



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL EMPLEO DIGNO EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNABILIDAD:
ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICOS. PROPUESTA PARA MÉXICO, A
PARTIR DE LA GOBERNANZA**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

ALICIA ALVAREZ MONDRAGÓN

TUTORA PRINCIPAL

DRA. BERTHA LERNER SIGAL
Instituto de Investigaciones Sociales

CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es incursionar en una nueva perspectiva del empleo, desde el enfoque de la Administración Pública en que se relaciona el empleo y la gobernabilidad, considerando el contexto internacional y destacando el papel del Estado como garante de los derechos asociados al trabajo, para en el caso de México, en el periodo de 2007 a 2014, vincular esta realidad a la luz de las categorías teóricas de gobernabilidad y gobernanza, con el fin de dilucidar los efectos que el desempleo puede generar en la gobernabilidad.

Así mismo, se pretende plantear a la nueva gobernanza como alternativa viable que proponga o genere soluciones locales al problema del desempleo en el país y los efectos que este pueda provocar en la gobernabilidad.

Ello, con la finalidad de probar o refutar las siguientes hipótesis:

Si la falta de empleos dignos y la precarización de los existentes es un elemento que incide en el incremento de los males públicos, entonces puede repercutir en la gobernabilidad.

Si la creciente inclusión de las demandas sociales en un ambiente de confianza y estabilidad para la participación de la sociedad civil y empresarias y empresarios, en las acciones gubernamentales, ha dado lugar a casos de éxito de gobernanza local en materia de empleo en Europa, entonces es factible proponer medidas de desarrollo de gobernanza local en algunas regiones de México.

Si bien la protección del interés público, la lucha contra la pobreza y la búsqueda de bienestar para el pueblo, son objetivos finales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por consiguiente lo son también de la administración pública de nuestro país (*Guerrero, 1986: XL*).

Con fundamento en lo anterior, se tiene que la función administrativa pública se puede entender como la manifestación de la voluntad general que se materializa por medio de operaciones materiales y actos jurídicos que se llevan a cabo para cumplir los cometidos del poder público atribuidos a la Administración Pública, a través de la Constitución y demás normas. Sin embargo, en la actualidad la orientación al respecto gira en torno a cambiar estructuralmente el sector público y su ámbito de competencia, redefiniendo las funciones del Estado, transformándolo de un agente dominante en la operación, el desarrollo y en el mantenimiento de la infraestructura y los servicios, en un actor más de quienes comparten las responsabilidades en asuntos específicos, pero que, a pesar de ello no se debe perder de vista que el Estado es el único facultado para ser garante de la certeza y certidumbre jurídica, obligado a proteger el goce de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución.¹

En la tarea de enfrentar nuevos retos gubernamentales y sociales es fundamental seguir buscando los mecanismos que permitan al gobierno ser más ágil, eficaz, eficiente y transparente para que a la postre proporcione resultados tangibles a las demandas de la sociedad e incluso logre establecer los mecanismos que permitan la inclusión de los grupos que cuenten con las capacidades suficientes que den lugar a una participación activa en la resolución de los problemas prioritarios, tendencia que, conforme pasa el tiempo se va fortaleciendo, lo cual se puede identificar empíricamente mediante los casos de éxito de gobernanza local que se han generado en Europa y que, aunque aún son escasos, se refieren como posibles opciones de solución a la problemática del desempleo en este estudio.

¹ “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. “ (CPEUM, 2015: 1).

El tema desarrollado en esta investigación pretende innovar en las ciencias de la Administración Pública planteándose como un asunto público que demanda atención gubernamental, en primera instancia, porque se fundamenta en el posible impacto que tiene el desempleo y la precarización del empleo en la gobernabilidad, de tal forma que se considera necesario establecer una vía que permita abordar el problema desde un nuevo enfoque, desde una nueva forma de gobernar, lo cual se plantea posible a través de la gobernanza.

En este sentido, la aportación principal de esta investigación pretende ser el abordaje del problema como “mal público”, ya que al hablar del tema del empleo en sus manifestaciones negativas (desempleo y precarización) se explica que se trata de problemas o males públicos, en función de la identificación del incremento de la población afectada por estos, la cual rebasó el ámbito de lo privado generalizándose y haciéndose común entre otras personas. Pero también por la percepción social acerca de la importancia que tiene el tema como factor que resta a la estabilidad y certidumbre (características de la gobernabilidad) o reconocimiento de que si no se atienden esos problemas se incrementará la incertidumbre y desconfianza de la sociedad por el aumento de la delincuencia, conforme a las Encuestas sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, lo que revela que no sólo la academia tiende a relacionar el tema del desempleo con el del aumento de la delincuencia, sino que la propia sociedad expresa esa misma percepción en los mecanismos gubernamentales que captan las preocupaciones sociales, con el fin de que se puedan emprender medidas para contrarrestar las problemáticas sociales que pueden generar desequilibrios gubernamentales e ir minando la gobernabilidad.

La investigación parte de la identificación de los problemas de desempleo y precarización del empleo como elementos que pueden incidir en un momento dado, en la identificación de déficits de gobernabilidad, así como de la necesidad de desarrollar los mecanismos viables para crear y reproducir empleos dignos (trabajos decentes) que cuenten con mínimas condiciones que permitan la potencialización de la calidad de vida de las y los trabajadores, y sus familias, con

fundamento en los preceptos que para tal fin ha establecido la Organización Internacional del Trabajo. De ahí que resulte relevante conocer las recomendaciones que sobre la materia han emitido organizaciones internacionales de gran prestigio e impacto en el desarrollo de las economías de los países, como lo son el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Para la consecución de los objetivos de esta investigación, en el Primer Capítulo se aborda el estado del arte de las categorías teóricas de gobernabilidad y gobernanza, a través de la contextualización histórica y la importancia de las mismas, ya que se busca resaltar las razones por las cuales el tema de investigación se puede relacionar con la gobernabilidad, destacando las características que la componen por encima de la diversidad de interpretaciones que sobre esta categoría hay.

Sobre las mismas, después de realizar el análisis correspondiente, se plantean concepciones propias que permiten explicar mejor el tema del empleo, enfatizando que la participación del Estado es insoslayable en el mantenimiento de la gobernabilidad, pero consciente de la necesaria inclusión e interacción con otros grupos involucrados, dependiendo de las problemáticas a tratar, siendo en el caso del empleo, la propia sociedad (desempleada o precarizada en su empleo) y el sector empresarial (privado).

En este contexto, se exponen las diversas razones por las cuales la desatención gubernamental a las demandas sociales pueden provocar déficits de gobernabilidad, como puede ser la incapacidad financiera del Estado y el insuficiente crecimiento económico y el aumento de la violencia, elementos que si se relacionan con el empleo pueden ser factores todos que llevan a acrecentar el nivel de incertidumbre social restando legitimidad al gobierno.

En el Capítulo 2, con un enfoque multidisciplinario, se establecen las dimensiones del empleo desde la economía, la sociología, el derecho y la administración pública. Se revisan diversas perspectivas del tema, partiendo de la concepción como actividad necesaria para mantener la vida, destacando que ese concepto ha

ido evolucionando a través del tiempo hasta llegar a las manifestaciones de precarización y sus formas de presentarse y acrecentarse. De ahí la relevancia de destacar al empleo como un derecho humano, principalmente apoyado en las investigaciones desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo que se da lugar en un contexto de crisis y que debido a la permanencia de conflictos de orden laboral que vulneran el derecho al trabajo digno, ha prevalecido y se ha especializado en emitir recomendaciones y pactar Convenios para regular la materia con diversos Estados, con un carácter de principios universales que se refuerzan con las aportaciones de la Organización de las Naciones Unidas, en un marco jurídico internacional. Sin embargo, dentro de este análisis histórico se destaca la aportación del concepto de trabajo decente, según el cual sería el ideal de los gobiernos y las y los individuos para el desarrollo de actividades y servicios remunerados en un marco de dignificación de la condición y calidad de vida de la población trabajadora.

Igualmente, en este capítulo, desde el seno de la Administración Pública se logra plantear el tema del empleo dentro del espacio público, de lo que trasciende lo particular, en primer medida por la generalización del problema de no tener empleos y enseguida el de no tener empleos dignos que contrario a ello se van precarizando, restringiendo el acceso a derechos fundamentales que deben ser garantizados por el Estado a través de la operación de su estructura, versus sus instituciones. Así, también se explican los problemas derivados de la desatención o de la atención insuficiente por parte del gobierno en el rubro del empleo, como males públicos que generan exclusión, incertidumbre, malestar e inconformidad social y obligan en consecuencia al mercado a tomar parte para no obstaculizar el desarrollo económico que les permita el suficiente crecimiento.

En el Capítulo 3 se plantean las perspectivas y recomendaciones que sobre el empleo hacen el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, destacando el panorama mundial del empleo y retomando las propuestas que pudieran aplicarse, aun considerando que cada país tiene su condición particular, pero que en algunos espacios, las generalidades pueden ser

extensivas, sobre todo porque en la última década ambas organizaciones parten de que el empleo es la fuente principal de ingresos que permiten a las y los trabajadores contribuir a la productividad nacional.

Cabe destacar que se eligió a estas dos organizaciones debido a que se trata de entes originados con el fin de manifestar soluciones a nivel mundial, en diversos rubros, ya no sólo en materia económica o financiera, sino inclusive en el del empleo ya que lo reconocen como elemento constitutivo del crecimiento económico.

En el Capítulo 4 se asocian elementos que dan una idea de los efectos que el desempleo, sumado a otros problemas, pueden ocasionar sobre la gobernabilidad, a través de análisis estadísticos que dan cuenta de que más allá de ser una preocupación académica, son elementos de incertidumbre y desconfianza social con respecto a la asociación que tienen esos males públicos con el incremento de la inseguridad, mismos que en su conjunto revelan inconformidades sociales que de no atenderse se pueden extender hasta generar movimientos o tensiones sociales que van impactando en la gobernabilidad.

También se resalta que el empleo es un elemento en demasía importante para la legitimidad que la ciudadanía tiene sobre la acción gubernamental, ya que es la fuente de ingresos de las familias que además contribuye al consumo y con ello al crecimiento económico nacional. Por lo que si la población económicamente activa no cuenta con suficientes oportunidades para tener un empleo y más que eso, un empleo digno (no precarizado) que le permita cubrir sus necesidades básicas y además le permita contar con una identidad de grupo que le valide y le permita su desarrollo, se irá ampliando la población afectada por estos males, resultando en el incremento de la delincuencia organizada (afectando la seguridad pública) o bien, en la apatía de la sociedad implicando con ello su falta de participación en las acciones públicas.

Finalmente, se plantean tres casos mexicanos como ejemplos de buenas prácticas de trabajo decente como propuestas factibles para el desarrollo de una nueva gobernanza como medio para generar y reproducir empleos dignos, con

fundamento en los elementos establecidos por la OIT y en contraste con las referencias de gobernanza local que se han llevado a cabo en la Unión Europea que recientemente han sido determinados como casos de éxito.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1	GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA, CATEGORÍAS FUNDAMENTALES PARA EL ANÁLISIS DEL EMPLEO	
1.1	Gobernabilidad ¿Ideología o categoría central de una teoría científica?	13-15
1.1.2	Usos científicos de la categoría de gobernabilidad	15-20
1.1.3	Tres corrientes de pensamiento con distintos planteamientos sobre el significado de la Gobernabilidad	20-24
1.1.4	El Estado como actor fundamental en la Gobernabilidad	24-27
1.1.5	Elementos sustanciales y niveles de Gobernabilidad	27-30
1.1.6	Distintos ámbitos, incluido el empleo, en los que se puede analizar la Gobernabilidad o el déficit de esta	30-33
1.1.7	Alcances y límites de la categoría de Gobernabilidad	34-36
1.2	Surgimiento y auge de la categoría de Gobernanza	
1.2.1	Condiciones históricas que han repercutido en el auge de la categoría de Gobernanza	36-38
1.2.2	Significados contemporáneos que se le han atribuido a la Gobernanza	38-40
1.2.2.1	Un camino hacia la corresponsabilidad entre sector público, sector privado y sector social	40-43
1.2.2.2	Un camino de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en general	43-46
1.2.2.3	Otros significados que se le dan a la Gobernanza	46-47
1.2.2.4	Debate sobre estos significados. El más pertinente para el estudio	47-48

1.2.3	La función directriz del Estado en un esquema de gobernanza. Dilemas posibles en las posiciones y en las correlaciones	48-51
1.2.4	Medios y bases útiles para implementar la Gobernanza	
1.2.4.1	Instrumentos necesarios para la gobernanza	51-54
1.2.4.2	Condiciones básicas que deben prevalecer en la gobernanza	54-56
1.2.5	Posibles repercusiones de la gobernanza	56-59
	Conclusiones	59-61
CAPÍTULO 2	DIVERSAS DIMENSIONES DEL EMPLEO, SU CARÁCTER COMO ASUNTO PÚBLICO Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNABILIDAD	62
2.1	El empleo como actividad necesaria para la vida	63-68
2.2	El empleo como derecho humano	68-78
2.3	La inversión en capital humano para incentivar el empleo	79-83
2.4	El empleo como asunto público	84-97
2.5	Efectos del desempleo y de la precarización del empleo en la gobernabilidad	97-101
	Conclusiones	101-102
CAPÍTULO 3	PANORAMA DEL EMPLEO EN EL MUNDO, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES: BANCO MUNDIAL Y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS	103-104
3.1	Sinopsis histórica de cómo surge la preocupación por el empleo, tanto en el Banco Mundial como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	104-108

3.2	Concepción e importancia y jerarquización de los empleos, de acuerdo a las tesis del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	108-116
3.3	Propuestas homogéneas que sobre el empleo han emitido el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Diferencias en los análisis y en algunos caminos a seguir	116-117
3.3.1	El impulso a la flexibilización laboral	118-123
3.3.2	El fomento a la productividad	123-128
3.3.3	La movilización de distintos sectores para intervenir en el rubro del empleo	128-134
3.3.4	La inclusión de las mujeres y de las y los jóvenes como prioridades	134-140
3.3.5	La generación de nuevas oportunidades de empleo	140-144
	Conclusiones	144-146
CAPÍTULO 4	RELACIÓN DE LOS REPORTES DE EMPLEO CON EL DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD EN MÉXICO DE 2007 A 2014, E IMPULSO DEL EMPLEO DIGNO DESDE UN EJERCICIO DE GOBERNANZA A PARTIR EXPERIENCIAS DE ÉXITO EN LA UNIÓN EUROPEA	147-148
4.1	El desempleo y otros elementos incidentes en el déficit de gobernabilidad en México	148-159
4.2	La amenaza de una crisis de gobernabilidad por la precarización y el desempleo	160-168
4.3	Alternativas para el desarrollo de la gobernanza en la generación de empleos dignos o decentes	168-176
4.3.1	Ejemplos de casos representativos de gobernanza para la promoción del empleo, en la Unión Europea	

4.3.1.2	El caso de Lyon	176-177
4.3.1.3	El caso de Birmingham, Reino Unido	177-178
4.3.1.4	El caso de Turín, Italia	179-180
4.3.1.5	Elementos representativos de los casos para el logro de la gobernanza	180-184
4.3.2	Indicios de gobernanza para la promoción del empleo en México	
4.3.2.1	Servicio de Bolsa de trabajo en tu Colonia	184-186
4.3.2.2	Seguro de Desempleo	187-191
4.3.2.3	Programa de Fomento Cooperativo	191-193
4.4	Propuesta para promover el empleo mediante un proceso de gobernanza	194-203
	Reflexiones finales	204-207
	Anexo I Tabla Reportes de desempleo trimestral en México	208-209
	Bibliografía	210-216

CAPÍTULO 1. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA, CATEGORÍAS FUNDAMENTALES PARA EL ANÁLISIS DEL EMPLEO

1.1 GOBERNABILIDAD ¿IDEOLOGÍA O CATEGORÍA CENTRAL DE UNA TEORÍA CIENTÍFICA?

Existe una gran diversidad de interpretaciones sobre la gobernabilidad, sin embargo todas ellas dan referencia acerca de los elementos que se deben considerar al hablar de esta, aunque algunas veces acotan el alcance del término o simplemente lo reducen a un conjunto de ideas que caracterizan a colectividades o movimientos políticos en una época determinada.

Por ejemplo, Angel Flisfisch (1989) en su artículo “Gobernabilidad y consolidación democrática” proporciona algunas sugerencias para la discusión de este concepto, aunque no hay que perder de vista el año en el que emite su aportación, pues justamente basándose en su contexto temporal advierte sobre el riesgo de tratar a la gobernabilidad como concepto, debido a que a su entender, se trataba de una noción en demasía confusa, sin embargo se pronunciaba a favor de adoptar una convención sobre el significado de ésta refiriéndola a “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo-ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos- considerando principalmente (...) la capacidad de decisión, la efectividad de las decisiones, la aceptación social de las decisiones, la eficiencia de las decisiones tanto en el impacto que tienen como en los grupos a los que se dirigen, además de la coherencia que éstas tienen al pasar del tiempo “ (Flisfisch, 1989: 113).

Así mismo, autores como Claus Offe y Michael Coppedge ni siquiera lo consideran un concepto analítico ya que este último lo ubica más como una etiqueta para un conjunto de síntomas, mientras que Offe cuestiona si se trata de una teoría sociológica debidamente fundamentada o sólo de una ideología conservadora de la crisis ya que alude a la preservación de un Estado altamente dependiente de la rentabilidad económica y para ello presenta una cura para las enfermedades de la

acumulación capitalista, pero “la naturaleza de la enfermedad es tal que puede forzar al paciente a no emplear la cura” (Offe, 1990: 139).

Del mismo modo Offe objeta los argumentos de quienes él considera las élites capitalistas y políticas conservadoras, pues a su entender “«exageran» los prejuicios impuestos a ellas por los arreglos del Estado (...) [teniendo] buenas razones tácticas para presentar [y hacer parecer] la carga del Estado (...) como algo más intolerable de lo que es «realmente».”(1990: 139).

Se observa que las reflexiones y aseveraciones de Offe se apegan mucho a los argumentos emitidos por Flisfisch (cuyo fundamento era justamente el Informe Trilateral)², pues ambos parten de una noción que alude a la idea que se tiene sobre un asunto y en el caso de la gobernabilidad dicha idea deviene de la desestabilización que poco a poco va derrumbando a las democracias, principalmente por la ineficiencia de las decisiones gubernamentales.

Habiendo referido las concepciones anteriores, es preciso destacar que en todas las definiciones aquí analizadas, se encuentra una relación directa con las aportaciones que originalmente dieron del concepto Watanuki, Huntington y Crozier, pero no en el sentido en el que lo hacen Flisfisch y Offe, ya que a partir de 1975 comienzan a desarrollarse aportaciones teóricas cuyo objetivo principal era

² Tal planteamiento que hace Flisfisch se reconoce estrechamente relacionado con las conclusiones que expresó la Comisión Trilateral en el Informe *The crisis of democracy*, si recordamos que: “La Comisión Trilateral fue formada en 1973 por los ciudadanos particulares de Europa occidental, Japón y América del Norte para fomentar una cooperación más estrecha entre estas tres regiones sobre problemas comunes” (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975). Donde se identificó un importante grado de «desilusión social» derivado de las malas decisiones gubernamentales que impactaban de manera desfavorable en la sociedad.

En el Informe *The crisis of democracy*, los autores trilaterales concluían, entre otras cosas, que la insatisfacción y la desconfianza de la sociedad en las instituciones de los gobiernos democráticos se había extendido a varios países porque las expectativas de la ciudadanía superaban las reacciones que tenían los gobiernos, por ende, se reconocía que las exigencias de las y los ciudadanos iban aumentando y rebasando las capacidades gubernamentales. Y, ante tales conflictos lo que quedaba era la adecuación gubernamental a los cambios, dando cabida a la participación ciudadana (mayormente identificada en las clases medias y los grupos de intelectuales), de tal suerte que los parlamentos, las burocracias, gabinetes; en fin, las formas democráticas de gobierno, establecieran criterios discriminatorios para lograr determinar y atender las prioridades comunes. (Trilateral Commission, 1975: 158-161).

dilucidar las causas por las cuales los gobiernos tenían problemas para ejercer su acción, para así establecer clasificaciones, variables y características constitutivas de esta categoría como eje central de una teoría científica.

De tal modo que, si se considera al desempeño gubernamental como un atributo de gobierno se le puede ir adjudicando de rigor científico al atribuirle elementos característicos susceptibles de hacerse extensivos en sus particularidades. Tal es el caso de la «eficiencia», pues esta no es específica de un gobierno en particular; empero, al contar cada país con condiciones y estructuras sociales diferentes, sus atributos pueden ser distintos, lo que daría una variable medible en cuestión de “grados”, sobre todo si aludimos a la gobernabilidad como la plantea Camou (2001:10) en donde existe un equilibrio entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad gubernamental para responderlas eficazmente.

1.1.2 USOS CIENTÍFICOS DE LA CATEGORÍA DE GOBERNABILIDAD

Gobernabilidad viene de Governability cuya traducción significa “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”, o sea “capaz de ser gobernado”, por lo que ingobernable sería “incapaz de ser gobernado” (Camou, 2001:17).³

Sin embargo, tomando en cuenta que los autores trilaterales nombraron a la gobernabilidad como referencia característica de estabilidad política y como capacidad de sobrevivencia de los gobiernos ante los cambios generados por la propia dinámica de la gobernación (ejercicio del gobierno, o bien, acción y efecto de gobernar) incluida la legitimidad de las decisiones fundamentadas en la legalidad, se puede determinar que la gobernabilidad no sólo alude a la condición de ser gobernado o no, sino que se estructura de diversas características, dentro

³ La palabra **gobernabilidad** se utilizó por primera ocasión (en inglés *governability*) a principios de 1870, por sir Walter Bagehot, para resurgir en el marco del Reporte de Crozier, Huntington y Watanuki, donde se encuadraban los problemas emergentes de los países capitalistas, a mediados de la década de los setenta del siglo XX (Camou, 2001: 15).

de las que sobresalen: el respeto a la ley, la aceptación social (en función de la utilidad y satisfacción de los actos gubernamentales) y la capacidad de irse abriendo camino ante las dificultades para sortearlas y mejorar la acción de gobierno en un futuro inmediato.

Tomando en cuenta lo anterior, podría decirse que la gobernabilidad refiere a los elementos característicos de la gobernación, en cuanto a:

- La calidad, identificada a través del grado de eficacia y eficiencia en el ejercicio gubernamental.
- El estado, aludido cuando el gobierno a través de sus acciones da lugar, ya sea a la estabilidad, inestabilidad, equilibrio o desequilibrio, tanto político como social.
- El efecto, visualizado en el nivel de movilización de la sociedad ante determinadas acciones de gobierno.

Entonces, en la actualidad la gobernabilidad no se reduce a determinar si el gobierno puede seguir gobernando, o si hay quienes no están dispuestos a ser gobernados, sino más bien, la gobernabilidad se amplía en cuanto a las características que la integran, ya que se ocupa de la forma en la que se gobierna, respondiendo al cómo se generan las situaciones y condiciones que permiten que se siga reconociendo a un gobierno.

Al respecto es pertinente acudir a Juan Rial (1988), quien asumiendo a la gobernabilidad como una categoría de estudio, la limita a definir una propiedad, lo cual se entiende si se parte del hecho de que él plantea que el uso contrario de gobernabilidad (ingobernabilidad) comenzó a utilizarse como sustituto de inestabilidad, sin embargo, dado que él asume que la gobernabilidad, para ser tal, debe llevar consigo el calificativo de “democrática”, como categoría de estudio también debe diferenciar de forma específica a cada actor político con sus respectivas acciones y el tipo de inestabilidad que la situación refleje, sea ésta política “partidaria”, administrativa “gubernativa” o general “del sistema en su conjunto”.

Con base en ello, se refiere a la gobernabilidad como “la capacidad de las instituciones y movimientos [de la sociedad civil], de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad (...) [además] de movilizar con (...) coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas” (Rial, 1988:11). Lo cual resulta relevante porque no solo reduce a la gobernabilidad a la capacidad de atención de demandas, sino a la inclusión de la sociedad civil en cuanto a la capacidad de definir cuáles son los objetivos a conseguir, así como a coadyuvar en el rumbo. Cabe señalar que Rial no plantea una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno, sino más bien destaca que el gobierno debe tomar en cuenta a la sociedad en constante movimiento.

De igual forma, para Dieter Nohlen (1992: I) la gobernabilidad es un concepto que refiere a “las capacidades de gobierno como propiedades del sistema de gobierno (...) en relación con las necesidades de gobierno como propiedades del sistema gobernado.” Es decir, hace referencia a la tensión que existe entre el gobierno y las y los gobernados, derivada de las capacidades gubernamentales y las demandas políticas generadas por la sociedad. Dicha tensión lleva a las y los gobernados a cuestionar su sistema político como productor y ejecutor de las decisiones; así como la capacidad de éste para afrontar los problemas que deben resolverse.

En el contexto actual, cabe citar el caso de Argentina para efecto de una mejor y más integral comprensión de la gobernabilidad en los términos anteriores, pues en este país la organización apartidaria *Poder Ciudadano*,⁴ habiendo cobrado un papel importante en el fomento de la participación ciudadana y en la concientización de la sociedad argentina en los problemas de interés público, ha asumido el concepto de gobernabilidad como la condición en la que se debe

⁴ La organización no gubernamental llamada Poder Ciudadano fue creada en Argentina, en 1989 por iniciativa de un grupo de ciudadanas y ciudadanos para defender los derechos cívicos de ese país. Actualmente funge como una fundación apartidaria que, en mayor medida, destaca su relevancia desde la perspectiva del accountability, dado que a partir de 1993 Transparencia Internacional la asignó como Capítulo argentino líder en la lucha contra la corrupción, sin embargo sus aportaciones analíticas en materia de gobernabilidad son reconocidas por la Presidencia de la Nación, a través del Ministerio del Interior y Transporte.

garantizar una buena ejecución de las políticas públicas, previamente consensuadas con la sociedad, a través de la interacción de los sectores público y privado “fortaleciendo al Estado en su rol de control de políticas aplicadas, solidez de organismos institucionales y garantía de participación ciudadana” (INCaP, 2012:3).

Cabe señalar que las definiciones anteriores se fueron ampliando con el tiempo, complementando o difiriendo del escenario diagnosticado en el análisis de la década de los setenta del siglo XX. Asimismo, se debe resaltar que la diversidad de definiciones se debe a la combinación de las diferentes corrientes teóricas que han prevalecido en cada uno de los contextos de análisis; lo cual no necesariamente es negativo, pues como lo señala Camou (2001:33), dichas diferencias han permitido destacar el aspecto digno de que la noción de gobernabilidad, al igual que la democracia, cumple una función persuasiva y normativa, más allá de la denotativa y descriptiva; además de que siempre estará en debate debido a la fusión de los valores y los hechos reales que se contrasten.

En este sentido es que se puede hacer referencia a Uvalle Berrones (2011:52) cuando señala que la gobernabilidad es un concepto relacional y multidimensional que por ende se puede entender en función de la determinación de grados o niveles de aplicabilidad. Bajo este contexto, hay gobernabilidad marcada por supeditación a un mayor nivel de gobierno, por lo que bajo este supuesto, suele ser dictada de forma vertical, autoritaria, reduciendo los espacios de participación social. Pero también hay gobernabilidad que implica procesos de negociación que conduzcan al establecimiento de reglas del juego que permitan regular la vida de los opuestos.

Los indicadores básicos que señalan una relación de gobierno efectiva son, por un lado el mantenimiento del orden público y por el otro, el mantenimiento del orden político. Siendo así, se puede reconocer que la gobernabilidad implica, de forma intrínseca, la implementación de mecanismos de evaluación del ejercicio gubernamental, en función de la opinión que pueda generar en las y los gobernados.

Por otra parte, cabe señalar que en términos teóricos se han determinado niveles jurisdiccionales de gobierno y niveles analíticos de gobernabilidad para determinar la diversidad de soluciones que se le pueden dar a los conflictos. Los niveles jurisdiccionales de gobierno, también llamados “reales” abarcan diferentes ámbitos del ejercicio gubernamental, tales como: local, regional o nacional; además de diversos sectores sociales, como el económico, el industrial y el educativo, entre otros; aunque también alude a la diversidad de actores estratégicos y organizaciones específicas. De aquí que se pueda encontrar el espacio que da apertura a la relación entre el empleo y la gobernabilidad, ya que se trata de un derecho plasmado en acuerdos y convenios internacionales, constituciones y leyes nacionales, que a su vez aplican a nivel local (municipal), en términos de la promoción de empleo digno/decente, además de comprometer al Estado, a través de sus instituciones a velar porque se cumplan las obligaciones del patrón para con sus trabajadoras y trabajadores, así como a buscar soluciones ante el desempleo y la precarización del mismo.

Bajo esta lógica, sería conveniente seguir la sugerencia de Camou (2001:22), para hacer uso de la categoría de «gobernabilidad “potencial” o “ideal”», entendiéndola como aquella que responde al hecho de considerar implícitos los parámetros de evaluación de la calidad y estado que guarda la acción gubernamental, donde dicha evaluación la pueden hacer tanto las y los ciudadanos como las y los científicos, por lo que iría más allá de los objetivos administrativos, permitiendo identificar los déficits de la racionalidad gubernamental.

Del mismo modo, bajo esta perspectiva puede argüirse un determinado nivel jurisdiccional de gobernabilidad en los sectores: laboral, social, económico y demás; o bien, identificarse con cada uno de los actores que integran dichos sectores, ya que se gobierna en diferentes esferas de acción y con diferentes actores estratégicos. Sin embargo, cabe mencionar que las dimensiones analíticas del concepto de gobernabilidad cuentan con un carácter multidimensional que obliga a determinar a cada uno de los actores que se integran en los ámbitos de las categorías restringidas. Aunque comúnmente las dimensiones analíticas

reconocidas como elementos constituyentes de la gobernabilidad, han sido: la legitimidad, la estabilidad y la eficacia/eficiencia, conforme a los usos establecidos en el Cuadro I.

CUADRO I USOS DE LA GOBERNABILIDAD

GOBERNABILIDAD EN SU USO		
SISTEMÁTICO	HISTÓRICO	AXIOLÓGICO
Se entiende como una categoría analítica en el estudio de la calidad, estado o propiedad de la gobernación.	Se entiende como un término que se utiliza con el fin de describir las características de los procesos desarrollados en un periodo determinado.	Se entiende como un modelo útil para evaluar el ejercicio del poder político conforme a la legalidad de éste.
En función de este uso se puede diagnosticar si un gobierno ha actuado de forma adecuada, atendiendo las demandas sociales conforme a los requerimientos.	Partiendo de este uso se puede determinar si un gobierno ha tenido un mejor ejercicio con relación a un anterior, o bien, con referencia a otro gobierno. Permite un ejercicio comparativo por periodos o de un gobierno con respecto a otro.	Este uso se enfoca más al ejercicio de evaluación de elementos característicos de la gobernabilidad, como lo son: la eficacia, la legitimidad, la legalidad y la estabilidad. En este ejercicio se determina que tan eficaz ha sido el gobierno, si es legítimo y si ha actuado de tal forma que ha mantenido estabilidad política y social.

Elaboración propia, con fundamento en el análisis de la obra de Antonio Camou. *Los desafíos de la gobernabilidad*. IIS, UNAM, Plaza y Valdés Editores. México, 2001, p. 31.

1.1.3 TRES CORRIENTES DE PENSAMIENTO CON DISTINTOS PLANTEAMIENTOS SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA GOBERNABILIDAD

Señala Antonio Camou que la gobernabilidad está estrechamente ligada al pensamiento político en el cual se encuentran la esfera de la ética y la esfera del ejercicio del poder, donde la primera alude a la puesta en marcha de un “buen gobierno” (regido por la noción de justicia), mientras que la segunda refiere a la noción de eficacia. En consecuencia, desde la perspectiva del pensamiento político, los problemas de gobernabilidad se pueden enmarcar en tres corrientes:

1.- Gobernabilidad y eficacia. Está fundamentada en la premisa de “Razón de Estado”, por ende, la gobernabilidad se visualiza como la propiedad de *capacidad* del sistema político para cumplir sus objetivos al menor costo, logrando con ello un grado adecuado de gobierno sobre la sociedad. Entonces, en función de lo anterior se deriva que: entre mayor sea la probabilidad de aceptación social y cumplimiento de una decisión política, mayor será el grado de gobierno y consecuentemente habrá mayor gobernabilidad. Tal corriente, aplicada al tema del análisis del empleo implica que al incrementarse las tasas de desempleo, el gobierno no ha tenido la capacidad de contención y mucho menos de erradicación del problema, ya que sólo se han buscado paliativos que sólo han beneficiado a pocas personas y han acrecentado el malestar social de quienes atraviesan por esos problemas.

2.- Gobernabilidad y legitimidad. Se basa en el principio de “Buen gobierno”, donde los ejes rectores son la justicia, la legitimidad, el respeto a los derechos humanos y la obligación del gobierno para proveer bienestar general. En otras palabras, se trata del establecimiento y permanencia de un gobierno recto.⁵ En este tenor, la relación entre gobernabilidad, desempleo y precarización del empleo se podría determinar, a decir de Jaime Ros (2013:16) en función del nimio crecimiento que conlleva al incremento de los conflictos sociales ya que derivan en el cuestionamiento del desempeño gubernamental ante grandes problemas que persisten debido a la falta de crecimiento, como son: la alta tasa de informalidad en el mercado del trabajo, el incremento de la pobreza, la baja calidad educativa, entre otros. Situación que va minando la confianza y legitimidad gubernamental, principalmente por los grupos afectados por estos problemas.

⁵ En su obra *Los seis libros de la República*, Jean Bodino (1576), indica que la República es un recto gobierno que debe actuar conforme a determinadas virtudes morales e intelectivas, considerando la razón, justicia y orden, primero para cubrir las necesidades fundamentales: “territorio suficiente para (...) los habitantes; una tierra fértil y ganado abundante para alimento y vestido de los súbditos; (...) cuidado del medio ambiente para garantizar la salud, y, para la defensa y refugio del pueblo, materias propias para construir casas y fortalezas (...). Enseguida, se procuran “las comodidades, (...)” (Aguilar, 1973: 1, 2).

3.- Gobernabilidad y estabilidad. Se basa en la primicia de la capacidad de adaptación que los gobiernos deben tener ante los cambios, tanto internos como externos. Tal corriente se relaciona con la falta de empleo debido a que a grandes tasas, se convierte en un problema. Los problemas desestabilizan si no se contienen oportunamente o si no se manejan de forma adecuada, de tal manera que la sociedad se sienta satisfecha con las acciones tomadas. De no ser así, el problema del desempleo en mayor o menor medida, se va sumando a otros grandes problemas que al intensificarse ponen en riesgo la estabilidad tanto social como gubernamental. De ahí la importancia de contener e ir erradicando el problema del desempleo para que no continúe su andar hacia “problema grave”.

Considerando las tres corrientes anteriores, podría aseverarse que, de cumplirse los principios de legitimidad, eficacia y estabilidad, se crea un “círculo virtuoso de gobernabilidad”; por lo que, en caso de no cumplirse, se da lugar a un “círculo vicioso de gobernabilidad” que podría derivar en situaciones de déficits o de total ingobernabilidad.

En función de ello, desde la perspectiva de la corriente del buen gobierno se ha hecho énfasis en que la gobernabilidad se ha visto amenazada por los fenómenos de exclusión, rezago social e imposibilidad de la sociedad para elevar su calidad de vida. Sin embargo, cabe mencionar que en términos estrictos, no se trata de plantear un escenario alarmista que determine una situación de ingobernabilidad, ya que la gobernabilidad puede establecerse en mayor o menor grado; lo cual se refrenda con la premisa de que “toda sociedad es gobernable en alguna medida, pero también, toda sociedad tiene problemas de gobernabilidad”. En consecuencia, lo importante es que el gobierno identifique los riesgos y tome acciones favorables para mantener la gobernabilidad.

Por su parte, Alejandro Ramos y Gerardo Torres (2011: 106,107) señalan que la gobernabilidad se puede analizar desde tres vertientes:

- La que refleja la capacidad de ajuste de los gobiernos para afrontar nuevos retos y peticiones sociales (Crozier, Hungtinton y Watanuki, 1975).

➤ La que sustenta una acepción democrática, refiriendo que las autoridades se hacen de los medios precisos para no tener que acudir al autoritarismo, lo que conlleva una mejora en el desempeño tanto social como económico, a través del ejercicio político expansivo a los derechos y oportunidades de las y los ciudadanos.

➤ La impulsada por el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, definiéndola “como un conjunto de reglas y procesos mediante los cuales un gobierno puede ser elegido, sostenido, responsabilizado y, en su caso, reemplazado (...) [y donde el respeto de las y los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones económico-sociales facilita] la interacción entre ellos” (Kauffman, Kraay y Zoido-Labatón, 2000). Vertiente que se relaciona con la legitimidad obtenida por medio de la eficiencia y eficacia gubernamental, en otras palabras, con la evaluación de la capacidad de respuesta del gobierno.

Esta última refiere específicamente al reconocimiento del Banco Mundial, a partir de 1996, cuando Daniel Kaufmann, Massimo Mastruzzi y Aart Kraay, dieron a conocer los resultados del proyecto de investigación denominado “Los indicadores mundiales de buen gobierno”, en el cual presentaron 6 espacios en los que se puede medir el ejercicio de la autoridad, a través de fuentes como encuestas de hogares y empresas, organizaciones no gubernamentales, proveedores de información sobre empresas y organizaciones del sector público. De acuerdo con el World Bank Institute (2008: 1, 2), los citados indicadores miden: Voz y rendición de cuentas, Estabilidad política y ausencia de violencia, Efectividad gubernamental, Calidad regulatoria, Estado de derecho y Control de la corrupción.

Bajo tal perspectiva, el vínculo entre la gobernabilidad y el desempleo y la precarización del mismo se puede ubicar en la percepción ciudadana de Efectividad Gubernamental, en atención a las medidas que pudiese haber tomado o no, un gobierno para resolver el problema, o por lo menos establecer medidas efectivas de protección laboral (evitando la expansión de la precarización), así

como detonar programas emergentes de empleo para quienes se encuentran sin el goce de este derecho y necesidad.

1.1.4 EL ESTADO COMO ACTOR FUNDAMENTAL EN LA GOBERNABILIDAD

“El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo del Estado; en él resumen la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil.” (Guerrero, 1988:49-50).

Mientras que la gobernabilidad... “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.” (Camou, 2001:10).

Dado que el ejercicio gubernamental impacta en varios rubros, o en su defecto, se ve condicionado por éstos, resulta de suma importancia el reconocimiento de los mismos, para lo cual es de gran ayuda la identificación que realiza Camou (2001:24,25), de tres elementos fundamentales: Estado, mercado y sociedad civil.

Para ello, retomando aportaciones de Daniel Bell, Jürgen Habermas, y Claus Offe, Camou refiere a la Sociedad civil como un espacio en el que se generan y desarrollan problemáticas en ámbitos religiosos, sociales, económicos e ideológicos; en las cuales el Estado debe intervenir a través de sus instituciones formales, con el fin de mediarlos, prevenirlos o reprimirlos.

Con relación al Mercado, refiere que se trata de la asignación de recursos y preferencias, en función de una determinada utilidad, que se da a través del intercambio y competencia, y que es controlada por el dinero y regulada por el régimen de propiedad.

Mientras que el Sistema político administrativo es aquel en donde se lleva a cabo la articulación de instituciones, cultura y factores reales de poder inscritos en el régimen de una sociedad, en donde los valores son asignados por la autoridad que la rige.

Del mismo modo, al igual que Camou, Luciano Tomassini (1993: 5) establece que para el análisis de la gobernabilidad se deben considerar los siguientes elementos: Sector Económico, Sector Social y Sector en el que confluye la interacción del Estado con la sociedad. De tal forma que en el primero, preponderan: la transparencia, la honestidad y la eficiencia en las responsabilidades económicas del gobierno, además de la capacidad de éste para administrar el presupuesto y aplicar políticas económicas. Mientras que el segundo alude al respeto del Estado de Derecho, los procesos de elección del régimen político, la administración de justicia, la función legislativa y la seguridad pública. Finalmente, el último sector trata de la relación entre el Estado y la sociedad con el fin de que exista una legitimidad basada en el consenso, lo cual “Supone un amplio diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales (...) [incluyendo] el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno (...) la negociación y la convergencia” (Tomassini, 1993:33).

En función de lo anterior se puede determinar que el hilo conductor del análisis de la gobernabilidad parte de la comprensión de la complejidad que genera la relación del gobierno con la sociedad, no así, el análisis de cada actor por sí mismo. Lo cual concluye en la aseveración de que el mantenimiento de niveles aceptables de gobernabilidad es un compromiso conjunto entre los tres sistemas referidos en el Cuadro II.

CUADRO II.- Gobernabilidad desde el Esquema analítico- teórico

PERSPECTIVA	Sistema económico (mercado)	Sistema político-administrativo (incluye al Estado)	Sistema sociocultural (Sociedad civil)
Contemporánea	Recursos y preferencias que se distribuyen por medio del intercambio y la competencia, y que son controlados por el dinero.	Instituciones, cultura y factores reales de poder inscritos en el régimen de una sociedad.	Comunidad que se contrapone tanto al Estado como al Mercado.

Elaboración propia, con fundamento en el esquema tripartito de Antonio Camou. En *Los desafíos de la gobernabilidad*. IIS, UNAM, Plaza y Valdés Editores. México, 2001, p. 24; en el cual sólo se enuncian las denominaciones de los sistemas y no sus características.

En este contexto, es menester señalar que para efectos de comprender mejor los alcances de la gobernabilidad hay que especificar que tanto el Estado como el gobierno se reconocen por medio de las instituciones y por medio de sus papeles de actor. En otras palabras, ambos tienen una dimensión institucional y una dimensión accionista.

Es importante conocer estas dimensiones porque la gobernabilidad se puede analizar a partir de la relación existente entre el sistema económico y el sistema de la sociedad civil, o bien, entre cualquiera de los componentes del sistema político (donde resaltan en mayor medida, el Estado y el gobierno).

Para Aguilar Villanueva (2006:71) “El asunto de la gobernabilidad es esencialmente [un] asunto de gobierno, no de la sociedad”. Empero, si se hace referencia a la definición en que la gobernabilidad atiende a la capacidad gubernamental de administrar los problemas sociales (incluyendo a la propia sociedad como parte de dichos problemas), no se puede separar al gobierno de la sociedad en el proceso de gobernar, ya que todo acto de gobierno se ve reflejado en el beneficio o perjuicio de la sociedad, misma que actuará en consecuencia.

Por ello, a pesar de los cambios favorables que han devenido de la evolución de los gobiernos y sus sociedades, no puede dejar de reconocerse el acontecer de crisis político-financieras que van generando una reacción en cadena (por encontrarse inmersos en una globalidad principalmente económica) y que con sus efectos son capaces de desestabilizar tanto a los Estados como a sus ciudadanías.

En consecuencia, surge una nueva interrogante que demanda saber quién será responsable, si no de solucionar, sí de coordinar las acciones que permitirán ir sorteando los costos de dichas crisis. A lo cual nos responde Roberto Moreno (2011:451) cuando asevera lo siguiente: “... la mano invisible del mercado [cuyos actores principales son oferentes y demandantes] ha provocado todo un desbarajuste de dimensiones colosales que ha puesto en evidencia los alcances del liberalismo desenfrenado que se ha impuesto en las últimas dos décadas, que está requiriendo del apoyo y auxilio de *la mano visible del Estado* que obliga a

replantear (...) la exhumación de los planteamientos y pensamiento de John Maynard Keynes”.

1.1.5 ELEMENTOS SUSTANCIALES Y NIVELES DE GOBERNABILIDAD

Si como se mencionó anteriormente, la gobernabilidad también impulsa la negociación en la creación de instituciones que conduzcan la vida de los opuestos, entonces la gobernabilidad no es el deseo del deber ser, sino más bien, es el hecho concreto que parte de las habilidades y acuerdos conseguidos entre el gobierno y las organizaciones más sobresalientes de la sociedad (Uvalle, 2011:52,53).

Esta gobernabilidad permite la generación de procesos democráticos, o mejor dicho, se da a través de éstos.

