CE), este indicador refleja el número de huelgas que estallaron frente al número de huelgas declaradas, en la tabla 5.6 se muestra como se ha comportado desde 1994.

Tabla 5.6: Resumen de Emplazamientos, Huelgas, Trabajadores y Coeficiente de Estallamiento

Periodo	Emplazamientos a Huelga		Huelgas Estalladas				Trabajadores Involucrados		Coeficiente de Estallamiento [1]
	Registrados	Terminados	Mensuales	Acumuladas	Terminadas	Vigentes	Mensuales	Acumulados	
1994	7.490	7.573	116	116	116	0	27.134	27.134	1,4
1995	7.676	7.429	96	96	96	0	12.249	12.249	1,2
1996	7.621	7.638	51	51	49	2	54.582	54.582	0,6
1997	8.047	7.710	39	39	39	0	9.375	9.375	0,5
1998	7.352	7.387	33	33	33	0	10.818	10.818	0,4
1999	7.972	7.508	32	32	32	0	50.195	50.195	0,4
2000	8.282	7.836	26	26	26	0	60.015	60.015	0,3
2001	6.821	6.833	35	35	35	0	23.234	23.234	0,6
2002	6.042	6.189	45	45	44	1	22.660	22.660	0,7
2003	5.909	5.964	44	44	43	1	11.797	11.797	0,6
2004	6.122	6.240	38	38	38	0	24.628	24.628	0,7
2005	6.646	6.694	50	50	47	3	12.208	12.208	0,9
2006	7.390	7.304	55	55	54	1	59.788	59.788	0,6
2007	9.045	9.114	28	28	21	7	10.601	10.601	0,3
2008	10.814	10.832	21	21	14	7	13.242	13.242	0,2

[1]Se refiere a la relación de las huelgas estalladas entre el total de emplazamientos del mes correspondiente de emplazamiento.

Fuente: Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo con información de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, STPS.

El número de conflictos laborales declarados, emplazamientos a huelga, ha ido en aumento en los últimos 15 años, pasando de 7 490 en 1994 a 10 814 en 2008; sin embargo, el número de huelgas estalladas ha sufrido una disminución sensible, pasando de 116 a 21 para los mismos años, -el año 2008 marco el record histórico de menos huelgas estalladas para el periodo de 15 años-, este hecho es representado por el CE que pasó de 1.4, en 1994, a 0.2% en 2008 y de manera preliminar el dato se sitúa en 0.1% para el 2009.

Lo anterior no quiere decir que los trabajadores en México no tengan elementos para inconformarse por su situación laboral y sus revisiones contractuales, sino que más bien ha ocurrido lo que señala Fernández Arras[171] sobre que desde la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT), se acotó el derecho a huelga al incluir en artículo 923 la declaración de existencia o en su caso inexistencia de la huelga si no se cumplen con las formalidades expresadas en la Ley; además, se reserva el derecho del emplazamiento a la organización sindical que en ese momento sea reconocida por las autoridades en materia laboral; la reducción del Coeficiente de Estallamiento puede ser interpretado como un profundo debilitamiento de la capacidad de respuesta por parte de los trabajadores para enfrentar el deterioro de sus condiciones laborales.

En ambos casos, Argentina y México, se muestra cómo las condiciones de empleo se han deteriorado de manera continua, este comportamiento que ha presentado el empleo formal sienta las bases para que la informalidad se convierta en la forma más importante del empleo en ambos países, esta situación que se revisará en el siguiente apartado.

[171]Sobre el asunto de cómo se recompuso la legislación laboral en México revisar Fernández Arras, Arturo; *La reforma laboral de 1980 y sus efectos en el Derecho Colectivo de trabajo en México,* consultado en: http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev20/La%20reforma%20laboral%20de%201980%20y%20sus%20efectos%20en%20el%20derecho%20colectivo%20de%20trabajo%20en%20mexico.pdf, el 10 de abril del 2010.

5.2 La situación la informalidad en el Gran Buenos Aires (GBA) y en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

La informalidad es uno de los principales problemas del mercado laboral. Su crecimiento en los últimos años muestra que no es un fenómeno que pueda ser considerado como temporal o marginal. Además, la mayor parte de los nuevos empleos se han creado en la economía informal. Una de las razones que se plantean para explicar esta evolución, es que las políticas de estabilización y ajuste estructural de los ochenta y noventa, además de generar un crecimiento de la pobreza, del desempleo y el subempleo, contribuyeron a la expansión de la Economía Informal.

El informe de la Decimosexta Reunión Regional Americana de la OIT,[172] realizada en 2006, estima que la *Economía Informal* afecta aproximadamente al 75% de los trabajadores en América Latina, además contribuye con aproximadamente el 40% del PIB de la región y, durante los últimos 15 años, representó el 70% del número total de empleos creados.

Es sabido que existen diferentes métodos para estimar la magnitud del sector informal, los mismos pueden separarse en tres clases[173]: directos, indirectos y modelísticos (model approach).

Los métodos directos parten de formular una definición precisa sobre cuáles son las características que deben tener los trabajadores o unidades productivas informales y, generalmente, utilizan información de encuestas o declaraciones

[172] Apella, Ignacio; *Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina 2009.
[173] Ibídem, pág. 8-10

de impuestos. Las encuestas permiten conocer el nivel de ingresos de la población, características ocupacionales y, en muchos casos también analizan el nivel de cumplimiento fiscal del establecimiento empleador. Este método ha sido criticado porque requiere de la buena voluntad de los encuestados para revelar su nivel de ingreso, cuestión que por lo regular es muy delicada de modo que se tiende a proporcionar datos diferentes a los reales.

Los métodos indirectos son de naturaleza macroeconómica, combinan diversas variables agregadas y un conjunto de supuestos para generar estimaciones sobre el total de la actividad económica. Dentro de los principales métodos indirectos se encuentra la discrepancia entre el ingreso agregado y el gasto agregado estimados por el Sistema de Cuentas Nacionales.

Dentro del tercer grupo de métodos denominado modelístico (model approach), el más popular es el denominado “indicador de causas múltiples” (MIMIC). El cual establece que el tamaño de la *Economía Informal* puede ser modelada, pese a ser inobservable porque algunas de sus causas, como el incremento de las cargas fiscales, y sus efectos, como el aumento de la demanda de dinero, pueden ser observados directamente. No obstante, sus resultados son muy sensibles a cambios en la información y por la carencia de un marco teórico que justifique la selección de las variables que son incluidas como causas y efectos.

a) La situación a nivel nacional en ambos países

Ya se han presentado los datos que nos muestran la situación del empleo y desempleo en los países analizados, sin embargo, nuestra intención es reconocer el número de personas que están ocupadas en la Economía

Informal, primero a nivel nacional, y después en las Zonas Metropolitanas estudiadas.

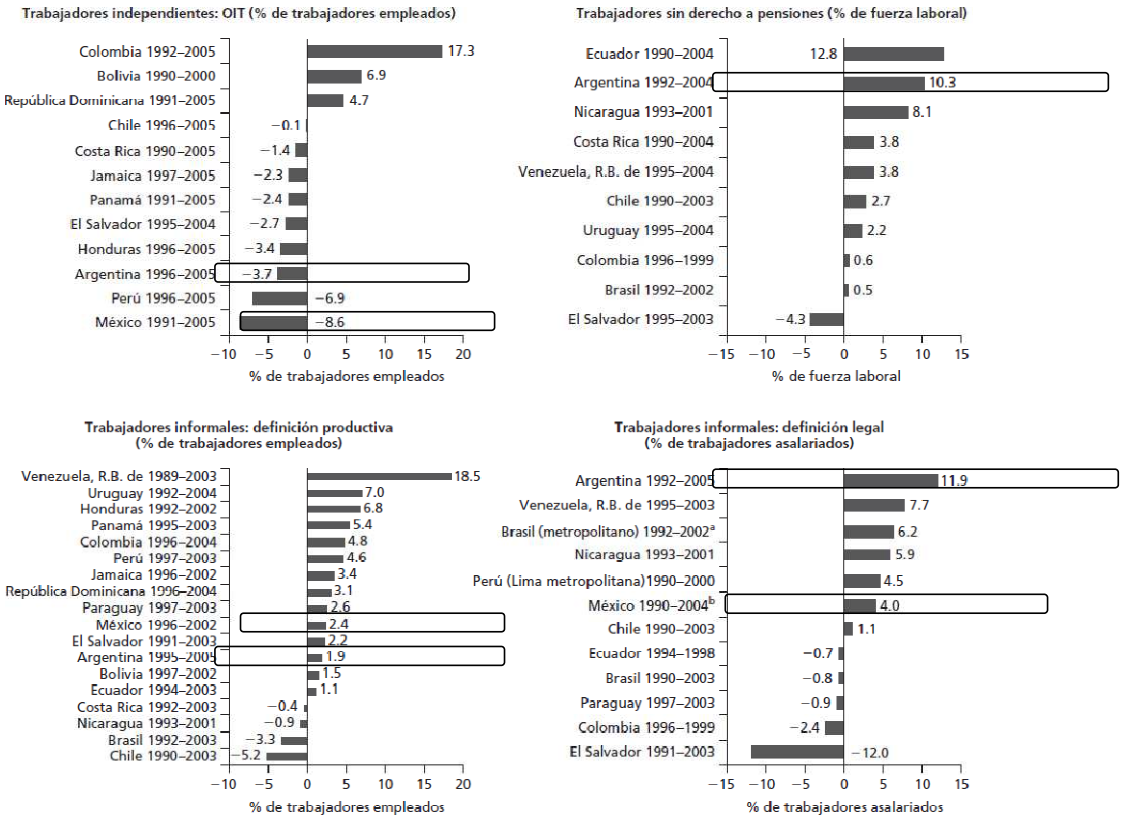
También se ha señalado que existen diversos métodos para estimar el número de trabajadores en situación de Informalidad, esta diversidad de métodos provocan que las cifras no coincidan y que en la mayor parte de las veces, los datos difieran por amplios márgenes.

En la investigación se obtuvieron datos que dan cuenta de la gran diferencia que existe en la estimación de la informalidad, estas diferencias a veces son explicadas bajo el supuesto de que no es claro lo que se está midiendo –es lo que dice el Banco Mundial-, pero por otro lado, podemos suponer que el problema de fondo son los esquemas de interpretación usados para explicar cómo se comporta el mercado de trabajo, esa es la base fundamental de las diferencias sobre la caracterización y medición de la dinámica del sector.

Un estudio elaborado por investigadores del Banco Mundial,[174] sobre la informalidad en América Latina y dado a conocer en 2007, presenta datos que permiten apreciar la diferencia de criterios ocupados para estimar el tamaño del fenómeno. En el mismo estudio, el Banco Mundial reconoce que es un tema de gran importancia por los efectos colaterales que ha generado en el nivel de vida y condiciones de trabajo en la región. La gráfica 5.8 nos ubica en los datos.

[174] Perry, Guillermo, et. al.; *La informalidad: escape y exclusión;* serie Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial Washington D.C. 2007

Gráfica 5.8: Tendencias en la Informalidad de acuerdo a diversas definiciones



Fuente: Perry, Guillermo, Banco Mundial[175]

En el primer segmento de gráficas, gráfica superior izquierda, el ritmo de crecimiento de los trabajadores independientes en el periodo 1995-2001 indica que estos trabajadores disminuyeron 3.7 y 8.6%, para Argentina y México respectivamente; estos datos contrastan con el aumento de personas que trabajan sin derecho a pensión, gráfica superior derecha, para el caso de

[175] Los datos a nivel mundial sólo están disponibles para las definiciones de informalidad medida por trabajadores independientes y por trabajadores sin derecho a pensiones, dos medidas adicionales son calculadas en base a encuestas de hogares. En la definición "productiva" se considera que una persona es un trabajador informal si es *trabajador independiente no calificado*, trabajador asalariado en una empresa privada pequeña o trabajador sin ingreso por otra parte la definición "legalista", un trabajador asalariado es informal si su empleo no le da derecho a una pensión por jubilación.

Argentina se incrementó en promedio un 10.3% durante el periodo 1992-2004, no se cuenta con el dato de México en ese estudio, pero se puede inferir con los datos del apartado anterior.

Si por otro lado atendemos la estadística sobre el número de trabajadores informales con base a la definición productiva, gráfico inferior izquierdo, se observa, entre 1995-2005, un incremento de 1.9 y 2.4% para Argentina y México respectivamente, en cuanto a la definición legal sobre trabajadores informales, gráfica inferior derecha, muestra que para el periodo 1990-2005, el número de trabajadores informales por definición legal creció en Argentina un 11.9%, mientras que en México creció 4% para el referido periodo.

Los datos son obtenidos de formas diversas apoyándose en encuestas de empleo y a los hogares. Las estimaciones nos plantean el tipo de situación en que se encuentran los trabajadores, pero no necesariamente muestran datos totalmente coincidentes, podemos suponer que lo anterior se debe a las diversas definiciones y estrategias metodológicas ocupadas, que a su vez, como ya se dijo, entrañan diferentes interpretaciones sobre la dinámica de la Informalidad.

De esta forma, si se piensa que el trabajo debe ser un factor que opere libremente sujeto a las fuerzas de la oferta y la demanda, entonces la legislación laboral se interpreta como un lastre que impide la eficiente operación del mercado del factor, donde los trabajadores serían vistos como microunidades de producción que virtualmente, actuarían de manera independiente ofertando sus servicios al mejor postor, bajo esta óptica y en sus expresiones más radicales el trabajador sería calificado como microempresario (dueño de su propia empresa que es él mismo).

El referido informe del Banco Mundial señala que la situación del fenómeno de la informalidad se juega básicamente, bajo dos perspectivas que se concentran

en primer término, en la informalidad generada por la exclusión de los beneficios del Estado y, en segundo término, la que se debe a las decisiones voluntarias de escape que resultan de cálculos de costo-beneficio privados que realizan los individuos y les obligan a no incluirse en el sector formal, según ellos ambos son marcos analíticos complementarios en lugar de opuestos; en definitiva el enfoque que ocupan los investigadores del Banco Mundial está en línea con el discurso económico ortodoxo.

El problema consiste en considerar que la decisión de no incluirse en el segmento formal, debido a los cálculos personales costo –beneficio, y no como resultado de situaciones estructurales que impulsan a salir de la formalidad por la precariedad generada por las medidas implementadas, oculta la responsabilidad social que la entidad gubernamental en ese proceso de precarización y la dinámica del sistema económico que, mediante su lógica estructural, ha generado fenómenos que acentúan la polarización del mercado laboral.

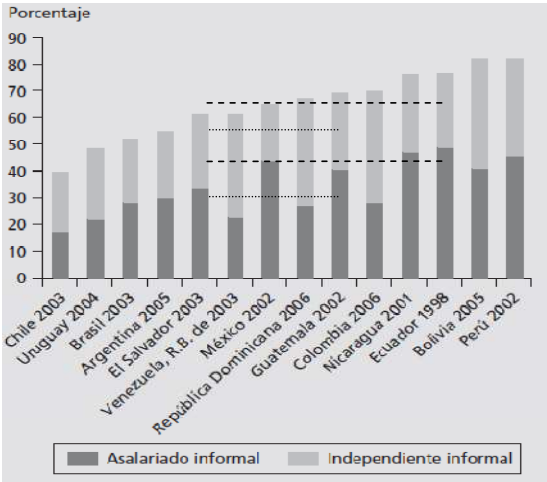
El mismo informe señala que si tomamos como base a los trabajadores asalariados y dentro de estos los trabajadores no registrados en el sistema de seguridad social, el empleo informal asciende a 54% del empleo urbano total en la región de América Latina, este porcentaje estaría comprendiendo a dos grupos: 1) *Trabajadores Informales Independientes*[176] (TII) -representan un 24% de la totalidad del empleo urbano en la región- y 2) los *Trabajadores Informales Asalariados*[177] *(TIA)* -que representan aproximadamente 30% del

[176] El *sector independiente informal* incluye a los propietarios de microempresas y a los profesionales independientes, así como a los artesanos, trabajadores del bricolaje, obreros de la construcción, choferes de taxis, y vendedores callejeros.

[177] El *sector informal asalariado* abarca en gran medida a los empleados domésticos, trabajadores familiares sin sueldo, trabajadores de microempresas, y los que trabajan en empresas más grandes bajo arreglos laborales informales. Las características que se correlacionan de manera más marcada con el empleo informal son el tamaño de la empresa (10 empleados o menos), educación (nivel educativo menor a secundaria completa), sector industrial (construcción, agricultura, comercio minorista y transporte), duración del empleo (menos de un año), edad (los asalariados informales son predominantemente jóvenes, mientras que los trabajadores independientes son en su mayoría personas de mayor edad), y la situación familiar de las mujeres (mujeres casadas, que tienen hijos).

empleo total urbano de la región y más de la mitad del trabajo informal-, lo anterior se muestra en la grafica 5.9.

Gráfica 5.9: Distribución de trabajadores informales en áreas urbanas de Latino América



Fuente: Perry, Guillermo Banco Mundial[178]

Para el caso de México los Trabajadores Asalariados Informales, representan alrededor del 42% del total de empleo, mientras que los Trabajadores Informales Independientes representan alrededor del 21% del total de los trabajadores. En cuanto a Argentina igualmente los TAI son el mayor porcentaje representando el 30%, mientras que los TII se ubican alrededor de un 25%.

Existe una heterogeneidad considerable al interior de estos dos subsectores de la Informalidad, en ambos casos se encuentran tanto trabajadores informales voluntarios como los involuntarios y una amplia gama de trayectorias laborales.

[178] Los datos a nivel mundial sólo están disponibles para las definiciones de informalidad medida por trabajadores independientes y por trabajadores sin derecho a pensiones, dos medidas adicionales son calculadas en base a encuestas de hogares. En la definición "productiva" se considera que una persona es un trabajador informal si es *trabajador independiente no calificado*, trabajador asalariado en una empresa privada pequeña o trabajador sin ingreso por otra parte la definición "legalista", un trabajador asalariado es informal si su empleo no le da derecho a una pensión por jubilación.

Por ejemplo, mientras que en promedio los trabajadores asalariados de las microempresas quisieran tener un trabajo en el ámbito formal o un empleo independiente; cerca de la mitad de los empleados de las microempresas de México son miembros familiares que no reciben sueldo y cuya presencia en la informalidad probablemente refleje una combinación de consideraciones profesionales y personales. Por otra parte en Argentina, la introducción de contratos temporales y la debilidad en la fiscalización de las leyes impositivas y laborales, parecen haber incidido en el aumento observado en la fracción de empleados que no realizan contribuciones a la seguridad social.

El Empleo Informal Asalariado, es también una opción para muchos trabajadores mayores que carecen de las destrezas o del capital para trabajar en forma independiente o conseguir un empleo asalariado formal, o que optan por salirse de la formalidad debido a que, por ejemplo, ya no pueden acumular un número suficiente de años de empleo formal para asegurarse una pensión adecuada, de esta forma y ante la precarización del salario y la disminución real de las pensiones, se ha provocado el que las personas de mayor edad se incluyan en la *Economía Informal*.

Hasta este momento, se han mostrado las cifras que corresponden a cada país, pero el objeto del presente estudio es revisar qué ha ocurrido en las dos principales áreas urbanas del cada país, esto es el conglomerado urbano denominado el Gran Buenos Aires y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; en primer lugar cabe recalcar que al acentuarse la concentración poblacional en los centros urbanos se disparó el fenómeno de crecimiento metropolitano, este último fenómeno implica que se han rebasado las divisiones administrativas definidas por la estructura política del país, ello significa una serie de problemas y situaciones propias de la gestión metropolitana, la coordinación entre los distintos niveles y órdenes de gobierno se hace extraordinariamente importante, debido a lo anterior, la dinámica

metropolitana se impone ante la estructura administrativa previamente delineada.

Otra razón es que las ciudades seleccionadas tienen características de lo que se ha denominado *Ciudades globales*.[179] El *Grupo de Estudio y Red de Trabajo sobre Globalización y Ciudades Globales* (GaWC), establece una clasificación de ciudades en tres jerarquías (Alfa, Beta y Gamma), la clasificación y las características de cada una de éstas se aprecian en el cuadro 5.1.

Cuadro 5.1: Clasificación de ciudades (GaWC)

Ciudades Alfa	• Ciudades cuyas actividades económicas y decisiones en el rubro de **servicios avanzados al productor** tienen un alcance global; • Concentran el **mayor número de empresas transnacionales** y de sus matrices; • Centralizan las **decisiones de "comando y control"** en el mapa de ciudades mundiales
Ciudades Beta	• Zonas metropolitanas o aglomeraciones cuyos mercados abarcan un radio **regional, transnacional o continental**; • Concentran infraestructura de **transporte importante y de bajo costo**, además de reproducir algunos **rasgos de las Ciudades Alfa**.
Ciudades Gama.	• Ciudades de **importancia nacional**; • **No tienen un papel de liderazgo** en el sistema mundial de ciudades y llegan a concentran filiales de empresas transnacionales • Su economía se distingue por una fuerte actividad de **servicios al productor local.**

Fuente: Paredes Castillo[180]

Esta clasificación se subdivide a su vez en niveles, llegando a una clasificación de 10 niveles específicos, tal como lo muestra el esquema 5.1.

[179] Assuad, Norman, "Potencial y Retos, de la Ciudad de México como Ciudad Global", ponencia presentada en el *Foro Económico de la Ciudad de México 2010*, 25 y 26 de enero del 2010; México, Según Assuad, existen tres clasificaciones para el caso de las Ciudades Globales; la primera corresponde a la que realiza el *Grupo de estudio y Red de Trabajo sobre Globalización y Ciudades Globales* (GaWC) del Departamento de Geografía de la Universidad de Loughborough, Reino Unido, que ha realizado estudios para los años de 1998,2000,2004 y el más reciente en 2008; el segundo *el Índice de Ciudades Globales* (ICG), elaborado por la revista de Política Exterior, A.T. Kearney y el Consejo de Chicago en Asuntos Globales en 2008; y, en tercer lugar *el Índice de Poder Global de las Ciudades* (GCPI) del Instituto para Estrategias Urbanas en "The Mori Memorial Foundation" de Tokio Japón para el 2009.

[180] Paredes Castillo, Fernando, "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Fortalezas y debilidades en el contexto global", ponencia presentada durante *Foro Económico de la Ciudad de México 2010*, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad,. Enero del 2010.

Esquema 5.1: clasificación de ciudades Globales (GaWC)

Fuente: Paredes Castillo

Este estudio, para el año 2008, colocó a la Ciudad de Buenos Aires en la clasificación Alpha-alpha y la Ciudad de México como Alpha (-), el cuadro siguiente muestra un detalle mayor de las ciudades contempladas en la mencionada clasificación.

Cuadro 5.2: Clasificación de ciudades globales (GaWC) 2008

Ciudades Alfa ++:	Ciudades Beta +:	Ciudades Gama +:
•Nueva York, Londres	•Melbourne, Los Ángeles, Barcelona, Johannesburgo, Washington D.C., Manila, Atlanta, Bogotá, Nueva Delhi, San Francisco, Tel Aviv, Bucarest, Berlín, Helsinki, Oslo, Dubai, Ginebra, Copenague, Riyadh, Hamburgo, El Cairo	•Ciudad de Panamá, Chennai, Casablanca, Brisbane, Denver, Vancouver, Stuttgart, Quito, Zagreb, Ciudad de Guatemala, Ciudad del Cabo, Minneapolis, San José, Santo Domingo, Liubliana, Seattle, Shenzhen, Manama
Ciudades Alfa +:		
•Hong Kong, París, Singapur, Tokyo, Sydney, Beijing, Shanghai		
Ciudades Alfa:	**Ciudades Beta:**	**Ciudades Gama:**
•Milán, Madrid, Seúl, Moscú, Toronto, Bruselas, Mumbai, **Buenos Aires**, Kuala Lumpur	•Bangalore, Luxemburgo, Jeddah, Munich, Kuwait, Dallas, Boston, Kiev, Lima, Miami	•Guadalajara, Amberes, Calcuta, Filadelfia, Rotterdam, Perth, Lagos, Manchester, Amman, Portland, Riga, Wellington, Detroit, Guayaquil
Ciudades Alfa -:	**Ciudades Beta -:**	**Ciudades Gama -:**
•Varsovia, São Paulo, Jakarta, Zurich, **Ciudad de México**, Amsterdam, Dublín, Bangkok, Taipei, Roma, Estambul, Chicago, Lisboa, Frankfurt, Estocolmo, Viena, Budapest, Praga, Atenas, Caracas, Auckland, Santiago de Chile	•Houston, Guangzhou, Dusseldorf, Sofía, Beirut, Nicosia, Karachi, Montevideo, Río de Janeiro, Montreal, Bratislava, Nairobi, Ho Chi Minh City	•Oporto, San Petersburgo, Edimburgo, Tallinn, San Salvador, San Diego, Port Louis, Calgary, Birmingham, Almaty, Islamabad, Doha, Vilnius, Colombo

Fuente: Paredes Castillo

Esta clasificación coloca a la ciudad de Buenos Aires como la mejor posicionada en América Latina y a la Ciudad de México en tercer lugar en la región, sólo después de Buenos Aires y Sau Paulo (Brasil). Lo anterior significa que sus actividades económicas y decisiones en el rubro de servicios avanzados al productor tiene un alcance global y, además, concentran el mayor número de empresas transnacionales y de sus matrices, aunado a que centralizan las decisiones de "comando y control" en el mapa de ciudades mundiales.

Sin embrago, también podemos señalar que estas ciudades están llenas de contradicciones y asimetrías en el ámbito social y político, muestra de esta aseveración son las cifras que se reportan sobre la economía y el empleo informal en estas zonas metropolitanas.

b) Situación de la informalidad en el Gran Buenos Aires (GBA)

En 1948, el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires promulgó un decreto que le dio esta denominación al área urbana y rural a 15 partidos[181] cercanos a la ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin embargo con el paso del tiempo, se han ido agregando más partidos. En la actualidad, según la denominación del INDEC y como ya se ha referido, el GBA se compone de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos pertenecientes a la provincia de Buenos Aires.

Ese total de partidos se puede dividir en dos grandes grupos, el primero conformado de 14 partidos, está integrado por aquellos que están completamente urbanizados y, el segundo, formado por otros 10 parcialmente urbanizados, dan continuidad urbana a la ciudad desde mediados del siglo XX;

[181] Los partidos son unidades básicas de gestión política-administrativa y corresponden en estructura a nuestros municipios. En la actualidad sólo la provincia de Buenos Aires cuenta con 135 partidos, cada Partido comprende una o más localidades, de las cuales una es denominada cabecera y es sede del gobierno municipal, quien lo encabeza es denominado Intendente. Por lo regular las localidades-cabecera de los partidos tienen el mismo nombre que éstos.

es posible identificar un tercer gran grupo que con el avance de urbanización, se han integrado a ese grupo aunque no de manera administrativa; los nombres y clasificación señalada se aprecia en cuadro siguiente:

Cuadro 5.3: Partidos del GBA

Partidos completamente urbanizados	Partidos parcialmente urbanizados	Partidos de continuidad urbana (que no pertenecen administrativamente al GBA)
Avellaneda	Almirante Brown	Escobar
General San Martín	Berazategui	General Rodríguez
Hurlingham	Esteban Echeverría	Marcos Paz
Ituzaingó	Ezeiza	Pilar
José C. Paz	Florencio Varela	Presidente Perón
Lanús	La Matanza	San Vicente
Lomas de Zamora	Merlo	
Malvinas Argentinas	Moreno	
Morón	San Fernando	
Quilmes	Tigre	
San Isidro		
San Miguel		
Tres de Febrero		
Vicente López		

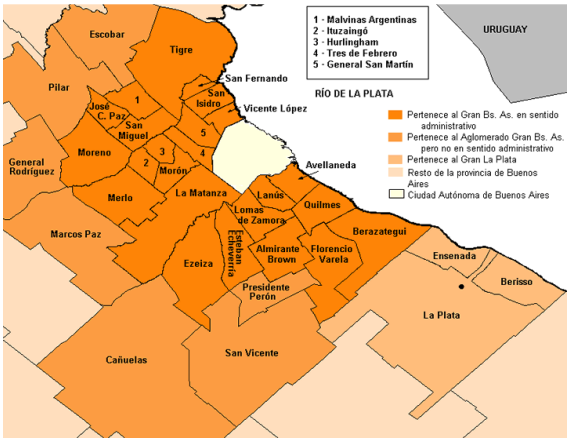
Fuente: INDEC

Este amplio número de entidades ha llevado a la generación de otras clasificaciones, la más conocida es la que refiere cordones o coronas[182] (son tres), que refiere a una serie de anillos sucesivos ubicados según su proximidad alrededor de la Ciudad de Buenos Aires y una más es la que las clasifica por la ubicación geográfica de los partidos (Norte, Oeste y Sur).

En los siguientes mapas se muestran las divisiones y estructura geográfica de ambas denominaciones elaboradas sobre esta ciudad.

[182] Esta clasificación supone una cierta homogeneidad para cada uno de ellos, resultado de los distintos momentos en que se desarrollaron y a medida que se extendía el aglomerado, sus condiciones habitacionales, la infraestructura presente y la densidad de población el **Primer Cordón** está formado por: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro, **Segundo Cordón**: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (una parte), Almirante Brown; y el **Tercer Cordón:** La Plata, Berisso, Ensenada, San Vicente, Pte. Perón, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Escobar y Pilar.

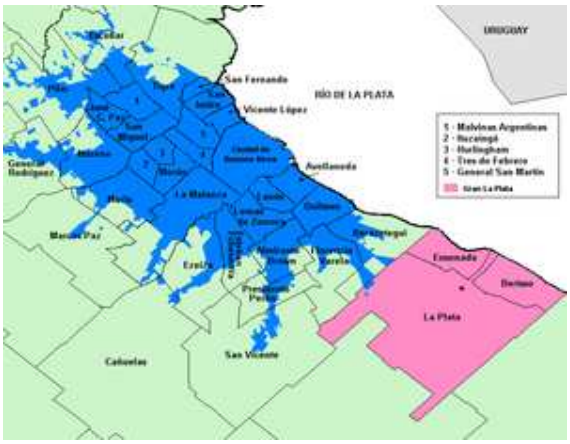
Mapa 5.1: Partidos que conforman el GBA



Fuente: INDEC

El Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), abarca lo que se denomina *mancha urbana*, es decir la zona hasta donde llega la continuidad de viviendas, buscando definir una realidad esencialmente móvil. La definición del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), es más amplia pero también menos precisa que la de Gran Buenos Aires, el mapa muestra la mancha urbana.

Mapa 5.2: Partidos y mancha urbana que conforma el Aglomerado del GBA



Fuente: INDEC

Proyecciones del INDEC indican que hacia mediados del 2009, el aglomerado del GBA contaba con 12 millones 925 mil habitantes y alrededor de 5.3 millones de trabajadores. La tabla 5.7 muestra la dinámica poblacional de los centros urbanos en Argentina.

Tabla 5.7: Evolución poblacional de los centros urbanos de Argentina

Aglomerado urbano	1970	1980	1991	2001	2009
Aglomerado G.B.A.	8.435.840	9.969.826	11.297.987	12.046.799	12.925.000
Gran Córdoba	792.925	1.004.929	1.208.554	1.368.301	1.390.000
Gran Rosario	806.942	956.761	1.118.905	1.161.188	1.251.000
Gran Mendoza	477.810	612.777	773.113	848.660	894.000
Gran San Miguel de Tucumán	366.392	498.579	622.324	738.479	800.000
Gran La Plata	485.939	564.750	642.802	694.253	731.000
Mar del Plata	302.282	415.309	512.696	541.733	609.000
Gran Salta	176.216	261.638	370.904	468.583	527.000
Gran Santa Fe	246.184	334.913	406.388	454.238	500.000
Gran San Juan	222.601	291.707	352.691	421.640	461.000

Fuente: INDEC

El fenómeno urbano ha desbordado continuamente las divisiones administrativas lo cual marca una profunda interacción y codependencia de las entidades involucradas. La metrópoli que se conformó alrededor de la capital federal en Argentina, como se aprecia, ha tenido un proceso de crecimiento acelerado en los últimos 40 años.

Si consideramos que en 1970 la población total de Argentina era de 23 millones 364 mil habitantes y, para 2009 se estimaba una población total de 40 millones 134 mil habitantes, la tasa de crecimiento para el periodo fue de 41.78%. Durante el mismo periodo la población del GBA creció 52.22%, y el periodo más dinámico se mostró entre 1980 y 2009, cuando la tasa de crecimiento poblacional fue de 29.64%. Es así que el fenómeno urbano, donde se ha manifestado típicamente el fenómeno de la informalidad, ha delineado el

comportamiento social, político y económico del país; en esa metrópoli viven actualmente alrededor del 32% de argentinos.

En referencia a la magnitud del fenómeno de la informalidad en el *Gran Buenos Aires,* ocurre que en 2005 el MTEySS, el Banco Mundial y el INDEC, desarrollaron el "Módulo de Informalidad Laboral", que se incorporó a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). y que se aplica en el GBA, este esfuerzo está destinado a cuantificar y caracterizar el trabajo en la *Economía Informal*.

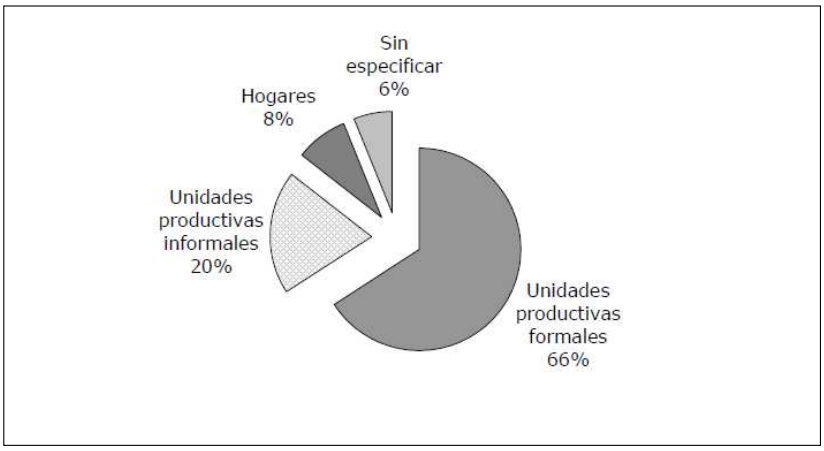
De acuerdo con información proveniente del Modulo de Informalidad Laboral para el GBA de la EPH, desarrollada durante el cuarto trimestre de 2005, el 75.6% de los ocupados se encontraba en relación de dependencia. De ese total, el 42.8% desarrolla su actividad en condición informal, habiendo declarado la mayoría (96.4%) que tal situación era la única bajo la cual el empleador los contrato, en tanto el 3.61% restante declaró haber elegido dicha condición a fin de contar con un salario neto más alto.

Entre los resultados alcanzados por el Módulo de Informalidad Laboral para el año 2008 se destacan los siguientes:

- El 45% de los trabajadores del GBA se encuentran insertos en puestos de trabajo informales.
- Un 20% del total de ocupados del área metropolitana se desempeña en unidades productivas informales, un 66% en unidades productivas formales (trabajo no registrado) y un 8% realiza actividad laboral informal en hogares.
- El grupo de trabajadores informales en unidades productivas formales representa el 14% de los ocupados y los trabajadores formales en unidades productivas formales representan más de la mitad de los ocupados del GBA (52.1%).

El gráfico 5.10 muestra lo antes dicho.

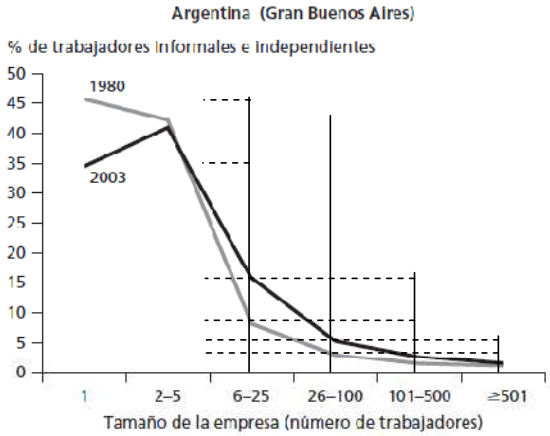
Gráfica 5.10: Informales ocupados según formalidad de la unidad productiva



Fuente: Novick , 2007[183]

Un dato obtenido de los análisis de las micro, pequeñas y medianas empresas es que la formalidad aumenta rápidamente con el tamaño de la empresa y su productividad, la gráfica de abajo muestra lo antes dicho.

Gráfica 5.11|: Trabajadores informales según tamaño de empresa



Fuente: Perry, Guillermo Banco Mundial

[183] Novick, Marta; *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007*; Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, 2007. pág.8

La gráfica sugiere que, a medida que la empresa crece el número de trabajadores informales disminuye, esto puede deberse a que su demanda de los servicios asociados con las instituciones formales aumenta, al igual que aumenta la probabilidad de detección por las autoridades, es así que los prohibitivos trámites burocráticos para registrarse parecen tener mayor peso en Argentina; además, se aprecia que el comportamiento entre 1980 y 2003 es muy consistente en su tendencia; sin embargo, se aprecia que en las empresas del primer segmento –las compuestas de un solo empleado en condición de informalidad-, disminuyó del 45% al 35%, por el contrario, para el segmento de empresas que tienen entre 6 y 25 empleados y de 26 a 100, el número de empleados informales aumentó de 9% al 15% y del 3% al 5% respectivamente.

Otro documento útil para delinear las características del empleo informal en el GBA es el *Informe sobre Trabajo no Registrado*, este informe tiene como base la investigación realizada de manera conjunta entre el Ministerio del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el 2006. El citado documento proporciona indicadores del mercado laboral del GBA, la siguiente tabla nos muestra el comportamiento histórico de los principales indicadores desde 1980 hasta el 2006.

Tabla 5.8: Indicadores del mercado laboral, Aglomerado GBA 1980-2009

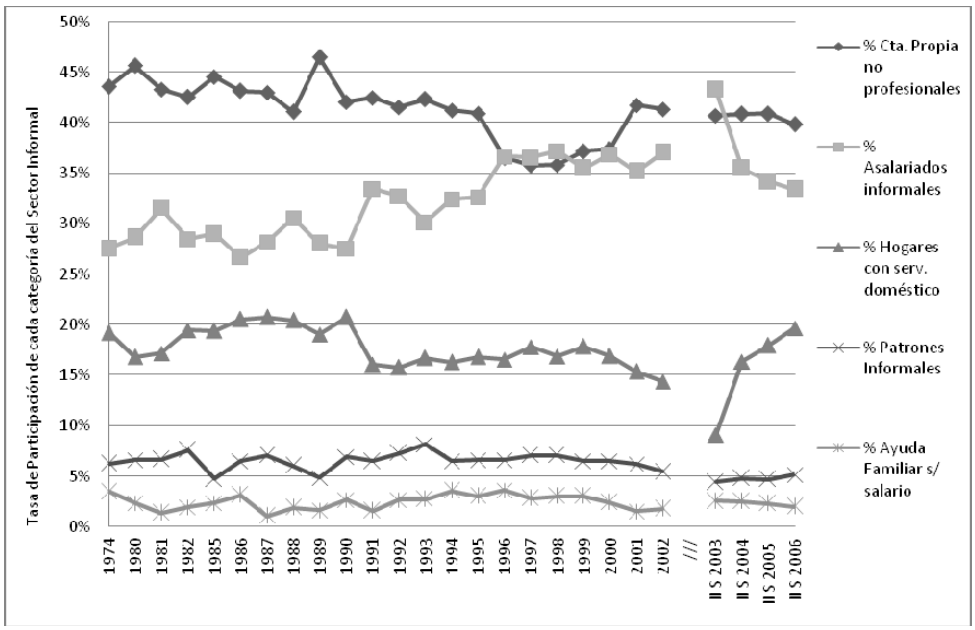
Aglomerado urbano	EPH puntual			EPH continua			
Gran Buenos Aires (GBA)	1980	1992	2002	II S 2003	II S 2004	II S 2005	II S 2006
Tasa Actividad	39,5%	41,7%	45,5%	47,9%	48,5%	48,5%	48,5%
Tasa de Ocupación	97,7%	93,3%	81,0%	83,3%	86,4%	88,5%	89,5%
Tasa de Desocupación	2,3%	6,7%	19,0%	16,7%	13,6%	11,5%	10,5%
Tasa Sector Formal sobre Ocupados	45,8%	42,6%	49,0%	42,2%	41,6%	43,1%	43,6%
Tasa Sector Informal sobre Ocupados	35,8%	45,8%	44,7%	44,2%	43,7%	42,9%	41,9%
Tasa de casos no clasificados sobre población ocupada	18,5%	11,6%	6,3%	13,5%	14,8%	14,0%	14,5%

Fuente: Ministerio del Trabajo de la provincia de Buenos Aires

Según este informe la situación de la informalidad en el GBA ha fluctuado de tasas del 35%, para 1980, hasta alcanzar máximos de 45%, tasa que se tiene a nivel nacional, pero no ha bajado del 40% para ninguno de los años de estudio, el porcentaje de entre 40 y 45% de trabajadores informales acarrea problemas severos en relación a la seguridad social que estos puedan recibir y el retiro que puedan buscar (la edad promedio de los argentinos es de 30 años), cuando su edad les impida continuar laborando.

Sobre la composición de los participantes en la Economía Informal en el GBA, el mismo estudio muestra la situación histórica de las cinco grandes divisiones que lo integran, es evidente el predominio de los TII (por cuenta propia) y los TIA (asalariados), tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 5.12: Composición del Sector Informal Urbano, GBA, 1974 – 2006.



Fuente: Ministerio del Trabajo de la provincia de Buenos Aires

Es notorio que los trabajadores por cuenta propia (TII), son los que mayor peso tienen, fluctuando entre el 35% y el 46% (nivel máximo alcanzado a finales de la década de los 80´s); por otro lado, el crecimiento de los TAI fue en aumento constante hasta llegar a niveles superiores al 40% después de la crisis del 2001.

Al parecer el número de asalariados informales alcanzó un pico, para luego descender debido a los programas para disminuir el trabajo no registrado que ha emprendido el gobierno argentino, de los cuales se hablará en el capítulo VI de este trabajo.