En consecuencia, cuando la forma de gobernar da lugar a la integración de expectativas varias, a través de la articulación de diversos intereses que permiten el cumplimiento de los objetivos propuestos por las y los actores que participan en la vida productiva y política, se puede hablar de una verdadera gobernabilidad democrática cuyo principal marco de acción es el respeto a la institucionalidad formal del Estado, donde, a pesar del mayor número de participantes, no hay privilegios de unos sobre otros, ni acuerdos tácitos de subordinación.⁶

Tomando como parámetro la premisa de que “en todas sociedades hay diferentes conflictos...consecuentemente, en cada país hay niveles diversos de gobernabilidad”, se puede coincidir con Camou (2001:37, 38) en su determinación de evaluar a la gobernabilidad por grados, partiendo del hecho de que hay conflictos que se pueden solucionar de manera consensuada y por ende dejar de

⁶ Suponiendo que dentro del ámbito de desarrollo de los acuerdos existieran figuras como los caciques o caudillos y éstos pretendieran imponer su voluntad por encima de la de las y los otros. Lo cual, en el seno de la gobernabilidad democrática no sería permisible.

existir, pero hay otros que sólo se toleran en contextos o periodos específicos y después pueden tornarse insostenibles, generando con ello “crisis de gobernabilidad. Conforme a ello, se enuncian 5 grados de medición de gobernabilidad:

- 1.-Gobernabilidad ideal: Alude a las situaciones en que los conflictos son neutralizados debido a que se visualiza un equilibrio entre las respuestas gubernamentales y las demandas sociales.
- 2.-Gobernabilidad normal: Refiere a las circunstancias en las que ya existen conflictos derivados de una mínima diferencia entre las demandas y las soluciones, sin embargo, al ser mínima implica que la variación sea tolerable.
- 3.-Déficit de gobernabilidad: Muestra un notable desequilibrio entre demandas y soluciones, ante lo cual, a cada desequilibrio corresponde una anomalía, y las anomalías se pueden dar en diversos ámbitos, como puede ser la economía o la seguridad pública, entre otros.
- 4.-Crisis de gobernabilidad: Indica que los conflictos se han vuelto intolerables, dando lugar al incremento de las anomalías.
- 5.-Ingovernabilidad: Determina la ruptura de la relación entre el gobierno y la sociedad.

La clasificación anterior se basa en la naturaleza dinámica de los conflictos, ya que cuando se dan soluciones a los problemas, siempre se dejan demandas sin atender, mismas que con el tiempo se pueden tornar en conflictos tolerados, pero bajo circunstancias específicas, los actores pueden llegar a percibir que las respuestas gubernamentales ya no son las adecuadas, por ende se van transformando en anomalías mayores que sólo apuntan a ser subsanadas a través del cambio del modelo de relación Estado-sociedad.

Ahora bien, con respecto a los niveles de crisis de gobernabilidad, que son indicadores más alarmantes, hay que precisar que éstos también se pueden

determinar en función de la capacidad gubernamental para dar respuesta a las demandas. Con base en ello se pueden determinar tres estados de crisis.

1.- Sobrecarga del Estado y del gobierno.- Fundamentada en el Informe de la Comisión Trilateral, explica que toda demanda social que ha sido atendida por el gobierno dará lugar a una nueva demanda. Así, al ampliar el campo de acción gubernamental con el fin de dar respuesta, se incrementan las expectativas de la sociedad, lo cual al pasar del tiempo generará un aumento de las demandas que al acumularse irán debilitando la eficacia gubernamental, menguando con ello su legitimidad.

2.- Funciones básicas del Estado.- Se basa en el pensamiento marxista, estableciendo dos funciones mínimas y contradictorias que el gobierno debe cumplir en el capitalismo: la acumulación del capital y la legitimación política, donde obligadamente deben ser tomados en cuenta, el combate a la pobreza, la extensión del bienestar social y la protección ante los rezagos sociales.

De acuerdo a las características de este Estado, es preciso mencionar que, siguiendo los principios de la Organización Internacional del Trabajo (que le otorga un estatus de derecho humano y que se abordará con mayor detalle en el Capítulo 2, Ignacio Román (2010: 65) señala que el empleo se debe entender “como la actividad humana generadora de riqueza que puede ser contabilizada en el plano económico”. En consecuencia, el empleo además de ser objeto y generador de derecho, es una variable básica en la explicación de la generación, distribución y consumo de la riqueza. Por lo que, si un gran sector de la sociedad no cuenta con los medios para generar riqueza puede darse lugar a un incremento de la pobreza; lo cual lleva a reconocer que para comprender y proponer alternativas frente a la pobreza y el empobrecimiento, son fundamentales tanto el empleo como sus implicaciones en la generación, reparto y consumo de la riqueza.

3.- Modernización del Estado.- Se sustenta en la corriente tecnocrática que impulsa el fomento a los cambios administrativos fundamentados en una mayor racionalización del Estado que lo lleve a planificar de forma tan eficaz que sea

capaz de anticiparse a los problemas, para lo cual se deben agilizar las vías de toma de decisiones, además de unificar las instituciones de gobierno.

1.1.6 DISTINTOS ÁMBITOS, INCLUIDO EL EMPLEO, EN LOS QUE SE PUEDE ANALIZAR LA GOBERNABILIDAD O EL DÉFICIT DE ESTA

Conforme a los apartados anteriores, se tiene que los déficits de gobernabilidad pueden ser explicados por varias razones, entre ellas:

- La incapacidad financiera del Estado para atender los requerimientos ciudadanos,
- El incremento significativo de la participación ciudadana por no ver resueltas sus demandas, y
- La necesidad de equilibrar los efectos generados por la falta de capacidad gubernamental para dar respuesta a las exigencias sociales.

En la actualidad, existe una línea muy delicada entre los problemas sociales que aquejan a diversas sociedades y el trato que los gobiernos les dan, ya que éstos han sido capaces de trastocar la gobernabilidad. Al respecto, hay autores y autoras que evidencian una relación directa entre el estancamiento económico y la inequitativa redistribución social con las escasas oportunidades de acceso a los derechos fundamentales como: la vivienda, el empleo y la seguridad social. También se ha expresado que algunos de los elementos que inciden en el estancamiento económico por el que atraviesan los países, son, entre otros: los límites para impulsar la producción nacional, la restricción a las actividades de fomento, la falta de calidad tanto en educación como en desarrollo tecnológico, además de la falta de creación de oportunidades para acceder al sector productivo.

Del mismo modo, se reconoce que el insuficiente crecimiento económico y la falta de empleo han dado lugar al surgimiento de fenómenos como la violencia. Por

ejemplo, a decir de Bertha Lerner (2011:295) tanto el estancamiento económico como la escasa redistribución social han influido en la gobernabilidad a través de la generación de movilizaciones que obstaculizan la gestión gubernamental, dando lugar a una situación de desempleo y marginalidad, ambos conflictos que repercuten en la vida cotidiana, a tal grado que pueden desestabilizar por medio del surgimiento de violencia.

De igual modo, cabría mencionar que los aspectos incidentes en la captación de riqueza en ciertos sectores de la población, no siempre son formales, ya que al explicarse en razón del lavado de dinero a través de actividades ilícitas como la trata de personas, la venta ilegal de automóviles al extranjero; la producción y tráfico de drogas, preponderantemente; además del tráfico de órganos humanos y tráfico de armas, se reconocen como prácticas informales comunes, principalmente en los países subdesarrollados (Román, 2010, 73).

Por otra parte, se señaló ya que el entendimiento de la gobernabilidad no se limita en la determinación de una situación de ingobernabilidad, sino que, justamente en la búsqueda de contención de los conflictos que lleven a ésta, las y los teóricos han llegado al consenso de señalar la existencia de por lo menos 4 áreas donde se pueden dar lugar los déficits de gobernabilidad (Camou, 2001:39- 41):

I.- Área de falta de mantenimiento del orden y cumplimiento de la ley: se manifiesta a través del incremento en la percepción ciudadana de inseguridad pública por el incremento, a su vez, de los delitos que se cometen. Pero también se identifica por el crecimiento de la corrupción, en donde las propias instituciones gubernamentales pueden llegar a vincularse con el crimen organizado. Finalmente, se concreta por medio del estallido de protestas sociales y brotes de violencia surgidos por el descontento ante la insatisfacción de las demandas. Aunque puede darse el caso en que organizaciones armadas irruman frente al Estado para disputarle el monopolio de la violencia.

II.- Área de incapacidad gubernamental para gestionar eficazmente la economía: el Estado tiene dificultades para concretar procesos de restructuración de la economía, con miras a generar una mejor distribución del ingreso, extensión de la

seguridad social o un mayor crecimiento; además de que lleva a cabo un manejo ineficaz de los equilibrios macroeconómicos.

III.- Área de incapacidad gubernamental para la promoción y garantía del bienestar social y los servicios mínimos: se identifica ante la falta de políticas de combate a la pobreza, además de la reducida promoción del bienestar e igualdad de oportunidades.

IV.- Área de falta de control del orden político y estabilidad institucional: en la cual se suscitan tres tipos de tensiones.⁷

Tales áreas se han definido en función de la relevancia que pueden llegar a tener los problemas. Pero es importante destacar que para cada gobierno o cada nación, el grado de importancia de los conflictos será diferente porque dependerá de su propio contexto histórico y de la determinación de sus *Paradigmas de gobernabilidad*, los cuales, de acuerdo con Camou (2001:11) se entienden como el conjunto de soluciones institucionalizadas con el fin de brindar respuestas a los problemas de gobierno, pero más relacionadas con los valores y reglas compartidos por las élites dirigentes para aplicar en el gobierno con el fin de contar con esquemas extensivos de solución de problemas incluidos en la agenda pública.

Sin embargo, los paradigmas de gobernabilidad no suelen ser suficientes para asegurar altos niveles de gobernabilidad porque los conflictos sociales rebasan la capacidad gubernamental de establecer orden o garantizar estabilidad económica. Mas, no con ello se debe pensar que se trata de incapacidades imposibles de subsanar, sobre todo, si se toma en cuenta que todos los gobiernos tienen problemas de gobernabilidad. Entonces, la virtud consiste en determinar la forma en la que se abordarán y solucionarán esos problemas, lo cual, dada la naturaleza

⁷ a) Internas del sistema político: Se dan ante la incapacidad de incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad.

b) Institucionales: Se dan ante el enfrentamiento de los pesos y contrapesos (división de poderes).

c) Entre entidades y dependencias gubernamentales: Se dan cuando las agencias gubernamentales se obstaculizan entre sí.

de la decisión, competirá a la élite política, ya que ésta a través de la institucionalización de acuerdos básicos, constituye un pilar fundamental de la vida democrática.

En el rubro del empleo se considera al desempeño gubernamental como atributos de gobierno reflejados en la «eficacia» y la «eficiencia» demostradas en las respuestas a las demandas puntuales de los grupos de personas sin empleo, sin protección social y con salarios insuficientes para cubrir sus necesidades básicas.

Con base en lo anterior es claro que si existe un nivel equilibrado de oferta y demanda de trabajo digno, con prestaciones y seguridad social que permitan cubrir más allá de lo fundamental, la población legitimará la función económica del Estado y la del mantenimiento del orden y cumplimiento de la ley, evitando con ello un déficit de gobernabilidad, prevaleciendo la gobernabilidad como se define para efectos de esta investigación, *condición estable en la que predominan el consenso y la confianza ciudadana que se fundan en la capacidad del gobierno para atender e incluir mínimas y crecientes demandas sociales.*

Esta definición implica que actualmente, el tema del desempleo refleja que no existe una condición estable, no hay consenso ni confianza ciudadana debido a que el gobierno no ha podido incluir ni atender, ya no una mínima sino una creciente demanda de generación de empleos, lo que a su vez, sumado con otros elementos como la inseguridad y la desesperanza en las y los jóvenes va incrementando el riesgo de llegar a una situación de ingobernabilidad, como se analiza en apartados siguientes. Por tanto, incluir en la definición los conceptos de consenso y confianza, necesariamente implican que el gobierno no es el único participante en la toma de decisiones, sino que parte de la exposición y demanda de necesidades sociales, pero al mismo tiempo, debe estar claro que para ello debe contar con la capacidad suficiente, tanto financiera como de infraestructura e incluso para dar cabida a la sociedad organizada que emite esas demandas.

1.1.7 ALCANCES Y LÍMITES DE LA CATEGORÍA DE GOBERNABILIDAD

Uno de los límites en el análisis teórico de la gobernabilidad es la falta de reconocimiento de que ésta puede también basarse en la consolidación y estabilidad democráticas. Bajo esta óptica, la alternancia política en el gobierno puede llevar al surgimiento de problemas en la gobernabilidad, al acortar las temporalidades de acción de los partidos, lo cual los restringe en el ámbito económico y social, generando una lucha de poder. Pero también pone en riesgo la gobernabilidad porque toda alternancia llena de incertidumbre a la población pues los intereses primarios cambian de partido a partido. A este respecto, Flisfisch (1989:116) decía: “A mayores diferencias y contradicciones sustantivas entre los partidos que compiten entre sí, más intensidad adquiere la incertidumbre y son mayores sus efectos negativos.” Lo cual, consecuentemente lleva a entender que la estabilidad gubernamental, aún con alternancia, permite mantener grados altos de gobernabilidad porque contribuye a la reducción de la incertidumbre.

Pero, tomando como eje la hipótesis de Flisfisch, podríamos preguntar ¿cómo puede la gobernabilidad delimitar la incertidumbre? La respuesta sería: A través de tres formas: Primero, estableciendo un ambiente de continuidad a través del tiempo, lo cual lograría por medio del reconocimiento y respeto a las instituciones formales, ya que éstas prevalecen aun cuando se dan lugar las alternancias políticas, asimismo llevarían a los partidos políticos a lograr correspondencias en el establecimiento de las prioridades gubernamentales. Segundo, fundamentada en la existencia del orden social y político, impediría la formulación, por parte de los partidos políticos, de estrategias infundadas o riesgosas, ya que si fuese de forma contraria, los partidos, al asumir el gobierno no tendrían capacidad de maniobra política y esto los llevaría a perder todas las propuestas previas. Tercero, generando expectativas duraderas de progreso social, ya que con ello se contaría con la confianza de las y los gobernados, en otras palabras, el gobierno en su ejercicio sería legítimo.

Otro potencial límite es que para la consecución de la gobernabilidad no basta con la implementación de las reglas que puedan emitir los gobiernos, como bien lo señalaba Watanuki (1975), sino más bien que con la aplicación de éstas se establezca un verdadero orden social y político. Pues la existencia de orden conlleva al establecimiento de equilibrios sociales y con estos se tendría una mayor estabilidad.

Del mismo modo, es preciso reconocer que la gobernabilidad se verá limitada en sus alcances por los factores reales de poder, o bien, por las y los actores que logren, ya sea detener la acción gubernamental u orientarla a su favor. Esto se deriva de la identificación de posibles situaciones en las cuales el gobierno se pueda ver incapacitado (política, social o económicamente) para tomar decisiones y operarlas, lo cual repercutiría desfavorablemente a la gobernabilidad y como opciones se tendrían: 1.- que el gobierno asuma el costo o 2.- que el gobierno actúe de forma autoritaria, imponiendo sus decisiones. Y ante el segundo supuesto podría ser de suma utilidad la aseveración de Flisfich (1989:119) cuando señala: “La incapacidad de tomar decisiones (...) ha llevado de manera directa a soluciones dictatoriales (...)” ejemplificando el caso de Argentina en 1966.

Finalmente, refiriendo a un notable dilema, a modo de conclusión de este sub apartado podría señalarse que las postulaciones extremas, ya sea en pro de un Estado interventor, o bien, de un Estado mínimo, resultan deficientes para la consecución de una gobernabilidad real, esto debido a que en la actualidad el análisis de los contextos históricos nacionales han llevado a entender que habrá ocasiones en que el Estado estará obligado a intervenir más activamente, mientras que habrá otras en las que sólo deberá limitarse a cumplir un papel de regulador. Esto, porque en las sociedades democráticas, la ciudadanía procesa más detenidamente el conjunto de demandas que emite, valiéndose de los medios políticos con los que cuenta (como es el apoyo a determinados proyectos, o el ejercicio del voto) y concibiéndose responsable de la viabilidad que tendrán sus demandas en función de la oportunidad y disponibilidad.

La conclusión anterior demuestra que verdaderamente existe un lazo que une al Estado con la sociedad civil y con el mercado (recordando el contenido del Cuadro I), por ende, el ejercicio gubernamental debe tomar en consideración la necesidad de llevar a cabo acuerdos entre las élites dirigentes, los grupos estratégicos y las mayorías ciudadanas involucradas en los conflictos o tensiones específicas.

En este sentido, cabe mencionar que la ciudadanía procesa las demandas como necesidades ante las cuales, si no existe una adecuada respuesta gubernamental puede incrementarse el déficit de gobernabilidad en cualquiera de las áreas que señalan incapacidad gubernamental para gestionar eficazmente la economía, para la promover y garantizar el bienestar social y los servicios mínimos o para controlar el orden político y contar con estabilidad institucional, lo cual apuntaría a una inminente crisis de gobernabilidad, sin omitir la relevancia que los mercados tanto nacional como internacional van obteniendo en la medida que extienden sus propias exigencias de crecimiento y que muchas veces, por darles cabida se van transgrediendo derechos sociales fundamentales, como bien se refleja en el tema del empleo, específicamente en la cada vez menor cobertura de la seguridad social.

1.2 SURGIMIENTO Y AUGE DE LA CATEGORÍA DE GOBERNANZA

De acuerdo con Renate Mayntz (2005: 83-85), conforme al surgimiento y uso del término, existen tres acepciones que se le pueden dar a la gobernanza:

1.- Una forma de coordinar las acciones individuales, o bien, una forma básica de orden social, referida a raíz de la aportación de Oliver Williamson acerca de las jerarquías como formas de organización económica, misma que permitió aludir a diversas formas de organización, dentro de las cuales se encuentran las redes, citadas por Hollingsworth y Lindberg, en 1985 y por Powell en 1990.

2.- Una forma de coordinación no jerárquica, utilizado así por primera vez por la UNESCO en 1998.

3.- Una forma de coordinación que involucra las dos anteriores.

Por su parte, Aguilar Villanueva (2010:31,32) refiere que la generalización del término se dio en 1989 como consecuencia de la emisión de un reporte del Banco Mundial denominado “El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, ya que en el mismo se planteó la necesidad imperante de dar paso a una mejor gobernanza con un ejercicio legal, transparente y gobernable.

Mientras que en el ámbito académico comienza a usarse a partir de 1993, en la publicación de una compilación llamada *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, en la cual diversos autores europeos abordan un problema surgido a finales del Siglo XX, relacionado con los cambios tecnológicos, sociales y económicos que evidenciaban que los gobiernos habían perdido capacidades para atender por sí mismos las necesidades que sus sociedades demandaban, por ende, planteaban a la gobernanza como un modo específico de ejercer el gobierno a través de la acción conjunta, o de la asociación entre el sector público con el privado y el social.

Por otra parte, en el marco de la cooperación multilateral, en 2002, Germán Solinís, representante del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales), de la UNESCO, refirió que el término de gobernabilidad resultaba restrictivo para explicar la realidad de las transformaciones gubernamentales mundiales, por ello surgía la gobernanza como teoría estrechamente relacionada con la globalización económica, los avances tecnológicos, el incremento de los organismos no gubernamentales y el mayor papel político de la sociedad civil, todos estos, factores que habían llevado a que el Estado perdiera centralidad en sus capacidades y en la definición de estrategias, obligándose a sostener una mayor interacción con actores privados, nacionales e internacionales, con el principio fundamental de la ética (MOST, 2002: 60). En este contexto, Solinís reconoció que el uso de esta categoría devenía de la idea de “buen gobierno” impulsada por el Banco Mundial.

Sin embargo, como se ve en los párrafos anteriores y como se reflejará en los apartados siguientes, sobre la categoría de gobernanza aún no hay un consenso

teórico fuera de la premisa de que para que ésta se dé lugar debe de considerarse la figura del gobierno, ya sea desde un enfoque positivo o desde una perspectiva negativa. Esto se explica porque en el ámbito académico es un concepto novedoso sobre el cual no hay acuerdos que solidifiquen su origen, su uso, sus alcances y límites. Entonces, se puede aseverar que la gobernabilidad, contrariamente a la categoría de gobernanza, cuenta con un mayor y más sólido desarrollo teórico. Empero esta condición no le resta importancia a la gobernanza, dado que en la actualidad se emplea con el fin de explicar una nueva forma de ejercer el gobierno, en la que se da un proceso de articulación entre éste y participantes ajenos a él.

1.2.1 CONDICIONES HISTÓRICAS QUE HAN REPERCUTIDO EN EL AUGE DE LA CATEGORÍA DE GOBERNANZA

Para Aguilar Villanueva (2010: 9, 10) el gobernar se convirtió en problema a partir de factores como la estanflación⁸, el deterioro del instrumental directivo (entendiéndose con ello: planificación, regulación y gasto), y el detrimento de las prácticas políticas que buscaban acuerdos entre el capital y el trabajo.

Tal razonamiento es coincidente con el informe de La Crisis de las Democracias, en el cual se afirma que existían problemas en los gobiernos, pero la respuesta que había frente a la ingobernabilidad era una reforma a la manera de gobernar del Estado Social, cambiando el estilo de hacer gobierno, tendiente al Estado Neoliberal. Todo ello porque el gobierno jerárquico dejó de ser eficaz y entonces debía darle paso al gobierno inter-organizacional, caracterizado este último más por la coordinación que por la subordinación de las organizaciones sociales, públicas y privadas.

⁸ Aguilar refiere a la estanflación como el bajo o nulo crecimiento con inflación de precios que, a partir de la segunda mitad de los años 70 del siglo XX, experimentaron tanto países desarrollados como subdesarrollados, impidiendo con ello el logro del bienestar y seguridad social debido a la falta de recursos para invertir en la reactivación de la economía, incluyendo en ello la generación de empleos.

Sin embargo, para Aguilar (2010: 14) la predicción de lo que habían determinado en el Informe Trilateral como ingobernabilidad se concretó parcialmente al ocurrir la crisis fiscal de los Estados sociales, tanto democráticos como autoritarios, porque esto los llevó a una crisis política y con ello varios sectores se percataron de que el gobierno podía también ser factor de desgobierno, al causar daños y aumentar los costes sociales.

Pero, a pesar de que las crisis sí permiten cuestionar la capacidad de los gobiernos, en estricto sentido, al hablar de crisis no se habla de ingobernabilidad. De ahí que se hayan podido tomar determinaciones para evitar una situación real de ingobernabilidad, de acuerdo con los principios liberales de reducir la participación del Estado, tanto en el ámbito social como en el económico. Dichas determinaciones se enfocaron a la aplicación de reformas de ajuste económico y mayor apertura de los mercados, además de que en varios países latinoamericanos se impulsaron reformas político-electorales con el fin de lograr una real democratización.

Con todo lo anterior se fue modificando la realidad de la práctica gubernamental, así como su explicación teórica hasta llegar al planteamiento de un nuevo modelo de gobernar, sustentado en la pluralidad, y ejecutado de forma asociativa e interactiva.

Al mencionar los procesos de liberalización de la economía y democratización, hay que enfatizar que conforme han ido creciendo en aceptación e implementación, han ido generando nuevas demandas y límites derivados de los poderes e intereses de la globalización, por lo que ambos han tenido una influencia determinante en las decisiones gubernamentales, mismas que en ocasiones han tendido a considerar desde su origen que el gobierno ya no está en condición de ofrecer por sí solo una solución deseable y factible. Pero con esto no necesariamente se debe entender que el gobierno es incompetente, sino que, dependiendo de las condiciones y recursos, el gobierno se verá imposibilitado para actuar.

Es importante señalar la diferencia entre imposibilitado e incapaz porque la primera acepción refiere a la falta de recursos y la segunda a las limitaciones directivas (planeación, organización, control, evaluación). Sin embargo, ambas conllevan un reconocimiento de insuficiencia de autonomía gubernamental y, en consecuencia, la necesidad de requerir de la participación de otras y otros actores que puedan manejar, ya sea, los recursos políticos, los económicos o los sociales, para primero darle reconocimiento a las demandas sociales, incluirlas en la Agenda como problemas a atender y enseguida coordinarse para el manejo y destino de los recursos, el seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados.

1.2.2 SIGNIFICADOS CONTEMPORÁNEOS QUE SE LE HAN ATRIBUIDO A LA GOBERNANZA

1.2.2.1 Un camino hacia la corresponsabilidad entre sector público, sector privado y sector social

La óptica de la gobernanza como un camino hacia la corresponsabilidad entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado se fundamenta en el argumento de que el gobierno ha perdido gran parte de su capacidad directiva, lo cual se ha explicado a través de varias causas, entre ellas: el gobierno cada vez va teniendo menos injerencia en las decisiones de la vida económica (debido al resurgimiento de la premisa del libre mercado), la sociedad va incrementando su poder de organización para manifestar, participar y dar seguimiento de sus demandas; además de la fundamental que es el conjunto de reformas de primer y segundo nivel que han sido implementadas en atención a las recomendaciones de los organismos internacionales. En este sentido cabe citar a Ayala Espino (1992:43) cuando señala que “Los cambios en las funciones del Estado responden a modificaciones en las necesidades y a la pugna de intereses que en el ámbito estatal expresan los objetivos de los distintos grupos sociales [y económicos, tanto nacionales como internacionales]”.

En este tenor, Aguilar Villanueva (2006:87) define a la gobernanza como “un proceso más o menos formalizado de gobernar o conducir una sociedad donde el gobierno puede ser un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia directiva en un contexto de mayores actores participantes”. Por lo que, en esta corriente, la gobernanza implica un proceso de transición en que el gobierno abandona su forma tradicional para convertirse en un ente coordinador y más asociativo. Pero que, no por integrar a otras y otros actores deja de ser el *gubernaculum* quien dirige o conduce el timón del barco, sino que ahora lo hace de manera conjunta, mas sólo en los asuntos en los que los grupos organizados con intereses específicos quieren y pueden ser partícipes.

Ahora bien, dado que las y los actores que intervienen también abarcan el ámbito internacional, no hay que omitir la trascendencia que hoy día tienen las cadenas de valor internacionales sobre las decisiones regionales, nacionales y hasta locales. Con lo cual se reconoce otro factor que resta margen de acción directiva gubernamental, además de la “creciente independencia de las personas y organizaciones políticas, cívicas, civiles y económicas, [que a través de diversos medios, han logrado evidenciar] que poseen una creciente autonomía (...) para atender sus problemas y realizar sus intereses particulares más significativos” (Aguilar, 2010: 20).

Con lo anterior se demuestra el resurgimiento de la sociedad civil a través de redes sociales de cooperación que buscan cubrir sus necesidades más allá de sólo contar con la respuesta de las burocracias gubernamentales, lo cual obliga a abrir los espacios decisionales que antaño solo ocupaban los gobiernos y se priorizan los problemas en función de los acuerdos a los que llegaron todas y todos los participantes (incluido el gobierno).

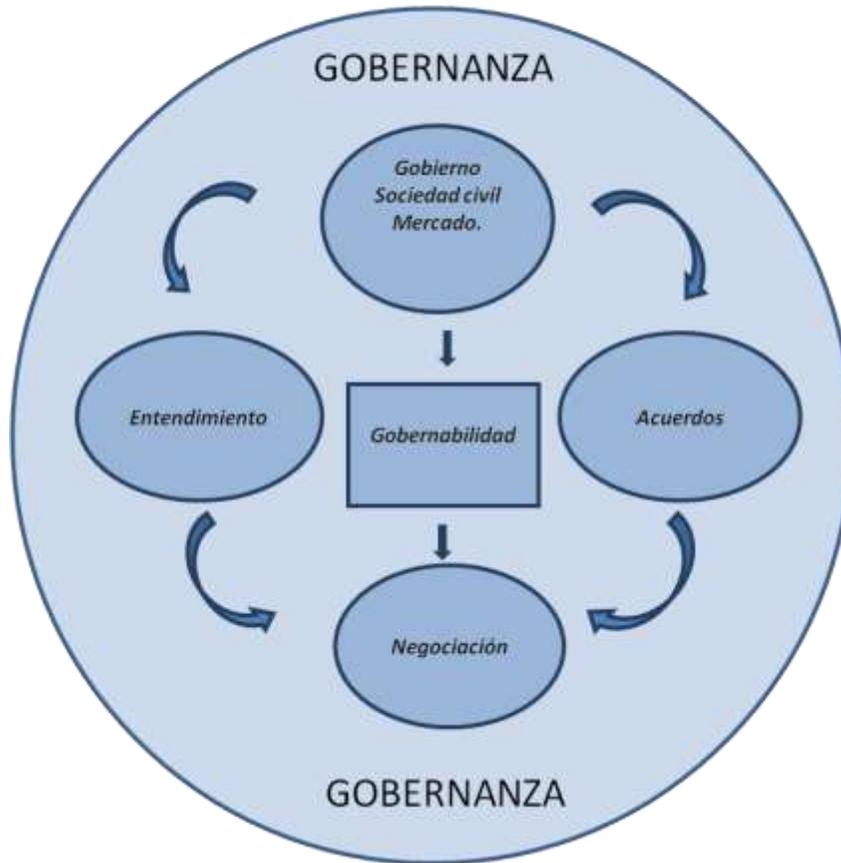
Del mismo modo, la gobernanza puede ser concebida como una forma de gestión pública en la que se coordinan y dirigen procesos socioeconómicos en función de una mayor participación, incluyente y extensiva (con mayores alcances territoriales, culturales e institucionales). Por lo que su práctica no sólo se ve reflejada en la implementación de las políticas públicas, sino que puede hacerse

presente a través de diversos procesos, dependiendo del enfoque con el que sea analizada, ya sea desde el impacto que tenga en el ámbito institucional, o bien desde la eficiencia en su ejecución (reducción de costos que genere); además de la capacidad de incrementar su alcance (extendiendo los espacios de inclusión y participación).

Ahora bien, si como ejercicio sociológico se retoma la definición que la Real Academia de la Lengua (2001) ha aceptado y difundido de la gobernanza como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” se reconoce que a disposición de la sociedad interesada en conocer una concepción de ese término tan usado hoy en día, se encuentra que el actuar del gobierno debe coordinarse y equilibrarse con el actuar de la sociedad organizada en grupos, colectivos o redes. Ante ello es preciso señalar que esta afirmación implica que así como el gobierno está preparado y tiene los recursos suficientes para asociarse con esos grupos, la sociedad también debe contar con el potencial suficiente que le permita interactuar, acordar y ejecutar de manera coordinada, por ende es necesario impulsar la participación de la sociedad de forma organizada e informada.

En los términos anteriores, también resultaría acertada la concepción de la gobernanza como un proceso de retroalimentación, como se indica en el Esquema I.

ESQUEMA I



En este esquema se entiende a la gobernanza como un proceso de retroalimentación, un círculo en el que el gobierno, la sociedad civil y el mercado, en un marco de gobernabilidad, negocian y toman acuerdos en un contexto de dominio igual de información que permite un cabal entendimiento entre las partes.

1.2.2.2 Un camino de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en general

Para este apartado es conveniente referir a Gay Peters (2005: 585, 586) quien argumenta que la evolución de la gobernanza se ha dado a la par de las reformas que los gobiernos democráticos han llevado a cabo con el fin de fortalecer su

capacidad de procesamiento de las demandas ciudadanas, lo cual ha dado lugar a que las y los ciudadanos se tornen conscientes de lo que desean recibir del gobierno, tomando así un papel más activo en las acciones de gobierno. De esta forma se ha buscado un mayor involucramiento de la ciudadanía en las acciones y decisiones gubernamentales. Con ello también se han suscitado fenómenos de empoderamiento de las y los ciudadanos, lo cual les ha permitido el desarrollo de un gobierno participativo, con miras a lograr un gobierno más eficaz y eficiente.

Particularmente en su artículo “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, Peters (2005: 587) arguye que para el desarrollo de una gobernanza efectiva es tan importante la participación de la ciudadanía como la de las y los miembros de las instituciones que operan la administración pública, ya que puede generarse con ello un mayor nivel de confianza y en consecuencia, se tendría mayor legitimidad porque el gobierno en cuestión sería apoyado por una sociedad más activa representada en grupos con mayor presencia política.

Por otra parte, para el Banco Mundial la gobernanza “se compone por tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual se seleccionan, controlan y reemplazan los gobiernos; la capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente las políticas favorables; y el respeto de la ciudadanía y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales” (World Bank, 2012). Tal definición, aunque hace referencia a la interacción económica de la sociedad, sólo plantea los procesos eficaces que deben darse entre el gobierno y la ciudadanía. De ahí que la gobernanza también haya sido analizada como un enfoque alternativo para la administración pública, salvándola de un desprestigio total por sus incapacidades y deficiencias, a través de un mayor involucramiento de la ciudadanía en la tarea de gobernar, erradicando con ello la idea tradicional del ejercicio gubernamental jerárquico, resaltando en esta nueva postura el hecho de la integración y consideración de las redes formadas por las y los ciudadanos, las

cuales sobresalen en principio porque no son parte de la organización corporativa del gobierno, sino que se crean con un carácter más autónomo.

Por su parte, Sánchez González (2011:220-222) explica que, siendo Gobernanza la traducción de *governance*, alude a la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones ejercidas por los distintos actores presentes en él. En este sentido, podría señalarse que la *gobernanza* resalta la insuficiencia gubernamental para gobernar sociedades modernas o mejor dicho, más participativas. En consecuencia, se considera necesario integrar a las y los diversos actores sociales en el proceso de gobernar, ya que a la hora de orientar el rumbo de la sociedad, sus acciones u opiniones se caracterizan como trascendentales. De ahí que se pueda determinar a la Gobernanza como un proceso directivo de la sociedad.

En este mismo sentido, de forma más desagregada, Ricardo Uvalle (2011: 35-64) plantea que las vías para impulsar la gobernanza a nivel mundial y regional son 3: **a)** sociedad abierta, **b)** gobernabilidad democrática y **c)** gestión pública. Donde:

a) La sociedad abierta apunta a que, en la actualidad las y los individuos conocen las instituciones y pugnan porque éstas cuenten con controles que eviten los abusos. Además, la estructura organizacional formada por opuestos fomenta la competencia, pero sin dejar de cooperar porque el fin último de todas y todos los integrantes está fundamentado en un mismo interés (el que les motivó a integrarse y actuar en conjunto).

b) La gobernabilidad democrática refiere al Estado de Derecho, mismo que obliga a la autoridad a cumplir con las normas, por lo tanto, también le establece limitaciones.

c) La gestión pública alude a la serie de capacidades institucionales que se incluyen en las agendas con el objeto de orientar el diseño y cumplimiento de acciones comunes (que de manera previa, para asegurar su éxito, fueron dotadas de los recursos necesarios). Empero, esto no sería posible sin el apoyo que los

cuadros burocráticos aportan a las y los políticos a través de técnicas y metodologías que aseguren favorables resultados.⁹

1.2.2.3 Otros significados que se le dan a la gobernanza

Hay posturas teóricas que pugnan por el mantenimiento gubernamental de la forma tradicional en la que se define al gobierno como aquel que dirige y conduce el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado. Al respecto Guy Peters (2005; 589) nos dice: “El modo tradicional de gobernar (...) consiste en concentrarse en la autoridad jerárquica del gobierno y en conducir desde el centro mismo.”

Así pues, la gobernanza puede ejercerse desde el modelo tradicional en el que el Estado y sus variadas organizaciones basan su rol en la elaboración e implementación de leyes. Donde dicho modelo estructura la toma de decisiones de forma autoritaria, por lo que la mayor parte de las acciones gubernamentales son excluyentes de la sociedad civil. En consecuencia, bajo este modelo, la gobernanza se da lugar en un Estado centralizado (Peters, 2007:1).

Por otra parte, hay planteamientos que argumentan la viabilidad de implementar gobernanza sin gobierno. O bien, gobernanza antigubernamental, en la que se apuesta a una capacidad directiva ciudadana perfectamente bien informada, organizada e instalada para determinar, atender y solucionar los problemas que aquejan a la sociedad, por lo que ya no habría necesidad de recurrir al gobierno para que lleve a cabo alguna función en este proceso exclusivamente ciudadano extendido y mejorado a través de las redes. Se trata pues de un proceso “...donde la gobernanza opera cada vez más sin el gobierno, donde las líneas de autoridad son cada vez más informales (...), donde la legitimidad está cada vez

⁹ Los cuadros burocráticos son reconocidos como los núcleos de la gestión pública porque aportando elementos de racionalidad soportan las decisiones de los políticos, en consecuencia deben ser éstos quienes aseguren que la burocracia sea personal calificado y competente para que así se puedan instrumentar las políticas públicas.

más marcada por la ambigüedad, los ciudadanos son cada vez más capaces de defenderse sabiendo dónde y cuándo tomar parte en la acción colectiva” (Rhodes, 2005: 117).

Sin embargo, ante este planteamiento, se debe reconocer que en la actualidad, en un contexto de crisis globales, la ciudadanía continúa demandando la intervención gubernamental ante el reconocimiento de la insuficiencia de recursos, no sólo económicos, sino de movilización, de infraestructura, de normar y hacer cumplir las normas y demás. Por ende, la realidad de la sociedad mundial denota un impedimento a la implementación de una gobernanza antigubernamental. Lo que se evidencia de forma más concreta en el análisis de los casos de éxito de gobernanza en el empleo que se han dado lugar en la Unión Europea, en la última década, pero que aún deben ser promovidos en otras regiones para lograr un verdadero incremento en la oferta de empleos para que se vaya disminuyendo el alto índice de desempleos en la comunidad europea.

1.2.2.4 Debate sobre estos significados. El más pertinente para el estudio

Existen diversos enfoques de la gobernanza pero todos ellos hacen énfasis en el proceso de dirección en el que se da lugar la gobernación de la sociedad como una construcción social de los intereses a atender, bajo un marco normativo específico en el que prevalece el dominio de la información y el conocimiento experto, además de las habilidades gerenciales necesarias.

Para Jan Kooiman, (1993: 1-4) la co-acción entre el gobierno y la sociedad implica una relación interdependiente que rompe el antagonismo entre el Estado y Mercado, las burocracias y las redes sociales, lo cual también quiere decir que ni las o los actores públicos, ni privados dominarán unos por encima de otros porque no tendrán, de manera independiente, los recursos necesarios (políticos, financieros y políticos), consecuentemente, ninguno de los actores obtendrá ganancias exclusivas.

Sin embargo, para los fines de esta investigación, la definición más pertinente es la que se identifica de manera puntual a tres figuras principales: Gobierno, Mercado y Sociedad civil (Aguilar, 2010; RALE, 2001; Kooiman, 1993); ya que aquella que alude a una coordinación entre gobierno y ciudadanía en general, resulta muy subjetiva y poco precisa en las formas de organización de los grupos participantes. Mientras que la que plantea un camino hacia la corresponsabilidad entre el sector público, el sector privado y el sector social, es más específica al involucrar a los factores reales de poder que pueden existir o darse lugar en cualquiera de estos tres sectores y que, si se omiten en el análisis de la realidad pueden incidir en el fracaso del desarrollo de una nueva gobernanza con gobierno, que reconozca la capacidad directiva ciudadana para así, dar respuesta de manera conjunta a los problemas que aquejan a la sociedad. Por ello, la más pertinente resulta ser una definición propia, generada a partir del análisis de los planteamientos de los autores tratados y que consiste en entender a la gobernanza como una “Modalidad de dirección gubernamental con estrecha asociación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, fundamentada en una responsabilidad social compartida que puede constituir una base sólida para el buen desempeño económico y una gestión social adecuada que garantice el respeto a los derechos sociales, lo cual derivará en una gobernabilidad aceptable, en tanto genere estabilidad social, legitimidad política, además del consenso y eficacia en la acción pública”.

1.2.3 LA FUNCIÓN DIRECTRIZ DEL ESTADO EN UN ESQUEMA DE GOBERNANZA. DILEMAS POSIBLES EN LAS POSICIONES Y EN LAS CORRELACIONES

Cuando un Estado es gobernable se entiende que el gobierno cuenta con las capacidades suficientes para dirigir a la sociedad, respondiendo sus demandas, resolviendo sus problemas y generando un ambiente propicio para el desarrollo social y el crecimiento económico. Pero al remitir al conjunto de problemas sobresalientes de los gobiernos democráticos que pueden devenir de sus pasados

regímenes autoritarios o de las reformas estructurales (implementadas con el fin de incentivar el crecimiento económico, o por lo menos evitar crisis económicas mayores), el análisis puede irse acercando a la identificación de déficits de gobernabilidad.

En este contexto, es conveniente reflexionar acerca de que una de las más notables consecuencias de la implementación de medidas en pro de recuperar el mayor grado de gobernabilidad, es que se ha tendido a recobrar la capacidad directiva del gobierno, la cual ahora se visualiza de manera compartida y corresponsable, o en términos más reales, ejercida de forma horizontal; no así completamente distribuida entre las y los actores porque es evidente que ante la serie de privatizaciones y desregulaciones que llevaron a cabo varios gobiernos, perdieron muchas de sus capacidades rectoras de la economía, mismas que se necesitan resarcir, por lo menos en un marco elemental para así normar y controlar todos aquellos casos en los que la afección de haber ejecutado desregulaciones y privatizaciones de forma apresurada llevó a abusos y acciones radicales que perjudicaron la posición gubernamental ante los grupos no favorecidos por estas modificaciones.

De tal forma, se entiende que la capacidad gubernamental se concretará por medio de las acciones administrativas de gobierno, pero también a través de las funciones políticas (interlocución y negociación) que el gobierno lleva a cabo al relacionarse con la diversidad de actores sociales con el fin de concretar los fines e intereses de la sociedad. En este sentido, se puede determinar que la nueva gobernanza es un enfoque postgubernamental, porque el concepto, al referir a un proceso directivo de la sociedad, no es nuevo, por ello es que Aguilar (2010:28) lo denomina un “arcaísmo” rescatado acertadamente en la actualidad, para clarificar que la dirección gubernamental no puede reducirse a la acción exclusiva del gobierno, ya que se trata de un nuevo proceso directivo de la sociedad, en el cual el gobierno es un actor necesario y además legítimo porque cuenta con una infraestructura burocrática que le da capacidad de gestión, pero, dado que sus

recursos son insuficientes, requiere de la intervención de otros, tanto para decidir como para implementar acciones de interés social.

De igual forma, en un estudio más reciente denominado *El laberinto de la "Governance"*, Diana Vicher demuestra que la concepción actual de la "gobernanza" efectivamente es un arcaísmo pero todavía más antiguo debido a que se encuentra en publicaciones que datan desde el siglo XV, cuando la referían de origen como "Gouvernance" (Vicher, 2014: 20,21,29). Empero su uso fue evolucionando incluso a partir de su traducción, del francés al inglés y después al español, hasta llegar a determinarlo como gestión de asuntos públicos o bien, ejercicio de poder, en función del reconocimiento del cambio de las sociedades y su participación en el ejercicio de gobierno.

Por las notables precisiones epistemológicas de la obra de Vicher es que se puede aseverar que, en la actualidad, a pesar de que grandes sectores de la sociedad están mejor preparados y más capacitados para participar en los procesos gubernamentales, es tan necesario el gobierno como lo fue al principio de los tiempos en los que las sociedades se organizaron políticamente requiriendo de una entidad jerárquica suprema que lograra contener el predominio de los intereses particulares por encima de los de la mayoría. En otras palabras, el gobierno es el único empoderado para manejar las instituciones formales y a través del establecimiento de los pesos y contrapesos de los que hablaba Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, es el único facultado para emitir las normas jurídicas que regulan la vida en sociedad.

Del mismo modo, para reforzar este argumento cabe a lugar citar a Ayala Espino (1992: VII) cuando dice "El Estado es la creación institucional más importante de la modernización. Es difícil pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional de las economías contemporáneas sin el papel del Estado. El desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la

infraestructura que son proporcionados por el Estado [a través del gobierno y particularmente, de la administración pública].”

Otra razón que fortalece la importancia del gobierno en la gobernanza es justamente que para que se hable de una verdadera gobernanza debe existir gobernabilidad, incluyendo en ese enfoque los principios de legitimidad, capacidad (eficiencia-eficacia) y estabilidad gubernamental. Pero se debe tener cuidado al pensar que se pretende establecer de nuevo un modelo jerárquico vertical, ya que justamente se trata de que contando con estabilidad política, confianza en las instituciones y en la capacidad de acción que le corresponda al gobierno, se desarrollará una dirección asociativa entre el gobierno y la sociedad, donde la característica principal es la coordinación en lugar de la subordinación.