Por otro lado, el trabajo doméstico se ha mantenido en niveles de entre el 15 y el 20%, y presentó un descenso importante desde el 2001 (se considera que esto es resultado de la crisis vivida en aquel país), alcanzando niveles de menos del 10% y recuperándose hacia el 2004. En cuanto al número de patrones informales, este se ha mantenido estable representando entre el 5% y el 8% del total la actividad informal y, finalmente, el trabajo que representa la ayuda familiar sin salario implica para todos los años, menos del 5% del total de la actividad informal.

Los TAI y los TII no profesionales parecieran tener un comportamiento inversamente proporcional año a año, pudiendo indicar esta situación la movilidad de una categoría a otra de los mismos ocupados. Este comportamiento puede explicarse por un lado, debido a la caída de los rendimientos (ganancias) de los empleadores, quienes en un periodo de crisis creciente, optaron por no registrar cada vez con mayor frecuencia, a sus trabajadores; por otro lado, los trabajadores independientes al no poder sostener sus microunidades de trabajo o no encontrar quien los ocupe, se vieron obligados a emplearse de manera informal, aún cuando esto significara no contar con las prestaciones mínimas que marca la ley.

Lo anterior se deduce de los resultados arrojados por la Encuesta Permanente a los Hogares, mediante la que el 96.4% de los encuestados declaró que tal condición (la informalidad mediante el no registro), era la única bajo la cual el empleador los contrataba.

Lo anteriormente señalado da cuenta de la situación de la Actividad Informal en el Conglomerado Urbano del GBA, los datos nos muestra un comportamiento consistente de la informalidad en los últimos años y no se ve disminución alguna en la magnitud del fenómeno, más bien se percibe que se acentúan los rasgos del fenómeno conforme se manifiestan los síntomas del periodo de crisis. Por otro lado, la conversión del sector de empleadores informales a formales -para que éstos sean el simiente de nuevas empresas que ayuden a resolver el conjunto de problemas que acarrea la informalidad-, se ve demasiado lejano y con un mínimo de impacto, pues solamente alcanzan el 8% del total de los trabajadores sumidos en la informalidad y los incentivos para pasar de una a otra categoría son mínimos y en algunos casos inexistentes.

c) Situación de la informalidad en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

Desde la década de 1940, ante el crecimiento de la zona urbana de la Ciudad de México, se empezó a trabajar sobre una propuesta de definición y establecer sus límites espaciales; estos antecedentes sirvieron para formular propuestas para atender el problema de contaminación ambiental para la década de los 80´s; sin embargo, y pese a que la cada vez más grande ciudad de México mantenía una importante cantidad de problemas, no se había creado hasta esa fecha comisión alguna para que los asuntos de la metrópoli fueran administrados de manera conjunta por las diversas entidades y municipios que conforman esta área metropolitana.

Es hasta 1994, cuando se conformaron tres comisiones que representan los primeros esfuerzos de coordinación metropolitana, las comisiones buscaban regular:

1. la gestión de agua y drenaje
2. el transporte y vialidad y
3. la seguridad pública y la procuración de justicia.

El siguiente año se publicó el convenio que dio origen a la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y, para 1996, el que dio origen a la Comisión Ambiental Metropolitana[184].

La conversión también en 1996, del Distrito Federal en una entidad federativa con órganos locales de gobierno, ámbito de competencia, personalidad jurídica, patrimonio propio y la titularidad del ejecutivo local en un Jefe de Gobierno que sería electo por voto universal, permitió que en marzo de 1998 se firmara el convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, situación con la que se vio cristalizado un primer paso para afianzar la coordinación de los problemas que aquejaban, y aún ahora aquejan a la ZMVM. En ese documento no se define explícitamente cómo se conforma esta Zona, solo se refieren algunas medidas de operación y coordinación entre las entidades.

Es hasta el año 2005 que los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, acordaron establecer una definición oficial de la *Zona Metropolitana del Valle de México*, según esta definición la ZMVM está compuesta por 16 delegaciones que componen el Distrito Federal y 59 municipios conurbados del

[184] Cfr. *Convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*; Ciudad de México, 23 de marzo de 1998.

Estado de México, en este documento no se refiere la participación de algún municipio del Estado de Hidalgo; sin embargo, esta definición se amplió al incluir en 2008 a 29 municipios más del Estado de Hidalgo[185]. Si tomamos esta definición la población de la ZMVM estaría integrada por 104 entidades y con una población asentada en tres entidades tal como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 5.9: ZMVM, Población Total, 2000 – 2005 considerando 29 municipios del Estado de Hidalgo

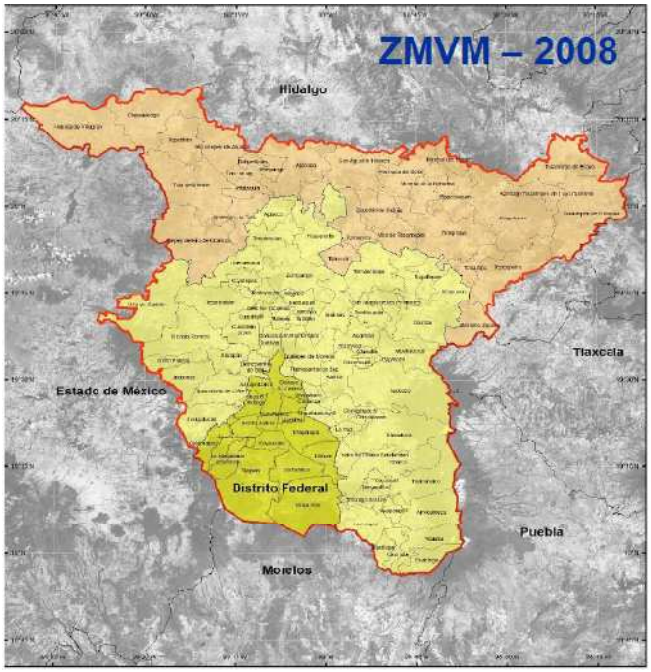
Municipio	Población	
	2000	2005
Total Nacional	97,483,412	103,263,388
Región Centro	32 936 450	34 736 303
ZMVM	**19,389,555**	**20,328,727**
16 Delegaciones DF.	8,605,239	8,720,916
59 municipios EdoMéx.	9,745,094	10,462,421
29 municipios Hidalgo.	1,039,222	1,145,390

Fuente: INEGI (1991-2001): XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Las entidades incluidas en esta definición generan una gran zona urbana que rebasa los 20 millones de personas, abarca una pequeña proporción de la región central del país, todo el Distrito Federal, un importante número de los municipios del Estado de México (59 de 125 municipios -47.20%- que son por cierto los que tienen mayor número de habitantes) y del Estado de Hidalgo (29 de los 84 municipios -34.52%- que integran a Hidalgo), este espacio geográfico se aprecia con nitidez en el mapa 5.3.

[185] Los municipios hidalguenses que forman parte de la ZMVM son: Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Cuautepec de Hinojosa, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Mineral de la Reforma, Mineral del Monte, Nopala de Villagrán, Pachuca de Soto, San Agustín Metzquititlán, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlanalapa, Tlaxcoapan, Tolcayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez, Zempoala.

Mapa 5.3: Municipios que conforman la ZMVM



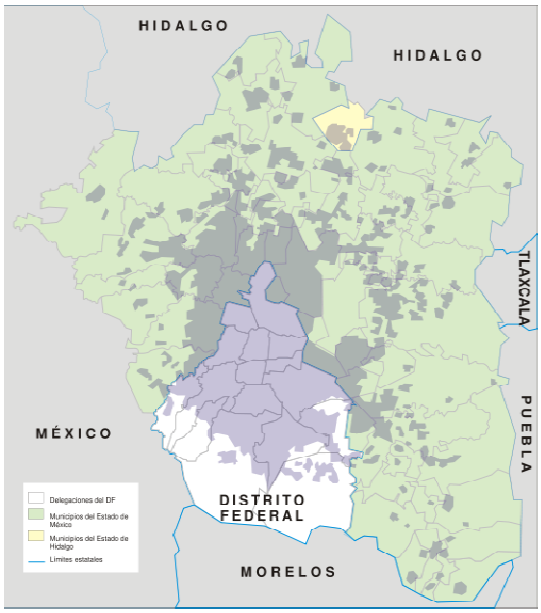
Fuente: Declaratoria de ZMVM-2008

Bajo esta delimitación territorial y poblacional en el Distrito Federal vivían para el 2005, el 42.90% de los habitantes de la ZMVM, en el Estado de México el 51.47% (siendo esta entidad la que mantiene el mayor número de habitantes en la Ciudad) y el Estado de Hidalgo sólo un 5.63%. Las cifras muestran claramente el predominio de la entidad mexiquense en la conformación poblacional de la metrópoli, razón por la cual sus indicadores demográficos y laborales resultan relevantes para delinear más claramente los rasgos de la Zona.

Es importante señalar que al parecer, la inclusión de los 29 municipios hidalguenses respondió sobre todo, a un acuerdo político entre las entidades involucradas –Distrito Federal, México e Hidalgo- porque en realidad, aún no hay clara continuidad del crecimiento urbano que incluya los 29 municipios del Estado de Hidalgo y, el flujo de personas que transitan entre las dos principales

entidades e Hidalgo no es tan común como entre las dos primeras, en el mapa 5.4 se aprecia la continuidad de la mancha urbana.

Mapa 5.4: Municipios y mancha urbana que conforman la ZMVM



Fuente: Comisión Metropolitana del Valle de México

Es evidente la continuidad poblacional que mantiene la Ciudad de México y en la región que conforma la ZMVM, también se puede apreciar que del Estado de Hidalgo, sólo el municipio de Tizayuca está claramente incluido en esa gran mancha urbana. Otra definición del que alude a este megaconglomerado urbano es la del INEGI, institución que para el año 2009 presentó el "cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México"[186]; en este documento la zona metropolitana está conformada por las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, para hacer un total de 76 entidades, consideradas como

[186] Consultado en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezm09/estatal/ default.htm, el día 14 de mayo del 2010.

unidades básicas de gestión política-administrativa (delegaciones y municipios).

En la siguiente tabla se listan todas las entidades que pertenecen a la ZMVM según la definición del INEGI.

Cuadro 5.4: Delegaciones y municipios que conforman la ZMVM

DISTRITO FEDERAL	ESTADO DE MÉXICO				ESTADO DE HIDALGO
Alvaro Obregón	Acolman	Chiconcuac	Nicolás Romero	Tequixquiac	Tizayuca
Azcapotzalco	Amecameca	Chimalhuacán	Nopaltepec	Texcoco	
Benito Juárez	Apaxco	Ecatepec de Morelos	Otumba	Tezoyuca	
Coyoacán	Atenco	Ecatzingo	Ozumba	Tlalmanalco	
Cuajimalpa de Morelos	Atizapán de Zaragoza	Huehuetoca	Papalotla	Tlalnepantla de Baz	
Cuauhtémoc	Atlautla	Hueypoxtla	La Paz	Tonanitla	
Gustavo A. Madero	Axapusco	Huixquilucan	San Martín de las Pirámides	Tultepec	
Ixtacalco	Ayapango	Isidro Fabela	Tecámac	Tultitlán	
Iztapalapa	Coacalco de Berriozábal	Ixtapaluca	Temamatla	Valle de Chalco Solidaridad	
Magdalena Contreras	Cocotitlán	Jaltenco	Temascalapa	Villa del Carbón	
Miguel Hidalgo	Coyotepec	Jilotzingo	Tenango del Aire	Zumpango	
Milpa Alta	Cuautitlán	Juchitepec	Teoloyucán		
Tláhuac	Cuautitlán Izcalli	Melchor Ocampo	Teotihuacán		
Tlalpan	Chalco	Naucalpan de Juárez	Tepetlaoxtoc		
Venustiano Carranza	Chiautla	Nextlalpan	Tepetlixpa		
Xochimilco	Chicoloapan	Nezahualcóyotl	Tepotzotlán		

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Es evidente que la delimitación adoptada por los gobiernos de las entidades involucradas frente a la que propone el INEGI marca algunas diferencias relevantes; esta diferencia nos hace ver que aún no existe definición única y que esa situación es muestra de que la política metropolitana para esta megaurbe aún está en construcción.

Con esta otra definición la población de la ZMVM asciende a más de 19 millones de habitantes, es evidente que esta zona ha desbordado completamente las delimitaciones administrativas conformando lo que seguramente es una de las más complejas megaurbes que existen en el mundo.

El crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, destaca claramente de las demás zonas metropolitanas que se encuentran ubicadas en

la región centro del país, lo anteriormente dicho se aprecia en el cuadro 5.8, cabe señalar que el INEGI contempla un total de 55 zonas urbanas en todo el país y que en la región centro tenemos once zonas metropolitanas, tres de las cuáles rebasan el millón de habitantes, la tabla siguiente muestra el crecimiento en los últimos años.

Tabla 5.10: Crecimiento de las zonas Metropolitanas en la Región Centro del país

Zona metropolitana	Entidad(es) federativa(s)	Población Total	
		2000	2005
ZM del Valle de México	D.F.-Hidalgo-México	18,396,677	19,239,910
ZM de Pachuca	Hidalgo	375,022	438,692
ZM de Tulancingo	Hidalgo	193,638	204,708
ZM de Tula	Hidalgo	169,901	184,691
ZM de Toluca	México	1,471,146	1,633,052
ZM de Cuernavaca	Morelos	753,510	802,371
ZM de Cuautla	Morelos	372,256	383,010
ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	2,220,533	2,470,206
ZM de Tehuacán	Puebla	240,507	279,409
ZM de Querétaro	Querétaro	816,481	950,828
ZM de Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	408,401	457,655

Fuente: SEDESOL, CONAPO e INEGI: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2005,* Primera edición, noviembre de 2007.

Si consideramos que, en 1970, la población total de México era de 48 millones 200 mil habitantes y para el 2009, la población total ascendió a 107 millones 550 mil habitantes, la tasa de crecimiento para el periodo fue de 123.13%. Durante el mismo periodo, la población de la ZMVM creció de 8 millones 816 mil habitantes a 19 millones 500 mil habitantes, lo que representa un crecimiento de 121.18% durante ese periodo, que es ligeramente inferior al crecimiento total de la población del país.

Es así que el fenómeno urbano (donde se ha manifestado típicamente el fenómeno de la informalidad) en México, al igual que en Argentina, ha delineado el comportamiento social, político y económico del país; en la ZMVM vive actualmente 18.29% del total de la población del país.

En relación al fenómeno de la informalidad en la ZMVM no existe, como en el caso de Argentina, un índice o "módulo" especial que tal como ocurre en el GBA, busque medir específicamente en la Zona Metropolitana el fenómeno de la informalidad; los datos que existen fueron elaborados a nivel nacional y por Estados de la república. Por ello, lo que se realiza con bastante frecuencia son ejercicios de estimación para determinar datos aproximados, este trabajo es realizado por diversas instituciones, académicos e investigadores, en lo que sigue se utilizarán algunas de estas estimaciones para determinar el tamaño de la informalidad en la ZMVM.

Una fuente que nos ofrece información para determinar el tamaño del Sector informal en la ZMVM es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), elaborada por el INEGI, según esta encuesta el porcentaje de personas empleadas en la Economía Informal disminuyó entre 2005 y el 2008, tal como lo muestra el cuadro 5.5.

Tabla 5.11: Sector informal en el D.F. y Estado de México (% PEA)

Sector Informal (IV Trimestre)			
	Sector informal		
	2005	2008	Variación
Estado de México	37.95%	32.12%	-5.83%
Distrito Federal	30.72%	26.59%	-4.13%
Nacional (prom. 2000-2010)	27.83 %		

Fuente: ENOE, INEGI 2009

Es posible observar que la tasa de informalidad en estas dos entidades es mayor en siete, Estado de México, y seis, Distrito Federal, puntos porcentuales que la nacional, si consideramos el promedio trimestral nacional este indicador se ubica en 27.83%, en el periodo comprendido entre 2000 y 2010, lo que significa que el Estado de México tiene un nivel de informalidad superior al promedio nacional, y el Distrito Federal mantiene un indicador por debajo pero muy cercano al nacional. Es importante destacar que la ENOE maneja exclusivamente porcentajes.

Si usamos esas tasas de informalidad para calcular en el año 2008 el número de trabajadores informales el dato quedaría como se muestra en la tabla 5.12.

Tabla 5.12: Indicadores de informalidad 2008

INDICADORES	DISTRITO FEDERAL	EDO. DE MEX.
POBLACION TOTAL	8 838 382	14 613 453
PEA	4 100 616	6,117,065
PEA ACUPADA	3 862 112	5 851 563
TASA DE INFORMALIDAD (%)	26,6	32,12
TRABAJADORES INFORMALES	1, 027, 322	1, 879, 513
TOTAL DE INFORMALES	2,906,835	

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y de los gobiernos de las entidades

Ocupando estos datos para el año 2008 el número de trabajadores informales entre las dos entidades era ligeramente superior a 2 millones 900 mil personas. Si, por otro lado, consideramos que para ese mismo año el número total de trabajadores informales en todo el país era de 12 millones 600 mil, sólo entre ambas entidades se acumula un 23.07% del total de informales, y el restante 76.92%, se reparte entre las 29 entidades restantes.

Las cifras anteriores corresponden a los totales de ambas entidades, sin embargo, debemos recordar que no todas las entidades del Estado de México pertenecen a la ZMVM (sólo 59 de un total de 125 municipios, esto es apenas el 47.20% del total), no obstante, es posible realizar una estimación si consideramos que la ZMVM integra a los municipios más poblados del Estado; es así que del total de habitantes para el 2005 -14 millones 16 mil 823 habitantes-, los 59 municipios que pertenecen a la ZMVM contaban con 10 millones 462 mil 421 habitantes, lo cual representa el 74.64% del total de la población del Estado de México.

Por tanto, si utilizamos esta proporción podemos estimar que el número de informales para los 59 municipios, serían aproximadamente de un millón 402 mil 868 personas, de lo que resulta entonces que en toda la metrópoli, el número de informales es de poco más de 2 millones 430 mil personas.

En ese mismo sentido, al analizar el crecimiento poblacional de la ZMVM, nos encontramos con que éste ha sido diferenciado, así mientras el Distrito Federal ha manifestado cierta estabilidad en los últimos años debido en parte, a la saturación de los espacios habitacionales en la metrópoli, el Estado de México ha mostrado altas tasas de crecimiento poblacional, tal como se muestra en la siguiente tabla, lo que también es relevante para determinar el número de personas que se ocupan en el sector informal, estos datos fueron encontrados con un cierto nivel de desglose y contrastan con lo que se ha mostrado anteriormente.

Tabla 5.13: Indicadores poblacionales y laborales en el Estado de México

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	2008
POBLACION TOTAL[1]	9 815 795	11 704 934	13 096 686	14 007 495	14 638 436
PEA[2]	2 948 159	4 768 274	4 536 222	6 289 749	6 153 446
PEA MUNICIPIOS ZMVM	N/D	N/D	N/D	4 502 831	4 405 252
PEA OCUPADA	2 860 976	4 587 080	4 462 361	6 026 740	5 837 760
PEA DESOCUPADA	87 183	181 194	73 861	263 009	315 686
SECTOR INFORMAL[3]	N/D	N/D	N/D	2 633 680	2 157 523

[1] Los datos en el periodo 1990-1995 son de INEGI y del año 2008 es una proyección del CONAPO
[2] Los datos para 1995 han sido calculados con base a las tasas publicadas por el INEGI que, de manera irregular para ese año, no publicó cifras nominales sino únicamente las tasas porcentuales
[3] Sólo se incluye el dato obtenido mediante la cuenta del Sector de los Hogares el cual considera únicamente y de manera explícita el Sector Informal y el Trabajo doméstico Remunerado declarado

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y CONAPO

En el periodo 1990-2008, 18 años, la población del Estado de México creció casi un 50% (49.3% para ser precisos), sin embargo la PEA en los últimos años al parecer ha disminuido, fenómeno que podemos suponer, se debe al éxodo masivo de trabajadores que migran en búsqueda de oportunidades de empleo a otras entidades e incluso a otros países. La misma fuente que proporciona los datos de la tabla 5.11, realiza una estimación del número de trabajadores

en el sector informal que según sus datos, disminuyó de 2 millones 633 mil personas a 2 millones 157 mil, sin que medie explicación precisa sobre las causas de esa disminución, y como ya hemos señalado contrasta con el anterior dato.

De nueva cuenta la pregunta es ¿cuál es la proporción de informales los municipios del Estado de México que pertenecen a la ZMVM?, como ya se dijo, las instituciones involucradas en este asunto no ofrecen datos exactos sobre la población de los municipios conurbados del Estado que se encuentran en esta clasificación, por ello debemos nuevamente recurrir a una estimación o acercamiento al dato, de esta manera tenemos que un millón 610 mil 379 personas son informales, por lo cual la suma de informales sería de 2 millones 637 mil 700 personas entre ambas entidades, la diferencia entre ambos datos estimados -2´430,000 y 2´637,700-, es de unas 207 mil 700 personas. Es importante destacar que estos datos aunque estimados, nos dan un panorama del tamaño del problema en la principal metrópoli del país, porque esto repercute en diversas cuestiones tales como situación la de seguridad social, continuidad en el empleo, niveles salariales, entre otros indicadores para los trabajadores y sus dependientes económicos.

De esta forma tenemos que en la ZMVM, alrededor de dos millones y medio de personas y sus dependientes económicos sobreviven de actividades informales, este número de personas comparten la situación de precariedad e inseguridad laboral que padecen los trabajadores en activo, no debemos olvidar que las cifras que manejamos consideran únicamente la PEA.

La magnitud del fenómeno nos lleva a revisar las acciones que los gobiernos locales han llevado a cabo para atender este importante problema que padecen ambos países y sus respectivas zonas metropolitanas, que dicho sea de paso, son de las más importantes en la región de América Latina, las acciones emprendidas por los gobiernos locales se analizan en el siguiente capítulo.

Capítulo VI. Políticas Públicas emprendidas por los órganos de gobierno federal y local en el Gran Buenos Aires y la Zona Metropolitana del Valle de México.

Uno de los planteamientos de este trabajo es que la decisión sobre el ejercicio de gobierno y su consecuente derivación en el diseño e implementación de políticas públicas depende del tipo de discurso teórico que se ocupa para interpretar, atender y eventualmente, resolver los asuntos de orden público así como el papel del Estado en ese ámbito.

Los dos casos que aquí se analizan muestran coincidencias, pero también importantes divergencias, las soluciones propuestas en las áreas metropolitanas no pueden ser separadas de las acciones tomadas por el gobierno federal, ambas ciudades representan la capital federal y por ello ahí se asientan los órganos de gobierno federal, situación que determina mejores condiciones de infraestructura y servicios que en el resto del país.

Sin embargo, mientras que México en el ámbito federal ha tenido una secuencia de gobiernos que han mantenido de manera general, estrategias de corte neoliberal (desde principios de la década del los 80´s), en la Argentina hemos observado situaciones que ha permitido el ascenso en los dos últimos periodos de gobierno de mandatarios que mantienen una tendencia progresista, lo que ha llevado a modificar en la medida de lo posible, la atención de los problemas generados por un modelo neoliberal que fue impulsado en ese país desde finales de los 70´s. En lo que resta de este capítulo analizaremos las medidas adoptadas en ambos países.

6.1 Modelos de Política Laboral

Novick y Tomada,[187] en relación a la política laboral del gobierno argentino, señalan que en la actualidad existe un debate en Europa sobre dos modelos bajo los cuales se han implementado medidas de Política Pública para atender los asuntos relativos al mercado de trabajo, estos modelos –aclaran- no se aplican de forma univoca, sino que son implementados mediante su adaptación a las particularidades locales o nacionales.

El primer modelo representa un esquema de crecimiento basado en la maximización de la tasa de ganancia, que exige la flexibilización del empleo y los salarios; esta búsqueda de incrementar la ganancia provoca la precarización del trabajo, dejando en manos de la responsabilidad individual la inserción al mercado laboral, el desarrollo personal y la seguridad social. Este modelo promueve el denominado *workfare* (derivado del work for your welfare –trabaje por su bienestar-) en lugar del *welfare* que tiene su origen en la experiencia europea (refiere a un sistema de protección social de carácter universal), los orígenes del *workfare* están estrechamente vinculados con una visión neoclásica de gestión individual y asignación mediante mecanismos de mercado.

El segundo modelo, que hace énfasis en la ciudadanía económica y social, postula como base la regulación de los mercados y la presencia de fuertes principios de solidaridad social; al mismo tiempo se busca que el crecimiento

[187] Novick, Marta y Tomada, Carlos; "Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?", publicado en: *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto,* Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, Suiza, 2007.

económico se sostenga sobre el mercado interno y los mecanismos de protección social, amplía sus coberturas, la participación ciudadana y es financiado mediante la redistribución de impuestos. Sin embargo, se han levantado fuertes críticas a este modelo en el sentido de los efectos y dificultades que ha creado el estado de bienestar para los procesos de crecimiento económico, debido a la fuerte carga que representa un Estado con amplias facultades compensatorias en materia de redistribución de la riqueza.

En un rango intermedio entre estos dos modelos se presenta la idea de la creación del un *Estado Social Activo*, que incluya fuertes intervenciones en materia de flexibilidad y una mayor búsqueda de flexibilidad en materia de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores, manteniendo una cobertura amplia y solidaria de los riesgos sociales.[188] Esta propuesta está representada por la experiencia de algunos países nórdicos, tal el caso danés calificado como Flexicurity (que significa la combinación de flexibilidad y seguridad), en este modelo se han reducido o eliminado las restricciones a la contratación o al despido y al mismo tiempo, las indemnizaciones por desempleo se han mantenido en un nivel alto.

En América Latina, los modelos económicos y sociales implementados –con diferencias importantes entre ellos- impactaron fuertemente las formas de organización (productivas, sociales y económicas) existentes, bajo el argumento eje de mejorar aceleradamente la competitividad y la productividad mediante la apertura de los mercados internacionales, se suponía que estas acciones permitirían recuperar la dinámica de la producción que entró en crisis en la última etapa del modelo de sustitución de importaciones. Además, se afirmó que la desregulación del mercado laboral induciría a mejorar tanto la

[188] Ibídem, pág. 9.

cantidad como la calidad del empleo, en el contexto de una reasignación de recursos y la generación de una nueva especialización productiva.

De esta manera el interés se desplazó del objetivo previo, centrado en lograr el pleno empleo, hacia una subordinación del mercado laboral a los requerimientos emergentes de las reformas estructurales de la economía; resultado de esto los indicadores de desempleo alcanzaron niveles inéditos y la mayor parte de las actividades relevantes de las economías latinoamericanas, entraron a un severo proceso de desestructuración de sus cadenas productivas, lo que implicó el debilitamiento o desaparición de la red de proveedores y el incremento en la importación de insumos.

Bajo ese esquema el nivel de empleo era considerado como una variable de "ajuste automático", por lo que las acciones, respecto de esta cuestión, giraron en torno a dejar que *el mercado* definiera los ajustes automáticos al nivel de empleo.

6.2 Influencia de las decisiones del orden de gobierno federal en el ejercicio de gobierno provincial y estatal

Para el caso de los dos países analizados debemos considerar que nos referimos a Estados con regímenes presidencialistas, donde el presidente cumple funciones de jefe de Estado y de Gobierno, además que sus facultades y el ejercicio de su poder se imponen de manera determinante para delinear la gestión de los problemas de orden público; de esta forma, las entidades (Provincias en Argentina y Estados en México) y sus gobernantes, mantienen, aún ahora, cierta supeditación a lo que dispone el poder ejecutivo federal. El margen de maniobra de los gobiernos de las entidades es muy limitado y, hasta hace poco, subordinado casi por completo a las determinaciones del presidente en turno.

De esta forma las medidas de Política Pública emprendidas por los gobiernos locales están sujetas a las medidas más generales implementadas por el orden federal; así, tanto la zona metropolitana del Gran Buenos Aires como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, han estado subordinadas a las acciones emprendidas por sus respectivos gobiernos federales y, en menor medida, por los gobiernos locales; sin embargo, a partir de los cambios jurídicos realizados para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Distrito Federal, se ha dado una alternancia política, y entonces de partidos en el poder, que permite encontrar divergencias entre estas entidades y el ejecutivo federal.

Ejemplo de lo dicho anteriormente es que para el caso argentino, hasta el año 1996 el nombramiento del Intendente -gobernador de la Ciudad de Buenos Aires-, corría a cargo del presidente de la República, actualmente el Jefe de Gobierno de la Ciudad es elegido por voto popular en un proceso que puede incluir una doble vuelta esto fue posible después de la Reforma a la Constitución de la Argentina, ocurrida en 1994, y la promulgación de la Constitución de la Ciudad Autónoma.

Por otro lado, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires (entidad que agrega 24 partidos a la Zona Metropolitana del GBA), ha sido elegido siempre por voto popular, no obstante podemos destacar que desde 1987 hasta la fecha los gobernantes de esta entidad pertenecen al Partido Justicialista, partido político del que han salido la gran mayoría de presidentes desde 1983, año en que se elimina el régimen dictatorial y se recupera la democracia, tal como lo muestra el cuadro 6.1.

Cuadro 6.1: Presidentes de Argentina y gobernadores del GBA

PRESIDENTES DE ARGENTINA	PERIODO	PARTIDO	INTENDENTES/JEFES DE GOBIERNO C.A.B.A	PERIODO	PARTIDO	GOBERNADORES DE LA PROV. DE B.A.	PERIODO	PARTIDO
RAÚL ALFONSÍN	1983-1989	UCR	JULIO CÉSAR SAGUIER (INT)	1983-1987	UCR	ALEJANDRO ARMENDÁRIZ	1983-1987	UCR
			FACUNDO SUAREZ LASTRA (INT)	1987-1989	UCR	ANTONIO CAFIERO	1987-1991	PJ
CARLOS SAÚL MENEM	1989-1995	PJ	CARLOS GROSSO (INT)	1989-1992	PJ	EDUARDO DUHALDE	1991-1995	PJ
			SAÚL BOUER (INT)	1992-1994	PJ			
	1995-1999		JORGE DOMÍNGUEZ (INT)	1994-1996	PJ		1995-1999	
			FERNANDO DE LA RUA (JG)	1996-1999	UCR			
FERNANDO DE LA RUA	1999-2001	UCR	ENRIQUE OLIVERA (JG)	1999-2000	UCR	CARLOS FEDERICO RUCKAUF	1999-2002	PJ
RAMÓN PUERTA (PROVISIONAL)	2001	PJ						
ADOLFO RODRÍGUEZ SAA (INTERINO)	2001	PJ	ANIBAL IBARRA (JG)	2000-2003	FREPASO			
EDUARDO CAAMAÑO (PROVISIONAL)	2001	PJ						
EDUARDO DUHALDE (PROVISONAL)	2002-2003	PJ						
NESTOR KIRCHNER	2003-2007	PJ	ANIBAL IBARRA (JG) DESTITUIDO EN JUICIO POLÍTICO EN SU SEGUNDO PERIODO	2003-2006	FREPASO	FELIPE SOLÁ	2002-2003	PJ
			JORGE TELERMAN (JG)	2006-2007	PJ		2003-2007	
CRISTINA FERNÁNDEZ	2007-	PJ	MAURICIO MACRI (JG)	2007-	PRO	DANIEL SCIOLI	2007-	PJ

UCR: UNIÓN CÍVICA RADICAL **PJ**: PARTIDO JUSTICIALISTA **FREPASO**: FRENTE PAÍS SOLIDARIO **PRO**: PROPUESTA REPUBLICANA (ALIANZA)

Fuente: Elaboración propia

El cuadro nos muestra un claro predominio de los presidentes pertenecientes al Partido Justicialista, a excepción de Alfonsín y de la Rua, ambos de la Unión Cívica Radical (UCR); podemos observar que más de la mitad del periodo de Menem, hasta 1996, el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires pertenecía al Partido Justicialista (PJ), después de las elecciones de 1996, Menem tuvo que coordinarse con un Jefe de gobierno perteneciente a la UCR (Fernando de la Rua, quien posteriormente ganaría las elecciones presidenciales); mientras que la provincia de Buenos Aires, como ya se dijo, ha sido gobernada por el PJ. Después del 2001, con la salida de Fernando de la Rua, existió una inestabilidad política con cuatro presidentes interinos todos del PJ, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), observamos una alternancia donde cuatro

partidos y/o entidades políticas (UCR, FREPASO, PJ y PRO), han gobernado la CABA.

Para el caso de México ocurre algo muy similar, hasta hace poco el ejecutivo federal determinaba no sólo las medidas de Política Pública adoptadas en las dos entidades que integran la ZMCM, sino que entre sus facultades estaba el nombrar al Regente -gobernador del DF-, e influía de manera determinante en la selección y elección del Gobernador del Estado de México, el cuadro 6.2 muestra la conformación de los gobiernos de la ZMCM y los periodos presidenciales desde principios de la década de los 80´s del siglo XX.

Cuadro 6.2: Presidentes de México y gobernadores de la ZMCM

PRESIDENTES DE MÉXICO	PERIODO	PARTIDO	REGENTES/JEFES DE GOBIERNO DEL D.F.	PERIODO	PARTIDO	GOBERNADORES DEL EDO. MEX.	PERIODO	PARTIDO
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	1982-1988	PRI	RAMÓN AGUIRRE VELÁSQUEZ (RE)	1982-1988	PRI	ALFREDO DEL MAZO GONZÁLEZ	1981-1986	PRI
						ALFREDO BARANDA GARCÍA	1986-1987	PRI
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1988-1994	PRI	MANUEL CAMACHO SOLÍS (RE)	1988-1993	PRI	MARIO RAMÓN BETETA	1987-1989	PRI
			MANUEL AGUILERA GÓMEZ (RE)	1993-1994	PRI	IGNACIO PICHARDO PAGAZA	1989-1993	PRI
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	1994-2000	PRI	OSCAR ESPINOSA VILLARREAL (RE)	1994-1997	PRI	EMILIO CHUAYFFET CHEMOR	1993-1995	PRI
			CUAHUTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO (JG)	1997-1999	PRD	CESAR OCTAVIO CAMACHO QUIROZ	1995-1999	PRI
			ROSARIO ROBLES BERLANGA (JG)	1999-2000	PRD			
VICENTE FOX QUESADA	2000-2006	PAN	ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (JG)	2000-2005	PRD	ARTURO MONTIEL ROJAS	1999-2005	PRI
			ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ (JG)	2005-2006	PRD			
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA	2006-	PAN	MARCELO EBRARD CASAUBÓN (JG)	2006-	PRD	ENRIQUE PEÑA NIETO	2005-	PRI

PRI: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL **PAN**: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL **PRD**: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Fuente: elaboración propia

Para el caso de México ocurre un cambio en el papel que el presidente juega en el proceso de definición de los gobernadores en ambas entidades. Es posible distinguir que para el Distrito Federal es hasta 1997,–año en que se elige por voto popular al Jefe de Gobierno- y el 2000 para el Estado de México –año en que el PAN gana las elecciones presidenciales- cuando el presidente deja de ser el factor determinante en la elección de dichos cargos.

De esta forma los presidentes de extracción priísta hasta el año 2000, gobernaron con un amplio margen de maniobra, posibilitado por su participación en la definición de los gobernantes de ambas entidades, es así que estos últimos estaban totalmente supeditados a los designios del ejecutivo federal en turno.[189] Sin embargo, es a partir del 1997 -con la elección de Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) como primer jefe de Gobierno-, cuando las medidas implementadas en la capital empiezan a diferir de las que establece el ejecutivo federal, rasgo que se acentúa aún más con Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard Casaubón.

Por el lado de la entidad mexiquense, la elección del año 1999 –aún dentro del periodo de gobierno de Ernesto Zedillo-, fue ganada por Arturo Montiel. Vicente Fox, (de extracción panista y primer presidente de oposición después de 70 años de PRI-gobierno), gobernó la mayor parte de su periodo en medio de una confrontación directa con el Jefe de Gobierno del DF, López Obrador, y con Arturo Montiel en el Estado de México; las diferencias de perspectiva política y económica entre los dos primeros se hicieron patentes una y otra vez durante todo el primer lustro de sus respectivos ejercicios de gobierno y, al mismo tiempo, López Obrador emprendió una serie de medidas que eran totalmente divergentes con los principios que orientaban la acción de gobierno del ejecutivo federal en turno, con la intención de mostrarse como una opción para la candidatura a la presidencia de la república.

Es debido a lo anterior que para ambos países, particularmente la última década del siglo XX, la política laboral metropolitana está enmarcada por las medidas emprendidas por el gobierno federal y es hasta los primeros años de

[189] Es importante destacar que la dinámica política del Estado en México, fue caracterizada por lo que se denomina "Estado corporativo" término que usado en sentido peyorativo, alude, entre otras cosas, a una dinámica donde el gobernante en turno asume funciones de líder máximo y único del Estado y de las organizaciones ligadas a éste (incluido su propio partido político), para el caso mexicano era muy común, hasta antes del año 2000, que el presidente dispusiera de facultades extraordinarias que le colocaban en una situación extrema de privilegio y que le permitía mantener la continuidad de su partido en el gobierno y por tanto en el control de las instituciones.

este siglo que se empezó a marcar una divergencia en las medidas tomadas por ambos órdenes de gobierno. En el siguiente apartado se revisan las medidas federales y locales tomadas para el periodo de este estudio.

6.3 Comparación de las medidas de política laboral, para atender la situación de Informalidad, emprendidas en el Gran Buenos Aires y la Zona Metropolitana del Valle de México.

Como ya se ha referido la política laboral es parte de un conjunto más amplio de Políticas Públicas, debido a ello es necesario reconocer de qué forma el manejo del mercado de trabajo queda supeditado en primer lugar, al tipo de discurso teórico que fundamenta el manejo de la Política Pública -que para el caso de los países estudiados está definida fundamentalmente por el titular del ejecutivo federal-, y en segundo lugar, por la forma en que éste ha sido operacionalizado por cada orden de gobierno; revisaremos primero la situación Argentina y después la de México.

Para comprender la conformación de la política laboral actual en el caso argentino, podemos de manera amplia, dividir el análisis en tres momentos: el primero, de 1930 a 1976 periodo que sienta los antecedentes base del sistema jurídico-legal argentino; el segundo de 1976 al 2001, periodo que marca la instauración de un modelo ligado a medidas de corte neoliberal que concluye con una gran crisis económica y, el tercero, de 2002 a la fecha periodo en el cual se marca un punto de quiebre respecto de las medidas tomadas en el anterior periodo.

Respecto del primer momento podemos decir que el modelo de sustitución de importaciones (1930-1976) permitió tasas modestas de crecimiento, el empleo y las condiciones de trabajo estaban claramente determinadas por el ciclo

económico, con breves episodios de desempleo friccional; si bien no existía un Estado de Bienestar al estilo europeo, sino una particular adaptación, la protección social en sus diferentes ámbitos estaba consolidada y era importante, aún cuando muchas veces estuviera asociada a la inserción al mercado de trabajo, los niveles de exclusión y pobreza eran bajos y estaban acompañados de sentimiento de igualdad, derechos y ciudadanía social tradicionalmente fuerte en ese país, derivado de una movilidad social ascendente que distinguió durante mucho tiempo a la Argentina, este periodo incluye los tres periodos de gobierno del General Juan Domingo Perón que significaron momentos favorables para la población argentina.

Sin embargo, en 1976 inició una etapa que se extendió hasta el 2001, ésta se caracterizó por la inclusión de diferentes tipos de medidas económicas -prevaleciendo como tendencia las medidas de corte neoliberal- y vaivenes políticos dramáticos, primero por la irrupción de la dictadura militar (1976) y, posteriormente, por la recuperación de la vida democrática en el país (1983).

En el periodo 1976-1990 lo podemos dividir, a su vez, en dos momentos: el primero de 1976 a 1983, periodo de la dictadura militar, donde los militares de manera muy clara toman medidas de corte neoliberal,[190] que junto con las medidas implementadas en Chile son pioneras en la región, y el segundo de 1983 a 1990 periodo que comprende la recuperación el régimen democrático,

[190] Crf. Gallo, Marco Esteban; "Las Políticas Laborales en Argentina: Teoría, Practica y Hegemonía", publicado en *Gaceta Laboral*, Mayo-agosto 2007, año/vol. 13, Número 002, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela. p. 212. Gallo señala "Junto con la desestructuración de las relaciones sociales y productivas, el disciplinamiento de la clase trabajadora requirió, además del avasallamiento de sus instituciones corporativas y de representación, y la aplicación sistemática de la coacción represiva, la implementación de **un conjunto de medidas de inspiración ortodoxa** que proclamaba como finalidad remover, lo que en la concepción oficial era el obstáculo para la acumulación: los elevados costos laborales. Con este argumento, el gobierno militar eliminó la negociación colectiva de los salarios, que pasaron a ser determinados por el Estado, y eliminó el derecho a huelga.. "; se refiere también que se buscó fomentar los acuerdos por empresa (en lugar de un acuerdo colectivo), señalando que la negociación centralizada (colectiva), perjudicaba a las empresas más vulnerables y, en general, las reformas a la legislación le otorgaron un mayor poder discrecional a los trabajadores..

con el ascenso de Raúl Alfonsín[191] –que gobierna hasta 1989-, y la totalidad del régimen de Carlos Saúl Menem. Las bases establecidas en la dictadura y el deterioro de las condiciones económicas ocurridas en el segundo momento de este periodo, permitieron que a partir del 1990 –con Menem-, se acentuaran las medidas de corte neoliberal con la supuesta intención de mejorar los indicadores económicos, recuperar la competitividad y retomar la senda del crecimiento económico.

Es así que para la primera etapa del periodo de convertibilidad (1991-1995), se retoma la senda del crecimiento (5% promedio anual), no obstante, esto no se vio reflejado en el incremento del nivel de empleo, al contrario se triplicó el índice de desempleo, esto se puede deber a varios factores, entre los que destaca la búsqueda de reducir los costos laborales y la articulación con el mercado exterior; así que se tuvo un periodo de crecimiento con altas tasas de desempleo, la recuperación del crecimiento se detiene, en primer lugar, por el "efecto tequila" y, luego, en 1998 y el año 2000, el PIB cae a una tasa del 3% anual acumulativo.