La Gobernanza está estrechamente relacionada con la gobernación ya que se trata de un proceso contemporáneo de gobernar una sociedad, donde los esfuerzos se acentúan en la interacción entre los actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados, (Kooiman, 2005). Por ende, podría decirse que al igual que la gobernación, la gobernanza implica mayor diálogo entre las y los actores. Sin embargo, es preciso enfatizar que sigue existiendo la figura de una autoridad que integra, coordina y equilibra a las sociedades modernas (autónomas y capaces). Dicha autoridad es el gobierno. Aunque, en Gobernanza se reconoce una pluralidad de participantes, por lo que el gobierno no es el único ni el principal.

1.2.4 MEDIOS Y BASES ÚTILES PARA IMPLEMENTAR LA GOBERNANZA

1.2.4.1 Instrumentos necesarios para la gobernanza

Para Gerardo Torres y Alejandro Ramos (2011:101), la utilidad de la gobernanza se ve reflejada principalmente en la instrumentación de las políticas públicas, por lo que, con este razonamiento se puede comprobar que se trata de un proceso de coordinación y articulación de las y los actores en un espacio caracterizado por una determinada cultura, sociedad y geografía; elementos a los cuales cabría

anexar, un conjunto de intereses específicos (propios del requerimiento que dio origen a la política). Aunque al respecto podría cuestionarse si no hay interacción y coordinación entre el gobierno y los grupos (sociales y de mercado) involucrados en el planteamiento del problema y en su atención desde mucho antes de la fase de implementación de las políticas públicas. Ya que ese proceso de articulación puede darse desde el diseño de las mismas, tomando en cuenta los propios recursos que puedan aportar los grupos involucrados.

En su artículo “Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios”, Torres y Ramos proponen una reflexión de la gobernanza desde una perspectiva focalizada, de tipo rural y, al igual que varios autores, coinciden en que los elementos característicos, por no llamarlos requisitos, para que se dé lugar la gobernanza, son: la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad de la gestión.¹⁰

En el sentido que planteaba la necesidad de reconocer que la gobernanza se da lugar desde la primera fase de las políticas públicas, es pertinente retomar a Luis Aguilar (2010: II) ya que este autor considera que los recursos del Estado son muy bastos, sin embargo, para la atención de las demandas actuales, dichos recursos resultan limitativos para la actividad directiva del gobierno, por ello es que, en última instancia se manifiesta a favor de la participación de actores económicos y sociales independientes, ya que éstos pueden sumar recursos para la consecución de los resultados deseados.

En este mismo sentido se puede decir que, el origen de la gobernanza la define como la dirección de un proceso en el cual convergen y se coordinan redes mixtas (público-privadas) que reducen los costos de transacción (Torres y Ramos,

¹⁰ Recientemente en Europa, por ejemplo, se han establecido políticas de desarrollo, basadas en instrumentos de inclusión y promoción de la coordinación multinivel, en la que el sello característico es el traspaso de los límites territoriales locales y la responsabilidad de instancias ex profeso para la implementación. Empero, tanto en Europa como en México se corre el riesgo de que las y los actores de las políticas sociales, bajo determinadas circunstancias, puedan centralizar tanto la participación como los beneficios, generando con ello sistemas excluyentes que se apoderan de los recursos comunes (Torres y Ramos, 2011:103).

2011:105). En ella, los acuerdos se toman en función de las negociaciones y consensos, por lo que no tienen cabida las decisiones unilaterales o jerárquicas.

También es importante referir a los siguientes factores institucionales y técnicos que plantea Aguilar (2010: 44-54) con el fin de precisar que para que se pueda desarrollar una real gobernanza deben existir y respetarse las condiciones siguientes:

1.- Reconocimiento de las *Instituciones de los poderes públicos*, a través del sistema electoral y del sistema de partidos, en el cual haya una determinación de facultades y obligaciones de cada uno de los poderes, así como las normas que regulan sus relaciones.

2.- Reconocimiento del *Sistema de justicia*, identificado en las y los jueces, fiscales y policías, a través de la procuración e impartición de justicia, de manera honesta, imparcial y expedita.

3.- Reconocimiento del *Mercado*, por medio de la existencia y emisión de regulaciones en la materia, que aseguren el ejercicio de libertades económicas (propiedad, contrato, intercambio y trabajo).

4.- Reconocimiento de la *Sociedad civil*, a través de la regulación existente que permita el aseguramiento del ejercicio de derechos de asociación, reunión, opinión y culto.

5.- Reconocimiento de las *Instituciones públicas internacionales*, por medio de la emisión de regulación en la que se determinen las facultades, límites e incidencia, así como las normas que regulan las relaciones internacionales.

6.- Generación y desarrollo de *Conocimiento científico tecnológico*, a través del establecimiento de los parámetros de viabilidad y factibilidad de los proyectos y programas.

7.- Instauración de una *Hacienda pública* que asegure la estabilidad macroeconómica y financiera del país, ya que debe fungir como centro de inteligencia económica del Estado.

8.- Formulación de *políticas públicas* en las que se plasme la estructura institucional, política y técnica de la gobernanza, en razón de las actividades que sintetiza e integra.

9.- Fortalecimiento de la *Administración Pública* que sea capaz de concretar la eficacia y eficiencia de la gobernanza, a través de la organización y del proceso de trabajo de la administración.

Al respecto de estas características, es preciso señalar que en el punto 7 de estas condiciones se descansa la premisa de que la gobernanza se da lugar en todo el proceso de la elaboración de las políticas públicas y no sólo en la implementación como aseguran Ramos y Torres.

1.2.4.2 Condiciones básicas que deben prevalecer en la gobernanza

Por encima de todo proceso que señale el desarrollo de la gobernanza, es preciso destacar que siempre que haya una demanda social, necesariamente el gobierno tiene que voltear hacia ella su atención para que ésta sea reconocida y cobre importancia.

Por otro lado, como es la o el ciudadano común quien entra en contacto con la administración pública, será justamente a través de su percepción que se medirá o valorará la calidad institucional del gobierno, además de su eficacia y eficiencia directiva. Sin embargo, bajo esta misma lógica, hablando específicamente de la sociedad civil, el riesgo que se corre en la pretensión del desarrollo de la gobernanza contemporánea¹¹ (no tradicional), es que el gobierno no tenga apertura para incluir a otras u otros actores, en consecuencia, no tratará con ellos y por ende, desaprovechará las capacidades de su estructura para atender las

¹¹ Es preciso indicar que si bien es cierto que de origen la gobernanza se planteó como un concepto descriptor de cambios en el estilo de gobernar, hoy día refiere más al proceso de gobernar en el que se manejan nuevas condiciones tanto económicas como sociales, en donde la participación ciudadana demanda una mayor participación activa, igualdad en el grado de responsabilidad de todas y todos los involucrados, así como mayor transparencia y rendición de cuentas; por lo que a este último es al que esta investigación refiere como Gobernanza.

demandas contextuales. Por ello, la apertura e inclusión gubernamental es una condición básica que debe prevalecer en la gobernanza.

Del mismo modo, es importante resaltar que aún en la actualidad la gobernanza ha sido analizada desde una perspectiva normativa, entendiendo con ello que se ha remitido al planteamiento del deber ser, el cual sí ha podido concretarse en algunos casos, particularmente aquellos en los que la sociedad civil ha podido organizarse y hacerse de recursos (políticos, económicos y sociales) que le han permitido convertirse en uno de los actores que han dado lugar a la gobernanza. Mas, este planteamiento mismo lleva al reconocimiento de que existen factores obstaculizadores de la gobernanza y tales factores pueden ser, entre otros: un débil sistema económico, un inestable sistema político, una sociedad desarticulada, además de los más importantes que serían, los altos niveles de pobreza y desigualdad social, ya que éstos conllevan a identificar que la sociedad por sí misma no puede cubrir sus necesidades primarias y está a la espera de la acción estatal para subsanar sus requerimientos básicos, por lo que su participación sería anodina en un proceso de gobernanza. En tal contexto es imprescindible que la sociedad esté informada, organizada y además, cuente con el impulso gubernamental para que no haya un desequilibrio en el que la sociedad dependa del gobierno.

Ante la existencia de factores obstaculizadores, los gobiernos nacionales inmersos en la globalización, han establecido como solución el aceptar los programas de desarrollo que han fomentado los organismos internacionales, acondicionándose a los requerimientos que éstos han establecido, por ello es que ante la dificultad real de gobernar en gobernanza (particularmente en las sociedades denominadas débiles), se considera una necesidad el abrirse a estas opciones que plantean combatir o resolver problemas crónicos. Mas no hay que dejar de lado que la valoración de aceptar o no la incorporación a estos programas, dependerá de cada gobierno y de sus sociedades. Lo cual tiene relación con el desarrollo del Capítulo 3 de esta investigación, donde se analizan las concepciones y

recomendaciones que sobre el tema del empleo emiten dos de las organizaciones internacionales de mayor trascendencia a nivel global.

Por otra parte, la gobernanza reconoce la importancia de las instituciones informales porque en gran medida son éstas las que pueden facilitar la generación de acuerdos que deriven en una mejor distribución de recursos, lo cual, por ejemplo, en el espacio de lo local puede fomentar la coordinación entre actores público-privados que se asocien para detonar los recursos territoriales y dotarlos de valor para lograr un desarrollo económico. En este sentido, es importante cuidar que la repartición de recursos no siempre sea destinada a los mismos actores ya que esto ocasionaría una fragmentación en los lazos de confianza y cohesión social.

1.2.5 POSIBLES REPERCUSIONES DE LA GOBERNANZA

La gobernanza implica el reconocimiento de una mayor participación de actores que no son parte de las instituciones gubernamentales. En esta tarea resulta de suma trascendencia referir a Torres y Ramos cuando advierten que al incrementar la participación tanto de personas como de territorios, se puede perder de vista que en el desarrollo de las actuales políticas sociales los recursos son públicos y con fines de solidaridad social. Por ende, habría que velar porque no se dieran lugar las *capacidades negativas* entendidas como aquellas que son capaces de maximizar el descontento social “a partir de la clausura de las redes sociales para fines específicos de utilidad de sus integrantes (...) generando un tipo de capital social desvirtuado o negativo, como las redes de corrupción o las integradas por delincuentes o grupos de personas que practican la discriminación por motivos familiares, étnicos o sectarios...” (Torres y Ramos, 2011: 103).

En otras palabras, en un ejercicio de gobernanza el gobierno también debe fungir el papel de máximo garante del equilibrio en la participación del mercado, el

Estado y la sociedad civil (reflejada en grupos organizados y con las capacidades que les permiten ser parte de ese ejercicio de gobernanza).

Justamente, por tratarse de un proceso en el cual se genera una acción directiva, en el que hay varias y varios actores tanto en el diseño como en la implementación, necesariamente se debe acudir a una instancia reconocida como autoridad, que sería una agencia de gobierno, con el fin de que resuelva o facilite la solución de los problemas medulares (que siempre se dan lugar en acciones colectivas, como puede ser la incorporación de grupos o personajes que no participaron en todo el proceso pero que quieren verse en la lista de quienes reciban el beneficio, o quizá el que surjan grupos o individuos que con el afán de obtener un provecho extra, obstaculizan el acceso al beneficio final y con la promesa de apresurarlo actúan de forma oportunista).

Asimismo, existiendo la posibilidad de que aún en la gobernanza puede haber grupos sociales que son excluidos o tratados de forma inequitativa, o bien, que cargan en mayor medida con los costos de las decisiones tomadas, es importante la contención gubernamental para que a corto plazo se liberen las tensiones que de no ser atendidas satisfactoriamente, pueden irse acumulando hasta dar lugar a crisis de gobernabilidad.

Es indiscutible que en la gobernanza las acciones a realizar ya no son exclusivas del gobierno, sin embargo hay que tomar en cuenta la siguiente premisa: “Entre mayor incapacidad de la sociedad para asegurar la supervivencia y convivencia, mayor autonomía decisoria, poder y recursos tendrá el gobierno.”¹² Ante lo cual, la correlación es a la inversa cuando hay mayor capital social, es decir, la sociedad posee organización, capacidades, deliberación, entendimiento, confianza y cooperación, habrá mayores probabilidades de que se lleve a cabo un buen ejercicio de gobernanza.

¹² De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva (2010: 41), a esta condición se le denomina gobernanza por gobierno, jerárquica o vieja gobernanza. Y esta categorización es coincidente con la clasificación de J. Kooiman (2000), quien establece 3 tipos de gobernanza: la jerárquica o por gobierno, la gobernanza por autogobierno, o la gobernanza por cogobierno.

Mas, también debe cuidarse que ante el caso en el que ante determinadas circunstancias y temas específicos, haya un Estado capturado en el que se hayan sobrepuesto los intereses de una clase sobre los poderes públicos. O en caso contrario, que haya una sociedad estadocéntrica en la que la ciudadanía es precaria en sus capacidades y por ende no puede hacerse cargo de cubrir sus necesidades, por lo que para contar con bienestar y seguridad social depende del gobierno (Aguilar: 2010:42).

Finalmente, derivado del reconocimiento de la generación de problemas, surge el cuestionamiento acerca de la conveniencia de la gobernanza, ya que en el ejercicio de la misma puede darse a lugar a que, en circunstancias específicas, el gobierno sea controlado por los intereses particulares de uno de los actores, lo cual sería evidente cuando en las decisiones públicas se generara una notoria injusticia o desigualdad entre las y los ciudadanos. Entonces, si se da el caso, se perdería la representatividad de tales actores, sean grupos privados económicos, civiles o laborales porque éstos y las burocracias omitirían en la agenda de gobierno, temas que merecerían mayor atención del gobierno. Por ello es conveniente que en la gobernanza quede claro que el gobierno fungirá como coordinador de esos nuevos actores. En consecuencia, habría que determinar las medidas de prevención ante las posibles distorsiones de la gobernanza, porque si el proceso de gobierno comienza a ser cuestionado por la ciudadanía, perderá legitimidad y con ello posiblemente no llegue a concretarse.

Por otra parte, es preciso señalar que al partir de la premisa de que por medio de Gobernanza se puede fortalecer o restituir la capacidad de gobierno, compartiendo el Estado sus actividades con las y los particulares, no se correrá el riesgo de considerar como una necesidad inminente que el Estado otorgue concesiones al sector privado para el manejo de sus funciones exclusivas, ya que en la gobernanza puesta práctica, seguirán siendo importantes elementos tales como: la legalidad, la legitimidad, la inclusión, la transparencia, la participación, la negociación y demás. En este sentido, es pertinente aludir a la gobernanza como “un nuevo proceso directivo de gobierno, más horizontal, relacional y asociado con

los actores económicos y sociales” (Aguilar, 2010, p. 11); para que pueda determinarse que tanto el Estado, como los actores principales de asuntos específicos, cuentan con un espacio compartido en el que se puede asegurar un buen desempeño económico que a su vez garantice el respeto a los derechos sociales fundamentales a través del ejercicio de una responsabilidad compartida, lo cual ineludiblemente repercutirá en la gobernabilidad, ya que generará estabilidad social, atenuando los movimientos derivados del descontento y restableciendo el respeto y la credibilidad en el marco institucional formal.

Del mismo modo, es muy importante rescatar el principio postgubernamental de la gobernanza ya que por medio de él se contrarrestarán los planteamientos que argumentan la viabilidad de implementar gobernanza sin gobierno, ya que como se mencionó anteriormente, el gobierno seguirá siendo el *gubernaculum* que dirige o conduce el timón del barco, pero no de la forma tradicional, sino de manera conjunta y sólo en los asuntos en los que los grupos organizados con intereses específicos quieren y pueden ser partícipes.

CONCLUSIONES

Para cerrar este capítulo es conveniente precisar que al hablar de gobernabilidad se hace referencia a una categoría teórica que al surgir podía sustentar una ideología, pero al pasar del tiempo fue retroalimentándose a raíz de aportaciones teóricas que le fueron otorgando un carácter más formal y elementos característicos como lo son: la estabilidad, la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y la rendición de cuentas, que pueden ser medidos y monitoreados en los resultados del ejercicio gubernamental y en el nivel de aceptación y beneficio social. Asimismo, esta categoría da lugar al surgimiento de la categoría de gobernanza como un complemento para priorizar, ordenar y determinar las funciones gubernamentales en un contexto contemporáneo de mercados globales abiertos que se desarrollan bajo el sistema de economía liberal y donde la participación de la sociedad es cada vez más demandada.

Derivado del análisis de las categorías teóricas de gobernabilidad y gobernanza puede determinarse que para abordar el tema del empleo resulta viable la complementariedad de estas dos, primero porque en el ámbito laboral la gobernabilidad se aplica como categoría teórica de análisis en función de la existencia de oferta y demanda de trabajo digno que sea de alcance para la población en igualdad de oportunidades y respetando los derechos fundamentales (con la posibilidad de mejorarlos más allá que de garantizarlos), permitiendo el desarrollo de una condición gubernamental estable, en la que predominan el consenso y la confianza ciudadana derivadas de la capacidad efectiva del gobierno para incluir y atender la creciente demandas social de contar con fuentes de ingreso.

Segundo, porque la categoría de gobernanza, en el tema del empleo resulta relevante para su análisis debido a que plantea una serie de requerimientos gubernamentales, ciudadanos y de mercado para que pueda generarse una vía de atención a los problemas de desempleo y precarización del empleo, planteando una alternativa para negociar en un marco legal de consensos, respeto, inclusión, reconocimiento y valoración tanto de actores, como de recursos disponibles y potenciales para dar lugar ya sea a programas emergentes de empleo, mecanismos de control y restricción a la precarización e impulso a los esquemas de seguros que salvaguarden la integridad y estabilidad pública y privada de las y los ciudadanos.

Desde esta perspectiva la gobernanza no puede separarse de la gobernabilidad porque requiere de ciertas condiciones que se manifiestan en la gobernabilidad. En otras palabras, un Estado puede tener gobernabilidad sin gobernanza, mas no puede haber gobernanza sin gobernabilidad. En términos de esta investigación, no se podría sugerir el establecimiento de la gobernanza como nueva forma de gobernar, llegando a acuerdos entre el sector social, el mercado y el propio gobierno, para generar nuevos empleos o mejorar los existentes, si no hay una condición gubernamental estable, legítima, incluyente y transparente que en todo momento tenga en cuenta las demandas de atención y acción ante los problemas

mínimos y crecientes de la sociedad o de los grupos organizados más importantes.

CAPÍTULO 2. DIVERSAS DIMENSIONES DEL EMPLEO, SU CARÁCTER COMO ASUNTO PÚBLICO Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNABILIDAD

En este capítulo se analiza el empleo¹³ desde diversos enfoques, haciendo hincapié en sus variadas concepciones, resaltando el hecho de que a pesar de que ha sido estudiado desde diferentes disciplinas, en este trabajo se plantea desde una perspectiva poco explorada, ya que se determina su importancia como asunto público que requiere de la intervención estatal, destacando la necesidad de contar con información de su impacto en diversos rubros que se ven reflejados tanto en el ámbito social como en el gubernamental, dado que el empleo involucra a muchos grupos actores de la sociedad.

Así, en adelante se establecen las dimensiones del empleo a partir de las principales aportaciones teóricas que se han hecho sobre el mismo, desde el enfoque de la Economía, la Sociología, el Derecho y finalmente desde la Administración Pública, a través de las categorías teóricas de Gobernabilidad y Gobernanza, tendencias teóricas sobre la acción pública que han manifestado una metodología específica para llevar a cabo funciones que facilitan el ejercicio de gobierno y que además han permitido identificar los elementos participantes e influyentes en las situaciones y espacios determinados. Bajo este contexto se puede ubicar tanto a la Gobernabilidad como a la Gobernanza, analizadas en el Capítulo 1, ya que la primera parte de la interrogante de la capacidad de gobierno, pero no sólo en lo referente a la atención de las demandas sociales (en función de los recursos disponibles) sino también a la capacidad de adaptación frente a los contextos actuales que requieren modificaciones en los procesos de decisión y ejecución de la acción pública, mientras que la segunda indica que el gobierno ha dejado de ser, en la concepción y ejecución, el único proveedor y desarrollador de acciones públicas y bienes sociales.

¹³ El origen de la palabra trabajo proviene del latín *tripaliare* (torturar) y *tripalium* (instrumento de tortura) (Reynoso, 2006:28). Sin embargo en el uso común se define como una ocupación retribuida, o bien un esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición al capital (DLE, 2012). Mientras que el término de empleo hace referencia a la ocupación u oficio específicos.

2.1 EL EMPLEO COMO ACTIVIDAD NECESARIA PARA LA VIDA

La dimensión del empleo como una actividad necesaria para la vida surge de los planteamientos de Marx, para quien el trabajo es parte de la esencia del hombre ya que a través de éste crea cosas, a partir y más allá de la naturaleza, y con ello deja evidencia de su existencia porque al producir cualquier medio de vida, el hombre produce su propia vida material y así se manifiesta a sí mismo de forma coincidente con su producción.

Entonces, el trabajo es un proceso natural en el hombre, ya que desde el momento en que éste comienza a dominar y transformar su entorno, los materiales útiles que crea a partir de la materia prima (naturaleza) son producto de la activación de su fuerza e intelecto (Marx: 116). Sin embargo, la dinámica de las sociedades obliga a visualizar el trabajo desde una perspectiva distinta a la forma instintiva para ubicarlo dentro del mercado, concebido como la fuerza de trabajo vendida. Pero, además de transformar la forma natural en bienes o artículos (con valor) la o el trabajador (obrero) subordina su voluntad para conseguir un fin, lo cual se manifiesta a través de la “atención” que éste debe poner al desarrollar las tareas determinadas, pero siempre incluyendo su razón al imaginar el artículo final, lo cual puede llegar a caracterizar diferencias entre épocas históricas.¹⁴

El trabajo es inherente al desarrollo humano, ya que “Ninguna clase de vida humana, ni siquiera la del ermitaño en la agreste naturaleza, resulta posible sin un mundo en que directa o indirectamente testifica la presencia de otros seres humanos” (Arendt, 1993: 37). De este planteamiento puede surgir la determinación del trabajo como un asunto público, ya que si se estableciera que un individuo desarrolla una labor sólo para él, este perdería su condición humana (de individuo en sociedad, de individuo en el espacio público). Así pues, por medio del trabajo la mujer o el hombre rebasa la asociación natural (que se encuentra en la familia) para adentrarse en la asociación construida a partir del reconocimiento de lo

¹⁴ Los medios de trabajo son las estructuras que permiten formar juicios sobre las formaciones económico-sociales superadas. Entonces... “lo que diferencia unas épocas de otras no es lo que se hace, sino cómo [y]con qué medios de trabajo se hace” (Marx, 219).

común. En estos términos, lo público alude a que cada cosa o evento que aparezca o se dé lugar puede ser visto o escuchado por todos, en otras palabras, tiene la más amplia publicidad, por ello al expresar en el ámbito público requerimientos que de origen fueron privados, se dota de un importante grado de seguridad ante el respaldo de saber que otras y otros individuos comparten esa necesidad, cuyo reconocimiento mayoritario lo convertirá en una demanda pública.

De acuerdo con Arendt, la actividad laboral permaneció estática en su dinámica durante mucho tiempo, pero a partir de la Revolución Industrial cobró un papel preponderante en el espacio de lo público, donde "... lejos de eliminar su carácter de proceso,... ha liberado, por el contrario, dicho proceso de su circular y monótona repetición, transformándolo rápidamente en un progresivo desarrollo cuyos resultados han modificado por completo y en pocos siglos todo el mundo habitado" (Arendt, 1993:57). Por ello se entiende que ese papel preponderante no es inherente a la condición humana, sino que se debió a la concepción de la productividad del trabajo, derivada de la propia división de éste.¹⁵ Esto, porque fue entonces cuando el trabajo quedó liberado de la concepción limitada de la vida privada, pasando a la esfera de lo social, primeramente al rubro económico. Se trató de la emancipación del trabajo como un proceso de la vida privada, monótona y repetida, hacia un proceso progresivo de desarrollo social (no individual). En otras palabras, el trabajo trascendió el enfoque orgánico individual y familiar para abarcar un espacio social no natural sino construido hacia la extensión de una nueva concepción de lo necesario, concebido de tal forma a partir de la Revolución Industrial. Así, la industrialización y los avances tecnológicos provocaron alteraciones en todo tipo de intercambios y demás fenómenos multifactoriales, lo cual llevó al Estado a redefinir sus capacidades y

¹⁵ La concepción de la productividad laboral se generó a partir de la revolución industrial, ya que a partir de ésta se requirió una mayor organización laboral (división del trabajo) que implicó dividir las funciones, actividades y tareas, además de que se mecanizaron los procesos de trabajo. Para Hannah Arendt (1993: 58), la división del trabajo basada en el principio de organización laboral es justamente la consecuencia del posicionamiento del trabajo en la esfera de lo público. Aunque aquí es preciso señalar que este posicionamiento se realizó bajo la perspectiva del trabajo como una necesidad para sobrevivir, sin asignarle características de perfeccionamiento, lo cual en principio resulta incongruente porque en el espacio de lo público es donde se reconoce la excelencia exaltada por las y los otros.

consecuentemente a replantear sus estrategias, aumentando su interacción con las y los actores privados, con el fin de encontrar más y mejores estrategias que permitieran combatir los problemas que pudiesen estancar el desarrollo o amenazar la subsistencia de la sociedad laboral organizada.

De esta forma el carácter público del trabajo cambió de proceso natural (necesario) a proceso perfeccionado, donde el devenir de la sociedad al haber dotado de un sentido más amplio al concepto de lo público, redimensionó la esfera pública al reconocer que justamente ahí es donde la propia sociedad ha canalizado su proceso de vida y la indicación de ello, señala Hannah Arendt (1993:56) es que en ese espacio de lo social las comunidades modernas se transformaron en sociedades de trabajadores/as y empleados/as, habiendo definido que el trabajo es una actividad necesaria para mantener la vida.

En esta lógica es que se puede comprender que al no contar con la oportunidad de desarrollar una actividad que es necesaria para mantener la vida, la falta de trabajo bien remunerado se convierte en un asunto público que demanda la atención gubernamental, primero porque incide directamente en el incremento de la pobreza, imposibilitando a la población para que en la esfera de lo privado cubra por sí misma sus necesidades básicas, y segundo porque el sector de la población afectado por la falta de trabajo no tiene forma de contribuir a la riqueza nacional.

Asumiendo el planteamiento de Arendt, sobre que las comunidades modernas se han transformado en sociedades de trabajadores/as y empleados/as, es pertinente retomar a Lloyd G. Reynolds (1984: 14) quien corrobora tal planteamiento señalando que desde 1949 hasta 1984, la mayor parte de la fuerza de trabajo en el mundo estaba empleada en “la manufactura, la construcción, los servicios públicos y el gobierno” y aunque representando a un sector decadente, todavía resultaba significativo el sector agricultor. De tal forma que este autor clasifica en ramos la ocupación mundial, dejando por manifiesto una sociedad de empleados/as. Sin embargo, también es importante destacar que desde entonces Reynolds visualizaba un problema de concentración laboral que podía derivar en dimensiones mayores (de desocupación).

Tal problema era la tendencia de acrecentar a las grandes unidades productivas empleadoras de cientos de personas, implicando una mayor demanda de especialización y con ello, generando la disminución de salarios de las y los empleados que no alcanzaban a ser incorporados en estas unidades.

Hoy en día, a ese problema de concentración lo identificamos a través de las empresas transnacionales que demandan ocupaciones diversas y especializadas, las cuales no necesariamente conllevan a principios favorables en el empleo ya que, bajo la perspectiva del neoliberalismo, la concentración y centralización del capital implican la monopolización de los medios de producción y de la fuerza de trabajo. Para explicar esta condición es pertinente señalar que existen grandes corporaciones o firmas que están concentrando los medios de producción y la fuerza de trabajo a través de la expansión de las corporaciones multinacionales afectando las condiciones laborales de las y los trabajadores que con tal de mantener una fuente de ingresos segura, optan por permitir la reducción de sus salarios y la disminución de sus prestaciones sociales (Sotelo, 2003: 29-35). En este sentido, los datos publicados por James Petras (2001) resultan muy reveladores al determinar que el 91% de las mayores firmas multinacionales, distribuidas en diversos países, pertenecen a EUA, Europa occidental y Japón.¹⁶

Sin embargo, es pertinente mencionar que aún con las desventajas que puedan implicar la concentración y la centralización, una de las condiciones favorables que tienen aquellas y aquellos que se emplean a un patrón (sea en una empresa transnacional o no), es que al hacerlo garantizan la regulación estricta de sus condiciones de trabajo. Mientras que, quienes viven con su propia producción carecen de certezas y garantías institucionales. Aunque en ambos casos se estaría hablando de precarización laboral.

Finalmente, para cerrar este punto es importante destacar que por precarización laboral se puede entender la disminución de derechos laborales fundamentales

¹⁶ De las 500 mayores firmas multinacionales 239 (48%) son estadounidenses, 154 (31%) son de Europa occidental, 64 (11%) son japonesas y 22 (4%) son del denominado tercer mundo, entre países de Asia, América Latina y África (Petras, 2001).

con el fin de reducir los costos de la producción, a través de prácticas como las que destaca Alfonso Bouzas (2010: 99,100):

- Reducción de trabajadoras y trabajadores fijos,
- Contratación de mujeres, migrantes y aprendices que ganan menos,
- Subcontratación de fabricación de componentes, subcontratación de servicios de mantenimiento, seguridad y transporte, entre otros.
- Aumento de turnos y sustitución del pago por jornada a salario por destajo.
- Capacitación orientada a la movilidad, y
- Reducción de la influencia sindical.

Todo lo anterior refleja el aumento de la flexibilización laboral, ya que se evidencian prácticas que se han legalizado en el marco del derecho laboral pero que han afectado a las y los trabajadores, principalmente en su poder adquisitivo que se ha visto mermado.

A este respecto, en coincidencia con la definición que hacen Filas y Giorlandini (1987: 237) refiriendo a la Política Social o más específicamente al Derecho del Trabajo, indudablemente se habla de flexibilidad cuando la norma se puede adecuar o acomodar a las situaciones cambiantes de orden social (dentro de un mismo sistema, sin fracturarlo). Sin embargo, se tendría una referencia más precisa si se alude a Jean Claude Javillier (1987:238), para quien el tipo de flexibilización dependerá de los intereses que predominen, pues puede haber flexibilidad de adaptación, de protección o de desprotección. Y para efectos de esta investigación sobresale la flexibilización de desprotección o desreguladora porque a través de ella se rompen los principios del derecho del trabajo, ajustando (flexibilizando) contratos de trabajo, precios y condiciones, en función de los términos del mercado.

Por ello es que se identifican considerables pérdidas en el sector laboral a raíz del uso de la flexibilización, implicando con ello que los derechos fundamentales

laborales hayan sido precarizados. Como ejemplo de esto se encuentran los rubros señalados por Bouzas (2010: 100-102): Seguridad en el mercado de trabajo, Seguridad de ingresos, Seguridad del empleo, Seguridad en el puesto de trabajo y Seguridad en el trabajo.¹⁷ Ya que las y los trabajadores gozan cada vez menos de estos principios de seguridad laboral.

2.2 EL EMPLEO COMO DERECHO HUMANO

Continuando con la diversidad de concepciones que existen sobre el empleo, es de suma relevancia aludir a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la máxima institución internacional en materia laboral.

La OIT se creó en 1919 como parte del Tratado de Versalles que dio fin a la Primera Guerra Mundial, como consecuencia de la pretensión de justicia y paz permanente en el mundo, tomando en cuenta consideraciones de seguridad humanitaria, política y económica. Desde su gestación, la OIT reconoció a la justicia social como uno de los factores más sobresalientes para el logro de la paz, sobre todo porque se contaba con el antecedente de una excesiva explotación de las y los trabajadores en los países industrializados, lo que repercutía en un descontento social que al pasar del tiempo podía convertirse en una amenaza. Aunque también, desde entonces se dimensionó la creciente interdependencia económica mundial que obligaba al establecimiento de mecanismos de cooperación en pro de la igualdad de las condiciones de trabajo.¹⁸

¹⁷ Seguridad en el mercado de trabajo.- con prestaciones sociales y pleno empleo, Seguridad de ingresos.- por medio de la organización sindical que negocia los salarios y prestaciones, Seguridad del empleo.- a través de los reglamentos contra los despidos, Seguridad en el puesto de trabajo.- por medio de reglas que delimitan tareas y prácticas laborales, y Seguridad en el trabajo.- con normas de higiene y seguridad (Bouzas, 2010: 100-102).

¹⁸ Algunos de los puntos señalados en el Preámbulo de la creación de la OIT y que aún continúan vigentes son:

- Reglamentación de las horas de trabajo
- Salvaguarda de las y los jóvenes, mujeres y niños
- Protección contra enfermedades y accidentes laborales

Albert Thomas fue el primer presidente de la OIT y entre 1920 y 1922 impulsó 16 Convenios Internacionales del Trabajo y 18 Recomendaciones, pero no fue sino hasta 1925 que se creó un Comité de Expertos/as encargados/as de la supervisión de la aplicación de las normas de la Organización. De tal forma que ese mecanismo de operación se mantuvo vigente aún durante la gran depresión y la segunda guerra mundial que dejaron como consecuencia, entre otras, un desempleo masivo, lo que llevó a la OIT a integrarse como la primer agencia especializada cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas (OIT, 2014).

Sin embargo, a pesar de los trabajos de la OIT, el reconocimiento del trabajo como derecho humano se dio hasta el 10 de diciembre de 1948, a través de su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyos artículos 22, 23, 24 y 25 están dedicados al reconocimiento del derecho a la seguridad social, al de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, al derecho al trabajo, al salario igual por trabajo igual, a una remuneración equitativa que asegure una existencia digna; además del derecho a formar sindicatos y a sindicarse; así como el derecho al descanso, a una jornada razonable de trabajo y a vacaciones periódicas con goce de sueldo. Mas, de forma específica, refiere al derecho a tener un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, incluyendo el alimento, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Donde, una de las premisas más relevantes es que se asume el derecho a contar con un seguro que ampare a la trabajadora o trabajador en caso de perder su empleo, sufrir alguna enfermedad o invalidez, así como la viudez o vejez.

-
- Prevención del desempleo
 - Certeza en la percepción de salarios dignos
 - Respeto al derecho de libertad sindical y
 - Proveer capacitación

Para la Organización de las Naciones Unidas¹⁹ (-ONU-constituida actualmente por 193 países), la paz, justicia y libertad en el mundo son ideales que no se pueden concretar si no tienen como base el reconocimiento de la dignidad humana y los derechos que de esto se desprenden. En consecuencia, se deben crear las condiciones necesarias para que cada persona pueda gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, además de los civiles y políticos. Para contribuir a ello, además de la Declaración de los Derechos Humanos, los países miembros de la ONU firmaron el 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entraría en vigor hasta el 3 de enero de 1976.

Dicho Pacto establece la obligatoriedad que tienen los países miembros de cooperar internacionalmente para el logro del cumplimiento de los derechos reconocidos. Específicamente el artículo 6 del Pacto reconoce que el derecho a trabajar lo debe tener toda persona, ya que comprende el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida a través de la libre elección de un trabajo. Sin embargo, los Estados miembros se obligaron a hacer efectivo este derecho por medio de la orientación y formación técnico profesional, además de la emisión de normatividad encaminada tanto al desarrollo económico, social y cultural como a la ocupación plena y productiva, respetando las libertades políticas y económicas de cada persona.

Asimismo, se reconoce que toda persona tiene derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren un salario mínimo, equitativo e igual por trabajo de igual valor (sin distinción), condiciones de seguridad e higiene en el trabajo que le permitan a la o al trabajador una existencia digna, igualdad de oportunidades para la promoción en función del tiempo y capacidad en el servicio, así como jornadas de trabajo razonables, disfrute de tiempo libre, vacaciones pagadas, descansos y remuneración de los días festivos.

¹⁹ La Organización de las Naciones Unidas se fundó en 1945 con el objeto de mantener la paz y la seguridad internacional, además de fomentar las relaciones de amistad entre las naciones y ayudarlas a mejorar la vida de la población en pobreza, a través del trabajo unido y del fomento al respeto de los derechos y libertades. Todo ello después de haber sufrido las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (UN, 2014).

Por otra parte, en el marco de ese Pacto, los Estados se comprometen a garantizar el derecho a formar sindicatos y afiliarse al de la preferencia de la o del trabajador, pero con la restricción de que los sindicatos sólo se sujetarán a sus estatutos para promover y proteger los intereses económicos y sociales de sus miembros, sin imponer limitantes que no establezca la ley. También se debe garantizar el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales e internacionales, a funcionar sin obstáculos, a ejercer el derecho a huelga (conforme al Convenio de 1948 de la OIT).

De igual modo se reconoce el derecho a la seguridad social e inclusive, al seguro social, donde la protección social debe tener especial énfasis en la familia y en las mujeres trabajadoras en estado de embarazo, a quienes se les debe conceder licencia con las prestaciones correspondientes. La protección también refiere a la no explotación de las y los niños y adolescentes.

Ante este último punto varios países han adoptado leyes que prohíben el trabajo de las y los niños, además de que imponen importantes restricciones al empleo para evitar que las y los infantes lo desarrollen, sobre todo porque se les reconoce como un grupo vulnerable que no puede pelear por sus derechos, consecuentemente llevaban a cabo actividades en condiciones deplorables y poco seguras, a cambio de retribuciones injustas. Por ello es que se ha buscado la eliminación total del trabajo infantil a través de leyes, normas y políticas que lo prohíban de forma explícita. Para tal fin se cuenta con el Convenio 138 que se adoptó en 1973 y entró en vigor el 19 de junio de 1976, el cual establece la edad mínima de admisión al empleo. Asimismo, el Convenio 182 de la OIT que refiere a eliminar las peores formas de trabajo infantil, que se adoptó el 17 de junio de 1999 y entró en vigor el 19 de noviembre de 2000. Finalmente, sobre este tema, con relación al empleo peligroso los convenios internacionales señalan que ninguna persona menor de 18 años debe realizar trabajos que atenten contra su salud o su moralidad, mientras que en lo referente a la edad mínima de admisión al empleo, indican que no debe estar por debajo de la edad de finalización de la escolaridad obligatoria (regularmente a los 15 años) (OIT, 2013).

Por otra parte, en lo tocante al papel de la mujer en el mercado laboral se ha reconocido una desigualdad entre mujeres y hombres en ese ámbito, partiendo de las oportunidades de acceso al empleo y de la retribución o pago por las actividades desarrolladas, derivado de ello es que se considera preciso llevar a cabo las adecuaciones necesarias para eliminar tal condición. Al respecto, Miguel Carbonell (2005:35) señala la necesidad y posibilidad de construir garantías positivas que permitan extender los alcances y manifestaciones de las diferencias, pero no desde la visión simplista de la defensa de la igualdad que elimine las diferencias, sino de la igualdad en pro de la convivencia pacífica de las diferencias.

Todo ello derivado de la trascendencia que cobraba a nivel mundial el tema, pues desde la Declaración de Beijing, los gobiernos participantes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer decidieron llevar a cabo la promoción de los principios de igualdad, desarrollo y paz, como objetivos primordiales para todas las mujeres del mundo, considerando que a pesar de que las mujeres habían avanzado notablemente persistían desigualdades, por lo que se requería potenciar el papel de la mujer y su plena participación en todas las esferas de la sociedad, incluidos los procesos decisionales, el acceso al poder y el desarrollo económico. En consecuencia, era necesario reiterar que los derechos de la mujer son derechos humanos y por ello se debía intensificar los esfuerzos para lograr su garantía eliminando toda forma de discriminación, sobre todo en materia de recursos económicos tales como la ciencia, la tecnología, la tierra, el crédito, la capacitación profesional, los mercados y la información, con el fin de promover el adelanto de las mujeres (ONU, 1996:1-5).

En función de lo anterior se estructuró un programa denominado Plataforma de Acción con el objeto de crear las condiciones necesarias para lograr la potenciación del papel de la mujer en sociedad en la vida pública y privada en las esferas económica, social, cultural y política; compartiendo el poder y las responsabilidades con los hombres en los hogares, lugares de trabajo,

comunidades y naciones (ONU, 1996:6,7). Dicha Plataforma se sustentó en la Conferencia de Nairobi.²⁰

Derivado de lo anterior, también se reconoce el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo la alimentación, vestido y vivienda; para lo cual, los Estados deberán de tomar las medidas apropiadas para garantizar este derecho.

Por otra parte, retomando la concepción del trabajo como derecho humano, es importante señalar que en 1998 la OIT estableció prioridades en materia de derechos humanos, promoviendo los derechos y principios fundamentales en el trabajo, enfatizando la lucha contra el trabajo infantil, pero en todo caso impulsando el desarrollo sin perjuicio de la dignidad humana y de la justicia social, por ello emitió la Declaración de la OIT en la materia, estableciendo el compromiso de todos los miembros de promover, respetar y hacer realidad los principios y derechos siguientes: Libertad de asociación, Libertad sindical y reconocimiento del derecho de negociación colectiva, Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, Abolición efectiva del trabajo infantil y Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 1999).

En consonancia con su priorización de los derechos humanos, la OIT acuñó en 1999, el concepto de trabajo decente con la participación de gobiernos, empleadores y trabajadoras y trabajadores, reconociendo que debía darse especial atención a los temas laborales. Por lo que, para llegar a la formulación del concepto se partió de la aceptación del trabajo como “fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todas y todos, y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y desarrollo de las empresas” (OIT, 1999).

²⁰ En la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Nairobi, en 1985, la Organización de las Naciones Unidas presentó un análisis de la situación mundial de la mujer, en la que determinó que un grave problema que sufría este grupo de la población era justamente el de violencia de género, principalmente en los hogares (violencia doméstica) y en los conflictos armados, además de verse reflejada a través de la trata de mujeres y la prostitución involuntaria.

La OIT (2013) señala que contar con un trabajo decente significa que a través de él se cubrirán las aspiraciones de las y los individuos, para lo cual se requiere que éste sea productivo y que al prestarse dé lugar a recibir un ingreso digno, además de que proporcione un alto grado de seguridad en el lugar de trabajo y en la protección social. Del mismo modo refiere a una mejor perspectiva de desarrollo personal y social, con plena libertad de expresión, organización y participación en las decisiones que impactan directamente, con igualdad de oportunidades tanto para las mujeres como para los hombres.

De tal forma que, con el objeto de que se cumplan las características del trabajo decente, la OIT desarrolló en 2008 el Programa de Trabajo Decente, cuyos objetivos estratégicos son cuatro:

1.-Creación de empleos, por medio de la iniciativa e inversión empresarial, además del desarrollo de calificaciones y puestos de trabajo.

2.-Derechos en el trabajo, a través del reconocimiento y respeto de los derechos laborales, particularmente al sector de trabajadoras y trabajadores en situación de vulnerabilidad que requieren su consideración e inclusión en la emisión de leyes que les favorezcan.

3.-Protección social, tratar que tanto mujeres como hombres desarrollen su trabajo en condiciones seguras, que a la vez fomenten el equilibrio trabajo-familia, proporcionándoles los descansos adecuados y tiempo libre. Asimismo esta protección debe contemplar el acceso a los servicios médicos y retribuciones justas para los supuestos de pérdida o reducción de los ingresos.

4.-Diálogo social, promoviendo la participación tanto de empleadores como de trabajadoras y trabajadores para la determinación de las medidas que lleven al incremento de la productividad y a evitar los conflictos laborales.

A decir de la OIT (2013), actualmente el concepto de trabajo decente cuenta con consenso internacional entre gobiernos, sociedad civil, trabajadores y trabajadoras y empleadores, por lo que a partir del reconocimiento de su trascendencia se

establece como elemento fundamental para el logro de una globalización justa, el desarrollo equitativo y sostenible, y la reducción de la pobreza.

Cabe resaltar que desde el enfoque de esta investigación, podría aseverarse que los cuatro objetivos estratégicos que plantea la OIT engloban los principios de equidad laboral, calidad de vida laboral, equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar, la promoción de empleos, la no precarización y flexibilización laboral, todos ellos elementos que especialistas como Nestor de Buen (1997)²¹, Patricia Kurczyn (2006), Graciela Bensunzán (2008) y Alfonso Bouzas (2010), invocan como necesarios para la consecución de la protección laboral que requieren las y los trabajadores para hacer frente a la incertidumbre del contexto actual.

Sin embargo, para autores como Ermida, el concepto de trabajo decente integra, además de los aspectos planteados por la OIT, la productividad, los salarios adecuados, la negociación colectiva y la participación. Mientras que autores como Anker, Chernyshev, Egger, Mehran y Ritter (2003) desagregan con mayor profundidad los 4 elementos del trabajo decente, para establecer seis características constitutivas de éste: 1.- oportunidades de trabajo, 2.- libertad, 3.- trabajo productivo, 4.- equidad laboral, 5.- seguridad laboral y 6.- dignidad laboral; donde este último punto refiere a que las y los trabajadores deben ser tratados con respeto y puedan participar en las decisiones de las condiciones convenidas en sus puestos de trabajo, además de defender colectivamente sus intereses (Ortega, 2013, 76,77).

Por otra parte, Bescond, Chataignier y Mehran (2003) indican que el trabajo decente significa diferentes cosas para diferentes personas, lo cual se orienta al

²¹ Para mayor profundidad, consultar a:

Buen Lozano, Néstor de, y Morgado Valenzuela, Emilio. "Instituciones de Derecho del trabajo y de la Seguridad social." Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1997.

Kurczyn Villalobos Patricia. Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 2006.

Bensunzán Aerous, Graciela. "Entre lo público y lo privado. Las vías de la protección laboral en la industria maquiladora de prendas de vestir en México." En Revista Veredas. México. UAM-Xochimilco. Pp. 7-62.

Bouzás Ortiz, José Alfonso. Perspectivas del trabajo en México. México, IIE-UNAM. 2010.

sector de la población al que se haga referencia, por ejemplo: "... Para los niños, significa no trabajar en absoluto (o por lo menos en algún momento que implique un obstáculo para continuar estudiando). (...) Para [las y] los desempleados, significa encontrar un trabajo (rápidamente), para las personas mayores, que no trabajan; significa recibir una pensión..." Ante tal planteamiento, se puede coincidir en mayor medida, pues finalmente la concepción del trabajo decente dependerá y se adecuará a la situación particular de los diversos grupos de empleados/as o desempleados/as que registre el mercado de trabajo.²²

Con fundamento en lo anterior, se puede concluir que la característica estratégica del trabajo decente es la universalidad, en otras palabras, que debe ser para todas y todos los trabajadores, además de que en esencia debe pugnar por la protección laboral desde el momento en el que se asegure que la población desempleada encontrará una fuente de ingresos y a su vez, una oportunidad de desarrollo productivo o profesional, asimismo debe dar por sentado que las y los trabajadores tienen la capacidad de aportar y contribuir en la mejora de las condiciones laborales, considerando la seguridad social.

Consecuentemente, retomando las concepciones de la OIT, la ONU y las y los autores analizados en este apartado, se puede determinar al trabajo como un derecho humano, social y económico que por ende debe ser principalmente garantizado por el Estado. Asimismo, atendiendo a la categorización del trabajo decente, cabe señalar que las acciones que desarrolle el Estado en la materia deben vincular al empleo con la protección social, basándose en la identificación del trabajo como mecanismo de inclusión, acceso al bienestar y reconocimiento de las personas, lo cual, en la actualidad obligadamente estará relacionado con la modernización de la estructura productiva y el dinamismo económico, donde también, de acuerdo con la CEPAL (2012:21), el Estado debe fungir un papel

²² Por ejemplo, en México, para las y los prestadores de servicios profesionales (denominados "honoristas") contar con un trabajo decente implicaría gozar de las prestaciones de ley, de las cuales no tienen beneficios por celebrar contratos determinados (por el tiempo que dure el proyecto en el que participen). En otras palabras, en México la condición de las y los prestadores de servicios profesionales se apega a la condición de la desprotección laboral, ya que no les aplica ni la Ley Federal del Trabajo ni la Ley Burocrática, por ende no pueden organizarse en sindicatos y tampoco pugnar por mejores condiciones laborales ni de seguridad.

fundamental, por un lado, en el equilibrio de poderes de las y los actores y, por otro a través del gasto público social.

Ahora bien, debido a que el reconocimiento del empleo como un derecho humano no es innato al trabajo sino que ha sido resultado de una diversidad de intensas luchas sociales para dejar por sentado la garantía y protección del marco legal laboral, enseguida se muestra una Tabla que refleja el devenir de las aportaciones legales y normativas que fueron realizando en la materia, las organizaciones internacionales.

TABLA DE EVOLUCIÓN LEGAL Y NORMATIVA INTERNACIONAL DEL EMPLEO COMO DERECHO

El empleo en	Organización	Año	Principales aportaciones
La Declaración de los Derechos Humanos	ONU	1948	<ul style="list-style-type: none"> *Derecho a la seguridad social. *Derecho a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales. *Derecho al trabajo, con salarios y remuneraciones equitativas. *Derecho de sindicación. *Derecho a descansos y jornadas razonables. *Derecho a un nivel de vida que garantice salud, bienestar, alimento, vestido, vivienda.
El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	ONU	1976	<ul style="list-style-type: none"> *Derecho a la elección de un trabajo como oportunidad de ganarse la vida. *Derecho a la formación y orientación técnico profesional. *Derecho a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. *Derecho a la igualdad de oportunidades para la promoción en función del tiempo y capacidad en el servicio. *Derecho a descansos y jornadas razonables. * Derecho a disfrute de tiempo libre. *Vacaciones pagadas.

			<p>*Remuneración de días festivos.</p> <p>*Derecho de sindicación.</p> <p>*Derecho de los sindicatos a formar confederaciones.</p> <p>*Derecho a la seguridad social (seguro social)</p> <p>*Protección a la familia, en especial a las mujeres trabajadoras</p> <p>*Derecho de las y los niños a no sufrir explotación.</p>
El Convenio 138	OIT	1976	<p>*Establecimiento de la edad mínima para admitir a las y los niños en un empleo (después de que mínimo se concluya la educación básica).</p>
La Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer	ONU	1985	<p>*Eliminación de la violencia de género, incluyendo los espacios laborales.</p>
La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	ONU	1995	<p>*Promoción de los principios de igualdad, desarrollo y paz para las mujeres, incluyendo la capacitación profesional.</p>
Trabajo Decente	OIT	1999	<p>*Concepción del trabajo como fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad y crecimiento económico, por lo cual debe cubrir las aspiraciones del individuo, hacerlo productivo y proporcionarle un ingreso digno, además de suministrarle alto grado de seguridad en el lugar de trabajo y en la protección social.</p>
El Convenio 182	OIT	2000	<p>*Eliminación explícita del trabajo infantil</p>

Elaboración propia con fundamento en cada uno de los documentos citados.

2.3 LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO PARA INCENTIVAR EL EMPLEO

En los apartados anteriores se ha hecho énfasis en la relevancia que tiene el papel gubernamental en la promoción del empleo, así como la importancia de que la ciudadanía cuente con todos los recursos informativos y de organización para sumarse a esa causa, además de que el capital privado contribuya emprendiendo empresas y contratando personal. Sin embargo, existe otro elemento que debe tomarse en cuenta, mismo que corresponde a la formación y/o preparación de quienes prestarán sus servicios. En otras palabras, se trata de la preparación del capital humano.

Se reconoce que el primer autor que refirió a la mano de obra como capital humano fue Adam Smith (Reynolds, 1984; Torres y Montero, 2005) quien la observó como parte del acervo del capital de los países dado que se invertía en ellos formándolos a través del estudio y el aprendizaje. Asimismo, al pertenecer al individuo sus capacidades y habilidades, también forman parte de la sociedad a la cual están integrados estos, implicando gastos (en su preparación) y beneficios (al sintetizar el trabajo con diversas destrezas).

Sin embargo hay otros factores que complementan el planteamiento de Smith, sobre todo cuando se considera que la herramienta básica a partir de la cual se analizan los problemas relacionados con el mercado del trabajo sería el análisis de la oferta y demanda del mismo, las cuales se relacionan con el desempleo, inflación de salarios, salarios mínimos y demás (Toharia, 1983: 11). Tratándose de la demanda de trabajo, se hace referencia a la demanda de un factor de producción, en otras palabras, se trata de una demanda que se deriva de la solicitud de un producto.

La única característica específica de la demanda de trabajo que la diferencia de otras demandas es que en ella existen costes fijos del empleo, los cuales provienen del reclutamiento, la selección y la formación de quienes son contratadas y contratados. Tales costes implican que la rotación resulte costosa para las empresas, sobre todo cuando se trata de una industria en que la tecnología requiere formación o capital humano específico (Toharia, 1983: 13).

Bajo este contexto, la teoría del capital humano²³ (TCH) establece que las y los trabajadores acuden al mercado de trabajo con diversidad de cualificaciones, con diferencias de capacidades innatas adquiridas a través del tiempo dedicado para ello, en otras palabras, son adquiridas gracias a la inversión en capital humano (Toharia, 1983: 14). Con fundamento en dicha teoría también se explican las diferencias salariales, bajo la lógica de que entre más preparada esté una persona, mayor salario debe recibir, reflejando con ello que se retribuirá la inversión (Becker, Blaug, Piore, Toharia).²⁴ La TCH también puede entenderse como la inversión que se hace en los seres humanos para que puedan desarrollar mejor sus labores en el mercado del trabajo.

Sin embargo, las críticas a esta teoría no sólo se fundamentan en cifras, sino también en el ámbito científico. Al respecto, el autor Michael Piore (1979) uno de los críticos destacados de la TCH, argumentó que ésta adoptaba la metodología de la economía positiva, sin incorporar un proceso de construcción científica que permitiese contrastación con la realidad, también explicó que las y los individuos realmente no se comportan con la capacidad de distinguir y seleccionar determinados medios para llegar a tales fines, con independencia de lo que hagan las y los demás. En otras palabras, para Piore el comportamiento en el mercado laboral no es instrumentalista ya que en variadas ocasiones inciden las instituciones que son imperfectas.

Por su parte, siendo otro de los críticos más férreos, Mark Blaug (1976, 1983) cuestiona a la TCH aduciendo que en ésta es aplicable el programa de investigación de Lakatos, quien exponía que a un programa de investigación habría que contrastarlo, por lo que Blaug (1983:66) concluía que no por ser una teoría la única, significaba que era correcta, por ende habría que cuestionarla y

²³ La teoría moderna del capital humano tiene su origen en la década de los 50 del siglo XX, en el marco de la problematización del crecimiento económico y de la determinación de la mejora de uno de sus elementos, que era la calidad de la mano de obra. Sin embargo, el surgimiento de esta teoría es anunciado por Theodore Schultz, en 1960 (Blaug, 1983: 65).

²⁴ Pero al encontrar diferencias en formación de las y los individuos, la teoría del capital humano argumenta que hay quienes ahorran y quienes no, por ello no todas y todos tienen para invertir en su formación (Toharia, 1983: 15).

llegar a su núcleo para hacer aportaciones o negaciones sobre la misma²⁵. En otras palabras, para este autor, las teorías sólo se pueden juzgar en función de lo que expongan sus rivales, las cuales integrarían el “cinturón protector”.

Dentro de la TCH también resalta el hecho de no sólo invertir en educación o capacitación laboral, sino en el cuidado médico y en la búsqueda de la información sobre las ventajas y los precios con el fin de mejorar las condiciones y cualificaciones (Becker, 1983: 39). Sin embargo, en ello inciden los cambios tecnológicos

Blaug (1983:68-71) plantea que la inversión en capital humano se hace desde la educación básica, sin embargo también puede considerarse que a mayor nivel educativo se tendrán mejores oportunidades laborales con mayores ingresos. Pero, en todo caso habría que precisar si el costo de la educación es cubierto por las y los individuos o por los gobiernos, ya que de ahí se determinará el esfuerzo que tal condición implica, aun cuando no se puede seguir invirtiendo.

Para Gary Becker (1983:40-43) el supuesto de que entre mayor educación se recibe un mayor sueldo, puede corroborarse tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, sin embargo la condicionante que hace la diferencia es justamente que hay quienes tienen recursos para invertir en su formación y quienes no, por ello estos últimos son quienes no contarán con una mayor preparación que los lleve a ganar más. Por ende, hay quienes plantean que aún los contextos culturales y las propias capacidades individuales pueden condicionar la veracidad de ese supuesto.²⁶ Del mismo modo, se tiene que

²⁵ Blaug (1983:73) plantea en su investigación que la teoría de toma de decisiones en condiciones de incertidumbre incide en el proceso de contratación de las y los trabajadores, por ende, podría esta teoría ser considerada como una rival o complementaria de la TCH.

²⁶ El estudio realizado por Becker, bajo tal supuesto, arrojó las siguientes conclusiones: 1.- Los ingresos tienden a aumentar con la edad, 2.- Las tasas de paro suelen relacionarse a la inversa con el nivel de cualificaciones, 3.- Las empresas de los países subdesarrollados parecen ser más paternalistas, 4.- Las personas jóvenes tienen mayor escolaridad, reciben más formación y cambian de trabajo con mayor frecuencia, 5.- La distribución de ingresos se sesga positivamente entre las y los trabajadores profesionales y cualificados, 6.- Las personas más competentes reciben más educación y formación, 7.- Las dimensiones del mercado limitan la división del trabajo, 8.- Quien invierte en capital humano lo hace con más ímpetu que quien lo hace en capital tangible (Becker, 1983: 41,42).

muchas personas incrementan su productividad adquiriendo en su trabajo nuevas cualificaciones o bien, perfeccionando las que ya tenían, empero esto significa para las empresas un aumento en el gasto corriente, pero también una mayor probabilidad de incrementar los ingresos futuros.

Hay autores críticos de la TCH, pero al mismo tiempo puntuales y propositivos, tal es el caso de Michael J. Piore (1983:105, 106, 108, 109) para quien la economía del trabajo es un campo aplicado de la teoría económica, dado que se interesa por problemas específicos como lo son: el empleo, la satisfacción en el trabajo, la inflación de salarios, la paz laboral y la distribución de la renta, por ende la Teoría del Capital Humano debe referenciar a tales aspectos que se apegan a la realidad social y no sólo aludir a principios teóricos. Empero, más allá de sólo abordar elementos económicos de los procesos de formación, Piore señala atinadamente que éstos también comprenden a la sociología desde el momento en que las y los trabajadores socializan a través de su interacción en una empresa, independientemente de la industria y la ocupación. En consecuencia, la TCH debería incluir consideraciones psicológicas que plantearan las conductas de aceptación o discriminación de personas en función de un puesto o rol a desarrollar después de que se tuvo una formación laboral destacada.

Con fundamento en los argumentos anteriores se tiene que, la inversión en formación laboral no es el único elemento a considerar en la inversión en capital humano, ya que también incide en el desempeño laboral, la condición de salud que guarden las y los trabajadores, por ello es que también debe incluirse la inversión en el cuidado a la salud, misma que también pueden llevar a cabo los propios individuos, o el Estado a través de sus programas de seguridad social. De igual forma, debe integrarse la experiencia adquirida en los trabajos, sobre todo si las labores fueron supervisadas y por ende, perfeccionadas (Blaug, 1983: 72-79).

De tal forma, puede concluirse que la TCH sigue siendo una teoría en pugna debido a que hay autores que prefieren abordarla desde la perspectiva neoclásica de la economía, mientras que hay otros que se enfocan en relacionarla con elementos que se apeguen más a la realidad social y psicológica por los impactos

que tiene sobre la conducta de las y los individuos que se desarrollan e interactúan dentro de las empresas y que, debido a una diversidad de factores, como lo son: su formación, su experiencia, su salud, sus preferencias y hasta sus oportunidades.

Aun así, la TCH da luz acerca de los elementos a considerar dentro del sector del empleo, ya que no sólo debe hacerse hincapié en los conocimientos de una persona para asegurar los buenos resultados que dará en una empresa, sino que hay que poner especial atención en la salud y en las condiciones de trabajo; elementos todos que a través de las leyes y reglamentos, compete al gobierno verificar que se estén aplicando de forma adecuada. Además, en muchos casos, se tratará de personas que hayan sido formadas en un sistema educativo público y en ellas ya habrá invertido el gobierno; por lo que esta última conceptualización de la TCH existe corresponsabilidad entre la población que aspira un empleo, las empresas y el gobierno, sobre todo en el rubro del control y evaluación gubernamental para constatar que los derechos laborales son respetados y contribuyen a generar ganancias a las empresas (con buena salud se reduce el ausentismo, con buenos procesos de capacitación se aminora la falta de calificación para realizar las funciones acordadas y con ello se hacen menos las posibilidades de despidos).

En tal contexto, hay que considerar que, en la actualidad, la realidad apunta a que las relaciones labores actuales precarizan el empleo cada vez con mayor perjuicio para la población trabajadora. Por ejemplo, en México al tercer trimestre del 2015, de 50, 734,656 hombres y mujeres trabajando, sólo 17, 884,033 contaban con seguridad social, es decir el equivalente al 35.25% de la población trabajadora en México contaba con seguridad social al concluir el 2015, destacando que el promedio de escolaridad de la población económicamente activa es de primer año de prepa para las mujeres y secundaria terminada para los varones (INEGI, 2016). Datos que no necesariamente son coincidentes con la Teoría del Capital Humano.

2.4 EL EMPLEO COMO UN ASUNTO PÚBLICO

En el primer apartado de este Capítulo, se señaló que desde la perspectiva de Hanna Arendt, el empleo no es una cuestión individual, o exclusiva del ámbito privado, debido a que al realizar un trabajo el hombre o la mujer, rebasan la asociación privada (familiar) para formar parte de una asociación de personas que también llevan a cabo otro o el mismo trabajo. En este contexto el empleo dentro del marco de lo público tiene tres connotaciones:

1.- Reconocer que el trabajo llevado a cabo no sólo lo hace una persona, de forma individual, sino que lo hace a la vista de otros u otras, o incluso de forma coordinada con otras personas.

2.- Partir de la identificación de que el trabajo realizado no solo tiene utilidad para el individuo que lo lleva a cabo, sino que se genera para beneficio de otras personas, incluso cuando después sigue siendo procesado, dentro de una cadena de valor.

3.- Determinar que para que exista un sector del empleo, primero debió haberse asumido en la sociedad y con ello haber implicado el reconocimiento y la intervención gubernamental en la administración correspondiente para la generación y para el seguimiento y control de la legalidad en la prestación de los servicios (al ejecutar un trabajo). En otras palabras, quienes forman parte del sector del empleo, asumen que su actividad tiene un reconocimiento público, al plantear un conjunto de necesidades que son comunes, como pueden ser: la seguridad social, salarios dignos, empleos seguros, jornadas máximas, entre otras.

Sin embargo, con el fin de contar con mayores elementos que justifiquen el empleo como un tema de interés público y reconocimiento gubernamental, resulta pertinente citar a Nora Rabonikoff, en su obra *El espacio público y la democracia moderna*, ya que en ella refiere a que tratándose de la dicotomía entre lo público y lo privado se puede comenzar por reconocer al par público-privado como categoría política ha mantenido "adheridos" al menos tres sentidos básicos que no siempre se han referido a lo mismo:

a) "Lo público como lo que es de interés o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad, y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual" (1997: 16,17).²⁷ En otras palabras, lo público es lo que implica a la autoridad colectiva del Estado (el poder de la colectividad), a diferencia de lo privado que es individual en su origen. Asimismo, de esta categorización es que se puede ir determinando el carácter de asunto estatal.

b) "Lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible contra aquello que es secreto, reservado, oculto: lo que no puede verse,..."(Rabonikoff, 1997: 19) En tal sentido, lo público es lo que tiene toda la publicidad, lo que puede ser visto por todas y todos. Sin embargo, tal como lo comenta la autora, esta segunda clasificación no es muy certera dado que también existen asuntos que el Estado mantiene fuera de la publicidad, como pueden ser aquellos enmarcados en la llamada razón de Estado.

c) "Lo que es de uso común, accesible a [todas y] todos, abierto, contra lo cerrado, aquello que se sustrae a la disposición de [las y] los otros." (Rabonikoff, 1997: 20) Tal clasificación denota que lo público es aquello que no es propiedad particular. Esto significaría a lo que se puede acceder o no porque es de todas y todos y no es sólo propiedad de una o uno.

De acuerdo con Rabonikoff (1997:36), debido al devenir histórico de las sociedades, es común que en la actualidad se transite del Estado social al Estado liberal, implicando con ello que se disloquen los límites ideales tanto del Estado como de la Sociedad civil. En tal sentido, considero pertinente la inclusión de procesos como la "endoprivatización y exaprivatización", que no son más que fenómenos en los que el Estado se desprende de funciones y espacios que antaño eran públicos y a su vez adopta relaciones y tareas que en tiempo pasado sólo se implementaban en los espacios privados.

Asimismo, Rabonikoff (1997:42) lleva a cabo la caracterización del espacio público en función de los cambios sociales:

²⁷ En este contexto Rabonikoff (1997:17) define lo público como "lo perteneciente o concerniente a todo un pueblo, lo que emana del pueblo".

1.- Desde el argumento conservador, donde se observa al espacio público como expresión moral de la sociedad civil y la crisis de lo político.

2.- El argumento emancipador, en el que el espacio público se visualiza como un escenario de racionalización del poder administrativo o de generación de poder comunicativo.

3.- El argumento sistémico, en el que el espacio público se ve como el filtro del sistema político y de la formación de temas.

Con fundamento en la caracterización de Rabonikoff se puede determinar que en la actualidad el espacio público se analiza a partir de las siguientes características: máxima publicidad (que es de conocimiento generalizado), a lo que toda la ciudadanía tiene acceso o de lo que forma parte y lo que es de interés común. Asimismo, destacando la importancia del papel gubernamental, es preciso hacer que confluyan los elementos relevantes tanto del Estado Social como del Estado Liberal en el que se reconozca que dependiendo de la naturaleza y del grado de complejidad de los problemas públicos, se caracterizará el espacio público, e incluso puede que se utilicen los tres argumentos: conservador, emancipador y sistémico, respectivamente en cada etapa de la atención del asunto.

En este mismo sentido, de asumir los cambios sociales que modifican las características del espacio público, de acuerdo con Uvalle (2005: 13), en años recientes es más notorio el aumento de demandas de las y los ciudadanos y su participación en los procesos democráticos.²⁸ Este autor señala que la administración pública siempre forma parte de los cambios y transformaciones, por lo que no se sobrepone a los problemas sociales. De ahí que los procesos de cambio social sean la pauta para el trazo de los nuevos caminos de la administración pública, manifestados a través del comportamiento institucional, ya que como este autor enfatiza, "es la encargada de organizar al gobierno en la sociedad" (Uvalle, 2005:24, 25).

Así, al existir grupos o sectores demandantes de atención a sus problemas públicos, necesariamente se obliga al gobierno a voltear la mirada hacia ellos y a ir

²⁸ "La administración pública contemporánea tiene su propio impulso, historia y alcance desde el momento en que es una institución que se explica en razón de la sociedad y el papel que desempeña el Estado en la vida colectiva" (Uvalle, 2005: 24).

planteando posibles soluciones, alcances y límites. En virtud de lo anterior, vuelve a plantearse el papel preponderante que tiene el gobierno en los conflictos colectivos, porque más allá de su papel regulador (al emitir leyes y normas y vigilar que se apliquen), es quien proporciona los recursos y genera las políticas que impactan sobre esos conflictos. Asimismo, es quien tiene el poder de influir sobre las y los actores involucrados en los problemas sociales para que atiendan a las convocatorias que sólo el gobierno puede generar.

Desde esta perspectiva, el empleo tiene una trascendencia tanto en el espacio individual como en el social ya que impacta en los ámbitos económico, político y social. De ahí que, en la necesidad de organizarlo se haya buscado una diversidad de normas cuyo fin es clarificar las reglas de su ejecución.²⁹ Sin embargo tales reglas no sólo son jurídicas, sino que también se emanan del contexto económico sobre el cual se van realizando ajustes en los términos y condiciones en los que se presta un servicio a cambio de la retribución de un ingreso.

Conforme a lo anterior, podría definir al empleo (trabajo) como el desarrollo de una actividad física o mental que al ser prestada por una persona, contribuye al beneficio, crecimiento o productividad de otra y a cambio de ello recibe una paga o compensación (salario o sueldo). Pero además, partiendo de los logros laborales en términos legales, tal sueldo se complementa con el acceso a la seguridad o protección social (dependiendo del régimen del contrato de trabajo); derivando con ello la satisfacción de las necesidades prioritarias de las y los individuos que trabajan y de sus familias.

Ahora bien, si se parte de esa definición de empleo, la realidad revela que a pesar de ser una necesidad, por ser la principal vía formal de la población económicamente activa, para adquirir un ingreso a través de la prestación de sus actividades, no todas y todos tienen acceso a esa fuente de ingresos, o bien, quienes cuentan con ella han visto considerablemente reducida la protección o

²⁹ Justamente este es el contexto de las primeras leyes laborales que se ocuparon fundamentalmente de asuntos como la jornada laboral, los riesgos de trabajo y el trabajo de los menores, sin embargo el alcance se fue ampliando conforme iban surgiendo demandas por parte de las y los trabajadores (Reynoso, 2006:11).

seguridad social; lo cual evidentemente se convierte en un problema no sólo individual, sino común de la sociedad (o público).

Partiendo de ese breve marco teórico contextual se retoma, desde la administración pública, el concepto de trabajo no de forma unívoca debido a que tiene varias acepciones que van desde la más simple al considerarlo una acción orientada a transformar una materia, hasta aquella encaminada a producir o transformar una idea, por lo que el establecimiento de los lineamientos bajo los cuales se debe prestar el trabajo bajo subordinación corresponde de forma específica al derecho del trabajo, que lo estructura conforme a las Instituciones laborales que el gobierno ha considerado necesarias para la atención y evolución del trabajo y por medio de las cuales opera el tema en términos de la organización de la administración pública.

En este tenor, Aguilera Hintelhorher (2012:48) señala que en la esfera de lo público además de los problemas, se comparten los conflictos y desacuerdos, ante lo cual es fundamental la sistematización de la respuesta pública, la cual se logra a través del buen funcionamiento de la institucionalización de la administración pública y tratándose del problema de la falta de empleos dignos (decentes) y del desempleo que son cuestiones públicas, implican en términos de la importancia de la esfera de lo público, la intervención de las instituciones laborales como pueden ser las Secretarías o Ministerios del Trabajo, las Procuradurías de Protección o Defensa de las y los Trabajadores, y las Cortes de Justicia en materia Laboral.³⁰

Si lo público es lo que determina el espacio de acción del Estado, el gobierno y la Administración Pública, es trascendental comprender que si éste es invadido/rebasado por demandas sociales o problemas comunes, carecerá de estabilidad y certidumbre y por ende, los conflictos públicos trastocarán la disposición de las y los gobernados para ser dirigidos, representados y atendidos por un gobierno al que consideran ineficaz (por su falta de efectividad en la

³⁰ Por ejemplo, en México la encargada de ejercer la política laboral es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) además de sus organismos dependientes.

proporción de soluciones). Lo cual puede suceder si se parte del entendido de que, como lo señala Aguilera (2012:67), existen tareas de orden general a cargo de la autoridad que van desde la elaboración y aplicación de las leyes, hasta los servicios de salud, la seguridad social y los programas de retiro, todos ellos asuntos estrechamente relacionados con el empleo debido a que forman parte de la previsión social. Entonces, la sociedad esperará la atención del gobierno ante cualquier problema que se suscite en cualquiera de estos temas y de ser así, derivará en mayor credibilidad y aprobación gubernamental.

Para efectos de resaltar lo fundamental del rol que el Estado debe representar ante los conflictos y males sociales y económicos actuales, a través de su gobierno y específicamente de la administración pública, es preciso referir que de forma coincidente con uno de los principales planteamientos de esta investigación, De la Rosa (1852: 115, 116) señalaba en su publicación titulada “Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla”, que el único objeto de la administración pública era la satisfacción de “las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases menesterosas de la sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas [que] proporciona al hombre la civilización; ...” . Con tal precisión, este autor abonaba (y continúa haciéndolo por su trascendencia), a la determinación del espacio de lo público, de lo que debe ser atendido por el gobierno y lo más importante es que refleja las expectativas mínimas que espera la sociedad del gobierno, en momentos de crisis.³¹ Como bien puede identificarse a la del 2008, de la cual se siguen vaticinando efectos

³¹ En este mismo sentido, Luis de la Rosa, autor citado por especialistas, como José Juan Sánchez González (2007) y Rina Aguilera Hintelhorher (2012), planteaba desde 1852 que a pesar de las circunstancias desoladoras que se vivían entonces (excesiva deuda externa y un costoso y sobrado ejército) era posible pensar en la mejora de la administración pública como una ciencia de aplicación que era (y cabe señalar, sigue siendo) de suma importancia para las sociedades.

hasta el 2016, a nivel mundial y que por sus repercusiones en el sector del empleo, también es conocida ya por varias y varios autores como “crisis laboral”. Por ende, con fundamento en las aportaciones de la Rosa, tiene cabida y justificación considerar que el gobierno debe establecer como uno de sus principales objetivos, la solución de esa crisis a través de su administración pública (operando las políticas por medio de las instituciones creadas en materia de empleo), para asegurar la gobernabilidad.

Sin embargo, también es conveniente retomar la clasificación que Aguilera (2012: 70, 71) hace sobre lo público, ubicándolo en tres grandes rubros: lo público gubernamental, lo público social y lo público estatal, donde este último refiere a la institucionalización del Estado (incluyendo a la división de poderes y a la organización de la administración pública), mientras que lo público gubernamental alude más a la relación entre el gobierno y los grupos de la sociedad que participan en la generación de las políticas públicas. Finalmente, lo público social es aquel espacio en el que no intervienen ni el mercado ni el Estado y que en cierta medida sobrepasa la pérdida de confianza ciudadana para con el Estado, por lo que la opción es generar una alternativa colectiva que sea atendida por el gobierno a través de políticas públicas. Tal clasificación resulta útil para contextualizar el tema del empleo como un asunto público porque reconociendo que la sociedad lo identifica (tanto en su insuficiencia como en su precarización) como un problema sobre el cual el gobierno no ha hecho lo necesario, llevándole a la pérdida de confianza en la materia, consecuentemente se incrementan las manifestaciones de desacuerdo de los grupos (afectados por el desempleo), así como las propuestas de acción que surgen desde el ámbito académico, pero que de forma evidente no surgen ni del Estado ni del mercado, sino de un espacio social en el que la vida privada trasciende a lo público y en la medida en la que se va organizando y convirtiéndose en un grupo de interés que genera presión sobre el tema, irá dando lugar a la generación de políticas a favor de erradicar los daños ocasionados por la insuficiencia de empleos formales que generen fuentes de ingreso suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

Sin embargo, no por ubicarse el problema del empleo en el espacio de lo público social se omite que es una responsabilidad de la administración pública atenderlo a través de la institucionalidad del Estado, porque implica justamente la acción de éste en la sociedad atendiendo aquello que se trasladó de lo individual a lo colectivo en la búsqueda de la igualdad sustantiva y no relativa que plantean las leyes y normas.³² En este sentido se puede coincidir con Aguilera (2012:143, 144) cuando refiere a que cuando se suman el crecimiento y el bienestar social los Estados se ven beneficiados por medio del incremento de la legitimidad y con el buen desempeño de las instituciones que llevan a una mejor distribución del bienestar social. Lo anterior permite reflexionar que la existencia de credibilidad social para con el gobierno, debido a una favorable contextualización de la atención a las demandas sociales, abona a la gobernabilidad, disminuyendo o eliminando la incertidumbre (dotando de estabilidad por la confianza en las decisiones gubernamentales y en el manejo de la economía que lleva a cabo el Estado), dejando atrás los problemas de gestión gubernamental. Pero, en caso contrario, de no existir soluciones gubernamentales satisfactorias y oportunas, la sociedad comienza a reclamar, primero en el espacio privado y después dependiendo de lo común que sean los problemas, se organiza en grupos que comparten el interés y la demanda de atención o solución.

Ante tal escenario se concluye que en el espacio público, ante la atención inoportuna o insatisfactoria del gobierno, las y los actores sociales o del mercado se posicionan mejor y por ende deben ser, más que escuchados, considerados como parte de la solución, dejando atrás el modelo intervencionista en que se daba lugar lo que Aguilera (2012: 150) define como “lo público estatal como espacio de gestión con amplia autonomía”, implicando con ello la necesidad de consensos con los nuevos actores empoderados que llevan al repliegue de lo

³² En este sentido es posible coincidir con la definición de administración pública (en la esfera pública moderna) que hace Rina Aguilera (2012: 78), entendiéndola como “la actividad que el Estado lleva a cabo en la sociedad, y cuyo contenido público nace, se fortalece y consolida en razón de cómo lo individual y lo colectivo se entrelazan para dar vida a una convivencia que se sustenta en la libertad, la igualdad y las normas de la democracia [las cuales] son el fundamento de la Administración Pública”.

público estatal donde el gobierno se limita a la implementación de las políticas públicas acordadas.

Por otra parte, si se entiende al problema del desempleo como un "mal público" que se comparte a nivel internacional, se debe también determinar que en términos de gobernabilidad, los Estados deben asegurar su eficacia para hacerle frente, tomando en cuenta la dinámica de la globalidad que va modificando los contextos nacionales. En ese marco, es fundamental que en los procesos de estabilidad social y de preparación y adaptación gubernamental al cambio, participe la sociedad organizada.

Ante los procesos de cambio de la administración pública, que a su vez implican transformaciones en los gobiernos y en los límites o alcances de los Estados, es un hecho que ante la economía liberal globalizada, la sociedad exige mayor ámbito de participación, lo cual en gran medida ha sido aperturado por los gobiernos debido a la escasez de recursos, entre otras razones. A este respecto Uvalle (2005:31) refiere que en la administración pública se utiliza el previo análisis de los recursos existentes para el abordaje de los asuntos públicos. En este tenor es que actualmente la administración pública pondera la participación de algunas organizaciones de la sociedad civil en la cooperación y solución de los problemas públicos compartidos. Tal planteamiento sugiere la transición de la administración pública a una nueva gobernanza, desde el momento que adopta una postura que favorece las relaciones horizontales de cooperación, abandonando la posición vertical de centralización.

Dicha transición a la que refiere Uvalle conlleva al reconocimiento que debe hacer el Estado con respecto a sus limitaciones en términos de la disposición de recursos financieros, fiscales, legales y operativos. Todo ello para que pueda generar certeza y seguridad en las y los ciudadanos, en un marco de cooperación y responsabilidad pública.

Desde esta perspectiva es fundamental resaltar que al identificar problemas, asuntos y/o males públicos, no debe adjudicársele al gobierno de forma exclusiva, la atención y solución de los mismos ya que encontrándose en proceso de transición constante debido a los cambios que enfrenta, el gobierno debe

interactuar con los grupos sociales involucrados de forma directa, logrando que la sociedad se vea y sienta reconocida por la autoridad en el conjunto de sus demandas y en la priorización de los temas a tratar, atender y solucionar en corresponsabilidad, sumando ya sean recursos financieros u operativos.

Respecto a la vinculación entre la perspectiva de la gobernanza como una nueva forma de gobernar y la gobernabilidad como la suma de elementos como la estabilidad social y política, la capacidad de respuesta gubernamental y la adaptabilidad a los cambios, cabe a lugar referir que "Mientras que la administración pública no provoque la pérdida de identidad que la sociedad necesita tanto en la vida privada como en la vida pública, su actuación no será motivo de irritación y desencanto ciudadano" (Uvalle, 2005:32). Con ello se puede entender que el gobierno siempre estará presente en la atención y resolución de demandas sociales, no como único actor, pero sí el principal como coordinador tanto de los recursos como de la operación, siempre en el marco de la ley. Así "la nueva relación de la administración con el público ciudadano, es propia de tiempos en los cuales la democratización del poder abre más los espacios de comunicación y mayor interacción social." (Uvalle, 2005:34). Desde este enfoque, la acción gubernamental implica la interacción de la sociedad con las instituciones de gobierno en los asuntos públicos focalizados como prioritarios.

En este contexto, visualizando al desempleo como uno de los males públicos (Uvalle, 2005:37,38), desde la administración pública puede ser útil la categoría de gobernanza porque permite enlazar las funciones del gobierno con las aportaciones de la sociedad civil (de los grupos organizados, o los actores involucrados) para sumar recursos y capacidades que hagan frente a los problemas. De esta forma se vincula lo público gubernamental con lo público social, tratando de encontrar soluciones factibles y favorables que a su vez resalten la función gubernamental en su faceta de coordinación y dirección pudiendo la sociedad calificarlo como capaz y eficaz, contribuyendo a una buena gobernabilidad.

Para reforzar este planteamiento se puede acudir a Uvalle (2005:38) cuando señala que "La eficiencia de las instituciones modernas se corrobora cuando las

reglas democráticas de la convivencia son aceptadas como punto meridiano de los consensos, lo cual demuestra la adhesión pacífica de [las y] los ciudadanos y las organizaciones con el orden establecido. Junto a ello, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática tiene como eje primordial la formulación y aplicación de las políticas de desarrollo entendidas como instrumentos de gobierno que permiten la conducción efectiva, flexible y adaptativa de la vida en común" (Uvalle, 2005: 38). Tal referencia se apega a lo planteado por Camou (2001) cuando señala la vinculación de los fines de la gobernabilidad.

La administración y gobernación de los problemas públicos necesariamente se relaciona con el poder público porque en su seno debieron haberse legitimado y en consecuencia debió haberse determinado el marco legal en el que se resolverán.³³

Así, al ser resueltos los problemas comunes, el espacio público o la esfera de lo público, es reevaluado por la sociedad debido a que identifica las ventajas de trabajar con la intervención o en colaboración con el gobierno. Con ello queda claro que en el espacio de lo público es donde se estructuran las soluciones a las demandas generales que llegan a formar parte de la agenda de gobierno, rebasando el espacio de lo privado o de la individualidad.³⁴

Desde una perspectiva sistemática, siendo la potencial falta de empleos dignos y el desempleo, un reflejo del mal ejercicio de lo público estatal, o en otras palabras, un ejemplo del mal manejo de la economía y de la insuficiente satisfacción de la seguridad social que debiera garantizar el Estado, tanto las y los ciudadanos como las y los representantes del mercado, desconfiando del gobierno, se van ganando terreno primero con la exhibición de su descontento y después por su organización

³³ "La administración alude a cómo se ejerce el poder" (Uvalle, 2005:40). A su vez considerando que la vida pública requiere de leyes y beneficios comunes que eviten el conflicto social, o bien que éste se potencialice.

³⁴ "..., las necesidades públicas tienen su origen en las insuficiencias y carencias que los individuos resisten y que con sus recursos y capacidades privados no tienen los elementos materiales ni los recursos financieros para atenderlos." (Aguilera, 2012: 45).

en un grupo de presión que ya no sólo demanda soluciones, sino que plantea opciones de respuesta.

Sin embargo, en el tema del empleo también se ha dado lugar una reacción opuesta a la organización, después de la manifestación del descontento del sector afectado. En otras palabras, dado que las economías han tenido un nimio o nulo crecimiento, no se ha invertido en la generación de empleos, o peor aún, se ha reformado la legislación laboral, en pro de la flexibilización (precarizando el empleo), el sector más afectado ha sido el de las y los jóvenes, quienes al no reconocer utilidad a la formación académica por identificar pocas probabilidades de empleos bien remunerados, toman la determinación de ya no estudiar ni trabajar. Entonces, tal grupo se ubica en una colectividad desalentada que sólo espera a que el escenario mejore.³⁵

Abordando la categoría de gobernanza como vía de contribución a la erradicación del mal público que es el desempleo (que tiene como origen crisis económicas), es posible aludir a Uvalle (2005:46) cuando plantea que en el marco de las transformaciones estructurales derivadas de la globalidad, la administración pública que posibilita que el gobierno actúe a través de sus instituciones debe asumir como reto el aseguramiento de que tanto la sociedad, las instituciones económicas y las y los actores políticos, se desarrollen de tal forma que no perjudiquen el desempeño de la economía del mercado. Mas, a esto se podría agregar que de igual forma se debe velar que las dinámicas de mercado tampoco afecten a la sociedad ni al propio gobierno. En consecuencia, es menester gubernamental encontrar los medios por los cuales se establezca un punto de equilibrio en el que se aliente al mercado y se logre el bienestar común, como lo han hecho algunas regiones de la Unión Europea (Lyon, Turín y Birmingham).

Desde este ámbito, la gobernabilidad se visualiza como una conducción estable tanto de la sociedad como del gobierno y los mercados, en donde los recursos y

³⁵ Tal escenario también está relacionado con el incremento de suicidios en las y los jóvenes, debido a que la falta de oportunidades de buenos empleos que ofrezcan una mejor calidad de vida, se identifica como uno de los factores de riesgo; en consecuencia una de las medidas para prevenir el suicidio es el aumento de atención a las y los jóvenes en el área laboral (Villagómez, Balcázar y Paz: 2001: 1).

las leyes posibilitan la adecuada capacidad de atención. Sin embargo, en esta materia preponderantemente se deben priorizar las políticas de desarrollo con el fin de erradicar las desigualdades generadas por la inadecuada redistribución.³⁶ Resulta fundamental esta relación entre las políticas de desarrollo y la gobernabilidad porque son éstas las que proporcionarán a la sociedad mayormente afectada por los males públicos, el sentido de inclusión y atención.³⁷ Empero, abordando la estrategia por medio de la cual se mantendrá la gobernabilidad o incluso se puede alcanzar una gobernabilidad ideal, se plantea a la gobernanza como esa nueva forma de ejercer el gobierno en la que se implica la apertura gubernamental e inclusión de más actores en la toma de decisiones y en la operatividad de las mismas, además de que también resalta el papel fundamental que el gobierno tiene en ese ejercicio de articulación, ya que es su autoridad la que permite la convergencia de intereses diversos a través del establecimiento de las bases que dan lugar a los procesos de negociación y finalmente a los acuerdos. En suma, sin la dirección y coordinación gubernamental, la gobernanza no sería factible dado que las y los actores involucrados en los asuntos comunes a atender difícilmente podrían determinar las bases, reglas y formas de trabajo para plantear sus puntos de vista, así como negociar estratégicamente en una lógica de "ganar-ganar" (juego de suma cero). Entonces la gobernanza como mecanismo de erradicación del mal público que es el desempleo, debe entenderse como un proceso en el cual el gobierno convoque e incluya no sólo a los grupos afectados, sino también a los que pudiesen contribuir con recursos económicos, fiscales y operativos que dieran lugar a la generación de políticas públicas en materia laboral y de programas locales para

³⁶ En este punto se puede coincidir con Uvalle (2005:47) cuando expresa que las políticas de desarrollo son el centro de la capacidad gubernamental, ya que integran las decisiones, las acciones y el curso que seguirán las políticas que necesariamente se vinculan con lo que él denomina "cuerpo productivo de la sociedad" y no es otra cosa más que la asociación de grupos que generan bienes ya sea económicos o sociales, mismos que contribuyen a la mejora de las condiciones generales de los gobiernos y sus sociedades.

³⁷ De acuerdo con la obra titulada La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, los males públicos son: la pobreza, la exclusión social, la empleomanía, la ineficiencia, la corrupción y la improductividad que afectan tanto la vida privada como la pública y que de ser combatidos ayudaría a la construcción y desarrollo equitativo de la sociedad (Uvalle, 2005: 27,28).

generar empleos. Tal propuesta demuestra que la gobernanza no sólo se deriva de la desconfianza en la capacidad, eficacia y eficiencia gubernamental, sino que también es consecuencia del reconocimiento de que el gobierno no puede de forma unilateral ser la fuente de empleo de toda persona que requiera ser productiva y recibir ingresos a cambio. Asimismo, el gobierno tendría los recursos operativos que le posibilitaran de forma cotidiana revisar el cumplimiento de la normatividad laboral en todas y cada una de las empresas que cuentan con empleadas y empleados que demandan medidas de seguridad e higiene industrial, seguridad social y condiciones laborales propias del trabajo digno o decente.

2.5 EFECTOS DEL DESEMPLEO Y DE LA PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO EN LA GOBERNABILIDAD

El escenario que arroja el análisis del impacto de la crisis financiera de 2008, da cuenta del efecto real que dejó, mismo que se cristalizó y acentuó de manera más evidente en el rubro del empleo, transformándose de *una crisis financiera a una crisis de empleo*, lo cual se podía corroborar en 2009 y 2010 a través de los índices de desempleo global, los cuales llegaban a sus máximos históricos.

En términos de gobernabilidad, esta situación de crisis reveló una incapacidad financiera del Estado para atender los requerimientos ciudadanos, en función del entendimiento del empleo como una actividad necesaria para la vida, como un derecho humano y finalmente como un rubro donde es necesaria la inversión pública, por ende también se evidenció la necesidad de buscar equilibrios en los efectos generados por esa falta de capacidad gubernamental para dar respuesta a las exigencias sociales.