Para ese periodo destacan las medidas tomadas para ampliar la desregulación del mercado de trabajo, cuyos impactos negativos se reflejaron en el aumento de la desocupación, la distribución regresiva del ingreso y el incremento de la pobreza. Este proceso fue profundo y además tuvo consecuencias perversas. Por ejemplo, cada vez que el gobierno intentaba reducir el costo laboral, mediante la disminución de los aportes que las empresas debían realizar al sistema de previsión social por los trabajadores que emplean, la tasa de empleo no registrado aumentaba, de esta forma el empleo no registrado pasó de 29.6% a 37.3%, en ese periodo.

[191] Ibídem. p. 213. Gallo señala: "el gobierno constitucional asumido a fines de 1983 priorizó la estabilización de la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos, subordinando las políticas laborales a estos objetivos."

Según Díaz-Moure,[192] la Ley 23696/89 (de Reforma del Estado) y la Ley 23697/89 (de Emergencia Económica) le permitieron a Menem, como ya se había señalado en el capítulo IV, iniciar un acelerado proceso de privatización de empresas públicas, de liberación comercial y de reforma tributaria, lo que marcó un punto de inflexión de la vida política, económica y social en Argentina, virando aún más radicalmente hacia el neoliberalismo.

Lo anterior desembocó en una "flexibilización de hecho" y "de derecho"; explica que es una flexibilización de hecho porque la apertura comercial y la privatización de empresas públicas, produjeron cambios en la estructura ocupacional, acentuando de manera más rápida el tránsito hacia una sociedad de servicios, que hasta 1995, permitió una gradual recuperación de los salarios y con tasas aún no tan altas de desempleo, pero a partir de ese año se disparan las tasas de desempleo, situación que puede ser interpretada como que el empresario no pudo cumplir con todas sus obligaciones respecto del derecho de los trabajadores, porque si las asumía por completo la competencia derivada de la apertura lo haría salir del mercado.

[192] Díaz-Moure, Leopoldo; *Cambio y continuidad en la Política Laboral y de Protección Social en Argentina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2007. En este texto Díaz-Moure habla sobre la aparición de los "cartoneros" y "botelleros" en la Ciudad de Buenos Aires, quienes se dedican al trueque de cartón por pesos y alimentos, situación que, según este autor, **implica la Institucionalización de la Economía Informal,** porque se establecen reglas de cómo trabajar, por ejemplo existen acuerdos sobre: a) respeto entre ellos b) rutas preestablecidas, c) mecanismos de solidaridad entre los cartoneros y los vecinos de los barrios quienes ponen a su disposición la basura y d) un horario de trabajo establecido entre las 17:45 y hasta las 20 hrs; aunque esto provoca que estos informales lleguen a sus casas hasta medianoche a su casa pues viven a las afueras de la ciudad. Se afirma que **"la aparición de la economía informal refleja la ausencia del Estado en la elaboración de las políticas sociales y la crisis de una sociedad que está en fase de supervivencia"**.

De esta forma, al haber poca oferta de empleos, la gente estaba dispuesta a trabajar bajo cualquier condición sociolaboral. Todo lo anterior provocó que el movimiento sindicalista perdiera adeptos, debido en parte a la falta de posibilidades de trabajo y a la acotación que se hizo a estos, y además que quien estaba trabajando el patrón lo contratara de manera informal, para evitar pagar las prestaciones correspondientes (trabajo no registrado), a este proceso se le denomina flexibilización de hecho.

Por otro lado, con el objetivo de reducir el costo laboral, sucesivas reformas a las leyes laborales (flexibilización de derecho), permitieron y estimularon la generalización de formas atípicas y precarias de contratación,[193] en muchos casos de alta fragilidad, lo anterior terminó por configurar un mercado laboral fuertemente polarizado, segmentado y heterogéneo, donde el esquema de empleo por tiempo indeterminado perdió su centralidad.

Por otro lado las instituciones de protección social, jubilación y salud principalmente, sufrieron profundos reajustes en concordancia con esta tendencia en las relaciones de trabajo, es así que se incorporaron lógicas como la privatización y por tanto se privilegiaron formas de gestión individual de los riesgos sociales como la enfermedad y la vejez, quedando roto uno de los principios básicos de la seguridad social como lo es la solidaridad intra e intergeneracional, característica básica de los sistemas laborales más avanzados.

[193] Ibídem, pág. 16. En el ámbito del derecho individual se introdujo la figura de contratos por tiempo determinado, (Contrato Temporal, Contrato por tiempo Parcial, Contrato en prestación de Servicios y el Periodo de Prueba), Díaz-Moure, resalta que además de esto mediante la concesión de becas de Investigación el gobierno, en conjunto con la empresa privada, fomenta la subcontratación y precariedad del trabajo en un segmento de trabajadores más calificados, pues el salario deja de estar vinculado con garantías e institutos de protección laboral, además de que se retrasa la inserción en el mercado laboral.

Aunado a lo anterior, se establecieron topes de indemnización en situaciones de despido y se acotaron las causales de despido por razones discriminatorias, solo se recogen tres motivos: sexuales, raciales y de religión, mientras que en los tratados internacionales, se contemplan otros más; además, cobró especial relevancia la disminución de las contribuciones que los empleadores deben efectuar a la seguridad social, estimándose en promedio que la alícuota se redujo alrededor del 40%, de esta forma se relegó a segundo plano la idea peronista de Justicia Social.

El impacto de este modelo, como ya se había señalado anteriormente, elevó la tasa de desempleo de manera dramática, así para 1995 el nivel fue del 18.5% -en 2001-2002 se alcanzaron niveles del 21.5%-, lo cual agudizó la necesidad de ocuparse en formas de trabajo atípicas y, en la mayoría de las veces, como trabajadores informales.

En materia de negociación de los contratos colectivos, se observó una dinámica contradictoria en la década de los noventa, ésta transitó entre un aumento de la negociación en cantidad, calidad y renovaciones de ciertos convenios y una permanencia de la "ultra-actividad"[194] de los acuerdos más importantes pactados en la ronda de negociaciones realizadas en 1975. El incremento de la tasa de desocupación y el fuerte crecimiento del trabajo precario, actuaron también en el sentido de reducir la cobertura de la negociación colectiva y aumentar la desprotección de los trabajadores.

[194] Se denominó "Ultra-actividad" al fenómeno regulado por la Ley No. 14.250 referida a la negociación de los convenios colectivos de trabajo, mediante los cuales los convenios se mantienen vigentes mas allá del tiempo del compromiso pactado en tanto no se renueve o suplante el convenio firmado, eso explica la existencia de convenios vigentes que desde 1975 no han sido renegociados.

Cabe señalar que en Argentina se realizaban convenios colectivos de trabajo por Actividad o Rama productiva y no por empresa, lo que le daba mayor fuerza al proceso, sin embargo, durante los noventa la negociación colectiva bajó del ámbito de actividad o de rama productiva al nivel de la empresa: entre 1991 y 1994, el 65% de los convenios y acuerdos colectivos eran de rama o de actividad y entre 1995-1999 el 78% de las negociaciones eran de empresa y sólo el 22% de rama o de actividad. También se observa que la fiscalización laboral fue prácticamente desmantelada, reduciendo a un mínimo la planta de inspectores (al final del período el Ministerio de Trabajo Nacional sólo contaba con cuatro funcionarios en esta función); por otro lado, los programas de formación y capacitación tuvieron cierta escala, aunque con reducido impacto positivo en la inserción laboral debido a la baja creación de empleos.

Al mismo tiempo, la negociación de salarios se concentró sólo en algunos grupos, mientras que en el resto no se discutían cláusulas salariales sino flexibilización de condiciones laborales. Las consecuencias de la reducción de los puestos de trabajo produjeron el debilitamiento de las instituciones históricamente atadas al empleo: salario digno, seguridad social, negociación colectiva, entre otras. y fueron devastadoras para la sociedad argentina.

Es así que en la segunda etapa (toda la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI), la política laboral de la zona metropolitana del GBA se enmarcó en el desarrollo de la política nacional, esto se debió a tres factores: en primer lugar al predominio de las políticas nacionales sobre las políticas locales, en segundo lugar al bajo margen de maniobra que los gobernantes de las entidades (CABA y la Provincia de Buenos Aires) tenían para emprender medidas contrarias a las determinaciones del gobierno federal y, en tercer lugar, a que los gobernantes de las entidades que constituyen el GBA pertenecían a la misma fuerza política que el presidente en funciones

(justicialistas), e incluso -hasta 1996- el gobernante de la Ciudad de Buenos Aires (ahora Ciudad Autónoma), era designado por el presidente de la república, lo que lo convertía en un funcionario subordinado a las determinaciones del presidente Menem.

La tercera etapa de este recuento inicia en el 2002, precedida por la gran crisis del 2001, con un fuerte periodo de incertidumbre y volatilidad política; recordemos que el sucesor de Menen, Fernando de la Rua (UCR) gana las elecciones en 1999 –había sido el titular de la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, y toma las riendas del gobierno en condiciones de gran fragilidad macroeconómica, situación que, al término de dos años (2001), provocó el estallido de la mayor crisis económica que los argentinos hayan experimentado, dejando como resultado una profunda situación de inestabilidad política y económica; en el ámbito político se vivió, para ese solo año, el nombramiento de tres presidentes provisionales, y en el ámbito económico un gran deterioro de las condiciones económicas y de vida de la mayoría de la población del país.

Para Novick y Tomada,[195] el abandono de la convertibilidad a partir de 2002 provocó un cambio en los precios relativos lo que permitió orientar el patrón de crecimiento a una "dirección más integradora", incorporando por medio de la generación de empleo a los sectores excluidos. En ese contexto, el nombramiento de Eduardo Duhalde, como presidente provisional, y la posterior realización de elecciones en el año 2003 –con el ascenso de Nestor Kirchner- marcaron el inicio de profundos cambios en lo que se refiere a política laboral en el país.

[195] Novick, Marta y Tomada, Carlos*; Argentina 2003-2006: Crecimiento…* Op. Cit. p. 18.

Un dato importante es que en octubre del 2003, el gobierno de Kirchner adoptó los objetivos de Desarrollo del Milenio 2003-2015, entre cuyas metas se incorporó el promover el "trabajo decente",[196] bajo este proceso se fijaron las siguientes metas específicas[197]:

a) Reducir para el 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%,
b) Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30%,
c) Incrementar la cobertura de protección social al 60% de la población desocupada,
d) Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30% y,
e) Erradicar el trabajo infantil.

De esta manera, las Políticas Públicas implementadas desde el 2003, introdujeron una concepción del trabajo diferente a la que se había manejado hasta ese momento, considerando al trabajo no como un problema del mercado laboral sino como un articulador entre la esfera económica y social y, por tanto, como un elemento base de la cohesión social como fuente de dignidad de las personas y como factor constitutivo de ciudadanía. Según Novick y Tomada, la política que guió la estrategia de crecimiento fue la de considerar al empleo como el principal impulsor de la creación de riqueza, mediante el cual los hombres y las mujeres mantienen a sus familias, que a su vez es fuente de progreso social. Para que esto suceda es imprescindible que no fuera "cualquier trabajo" sino "trabajo decente", es decir, protegido, productivo y que asegure un ingreso digno a quien lo realiza.

[196] El trabajo decente, promovido por la Organización Internacional del Trabajo, se refiere a las oportunidades que tienen las mujeres y los hombres para conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, y constituye una política principal y eje de su estrategia de gestión de la OIT; cfr. *Memorándum de Entendimiento para la puesta en Marcha en la República Argentina del programa de trabajo decente por país, Argentina 2008-2011*, OIT, Buenos Aires, 2007; p.8
[197] Ibídem, p.1

Aunado a lo anterior, para marzo de 2004 el congreso del país aprobó la Ley No. 25.877[198], referente al ordenamiento del régimen laboral, la cual dispone que el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, debe promover la inclusión del trabajo decente en las Políticas Públicas nacionales, provinciales y municipales. Con base a estas acciones en julio del mismo año se firmó, el primer Programa Nacional de Trabajo Decente para Argentina 2004-2007, este programa se articuló con base a dos ejes principales:

1) La integración de otras políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la calidad de los puestos de trabajo, en el marco de las recomendaciones de seguimiento a nivel nacional del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización; y,
2) La integración de políticas del Ministerio del Trabajo, el Empleo y Seguridad Social en áreas prioritarios tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada.

Al mismo tiempo la Ley 25.877 marca la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización del Trabajo,[199] mediante la creación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), con la intención de fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo y de seguridad social en todo el país y combatir el trabajo no registrado.

[198] El presente trabajo no contempla la realización de una revisión exhaustiva de la legislación en materia laboral, sin embargo, para el lector interesado en revisar detalladamente las Leyes y decretos expedidos en esa materia del 2001 a la fecha, puede revisar la página electrónica de la Sociedad Argentina de Derecho Laboral donde encontrará una reseña de las leyes expedidas en materia laboral del 2001 al 2005 y a partir del 2006 por año; la dirección del a pagina es: http://www.laboral.org.ar/Novedades_Legislativas/Resenas_de_Normas_Laborales_20/Resenas_de_Normas_ Laborales_20/resenas_de_normas_laborales_204.html; y esta fue consultada en septiembre del 2010.

[199] Consultado en: http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/pnrt/; el día 22 de septiembre del 2010.

Otras medidas implementadas en línea con lo dispuesto son el denominado Programa Integral de Promoción de Empleo, Más y mejor Trabajo, la Red de Oficinas de Empleo, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, la Mejora de las instituciones de formación profesional, la ampliación de la cobertura del Sistema Provisional, el funcionamiento del Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; hasta el mes de septiembre del 2010, en la página electrónica del Ministerio del Trabajo,[200] se pueden consultar más de treinta programas tendientes a promover, apoyar y en general a desarrollar acciones tendientes a fortalecer el empleo y las condiciones laborales en Argentina.

Hasta el 2007, las condiciones macroeconómicas para el país se vieron favorecidas por la situación de estabilidad de los mercados internacionales y por las medidas emprendidas durante el gobierno de Néstor Kirchner, (desde 2003 el crecimiento del PIB fue superior a 8.5%, se crearon 3.5 millones de empleos, la mayoría de asalariados formales, y se redujo la tasa de desocupación a 8.4%), lo que permitió un proceso electoral y una transición presidencial favorable para la candidata del Partido Justicialista -esposa del saliente presidente-, la señora Cristina Fernández Wilheim.

No obstante lo anterior, a mediados del 2008, se agudiza la crisis mundial originada en el mercado Estadounidense por la Hipotecas *subprime,* lo que origina un vertiginoso colapso financiero -sobre todo con la quiebra de Lehman Brothers a mediados de septiembre de ese mismo año-, se empiezan a notar los problemas estructurales aún no resueltos por el gobierno argentino.

[200] La dirección electrónica de la mencionada página es: http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/listado/; consultada el 30 de septiembre del 2010.

En ese contexto, para el mes de septiembre del 2008, el gobierno de Cristina Fernández firma por segunda ocasión, el Programa de Trabajo Decente por País promovido por la OIT, para el periodo 2008-2011; el programa tiene seis ejes que son considerados como prioritarios:

1. Articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo,
2. Mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en la promoción del empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local,
3. Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil
4. Ampliar la cobertura de la protección social,
5. Fortalecer un diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales y,
6. Contribuir a la reducción de la economía informal y del empleo no registrado.

Además, en octubre de 2008, la presidenta Cristina Fernández, lanza una iniciativa para Nacionalizar los Fondos de Pensiones que durante el gobierno de Menem, habían sido privatizados, esta medida se suma a la lista de acciones tomadas por el gobierno argentino que, como hemos observado hasta ahora, ha dado un giro radical a las Políticas Públicas implementadas en los últimos ocho años en aquel país.

Hasta aquí las medidas emprendidas por el Gobierno Federal en Argentina, pero ¿qué ha sucedido del 2001 a la fecha en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en los 24 Partidos de la Provincia de Buenos Aires (PBA) que conforman el conurbado Bonaerense?; podemos decir que en cada entidad, la CABA y la PBA, se cuenta con un conjunto de instancias públicas para atender los asuntos relativos a la cuestión laboral, dependientes del los Gobiernos locales.

La *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, al interior del Ministerio de Desarrollo Económico, cuenta con una Subsecretaria del Trabajo, la cual a su vez opera dos Direcciones generales: la Dirección General de Empleo (DGE) y la Dirección General de Protección al Trabajo (DGPT).

La DGE enuncia entre sus funciones el proponer, diseñar, impulsar e instrumentar planes, programas, proyectos y acciones orientados a la promoción del empleo, ejecutar los programas nacionales y locales dirigidos a la capacitación laboral, promoción del empleo, recalificación laboral y acciones de ocupación transitoria; además, se adjudica la tarea de definir planes de formación para el empleo, control, supervisión e intermediación laboral y, para llevar a cabo tal fin, se apoya en dos direcciones operativas: la Dirección Operativa de Programas de Empleo y la Dirección Operativa de Intermediación Laboral.

Por su parte la DGPT tiene como funciones el proponer, coordinar e implementar políticas de protección y regulación laboral orientadas a mantener y mejorar la calidad de vida laboral; otra de sus tareas es implementar, dirigir y supervisar las medidas y procesos de inspección para que los mismos se ejecuten en los tiempos establecidos normativamente, asimismo, establecer los mecanismos de control que permitan inspeccionar el cumplimiento de la legislación en materia laboral y cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo, disponer inspecciones e instruir y resolver sumarios en materia laboral, de higiene y seguridad en el trabajo aplicando las medidas de suspensión, clausura y sanciones previstas en la Ley N° 265, intervenir y dictaminar en los temas referidos a incumplimientos de la legislación laboral en relación a las declaraciones de insalubridad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponer la ejecución de sus pronunciamientos firmes por intermedio de las dependencias que correspondan, coordinar el registro de dictámenes jurídicos de la Dirección Operativa de Asuntos Legales. Esta dirección se

apoya para el cumplimiento de sus funciones en tres direcciones operativas: la Dirección Operativa de Asuntos Legales, la Dirección Operativa de planificación y la Dirección Operativa de fiscalización.

En la práctica, estas dependencias del Ministerio de Desarrollo Económico, se ocupan sobre todo de operar localmente los programas del Ministerio del Trabajo de la República, es por ello que de manera peculiar, la entidad encargada de operar los programas de apoyo al trabajo es el Ministerio de Desarrollo Social de la CABA, mediante la Dirección General de Economía Social (entidad que a su vez depende de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario); esta entidad -de reciente creación- opera dos programas mediante los cuales brinda por un lado, orientación laboral, apoyo en la búsqueda de empleo, formación y capacitación laboral y, y por otro lado, apoyo económico, financiero y técnico para el desarrollo de unidades productivas, tal como se muestra en el cuadro 6.3.

Cuadro 6.3: Programas de apoyo y promoción al empleo en la CABA

PROGRAMA	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	BENEFICIOS
Formación e Inclusion para el trabajo	Promover la inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza y con problemas de empleo; siendo su finalidad la orientación laboral y el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación y la capacitación laboral, así como el apoyo económico, financiero y técnico para el desarrollo de unidades productivas.	Personas mayores de dieciocho (18) años, que acrediten una residencia mínima, inmediata e ininterrumpida de dos (2) años en la Ciudad de Buenos Aires, y que se encuentren en situación de pobreza y con problemas de empleo, sin ocupación, con subocupación formal, u ocupación informal al momento de inscripción al programa.	1) Orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo, 2) Formación y capacitación laboral, 3) Apoyo económico, financiero y técnico a Unidades Productivas (El apoyo técnico se desarrolla por medio de talleres de capacitación y/o de entrevistas de seguimiento, El apoyo económico y/o financiero consiste en un subsidio y/o microcrédito a la Unidad Productiva para la compra de bienes muebles (maquinaria, herramientas, etc.) con miras a fortalecer el desarrollo de la misma, incrementar su producción y, de esta manera, poder mejorar las condiciones de trabajo y posición en el rubro en el cual se desempeña.
Programa Municipal de Microempresas	Financiar emprendimientos nuevos o en marcha	Dirigidos a emprendimientos unipersonales, grupos asociativos o cooperativas de trabajo, que desarrollen actividades productivas y/o de servicios de apoyo a la producción y estén localizados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	El crédito es a Tasa cero y se otorga con posibilidad de renovación. El plazo de amortización se determina de acuerdo a la rentabilidad y grado de desarrollo del emprendimiento. El crédito podrá destinarse a la adquisición de maquinarias, instalaciones, herramientas, muebles y útiles, habilitación, insumos, u otras inversiones necesarias para la consolidación de la unidad productiva y para la mejora de los procesos y de la calidad de sus productos. No podrá destinarse al pago de sueldos, retiros personales ni deudas contraídas anteriormente por el emprendedor.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo Social

Para el caso de la *Provincia de Buenos Aires* podemos decir que, dependiendo de forma directa del gobernador de la provincia, se instituye el Ministerio del Trabajo el cual cuenta a su vez con tres subsecretarias: la Subsecretaria del Trabajo, la Subsecretaría del Empleo y la Subsecretaría de Negociación Colectiva del Sector Público; y dos Direcciones generales de carácter operativo que dependen directamente del Ministro y que en el organigrama se encuentran por debajo del rango de las mencionadas subsecretarías.