Sin embargo, ese desequilibrio no se regulará en el mercado laboral per sé, debido a que se ha demostrado que “El mercado de trabajo es un instrumento poco eficiente (...). A pesar de todos los esfuerzos de los economistas por mejorar el mecanismo del mercado, la insuficiencia e incapacidad de éste obliga a una

complementariedad] con la reglamentación institucional, [diseñada, implementada y dirigida por el gobierno]" (Reynolds, 1984:19). Tal planteamiento se asemeja al de Roberto Moreno, quien refiere a que el desempleo no se corregirá con el libre mercado, sino que se requiere la intervención estatal (Moreno, 2011:451).

En este contexto se entiende que cuando para unos tiene prioridad la competencia y el desarrollo del mercado, implicando con ello que la normatividad laboral se visualice como una variable a evitar porque inhibe el libre mercado, para otros es de suma importancia que las políticas económicas no omitan la preservación de la seguridad social, para lo cual es de suma importancia el derecho del trabajo (Reynoso, 2006:18) que a su vez lo concibe como un derecho humano.

Bajo esta lógica, a pesar de que "No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, "agenda" de gobierno" (Aguilar, 2003: 24), al tratarse el empleo de un asunto público que demanda prioritariamente la atención gubernamental, se convierte en un asunto de gobierno sobre todo porque en la actualidad el temor a perder el empleo es una preocupación colectiva, en mayor medida porque se fundamenta en la inestabilidad de no tener asegurado un futuro en el ámbito laboral (Tokman, 2004:129). Sin embargo, más que una preocupación, la pérdida del empleo se convirtió en un problema de incertidumbre social, ya que, como el mismo Tokman concluye, su origen deviene de los cambios radicales y ajustes estructurales que se realizaron para hacer frente a la crisis de los ochentas y que hoy se vuelve a manifestar.

Por ello es que no hay que olvidar que aunque los problemas que atiende el gobierno se integran en la agenda de gobierno, originalmente se suscitan en el sistema político, surgiendo de las necesidades o preocupaciones de la ciudadanía y el problema de la falta de empleo, además del de la precarización del mismo, surge justamente de la ciudadanía quien demanda su atención y al no verla resuelta puede generar un conflicto de gobernabilidad, en función del grado de eficacia y eficiencia en el ejercicio gubernamental ante las demandas que la sociedad movilizadora haga, por ello también incidirá el gobierno cuando a través de

sus acciones dé lugar, ya sea a la estabilidad, inestabilidad, equilibrio o desequilibrio, tanto político como social.

Por ello los indicadores básicos que señalan una relación de gobierno efectiva son, por un lado el mantenimiento del orden público y por el otro, el mantenimiento del orden político, por lo que en el rubro del empleo, sí hay una demanda adecuada de ocupación, en comparación con la oferta es muy probable que se mantenga una pacificación social ya que se legitimaría la capacidad de respuesta gubernamental en la erradicación de las brechas económicas sociales.

En el análisis del empleo resulta conveniente seguir la sugerencia de Camou (2001:22), para hacer uso de la categoría de gobernabilidad ideal, porque responde al hecho de considerar implícitos los parámetros de evaluación de la calidad y estado que guarda la acción gubernamental. Pero también resultan útiles las vertientes que manejan Alejandro Ramos y Gerardo Torres (2011: 106,107) primero porque la gobernabilidad refleja la capacidad de ajuste de los gobiernos para afrontar nuevos retos y peticiones sociales, que en este caso sería el generar inversión pública para la creación de nuevas fuentes de empleo, además del incentivo a la inversión privada con el mismo objeto de generar empleo, pero incluyendo los límites legales necesarios para evitar el sobreuso de la flexibilización laboral que no hace más que precarizar el empleo, disminuyendo los salarios e imposibilitando el acceso a la seguridad social. Segundo visualizando a la gobernabilidad como aquella que se sustenta en la acepción democrática, refiriendo que las autoridades se hacen de los medios precisos para no tener que acudir al autoritarismo, lo que conlleva una mejora en el desempeño tanto social como económico, a través del ejercicio político expansivo a los derechos y oportunidades laborales de las y los ciudadanos.

Pero el asunto del desempleo no sólo repercute en la falta de fuente de ingresos para las y los ciudadanos, sino que también puede provocar otros males en las y los individuos, que de igual forma obligan a la intervención gubernamental.³⁸ Uno

³⁸ Datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el suicidio se ha convertido en un problema de salud pública en el mundo, lo cual se debe a que casi un millón de personas se

de estos males es la privación de la vida (el suicidio). De acuerdo con cifras del INEGI, en el 2010 se registraron 5 mil 012 suicidios en México, de los cuales los correspondientes a la población de 12 años en adelante, el 29.6% se encontraba desempleada.

Resulta comprensible que el suicidio en este grupo poblacional sea relevante porque en las y los jóvenes el impacto de la falta de empleos es trascendental ya que justo en esa etapa es cuando se determina la autonomía en la toma de decisiones y en el establecimiento de metas y objetivos a futuro, implicando con ello el asumir mayores responsabilidades, lo cual sumado a factores de inestabilidad familiar, puede llevar a reconocer que no se cuentan con los medios para ejercer la citada autonomía, o en su defecto, que los medios existentes son insuficientes. De esta manera, se tiene que los males privados se convierten en públicos cuando se van generalizando, cuando se hacen comunes a un grupo que comparte ciertas características y a consecuencia de ellas va extendiéndose su padecimiento.

Asimismo, el tema de la falta de empleos dignos también se relaciona con otro asunto que rebasa el ámbito de lo privado al acrecentar cada vez más el número de afectadas y afectados, como lo es la emigración dado que ante la insuficiencia de oportunidades, las personas desempleadas se ven obligadas a buscar fuera de sus lugares de residencia, empleos mejor pagados para seguir manteniendo a sus familias. Entonces, tal relación refuerza el problema del empleo como un asunto público, en el que la población demanda la atención gubernamental. Al respecto Víctor Tokman y Andrés Solimano, (2006:37) plantean que las diferencias en los niveles de vida entre los países se identifican como uno de los factores económicos más sobresalientes a la hora de tomar la decisión de emigrar. En consecuencia, bajo la perspectiva económica, las preferencias de las personas para vivir y trabajar se dan por los países y ciudades donde los ingresos sean más altos que en el país de origen debido a que sus remuneraciones les permitirán

suicidan cada año y se prevé que para el 2020 se susciten 1.5 millones de decesos por esta causa en todo el mundo (INEGI, 2013).

contar con estándares de vida más altos y mayores posibilidades de desarrollo laboral y personal, con impactos extensivos hacia las familias.

Del mismo modo, las y los inmigrantes y emigrantes buscan trabajo asalariado, por ello es que necesariamente comparan la situación del mercado laboral tanto en su país de origen como en aquel donde arriban. Así como los niveles de desempleo y las oportunidades para el trabajo calificado. Por ende, se entiende que la propia ciudadanía se informa acerca de los lugares en los que la atención gubernamental a una necesidad fundamental (la de fomentar la generación de empleos) es efectiva, con relación a los lugares en donde no. En consecuencia, las personas desocupadas se trasladan a esos destinos, situación que con el tiempo llevará a una sobre oferta de mano de obra, obligando a los gobiernos a actuar en consecuencia para contener un déficit de gobernabilidad en la materia.

Conclusiones:

Derivado del análisis de las diversas referencias teóricas del empleo fue posible determinar que el tema no había sido revisado desde una perspectiva de la Administración Pública, puntualmente haciendo uso de la categoría teórica de la gobernabilidad, a partir de la cual se puede visualizar como un asunto público, desde sus manifestaciones negativas, reflejadas a través del desempleo y la precarización, que al ser identificados como problemas sociales y de mercado que afectan la estabilidad política y también cuestionan el nivel de efectividad gubernamental, se pueden definir como males públicos porque además expresan un perjuicio de varios grupos sociales que al pasar del tiempo van compartiendo y maximizando su descontento, inconformidad o necesidad, hasta convertirlo en un tema de Agenda de Gobierno.

En este sentido, ante el reconocimiento de que el desempleo no se corregirá por medio de la dinámica del mercado laboral (equilibrio en la oferta y demanda), debe plantearse la obligatoriedad de los Estados para intervenir a través de políticas

públicas y programas laborales que por encima de la flexibilización que vulnera cada vez más la seguridad social y los niveles de ingreso, privilegie el trabajo decente o trabajo digno. Sobre todo porque es el Estado, por medio de sus instituciones, quien tiene los mayores recursos, principalmente el de coordinación en el marco de la legalidad, de los actores que pueden intervenir para acrecentar las oportunidades de empleos que cuenten con protección social.

Finalmente, el estudio del empleo como asunto público resulta ser una perspectiva novedosa que puede ser de utilidad para la definición de los grupos actores a considerar en las acciones de respuesta a la demanda de generación de fuentes de ingreso, formales y legales, así como para la erradicación del desempleo y de la precarización del mismo, particularmente si se parte de la focalización de los grupos más vulnerables afectados por estos males públicos. Donde cabe señalar que es más fácil precisar qué población se ve mayormente afectada, a través de indicadores que señalan, por ejemplo, que las y los jóvenes son uno de los grupos más afectados cuando se relaciona que una de las posibles causas del incremento de los suicidios, es la desesperanza que tienen al no contar con empleos que les permitan ejercer su autonomía de decisión e irse haciendo de los medios que les otorguen estabilidad económica y un desarrollo de vida con la cobertura de sus necesidades básicas.

CAPÍTULO 3: PANORAMA DEL EMPLEO EN EL MUNDO, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES: BANCO MUNDIAL Y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

“La garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo... [asegura a las y] los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano”.

Declaración de la OIT, referente a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.

El empleo es la fuente principal de ingresos que posibilitan a las y los trabajadores contribuir a la productividad nacional a través del consumo de productos y servicios, lo que va estrechamente relacionado con el crecimiento y desarrollo económicos, pues entre más significativos sean éstos, mayores ventajas debería tener el mercado del trabajo.

Sin embargo, teniendo en cuenta la complejidad de la globalidad es imprescindible considerar los actuales modelos económicos mundiales, en virtud de la inserción de México en las relaciones internacionales y su condición activa en la globalización económico-financiera, lo cual obliga al país a asumir y a aplicar patrones e instrumentos vigentes en otros países (Kurczyn , 2001:33).

De ahí la importancia de conocer cuáles son las concepciones y recomendaciones que hacen sobre el empleo dos de las principales organizaciones internacionales con mayor influencia sobre los temas de desarrollo económico (necesariamente relacionados con el empleo), a partir del examen de documentos actuales, principalmente de las dos últimas décadas, en los que se mencionan los elementos fundamentales del empleo, destacando que en los mismos no solo se manifiestan posiciones teóricas sino que se incluyen propuestas que tienen efectos a nivel mundial.

Es por ello que en adelante expondré una evaluación de los diagnósticos globales que hacen organizaciones como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en materia de empleo. Mas, cabe precisar que el interés se centra en las cuestiones más generales del empleo, no así en especificidades como pudiera ser el trabajo en el sector agrícola, o en el sector servicios, ya que en apego a la perspectiva internacional, también hay que reconocer las particularidades que sobre este tema tienen los países.

Cabe destacar que las organizaciones en cuestión son consideradas en esta investigación porque se trata de entes que fueron creados para formular soluciones al mundo, lo cual claramente hacen desde diversas perspectivas respectivamente, partiendo de su razón de ser y que en el caso del empleo, debido a la existencia de un mercado laboral globalizado, es imprescindible conocer sus diagnósticos y propuestas.

Finalmente, en este capítulo se plantearán y contrastarán algunos de los más relevantes análisis que han hecho el BM y la OCDE sobre el tema del empleo en el mundo, así como sus respectivas recomendaciones y estrategias sugeridas para que sus países miembros puedan enfrentar sus característicos y específicos problemas en la materia.

3.1 SINOPSIS HISTÓRICA DE CÓMO SURGE LA PREOCUPACIÓN POR EL EMPLEO, TANTO EN EL BANCO MUNDIAL COMO EN LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La década de los cuarenta del siglo XX demandaba recuperación y reconstrucción, por ello es que surgieron instituciones como el Banco Mundial, que de origen se visualizaba como una herramienta de apoyo para tal fin, enfatizando sus acciones

en pro del desarrollo.³⁹ Sin embargo, al paso de tiempo se fue reestructurando en su quehacer, más específicamente, en sus alcances, pues a partir de la segunda parte de los cincuenta va modificando su enfoque al interesarse por los países periféricos del sistema capitalista, o bien por los países entonces denominados del "Tercer Mundo" que impulsaban modelos económicos a favor del desarrollo de los mercados nacionales y la sustitución de importaciones; ante estos hechos el BM toma una postura y con el fin de promover el aumento de la producción agrícola, propone lo que en ese entonces se conoció como "revolución verde" (Godio, 2002:5).⁴⁰

Asimismo, bajo este contexto se originó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en abril de 1948, con el objeto de llevar a cabo los estudios técnicos que permitieran aplicar los fondos destinados a la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial (EEC, 1948). Sin embargo, en 1961 lograda su principal misión, esta organización es sustituida por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁴¹ porque a partir de entonces renovó sus objetivos, dentro de los cuales destacan:

- Alcanzar los grados máximos de crecimiento económico y empleo, en los países miembros, salvaguardando la estabilidad financiera.
- Elevar el nivel de vida de los países miembros.
- Contribuir a la expansión económica internacional, fomentando el comercio mundial multilateral, en apego al Derecho Internacional.

³⁹ Después de la Segunda Guerra Mundial, surge el objetivo de reconstruir a Europa, por ello a su nacimiento, el Banco Mundial se denominó Banco Internacional para la Reconstrucción, con la premisa de impedir depresiones futuras. Fue fundado en 1944, pero su misión se ha ido transformando de ser el facilitador para la reconstrucción y desarrollo durante la posguerra hasta, en la actualidad acabar con la pobreza extrema a través de un proceso de globalización inclusivo y sostenible (BM, 2014).

⁴⁰ En la actualidad el Banco Mundial se integra por 188 países que primero debieron haberse adherido al Fondo Monetario Internacional (BM, 2014).

⁴¹ Reestructurada como tal, en 1961, con el objeto de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, la OCDE ofrece un foro para que los gobiernos trabajen en conjunto, compartiendo experiencias y buscando soluciones a problemas en común, identificando las causas que generan cambios económicos, sociales y ambientales, para finalmente fijar estándares internacionales que sean tomados en cuenta en las políticas públicas (OCDE, 2014).

Sin embargo, pese a que la OCDE ya había señalado en 1961 que le interesaba promover el crecimiento y el empleo, de 1970 a 1990 no se encuentran publicaciones con recomendaciones acerca del empleo a nivel mundial, emitidas por esta institución.⁴²

Siendo así, para finales de la década de los setenta, habiéndose dado lugar la segunda ola de la mundialización de la economía (mejor conocida como globalización), misma que se apoyó en el florecimiento de la informática, las comunicaciones y la tecnología, el Banco Mundial comenzó a poner atención en los procesos de trabajo, donde se empezó a sustituir el fordismo por el toyotismo, con miras a incrementar la productividad y las ganancias.

Asimismo, en los términos de esta investigación, resulta relevante que a consecuencia de esta ola de la economía global, se constituyó el G7 ⁴³ y entonces se puso de moda el término de “flexibilidad”, el cual resultó fácil de adaptar a los contextos de crisis, lo cual se corrobora justamente cuando en las décadas de los ochenta y los noventa, el BM atendiendo a las crisis de deuda de América Latina, emite recomendaciones para que los países puedan administrar las mismas, sugiriendo políticas de ajuste como la flexibilidad laboral y programas en pro de fortalecer los cambios en las instituciones empresariales, políticas y sindicales, entre otras con el fin de proporcionar sustento económico a las políticas financieras y monetarias que impulsaba el Fondo Monetario Internacional. Pero también continuó promoviendo los programas de combate a la pobreza (Giodio, 2002:6).

En este punto, cabe hacer mención de que los préstamos que hacía el BM estaban y siguen estando condicionados a reorientar las políticas macroeconómicas conforme a sus intereses. En otras palabras, la condición para

⁴² La OCDE negó el acceso a nuevos miembros durante dos décadas para renovar su apertura a partir de 1994, argumentando que quiere dar cabida a los países en vías de desarrollo que llevaron a cabo reformas económicas a finales de 1980, con el fin de que éstos compartieran sus principios (SRE, 2014).

⁴³ Integrado por Alemania, Estados Unidos, Italia, Japón, Reino Unido, Canadá y Francia, se establece en 1973 a petición de George Shultz, Secretario del Tesoro estadounidense.

la obtención de un préstamo es el acuerdo de estabilización económica, por ello es que si no se lograba ésta, los recursos podían interrumpirse. Gracias a la puesta en marcha de esta dinámica, el BM tiene cabida (para ser tomado en cuenta) en diversas reformas estructurales en materia de salud, desarrollo industrial, agricultura y medio ambiente.

Por su parte la OCDE, además de ser una organización de menores dimensiones y alcances, por el número de países que la integran, se diferencia también del Banco Mundial porque dentro de sus propósitos no está el de financiar o emitir préstamos para la implementación de las reformas o sugerencias que emite, cosa que sí hace el BM. Mas no por ello tienen menor impacto sus publicaciones.

El interés tanto del BM como de la OCDE con relación al tema del empleo tiene estrecha relación con el reconocimiento de la situación laboral del mundo, específicamente con los cambios en la división internacional del trabajo lo cual se corrobora con las publicaciones de ambas instituciones, a partir de mediados de la década de los 90s, partiendo del hecho de que para 1995, el 61% de la población activa de los países pobres, trabajaba en la agricultura, mientras que el 22% trabajaba en el sector rural no agrícola y el sector informal y el 25% tenía trabajos formales (con contratos). Para los países de ingreso mediano, el 29% trabajaba en la explotación agrícola, el 18% en la informalidad (tanto en zonas urbanas como rurales), 46% tenía empleo remunerado en la industria y en el sector servicios. En los países ricos, la mayoría de la población trabajaba en el sector formal de la economía, sólo un 4% en la agricultura, 27% en la industria y el 60% en el sector servicios (BM, 1995: 1). Todo ello porque para muchos países a partir de entonces la situación económica mundial y su crecimiento poblacional pronosticaba la eliminación de empleos y la reducción de salarios y de pensiones debido a la intensificación del avance tecnológico y la proliferación de las relaciones internacionales, (BM, 1995: 2, 3). En consecuencia debían comenzarse a estudiar las posibles alternativas de redistribución del trabajo y en función de ello se podrían emitir recomendaciones para implementar medidas por parte de los

Estados que requerían un medio internacional estable y políticas internas para reducir la pobreza y la desigualdad.

Derivado de todas las acciones desarrolladas por el BM, en las que se identifica el interés por el tema del empleo, conforme se fue globalizando cada vez más la economía, esta Institución decidió publicar su Informe de 1995 en el que pretendió ubicar el papel de los mercados de trabajo en las economías. El documento se denomina “Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada” y en él se estructuran cinco partes en las que se abordan: I.- Las estrategias de desarrollo para beneficio de las y los trabajadores, II.- La integración internacional como oportunidad para las y los trabajadores, III.- La inversión gubernamental en los mercados de trabajo, IV.- Las políticas auxiliares para las y los trabajadores en épocas de cambio y V.- Las perspectivas en el siglo XXI para las y los trabajadores.⁴⁴ Donde también resalta el reconocimiento de que se estaba dando lugar una serie de cambios relevantes en la división internacional del trabajo, lo cual obligaba a los gobiernos de los países miembros a hacer frente a dichos cambios a través de la implementación de las reformas pertinentes que dieran cabida a las nuevas demandas tanto de productividad como de adopción de políticas útiles para el aprovechamiento de la fuerza laboral capacitada.

3.2 CONCEPCIÓN E IMPORTANCIA Y JERARQUIZACIÓN DE LOS EMPLEOS, DE ACUERDO A LAS TESIS DEL BANCO MUNDIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

⁴⁴ Es preciso señalar que para 1995 el BM se preocupa por el empleo porque lo reconoce como una fuente de seguridad para las y los individuos, pues años previos se interesaba más por la economía y por los mercados que contribuyesen a su mejora, tal como lo manifiesta en sus Informes, por ejemplo: El Informe sobre el desarrollo mundial 2009, titulado Una nueva geografía económica. El Informe sobre el desarrollo mundial 2006, llamado Equidad y Desarrollo, y El Informe sobre el desarrollo mundial 2001, titulado Lucha contra la pobreza. Panorama general. Así como los Informes de los años 1983, 1985, 1986 y 1987 dedicados “al diseño de las reformas sectoriales que los países en desarrollo [deberían] realizar en materia de precios, comercio, impuestos e instituciones” (Lerner, 2009: 43).

En la actualidad, el Banco Mundial sitúa al empleo en el centro de la atención mundial, en tanto lo considera como la piedra angular del desarrollo económico y social, ya que ofrece los medios de subsistencia que posibilitan a las personas incrementar su nivel de vida y abandonar la pobreza, lo cual deja plasmado en el “Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Empleo, panorama general”.

Siendo de tal forma, la conveniencia de acudir al análisis de este Informe de 2013, se deriva de su perspectiva integralista debido a que toca el tema desde diversos enfoques, con una vista más crítica y reveladora, en la que el trabajo tiene un valor esencial considerándolo como la piedra angular para el desarrollo económico, aún en un escenario de constantes cambios en el que las tendencias de principios de los 90s fueron hacia la disminución de la intervención estatal en los mercados y hacia la integración del comercio, además del intercambio de tecnología e información.

Así pues, a decir de la actual dirección del Banco Mundial (2013: 2,3), "no hay mejor política social que un empleo digno y de calidad ya que el trabajo es la principal fuente de ingresos de la mayoría de la población y por tanto será a través de la generación de empleos productivos como se abatirán la pobreza y la desigualdad".

Al respecto de la concepción actual del empleo, el BM (2012:5) señala que para el 2013, la mayoría de las instituciones referían al mismo cuando se trataba de describir lo que las personas realizan para ganarse la vida, lo cual varía de individuo en individuo y de país a país. Sin embargo, todas las concepciones apuntan a que las y los trabajadores son valorados en función de la actividad que desarrollan. Tal razonamiento por parte del BM implica que el empleo deje de definirse desde la concepción meramente estadística “conjunto de tareas y funciones que desempeña una persona para su empleador o empleadora”, para abordarse desde una perspectiva más humanista que obviamente se apega a derecho, tomando en cuenta los derechos humanos fundamentales impulsados por la ONU y la OIT; así pues, con tales elementos el BM define al empleo como

“una actividad que genera ingresos monetarios o en especie, sin infringir los derechos humanos”.

Tal definición deja entrever que para esta institución dedicada a la emisión de recomendaciones y préstamos para la recuperación económica mundial, en el siglo XXI, el empleo no es sólo un indicador de crecimiento o una actividad contributiva al desarrollo comercial entre países. Se trata más bien de la piedra angular para el desarrollo social, atendiendo en primera instancia al medio que permita evitar los confrontamientos sociales porque posibilita a las personas mantenerse en una situación de estabilidad económica que les da acceso a las instancias que cubran sus necesidades básicas, además de que les da oportunidad de interactuar con otras personas que también trabajan y que al coincidir en el desarrollo de determinadas tareas, pueden compartir ideas e ir creando redes.

A partir de la publicación que retoma al empleo como el principal generador de desarrollo, el BM abandona la postura que manejó durante las últimas décadas del Siglo XX, emitiendo recomendaciones que todos los países debieran de adoptar para lograr un real crecimiento y mejoramiento en materia de empleo, pero sólo desde un enfoque economicista y mercantil, para dar lugar a un planteamiento más realista en el que reconoce las diferencias que enfrenta cada país y que le lleva a optar por soluciones diversas a la hora de poner en marcha sus políticas tanto de desarrollo económico como de empleo. Sin embargo, también se identifican líneas constantes o recomendaciones generales que responden a la necesidad de la apertura comercial ante un mercado globalizado y a la necesidad de garantizar las condiciones mínimas de seguridad para fomentar la inversión tanto interna como externa.⁴⁵

Para el BM (2012: 15), un buen empleo es "aquel que proporciona un mayor bienestar a la persona que lo ejerce". Pero, asimismo, un buen empleo es aquel que beneficia el desarrollo porque genera mayor valor para la sociedad, lo cual es

⁴⁵ Precisamente analizar tales recomendaciones generales, sin ignorar las diferencias en los planteamientos de estas organizaciones constituye uno de los objetivos de este capítulo.

más complicado de encajar si se alude a su planteamiento de que los empleos más importantes pueden serlo bajo tales condiciones, o bien en otras pueden ser los que ayuden a disminuir la pobreza, o aquellos que atenúen los conflictos, etc (BM, 2012: 17).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico considera que el trabajo proporciona a las y los individuos, beneficios económicos, pero también sirve para crear un sentido de pertenencia a la sociedad, al fortalecimiento del autoestima y al desarrollo de capacidades y competencias. Con ello la OCDE justifica la existencia de países ricos, sanos y estables políticamente, ya que las sociedades de éstos cuentan con altos niveles de empleo (OCDE, 2014).

Desde su fundación, la OCDE ha ayudado a los gobiernos en el diseño de políticas para elevar la calidad de vida de sus ciudadanas y ciudadanos. En el 2000, antes de la crisis financiero-laboral, vaticinaba que las economías occidentales tendrían un gran auge y verían un nuevo amanecer en sus crecimientos económicos, pero en el 2001 reconoció que la desaceleración estadounidense tendría un efecto a nivel mundial, principalmente en lo que refería al repliegue de las empresas de información y tecnología de comunicaciones. De tal realidad publicó el documento “The New Economy” donde emitió sugerencias con el fin de que los gobiernos de los países miembros no se dejaran llevar ni por la euforia ni por el pesar, sino que actuaran sobre los hechos.

Para ello trató de demostrar que si bien la tecnología ya tenía un uso generalizado en las economías y sociedades, por sí sola no era la razón de un rápido crecimiento. Partiendo de esta realidad, la conclusión de la diversidad en el crecimiento económico de los varios países, fue que: “el factor fundamental para conseguir crecimiento es la forma en la que se aplica la tecnología en el trabajo y no la tecnología per sé”. Entonces, la estrategia recomendada en la Nueva Economía consistía en adoptar cinco rubros de acción:

1.- Impulsar la formación de Capital humano, 2.-Propiciar la Innovación, 3.- Fomentar el Espíritu empresarial, 4.-Implementar Políticas para movilizar la mano de obra y 5.- Auspiciar el Aumento de la inversión en el largo plazo.

Tales rubros debían descansar en una plataforma de estabilidad macroeconómica, apertura y competencia, así como en sólidas instituciones económicas y sociales, además de una fundamental protección social (OECD, 2001). Sin embargo, acaecida la crisis del 2008, los planteamientos debieron ser modificados debido a que las condiciones requeridas para los cinco rubros habían sido trastocadas al tener lugar los periodos de recesión.

Recientemente, específicamente a partir del 2013 esta organización ha participado intensamente en el debate sobre la medición del bienestar. Para ello se ha enfocado en 11 temas que reflejan los rubros que le parecen esenciales para el bienestar en términos de condiciones materiales de vida (vivienda, ingresos, puestos de trabajo) y la calidad de vida (de la comunidad, educación, medio ambiente, gobierno, salud, la seguridad y el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar)⁴⁶.

Para analizar el tema de Empleo, la OCDE se basa en cuatro medidas diferentes: la tasa de empleo, ingresos personales, la tasa de desempleo a largo plazo y la seguridad del empleo. Y a su vez establece 53 indicadores en los que, para cada uno lleva a cabo la comparación de los resultados para hombres y para mujeres, tomando en consideración la influencia de su condición social y económica.

Para la OCDE, las tasas de empleo son una medida del grado de utilización de los recursos laborales disponibles. Los ingresos personales derivan de las percepciones que obtienen las y los trabajadores por prestar sus servicios. Las tasas de desempleo a largo plazo abordan a las personas que después de buscar empleo activamente por más de un año no lo han conseguido debido a causas

⁴⁶ Los temas de interés para la OCDE son: Vivienda, Ingresos, Trabajos, Comunidad-sociedad, Educación, Desarrollo, Participación ciudadana, Salud, Calidad de vida, Seguridad, y Trabajo-Balance de vida.

multifactoriales. Finalmente la seguridad en el empleo refiere a la protección social con la que pueden o no contar las y los trabajadores.

De acuerdo con esta institución, todas las medidas anteriores se ven afectadas de manera significativa por las políticas gubernamentales, especialmente con respecto a la educación superior, a la ayuda que los programas gubernamentales representan en los ingresos y a las políticas que faciliten el empleo de las mujeres y los grupos desfavorecidos (OECD, 20014:132).

En virtud de la relevancia que las dos instituciones atribuyen al rubro del empleo reconocen que hay mucho por hacer en dicho rubro a nivel internacional, sobre todo en el trabajo que implica la determinación de los empleos productivos y los que no lo son, o bien, como ambas instituciones lo señalan, “los empleos que se deben eliminar y los que se deben promover, de acuerdo con su utilidad y productividad, tanto nacional como internacional”. Ante lo cual, en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 2013, el BM es más específico en el reconocimiento de las diferencias que obligan a tomar medidas distintas en cada país, para lo cual precisa: "Diversos programas relativos al empleo conllevan diversas prioridades de políticas" (BM, 2012: 30).

Con esta premisa el BM reconoce que los desafíos en materia de empleo no son los mismos en todos los países y regiones, ya que los empleos en el rubro de las exportaciones e importaciones pueden ser los más relevantes en un contexto determinado, pero en otro pueden ser los empleos que sirvan para reducir la pobreza o atenuar los conflictos.

Con fundamento en lo anterior, el BM (2009: 18,19) elabora una tipología de los empleos productivos que se requieren impulsar en diferentes tipos de países y señala políticas que pueden servir para impulsar tales tipos de empleo:

- Empleos productivos en Países agrícolas.- En este tipo de países se debe promover la urbanización y el abandono de las condiciones que generan pobreza. Para ello se debe destinar a menos trabajadoras y trabajadores del campo (cada vez con mayor especialización) para lograr que las ciudades sean

más funcionales y dinámicas en su economía, aprovechando los beneficios de la aglomeración (población que consume las novedades) y de la integración mundial (que permita conocer cuáles son esas novedades).

- Empleos productivos en Países en proceso de urbanización.- En los países en los que ya se logró el incremento de la productividad agrícola y se liberó una gran cantidad de personas de esa actividad, se deberán fomentar los empleos relacionados con los sectores de exportación de alto valor añadido.

- Empleos productivos en Países con un creciente sector formal.- En estos países la mayoría de la población se encuentra concentrada en las zonas urbanas donde existen grandes instituciones y programas sociales que proporcionan cobertura, por ello es que se debe poner especial énfasis en las y los trabajadores que no cuentan con dicha cobertura por encontrarse en el sector informal. La prioridad es que los empleos informales se puedan formalizar sin encarecer la mano de obra y con ello logren reducir la brecha que existe entre quienes se benefician de las instituciones formales y quienes no.

- Empleos productivos en Países con elevado desempleo juvenil.- En los países donde existe este problema se debe reconocer que en gran medida es un conflicto del mercado lo que da lugar a la falta de empleo para las y los jóvenes. Ante esto se deben eliminar los empleos en los que se otorgan privilegios indiscriminados para ingresar a la actividad empresarial. Asimismo, se deben generar empleos que proporcionen oportunidades acordes a la preparación que se ha recibido y que es apta para la competencia.

- Empleos productivos en Países con poblaciones viejas.- Cuando un país sufre los efectos de la disminución de la población activa se pueden implementar empleos que propicien un envejecimiento activo y que garanticen a las y los trabajadores más productivos el aprovechamiento de su alta capacidad en un buen trabajo. En otras palabras, se trata de prolongar la edad de jubilación para ampliar la vida laboral productiva de la población.

- Empleos productivos en Países ricos en recursos.- En estos países se deben promover empleos en donde se pudiesen obtener ingresos considerables en las divisas apoyando la diversificación de las exportaciones.
- Empleos productivos en Pequeños países insulares.- Aquí, dichos empleos son aquellos en los que las y los trabajadores se deben formar para contar con una muy buena preparación y capacitación en el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y así explotar el sector del turismo.
- Empleos productivos en Países afectados por los conflictos.- El énfasis en la generación de empleos en este tipo de países se hace en buscar aquellos relacionados con erradicar la delincuencia, por ende, mediante adecuadas políticas laborales se trataría de captar a las y los excombatientes o las y los jóvenes identificados como susceptibles de participar en actos violentos.

Para cerrar este apartado en el que se plantean las concepciones que tienen tanto el BM como la OCDE al respecto del empleo, cabría señalar que los diagnósticos del Banco Mundial se pueden consultar con la característica de que sus recomendaciones son de mayor amplitud con relación al número de países que lo integran, condición que resalta aún más cuando se reconoce que ambas instituciones no sólo cuentan con estudios y análisis de su propia autoría, sino que se auxilian de otras y otros autores. Tratándose del Banco como autor intelectual se ha apoyado de investigadores como Bhagwati, Corden, Krueger, Lettles y Bela Balassa, entre otros, quienes también han sido las y los generadores de algunas de las ideas que permitieron al BM diseñar las estrategias de ajuste que proponía, con lo cual se demuestra que esta institución “al igual que otros protagonistas políticos-traslada ideas del mundo académico al ámbito político” (Lerner, 2009: 47).⁴⁷

Por su parte la OCDE, tomando en cuenta sus últimos diagnósticos acepta que antes de aseverar una estrategia de implementación como solución a la crisis del empleo, es necesario que se lleven a cabo más estudios por medio de los cuales

⁴⁷ De igual forma, también “ha apoyado iniciativas para que nuevas estrategias y requerimientos de cambio se diseñen fuera de él, en medios profesionales y en las universidades, sedes regulares de la innovación” (Lerner, 2009: 50).

se conozcan los resultados obtenidos hasta hoy y para ello en el documento *Connecting People with Jobs, Activation Policies in the United Kingdom*, da cuenta de estar llevando a cabo una nueva revisión de las políticas de activación para fomentar una mayor participación en el mercado laboral de todos los grupos en la sociedad, con especial énfasis en los grupos más desfavorecidos que se enfrentan a las mayores barreras y desincentivos a la búsqueda de trabajo. Como parte de tal revisión la OCDE señala que pretende incluir un estudio por país, con el objeto de proporcionar un análisis y evaluación del resultado que las políticas de activación sugeridas están generando en los países de la OCDE y cómo se están desempeñando en el fomento de los mercados laborales, con miras a que sean más incluyentes y favorezcan a los grupos de la sociedad para entrar a vivir productiva y gratificadamente puestos de trabajo. Por lo que para el segundo semestre del 2014, el informe para el Reino Unido es el primer estudio de varios de los países que pretende realizar con este enfoque.

3.3 PROPUESTAS HOMOGÉNEAS QUE SOBRE EL EMPLEO HAN EMITIDO EL BANCO MUNDIAL Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. DIFERENCIAS EN LOS ANÁLISIS Y EN ALGUNOS CAMINOS A SEGUIR

Como se detalló en la introducción de este capítulo, es primordial analizar a partir de los documentos más recientemente publicados tanto por el Banco Mundial como por la OCDE para que en función de ello se pueda llevar a cabo una comparación de los diagnósticos que ambas instituciones han realizado en torno al empleo, las políticas que han recomendado para contrarrestar los problemas identificados. Pero planteando a la vez las diferencias en los análisis y en algunos caminos que las dos instituciones sugieren para poner en práctica dichas políticas.

Para comenzar con esta labor se puede empezar con el reconocimiento actual que hace el BM sobre que, bajo el esquema de economías globalizadas, los empleos considerados como relevantes son aquellos que están conectados con los

mercados mundiales, ya que de esta forma se pueden atraer nuevos adelantos tecnológicos y conocimientos de gestión, contribuyendo a erradicar entornos turbulentos a través del restablecimiento de la paz. Por ende, los países que aún mantienen esquemas de privilegios locales que no tienen justificación, en opinión del BM deben optar por deslindarse de esas cargas que menoscaban las oportunidades de las mayorías para encontrar empleos bien remunerados.

Por su parte, la OCDE es parcialmente coincidente con este planteamiento ya que se reconoce consciente de la globalización económica de los mercados laborales, y bajo tal hecho considera que la calidad y la adaptabilidad de la mano de obra es un factor clave para lograr un ambiente favorable para las empresas (nacionales y extranjeras) que permita un crecimiento a través de nuevas inversiones que consideren las circunstancias internacionales cambiantes (OCDE, 2012:2). Empero, al igual que el BM esta organización señala que no se puede estandarizar una importancia global de los recursos humanos disponibles en el mercado laboral, porque la importancia dependerá en realidad de las condiciones de cada país, o más específicamente, de su estructura económica, sobre todo porque para algunos países la recuperación después de la crisis de 2008, ha sido débil e incluso unos han vuelto a la recesión.⁴⁸ Por ello es que para la OCDE el especial interés en el tema del empleo debe hacerse en su relación con la formación de las y los trabajadores, ya que en este sentido el empleo es aquel en donde hay un desarrollo de los recursos humanos y donde las políticas se deben orientar a elevar la calidad de la fuerza laboral y a la regulación del mercado de trabajo.

En los apartados siguientes se analizan las políticas que en opinión del BM y de la OCDE, se deben privilegiar en el rubro del empleo en el mundo actual y se explicarán los desacuerdos en los planteamientos que realizan las dos instituciones para validar y legitimar la importancia de tales políticas, así como las diferencias en los caminos a seguir para avanzar en éstas.

⁴⁸ De acuerdo con la OCDE, la tasa de desempleo en los países que la integran, fue de 7.6% a principios de 2014, cifra que le lleva a suponer que alrededor de 46.2 millones de personas no tenían empleo, cantidad que rebasa con 11.5 millones a las y los desempleados del comienzo de la crisis (OCDE, 2014).

3.3.1 El impulso a la flexibilización laboral

El Banco Mundial, sobre el tema de la flexibilización, refiere puntualmente a los beneficios o perjuicios que genera en el mercado laboral, aludiendo a que lo más relevante son las normas aplicables a las y los trabajadores contratados de forma temporal o un periodo de tiempo determinado, ya que desde su perspectiva, cuando estas modalidades están restringidas por los gobiernos, se obliga a las y los empleadores a incrementar los costos, debido a que usan los contratos indefinidos. A este respecto señala: “[las y] los empleadores gozan de flexibilidad para dar por terminada la relación de trabajo con [las y] los empleados a tiempo determinado (una vez finalizado dicho tiempo) y con [las y] los empleados temporales de agencia.” Por ende, las restricciones permisibles serían hacia el tipo de trabajo (profesionistas, oficios, etc.), hacia el número de renovaciones y hacia la temporalidad máxima permitida. A tales modalidades el BM las reconoce como “contratación no estándar” (BM, 2002: 2,3), las cuales propone con el fin de que se minimicen los costos para aquellas personas que invierten en la creación de nuevos puestos de trabajo, sin la preocupación de que se les pueda demandar por compensaciones extras.

En este sentido, el BM señala que un rubro trascendental en el que se debe aplicar la flexibilización es en el de la “terminación de las relaciones de trabajo” pues los modelos tradicionales implican una dificultad mayor, en costos, para las y los empleadores, en caso de que den por terminada la relación de trabajo con una o un trabajador con contrato indefinido. Aunque, en este mismo sentido, las restricciones pueden ser también: las indemnizaciones obligatorias, los procedimientos administrativos derivados de la notificación y los requisitos de preaviso, en algunos casos también se incluye la aprobación sindical (BM, 2002: 3, 4).

Asimismo, el BM se postula por el impulso de la flexibilización, principalmente porque a su entender, “la adopción de unas disposiciones más flexibles puede facilitar la adaptación a las posibles crisis macroeconómicas” (BM, 2002: 5,6). En otras palabras, la protección a la seguridad laboral más allá de incrementar la

estabilidad en el empleo, da lugar al aumento del desempleo de larga duración ya que existen menos oportunidades de crear empleos formales, afectando principalmente a los grupos vulnerables de mujeres y jóvenes, además de aquellas personas con escasa educación.⁴⁹ Lo cual se contrapone a los efectos reales de la flexibilización laboral, ya que provoca incertidumbre ante la falta de certeza en la estabilidad laboral, en la reducción de los ingresos obtenidos por prestar servicios, ante la falta de cobertura en la seguridad social (que conlleva a que las y los trabajadores tengan que destinar parte de sus ingresos para afrontar gastos relacionados con la atención médica, por ejemplo). Condiciones que pueden llevar a la generalización del malestar de quienes en el ámbito privado padecen los efectos negativos de la precarización y con ello ir generando déficit de gobernabilidad.

Con relación al fomento de la formalidad, como medida de flexibilización el Banco Mundial señala la importancia de los sistemas de seguridad social, los cuales principalmente en América Latina se han derivado de las luchas de grupos fuertemente organizados (como las organizaciones sindicales) que por ello mismo sólo han beneficiado a las y los trabajadores formales, omitiendo a grupos que en la actualidad se enfrentan a otra realidad laboral (BM, 2013: 22, 23).⁵⁰ Entonces, sobre este tema la recomendación es flexibilizar la legislación para que se aperture la seguridad social hacia los esquemas no contributivos, es decir, que la

⁴⁹ De acuerdo con el BM (2002: 5) “la investigación empírica demuestra que las disposiciones de protección del empleo pueden tener repercusiones en el empleo y en la dinámica del mercado laboral (por ejemplo, rotación de personal, creación/destrucción de empleo, respuesta a la crisis, etc.). Mas, en este sentido, cabe señalar que conforme a su más reciente publicación en materia de empleo, esta institución reconoce que dependerá de las condiciones nacionales, si es factible y provechoso que se proteja o se flexibilice. Aunque, refiriéndose a los grupos vulnerables citados, es constante la recomendación de la flexibilización, en cuanto a la reducción de las horas laborales, a los trabajos temporales y a aquellos empleos en los que el principal objetivo es capacitar y dotar de experiencia.

⁵⁰ Por ello es que en la publicación “Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina” el BM refiere a los sistemas de pensiones como uno de los aspectos fundamentales de la Seguridad Social, que se adoptando parcialmente en la región para surgir como un esquema de financiamiento contributivo, que establece mecanismos de contribución de la población activa laboralmente y que es destinada al financiamiento del beneficio recibido al momento del retiro, ya sea a través de regímenes de reparto o de capitalización, sin embargo al estar vinculados con requerimientos de elegibilidad, se relacionan también con la historia laboral de las y los trabajadores, pero dejan fuera a todos los grupos que se desempeñan en la informalidad (BM:2013:23).

población laboral informal pueda contratar su propio régimen y realizar sus aportaciones sin que se le condicione a un historial laboral o a un patrón que le registre y también contribuya, sino que pueda hacerlo directamente a través de sus aportaciones individuales.

Como otra alternativa de flexibilización, en el Informe de Desarrollo 2013, el BM (2012:36), plantea lo que denomina fomento del “espíritu empresarial” con el que se promueva la creación de pequeñas y medianas empresas, a las que se les debe brindar un ambiente con amplias posibilidades de crecimiento. En otras palabras, tal planteamiento sugiere el “autoempleo” también denominado “trabajo por cuenta propia”, para lo cual se propone legislación que termine con los privilegios para unas o unos cuantos y también permita la captación y adopción de nuevas prácticas de gestión, ya que para esta Institución dichas prácticas son útiles en el análisis de la productividad de las empresas, pues conforme a su postura: “La capacidad para adquirir conocimientos y aplicarlos a los negocios es una de las características más importantes de [las y] los empresarios exitosos”. En consecuencia, también sería provechoso que los gobiernos fomenten programas dirigidos a las y los dueños de pequeñas y medianas empresas, identificados con potencial empresarial, con el fin de que ejerzan influencia en el incremento de nivel de vida y productividad de las empresas.

Acerca de la flexibilización, la OCDE aborda específicamente el tema del empleo a tiempo parcial, aludiendo a que las posibilidades de trabajo a tiempo parcial son especialmente importantes para las personas que no pueden trabajar a tiempo completo por causas diversas entre las que se encuentran: circunstancias familiares, mujeres con niños pequeños y las personas que cuidan a los ancianos. Al respecto refiere a encuestas propias recientes, en las que un gran número de países integrantes muestran que la mayoría de las personas que trabajan a tiempo parcial lo hacen por elección, sugiriendo que los países con poco empleo a tiempo parcial podrían fomentar el aumento del empleo con políticas que promuevan la disponibilidad de puestos de trabajo a tiempo parcial (OECD, 2014:136).

Pero si se toma en cuenta que en 1999, alrededor de 35 millones de personas se encontraban desempleadas en el área de Europa, América del Norte, Oceanía y Japón y desde entonces la OCDE (1999: 141) y que al respecto la propia OCDE refería que tanto esas personas como sus dependientes podían verse amenazados por la pobreza, la pérdida del autoestima y por la falta de contacto con la vida laboral, sobre todo aquellas desanimadas por el alto desempleo y por la precarización laboral, no se puede ser tan optimista como para asumir que por medio de la flexibilización en la generación de empleos parciales, se subsana esa condición de vulnerabilidad que se hizo más latente en ciertos grupos, como lo son las mujeres trabajadoras y las y los jóvenes.

Sin embargo, de acuerdo con el informe “Economic Outlook 1999”, en el que se ponía especial énfasis en la calidad del empleo de grupos específicos como las y los jóvenes, las y los trabajadores adultos mayores y ciertas categorías de mujeres (OECD, 1999: 142), la OCDE revelaba que desde inicios de esa década, al igual que el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal comenzaba a reconocerse como un componente importante en el crecimiento del empleo, en muchos de sus países miembros; lo cual a la larga compensa la disminución o estancamiento del empleo permanente que sobre todo en ese momento estaban padeciendo Alemania, Francia, Italia, Austria y Suecia. Empero, esta institución reconocía que para poder implementar el empleo temporal como una de las alternativas de solución al desempleo debían llevarse a cabo reformas que permitieran eludir las regulaciones estrictas sobre el empleo permanente (OECD, 1999: 147). Mas, con todo y las modificaciones que permitieron la sustitución de la jornada laboral por hora trabajada, la realidad da cuenta de que no puede abusarse de esos mecanismos que sólo pudieron servir como medidas emergentes, no así para quedar instauradas de forma definitiva.

Especialmente, al abordar el problema del desempleo juvenil, la OCDE precisaba que las y los jóvenes han sido el grupo que más se ha visto afectado por la dinámica de los mercados laborales en crisis. Por ende, han sido la población objeto de políticas en pro de aumentar la flexibilidad, tanto en la jornada laboral

como en los contratos de trabajo, sobre todo en aquellos países en los que el aumento del trabajo a tiempo parcial entre las y los jóvenes pudiera ser una respuesta para quienes desean combinar el trabajo con la educación continua. O bien para facilitar la búsqueda de trabajo al comprobar experiencia de las y los recién egresados, ya sea por medio de los empleos parciales (sin jornadas completas) o a través de los empleos temporales (por tiempo determinado). Donde, tal condición también pudiera ser un incentivo a las y los empleadores al hacer uso de este tipo de contratos sin regulaciones tan estrictas (OECD, 1999: 149). Tal propuesta podría resultar viable siempre y cuando no se omita su carácter temporal debido a que como se mencionó en renglones anteriores, puede generar que se abuse de su uso e ir perjudicando a quienes se mantuvieran en condiciones de precariedad laboral, principalmente ocasionando que las y los jóvenes tengan que aceptar condiciones insuficientes de trabajo con tal de asegurar un trabajo que les proporcione una remuneración mínima.

En suma, para la OCDE (1999,153-159) la década de 1990, en materia laboral debía caracterizarse por la implementación de reformas estructurales clave en Legislación de protección al empleo, Flexibilidad del tiempo de trabajo, Políticas de salarios, Políticas activas del mercado laboral, Educación y formación, Competencia del mercado de productos, Innovación y tecnología, y Emprendimiento. Sin embargo, todo ello con el fin de mejorar las perspectivas del empleo a largo plazo, principalmente en lo tocante al tema de la flexibilización que generaría mayores oportunidades para acceder a empleos que potencialmente contribuirían a la formación de capital humano y a la adquisición de experiencia laboral. Cosa que no fue real porque como se ha comprobado, el resultado a largo plazo fue que no se formalizaran los empleos originados por concepto de capacitación (para obtener experiencia) o a modo de prueba, generando que las y los jóvenes transitaran de un empleo a otro sin generar el beneficio de la antigüedad que lleva consigo prestaciones sociales significativas.

Las principales recomendaciones de la OCDE en materia de inclusión laboral, que se fundamentan en el principio de flexibilización, son:

1.- Incrementar la participación de las mujeres en los mercados laborales, a través de la expansión de los servicios de cuidado infantil, la promoción de horarios laborales flexibles y la provisión de servicios de paternidad, con el fin de que los varones también puedan hacer uso de los servicios de cuidado infantil.

2.- Impulsar el empleo de las y los jóvenes, ampliando una cobertura del salario mínimo reducido, a través de contratos de aprendizaje. A su vez, ampliando las prestaciones por desempleo y reduciendo las compensaciones por antigüedad ya que son muy elevadas para las y los trabajadores contratados por tiempo indefinido.

3.- Fortalecer el sistema público que brinda capacitación, elevar los estándares de calidad y evaluaciones al desempeño; así como mejorar la orientación hacia las y los trabajadores menos calificados. Finalmente, mejorar la ayuda para quienes buscan empleo a través del fortalecimiento de las oficinas locales de empleo (OCDE, 2013:3).

Sin embargo, atendiendo a las propias recomendaciones que hacía la OCDE (1999; 146,147), en materia de flexibilización laboral, no debía ni debe omitirse el elemento de la calidad en la creación de puestos de trabajo con el objetivo de que a futuro se visualice al empleo temporal o parcial como un escalón inicial en la consecución de mejores puestos de trabajo y no sólo como una medida que a largo plazo genere conflictos ante la falta de protección social y salarios dignos. Condición que no debe ser omitida por quienes mal entendieron el planteamiento y por las omisiones gubernamentales en las legislaciones correspondientes.

3.3.2 El fomento a la productividad

En el 95, el BM consideraba fundamental la intervención en materia de formación de capital humano, ya que esta institución visualizaba la capacitación como una inversión tanto para las y los trabajadores como para las y los empleadores, ya

que a la larga el personal estará mejor preparado para enfrentar nuevos retos e incrementar la productividad, lo que generará mayores ganancias.

Asimismo, en materia de productividad, de acuerdo a lo planteado por el BM en el Informe del 95, cabía el cuestionamiento acerca de si ¿había espacio para la intervención estatal? A lo cual esta institución respondía que el Estado sí debía intervenir en la concepción de la formación de capital humano, pero debía hacerlo partiendo del otorgamiento de una educación básica de calidad, o más específicamente, atendiendo de manera prioritaria e integral, el bienestar de las y los niños, para que al contar con salud, nutrición y formación básica, pudiesen en el futuro incorporarse al mercado de trabajo, en empleos productivos (útiles) para los países (BM, 1995: 47). Lo cual parte de una necesidad real que ha prevalecido hasta la segunda década del siglo XXI.

En la parte del Informe en el que se trataba la integración internacional como oportunidad, el Banco Mundial, señalaba que el mundo estaba cada vez más constituido en el comercio internacional, los flujos de capital y la migración, lo cual se relacionaba estrechamente con los cambios tecnológicos y los medios de comunicación, que llevaban al aumento de la movilidad del capital humano, reflejando la demanda de mayor especialización para incrementar la productividad; pero todo ello dentro de la concepción acertada de la mundialización de la economía, ya que cuando los países no se adaptaban a las nuevas reglas de esta dinámica, podían sufrir los efectos que dieron lugar, por ejemplo, a la crisis mexicana de 1994-95, que fue una muestra de la inestabilidad de los flujos de capital en tanto no había confianza en el manejo de la economía de un país. Con base en tal caso, el Banco Mundial recomienda a los países rezagados debían dar paso a un buen programa de desarrollo que fortaleciera sus estructuras políticas para que así hicieran frente a los acontecimientos internacionales desfavorables o más puntualmente, a las crisis financieras (BM, 1995: 60, 69).

La integración internacional, en la óptica del BM también serviría para abrir las puertas a la migración calificada con el fin de acceder a trabajos que demandaban conocimientos avanzados en tecnología, informática y demás que garantizarían

mayor productividad. Pero el comercio internacional también implicaba la apertura de los comercios nacionales en donde el Banco sugería que debía dejar de existir proteccionismo estatal que restringiera el comercio exterior y los flujos de capital, o bien que gravara a las compañías multinacionales con el objeto de evitar el traslado de empleos poco calificados hacia los países en desarrollo. Ante lo anterior sólo restaba implementar como estrategia eficaz, el traslado de la producción nacional al extranjero para ampliar la participación en los mercados competitivos, lo cual aumentaría las exportaciones y daría origen a la creación de mejores puestos de trabajo (BM; 1995: 58-69).

Con relación a la migración, el BM (1995: 79) también señalaba que llevarla a cabo “sin restricciones de [trabajadoras o] trabajadores no calificados, probablemente [fuese] contraproducente”⁵¹, en tanto llevaría a menor productividad y a competir en condiciones desiguales y encontrarían resistencia cultural, ante lo cual el Estado debía garantizar por lo menos el respeto a sus derechos humanos. Mas, toda la operación que esa atención demandaría, terminaría siendo costosa para el Estado debido a que tendría que destinar recursos para ello.⁵²

Mas, dado que la migración se sigue dando lugar en todo el mundo, el BM señala que en la actualidad este fenómeno permite que aumenten los ingresos de las y los migrantes, además de sus familias por medio de las ganancias y las remesas, por ello es que en términos de productividad, las y los migrantes contribuyen a la producción mundial si su productividad en el extranjero es mayor de lo que sería en su país. Sin embargo, en tal rubro, el principal problema sigue siendo el prejuicio racial y las tensiones sociales (BM, 2012:19,20).

⁵¹ Pero si esto no se cuidaba daría lugar a que las y los inmigrantes se convirtieran en el blanco de resentimiento de trabajadoras y trabajadores que pierden empleos bien remunerados, ya que a su entender, las y los inmigrantes abaratan los salarios por estar dispuestos a trabajar por sueldos menores (BM, 1995:1).

⁵² No resultaría absurdo tomar estos planteamientos como una de las referencias que se utilizaron para reforzar las políticas anti migrantes que impulsaron en años recientes los países de la Unión Europea, principalmente a raíz de la crisis del empleo.

Por otra parte, para el BM, la afluencia de capitales resulta un beneficio per sé porque visualiza al trabajo como un complemento del capital y este último como un contribuyente al aumento de los salarios y en consecuencia, al incremento de la productividad. De igual forma, dado que el capital suele tener mayor movilidad que la mano de obra, cuando se suscitaran fugas de capitales habría desempleo. También con este propósito de fomentar la productividad, el BM sugería a los Estados, desde finales del siglo XX, no rescatar empresas con problemas de desempeño, sino favorecer la inversión extranjera, pero sin imposiciones financieras ni tratos con bancos corruptibles. En conclusión, en lo que respecta a la integración internacional como oportunidad, versus, incremento de la productividad laboral, el Banco mundial señalaba que “El proceso de globalización amplifica los beneficios de las políticas acertadas [pero también] el costo de los fracasos” (BM, 1995:62). En otras palabras, se determinaba que era responsabilidad de cada país lograr que la integración internacional se convirtiera en una oportunidad de crecimiento y mejora para las y los trabajadores, en tanto cada país contara con las condiciones óptimas (o se fuese haciendo de ellas) para reaccionar ante los cambios.

Sobre este punto, en el Factbook 2014, la OCDE además de resaltar que se deben promover los empleos productivos, revela que es trascendental comprender que la productividad está estrechamente relacionada con el crecimiento económico de los países. De manera más precisa la OCDE señalaba que la productividad del trabajo se mide como el PIB por hora trabajada, por ende tal indicador se debe asociar con la productividad del trabajo y los niveles de ingresos en cada país con respecto de la productividad laboral y de ingresos de los Estados Unidos” (OECD, 2014: 40). Tal planteamiento también se relaciona con el poder adquisitivo de las familias, factor al que se hacía alusión en el Employment Outlook de 1998 ya que lo establecía como preocupante debido al reconocimiento de que “la falta de trabajo en el hogar tiene una influencia importante en la situación de los ingresos de sus miembros” (OECD, 1998: 25). En consecuencia, si la persona que es proveedora en el hogar no tiene empleo o cuenta con uno por el cual recibe un ingreso muy bajo, ésta no podrá proporcionar ingresos al resto de

las y los integrantes de la familia para que puedan adquirir los bienes o servicios necesarios.

Asimismo, en el Employment Outlook de 1998, la OCDE señala que dos obstáculos para el incremento de la productividad pueden ser la edad y la formación, ya que en el caso de las y los trabajadores de más edad, tienen dificultades en su capacidad de aprender nuevas habilidades, lo cual genera una limitación importante en su empleabilidad y en sus ingresos. Pero el factor edad en la cosmovisión actual de la OCDE ya no es un elemento determinante debido a que estudios recientes revelan que “el aumento en la longevidad parece haber sido acompañado por una reducción significativa en la incidencia de la discapacidad en edades más avanzadas, lo que sugiere que [la edad se asocia a la experiencia laboral y puede favorecer la productividad]” (OECD, 1998: 136). Por ende, la edad ya no debe visualizarse como el único obstáculo en el incremento de la producción de los empleos tradicionales que se enfrentan a la adaptación de los cambios tecnológicos.

Finalmente, a este respecto tanto el BM como la OCDE coinciden en que la determinación de los empleos productivos será diferente en cada país, sin embargo es un hecho que todos los países deben considerar la globalidad económica que implica que las economías nacionales incidan o se vean afectadas por desequilibrios internacionales. Aunque la estrategia parte del crecimiento económico nacional que después dé lugar al mundial, en el que desde las localidades, las y los trabajadores desempeñen trabajos útiles y bien remunerados. De igual forma, referente al tema del fomento a la productividad, tanto la OCDE y como el BM dan cuenta de la importancia de la relación de los países teniendo como base una economía globalizada, por ende sus recomendaciones de incrementar la productividad a través de la formación y la capacitación, identificando previamente los empleos útiles y los poco productivos para las economías. La estrategia planteada por ambas instituciones es el fomento de los empleos competitivos a nivel mundial. Como notable diferencia entre los dos planteamientos, el BM sugería que los gobiernos dejaran de rescatar

empresas no rentables para destinar esos recursos a la mejora de la educación, cosa que no puntualiza la OCDE.

3.3.3 La movilización de distintos sectores para intervenir en el rubro del empleo

Retomando el tema de la intervención estatal, para la mitad de la década de los 90s del siglo XX, el BM (1995:44) enfatizaba que ésta era necesaria, tratándose de la lucha contra la discriminación, la reducción de la pobreza y el fomento de la equidad.

Específicamente, en el rubro de la equidad de género, el BM, en 1995 justificaba la intervención estatal por la prevaleciente desigualdad, en el caso del trabajo de menores, en tanto concebía éste último una consecuencia de la pobreza. Pero en lo que refiere al proteccionismo estatal en materia de trabajo, el BM consideraba que era necesario disminuir dicha protección aunque en el primer año del periodo en transición (del proteccionismo a la falta del mismo) empeoraría el desempeño macroeconómico y reduciría la demanda nacional de mano de obra, pero conforme se produjera la reestructuración de las economías, se lograría la estabilidad.

Asimismo, tratándose de la inversión gubernamental en los mercados de trabajo, el BM enfatizaba que ante un escenario de desaparición de puestos de trabajo, era justificable la intervención estatal, de igual forma en lo tocante a la prohibición del trabajo a las y los menores, o bien en lo referente a las normas de higiene y seguridad laboral (1995: 93).

Por lo regular, es siempre el sector formal el que se ve protegido a través de los sindicatos, las políticas laborales y las y los empleadores (que acuerdan las condiciones laborales a través de las negociaciones colectivas). Esto podía ser acertado, pero cuando se hablaba de la intervención para fijar el salario mínimo,

de acuerdo con el BM podía ser contraproducente para efectos de incentivar la competencia.⁵³ De tal forma podría decirse que en este contexto, el Salario Mínimo generaba reducción del empleo debido a que establecía topes mínimos de pago. Por ello es que sobre la intervención estatal, el hincapié se hacía en el sector informal y de forma específica en el rubro de la agricultura que debía atenderse por tratarse de un sector estratégico en cuestión de provisión de alimentos, no así en el establecimiento de límites salariales.

También, en sus postulaciones sobre los rubros en los que el Estado debiera actuar en materia laboral, el BM resaltaba las políticas de empleo en el sector público, en donde se reconocían elementos como: exceso de personal, mala administración e insuficiencia de sueldos, por ende se reconocía como indispensable reducir al personal en este sector e incrementar las remuneraciones, además de mejorar los procesos de ingresos, ascensos y promociones.

De igual forma, la intervención estatal se debía ver reflejada en la protección a los derechos de sindicación y negociación colectiva⁵⁴; sin embargo el BM enfatizaba que en los acuerdos de comercio multilaterales no es conveniente la participación estatal, en lo tocante a la determinación de los niveles de salario mínimo debido a

⁵³ Sobre este tema el BM (1995: 88) señala “en la medida en que las reglamentaciones sobre el salario mínimo y otras limitan el empleo en el sector formal al aumentar los costos salariales y no salariales, perjudican a los pobres que tratan de obtener empleo en este sector... [por ello] es difícil aducir que, por razones de equidad, convendría establecer un salario mínimo en los países de ingreso bajo y mediano”.

⁵⁴ Con relación al papel de los sindicatos, el BM repetidamente resaltaba en su Informe del 95, los beneficios que éstos generan a las y los trabajadores del sector formal, como puede ser el aumento de la productividad como parte de las prestaciones sociales de las y los afiliados; sin embargo también hay un punto en que reconocía que las organizaciones sindicales pueden tener efectos negativos, sobre todo cuando se trata de monopolios que protegen minorías, buscando mejorar tanto los salarios como las condiciones laborales a expensas, ya sea de las y los trabajadores no sindicalizados, o bien, de los propios inversionistas, motivando con ello que las empresas opten por la no contratación de nuevos empleados y empleadas. Mas, a pesar de que efectivamente se reconozca que algunas de dichas organizaciones han evidenciado muestras de corrupción y otros vicios nocivos, no debe dejar de tomarse en cuenta que son las representaciones sindicales las que, por medio de la organización, las que han logrado detener los abusos de los empresarios cuando sobre éstos ha preponderado el interés de acrecentar su capital financiero.

que estas cuestiones se deben limitar al comercio y no a intereses proteccionistas que pudiesen restringir el volumen de transacciones, del cual depende el aumento de salarios(BM, 1995:7-10).

Cabe señalar que la inversión en educación que impulsaría el gobierno, por sí sola no necesariamente generaría efectos positivos para el mercado laboral, por ello es que las políticas en la materia debían ser integrales, en otras palabras, debían ser apoyadas por medidas en el sector de la salud y el combate a la desigualdad. Con fundamento en esto es que en años recientes el BM afirma que si bien no es menester de los gobiernos crear empleos, sus funciones son fundamentales para el aumento sostenido de los puestos de trabajo. En otras palabras, siendo el sector privado el que genera los empleos, los gobiernos están obligados a garantizar las condiciones mínimas para la estabilidad de las empresas y sus trabajadoras y trabajadores (BM, 2012:21). Tal planteamiento tiene mucha congruencia con las medidas de impulso y fomento al desarrollo de pequeñas y medianas empresas, o bien cualquier iniciativa de autoempleo, con el fin de que se reconozca que el gobierno no tiene capacidad financiera para invertir en generación de empleos. Sin embargo es un hecho que debe velar por la protección a ese derecho humano, por ello es que debiera mantener las reglas básicas que lo garanticen en las mejores condiciones, conforme los términos de la OIT y la ONU.

En el mismo sentido, aunque el BM resalte la importancia de la intervención gubernamental, se pronuncia por reconocer el papel preponderante que tiene el sector privado en la generación de empleos, dado que lo reconoce como el principal motor de su creación en el mundo y la fuente de casi 9 de cada 10 puestos de trabajo, mientras que el sector público sólo puede ser un empleador competitivo cuando se trata de países que recién obtuvieron su independencia o bien, cuando tienen ingresos abundantes provenientes del petróleo (BM, 2012:7).⁵⁵

⁵⁵ De acuerdo con el último informe del BM, el porcentaje de las y los habitantes del mundo en desarrollo cuentan con un ingreso de US\$1.25 para sobrevivir al día, representando una

Con relación a la intervención gubernamental, la OCDE (1999: 207, 208) también se pronunciaba en contra de las medidas proteccionistas ya que argumentaba que de aplicarse éstas serían dañinas para el crecimiento de los mercados emergentes sobre todo porque no tendrían injerencia directa en el ahorro y la inversión de las personas, además de que sí generarían un efecto en el establecimiento o no de barreras comerciales y de inversiones internacionales (en función de la apertura de los mercados).

Tal posición se derivaba de las conclusiones obtenidas en el Informe del 99, entre las cuales destacaban:

1. Los niveles arancelarios a productos industriales disminuyeron notablemente hasta finales de 1980.
2. Las barreras arancelarias disminuyeron hasta finales de 1996 (intensificándose a partir de la crisis de 1994).
3. Las medidas anti determinación de precios inferiores para los bienes exportados fueron emprendidas por los países de la OCDE, especialmente por la Unión Europea, Canadá, Australia y los Estados Unidos. Aunque algunos países no miembros sí incrementaron el dumping, por ende los países más afectados por su limitación fueron: China, Estados Unidos, Corea y Japón.
4. La apertura comercial de los últimos años desde 1970 ha sido desigual entre países y sectores. Pero en lo que respecta a las restricciones a la inversión extranjera directa, se vieron disminuidas en el sector manufacturero, mientras que en el sector servicios se mantuvieron.

Para el siglo XXI, las recomendaciones que hace la OCDE sobre la participación estatal parten del reconocimiento de que a partir de la crisis de 2008, hubo una disminución de los presupuestos públicos en gran parte de los países, por ello es que esta organización asume que las y los responsables políticos, en materia de empleo deben ahora hacer más con menos para no comprometer su desarrollo.

disminución del 52% en 1981 al 22% al 2008, significando un impulso a la creación de nuevos puestos de trabajo, también más productivos (BM, 2012:7).

En este contexto la OCDE sugiere vincular mediante la intervención gubernamental, el rubro de la educación con el del trabajo para obtener beneficios simultáneos, como la creación de nuevos puestos de trabajo y un mejor apoyo a la inclusión laboral.

La propuesta en materia de promoción y desarrollo de empleo que hace la OCDE consiste en que las estructuras de gobierno lleven a cabo alianzas con asociadas y asociados locales para que compartan información en función de los objetivos comunes (desarrollo económico y aumento de la productividad) y determinen las oportunidades de empleo local que pueden crear, tomando en cuenta tanto a la población joven como a la adulta que tenga un desarrollo profesional después de haber tenido una formación en las carreras que logran articularse con las demandas del mercado laboral actual. En consecuencia, se trata de que el rubro de la educación esté conectado con el de la capacitación y ambos a su vez con el de las y los empleadores, que tendrán el papel decisivo para comprobar si la estrategia está funcionando.

Las Recomendaciones Clave de la OCDE, en materia de movilización de sectores en el rubro del empleo, a través del LEED son⁵⁶:

- Crear mejores programas y políticas para el desarrollo económico local: generando oportunidades de apoyo gubernamental a las oficinas de empleo locales, pero con el principio de flexibilidad conforme a las condiciones locales del mercado, seleccionando a los grupos destinatarios de los programas.

⁵⁶ Para la aplicación de estas recomendaciones la OCDE desarrolló Proyecto de Metodología para la creación local de empleos, mismo que se puede consultar en el Cuadro 1 del “Reviews on Local Job Creation. Employment and Skills” (OECD, 2014: 13). Tal proyecto puede ser adaptado en cada uno de los países que fueron objeto del análisis en función de la identificación de las y los jóvenes y adultos jóvenes, como los grupos más vulnerables que se encuentran desempleados. Siendo los primeros los ubicados en edad escolar, de entre 14 y 24 años, mientras que los adultos jóvenes son las y los recién egresados y/o quienes comienzan a integrar sus familias propias, de entre 25 y 35 años.

- Implementar una política de coordinación e integración de las y los actores en todos los niveles, a través de asociaciones y plataformas más sólidas para la colaboración local.
- Exigir mayor rendición de cuentas, tanto en el proceso de planificación como en el de evaluación (OECD, 2014: 10).
- Fomentar la participación de empleadoras y empleadores en los servicios de empleo y formación a través de asociaciones que puedan integrarse en los procesos de diseño y ejecución de programas, incluidos los posibles nuevos modelos de aprendizaje y de prácticas.
- Tratar de asegurar la orientación profesional adecuada para jóvenes y adultos, conforme a las necesidades del mercado laboral local, y
- Orientar la inversión para generar empleos de calidad (productivos).

En dichas recomendaciones la OCDE resalta el papel que los gobiernos deben representar en la medida de que su intervención permita la vinculación entre los rubros involucrados en la generación de mejores empleos.

En lo que refiere al BM, esta institución reconoce que en la actualidad, bajo el esquema de economías globalizadas, los empleos considerados como relevantes son aquellos que están conectados con los mercados mundiales, pues de esta forma atraen nuevos adelantos tecnológicos y conocimientos de gestión, contribuyendo a erradicar entornos turbulentos a través del restablecimiento de la paz. Por ende, los países que aún mantienen esquemas de privilegios deben optar por deslindarse de esas cargas que menoscaban las oportunidades de las mayorías para encontrar empleos bien remunerados. La forma de lograr la generación de oportunidades de buenos empleos es por medio de la intervención estatal en la implementación de políticas que eliminen los obstáculos para que el sector privado cree empleos, pero también la intervención se justificaría en los países en los que existen conflictos civiles (BM, 2012:3).

Acerca de la intervención estatal en la generación de empleos y en el mantenimiento de las condiciones laborales mínimas, ambas organizaciones recomiendan disminuir la protección, salvo para aquellos grupos vulnerables en

los casos de fomento a la igualdad laboral, reducción de la pobreza y erradicación de la discriminación (incluyendo en ello el respeto a las organizaciones sindicales). Por lo que, al referir a los países miembros que cuentan con altos niveles de pobreza, así como aquellos que han focalizado a las mujeres y jóvenes como grupos vulnerables, se debe precisar que son los que requerirán mayor atención por parte de sus gobiernos; en consecuencia, ahí estaría justificada la intervención estatal, sin atentar contra las recomendaciones de cualquiera de estos dos organismos.

Asimismo las dos instituciones plantean la promoción gubernamental para la formalización del trabajo y la vinculación de los mercados laborales con el sector educativo que debe ser de mayor calidad y con visión para ir descartando profesiones de menor productividad. Empero, en este último rubro la OCDE es más enfática al sugerir la creación de mejores políticas y programas de desarrollo económico local, en el cual se deben enfocar el sector educativo y el laboral, ante lo cual el BM sólo señala la importancia de fomentar los empleos conectados con los mercados mundiales. Pero si se considera que cada país tiene sus elementos característicos que enfatizan sus realidades, debiera reconocerse que las propuestas no serán del todo adaptables, por ende, primero habría que realizar un diagnóstico que identifique a los grupos vulnerables en cada país, así como los mecanismos que incentivarían a la iniciativa privada para invertir en mayor generación de empleos, además de cuidar sigilosamente los procesos de formalización de los autoempleos y los mecanismos de promoción de las pequeñas y medianas empresas.

3.3.4 La inclusión laboral de las mujeres y de las y los jóvenes como prioridades

Particularmente, al aludir al tema de la equidad, en el Informe del 95, el BM señalaba que era necesario tomar medidas para que el Estado evitara el aumento

de la tendencia en que las mujeres recibían menos educación que los varones, lo cual las dejaba en desventaja en relación con quienes sí tenían una educación y formación de calidad que les permitía acceder a oportunidades de mejores empleos. Pero la atención del Estado hacia las mujeres también requeriría, en opinión del BM, que a través de la educación se fueran erradicando las altas tasas de fecundidad y mortandad tanto maternal como infantil; así cuando las mujeres tuviesen acceso a buenos trabajos, mejorarían sus posibilidades de acceder a servicios óptimos de salud y alimentación tanto para ellas como para sus hijas e hijos.

Asimismo, el Banco Mundial también destacaba en alusión al tema de la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, que ésta es particularmente persistente entre varias regiones geográficas, aunque en general, la condición sigue siendo la misma: "las mujeres regularmente trabajan más pero ganan menos que los hombres" lo cual se debe a que las mujeres tienen menos educación, menos acceso a empleos mejor remunerados y más obligaciones en el hogar. El BM agregaba que las mujeres suelen cargar más con la responsabilidad del cuidado de las y los hijos, o en su caso, del cuidado de las y los enfermos o personas mayores. De igual forma, el BM advertía que las mujeres son quienes en condiciones de pobreza extrema, dejan de recibir educación debido a que se privilegia la educación de los varones. Finalmente, de 1995 en que el BM hacía tal diagnóstico, a la fecha, lo que sí sigue prevaleciendo es una notable desigualdad en el acceso que tienen las mujeres a los puestos de trabajo de decisión y en consecuencia, a los mejor remunerados.

En suma, con relación al tema de la igualdad laboral, el BM señala que para el 2012 las brechas por motivo de género seguían siendo sorprendentes a nivel mundial, y para ello proporcionaba una cifra en la que revela que menos de la mitad de las mujeres de todo el mundo tienen un empleo en comparación con cuatro quintas partes de los hombres, además de que las mujeres empleadas siguen percibiendo ingresos notablemente menores a los de los hombres (BM,

2012:6). Cabe señalar que tal diagnóstico no se diferencia de los análisis y datos presentados por la OIT.

En lo tocante al tema de las y los jóvenes, de acuerdo con datos del BM (2012: 3-5) hasta el tercer trimestre del 2012, habían en todo el mundo alrededor de 3000 millones de trabajadoras y trabajadores y de tal cantidad, aproximadamente 1650 millones de personas recibían un sueldo regular ya que estaban empleadas, pero los 1500 millones restantes se encontraban en una situación de incertidumbre con relación a sus ingresos, ya que trabajaban en la agricultura o en empresas familiares. Por otra parte, de los 200 millones se encontraban en condición de desempleo una gran parte eran jóvenes. Con base en ello, el BM asevera que su situación actual es alarmante dado que el desempleo juvenil es demasiado alto aún cuando la proporción de jóvenes entre 15 y 24 años que se dedica a estudiar y a capacitarse cada vez más va en aumento. Asimismo, el BM proporcionaba un dato alarmante en relación a este tema “6221 millones de jóvenes se encuentran “ociosos”, es decir, no estudian ni reciben ningún tipo de capacitación o entrenamiento, no están empleados [as] y no buscan trabajo” (BM, 2012:6). A partir de tal dato, aunque no lo expresa textualmente, esta institución pareciera hacer un llamado a los gobiernos para que pongan especial atención a este sector de la población mundial que demandan condiciones propicias para contar con las oportunidades que les permitan acceder a empleos bien remunerados y con posibilidades de desarrollo individual y profesional.

Por su parte, la OCDE sí se pronuncia porque la prioridad para la mayoría de los gobiernos de los países miembros sean las y los jóvenes, ya que son un sector desprotegido en materia de empleo. Al concluir estudios profesionales las y los jóvenes no tienen asegurada una oportunidad de empleo productivo y bien remunerado, además de que si mantuvieran una condición de desempleo a largo plazo, éste podría considerarse estructural. Ante tal diagnóstico la OCDE enfatizaba la posibilidad de hacer uso de la contratación pública, o bien de crear modelos de empresas sociales (OECD, 2014: 11).

En la publicación Estudios Económicos de la OCDE. Chile, visión general, del 2013, la OCDE refiere que tanto las mujeres como las y los jóvenes han accedido a la fuerza de trabajo en grandes cantidades, sin embargo, sus tasas de participación continúan a la baja en la mayoría de los países miembros, principalmente en América Latina.

En lo que corresponde a las mujeres, la OCDE explicaba que aún siguen teniendo la gran mayoría de responsabilidades en el cuidado infantil, lo cual representan una barrera para el empleo femenino, por ello es que se requiere atender ese factor desfavorable. Asimismo, con respecto al sector juvenil, también existen condiciones que les ponen en desventaja. A este respecto la OCDE dice que entre las y los trabajadores menos calificados, la existencia de un salario mínimo elevado y una fuerte protección del empleo dificultan su acceso al mercado de trabajo, además de que les perjudica el subdesarrollo de los servicios de empleo y las fallas existentes en los sistemas de capacitación públicos (OCDE, 2013:1).

En relación a las mujeres la OCDE señalaba una conclusión de sus diversos estudios, en América Latina “Las mujeres tienen menores posibilidades de contar con un trabajo remunerado que los hombres y, cuando lo tienen, a menudo son empleos del sector informal o con salarios bajos” (OCDE, 2013:20). De la misma forma, señala que debido a que las mujeres se jubilan con pensiones inferiores a las de los hombres, están más expuestas a vivir en pobreza durante la vejez ya que la expectativa de vida de la mujer es mayor.

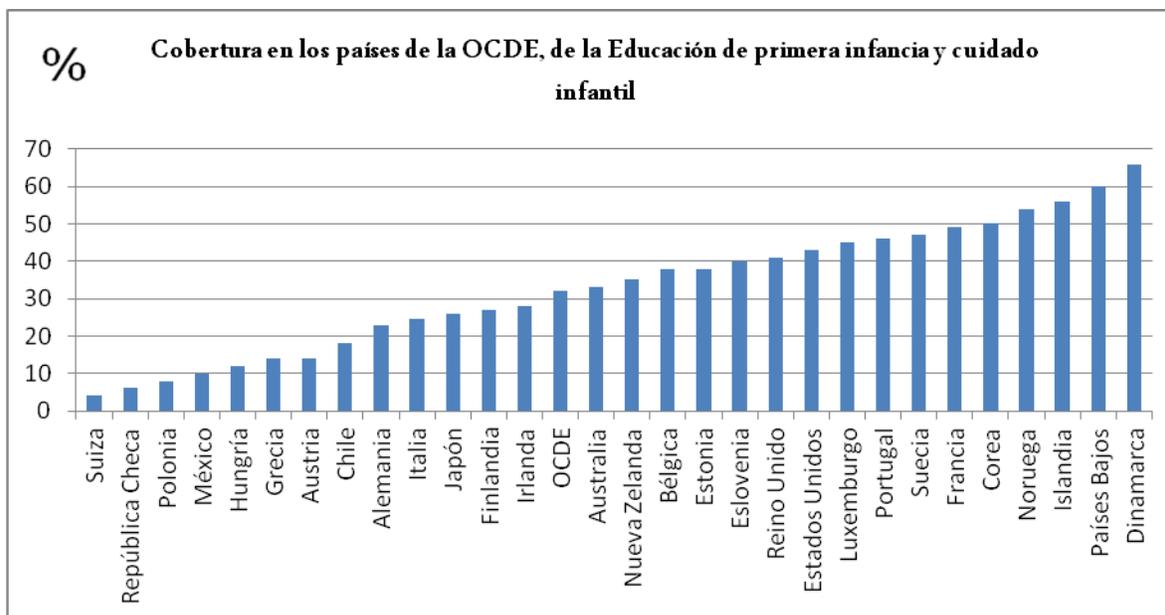
Con relación a las y los jóvenes, señala en uno de sus Estudios Económicos de 2013, que existe una elevada proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan y que tampoco se capacitan, aunque en el caso de Chile ofrece un dato peculiar, caracterizando a un tercer grupo de jóvenes situado al margen del mercado laboral y compuesto por individuos con bajo nivel de calificación para el empleo y por ello es que sus posibilidades de trabajo se dan en mayor medida en el mercado informal, lo cual les deja en desamparo de protección y prestaciones sociales.

En términos económicos la OCDE (2013:22) plantea que si se logra incorporar tanto a las mujeres como a las y los jóvenes al mercado laboral, se impulsará el crecimiento económico y también se contribuirá a disminuir los efectos negativos que ocasiona el envejecimiento de la población laboralmente activa del sector formal en diversos países, lo que ha generado una caída en la oferta de mano de obra.

La OCDE (2014:23, 24) precisa que su experiencia sugiere que la introducción de reformas para ampliar la educación y el cuidado en la primera infancia, con el objeto de erradicar la baja por maternidad, además de aumentar la remuneración salarial para las mujeres de bajos ingresos⁵⁷, puede potenciar la inclusión de más mujeres al mercado laboral. Aunque en esta materia la OCDE asimismo, reconoce que es necesario modificar las culturas socio familiares, para que se comiencen a compartir las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres. Y en esta ardua tarea define al gobierno como principal promotor del cambio, ya que de inicio será éste quien proporcione la ayuda a través de Programas que incentiven a los padres y madres a hacer uso de las opciones de cuidado infantil.

En este rubro la OCDE explica que la situación de la educación de primera infancia y el cuidado infantil entre los países miembros para 2013 era la siguiente:

⁵⁷ En Chile esta acción se logró a través de la implementación del Programa “Bono al Trabajo para la Mujer” (OCDE, 2014:23)



Fuente: Elaboración propia, con fundamento en la Gráfica contenida en Estudios Económicos de la OCDE. Chile, visión general. 2013, p. 24.

Tales datos revelan que pese a las diferencias que para 2013 existían en esta cobertura de la educación de primera infancia y cuidado infantil entre los países europeos integrados a la OCDE, dicha cobertura era mayor que en los países de América Latina (México y Chile, también miembros de la Organización). Mas lo relevante es que en los países más rezagados en este rubro ya se están adoptando políticas en pro de la equidad laboral.

Con tal información se puede concluir que la igualdad laboral entre mujeres y hombres, y la inclusión de las y los jóvenes en los mercados de trabajo, es una cuestión prioritaria tanto para el BM como para la OCDE, empero la diferencia entre ellas es la forma en la que se debe erradicar la desventaja de estos grupos. Por ejemplo, la OCDE propone mayor flexibilización en los contratos y en los sueldos, mientras el BM apuesta a la mejora de la educación y su vínculo con las bolsas de trabajo. Asimismo, cabe señalar como punto relevante que ambas instituciones advierten sobre el peligro de que las y los jóvenes se incorporen a los grupos denominados “ninis”, mismos que ya son focos rojos que están surgiendo en diversos países y es necesario atender. De forma específica, en el tema de la

igualdad laboral entre mujeres y hombres la posición es por demás coincidente ya que al igual que la OCDE, el BM señala que, la forma en la que se puede incrementar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo es a través de la creación de guarderías, o mediante el subsidio estatal en el cuidado de las y los niños, ya que esto llevaría a reducir el gasto ejercido por las mujeres dentro de su hogar cuando se incorporan al mercado laboral y por ello destinan gran parte de sus ingresos para pagar a alguien que cuide a sus hijas o hijos. El Banco Mundial agregaba medidas importantes para generar empleos favorables para las mujeres, tales como: la aplicación de políticas laborales activas, la promoción de redes y la supresión de normatividad que ampara la discriminación (BM, 2012: 30).

3.3.5 La generación de nuevas oportunidades de empleo

Con respecto a la forma de lograr la generación de oportunidades de buenos empleos, el Banco Mundial indica que es por medio de la intervención estatal en la implementación de políticas que eliminen los obstáculos para que el sector privado cree empleos, pero también la intervención se justificaría en los países en los que existen conflictos civiles (BM, 2012:3).

De acuerdo al BM, implementar políticas laborales que generen nuevas oportunidades en el rubro del empleo presuponen las siguientes tareas:

- a) Determinación de Elementos Fundamentales, donde siendo el empleo el que permite mayores ingresos y beneficios sociales, se requiere prestar atención a la estabilidad macroeconómica, crear condiciones favorables para el establecimiento de empresas y formación de capital humano competitivo, además de fortalecer las instituciones que garanticen el estado de derecho.
- b) Diseño e implementación de las Políticas Laborales focalizadas con la intención de facilitar la creación de empleos y mejorar sus efectos.

Asimismo, se debe identificar e incluir en dichas políticas a los grupos más vulnerables de la población para brindarles protección.

c) Establecimiento de prioridades, en que se debe seleccionar al conjunto de empleos que resultan más productivos para un país para fomentarlos y reproducirlos, mientras que aquellos que no los sean, deben ser eliminados.

Lo anterior permite ver que en efecto, son las políticas laborales focalizadas las que pudiesen fungir como catalizadoras del empleo remunerador, sobre todo porque si es el empleo la piedra angular del desarrollo, requiere de políticas de desarrollo que complementen las laborales. En otras palabras, se trataría de implementar políticas con perspectiva transversal que incentiven el buen funcionamiento de los mercados laborales, tanto nacionales como internacionales.

Específicamente, tratándose de las políticas a adoptar para prevenir y mitigar los efectos generados por las crisis, el BM señala que se requiere aplicar una diversidad de instrumentos que indudablemente tendrán efectos para el empleo, pero los países que no enfrenten los desafíos como el aumento o disminución demográfica, la urbanización, la globalización y las crisis macroeconómicas, pueden viciarse en un círculo de lento crecimiento en los ingresos laborales.

Por su parte, la OCDE señala que la forma en la que se pueden generar mejores oportunidades de empleo es a través de la implementación de políticas de desarrollo de recursos humanos que pueden contribuir a que haya un ambiente atractivo para la inversión, que a su vez traiga beneficios a la sociedad. En otras palabras, si existe el suficiente capital humano preparado para ser contratado, las empresas tanto nacionales como extranjeras se verán incentivadas para invertir, generando con ello nuevas fuentes de empleo que acojan a ese personal calificado. Por ello es que esta organización plantea que debe existir una relación estrecha entre el gobierno y la inversión privada, especialmente en el rubro de la educación, la formación y la salud de la población. Sin embargo, en esta propuesta se deja de lado el peso relevante del abaratamiento de la mano de obra, ya que en un sistema económico liberal se busca principalmente el

incremento de las ganancias, por lo que para inversionistas resulta atractivo un mercado que ofrezca la posibilidad de pagar menos a sus trabajadoras o trabajadores.

Apegándose a esta lógica, la OCDE señala que entre mayor sea el desarrollo de los recursos humanos, mayor será la inversión de las empresas para darles cabida, pero como característica principal primero debe prevalecer un ambiente seguro para las empresas. Entonces, en función de las decisiones de inversión, la política de mercado laboral, fungirá como la clave para el éxito de un desarrollo más amplio (OECD, 2012:2,3). De igual forma, con la debida precaución de la advertencia señalada acerca del abaratamiento de la mano de obra.

Sin embargo, a diferencia del BM, la OCDE cuenta con un Programa denominado LEED (Local Economic and Employment Development), mismo que en los últimos años ha diseñado estrategias de empleo y habilidades locales bajo los principios de flexibilidad y rendición de cuentas. También ha impulsado la vinculación del rubro de la educación con el del empleo, de tal suerte que pueda aprovecharse la formación y el desarrollo de competencias (principalmente en las Pequeñas y Medianas Empresas) que incentiven las capacidades de las personas y con ello la creación de empleos. Lo cual se lleva a cabo con miras a que se generen mejores oportunidades de empleo.

Dentro de las estrategias que ha desarrollado el Programa LEED de la OCDE, se especifica que en la ardua tarea de crear empleos, se requiere de la participación de diferentes actores que comienzan desde aquellos que se encargan de la formación, como las y los empleadores, las organizaciones sindicales e incluso las organizaciones civiles; cada una o uno considerado como actor clave en la búsqueda de garantía de que los programas educativos y de formación realmente se apegan a las necesidades del mercado laboral actual y futuro (OECD, 2014, 1).

En el *Reviews on Local Job Creation. Employment and Skills. Strategies in Ireland*, de 2014, la OCDE manifiesta ofrecer recomendaciones basadas en estudios estadísticos nacionales sobre los niveles de empleo y desempleo, pero orientadas más a los ámbitos locales, en donde considera necesario construir asociaciones

efectivas y sostenibles, en las que las y los actores políticos locales emitan políticas orientadas a que las y los trabajadores encuentren empleos, pero también de forma simultánea, logren estimular a la iniciativa privada para que se incremente la productividad y con ello se incremente la calidad de vida. Como objeto principal se identifica la consecución de que las comunidades alcancen la prosperidad y la vayan reproduciendo a lo largo del país (OECD, 2014:1).

Indudablemente, en la citada publicación la OCDE se enfoca en el caso de Irlanda, pero lo hace a través de estudios comparativos en los que da cuenta de que la reciente crisis económica ha tenido un impacto significativo tanto en Irlanda como en otros tantos países en los que muchos de los puestos de trabajo se perdieron y aún no han sido recuperados. Por ello es que la prioridad para los gobiernos de estos países es lograr que su población activa vuelva a trabajar.⁵⁸

Asimismo, en el documento “Opiniones sobre la creación de empleo local”, la OCDE resalta el papel estratégico que el Programa LEED implica para el desarrollo de sugerencias que lleven a la creación de empleo local, manteniendo un enfoque transversal comparativo internacional. Ahí se analiza la contribución de las políticas de los mercados laborales locales para impulsar el empleo de calidad y la productividad, de tal suerte que las agencias de empleo y las capacitadoras locales deben asumir el papel fundamental que tienen en el fomento del empleo, pero siempre bajo el principio de flexibilidad laboral (OECD, 2014: 9).