De la Subsecretaría del Trabajo dependen dos Direcciones Provinciales, éstas son la de Asuntos Legales y la de Delegaciones e Inspección, respecto de la Subsecretaría de Empleo se tiene una Dirección Provincial de Promoción de Empleo y la Agencia Provincial de Empleo; finalmente de la Subsecretaría de Negociación Colectiva dependen dos Direcciones Provinciales, la de relaciones laborales del Sector Público y la de Coordinación de Negociación Colectiva.

El cuadro 6.4 resume los rasgos esenciales de los Programas implementados en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 6.4: Programas de apoyo y promoción al empleo en la PBA

PROGRAMA	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	BENEFICIOS
Inclusion Laboral	Dotar al Estado de la Provincia de Buenos Aires de herramientas que permitan su intervención en el mercado laboral, a fin de corregir la deficiente distribución de las oportunidades de trabajo que afectan a los sectores más vulnerables de la población económicamente activa, propiciando su inclusión en dicho mercado	Empleadores* y desocupados sin experiencia o capacitación previa en el puesto a desarrollar sus tareas, mayores de dieciséis (16) a sesenta y cinco (65) años de edad y Empresarios	A cada beneficiario que los empleadores participantes contraten en las modalidades de "contrato de trabajo por tiempo indeterminado" o de "contrato de trabajo por temporada" prevista en la Ley de Contrato de Trabajo, se le otorgará una suma fija mensual no remunerativa de hasta seiscientos pesos ($ 600), que se destinará a completar la remuneración básica correspondiente por un plazo de hasta 12 meses. El dinero es depositado a nombre del beneficiario en una cuenta caja de ahorro del Banco de la Provincia de Buenos Aires cuya apertura y asignación de fondos estará a cargo de la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
Regularización del empleo no registrado	Propender e incentivar la regularización del empleo no registrado; verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen el respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social de los trabajadores no registrados; lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización.	Son beneficiarios de este Programa, los empleadores de la Provincia de Buenos Aires, que cumplen con algunos requisitos de orden administrativo-juridico**	El empleador que regulariza a su personal no registrado puede: a) Solicitar la reducción de multas y recargos adeudados, b) Por cada persona formalizada por "contrato de trabajo por tiempo indeterminado", el programa aporta la cantidad mensual de hasta seiscientos pesos($ 600), en carácter de "suma no remunerativa", la que se destina a completar la remuneración básica correspondiente en concepto de colaboración económica, por el plazo de hasta doce (12) meses a partir de la resolución de la Subsecretaría de Trabajo. c) el dinero es depositado a nombre del beneficiario en una cuenta caja de ahorro del Banco de la Provincia de Buenos Aires cuya apertura y asignación de fondos estará a cargo de la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
Asistencia a la Promoción Industrial	Acompañar y sostener la generación de nuevos puestos de trabajo en aquellos sectores económicos y regiones geográficas consideradas estratégicas por el gobierno provincial	Son beneficiarios las personas que celebren un contrato de trabajo por tiempo indeterminado con las empresas que habiendo solicitado su acogimiento al régimen establecido por la Ley Provincial N° 13656 – Régimen de Promoción Industrial-, hubieran recibido por parte del Ministerio de la Producción la aprobación de la solicitud o el acto administrativo otorgando los beneficios de manera definitiva	Por cada beneficiario que las empresas participantes contraten por "contrato de trabajo por tiempo indeterminado", el programa aportará la cantidad mensual de hasta pesos seiscientos ($ 600), por el plazo de hasta veinticuatro (24) meses. Ésta colaboración económica integrará el salario del beneficiario, en carácter de "suma no remunerativa", la que se destinará a completar la remuneración básica correspondiente. Dicha suma será depositada a nombre del beneficiario en una cuenta caja de ahorro del Banco de la Provincia de Buenos Aires cuya apertura y asignación de fondos estará a cargo de la Subsecretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo
Preservación de puestos de Trabajo para Situación de Crisis	Preservar los puestos de trabajo de aquellos trabajadores que desarrollan sus tareas en áreas geográficas o en sectores económicos en situación de crisis	Únicamente podrán participar del programa aquellas empresas de la Provincia de Buenos Aires que sean parte en el procedimiento preventivo de crisis establecido en la Ley 24.013 y sus decretos reglamentarios, llevado adelante en la administración provincial y que arribaren a un acuerdo en los términos del Art. 103 inc. a) de la mencionada Ley	Cada beneficiario recibirá una suma fija mensual no remunerativa de hasta pesos seiscientos ($ 600), la que se destinará a completar la remuneración básica correspondiente en concepto de colaboración económica. Dicho beneficio será otorgado por una única vez a cada empresa adherida al programa y su duración se extenderá por un plazo de hasta 6 meses, plazo que podrá ser prorrogado sucesivamente hasta completar 18 meses. La empresa cumplirá en lo demás, con todas sus obligaciones laborales, sociales y previsionales respecto al trabajador Todos los beneficiarios percibirán la suma establecida en el presente programa a través del pago directo individualizado que se efectuará en una cuenta caja de ahorro del Banco de la Provincia de Buenos Aires cuya apertura y asignación de fondos estará a cargo de la Subsecretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Trabajo

Es notorio que hay ciertas diferencias de concepción en los programas implementados en ambas entidades, en primer lugar, podemos observar que

los programas implementados en la CABA (dos programas locales) contemplan acciones que están diseñadas para procurar que los agentes económicos mejoren sus condiciones de participación en el mercado; sin embargo, esto no necesariamente conduce a que el Gobierno asuma plena responsabilidad en la conducción y gestión del factor trabajo (situación que sí promueve el programa de Trabajo Decente de la OIT), es posible que esto sea así porque la mayoría de Programas del Gobierno Federal son de corte asistencialista y le otorgan gran peso a la intervención del Gobierno en la atención del problema del desempleo; y como la CABA es la capital federal del país, entonces, estos programas se encuentran operando de forma regular y completa en esta entidad, por lo que no se han implementado más programas para atender ese asunto.

Por otro lado, los programas implementados por el gobierno de la PBA (cuatro programas locales), corresponden y están en línea, claramente, con las nociones e intenciones del gobierno federal que, en los últimos años (a partir del 2003), se ha comprometido a impulsar el trabajo decente en el país. Estos programas implican una participación más directa del gobierno en la conducción de los esfuerzos para promover el empleo y lograr reducir los márgenes de desocupación, inclusive con el uso de una cantidad importante de recursos públicos.

Los programas implementados se diferencian de los que sólo promueven la capacitación o el financiamiento a las microempresas, porque estos últimos al final del proceso dejan en manos del trabajador y de las microempresas la “responsabilidad” del conseguir empleo o mantenerse en el mercado situación que, evidentemente, no sólo depende de las habilidades generadas por el trabajador capacitado o de la empresa que recibió recursos para financiarse, sino de las condiciones generales del mercado para, por un lado conseguir y mantener un empleo formal y bien remunerado y, por otro lado, que las microempresas financiadas encuentren condiciones favorables para seguir

operando; si estos programas no se acompañan de otros que garanticen lo antes dicho, el recurso ocupado en capacitar y financiar no tendrá el impacto esperado y se convertirán en programas paliativos de corto plazo y de bajo impacto.

Por otro lado es evidente que no existen programas específicos para resolver de manera integral y menos con un enfoque metropolitano, las problemáticas que genera la economía informal; el único programa que busca dar una respuesta a este problema es el de Regularización del Empleo no Registrado; es claro que este programa se diseñó tomando en cuenta los datos de la Encuesta Permanente de los Hogares, debido a que éstos muestran que la mayor parte del trabajo informal está ubicado en las empresas formales, que no registran a sus trabajadores como un medio para disminuir el costo laboral y, adicionalmente reducir el nivel de compromiso del empleador con sus trabajadores, acción que en condiciones de crisis e inestabilidad económica les permite cierto margen de maniobra a los empleadores.

Respecto del caso mexicano, para comprender la conformación de la política laboral actual es necesario realizar un breve recuento de los hechos que delinearon la estructura laboral actual, ello se constituye como un elemento central a considerar para interpretar los procesos actuales del mercado de trabajo.

El recuento inicia con el periodo comprendido entre 1917 a1946 con la promoción e implementación de las ideas cercanas al Estado de Bienestar que se convirtieron en la base del denominado “constitucionalismo social”,[201] y ya desde entonces bajo un esquema corporativo tutelado por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) –surgida en 1934-, bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas y con la colaboración de Vicente Lombardo Toledano. Durante ese periodo,

[201] Krieger, Emilio; La Constitución Restaurada, Edit. Grijalbo, México 1995.

especialmente en el cardenista, se avanza en la construcción de un modelo que busca dar cumplimiento a las demandas de la revolución de 1910, ello ocurre bajo la base de una intensa movilización sindical y campesina, que incluye la reorganización de la estructura sindical progresista bajo un modelo corporativista.

Este proceso cambia en el periodo de gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), quien promueve una política más empresarial y abierta al capital norteamericano, que sin embargo, mantiene algunas características del Estado de Bienestar y, más aún, se fortalecen los contratos colectivos de trabajo, se abre en ese periodo la etapa de las destituciones de direcciones sindicales por la vía violenta y la simulación legal (así cambiaron los sindicatos de ferrocarrileros petroleros, mineros, telefonistas, textiles, maestros, actores y electricistas), este cambio lo inicia la CTM en su IV Congreso Nacional de 1947, año en que arranca esa política oficial.

Entre 1956 a 1982 se fortalece la política de control laboral sobre los sindicatos, para ese momento se institucionaliza y aplica un esquema rígido contra las luchas sindicales que intentan romper el corporativismo excluyente y de ideología política única (la del PRI) y de los gobiernos en turno, algunos de los movimientos ocurridos en ese periodo es el de los ferrocarrileros (1958-1959), el de los maestros, telegrafistas, telefonistas, petroleros y textiles (1958-1962); en este periodo incluye la reforma al artículo 123 constitucional (gobierno de Adolfo López Mateos), donde se agrega el apartado “B” para diferenciar a los trabajadores al servicio del Estado de los trabajadores en empresas particulares y, al mismo tiempo se modificó el viejo derecho de la estabilidad absoluta en el empleo por una estabilidad relativa.[202]

[202] De Buen, Nestor. El Sistema Laboral en México, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado en www.juridicas.unam.mx el día 20 de septiembre del 2010.

También con López Mateos se reprimió violentamente el movimiento ferrocarrilero de Demetrio Vallejo (encarcelado por muchos años junto con David Alfaro Siqueiros y Filomeno Mata), también intentó modificar la Ley Federal del Trabajo (LFT), labor encomendada a Mario de la Cueva, sin que se pudiera llevar a cabo durante su periodo por lo que se aprobó hasta el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz el 1º de mayo de 1970.

A finales de la década de los 70`s e inicio de los 80`s, con José López Portillo como presidente en turno, se buscó completar la reforma de 1970 y se le encargó esa labor a su Secretario del Trabajo, Pedro Ojeda Paullada; el proyecto principal lo preparó Jorge Trueba Barrera, en él se mantienen elementos favorables para los trabajadores pero se reitera el corporativismo, mediante la reforma del Artículo 923 de la LFT, que permite no dar trámite a un emplazamiento a huelga si el pliego petitorio no satisface los requisitos legales (previstos en el Artículo 920) o es presentado por un sindicato no titular del Contrato Colectivo de Trabajo, cuando se pretenda la firma de otro contrato. Este cambio facilitó el camino para la existencia de los contratos de protección desconocidos por los trabajadores y favorables para las empresas.

Ya con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el país entró en el último tramo que define las características actuales del sistema laboral en México. Néstor De Buen[203] refiere que Salinas desde su condición de candidato presentó ante el pleno de la CTM la idea de hacer una reforma a la LFT, esta cuestión fue recibida con una ovación general –tal como lo marcaban las reglas de la política priísta de la época- aunque, -supone Del Buen- nadie sabía –ni Salinas mismo-en qué consistía y cuál era el sentido de esa Reforma.

[203] Ibídem p. 137.

No obstante, al tomar como posesión como presidente Salinas encargó la reforma a su Secretario del Trabajo, Arsenio Farrell, quien integró una comisión bipartita (obrera-patronal) de diez miembros de cada lado, en donde obviamente el sector obrero estaba representado por los sindicatos corporativos, la presión ejercida por grupos de expertos y la atención de los asuntos relativos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) evitó que se llevará a cabo una reforma de la legislación laboral.

Sin embargo, se implementó lo que se conoce como el Programa Nacional de Productividad y Capacitación 1990-1994, donde se refiere que la capacitación debe ser un proceso participativo entre todos los sectores involucrados y se marcan algunas líneas en ese plano, algunas de las acciones emprendidas por Salinas –que buscaban afianzarlo en el gobierno- debilitaron el sindicalismo corporativo (el encarcelamiento de los poderosos exlíderes del sindicato petrolero); sin embargo, mantuvo el esquema de control con Fidel Velázquez, dirigente de la CTM hasta su muerte, e inició la política de los topes salariales para controlar la inflación en el país.

Cabe resaltar que una reforma que sí ocurrió fue la reforma al sistema de pensiones que en 1992 privatizó el sistema con el surgimiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), situación que muestra la estrategia de privatizaciones que también incluyó a entidades del Sistema Financiero Nacional y que en buena medida, trastocó la estructura del sistema jurídico-legal del ámbito laboral en México, implantando un esquema individual de ahorro y sujeto a las leyes del mercado.

El gobierno de Ernesto Zedillo, comienza con la crisis de diciembre de 1994 que se extiende durante todo el año de 1995, después de la crisis, más de la

mitad de la población mexicana se encontraba en un estado de pobreza, según los estándares mundiales. En esas circunstancias, se señalaba a la ineficiente educación formal, la ausencia de una capacitación profesional y la carencia de una cultura laboral sólida sobre el trabajo con responsabilidad social, como algunas de las características dominantes de la realidad laboral en México y la necesidad de hacer frente a la firma del TLCAN obligaba a la generación de reformas en materia laboral.

En ese contexto se lanzó el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000, en este programa se mostró como principal intención del gobierno adaptar a la capacitación con los cambios tecnológicos y de cara a las exigencias de la globalización económica. La segunda intención va en el sentido de darle una mayor importancia a los servicios de vinculación entre empleadores y trabajadores, por lo que podemos observar que se estaba dejando de lado la preocupación por la generación de empleo y una mejor formación de los trabajadores centrando el énfasis de sus estrategias en que los empleos ya establecidos sean ocupados por el mejor concurrente.

En ese marco referencial se sitúa el nacimiento de lo que se ha dado en llamar la *Nueva Cultura Laboral* (NCL), mediante un acuerdo firmado el 25 de Julio de 1995 entre la Confederación de Trabajadores de México (CTM), representada por su Secretario General, Fidel Velázquez, y Carlos María Abascal Carranza, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). En el Acuerdo se establecen los principios de la NCL, que expresan como objetivo elevar la competitividad de las empresas mexicanas en un mercado global, en el que se pondere la responsabilidad social, la productividad y la calidad de los bienes y servicios, a través de la educación formal y la capacitación, con un enfoque de cultura laboral humanista. Sin embargo, en el año 2000, al finalizar el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de

León, la corriente de la Nueva Cultura Laboral en México se encontraba todavía en el estatus de postulado.

Al ganar Vicente Fox las elecciones en el año 2000, designó como Secretario del Trabajo a Carlos Abascal Carranza, antiguo presidente de la COPARMEX, quien desde el primer momento hizo patente su intención de crear un proyecto de reforma que reflejara la aparición de una *Nueva Cultura Laboral*, que tiene como base la idea de la conclusión de la lucha de clases y la conformación de un mundo de "armonía" entre obreros y patrones. Para lograr tal intención conformó una comisión integrada por dos representantes de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) –Arturo Alcalde y Héctor Barba- y ocho de las organizaciones corporativas por el lado de los trabajadores, y diez representantes del sector empresarial.

Se pretendía que la aprobación de las resoluciones se realizaran por unanimidad, pero la UNT se desligó del proceso, sin embargo, a fines del año 2002, sin que mediara iniciativa presidencial (solo con la participación de los diputados del PRI, PAN y el Partido Verde Ecologista) se presentó la iniciativa que finalmente, no se aprobó. Esta misma situación de indefinición en la concreción de una reforma laboral se extendió hasta el sexenio de Felipe Calderón.

Es conocido en México que Fox promovió lo que en sus propias palabras denominó los "changarros", refiriéndose a la promoción de los micronegocios (incluidos los informales) que darían como resultado microempresarios que eventualmente, se convertirían en empresas más consolidadas, este discurso, por la vía de los hechos, exaltaba la informalidad considerando que todos los ciudadanos podían ser empresarios, esta concepción se apega a la teoría

ortodoxa de que la libertad económica provocaría la iniciativa de los ciudadanos para mejorar su situación y con el tiempo se convertirían en empresarios formales.

En palabras de De Buen,[204] la reforma a la Ley Federal del Trabajo no se ha concretado, y es muy probable que no llegue a concretarse, debido a que no es necesaria desde el punto de vista empresarial, porque el proceso de globalización ha provocado un proceso de decadencia en el derecho del trabajo en todo el mundo que se caracteriza por una notable tendencia a sustituir la concepción tutelar que distinguió a esta disciplina por otra concepción que antepone el interés de las empresas, acentuando la pérdida de la estabilidad en el empleo, la regulación de las huelgas, despidos más fáciles; además de manera preponderante se presentaron situaciones que por la vía de los hechos permitieron no cumplir con los trabajadores las obligaciones previstas por las leyes laborales, ante la indiferencia de las autoridades laborales que con su silencio y complicidad, le han dado gran fuerza a estas tendencias.

Es así que en el ámbito federal los programas de promoción y apoyo al empleo que se han implementado corresponden a la lógica del enfoque teórico dominante –neoliberal- y se puede decir que fundamentalmente son tres: el Servicio Nacional de Empleo (que opera desde 1978 y que en 2001 incorporó CHAMBATEL un servicio telefónico de bolsa de trabajo y en 2002, CHAMBANET un portal electrónico en internet con la misma intención), los referentes a becas para trabajadores desempleados y por último, los dedicados a apoyar la capacitación de trabajadores en activo, todos estos programas corresponden a la concepción de una gestión neoliberal del trabajo y que privilegia el esfuerzo individual de los trabajadores en la mejora de sus condiciones de trabajo.

[204] Ibídem p. 139

Las acciones antes mencionadas son el marco que soporta las medidas emprendidas por los gobiernos que conforman la ZMCM, en primer lugar el Estado de México en los últimos años (desde el 2005) ha emprendido programas de promoción y apoyo al empleo, mediante las dependencias de Gobierno Estatal.

El gabinete de Gobierno del Estado incluye la existencia de una Secretaría del Trabajo local, en ese orden de cosas es posible observar que durante el gobierno de Arturo Montiel (1999-2005), no se emprendieron medidas diferentes a las implementadas por el Gobierno Federal sobre el aspecto laboral, buena parte de los esfuerzos se avocaron a dar soporte a los programas construidos en el orden federal y bajo la misma lógica de fomentar el autoempleo y promover el acceso al trabajo mediante criterios de mercado (bolsas de empleo, ferias y centro de intermediación laboral), y recursos dirigidos a apoyar el desarrollo de los micronegocios y la capacitación para el trabajo, al final de la cual es responsabilidad del trabajador el colocarse en el mercado o lograr que su micronegocio prospere.

Actualmente la Secretaría del Trabajo, ha implementado los Programas que se muestran en el cuadro 6.5

Cuadro 6.5: Programas de apoyo y promoción al empleo en el Estado de México

PROGRAMA	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	BENEFICIOS
Becas de Capacitación para el Trabajo BECATE	Apoyar a la población desempleada, subempleada o trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales, con el objetivo de que se incorporen a cursos de capacitación para el trabajo, a través de los cuales adquieren o formalizan sus conocimientos y habilidades a efecto de favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.	Población de 16 años o más que solicite personalmente su incorporación al Subprograma en las Oficinas Regionales de Empleo, ubicadas en el territorio estatal.	Los beneficiarios son capacitados entre 4 y 6 horas diarias, en función al programa de capacitación y adicionalmente reciben: * Beca mensual equivalente a un salario de la zona, por día de capacitación ($57.46 - $54.46) * Materiales para su capacitación (dependiendo modalidad) * Ayuda de transporte (excepto la modalidad de Capacitación Mixta) ($350.00) * Pago de inscripción y colegiatura (Modalidad de Vales de Capacitación) * Pago del Instructor * Seguro de vida y contra accidentes
Bolsa de Empleo y Ferias de Empleo	Facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de trabajo, para el caso de las Ferias de Empleo concentra en un mismo espacio físico a las empresas que necesitan personal para cubrir sus vacantes y a los buscadores de empleo.	Dirigido a personas en búsqueda de empleo mayores de 18 años.	Para el caso de la Bolsa de Trabajo el personal de las oficinas regionales de empleo así como los servicios municipales de empleo del Estado proporcionan orientación a los buscadores de empleo sobre las vacantes de las empresas que se tienen registradas, de acuerdo con el perfil laboral del solicitante y el requerido por las mismas. En las Ferias de Empleo los interesados solicitan trabajo directamente a las empresas participantes, lo cual les genera un gran ahorro en tiempo y dinero, al poder registrar su solicitud de empleo en varias empresas en un mismo día y lugar.
Fomento al Autoempleo (Iniciativas de ocupación por cuenta propia)	Apoyar a desempleados y subempleados mediante financiamiento parcial de iniciativas de ocupación por cuenta propia que generen o conserven el empleo en la entidad mexiquense	Dirigido a todos aquellas personas en condiciones de desventaja en términos de ingreso y que carezcan de garantías para acceder a créditos financieros de alguna institución pública o privada en el momento de la creación ó fortalecimiento de una iniciativa de ocupación	dotación de maquinaria, equipo y herramienta por un monto de $25,000.00 por persona y hasta $125,000.00 si la iniciativa es de 5 o más miembros, buscando en el mediano plazo la constitución de microempresas legales, capacitadas, equipadas que se puedan desarrollar en su entorno económico.
Centro de Intermediación Laboral.	Facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de trabajo	Personas mayores de 18 años que busquen empleo	Cuenta con espacios físicos acondicionados con computadoras para apoyar en la búsqueda de empleo en internet, además de impresora, fotocopiadora, para que pueda el buscador de empleo elaborar, imprimir, fotocopiar su currículum vitae e incluso tiene a su disposición un teléfono para comunicarse con las empresas que ofrecen los puestos vacantes de su interés.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría del Trabajo del Estado de México

Para el caso del Distrito Federal, como ya se refirió, desde el arribo de un gobierno que se define como de izquierda (articulado por el PRD, el Partido del Trabajo, y el Partido Convergencia), se han implementado programas de carácter asistencialista y ligados a la idea de recuperar la Responsabilidad Social del Estado en materia laboral, sin embargo, no se retoma solo esta visión sino que se integran diversas acciones que también atienden el enfoque de mercado. El cuadro 6.6 muestra las principales características de los programas implementados.