Tanto el BM como la OCDE reconocen necesaria la intervención gubernamental para la generación de oportunidades de empleo, pero sólo con fines regulatorios debido a que es la iniciativa privada la que más empleos genera. A este respecto ambas destacan la formulación e implementación de políticas laborales en las que se priorice la atención a los grupos más vulnerables. De igual forma sugieren determinar qué empleos son más productivos para contribuir al desarrollo nacional

⁵⁸ La propuesta de creación de empleo local en Irlanda también implicó la realización de análisis de los países siguientes países: Australia, Bélgica, Canadá, República Checa, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Corea, Suecia, Reino Unido y EEUU, con el fin de que pudiera hablarse de un estudio comparado y con propuestas que pueden ser generalizadas con este enfoque.

e internacional, mas de una manera más clara, tratándose de la generación de empleos la OCDE sugiere la creación de empleos locales competitivos internacionalmente, lo cual se puede lograr con el vínculo estrecho con la capacitación laboral.

CONCLUSIONES:

Derivado del análisis contenido en los apartados de este capítulo se puede concluir que para el Banco Mundial y para la OCDE el tema del empleo cobra una importante relevancia a partir del 2010 ya que a pesar de que habían publicado breves textos al respecto, en este año comienzan no sólo a preocuparse por conceptualizar el empleo como el medio a través del cual se incrementa la productividad, sino que le van otorgando un significado de valor para la o el propio individuo al sentirse útil e integrado a una sociedad laboral, con lo cual se reconoce un enfoque integral y no sólo económico sobre el tema.

De igual forma, la revisión de los documentos más recientes publicados, tanto por el BM como por la OCDE, permite determinar que en la actualidad ambas instituciones relacionan la falta de empleo con las inconformidades sociales que potencializan el crecimiento de grupos violentos generando conflictos sociales que se pueden ir combatiendo y erradicando por medio de empleos que logren rescatar a quienes se hayan incorporado a tales grupos y así, junto con otras medidas, dotar de estabilidad a los países.

Con respecto a los grupos vulnerables de las y los jóvenes, ambas instituciones sugieren la flexibilización como única alternativa, apostando a que en un futuro puedan mejorarse las condiciones laborales de estos grupos, sobre todo porque desde ambas perspectivas, en caso de no implementar los empleos a tiempo parcial y los de tiempo determinado, esta población se seguirá convirtiendo en “ociosa”. Aunque, de forma particular, la OCDE reconoce en su publicación de 2014 que con el objeto de disminuir la cantidad de “ninis”, llegará el momento en que los gobiernos deban tomar la iniciativa en la generación de empleos para

jóvenes. A este respecto cabe resaltar el riesgo que se corre al promover una flexibilización sin restricciones, ya que la flexibilización a la larga tiende a precarizar cada vez más el empleo.

En lo tocante a la desigualdad laboral entre mujeres y hombres, las dos organizaciones analizadas coinciden en que históricamente se ha gestado una diferenciación en el trato que se da a las mujeres en los mercados de trabajo, principalmente porque siempre se les ha vinculado con la responsabilidad del cuidado de las y los hijos, así como de las labores domésticas, además de que justo ese vínculo les ha imposibilitado contar con una mayor formación que las prepare para competir en la obtención de mejores empleos. Mas, en la actualidad se han ido implementando reformas que deben reforzarse para asegurar igualdad y no discriminación, así como programas de apoyo a las madres trabajadoras para que puedan equilibrar el desarrollo de labores en sus puestos de trabajo y labores en sus hogares. Sobre el tema, el BM sugiere implementar programas que permitan controlar las tasas de fecundidad y mortalidad tanto de madres como de infantes; acompañados de programas para la buena salud y alimentación. Mientras que la OCDE sólo enfatiza el apoyo gubernamental para contar con apoyos para las madres trabajadoras que necesitan contar con un soporte para el cuidado de las y los menores mientras ellas trabajan.

Con relación a la generación de oportunidades de empleo, las dos instituciones proponen el diseño e implementación de políticas laborales con enfoque transversal, por lo que no sólo sugieren la atención a través de Programas de Empleo para Grupos Vulnerables, que sí son reconocidos y priorizados, pero finalmente son parte de una generalidad afectada por los problemas de precarización y falta de empleos.

Finalmente, al referir a la intervención de distintos sectores en el rubro del empleo, ambas instituciones reconocen necesaria la participación gubernamental para la generación de oportunidades de empleo, pero sólo con fines regulatorios debido a que es la iniciativa privada la que más empleos genera. Sin embargo a ambas les falta enfatizar que siendo el problema de la falta de empleos y de la formalización

de empleos un problema que aqueja a todas las sociedades, debe ser el Estado el que se encargue de la dirección de las políticas laborales y de los programas que vayan generando empleos bien remunerados, sobre todo porque las dos organizaciones destacan que dichos problemas pueden llevar a los gobiernos a enfrentarse a conflictos de índole mayor cuando los grupos en mayor medida afectados se vean en la necesidad de recurrir a la delincuencia o a generar disturbios por la inconformidad.

CAPÍTULO 4.- RELACIÓN DE LOS REPORTES DE EMPLEO CON EL DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD EN MÉXICO DE 2007 A 2014 , E IMPULSO DEL EMPLEO DIGNO DESDE UN EJERCICIO DE GOBERNANZA A PARTIR DE EXPERIENCIAS DE ÉXITO EN LA UNIÓN EUROPEA

Lo que sucede en el rubro del empleo en México y sus efectos en la gobernabilidad es el tema central de esta investigación y que se puede concentrar y concretar en este capítulo 4, sólo después de haber desarrollado el marco teórico fundamental para el análisis y las referencias internacionales sobre el tema, para así contar con el contexto necesario que posibilite los planteamientos y conclusiones más certeras. Sin embargo es preciso destacar la complejidad de desarrollar los aspectos técnicos para relacionar los indicadores determinados con los del desempleo, a fin de asociar estos aspectos de la vida social mexicana con los déficits de gobernabilidad. Para tal consecución se requiere dimensionar de forma objetiva la magnitud del problema del desempleo y su relación con otros conflictos que permitan vislumbrar la afectación social y gubernamental, lo cual se hace a través de indicadores⁵⁹ oficiales emitidos por el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y por los parámetros de medición que ha desarrollado el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM (CAM).

Este objetivo se enmarca en tres de las cuatro áreas en las que se pueden dar lugar déficits de gobernabilidad, conforme a lo planteado en el apartado 1.1.6 de la investigación, ya que ahí se señalan y explican las áreas de:

- I.- Falta de mantenimiento del orden y cumplimiento de la ley, reflejado en el incremento de la inseguridad (relacionado con la insuficiencia de empleos dignos),
- II.- Incapacidad gubernamental para gestionar con eficacia la economía, reflejado en la permanente falta de crecimiento y la mala distribución del ingreso,
- III.- Incapacidad gubernamental para la promoción y garantía del bienestar social, visualizado a través de la falta de oportunidades.

⁵⁹ Un indicador es “una medición objetiva y con validez estadística, que monitorea niveles y cambios en el tiempo de un fenómeno social importante” (OCDE, 1976).

Finalmente, cabe hacer mención de que investigar el tema del empleo es un gran desafío porque persiste la tendencia de incrementar el nivel de desempleo, así como la de precarizar cada vez más el existente, por ende en este capítulo resulta fundamental el análisis cuantitativo que permita profundizar los conocimientos y dimensiones con más y mejores datos que amplían la información teórica.

4.1 EL DESEMPLEO Y OTROS ELEMENTOS INCIDENTES EN EL DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

México perdió y no ha podido recuperar su desarrollo económico desde fines del siglo XX, por ello es que hoy no transita hacia la evolución socioeconómica, lo que implica incrementar las tensiones sociales por hallarse en fase de crecimiento lento que ha derivado en crisis financieras (como la de la deuda externa de los años 80). Tal condición evidencia que desde entonces no se ha podido lograr una redistribución social satisfactoria y en consecuencia, sin crecimiento no se pueden generar espacios donde se incluya a los grupos demandantes de desconcentración económica y social.

Al respecto, Rolando Cordera (2014) señalaba que en México se aprecia “un divorcio entre una economía transformada de abierta a cerrada; de una con intervención del Estado a una de mercado con poca regulación, que no dio [ni ha dado] el crecimiento necesario para incorporar a una demografía modificada y con otras dinámicas”. Tal planteamiento reafirma la necesidad de un Estado más participativo en la regulación del mercado, principalmente en el ámbito laboral ya que es éste el que proporciona ingresos a la población para que a su vez tenga acceso a la salud, a la educación y a la vivienda.

Las personas desempleadas deben enfrentarse a grandes dificultades por no tener los ingresos suficientes que les permitan su sustento y el de sus familias. Con fundamento en ello, el desempleo se vislumbra como un problema grave porque ha crecido por encima de los niveles normales, generando con ello una

preocupación masiva en la sociedad, lo que refrenda su carácter de asunto público. Sin embargo, desde la perspectiva de la Economía que, por ejemplo manejan Delgado (2011) y Peralta (2010), este grave problema tenderá a atenuarse a través de un crecimiento económico rápido y conforme a las tendencias históricas del mercado de trabajo en México, lo cual no es coincidente con el escenario actual que refleja un desempleo real de más de 15%, en el primer trimestre de 2015, según datos del CAM. De ahí la importancia de llevar a cabo un diagnóstico que integre los enfoques desarrollados en el Capítulo segundo de esta investigación, donde se analiza al empleo desde sus diversas concepciones, no así solo económicas.

Acerca del impacto del grave problema en el tema del empleo y la desigualdad, Norma Samaniego (2010) refería a la crisis del 2008 como una crisis de empleo, misma que en el caso de México, golpeó al país de una forma más severa ya que aquí la caída tanto de la demanda interna como de las exportaciones fue abrupta repercutiendo directamente en el empleo y en el ingreso, lo que se reflejaba en la disminución de las y los trabajadores formales y a su vez el incremento de la población desocupada y de trabajadoras y trabajadores informales. De tal manera que la informalidad se convirtió en la válvula de escape más utilizada, al también haber disminuido el flujo anual de migrantes. Esto último porque, a partir de la crisis de 2008 las válvulas de escape al problema del desempleo en México se cerraron provisionalmente ya que la migración disminuyó notablemente al agudizarse la situación del mercado laboral en Estados Unidos y endurecerse las medidas antimigrantes (Samaniego 2010:4-7; 2011: 30, 31). Por ello, la informalidad comenzó a sobresaturarse. De acuerdo con este panorama, las válvulas se transformaron en:

- a) Manifestación violenta del desempleo,
- b) Precarización acelerada del mercado laboral formal, y
- c) Inactividad juvenil, tendiente a generar descomposición social e incrementar la criminalidad.

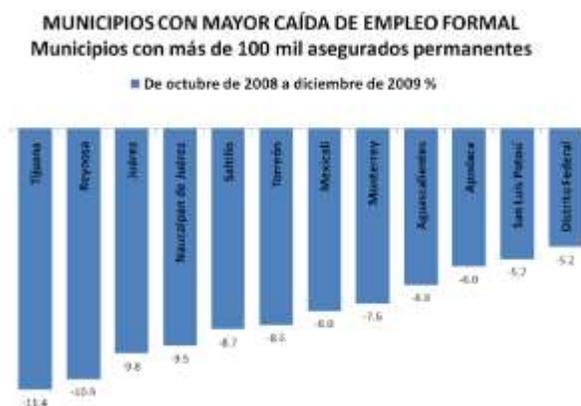
El punto de la inactividad juvenil es coincidente con los planteamientos de la OIT, la OCDE y el BM, cuando aseguran que el grupo más afectado por la crisis en el empleo es justamente el de las y los jóvenes, de los cuales en México, 1.9 millones, entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009, no tenían ocupación (encontrándose sin estudiar, sin trabajar, sin dedicarse al hogar, o simplemente sin buscar un empleo), por lo cual se ubicaban dentro de la clasificación de ninis.

A este respecto, cabe reflexionar que una población apática, desmotivada y falta de participación pública denota un nimio interés en las acciones gubernamentales o bien, desaprobación de las mismas, ya que “los gobiernos interactúan con la sociedad que son capaces de movilizar” y “de ambas condiciones dependen el desarrollo y la gobernabilidad” (Cabrero, 2005: 11), para lo cual se puede fundamentar que la acción pública puede ser impulsada por el gobierno, pero también por la ciudadanía, ya que esta última es quien determina la vida pública.

En este rubro, si no hay capacidad gubernamental de movilización para las y los jóvenes, sólo quedarían dos posibles alternativas: no hacer algo o sumarse a grupos fuera del marco de la ley, a través de la incorporación al mercado de trabajo informal (sin regulaciones y pago de impuestos) o en casos extremos, adhiriéndose a organizaciones delincuenciales, afectando con esto último a uno de los indicadores más relevantes de la Gobernabilidad (conforme a la concepción de buen gobierno que realizó el Banco Mundial) que es el incremento de la violencia. En este sentido, Samaniego asocia la pérdida de empleo formal con el aumento de la criminalidad en localidades como el Distrito Federal, San Luis Potosí, Apodaca, Aguas Calientes, Monterrey, Mexicali, Torreón, Saltillo, Naucalpan de Juárez, Juárez, Reynosa y Tijuana, partiendo del hecho de que en estas localidades se registró la mayor caída del empleo formal y al mismo tiempo se registró el mayor índice de homicidios, de octubre de 2008 a diciembre de 2009, como se muestra en la gráfica

Gráfica 1

El incremento de la criminalidad no parece estar disociado de la falta de empleos formales

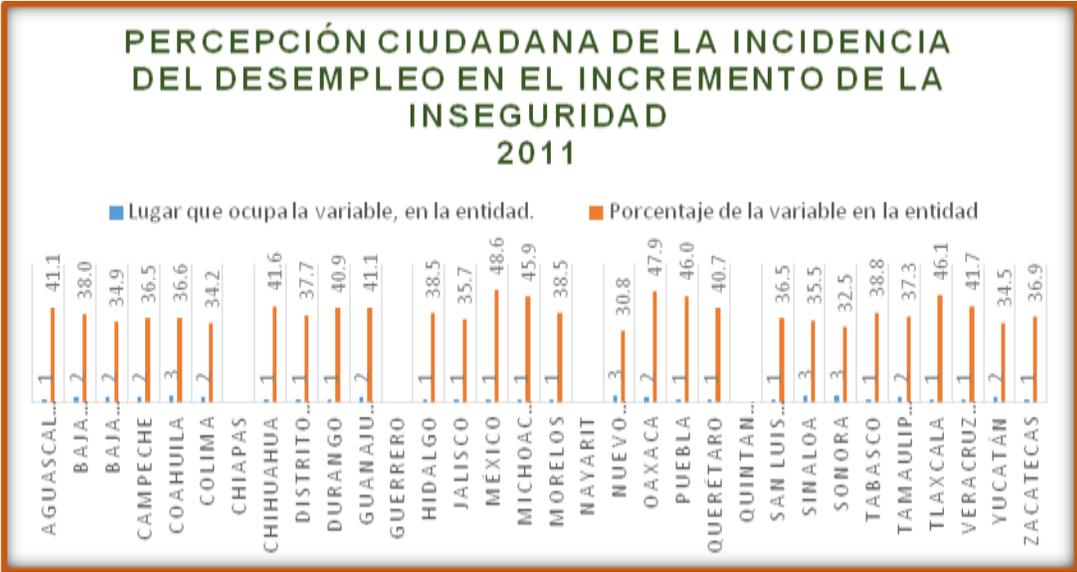


Por ende, en este contexto se puede identificar un déficit de gobernabilidad derivado de la constante necesidad de que sean equilibrados los efectos de una falta de capacidad gubernamental para dar respuesta a la exigencia social de generar empleos dignos dentro del sector formal. A consecuencia de tal déficit, lejos de lograr una intervención efectiva del gobierno, incentivando a la iniciativa privada para crear fuentes de empleo, se identifica una posible expansión de grupos que tratan de apoderarse del control territorial por medio del desarrollo de actividades ilícitas que, finalmente son opciones para contar con fuentes de ingreso para las y los desempleados y desocupados.

Lo cual, también se corrobora a través de las siguientes gráficas, cuyo principal mérito es que reflejan la preocupación social sobre el tema, rebasando los alcances académicos de las cuestiones coyunturales. En otras palabras, dichas encuestas dan cuenta de que a la par de las preocupaciones académicas, existe un asunto público de interés común para la sociedad, que bien amerita ser tomado en cuenta como complemento en el análisis de los elementos que inciden en el deterioro de la gobernabilidad y que está directamente relacionado con el desempleo.

Asimismo, la información que se obtiene de estas encuestas refleja una gran incertidumbre compartida por la gran mayoría de la sociedad, que evidencia su temor de que, al no remediar el desempleo, al igual que las otras principales variables, se incrementará cada vez más la inseguridad, el incremento de la delincuencia y las trasgresiones a la ciudadanía en esta materia.

Gráfica 2



Elaboración propia con fundamento en los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011. INEGI.

En el 2011, a nivel nacional, el desempleo se ubicó como el primer factor incidente en el incremento de la inseguridad, con un 40.1%. Al respecto, Chiapas, Guerrero, Nayarit y Quintana Roo consideraron que el desempleo no se encuentra dentro de las tres principales causas que tienden a incrementar la inseguridad.

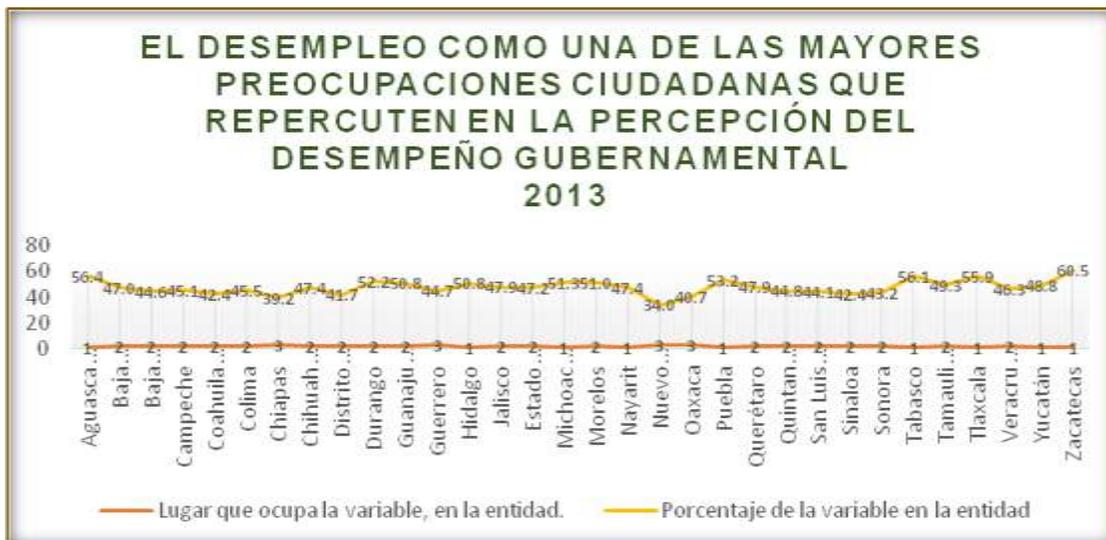
Gráfica 3



Elaboración propia con fundamento en los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012. INEGI.

En el 2012, a nivel nacional, el desempleo se ubicó, con un 43.3%, como la segunda causa, después de la pobreza, en incidir directamente en el incremento de la inseguridad. En esta encuesta Campeche, Chiapas, Nuevo León y Yucatán dejaron al desempleo fuera de las tres principales variables.

Gráfica 4



Elaboración propia con fundamento en los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. INEGI.

En el 2013, a nivel nacional, el desempleo se ubicó como el segundo tema, con un 46.5%, después de la inseguridad, que genera mayor preocupación en la sociedad y que implica que la incertidumbre ciudadana se eleve. Cabe señalar que en este caso, ninguna entidad federativa dejó al desempleo fuera de las tres principales causas de preocupación.

Con fundamento en los porcentajes referidos en las gráficas 2, 3 y 4 es clara la inquietud generalizada, ante la insuficiente atención, o la equívoca atención que el gobierno mexicano le ha dado a diversos temas, principalmente al desempleo, que estadísticamente se relaciona con el incremento de la delincuencia, conforme los resultados de las Encuestas de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, procesados en esta investigación.

La finalidad de presentar estos datos es justamente evidenciar que por sí solo el desempleo no justificaría un proceso o una condición de ingobernabilidad, sino que al sumar una serie de eventos que inciden o repercuten en la generalización de los males públicos como lo son el desempleo, la delincuencia o crimen organizado que amenaza la seguridad de la ciudadanía, se van conjuntando elementos que van minando la gobernabilidad hasta que puede aseverarse que existe un déficit de esta, o bien una crisis de gobernabilidad.

Asimismo, esta crisis denota una precarización en el empleo, ya que el nivel de remuneración (ingresos) y el acceso a los servicios de salud para las y los trabajadores ha disminuido notablemente, a partir del tercer trimestre de 2008 al primer trimestre de 2010. Lo mismo sucede, pero a la inversa con el número de horas trabajadas (INEGI, 2015). En otras palabras, se han incrementado las jornadas laborales para las y los trabajadores, quienes para satisfacer sus necesidades requieren cubrir más tiempo o conseguir otro empleo.

Ante un panorama poco prometedor en el rubro del empleo, se puede coincidir con Norma Samaniego (2010:14-16) cuando concluye que es urgente reanudar los motores de la economía pero no sólo mediante la implementación de medidas remediales, sino repensando el futuro del rubro del empleo, lo cual implicaría

replantear el modelo de crecimiento, así como rediseñar las instituciones del trabajo y de la seguridad social.

Todo lo anterior partiría de la identificación de los elementos particulares que caracterizan a México, ya que como se ha dado constancia en esta investigación, las aportaciones del Consenso de Washington llevaron a algunos países a idear soluciones ingeniosas, adecuadas a sus particularidades, logrando con ello atender a sus problemas específicos, explotando sus fortalezas. Sin embargo esas propuestas han sido superadas por los grandes problemas que, particularmente en México han ocasionado un aletargamiento que sólo puede ser superado con un liderazgo compartido, visión e integración de grupos vulnerables.

De la misma manera, refiriendo al conjunto de problemas que caracterizan al país hoy en día, Francisco Suárez Dávila (2011:9,10) señala que sería erróneo regresar a las reformas estructurales que conllevan a que nuestra economía dependa enormemente de la de Estados Unidos, a mantener un sistema extranjerizado (sin una fuerte banca de desarrollo), que dé prioridad a la exagerada estabilidad de precios y al equilibrio de las finanzas públicas sin generar crecimiento y empleo.

Empero la generación de empleo que propone Dávila resulta restringida ante el hecho de que después de la crisis de 2008, México tiene un déficit de empleo acumulado que además requiere la generación de un millón de espacios para jóvenes que se incorporan a la fuerza de trabajo. Ante lo cual, la válvula de escape que era la emigración hacia Estados Unidos, debido a que se ha ido cerrando cada vez más, resulta ser una amenaza latente de un problema mayor.

Lo relevante de las aportaciones de Dávila, para efectos de corroborar al desempleo como un mal público, es el reconocimiento de que los problemas por los que atraviesa el gobierno mexicano polarizan a la sociedad y la llenan de incertidumbre frente a los conflictos de violencia, inseguridad (privada, pública y nacional) y falta de Estado de Derecho, aunque particularmente en el rubro del empleo, afectando a través del desánimo general por la falta de expectativas

particularmente para las y los jóvenes, lo cual les lleva a sumarse a los ninis. A este respecto se tiene que “La falta de oportunidades de empleo y experiencia son considerados como los principales problemas de las y los jóvenes en México, seguidos de las adicciones, la inseguridad, la violencia y la delincuencia” (Enadis, 2010: 58). La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México refleja que son las zonas metropolitanas (DF, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y León) en donde las y los jóvenes perciben la falta de oportunidades y experiencia como su principal problema.

En su artículo “Los grandes problemas nacionales”, Dávila (2011: 11-18) enlista diez grandes dificultades por las que atraviesa el gobierno mexicano. Plantea un Estado débil e ineficaz, Poco gasto gubernamental y mal invertido, Un monopolio petrolero perjudicial, Quiebra de la seguridad social, Educación de poca calidad, Una banca extranjerizada, Una desindustrialización y vulnerabilidad alimentaria, Un Tratado de Libre Comercio agotado y Una creciente desigualdad y pobreza endémica. Donde en este último punto se tiene que reconocer que más de la mitad de la población mexicana está en pobreza, sobre lo cual incide directamente la falta de empleos y de educación de calidad. Como solución a ello se han generado programas asistenciales y clientelares que no han servido de mucho, por lo que ahora se requiere crear un Estado de Bienestar Social moderno que brinde crecimiento, empleo, capacitación y educación para toda la población. Específicamente en el rubro del empleo se necesita enfatizar la importancia de la seguridad social con la incorporación de un sistema de seguros de desempleo, como lo recomiendan las dos organizaciones internacionales analizadas en esta investigación, en el Capítulo 3.

Esta serie de problemáticas y sus respectivas soluciones enuncian claramente las necesidades y retos que enfrenta el país, pero no sólo el gobierno, sino también el mercado y la sociedad, todos ellos involucrados en el aumento de la productividad, a través de la inversión, el desarrollo de capital humano, el avance tecnológico y la mejora de la educación.

Los elementos citados en el párrafo anterior desprenden la necesidad de incluir y fomentar la participación de las y los actores reflejados (gobierno, mercado y sociedad civil), en donde sea claro el escenario de generación de una nueva gobernanza que demanda un Estado fuerte, con instituciones eficaces que a través de la participación de todas y todos prevalezca el Estado de Derecho y el respeto a los derechos de propiedad (pero no de la fuerza laboral), para que finalmente exista más confianza y seguridad que lleve a una mayor convivencia y con ello al fortalecimiento del capital social.

Por su parte Manuel Villa (2011:19) alude a que la fuente de los problemas se encuentra en la descomposición del marco político nacional que se refleja en el deterioro institucional y en el desquiciamiento de la gobernabilidad, favoreciendo a la mercadería del poder y vigorizando la incertidumbre. Mientras que Samaniego (2012:33) coincide en que es responsabilidad, principalmente de las clases dirigentes, que han dejado de idear y crear proyectos con visión de futuro, tanto en infraestructura como en cambio económico y social para el país.

Para este autor la democracia y la extensión del mercado en la globalización han sido por sí mismas, generadoras de incertidumbre (Villa, 2011:20). Por ello también podría decirse que son focos latentes de los diversos niveles de gobernabilidad, sobre todo cuando se evidencia la incapacidad gubernamental para reducir los impactos de dicha incertidumbre. Hasta hoy, el costo de esa incapacidad ha sido el debilitamiento del Estado.

Para la atención de los diversos problemas que aquejan al país, los estados han implementado diferentes medidas, por lo que se evidencia una descoordinación estatal y federal, un viejo problema que al no haber sido atendido se ha ido exacerbando y ha generado un inadecuado despliegue de las instituciones tanto gubernamentales como ciudadanas, volviendo al gobierno autómatas para operar, sólo atendiendo la ley. En otras palabras, ha existido un Estado con un gobierno de operación manual y un régimen presidencial que opera manualmente, lo que es inadecuado, principalmente porque no hay control en el crecimiento de la población que realiza demandas y busca mayor participación, además de que los

grupos económicos dominantes nacionales y transnacionales, pero más aún los grupos regionales que toman ventajas en los procesos electorales (Villa, 2011:21).

Al igual que Dávila, Villa (2011:23-24) enuncia los principales problemas que aquejan al país, pero él los acota enfatizando que son los más apremiantes:

- a) La delincuencia,
- b) El insuficiente crecimiento económico,
- c) La falta de empleos y la desocupación, y
- d) La precaria calidad de vida y economía.

En esta tarea Villa reconoce que existen prerequisites para que el Estado actúe para corregir las inequidades que genera el mercado, y las desigualdades inherentes a la sociedad. Tales prerequisites se encabezan por la igualdad que brinda la ciudadanía, a lo cual debe agregarse que la organización social funja como un instrumento poderoso que permita, desde el régimen, combatir la desigualdad, sin dejarse llevar por el mercado o las fuerzas externas, pero siempre a través de la negociación, el acuerdo y el consenso.⁶⁰

Norma Samaniego (2011:29, 30) revela que en México, el discurso oficial privilegia un escenario complaciente que no dimensiona la realidad de la condición económica actual, atemperando también los efectos reales, descontextualizando y desproporcionando e impidiendo un diagnóstico de la verdadera situación del país. Como ejemplo menciona que en el rubro del empleo, el indicador de desempleo es inadecuado para poder comparar mercados laborales con características estructurales distintas, ya que hay quienes cuentan con algún tipo de seguro contra el desempleo, y quienes al no contar con una salida que garantice un

⁶⁰ En este sentido, hablar de un cambio equitativo sin haber fincado un amplio y sólido Estado de Derecho, aunque exista una activa sociedad, implica una falta de responsabilidad y un acotado margen de exigencia ante la desprotección de los grupos abusivos y de delincuentes. De igual forma se deben considerar especialmente a los grupos vulnerables ya que por ejemplo, “casi cuatro de cada diez miembros de un grupo étnico consideran que no tienen las mismas oportunidades que las y los demás para conseguir trabajo” (Enadis, 2010: 54). Por lo que la tarea pareciera hacerse más grande, sin embargo, todo radica en los mecanismos de inclusión que implemente el Estado.

ingreso mínimo, optan por la informalidad o por la migración laboral. Y todo por la grave insuficiencia de generación de empleos formales. Lo cual, en adelante se comprueba cuando se contrastan los datos oficiales del INEGI, con los del CAM.

Los autores mexicanos (Dávila, 2011, Villa, 2011) que abordan las diversas problemáticas que afectan la gobernabilidad del país, coinciden en que ante la condición degenerativa de la estatalidad, la solución abarca diversas vías, sobre todo para atender las problemáticas más elementales, primero se debe reducir el gasto corriente de la Administración Pública y se deben ajustar las políticas neoliberales a las necesidades del país. Aunque en el rubro del empleo, ante el rezago que caracteriza a México, Samaniego (2011: 32, 33) propone retomar la vía del desarrollo en infraestructura por medio de la construcción de otro Aeropuerto para la Ciudad de México (como lo han hecho varios países en distintas ciudades: Nueva Delhi, Shanghai, Bangkok, Uruguay y Ecuador). Sin embargo, en el caso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, desde abril de 2015, se daba a conocer que en su construcción generaría alrededor de 160 mil empleos y en operación 450 mil (SCT, 2015), lo que no da cobertura al millón de empleos que se requieren por año y mucho menos con la suma de los empleos que no han sido creados desde 2009 y con los que demandan quienes perdieron sus empleos. Empero, bajo la óptica de reactivar la creación de empleos, como medida de atención emergente, puede ser considerada como una medida temporal que entonces tendría que acompañarse de otras tantas, de ahí que Samaniego proponga, por ejemplo, la construcción de plantas de energía alternativa (en la que algunos países tienen avances: China, Francia, Finlandia, Portugal, Alemania y Estados Unidos). Finalmente, la conexión entre ciudades por medio de la construcción de trenes de alta velocidad (como lo han hecho: Japón, China, Brasil y Argentina).

4.2 LA AMENAZA DE UNA CRISIS DE GOBERNABILIDAD POR LA PRECARIZACIÓN Y EL DESEMPLEO

Ante tantos problemas fundamentados en la incertidumbre existente en varios rubros, se podría realizar el cuestionamiento de ¿cómo es que en México no ha habido una crisis de gobernabilidad o peor aún, ingobernabilidad? Manuel Villa nos ayuda a responder esta interrogante cuando señala que “Sólo por la fortaleza del acuerdo y la reciedumbre institucional (...) se ha mantenido la estabilidad y operación del gobierno, pero con un costo altísimo; la deficiencia del Estado de Derecho” (Villa, 2011:22). A lo cual yo sumaría que justamente ante el reconocimiento que ha hecho la sociedad, de la incapacidad gubernamental para generar soluciones y la propia incapacidad de sí misma para plantear y generar opciones legítimas y legales, por lo menos en el rubro del empleo, la población afectada por el desempleo o la falta de ocupación, ha dado lugar en un marco de la inestabilidad (una de las características de la ingobernabilidad), a la estructuración informal de empleos, reflejando un alto grado de precarización y menor efectividad, de tal forma que ante la falta de recursos y de atención, esta opción se reconoce hoy en día como la principal válvula de escape ante el desempleo y la desocupación, sin garantizar el empleo digno, con priorización del respeto al ingreso digno, a los derechos laborales y al dialogo social.

Como evidencia de la tendencia de incremento del nivel de desempleo como elemento que origina un déficit de gobernabilidad por la cuestionable acción gubernamental en la atención de las necesidades sociales y el buen manejo de la economía, además de la incapacidad de la propia sociedad para organizarse (principalmente por falta de recursos), se presentan las siguientes tablas y gráficas:

TABLA 1

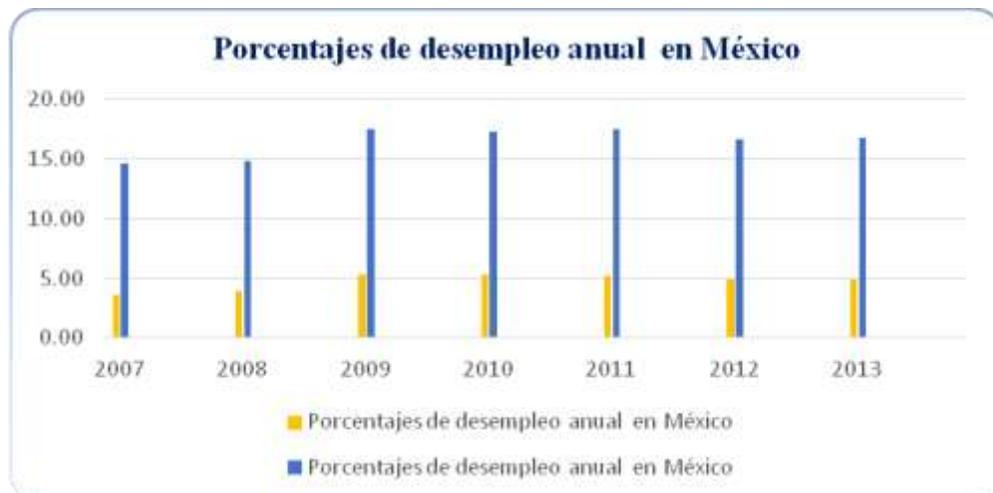
PORCENTAJES DE DESEMPLEO ANUAL EN MÉXICO			
Año	Porcentaje anual	Porcentaje anual parámetros del CAM	Diferencia porcentual anual

	INEGI		
2007	3.65 %	14.59 %	10.94 %
2008	3.90 %	14.78 %	10.88 %
2009	5.37 %	17.44 %	12.07 %
2010	5.33 %	17.24 %	11.92 %
2011	5.20 %	17.44 %	12.24 %
2012	4.92 %	16.66 %	11.75 %
2013	4.93 %	16.75 %	11.81 %

Elaboración propia, con fundamento en los 28 Tabuladores de Indicadores Estratégicos que ha emitido el INEGI de manera trimestral desde marzo de 2007, hasta diciembre de 2013. Y los informes del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM.

La Tabla da constancia del porcentaje del nivel de desempleo real que ha tenido el país desde 2007 hasta 2013 y de la omisión del INEGI al dejar fuera de este rango a la población que no se encuentra buscando empleo en el momento de realizar las encuestas, pero que sí está disponible para ocupar uno.

GRÁFICA 5



La gráfica 5 representa la variación que existe entre el INEGI y el CAM sobre los índices de desempleo, así como la tendencia de incremento del mismo al pasar de los años.

Para consultar la información más detallada, por trimestre, consultar el Anexo I.

Tratando de explicar la diferencia que existe entre los datos presentados por el CAM y los presentados por el INEGI, hay que precisar que la tasa de desocupación que utiliza este último, no toma en cuenta la desocupación disponible en su medición, sino que sólo incluye a quienes buscaron trabajo sin éxito, durante el mes evaluado, mientras que el CAM desarrolla su estudio con los parámetros de la Organización Internacional del Trabajo, donde sí se consideran a las personas que por cansancio ya no buscan trabajo, o bien a aquellos que por su creencia de no encontrar una oportunidad, abandonan la búsqueda. De tal forma, al no tomar en consideración a la población “disponible”, emite el reporte de la población desocupada.⁶¹ En consecuencia, mientras para el CAM, el nivel de desempleo era de 16.3 % a finales de 2013, para el INEGI era de sólo 4.6%. Por lo que, con tales datos se podría cuestionar la cantidad de beneficiarias y beneficiarios, población objetivo a la que se enfocan los programas en materia de empleo. Y con ello reconocer que su alcance es insuficiente.

El empleo como asunto público en sus manifestaciones negativas (desempleo y precarización) necesariamente, desde la categoría de la gobernabilidad se suma a otras variables dependientes, como bien puede ser el incremento de la delincuencia, la migración, los suicidios, la incertidumbre social y demás, todos ellos generadores de un caldo de cultivo que pudiese transformar un déficit de gobernabilidad en una crisis de gobernabilidad o bien en una condición de ingobernabilidad. Por ello es preciso determinar que las políticas en materia de empleo deben ser integrales y transversales.⁶²

⁶¹ Para efectos de explicar esa diferencia, cabe señalar que de acuerdo con el Modelo de Desempleo de la OIT, el desempleo es la proporción de la población activa que no tiene trabajo y lo busca trabajo, además de la población económicamente activa que está disponible para realizar un trabajo. Por lo que las definiciones de desempleo difieren según el país, como es el caso de México, que no incluye en su concepción de desempleo a quienes están disponibles.

⁶² Es preciso recordar que en el apartado 1.1.5 del Capítulo primero de esta investigación, planteando el marco teórico, se refirió que la gobernabilidad se puede medir por niveles, de tal forma que un déficit de gobernabilidad muestra un notable desequilibrio entre demandas de soluciones, creando anomalías, mientras que una crisis de gobernabilidad indica que los conflictos se han vuelto intolerables, generando cada vez más anomalías. Finalmente, la ingobernabilidad determina que los conflictos ocasionaron una ruptura entre el gobierno y la sociedad.

Un ejemplo claro se tiene en el tema de la migración. De acuerdo con Natasha Iskander (2011: 296-298), la emigración incide directamente en la selectividad de zonas rurales y urbanas para el fomento de mano de obra, aliviar el problema del desempleo y liberar tensión política. Y aunque su estudio lo enfoca a la migración, es de suma relevancia la asociación que logra establecer entre el índice del desempleo con la mayor propensión a la rebelión política contra las élites. En el caso de México refiere a que históricamente, las entidades con mayor tradición migratoria han sido: Michoacán, Jalisco y Zacatecas.

A decir de Mauricio de María y Campos, México debe desarrollar un genuino Estado de bienestar que se fundamente en el efectivo acceso a la educación, a la salud, a un sistema de pensiones y a uno de seguro de desempleo, todos ellos servicios de calidad; con el fin de que todas y todos los mexicanos tengan acceso a la seguridad social, independientemente de su condición laboral. Todo ello porque en el contexto actual vivimos una crisis global, además de las consecuencias de políticas erráticas que han frenado el crecimiento y el avance social por medio de una estrategia económica que ha llevado al desmantelamiento del aparato productivo por una excesiva dependencia a la tecnología externa y a las importaciones que han perpetuado la desigualdad y han deteriorado el tejido social (De María, 2009: 22).

Es un hecho que, el laboral no es el único ámbito donde el Estado debe intervenir con miras a lograr una real protección a la población vulnerable, pero sí es uno de los estratégicos. Para lo cual, resaltando este argumento cito que en el 2009 se creó un grupo de análisis denominado Nuevo Curso de Desarrollo⁶³, con el fin de conjuntar ideas y propuestas de especialistas en los rubros de macroeconomía; política internacional, política monetaria, salud, educación, política industrial,

⁶³ El grupo es parte de un proyecto de la Universidad Nacional Autónoma de México y es coordinado por Rolando Cordera Campos, con la participación de renombradas y renombrados académicos y representantes políticos, tales como Eugenio Anguiano Roch, Ariel Buira Seira, Mauricio de María y Campos, Gerardo Esquivel Hernández, Carlos Heredia Zubieta, Leonardo Lomeli Vanegas, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Enrique Provencio, Jesús Silva Herzog Flores, Francisco Suárez Dávila, Enrique del Val Blanco, Saúl Escobar Toledo, David Ibarra Muñoz, Ciro Murayama Rendón, Jorge Eduardo Navarrete López, Jaime Ros Bosch, Norma Samaniego Breach, Carlos Tello Macías (UNAM, 2014).

política financiera, desarrollo social sustentable, infraestructura y desarrollo territorial; con especial énfasis en el impacto a la población juvenil, ya que ésta se reconoce como el sector más afectado por las implicaciones económico sociales actuales, resaltado ya de por sí en una sociedad en su mayoría pobre y sin protección, donde “No más de 30 por ciento de [las y] los mexicanos tienen cubiertos (hasta donde se puede) los derechos sociales consagrados en la Constitución...” (Cordera, 2014: 2)

Por lo anterior, resulta trascendental recuperar el tema del mundo del trabajo debido a que es el motor para el crecimiento y el desarrollo, pero considerando el replanteamiento del curso de la economía a través del modelo actual, en el cual se debe corregir el rumbo a través de políticas y medidas económicas en pro de garantizar la seguridad, protección y reproducción de la sociedad.

El Grupo por un Nuevo Curso de Desarrollo, considera que a partir de 2011, la recuperación de México ante la crisis ha sido débil y titubeante y por ello es que no ha podido abatir los niveles de desempleo (GNCD, 2012: 14). Sin embargo tal escenario es congruente con la falta de dinamismo económico a nivel mundial, lo que genera crecimientos muy modestos o estancamientos que han llevado al incremento del desempleo aún en los países desarrollados, a tal grado que a principios del 2012 la OIT estimaba en el mundo, un aproximado de 20 millones de desempleados y desempleadas, donde más de un tercio de esta cifra correspondía a las y los jóvenes, situación que se seguiría extendiendo hasta el 2016, corroborando el planteamiento de Samaniego, que la crisis de 2008 se convirtió en la crisis internacional del empleo.

En México, la falta de un crecimiento significativo (que data de tres décadas) ha provocado una proliferación de la ocupación informal y una magra creación de empleos formales, por lo que, ante las cifras que revelan que hasta el tercer trimestre de 2013, 57 de cada 100 trabajos se generaron en el sector informal

(CAM, 2013), especialistas⁶⁴ señalan que México debe fortalecer la formación de capital y crecer considerablemente para así asegurar la creación de fuentes de trabajo. Sin embargo, se reconoce que no es lo único por hacer, por ello, de forma más específica se deben integrar estrategias que vinculen la productividad con el crecimiento sostenido de los salarios reales para que cubran de forma universal, las necesidades básicas de educación, salud, alimento y vivienda.

Atraverse a hablar de la universalización de la protección social, brindada por el Estado, resulta tanto para economistas clásicos como para la administración pública conservadora, algo poco más que una quimera porque el gobierno no cuenta con el dinero suficiente para las asignaciones correspondientes en cada rubro que fuesen capaces de cubrir el total de población demandante. Empero, tal planteamiento tendría factibilidad si como lo establecen las y los integrantes del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM, se sustentara en un sistema de protección al ingreso y en un sistema universal de salud pública; ambos financiados por medio de impuestos generales (GNCD, 2012: 15,16). Mas, para efectos de esta investigación, resulta más pertinente un análisis sobre el sistema de protección al ingreso, ya que sobre éste se plantea la desvinculación de los servicios de salud, con relación al sistema de pensiones y jubilaciones, con el objeto de que no se restrinja a quienes forman parte del sector formal del empleo.