Cuadro 6.6: Programas de apoyo y promoción al empleo en el DF

PROGRAMA	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	BENEFICIOS
Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	Fomentar la capacitación de aquellas personas desempleadas y subempleadas, para generar o consolidar alternativas de empleo por cuenta propia, mediante el otorgamiento de cursos de capacitación intensivos, que les permitan obtener o actualizar sus conocimientos teórico prácticos, en aspectos técnicos, esquemas de financiamiento, comercialización, administración y gestión de procesos, entre otras áreas, para contribuir con ello a la elevación de la calidad del empleo y el mejoramiento del nivel de vida de la población.	Ser desempleado o subempleado (aquellas personas que dedican tiempo parcial a una actividad laboral y perciben por ella hasta dos salarios mínimos), residir en el D. F., Tener 16 años o más.	• El pago de una beca durante el tiempo que dura la capacitación. Sólo en la modalidad de Autoempleo. • Ayuda para transporte. Sólo en la modalidad de Autoempleo. • Materiales, herramienta y equipo para realizar sus prácticas. Sólo en la modalidad de Autoempleo. • Atención médica de 1er nivel, a través del Sector Salud del D. F. • Orientación de los apoyos económicos para Proyectos Productivos
Programa de Capacitación y Modernización (CyMO).	Contribuir al fortalecimiento y la ampliación de las posibilidades del empleo en las micros, pequeñas y medianas empresas, MPyMES, así como de los grupos productivos, apoyando las acciones que busquen avanzar en los niveles de productividad, calidad y competitividad mediante una mayor capacitación de los trabajadores. Propiciar que los logros alcanzados en productividad, calidad y competitividad se traduzcan en mejores esquemas de distribución de los beneficios, así como en mejores condiciones de trabajo, seguridad e higiene para los trabajadores	• Trabajadores en activo de todos los niveles de ocupación de micro, pequeñas y medianas empresas. • Micro, pequeñas y medianas empresas. • Productores rurales, artesanales, jóvenes emprendedores, personas de la tercera edad y personas con discapacidad que estén conformadas como grupos productivos, y que produzcan, comercialicen o presten algún servicio.	CyMO opera en las siguientes modalidades: • Capacitación. • Formación de Instructores. • Consultoría. • Apoyo Técnico. Hasta 300 horas en todas las modalidades como tope máximo por empresa al año; el costo máximo por hora es de $400.00 (cuatrocientos pesos), IVA incluido. Tamaño de la Empresa Monto del Apoyo Integral Microempresa Hasta el 80% Pequeña empresa Hasta el 70% Mediana empresa Hasta el 60%
Programa emergente de apoyo a trabajadoras(es) migrantes desempleados en el Distrito Federal	Hacer frente a la crisis mundial, mediante la atención de las y los trabajadores migrantes que hayan perdido su empleo en el extranjero a partir del 1º de enero del 2008, y hayan regresado a la Ciudad de México como consecuencia de este fenómeno global.	Trabajadoras y trabajadores migrantes cuyas familias residan en el Distrito Federal y que hayan perdido su empleo en el extranjero con motivo de la crisis financiera y bancaria mundial, a partir del 1° de enero de 2008	A. Beneficio económico mensual de treinta días de Salario Mínimo General Vigente para el Distrito Federal, entre otras acciones. B. El apoyo económico mensual se entregará al beneficiario por un periodo de hasta seis meses. C. La Trabajadora o Trabajador migrante podrán acceder a este beneficio por una sola vez y en tanto persistan las condiciones económicas que dieron origen a este Programa. D. Es personal e intransferible y será entregado a través de una tarjeta de débito u otro mecanismo que el Gobierno del Distrito Federal considere pertinente, de acuerdo a la normatividad aplicable.
Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (La Comuna)	Asesorar a jóvenes desempleados con problemas para insertarse en el mercado laboral, orientándolos en la búsqueda de alternativas para lograr sus metas. En un espacio (La comuna) en donde se asesora de manera integral a jóvenes mediante una Red de Servicios, proponiendo alternativas a su alcance, con el fin de coadyuvar en su desarrollo personal.	Jóvenes entre 15 y 24 años, con diversas inquietudes y necesidades	• Se proporciona asesoría personalizada e integral, en donde se abordan las diferentes problemáticas del joven. • Se ofrece orientación y apoyo en la definición de su perfil laboral. • Se proporciona información diversa sobre educación, capacitación, cultura, recreación, salud integral y derechos humanos. • Se promueve su participación en diferentes eventos organizados en cada espacio de atención (Comunas), con base en las necesidades de los jóvenes, como talleres, cursos y jornadas temáticas, Día del Contrato, etcétera. • Se posibilita su canalización a diferentes instancias de la Red de Servicios (públicos, privados y sociales).
Seguro de desempleo	Establecer un sistema de protección a desempleados(as) que se traduce en un beneficio económico	Podrán ser beneficiados las trabajadoras y trabajadores desempleados habitantes del Distrito Federal, mayores de 18 años que hyan perdido su empleo a partir del 1º de enero de 2006 por acusas ajenas a su voluntad y haber laborado previamente a la pérdida del empleo para una persona moral o física con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses.	beneficio económico de 30 días de salario mínimo, se entregará al beneficiario(a) por un periodo de 6 meses. (el programa incluye el compromiso de buscar un nuevo empleo y asistir a las entrevistas con las empresas que están ofreciendo empleos y de asistir, cuando corresponda a su perfil y necesidades, a las jornadas de Capacitación y Formación que sean convocadas, aceptar los controles, registros y supervisiones por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y renunciar por escrito al Seguro de Desempleo, si consigue un empleo antes de los seis meses y/u obtuvo cualquier otro beneficio de los programas operados por el Gobierno del Distrito Federal, dentro de los cinco (5) días hábiles después de haberle ocurrido lo anterior, a fin de que opere la suspensión inmediata del pago del Seguro)
Programa de Fomento Cooperativo en el DF	Crear empleos mediante la constitución de empresas especialmente de carácter cooperativo, para impulsar una economía social que aliente el crecimiento económico, que aproveche las ventajas comparativas de la ciudad de México en el escenario global, regional y que aproveche las capacidades de la población, así como los nichos de mercado y la formación de redes	tener 18 años o más , Vivir en el D.F. , ser desempleado o subempleado , tener interés por crear una empresa propia de carácter productivo, social y comunitario, es decir, un negocio rentable que garantice el generar sus propias fuentes de empleo , decidir sumarse a la cultura solidaria y del cooperativismo	Cursos de capacitación para la organización, administración, elaboración de proyectos productivos y en general para fomentar una cultura cooperativa y de economía social y solidaria. Asesoría jurídica para la constitución y desarrollo de las sociedades cooperativas.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría del Trabajo del Distrito Federal

Es posible observar una mayor diferenciación en el espectro de Programas operados por el gobierno del Distrito Federal, así vemos programas dirigidos a Migrantes, jóvenes o, inclusive, un seguro para desempleados, esto nos parece que es resultado de la perspectiva política y también teórica de los gobernantes del Distrito Federal.

Mención aparte merecen dos programas, el primero denominado *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, puesto en marcha en julio de 1992, este programa originó a su vez la promulgación del "Bando para la Ordenación y Regulación del Comercio en Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México", aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en junio de 1993, que refuerza el intento por reubicar a los comerciantes de distintas calles del centro histórico en lo que se denominaron "plazas de comercio popular", que en una primera etapa contempló la construcción de 27 centros de comercio popular para reubicar a cerca de 10 mil comerciantes ambulantes, esto ocurrió durante el gobierno de Manuel Camacho Solís (1988-1993), el Bando señalado prohibía el comercio ambulante en el perímetro "A" del Centro Histórico, cuestión que no logró ser aplicada a cabalidad, después con la crisis de 1994-1995, se acrecentó la presencia de los ambulantes en más áreas del Centro Histórico.

El señalado programa no surgió directamente de la preocupación por atender el problema del empleo informal, sino como un reclamo de distintos sectores sociales, principalmente los comerciantes establecidos para eliminar y/o ordenar la presencia de comerciantes ambulantes. Algunas investigaciones,[205] calculan la presencia flotante de 1.2 millones de personas al día, solamente en el Centro Histórico, lo que combinado con el arribo de habitantes locales hace

[205] Silva Londoño, Diana A; "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)"; en *Revista Mexicana de Sociología*, 72 , núm. 2 (abril-junio, 2010), págs. 195-224. México, UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales.

un muy interesante mercado que muestra el carácter metropolitano de esta parte del fenómeno de la informalidad.

Este problema no ha sido atendido de manera sistemática e integral sino de forma intermitente y variable, lo que finalmente ha provocado que se mantenga vigente y en un franco proceso de crecimiento, aunque en zonas restringidas debido a la intención del actual gobierno de la capital de mantener una postura estricta ante la prohibición de comercio en vía pública.

El segundo Programa al que hacemos referencia fue puesto en operación con el nombre de *Programa de Reordenamiento del Trabajo no Asalariado en el Distrito Federal*, y comprendía un subprograma denominado: Subprograma Piloto De Regularización, Cero Crecimiento y Apoyo a la Prevención del Delito por Trabajadores no Asalariados Cuidadores y Lavadores de Vehículos. Este programa se fundamentó en el Programa General de Gobierno para el Distrito Federal del período 2000-2006, el cual proponía la integración de esfuerzos interinstitucionales con sectores sociales organizados, convocando la participación ciudadana y de instituciones de la sociedad civil, procurando la suma de esfuerzos para solucionar problemas que afectan la calidad de vida de la sociedad capitalina y de las comunidades que la integran.

Este Programa Piloto manejaba, como objetivo, el poner en ejecución un modelo de reconstrucción del sentido social de la presencia y actuación de los trabajadores no asalariados en el entorno social que ubica su fuente de trabajo, este programa piloto, concebido y elaborado en el año de 2003, se comenzó a aplicar en el mismo año entre los cuidadores y lavadores de vehículos del perímetro del Auditorio Nacional, ubicado en la Delegación Miguel Hidalgo.

Sin embargo, debido a la oposición que generó por parte de los empresarios administradores del Auditorio, no se culminó en dicha área; no obstante, durante el mismo período también comenzó a aplicarse en el perímetro del

Monumento a la Revolución, en diversas calles de la Colonia Doctores, entre el Hospital General y el Tribunal Superior de Justicia del D.F. (Delegación Cuauhtemoc); casi al mismo tiempo, comenzó su aplicación en el perímetro de la iglesia de la Santa Cruz del Pedregal, Col. Paseo del Pedregal, Delegación Álvaro Obregón, (en este último sitio se entregaron casacas distintivas a los Cuidadores de Vehículos); asimismo, se puso en marcha en la Delegación Iztacalco, en el perímetro de la Colonia Del Carmen, Del. Coyoacán, y en la Colonia Lindavista, Delegación Gustavo A. Madero.

Para la aplicación, instrumentación, ejecución, evaluación, retroalimentación e informe de resultados sobre la aplicación de este Programa, se creó una Mesa de Coordinación integrada por representantes de las instancias gubernamentales, civiles y sociales involucradas en el mismo. La Mesa contaba entre sus obligaciones definir los criterios para sistematizar la información relevante en la ejecución de este programa y los procedimientos para su obtención, de tal manera que todos sus integrantes pudieran compartir el mismo nivel de información (p.e., la posesión del padrón de cuidadores de vehículos que la Dirección General del Trabajo y Previsión Social entregará a sus integrantes), lo que posibilitaría, se dijo, la correcta toma de decisiones.

Se definieron cuatro tipos de acciones institucionales:

Acciones de Regularización: Regularizar a los no asalariados operando en el perímetro de actuación. Esta regularización comprende no solamente el registro de todos y cada uno de los cuidadores y lavadores de vehículos del perímetro, lo que implica la expedición de la Licencia y Credencial de trabajador (a) no Asalariado(a) correspondiente, sino también su reorganización para el desempeño de su actividad. Se incluye en este conjunto de acciones las orientadas a la incorporación de cuidadores de vehículos a programas institucionales de desarrollo social, tales como: regularización académica (terminación de ciclos escolares, inscripción a ciclos superiores,

programas de becas, etc.); asistencia médica familiar; asistencia médica individual especializada en tratamiento de adicciones; incorporación a programas de vivienda de interés social; integración familiar; capacitación para el trabajo.

Acciones de Cero Crecimiento: con éstas se buscaba asegurar la permanencia de los no asalariados quienes al arranque del programa, ya laboraban en el perímetro de actuación e impedir que su número se vea incrementado, así sea temporalmente, con ocasión de eventos extraordinarios.

Acciones de Prevención del Delito: para prevenir el delito se consideró necesario contar con la información y capacitación necesaria, suficiente y adecuada que permitiera actuar de manera apropiada, para restar la posibilidad de comisión del evento delictivo o de disminuir su impacto, según el caso específico que se trate. Se estableció la medición cualitativa de esta acción por parte de las Coordinaciones de Seguridad Pública, en cada una de las Unidades Territoriales, y finalmente,

Acciones e Difusión: se precisó el diseño de una política adecuada de difusión y comunicación social para dar a conocer no solamente los propósitos de este Programa, sino también sus avances y resultados. Las medidas de difusión y comunicación social tendrían que ser diseñadas para cada etapa operacional.

A nuestro parecer éste es el único de los programas emprendidos en la ZMCM que buscó generar acciones concretas y articuladas para atender el surgimiento del fenómeno de los cuidadores y lavadores de automóviles en la Ciudad de México, con la idea de evitar su crecimiento, propagación y buscar la manera de dar cierta estabilidad y protección social al grupo de trabajadores ocupados en estas actividades.

De los doce programas diseñados e implementados en las dos entidades que conforma la ZMCM, cuatro en el Estado de México y ocho en el Distrito Federal, podemos decir que los implementados en la Entidad Mexiquense recobran por completo las líneas establecidas por el discurso dominante, los programas operan como un medio para capacitar o procuran contribuir al desarrollo de las capacidades laborales de los trabajadores, al igual que en algunos programas de los implementados en la Zona Metropolitana del Gran Buenos Aires, y después dejan en manos del trabajador la posibilidad de conseguir empleo y lograr que las micro y pequeñas empresas se mantengan operando.

Para el caso del Distrito Federal, se observa que se ha buscado una mayor diferenciación de los programas existentes para atender la problemática laboral, de esta forma, además de la capacitación y financiamiento, se establecieron programas específicos para jóvenes, migrantes, personas en situación de desempleo, cooperativas y trabajadores no asalariados laborando en la vía pública.

Este proceso de diseño recupera criterios de mercado (capacitación para el trabajo, ferias de empleo y financiamiento a microempresas), pero también se retoman esquemas donde se pone de manifiesto la Responsabilidad Social del Estado en la conducción y manejo de la Política Laboral, esto se debe a que la alternancia ocurrida en el gobierno de la Ciudad ha permitido una conducción contraria a las líneas que establece el gobierno en el orden federal, en primer lugar, como medio para atender los problemas del mercado de trabajo de otra forma que es esencialmente contraria a la estrategia planteada por el ejecutivo federal y, en segundo lugar, para que a través de esa diferenciación, la fuerza política que gobierna la Ciudad de México se convierta en una mejor opción de gobierno para los ciudadanos y, eventualmente se posicione mejor entre las preferencias electorales de los ciudadanos del resto del país.

Podemos resumir entonces que los únicos programas que han sido diseñado ex profeso para atender asuntos relacionados con el empleo informal en la ZMVM, son el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular y el Programa de Reordenamiento del Trabajo no Asalariado en el Distrito Federal, no obstante ambos programas buscan resolver solo un par de situaciones laborales de la multiplicidad que encuadran en el esquema de empleo informal y, evidentemente, no son programas para atender de manera integral las problemáticas que genera la economía informal en la ZMVM. Es posible distinguir que en ambos países la visión metropolitana aún no está conformada del todo, quedando, aún muchos huecos en la definición de soluciones coordinadas por las entidades que conforman ambas zonas metropolitanas.

Conclusiones y agenda para futuras investigaciones

La conformación del proceso de producción capitalista en la actualidad y su consecuente reestructuración del mundo del trabajo, nos lleva a reconocer que los fenómenos de la realidad contemporánea, tal como ocurre con la Economía Informal, han sido interpretados preponderantemente desde un enfoque jurídico-economicista, donde la teoría económica dominante ha jugado un papel central, sin que hasta la fecha se hayan implementado soluciones integrales a los fenómenos existentes, por lo que los problemas se mantienen vigentes y en un constante crecimiento con todas las complicaciones que éstos acarrean; debido a lo anterior se vuelve necesario construir un enfoque que, desde el diseño de Políticas Públicas, pueda formular soluciones viables y consistentes a los problemas que el fenómeno de la Informalidad provoca.

La omnipresencia del discurso dominante y su incapacidad para dar respuesta eficaz a la creciente informalidad y precariedad de las condiciones laborales, nos llevan a considerar que este discurso no cuenta ni con las condiciones teóricas ni con la voluntad política necesarias para enfrentar la complejidad que este fenómeno presenta y, por tanto, se necesita una perspectiva interdisciplinaria, crítica e histórica que contribuya a establecer, en primer término, las causas que lo originan, puesto que la visión de que el marco jurídico es el que provoca el origen del sector constituye uno de los enfoques más influyentes pero que, como ya hemos visto, es reduccionista y está ligado a la idea de que la desregulación y la no intervención del Estado permitirán que el mercado y sus mecanismos funcionen de manera óptima, así se asignarán adecuadamente los recursos y se evitarán las distorsiones en el sistema.

En segundo término, establecer de manera más precisa la dinámica que le permite su crecimiento puesto que hasta ahora, los enfoques dominantes en la región (y con los cuales se hace Política Púbica), hacen valer la idea de que

esta cuestión depende de las decisiones voluntarias de los participantes en el mercado (claro que, como ya se ha planteado durante esta tesis, hay otras versiones pero es ésta la que domina porque es la que corresponde a la visión de la teoría económica ortodoxa. En este sentido, podemos afirmar que el crecimiento del Fenómeno de la Informalidad se encuentra estrechamente relacionado con los procesos de acumulación del capital y con la reestructuración del mundo del trabajo que genera procesos de precarización laboral, orillando a los individuos a producir formas paralelas de empleo y ocupación para poder subsistir en un mundo cada vez mas competido y excluyente.

En tercer lugar, determinar las medidas que desde la participación de diversos actores de la sociedad, posibiliten hacerle frente y lograr que se reduzca la precarización de las condiciones laborales que el fenómeno provoca; pues hasta ahora no se han implementado medidas articuladas, coherentes y sistemáticas que permitan atender con eficacia los efectos derivados del crecimiento y dinámica del SIU, lo que incluye deterioro y retroceso de la legislación laboral y, eventualmente, crecimiento de la inseguridad laboral y precariedad de las condiciones de trabajo y empleo.

El desarrollo de un enfoque interdisciplinario, crítico e histórico permitirá atender las dimensiones que conforman el fenómeno, es importante señalar que varios de los enfoques teóricos revisados en el capítulo uno retoman aspectos que ahora se mencionan; la cuestión es que estos elementos se articulen coherentemente y, desde la metodología y construcción de la Política Pública, se puedan ocupar como herramienta base para la adopción de acciones que, de manera concreta, sirvan para revertir los efectos en el deterioro del nivel y condición de vida y trabajo de las clases trabajadoras en la región.

Si bien es cierto que el debate sobre la utilidad del concepto no ha concluido y se encuentra vigente hasta la fecha, para nosotros esta discusión debe retomar un carácter práctico, es decir, cuando Hart en los 70`s conceptualiza el fenómeno lo hace para explicar cómo es que subsisten los migrantes del campo a la ciudad en condiciones de desventaja y ante un mercado de trabajo contraído, cuestión que en términos reales no ha desaparecido y más bien se ha hecho presente en un mayor número de países, es por ello que el fenómeno de marginalidad y exclusión que el concepto refiere se mantiene vigente y es necesario atenderlo desde el desarrollo de las Políticas Públicas.

Lo anterior implicaría que en la actualidad al mantenerse las condiciones de exclusión, los trabajadores al enfrentarse en el mercado laboral encuentran condiciones de precariedad laboral que los obliga a involucrarse en el proceso para lograr subsistir; de manera que el trabajador tiene dos opciones, en primer término, pueden optar por incluirse en un mercado laboral que no les ofrece salarios que resuelvan sus necesidades elementales, donde las prestaciones de seguridad social son precarias y la condición de empleo es insegura o, en segundo lugar, integrarse a otro espacio donde eventualmente puede entrar y salir con relativa facilidad y no le obliga a la realización de jornadas de trabajo rígidas pero, al igual que en la primera opción, el trabajador encontrará condiciones de empleo sumamente precarias.

La utilidad práctica del concepto consiste en que nos permite distinguir las “opciones” que el trabajador tiene –que en realidad no son muchas- y que, efectivamente, bajo el modelo de desarrollo fordista-keynesiano eran deseables condiciones estables y jurídicamente seguras para él, no obstante en el nuevo patrón tecno-productivo, la estabilidad en el empleo es visto como un lastre para incrementar la productividad del capital.

Como ya hemos dicho, la inclusión del trabajador en la Economía informal representa una profunda incertidumbre y riesgo para el trabajador y su familia

en todos los aspectos que la conforman. En los estudios hechos sobre la Infromalidad se pone atención sobre todo en aspectos de carácter económico y político, sin embargo, la complejidad del fenómeno constituye problemáticas que tradicionalmente son atendidos por otras disciplinas.

Los aspectos culturales, educativos, políticos y antropológicos son tocados de manera tangencial y desarticulada de los asuntos económicos y jurídicos, por ejemplo, poco se ha estudiado sobre los efectos que el empleo informal genera en la cultura organizacional, del trabajo y el esfuerzo personal, sobre la conformación de las organizaciones y agrupaciones sociales y gremiales, en relación a los efectos y formas de educación informal, con respecto al uso de político de las organizaciones gremiales por parte de sus líderes y su relación con los movimientos político-partidistas, estos y otros aspectos no pueden ser tocados desde un enfoque disciplinario único, sino que se requiere del uso de estrategias metodológicas provenientes de diversas disciplinas que logren un análisis interdisciplinario articulado que permita atender cada uno de los aspectos anteriormente citados.

Sirva lo anterior para advertir que los estudios desarrollados en búsqueda de dar soluciones integrales al fenómeno, deben buscar implementar estudios interdisciplinarios para que el diseño de las políticas de atención la fenómeno de la Informalidad, se contemplen los aspectos mencionados, de no hacerlo se corre el riesgo de mermar el impacto de las propuestas implementadas.

La necesidad de diseñar e implementar una Política Pública para la conversión del trabajo informal a la formalización, debe articular e integrar una multiplicidad de programas y acciones vinculadas con los distintos factores que dan origen al trabajo informal. Esto significa que no se trata solo de la política socio-laboral, sino también a la política económica; en el sentido de que ambas deben contemplar entre sus metas la reducción del trabajo informal, articulando objetivos económicos y sociales.

La aplicación de medidas únicas y/o aisladas para solucionar esta problemática no logrará el efecto buscado, ya que persistirán importantes colectivos de trabajadores informales sin ser abarcados, limitando de este modo la reducción del trabajo informal. Si las acciones se concentran sólo en algunos segmentos del trabajo informal se corre el riesgo de que la problemática no sólo no disminuya, sino que se incremente y que provoque efectos colaterales perversos.

Considerando los factores ya enunciados es posible definir algunas de las dimensiones relevantes que debe contemplar un modelo de intervención política para la formalización del trabajo, estos son: el patrón de crecimiento y el dinamismo económico, el marco regulatorio, la política de inspección laboral, la concientización social sobre la informalidad y la formación y capacitación de los trabajadores.

Más allá de realizar una enumeración exhaustiva, la idea fundamental que se plantea en este documento es que el trabajo informal es el resultado de la actuación simultánea de múltiples factores de índole económico, cultural, social y estrictamente laboral. Esta afirmación además de contribuir a la comprensión del fenómeno en sí mismo, constituye un precepto fundamental para delinear el modelo de intervención política que debe ser implementado a fin de lograr avances sustantivos en la reducción de la informalidad laboral.

No obstante el gran tamaño que presentan las conglomeraciones urbanas analizadas, la formulación de una política efectiva de coordinación metropolitana en ambos países, es más una aspiración que un proceso establecido y operativo, esta situación es resultado, de varios elementos entre los que destacan los siguientes:

1. Un vacío legal para resolver los problemas derivados de la conurbación y por la baja prioridad política que tiene el fenómeno metropolitano en el gobierno y la opinión pública
2. Carencia de compromiso de los gobiernos involucrados que se acentúa por la falta de bases jurídicas para establecer la obligatoriedad de la coordinación metropolitana
3. Las decisiones respecto de la agenda metropolitana se resuelven de una manera "voluntarista" y directa por los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades involucradas, o sea, dependen más de la voluntad política de un par de personas (el gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal) que de un compromiso Institucional y obligatorio.
4. Otra limitación es que la coordinación metropolitana depende de la diversidad partidista de las entidades estatales y/o municipales (o delegacionales), de esta forma la pluralidad política se ha convertido en un factor de divisionismo y no en oportunidad para dar equilibrio al ejercicio de poder.
5. Otro problema es la diferencia de la organización institucional de los gobiernos locales, estos se traducen en obstáculos para una eficiente articulación intergubernamental.
6. A lo anterior se agregan prácticas recurrentes de la autoridades que de manera sutil abierta obstruyen la participación directa de los gobiernos municipales o delegacionales en los mecanismos de coordinación metropolitana
7. El dinamismo y complejidad de la geopolítica de la metrópoli determinada por el proceso histórico de ocupación territorial, el valor cuantitativo del mapa electoral por municipio, delegación y distrito, el número de organizaciones sociales y políticas –emergentes y consolidadas- ligadas a los procesos de gestión urbana, sus demandas y efectividad de sus movilizaciones, se constituyen en un factor de poder

que incide en la gobernabilidad y en las posibilidades de coordinación de la metrópoli.

8. Un elemento más son los asuntos coyunturales de carácter electoral que colocan a las dos entidades más pobladas del país como espacios en los que el mantener el control de las mismas es definitoria en las contiendas federales y donde los titulares de ambas entidades se colocan como contendientes “naturales” a la presidencia de la república.

El problema no puede ser atendido sin acciones de carácter nacional y un esfuerzo de articulación metropolitano, la sistematización y continuidad de acciones dependen de la voluntad política de los diferentes órdenes y ámbitos de gobierno, y para ello se requiere, además, modificar los referentes teóricos ocupados para interpretar y atender el fenómeno de la economía informal.

Recursos bibliográficos, hemerográficos y electrónicos consultados

❖ Fuentes bibliográficas y hemerográficas consultadas

- Aguilar Villanueva, Luis; *Estudio Introductorio Problemas públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa México, 1996.

- Apella, Ignacio; *Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública,* Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina 2009.

- Arndt, H.W.; *Economic Development: a Semantic History* en Economic, Development and Cultural Chage, vol. 29 num. 3 abril E.U. 1981.

- Aspe, Pedro; *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- Assuad, Norman, "Potencial y Retos, de la Ciudad de México como Ciudad Global", ponencia presentada en el *Foro Económico de la Ciudad de México 2010*, 25 y 26 de enero del 2010; México.

- Brunet, I y Pastor, I; "La axiomática de la ciencia económica convencional", en *Revista Política y Sociedad*, no. 37, Universitat Rovira i Virgili, Taragona, Madrid, 2001.

- Bustelo, Pablo; "Los Orígenes de la crisis financiera de Argentina: una comparación con las crisis asiáticas", en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2715, enero de 2002.

- Carboneto, Daniel y Kritz, Ernesto; "Sector informal urbano: hacia un nuevo enfoque, publicado en *Socialismo y Participación,* no. 2, ediciones Socialismo y Participación, Lima marzo de 1983.

- Casar, José; *Transformación del patrón de especialización y comercio del sector manufacturero mexicano 1978-1987*; Nacional Financiera, México 1987.

- Cataño, José Felix; "La teoría neoclásica del equilibrio general. Apuntes

críticos", en *Cuadernos de Economía*, v. XXIII, n. 40, Bogotá 2004.

- Charmes, Jacques; "Una revisión crítica de los conceptos definiciones y estudios del sector informal", publicado en *The Informal Sector Revisited*, (Serie Development Centre Seminars) OCDE, parís 1990.

- CIA World Factbook 2009, consultado el 10 de enero del 2010.

- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030*;; consultado el 10 de enero del 2009.

- Consejo Nacional de Población; *Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2005-2050.*

- *Convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*; Ciudad de México, 1998.

- De Buen, Nestor. El Sistema Laboral en México, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado en www.juridicas.unam.mx el día 20 de septiembre del 2010.

- De Soto, Hernando; "¿Por qué importa la economía informal?", en *Estudios Públicos*, núm. 30, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, otoño de 1988.

- De Soto, Hernando; "Sector informal, Economía Popular y Mercados Abiertos", en *Estudios Públicos*, no. 30, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, otoño de 1988.

- *Demographia; World Urban Areas and Population Projections, 5th comprensive edition;* abril del 2009, *enero del 2010.*

- Díaz-Moure, Leopoldo*; Cambio y continuidad en la Política Laboral y de Protección Social en Argentina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2007.

- Dos Santos, Theotonio*; "*La teoría del desarrollo y su crisis", en *La Teoría Social Latinoamericana. Textos Escogidos, Tomo II, La Teoría de la Dependencia;* Ruy Mauro Marini y Margara Millán, Compiladores. Ed. UNAM, Fac. de Ciencias Política y Sociales. México 1994.

- Estay Reyno, Jaime; "La Concepción Inicial de Raúl Prebish y sus Transformaciones" en *La Teoría Social Latinomericana*, coord. Ruy Mauro Marini y Margara Millán, Tomo II Subdesarrollo y Dependencia, ed. El Caballito 1994.

- Fernández Arras, Arturo; *La reforma laboral de 1980 y sus efectos en el Derecho Colectivo de trabajo en México*, consultado el 10 de abril del 2010.

- Ferrer, Aldo; *La globalización y la crisis financiera en América Latina*, en Comercio Exterior, vol 49, núm. 6 México, junio de 1999.

- Gaba, Ernesto y Lamela, Jorge; *Dinámica de los Salarios en Argentina*, Economic Watch, Servicio de Estudios Económicos de BBVA banco Francés, Argentina, 2006.

- Gallo, Marco Esteban; "Las Políticas Laborales en Argentina: Teoría, Practica y Hegemonía", publicado en *Gaceta Laboral*, Mayo-agosto 2007, año/vol. 13, Número 002, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.

- Girón, Alicia; *Argentina: su recurrente inestabilidad financiera*, UNAM-CLACSO-IIE, México 2009.

- Guerrero Orozco Omar; "Administración Pública"; en *Léxico de Política*, FCPyS-UNAM, UAM-Xochimilco Y FLACSO-México; México 2000.

- Guerrero Orozco, Omar; "*Política, Policy Pública y Administración Pública",* en *Revista Estudios Políticos;* cuarta época, núm. 1, México 1993.

- Guerrero Orozco, Omar; *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México UNAM, 1982.

- Gurrieri, Adolfo; *La obra de Prebish en la CEPAL,* FCE, México 1981.

- Gutiérrez Garza, Estela; *"Economía Teoría e Historia: la CEPAL y los estilos del desarrollo"*, en *La Teoría Social Latinoamericana tomo II, Subdesarrollo y dependencia,* coords. Marini, Ruy Mauro y Millán, Márgara,

Ed. El Caballito, México 1994.

- Hart, Keith; *Employment, incomes and Equality. A strategy for increasing Productive Employment in Kenya*; OIT, Ginebra 1972.
- Hart, Keith; *Small Scale Entrepeneurs in Ganha and Development Planning* en "The Journal of Development Studies", OIT, Londres 1970.
- INDEC. *Cuentas nacionales. Producto Interno Bruto (PIB).* Informes de prensa. Informe de Avance del Nivel de Actividad. Cuadro 4.1. Datos para el año 2007, consultado el 10 de enero del 2010.
- Instituto de Estadística Geografía e Informática (INEGI); México: Producto Interno Bruto por Actividad Económica, 2003-2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina (INDEC); *Estimaciones y proyecciones nacionales de población por sexo y edad 1950-2015;* consultado el 10 de enero del 2010.
- Jusidman, Clara; "Tendencias en la Estructura Económica del Sector Informal en México", cuaderno de Trabajo Num. 10, STy PS, México 1995.
- Jusidman, Clara; *The informal Sector in México*, Working Paper Núm. 2, STyPS y United States Departament of Labor, México 1993.
- Krieger, Emilio; La Constitución Restaurada, Edit. Grijalbo, México 1995.
- Kucera, David y Roncolato, Leanne; *"El trabajo informal. Dos asuntos clave para los programas políticos";* en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127 (2008), núm. 4.
- Legrain, Milli; *La Crisis Argentina de Diciembre del 2001, debilidad institucional y falta de legitimidad del Estado*; Instituto Complutense de Estudios Internacionales; serie Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2004.
- Longhi, Augusto; *El Trabajo y la Economía Informal. Discusión de Enfoques Teóricos*; en serie de documentos de trabajo No. 34 Universidad de la República, Uruguay 2002.

- López de la Parra Manuel, *Facultad de Economía. 70 años de historia académica,* UNAM, México 2000.

- Mallorquín, Carlos; "Philiph E. Mirowski o la vida secreta de la economía" en revista *Estudios Sociológicos,* El Colegio de México, vol. XXI, núm. 61; enero-abril del 2003, México. Págs. 167-181.

- Mallorquín, Carlos; *Ideas e Historia en Torno al Pensamiento Económico Latinoamericano*, ed. Plaza y Valdés, México 1998.

- Mason, Stephen F. *Historia de las ciencias, tomo III. La Ciencia del siglo XVIII*, Alianza Editorial, colección El libro de Bolsillo, México 1988

- Mason, Stephen F.; *Historia de las ciencias, tomo II. La Revolución Científica de los siglos XVI Y XVII*, Alianza Editorial, colección El libro de Bolsillo, México 1988.

- Millán Valenzuela, Henio; "Las causas de la crisis financiera en México"; en revista *Economía, Sociedad y Territorio*; El colegio mexiquense vol. II, núm. 5, 1999.

- Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social *Situación Ocupacional de la Población Urbana Total 1er trimestre del 2007*, consultado el 10 de enero del 2010.

- Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Índice de Fragilidad Laboral, Marco Conceptual y Desarrollo Metodológico*, Argentina, 2003.

- Miroswki, Philip; *The Goalkeepers's Anxiety at the Penalty Kick,* en Neil de Marchi, *Non Natural Social Science: Reflecting on the Enterprise of "More Heat Than Ligth"* Duke University Press (suplemento anual de History of Political Economy, Estados Unidos 1993.

- Mirowski, Philip, en *More Heat Than Light: Economics as Social Physics*, Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1989.

- Mirowski, Philip; *Reconstruction of Economic Theory*, Boston/Dordrecht publishing. Estados Unidos 1986.

- Novick, Marta y Tomada, Carlos; "Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?", publicado en: *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, Suiza, 2007

- Novick, Marta, *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007*; Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, 2007.

- OIT, *Memorándum de Entendimiento para la puesta en Marcha en la República Argentina del programa de trabajo decente por país*, *Argentina 2008-2011*, Buenos Aires, 2007.

- OIT*, Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo*; OIT, Ginebra, Suiza, enero 1993.

- Ordoñez, Sergio; "*La nueva fase de desarrollo y el capitalismo del conocimiento: elementos teóricos"*, en Revista *Comercio exterior*, vol. 54 núm. 1 México enero de 2004.

- Ortiz Velásquez, Samuel; "México: 34 años de colapso del salario real", Publicado el Febrero 11 del 2010, Bajo Columna de opinión, en la página http://www.radio.larnr.org/?p=26825 consultado 10 de marzo del 2010.

- Paredes Castillo, Fernando, "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Fortalezas y debilidades en el contexto global", ponencia presentada durante *Foro Económico de la Ciudad de México 2010*, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2010.

- Peattie, Lisa; "Un buen circulante y cómo creció: el sector informal", publicado en *El sector informal en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1995.

- Perry, Guillermo, et. al.; *La informalidad: escape y exclusión*; serie Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial Washington D.C. 2007.

- Petras, James; *El mito de la tercera revolución científica tecnológica en la era del imperio neo-mercantilista*, 28 de junio del 2009.

- Portes, Alejandro y Castells, Manuel*; "El Mundo debajo: orígenes, dinámica y efectos de la economía informal",* publicado originalmente en *The Informal Economy. Estudies in Advanced and Less Developed Countries,* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU. 1989

- Ramírez López, Berenice, "La crisis argentina: Similitudes y diferencias con el caso de México", documento consultado en la Página: Red de Estudios de la Economía Mundial, dependiente de la facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Renato Souza, Paulo; "Salario y mano de obra excedente*"*, en *Emprego, Salarios e Pobreza*; Sao Paulo, Huitec, serie tesis y pesquisas, Brasil 1980.

- Rima, Ingrid; *Desarrollo del análisis económico* ed. Irwin, México Madrid, España 1995.

- Salas, Carlos y Rendón, Teresa; "Vendaval sin Rumbo. Los avatares de la Noción del Sector Informal" en revista *El Mercado de Valores*, Número 8, México, agosto del 2000.

- Silva Londoño, Diana A; "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)"; en *Revista Mexicana de Sociología*, 72 , núm. 2 (abril-junio, 2010), págs. 195-224. México, UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales.

- Sotelo Valencia, Adrián; "Empleo y desempleo en el ciclo neoliberal", trabajo presentado en *Las Jornadas de crítica y reflexión: La legislación laboral a debate* , Mesa IV: "Los investigadores del mundo del trabajo, su análisis y sus posturas ante la Ley Federal del Trabajo", Universidad Obrera de México, México, 2002.

- Sotelo Valencia, Adrian; *La reestructuración del mundo del trabajo. Superexplotación y nuevos paradigmas de la organización del trabajo*, Ítaca, México 2003.

- Sunkel, Osvaldo; *El desarrollo de la Teoría del Desarrollo* en Capitalismo Trasnacional y desarrollo nacional Comp. Villamil, J.J. ed. FCE, México 1981.

- Tello, Carlos; *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI, México 1979.

- Tokman,Victor E.; Compilador, *El Sector Informal en América Latina. Dos décadas de Análisis* Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, Colección Claves de América Latina; México 1995.

- Villareal, René, *La contrarrevolución monetarista*, ed. Océano, México, 1984.

- Victoria Jardón, Ana María; *El ABC de las Políticas Públicas y su aplicación en Salud Indígena*, Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, Ce-Acatl; México 2009.

- World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional, abril de 2009.

❖ **Recursos Electrónicos consultados (Sitios WEB)**

- Página de Internet de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México: http://www.stps.gob.mx/bp/index.html

- Página de Internet de la Secretaría del Trabajo del Estado de México: http://www.edomex.gob.mx/trabajo

- Página de Internet del Gobierno del Distrito Federal: http://www.df.gob.mx/wb/gdf/empleo

- Página de Internet del Ministerio del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires: http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.asp

- Página de Internet del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: http://www.buenosaires.gov.ar/

- Página de Internet Universidad Nacional de Córdoba: http://portal.eco.unc.edu.ar/modules/tinycontent/index.php?id=332

- Página de Internet de la Universidad Nacional de Buenos Aires: http://www.uba.ar/institucional/uba/historia/index.php?i=uba&s=historia#1916-1930

- Página de Internet de James de Petras, www.rebelión.org

- Página de Demographia: www.demographia.com/db-worldua.pdf
- Página de Internet del Fondo Monetario Internacional: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx
- Página de Internet del Consejo Nacional de Población de México: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203
- Página de Internet del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina: http://www.indec.mecon.ar/.
- Página de Internet del Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social: http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/pnrt/
- Página de Internet de la CIA, sección the World Factbook: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/
- Página de Internet del Instituto de Geografía Estadística e Informática de México: http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?
- Página de Internet de la Red de Estudios de la economía Mundial: http://www.redem.buap.mx/pdf/bere/bere5.pdf
- Página de Internet: http://www.radio.larnr.org/?p=26825
- Página de Internet de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán: http://www.derecho.uady.mx/
- Página de Internet de la Sociedad Argentina de Derecho Laboral: http://www.laboral.org.ar/Novedades_Legislativas/Resenas_de_Normas_Laborales_20/Resenas_de_Normas_Laborales_20/resenas_de_normas_laborales_204.html
- Página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México: www.juridicas.unam.mx