65

Es un hecho que en el rubro del empleo existe una crisis que, en el marco teórico ha llevado a un déficit de gobernabilidad. Para corroborarlo cabe referir a José Luis Calva, para quien México se convirtió en un laboratorio del Consenso de Washington provocando con ello efectos negativos en el ingreso y bienestar de la mayoría de la población, generando una importante pérdida de los asalariados

⁶⁴ Especialistas como Eugenio Anguiano Roch, Ariel Buirá Seira, Arnaldo Córdova, Mauricio de María y Campos, Gerardo Esquivel Hernández, Carlos Heredia Zubieta, Leonardo Lomelí Vanegas, Norma Samaniego Breach, y Ciro Murayama Rendón, entre otros (GNCD 2012: 15).

⁶⁵ En lo que refiere a las jubilaciones y pensiones se propone orientar un sistema de capitalización individual a través de la creación de pensiones universales no contributivas. Asimismo, se sugiere la búsqueda, de forma gradual, del financiamiento de sistemas de protección al ingreso, por medio de impuestos generales complementados con esquemas mixtos de planes ocupacionales y programas de ahorro para el retiro para los sectores de ingresos medios y altos, además de un esquema sustentable de seguro de desempleo (GNCD, 2012:16).

debido al escaso crecimiento económico, lo cual mina la legitimidad que la ciudadanía da al gobierno. Ante lo cual propone no solo mejorar la distribución del ingreso, sino cambiar de estrategia económica, ya que el deterioro de la distribución es un gran obstáculo para el crecimiento sostenido del producto nacional, además de que el nimio crecimiento da lugar al abarrotamiento de los mercados de trabajo, lo cual afecta desfavorablemente al reparto del ingreso (Calva 2007:11).

De acuerdo con Calva (2007: 12) entre los principales elementos sobre los que tiene un efecto directo la negativa distribución del ingreso y los factores de la producción, está la política salarial, ya que en lugar de utilizarse como herramienta que reparta equitativamente los costos de la crisis, elevando el nivel de vida de las y los trabajadores, se ve afectada por su uso como instrumento antiinflacionario a través de la fijación del incremento al salario mínimo, calculado en igual porcentaje a la inflación proyectada, por lo regular superada por la inflación real. Sin embargo, esta medida reduccionista a los ingresos de las y los trabajadores también cumple el objetivo de fungir como factor de competitividad internacional al mantener bajos costos laborales.

Calva señala que los salarios se vieron perjudicados a raíz de la implementación de la política económica neoliberal, pues por ejemplo, en la industria manufacturera los salarios habían mantenido, por más de 30 años, un incremento en su poder adquisitivo, pasando de \$44.40 a \$127.85 (188% entre 1946 y 1975), manteniéndose estables durante el sexenio de López Portillo, pero deteriorándose radicalmente a partir de 1982, bajando de \$127.25 a \$87.06 en 2005, perdiendo 31.6% de su poder adquisitivo. Mientras que los salarios contractuales de las ramas de jurisdicción federal, también bajo el neoliberalismo, cayeron de \$51.79 en 1982 a \$19.80, en 2005. De igual forma se identifica una gran pérdida en los salarios medios de cotización al IMSS, ya que éstos cayeron de \$76.61 en 1982 a \$41.43 en 2005, perdiendo 45.9% de su poder adquisitivo (Calva, 2007: 11-12).

Bajo la perspectiva de la Economía clásica, la reducción de los salarios conducen a un mayor nivel de empleo, sin embargo los datos anteriores revelan que de 1982

a 2005, los mercados de trabajo más allá de no cumplir con los supuestos ortodoxos, han llevado a un escaso crecimiento del empleo.⁶⁶

Tomando como referencia las evidencias estadísticas, se puede coincidir con Calva cuando señala que por antonomasia el neoliberalismo es una fábrica de pobres, por ello es de suma importancia detonar programas efectivos de empleo, regidos por una nueva o una renovada Institución que sólo tenga ese fin. Mas, con la debida cautela, resaltando que más allá de acrecentar la burocracia, se trataría más de una acción afirmativa que habiendo cumplido su cometido, deje una base sólida para permitir estabilidad laboral, crecimiento y erradicación de la incertidumbre social con respecto a la pérdida tanto del poder adquisitivo (precarización de los empleos) como a la pérdida de los propios empleos.

Se podría coincidir con Alberto Dalla (2003: 5) cuando asevera que la crisis del Estado está estrechamente ligada a la globalización, pues en sus palabras “en ese contexto se dieron lugar agoreros y profetas del “fin de la historia” y de un mundo sin Estados, conformando manifestaciones de una nueva ideología: el economicismo (...)”. Empero el sentido que este autor le da al planteamiento se basa en un economicismo globalizado⁶⁷, fundado en una propuesta instrumental con base en los mercados, que propugna la desaparición del Estado o su reducción mínima. Cosa que contraviene la propuesta que impulsa esta investigación, sobre todo porque queda constancia de la necesidad imperante de

⁶⁶ El Sistema de Cuentas Nacionales de México Base reportó que entre 1983 y 1988 la economía mexicana generó 509 mil empleos remunerados contra el casi millón de demandantes de empleo por año, lo que significa que 5.3 millones de personas que lo requerían no encontraron trabajo. El mismo Sistema reportó que de 1989 a 2003 sólo se generaron 7.6 millones de empleos, sin embargo estos no fueron suficientes debido a que cada año se sumaban 1.1 millones de jóvenes a la demanda de empleos, por lo que en ese periodo alrededor de 9.1 millones de trabajadores no pudieron tener una ocupación remunerada.

De tal forma que presentando un agregado de demandantes de empleo, fueron 14.4 millones de personas las que se quedaron sin ocupación entre 1983 y 2003 (Calva, 2007: 13), a lo cual se le pueden anexar los 1.2 millones de jóvenes que cada año llegan a la edad de trabajar.

⁶⁷ Asimismo, el economicismo lleva a la pretensión de una regulación de las relaciones sociales y de las relaciones políticas con base a las reglas del mercado en las que se ha mencionado incluso que el funcionamiento de la economía puede darse a través de un «piloto automático» respetado por las y los políticos y por las alianzas económicas (Dalla, 2003: 5-15).

la intervención gubernamental en la regulación del mercado, donde se da lugar una competitividad permanente que excluye por muchas razones a los grupos vulnerables.

4.3 ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA EN LA GENERACIÓN DE EMPLEOS DIGNOS O DECENTES

4.3.1 EJEMPLOS DE CASOS REPRESENTATIVOS DE GOBERNANZA PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, EN LA UNIÓN EUROPEA

En los apartados siguientes se presentan algunos ejemplos que dan constancia de la posibilidad de instaurar la gobernanza en el rubro del empleo, atendiendo a las necesidades y características propias de los países y localidades específicas, pero que sin embargo, proporcionan elementos importantes a considerar para proponer a la gobernanza como un medio para promover y fomentar empleos.

En el capítulo 1 se señaló la necesidad de precisar cuál era el significado más pertinente de gobernanza para esta investigación, a lo cual se reitera como la modalidad de dirección gubernamental con estrecha asociación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, fundamentada en una responsabilidad social compartida que puede constituir una base sólida para el buen desempeño económico y una gestión social adecuada que garantice el respeto a los derechos sociales, lo cual derivará en una gobernabilidad aceptable, en tanto genere estabilidad social, legitimidad política, además del consenso y eficacia en la acción pública. A esta definición responden atinadamente los análisis teóricos realizados por Evelyne Léonard (2005) y Luigi Burrioni (2014), en contextos diferenciados principalmente por su ámbito de aplicación (la primera a nivel nacional y el segundo a nivel local), refiriendo que la gobernanza implica la inclusión de más actores en los procesos decisionales y de aplicación de gobierno, principalmente en materia laboral, en que se llevaron a cabo cambios relevantes en la manera

tradicional de hacer gobierno, con miras a generar opciones de crecimiento económico incluyente.

Léonard (2005) hace hincapié en que el elemento principal que permitió la gobernanza fue la adecuación de la regulación, mientras que Burroni (2014) refiere a un proceso en que de forma natural, los gobiernos locales fueron necesitando la incorporación de nuevos actores en la toma de decisiones y en la implementación de políticas locales que permitieran reactivar el sector del empleo, a través de proyectos estratégicos de desarrollo local.

Para una mejor comprensión de los argumentos, se presenta el Cuadro III:

CUADRO III

Aportaciones sobre buenas prácticas de gobernanza en el empleo, en la Unión Europea		
	Leonard	Burroni
Elementos principales que permitieron la implementación de la gobernanza	Adecuación de la Regulación	Participación de nuevos actores en la toma de decisiones e implementación de políticas locales.
	Articulación entre acuerdos dentro de un sistema complejo de reglas simultáneo y complejo.	Promoción de la inclusión de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de empresarios e incluso de Universidades, a través de la celebración de foros, reuniones de deliberación, asambleas y consultas públicas para determinar los proyectos estratégicos de desarrollo económico local.
Ámbito de aplicación	Nacional.	Local y regional.
La premisa de gobernabilidad antes de implementar la gobernanza.	1.- Participación de interlocutoras/es sociales en la regulación del empleo (carácter concertado de políticas para el incremento de las tasas de empleo).	Esfuerzos concretados por medio de políticas locales, en donde los gobiernos locales han buscado aumentar la calidad de vida y ofrecer una amplia gama de servicios públicos altamente calificados.
	2.- Funciones de socias/os estatales y sociales y su relación entre las políticas de empleo del gobierno y las reglas negociadas colectivamente.	En los tres estudios de caso: Lyon, Francia; Birmingham, Reino Unido y; Turín, Italia, los gobiernos locales han implementado programas de

		bienestar social, sobre todo en épocas de crisis en donde hay un incremento del desempleo, para capacitar a las y los desempleados y así vuelvan a integrarse a través de proyectos estratégicos, al mercado laboral y a su vez contribuyan al crecimiento económico local.
Obstáculos	Los problemas son específicos de cada país. (El reto de mejorar la seguridad del empleo en España, reducir las brechas de empleo en Holanda), reducir el tiempo laboral en Francia). Pero aún así hay elementos generales que se comparten.	Hay épocas, sobre todo en periodos de crisis, en las que los gobiernos locales se ven afectados por la centralización y se ven reducidos de recursos para poder seguir contribuyendo en el apoyo de los proyectos.
	1.- El ejercicio anual no da tiempo para la concertación eficaz. En muchos países el calendario no coincide con el de las negociaciones salariales anuales.	En algunos casos ha sido compleja la inclusión de los sindicatos..
	2.- Los temas abordados son complejos (aprendizaje permanente, envejecimiento activo, capacidad de adaptación del mercado de trabajo).	
	3.- En muchos países los gobiernos aún no apoyan la participación de los sindicatos como interlocutores sociales.	
Méritos	Los pactos sociales incluyen la cobertura de la seguridad social.	La gobernanza local en materia de empleo se visualiza por medio del regionalismo competitivo.
	Se demuestra la vitalidad y el carácter innovador que busca reorganizar el mercado de trabajo.	En el regionalismo competitivo se desarrolla un modelo de gobierno por medio del cual se hace hincapié en que el gobierno local, las organizaciones representativas de la sociedad civil, las agencias de desarrollo regionales y locales y las organizaciones empresariales son actores principales en el desarrollo socioeconómico y tienen un papel muy importante en su mantenimiento.
	Los pactos sociales incluyen cuestiones de redistribución del trabajo, reducción de costos,	Los actores locales han logrado establecer una efectiva medición del desarrollo socioeconómico a

incremento de la productividad, capacidad de adaptación y empleabilidad	través de indicadores creados por medio de métodos cualitativos y cuantitativos. Así, los indicadores de resultados son sometidos a debates públicos y en consecuencia, se convierten en motivadores de los grupos políticos.
Los pactos sociales son el resultado de la voluntad de las y los actores para reformar los mercados de trabajo con el fin de aumentar el empleo.	Los procesos de negociación que se han promovido entre las organizaciones de la sociedad, las organizaciones empresariales y los gobiernos locales han sido efectivos y han contribuido a disminuir la incertidumbre socioeconómica.
Lograr objetivos apertura el camino para actuar en campos como la organización del trabajo, el tiempo laboral, la formación y la integración laboral de jóvenes y mayores.	La gobernanza local en materia de empleo ha tenido éxito porque se enfoca en proyectos de interés actual como son: desarrollo tecnológico, promoción del turismo sostenible, ambientes sustentables
Los pactos sociales impulsan la competitividad y la descentralización	El gobierno local ha sido el principal promotor de experimentos en cooperación con el sector privado y con demás instituciones públicas con el fin de crear bienes públicos locales o proyectos de alto impacto en la sociedad local que también diversifiquen la economía.
	Se ha logrado involucrar a las universidades, en proyectos de investigación en materia de comunicaciones, industria textil, economías verdes.
	Todos los proyectos de gobernanza local en materia de empleo continúan hoy en día, a pesar de que comenzaron a principios del siglo XXI.
	La negociación social eficaz es capaz de crear los recursos colectivos en las sociedades locales.

Elaboración propia, con fundamento en los journals of Industrial Relations, 2005, 2014.

A pesar de que plantea escenarios macros, Léonard logra señalar de forma más puntual que existen varios obstáculos que se presentan a la hora de concretar la gobernanza: los calendarios que no coinciden con las negociaciones salariales, los temas complejos y la falta de confianza en las organizaciones sindicales. Por su parte Burroni plantea que ya en el ejercicio de la gobernanza lo que más afecta es justamente la centralización de los recursos en épocas de crisis, ya que es cuando la sociedad más requiere de la intervención gubernamental.

Además de las coincidencias señaladas en el Cuadro III, ambos autores resaltan que la gobernanza en el empleo tiene la ventaja de permitir la cobertura de la seguridad social, sobre todo cuando es necesaria la participación de los gobiernos para proteger a los sectores vulnerables.

Para efectos de la promoción de la posibilidad del desarrollo de la gobernanza en el rubro del empleo es importante destacar que de acuerdo con autores contemporáneos, han existido casos de éxito en las últimas dos décadas, tanto a nivel nacional como a nivel local en distintos países de la Unión Europea (Burroni 2014, 2004; Büchs and López 2007; Léonard, 2005), donde conscientes de la necesidad de revitalizar las economías que se vieron afectadas por crisis, las relaciones laborales se llevan a cabo de forma tripartita, partiendo de la iniciativa de la población del lugar que están dispuestos a proveer recursos, hacer convenios con centros de investigación y prestar los servicios administrativos, buscando que haya capital interesado en los proyectos para que se invierta en ellos, tarea en la que el papel del gobierno es justamente generar las condiciones para que los proyectos sean viables, a través del establecimiento de políticas que favorezcan a la sociedad civil y los actores involucrados.

A decir del propio Burroni “En este contexto, el papel de los actores colectivos va en aumento y el mecanismo de asociación público-privada se está convirtiendo en uno de los talentos dominantes de la gobernanza local” (Burroni, 2014: 85).

Por su parte, Evelyne Léonard asienta que es más relevante el hecho de que debido a la nueva dinámica de las sociedades modernas, la coordinación entre el

gobierno a través de sus instituciones y la diversidad de actores que se han ido integrando para participar en la distribución de los recursos y atenuar los conflictos, se ha dado lugar a una nueva relación entre el mercado laboral y las reglas que le regulan (Léonard, 2005: 308).

De igual forma, Büschs y López, en su estudio “New Governance and decentralisation in Employment Policy” refieren a que para que se dé lugar un verdadero proceso de gobernanza, es necesario primero llevar a cabo las adecuaciones normativas. Mientras que en este estudio se opta más por la dinámica social que se va abriendo espacios en aras de beneficiar tanto a la población demandante de empleos como al sector empresarial que se verá motivado por los incentivos que al final pueda concretar el gobierno. En otras palabras, aunque se reconoce que las adecuaciones legales y normativas son relevantes en un proceso de gobernanza, no son el factor más importante que posibilite su real ejercicio, sino más bien la motivación, organización y nivel de participación tanto social como empresarial aunada o mejor dicho, coordinada por el gobierno.

Por lo anterior es preciso mencionar que en el análisis de la efectividad de la implementación de la gobernanza en la generación de empleos, en la Unión Europea, se identifican elementos evolutivos de la participación de la sociedad en grupos de interés por el empleo, organizados e incentivados para incrementar su presencia y aportación. En otras palabras, a decir de Burrioni (2014:85) han sido los propios gobiernos locales quienes buscando medidas para superar las crisis, han movilizadado a actores locales, concientizándoles acerca de la necesidad de contar con nuevos planes de desarrollo local, por ello también han sido los principales promotores de la cooperación entre los grupos de personas interesadas en obtener o emprender empleos y el sector privado (como

inversionista) con la finalidad de crear proyectos significativos para las diversas localidades.⁶⁸

En los primeros estudios al respecto de la gobernanza en el rubro del empleo, Léonard (2005:308-311) señalaba que se trataba de la incorporación de nuevos actores lo que ha llevado a actuar al gobierno en consecuencia, pero sólo en el marco jurídico, argumentando que la inminente participación de organizaciones de trabajadoras y trabajadores han obligado a ello (con la reserva de no incluir en algunos casos a las organizaciones sindicales, por la falta de confianza). Ante tal aseveración debe precisarse que en realidad no habían sido estas organizaciones, sino la propia dinámica social, incluso la del capital que tenía que irse haciendo de los medios que le permitieran reducir costos e incrementar sus ganancias. Lo que se comprueba cuando esta autora refiere a ejemplos de nuevas relaciones laborales que se gestaron los primeros 5 años del Siglo XXI, en Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Italia, Grecia, España, Francia, los países bajos, Portugal y Reino Unido, haciendo especial énfasis en establecer que existió mayor participación de uniones de empleadores y de interlocutores sociales para diseñar las políticas a implementar en el mercado laboral, denominando a este proceso como “pactos sociales”.

Léonard se enfoca más a demostrar la importancia de las adecuaciones jurídicas que debieron llevarse a cabo para permitir que se fueran eliminando los obstáculos legales que imposibilitaban a las uniones de empleadores y a los grupos sociales que demandaban empleo poder participar de forma más abierta y clara. Mas, cabe señalar que su aportación tiene un alcance mayor, ya que da constancia de procesos en los que la sociedad se organiza junto con los empleadores para poder acordar con los gobiernos, las condiciones no solo jurídicas sino de infraestructura y operación, de los proyectos que redituarian a mayores fuentes de empleo.

⁶⁸ A este respecto cabe mencionar que los estudios enfatizan que solo en el caso de Italia se han dado lugar las relaciones laborales trilaterales, porque en Reino Unido y Francia, el papel de los sindicatos aún es muy marginal (Burroni, 2014:86).

Mientras que en los casos analizados por Burroni (2014) se hace hincapié en la importancia de dar paso a los proyectos laborales de alta tecnología, sector que conforme a esas experiencias, demanda una mayor cooperación entre los gobiernos locales, las empresas y las universidades.⁶⁹ Pero cabe destacar que sólo es factible en las localidades en que existe una infraestructura previa que dé paso a la creación de zonas industriales renovadas.

El éxito de los casos de Lyon, Turín y Birmingham, radica en la incorporación de nuevos actores, en un contexto local, a través de asociaciones cívicas y voluntarias que, principalmente prestan servicios y convencen (junto con el apoyo gubernamental) a empresarios y empresarias para que inviertan en esos proyectos que son atractivos para la economía y que son útiles tanto en la prestación de servicios como en la venta de bienes. Pero, no hay que omitir la relevancia del papel del gobierno, ya que su participación es fundamental en este tipo de proyectos debido a que son los gobiernos locales quienes promueven y dirigen los planes, mismos que se enfocan al desarrollo de las ciudades o regiones; mas lo trascendental es que en ellos tienen parte las y los ciudadanos por medio de agrupaciones.

En los estudios llevados a cabo por Burroni y Léonard se da constancia de que efectivamente la dinámica social y el reconocimiento de que los recursos gubernamentales no son suficientes para atender todas las demandas sociales, fue dando lugar a la incorporación de nuevos actores en el sector del empleo, específicamente en los países y regiones referidas por estos dos autores.

A continuación se destacan los elementos principales de los tres casos analizados por Burroni, seleccionados por la mayor consideración de viabilidad dado que plantea la posibilidad de generar opciones de solución al desempleo a nivel local. Por tanto, se trata de casos que bien pudiesen ser tomados en cuenta, partiendo

⁶⁹ Sobre el punto de la cooperación se toma como parámetro el modelo “triple hélix” que consiste en determinar a los actores locales que están a favor de crear instituciones que se dediquen a la transferencia de tecnología y a la promoción de mano de obra calificada, así como a la prestación de servicios.

del hecho de que más allá de cada país, cada región o localidad cuenta con características específicas a las que deben adecuarse las políticas y la incorporación de nuevos actores (sociedad civil y empresarios) a la hora de implementar los principios de gobernanza, como vía de aminorar los efectos del desempleo, incorporando y empoderando a los sectores vulnerables.

4.3.1.2 El caso de Lyon

Desde finales del siglo XX este municipio, en conjunto con otros 57 de la región, ha dirigido y supervisado dos planes locales de desarrollo que promueven la participación de capital y de personas que necesitan empleos. Los planes presentan proyectos territoriales de alcance duradero. El ejemplo más representativo de implementación de la gobernanza en el empleo, de este municipio, es el Grand Lyon Esprit d'Enterprise . Se trata de una alianza entre la Unión de Empresarios de Lyon, la Cámara de Comercio Local, la Confederación de Empresas de Pequeña Escala y la Universidad de Lyon, agrupando a las y los actores interesados en la promoción y permanencia de empleos que favorezcan el desarrollo local. Tiene como antecedente las Agencias de Desarrollo Local como la ADELY (Agence pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise) que se fundó para identificar y brindar apoyo a proyectos relacionados con la creación de nuevas empresas y organismos públicos de impacto nacional e internacional, integrado por 60 miembros del sector público y del privado.

El principal objetivo de estas Agencias es proporcionar ayuda a las empresas y a las personas que presentan proyectos empresariales locales que favorezcan a la región. Su labor también consiste en proporcionar asesoría a las empresas que buscan invertir en la región (Burroni, 2014:86,87). Dicha asesoría ha continuado a la fecha, con un proyecto denominado Lyon 2010” que es un proyecto estratégico que replanteó su objetivo para promover mayor participación de la sociedad civil a través de foros de deliberación en los que, teniendo como antecedente la

integración de 2 organizaciones que datan de 2010, integran a grupos vulnerables como personas discapacitadas.

Dicha región de Francia logró posicionarse en el desarrollo de actividades relacionadas con la investigación sobre el cáncer (diagnóstico y prevención), además de alta tecnología, medios de comunicación e industria textil. Todo ello con el apoyo de capitalistas que han formado pequeñas y medianas empresas especializadas.

Al respecto, es relevante identificar la gobernanza en la incorporación de actores diversos al gobierno en el proceso de presentar proyectos, de movilizar recursos, de buscar apoyos económicos y de especialistas (incluyendo a las universidades). Se trata de un ejercicio que demuestra que el gobierno es la principal figura de dirección porque a la larga es quien tiene mayor representatividad, mayores recursos no sólo financieros, sino de convocatoria a otros actores, pero que acepta y da cabida a nuevos grupos que pueden coadyuvar en la concreción de proyectos que al final, habiéndose dado lugar con la anuencia, participación e intervención gubernamental, proporcionarán legitimidad, confianza y efectividad en el actuar gubernamental y social, favoreciendo a la gobernabilidad.

4.3.1.2 El caso de Birmingham, Reino Unido

En el 2003 ese ayuntamiento estableció el denominado “Pan de Acción de Comunidades Emprendedoras” que básicamente consiste en proporcionar, por parte del gobierno una cantidad de 22.6 mil euros, por un periodo de 8 años, a empresas que se quieran detonar, o bien que ya existan pero que requieran ser financiadas, siempre y cuando demuestren que los proyectos a desarrollar sean de apoyo a las localidades. Dicho programa tuvo continuidad a través de la estrategia económica para la ciudad, de 2005 a 2015. Desde el comienzo, su finalidad fue fomentar la cohesión social en la localidad, reducir el desempleo y

ofrecer servicios a la economía local. Mas, a partir de 2005 identificó 5 ejes clave: inversiones, mano de obra calificada, capacidad empresarial, diversificación económica y ciudad en movimiento. También determinó la estrategia para la fabricación en la que se identificaron oportunidades de actividades para la fabricación en la que participa el gobierno local y la Asociación de Empresas Locales. Para tal fin, el Ayuntamiento de Birmingham creó el Fondo de Préstamos de Negocios para la creación de pequeñas y medianas empresas.

Un rasgo importante a resaltar de este caso de buena práctica en el ejercicio de la gobernanza en el rubro del empleo, es que para constatar la efectividad en el uso de los recursos tanto económicos como de infraestructura, dentro del ciclo de la buena administración, se estableció un proceso de evaluación encabezado por un Consejo de Supervisión, mismo que en su estructura se integra por nueve líderes de las autoridades locales que son elegidos por la propia comunidad. La decisión de que sean parte de las autoridades se fundamenta en que justamente son éstas quienes están responsabilizadas directamente en la gestión de los fondos y de los proyectos.

Este caso refleja un proyecto de gobernanza que se concreta en una Agencia de Desarrollo en el que participa la sociedad, las empresas y el gobierno. Sin embargo en el manejo de los recursos se responsabiliza a las autoridades; es decir, al gobierno local, de tal forma que se eligen a los nueve líderes de autoridades municipales porque darán transparencia y rendirán cuentas.

Bajo este esquema cabe a lugar la aplicabilidad de la definición que sobre gobernanza se propone en esta investigación, ya que se evidencia la existencia de una modalidad de dirección gubernamental con estrecha asociación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, fundamentada en una responsabilidad social compartida que puede construir una base sólida para el buen desempeño económico y una gestión social adecuada que garantice el respeto a los derechos sociales, lo cual derivará en una gobernabilidad aceptable, en tanto, en este caso genera estabilidad social, legitimidad política, consenso y eficacia en la acción pública.

4.3.1.3 El caso de Turín, Italia

Los distritos industriales italianos han sido materia de diversos estudios en los que se subraya la importancia del capital social en la promoción de la cooperación de actores locales y regionales para crear o fortalecer empresas generadoras de bienes y servicios. A partir de ellos se determinó que las relaciones laborales en esas zonas de Italia se han amparado en modelos de cooperación entre las localidades y las regiones, en donde se ha promovido la innovación económica, a partir del impulso social, la incorporación de capitales y la participación de los gobiernos locales que han proporcionado recursos económicos e infraestructura como la identificación de zonas industriales y la impartición de capacitación (Burroni, 2014: 84).

La provincia de Turín, de manera conjunta, la sociedad civil, el capital privado y el gobierno, analizando los efectos del cierre la FIAT (la empresa más importante de la ciudad) tienen el proyecto del desarrollo de un Centro Tecnológico en el que el gobierno funge como promotor de la economía y la inversión, sin dejar de lado a las personas en situación de desempleo, ya que éstas les proporcionan una “garantía salarial”, para lo que creó un Fondo. Dicha medida es homóloga a la del Seguro de Desempleo implementada en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), solo que allá es administrada de forma centralizada por el gobierno, a través del Instituto Nacional Italiano del Seguro Social (INISS), estableciendo que por doce meses se les otorga una protección en sus ingresos a trabajadoras o trabajadores que perdieron su empleo. Con tal finalidad existió una práctica de gobernanza que se dio entre el INISS (que les da cabida a las y los demandantes del apoyo), los bancos locales y el gobierno de la ciudad para poder capitalizar el proyecto.

El proyecto de inicio se llamó Torino Internazionale y funcionó así de 1998 a 2004, con el fin de gestionar la planificación estratégica promoviendo la reorganización de la administración local, favoreciendo la participación de la sociedad local y fomentar la diversificación de la economía local. Después, a partir de 2006 se modificó el nombre a Torino Strategica, buscando ampliar la movilización para

construir nuevas organizaciones y promover el aumento de los mecanismos de deliberación.

Torino Wireless es otro ejemplo en Turín, en que esta Agencia de Desarrollo se creó con intervención pública, la Cámara de Comercio de Turín, empresas, Bancos, Universidades, Centros de Investigación y la Asociación de Empresas Industriales de Turín, con el fin de: Apoyar la innovación, analizar las fortalezas y debilidades del sector del empleo, brindar consultorías sobre oportunidades de fondos públicos, creación de redes y capital de riesgo. Una variante de este ejercicio es Instituto Mario Boella, fundado en el año 2000 como una asociación entre la Compañía de San Pablo y la Universidad Politécnica, especializándose en actividades de investigación y transferencia tecnológica.

4.3.2 INDICIOS DE GOBERNANZA PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO EN MÉXICO

Como alternativa para plantear una propuesta para el desarrollo de una gobernanza en México que dé lugar, impulse y fomente el empleo decente, entendido como la fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad y crecimiento económico que incrementa las oportunidades tanto de un trabajo productivo como del desarrollo de las empresas; se parte de un análisis de buenas prácticas que identificó la OIT para el país en 2013.

Para este caso, la selección de las entidades representa el desarrollo económico y empresarial que indudablemente señalan espacios de oportunidad para la innovación laboral dinámica.⁷⁰ Asimismo para la OIT debieron identificarse las políticas que inciden en el mercado del trabajo a través de tres aspectos:

I.- Políticas fiscal, salarial, educativa, económica y sectorial.

⁷⁰ Por ejemplo, se tiene que de 2003 a 2010 los ritmos de crecimiento de los estados de Guanajuato, Sinaloa, Querétaro y Yucatán, fueron por encima del nacional, sin embargo, se vieron afectados por la crisis del 2008 (Ruíz y Galhardi, 2013: 21-23).

II.- Orientación laboral, intermediación laboral, análisis e información, formación emprendedora, fortalecimiento y creación de Medianas y Pequeñas Empresas (MIPYMES) e igualdad de oportunidades.

III.- Orientación hacia la población que es atendida, o bien, políticas dirigidas a la oferta o la demanda:

- a) Oferta.- Políticas de formación
- b) Demanda.- Referentes a los servicios de intermediación, como bolsas de empleo, observatorios y demás instrumentos que articulen la oferta y la demanda.

Habiendo identificado esos tres aspectos, se estableció el conjunto de criterios que permitirían identificar las buenas prácticas, se presenta el Cuadro IV:

CUADRO IV

Criterios para determinar las buenas prácticas como tales	
Institucionalidad ⁷¹ , identificar programas consolidados y soportados en las Secretarías de Trabajo estatales.	Sostenibilidad , posibilidad de la eficacia a mediano y largo plazo.

⁷¹ En México la encargada de ejercer la política laboral es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) además de sus organismos dependientes. La STPS habilitó el Observatorio Laboral como un servicio público de información sobre las características y evolución de las ocupaciones y las profesiones más representativas en México, por ello sirve como una guía de orientación a estudiantes, trabajadoras y trabajadores para que conozcan los perfiles laborales actualizados a partir de los informes proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el Servicio Nacional de Empleo (SNV), la Secretaría de Economía (SE), entre otras instituciones.

Empero, dicho Observatorio sólo es de utilidad para aquellas personas que tengan acceso a internet, ya que conforme a lo establecido en el artículo segundo de su decreto de creación (DOF, 2005:1), los instrumentos de divulgación de información sistemática se realiza a través de internet, por ende se deja fuera a un sector importante de la población. Mas, por otro lado puede entenderse como un mecanismo que busca atender a las recomendaciones internacionales de vincular las bolsas de trabajo con las necesidades de formación educativa, lo cual se puede corroborar a través de uno de sus objetivos, pues éste establece el “Facilitar la vinculación de la oferta educativa y de formación laboral con las necesidades de la planta productiva del país”.

Innovación , encontrar las prácticas novedosas de las Secretarías de Trabajo estatales.	Pertinencia , aportación positiva en forma directa o indirecta para promover el trabajo decente.
Eficacia , entendida como el impacto benéfico que dejó la práctica.	Alineación a los programas nacionales , congruencia de la práctica con las necesidades locales y estatales con la política nacional.
Replicabilidad , análisis de las prácticas que pudieran ser sujetas a reproducción	Eficiencia y ejecución , máxima utilización de recursos tanto humanos como financieros y materiales.

Para este punto es importante reiterar lo referido en el Capítulo 2, apartado 2.2, en el que se señala que las características del trabajo decente son 4:

1.- Acceso al empleo, 2.- Seguridad en el trabajo, 3.- Derechos Laborales, y 4.- Diálogo Social.

Por ende, habiendo creado la Organización Internacional del Trabajo, un Modelo que permita identificar la viabilidad del trabajo decente, en México los indicadores, las unidades de medida y las formas de cálculo se adaptaron a la información proporcionada por el INEGI, la ENOE, la STPS y el IMSS. Resultando lo siguiente:

-Para comprobar el Acceso al empleo los indicadores son:

Tasa de participación laboral, Tasa de desocupación, Tasa de presión general (población desocupada en busca de empleo y población con trabajo buscando otro), Tasa de condiciones críticas de ocupación (población ocupada, horas laboradas y salarios mínimos remunerados), Tasas de ocupación en el sector informal, Tasa de trabajo asalariado.

-Para comprobar la seguridad en el empleo los indicadores son:

Porcentajes de accidentabilidad en las personas aseguradas, Porcentaje de enfermedades de trabajo en las personas aseguradas, Porcentaje de personas aseguradas de forma permanente.

-Para comprobar el respeto a los derechos laborales los indicadores son:

Tasa de participación femenina, Trabajo infantil (de entre 12 y 14 años)⁷², Relación de desempleo por género, Población con contrato definido, Brecha salarial por género.

-Para comprobar el Diálogo Social, los indicadores son:

Emplazamientos a huelgas, Huelgas, Conciliaciones y Convenios Colectivos.

En función de ello, el estudio determinó que en México, los casos de éxito en la implementación de medidas para cristalizar el trabajo decente, se tienen en Sinaloa, Durango, Querétaro, Guanajuato, Yucatán y el Distrito Federal, por lo que en este apartado se busca destacar, en términos de las prácticas que contribuyan al mantenimiento o mejora de la gobernabilidad, así como relacionarlas con las recomendaciones que han emitido tanto el Banco Mundial como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y que a su vez reconozcan el carácter que tiene el empleo como derecho humano y en consecuencia, como asunto público y de gobierno en el que se resaltan elementos coincidentes con los casos de éxito de la Unión Europea, de gobernanza en el sector del empleo.

CUADRO V

Entidades de la República Mexicana identificadas con mejores prácticas de trabajo decente					
Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Querétaro	Sinaloa	Yucatán

⁷² Con el señalamiento de que el 07 de mayo de 2015 México ratificó el Convenio núm. 138 de la OIT, relativo a la edad de 15 años como mínima para la admisión a un empleo. Asimismo, se modificó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modificar la edad mínima para el empleo, de 14 a 15 años.

Sector servicios	Sector primario	Sector manufacturero	Sector manufacturero	Sector primario	Sector servicios
------------------	-----------------	----------------------	----------------------	-----------------	------------------

Elaboración propia con fundamento en el Informe de la OIT. México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente. Un acercamiento a través de casos. OIT, México. 2013.

El cuadro V especifica los sectores productivos en los que las entidades señaladas lograron implementar las prácticas más sobresalientes que coincidieron con los indicadores de la OIT para considerarlas como ejemplos a seguir en el resto de la República Mexicana.

Si la tendencia es que las áreas rurales se vayan urbanizando y en las grandes urbes predominan los empleos relacionados con el sector servicios, conforme lo señalan el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, cuando refieren a la importancia de destacar los empleos productivos sobre los improductivos. Asimismo, como lo destaca el Gobierno Mexicano 2012-2018, en su Informe de 2015, sirva este argumento (elevación de la productividad) para poder enfocar el análisis en las entidades que abordan: Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Yucatán.

Es importante mencionar que el estudio se realizó con el 20% de la población nacional de 2010 que en total era de 112, 322,757 y de ese 20% el .08% (8, 873,027) correspondió a la población del Distrito Federal y el .02% (1, 953.027) a Yucatán.

4.3.2.1 Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia

Particularmente al abordar una buena práctica en Yucatán se determinó en el rubro del Acceso al empleo, el “Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia” cuyo objetivo es mejorar la eficiencia de la vinculación laboral tanto de trabajadoras y trabajadores como de las empresas a través de la identificación de las

necesidades empresariales y los perfiles laborales de las y los postulantes (OIT, 2013: 130).

La medida que se considera buena práctica implicó la inversión del gobierno estatal en recursos humanos (ingresos y capacitación especializada) mas no en infraestructura ya que se trata de un tipo de stands que se colocan de forma periódica ofertando el servicio de recepción de solicitudes y la búsqueda de mejores opciones para colocar a las y los demandantes de una oportunidad laboral (lo que implica una especialización de las personas que atienden los módulos, para que sean capaces de evaluar competencias, den orientación laboral y realicen filtros). La “bolsa de trabajo en tu colonia” es una acción que se podría considerar más directa y oportuna, de ahí que se determine como buena práctica, ya que funciona de forma independiente a las Ferias de Empleo, lo que significa que también reducen los universos tanto de población a ubicar como los lugares donde esto sería factible.⁷³

La tendencia hacia el desarrollo de la gobernanza se da en la medida en que el gobierno de la entidad promueve que las empresas contraten trabajadoras o trabajadores y que las personas que requieren empleos los busquen, ofreciendo la reducción de costos en el proceso de filtro de las vacantes que llevan a cabo las personas capacitadas, sin costo alguno (a diferencia de las bolsas de trabajo privadas). Se trata de un mecanismo de intermediación laboral que de crecer en el tiempo y solidificarse, podría generar la integración inicial de las personas que buscan empleo a través de la adquisición de los conocimientos necesarios para identificar sus perfiles y, entonces este sería ya un ejercicio de gobernanza local en el empleo, ya que de inicio se cuenta con la participación del gobierno y la de las y los empresarios.

Desde el enfoque de las prácticas en la Unión Europea, en la identificación y reconocimiento de sus necesidades, la población que requiere un empleo debe ser

⁷³ En el Quinto Informe de gobierno de Yucatán se especifica que los servicios de intermediación laboral atendieron a 54,289 demandantes de empleo, de las y los cuales 27,939 se enviaron a entrevista, concluyendo en un 43.7% que se ubicó en un empleo (OIT, 2013:131).

más proactiva, organizarse y hacerse de medios que les empoderen para dejar de solo necesitar y demandar, podrían por ejemplo organizarse entre sí, realizar un compendio de la información que esté a su disposición sobre los empleos que se ofertan, precisar quienes ya cumplen con los requisitos o en su defecto, comenzar a plantear las necesidades para que se comience a recibir capacitación que les permita ir cubriendo las oportunidades que se ofertan.

Otra práctica del estado de Yucatán, que se considera como susceptible de ser replicada es el Programa de Empacadores en Supermercados, particularmente en los rubros de Derechos Laborales y Seguridad en el Trabajo (característicos del trabajo decente), en el que la Unidad Jurídica y de Inspección del Trabajo supervisa que las empresas locales que contrataron a jóvenes de entre 14 y 16 años, no violenten los derechos laborales de las y los menores.

El principal requisito es el otorgamiento del permiso laboral con consentimiento de la madre y el padre, a cambio de la asistencia obligatoria a la escuela (a través de los certificados de estudio) e igualmente se requiere de certificados médicos en los que conste la buena salud. En el ejercicio de esta práctica, también podría considerarse como relevante la iniciativa de llevar a cabo pláticas de orientación a las madres y padres con relación a los derechos y obligaciones de las o los jóvenes, lo cual es un ejercicio de proporción de información a la ciudadanía, valiosísimo principalmente por la capacidad de demanda mínima que generará a futuro de ciudadanas y ciudadanos trabajadores que están conscientes de las condiciones laborales que tanto las empresas como el Estado les debe garantizar.⁷⁴

⁷⁴ Para diciembre de 2011, se habían incorporado alrededor de 750 jóvenes al Programa (OIT, 2013:128).

4.3.2.2 Seguro de desempleo

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, en su estudio de 2013, resulta relevante destacar que en el caso del Distrito Federal (D.F.) es trascendental el logro de la institucionalidad laboral que ha sido digna de reconocimiento sobre todo por sus características geopolíticas, desde 1941 con la creación de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social⁷⁵ cuya finalidad era atender todo lo relacionado con el trabajo y la previsión social en el DF. Así, se mantuvo adscrita a la Secretaría General del Gobierno del Departamento del D.F. (hoy Ciudad de México) hasta que, con las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (la del 15 de enero de 1998 y la del 11 de agosto de 1999), se creó la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, revalorizando el trabajo y los derechos derivados, a través de 4 ejes: 1.- Revalorización del trabajo, 2.- Observancia de la legislación laboral, 3.- Profesionalización del servicio público laboral y 4.- Transparencia en el servicio público laboral.

Entre 1998 y 1999 la condición estatutaria del D.F. cambió para pasar a ser una entidad que ya no dependería del Gobierno Federal como un organismo centralizado.

Finalmente, en 1997, durante el mandato de Marcelo Ebrard Casaubón, se creó la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, constituida como un órgano directamente vinculado al gabinete para atender los asuntos en la materia, otorgándole una serie de facultades y prerrogativas, ya como una secretaría independiente, estructurada con una Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo, la Dirección de Fomento Cooperativo y la Dirección de Seguro de Desempleo, lo que da una idea de la identificación de las principales problemáticas en materia de empleo en el D.F. (hoy Ciudad de México), ya que ante la alta tasa de desempleo era necesario establecer una medida de solución temporal como lo fue la del “seguro de desempleo”.

⁷⁵ Con el establecimiento de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941.

De tal manera que, en esta investigación se coincide con la OIT al destacar la relevancia de la construcción de la institucionalidad en materia laboral en el Distrito Federal, ya que una de las principales características de la instauración y mantenimiento de prácticas de trabajo decente es justamente el apego a la institucionalidad.

Por otro lado, en lo tocante a la normatividad aplicable a la materia laboral, para la aplicación de las leyes relativas a la inspección y procuración de justicia laboral, se hace uso de los ordenamientos del Reglamento de Inspección Local del Trabajo del D.F. y el Reglamento de la Procuración de la Defensa del D.F. Con respecto a la seguridad, higiene y medioambiente de trabajo, la normatividad que se aplica es el Reglamento Federal de Inspección de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, sin embargo, existen autoridades locales de inspección que coadyuvan con las federales.

Particularmente, en materia de política de empleo, el Distrito Federal se apoya en la Ley de Desarrollo del Distrito Federal, que en conjunto con lo anterior, son la base para la planeación de la política de desarrollo, incluida la política de empleo. De ahí que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) elabore el Programa Social de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (PSETyS), que establece la especificidad de la organización, funcionamiento y actividades a realizar por la Secretaría.

Relacionándolo con el tema de una posible gobernanza como medio de erradicación al desempleo, resulta relevante mencionar que una de las estrategias del Eje 4, denominado Economía competitiva e incluyente, del Programa General de Desarrollo, establecía:

“la política de empleo será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que cree un mayor número de empleos. En ese propósito de apoyará a desempleados [y desempleadas] y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas”.

Con ello se evidencia la convergencia de actores que participan en la promoción y consecución de empleos dignos: el gobierno a través de la intervención de la STyFE, las empresas a través de la inversión, así como privados/as, sociales o mixtas que sean capaces de generar el mayor número de empleos y finalmente a las personas desempleadas o incorporadas en el trabajo informal. La gobernanza se identifica a raíz de que cada participante cuenta con información, vierte información, tiene demandas que debe consensar y tienen un fin común que es generar empleos y distribuirlos entre las personas mejor habilitadas y capacitadas. En suma, todas y todos los que intervienen se encuentran en igualdad de condiciones, de dar y recibir. Pero quien lleva la dirección de las medidas de promoción y los términos en los que se generará el empleo, determinando quienes invertirán, es justamente el gobierno.

En este sentido, una de las prácticas desarrolladas en el Distrito Federal, que fue considerada como potencialmente replicable es el Seguro de desempleo, que es una mediada de respuesta a la precaria situación de empleo en esta entidad, sobre todo si se tomaba como parámetro la media nacional. Da comienzo en octubre de 2007 como un programa temporal, pero en agosto de 2008 obtiene otro carácter a raíz de la aprobación de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el D.F.

En los términos de esta investigación, se recalca que dentro del fundamento jurídico de este Programa se toma en consideración la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 artículos 22 y 25.

En consecuencia, la visión del gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), al retomar la Declaración de los Derechos Humanos tiene como fundamento el reconocimiento del trabajo como un derecho humano, lo que refrendaría la posición que se toma en el Capítulo segundo e incluso el tercero de esta investigación, ya que se retoman recomendaciones internacionales para justificar el gasto invertido en los programas laborales.

En particular, el Programa de Seguro de Desempleo, tiene como objeto otorgar una protección básica a trabajadoras y trabajadores asalariados que hayan

perdido su empleo, de tal manera que puedan contar con las condiciones que les permitan su subsistencia y de igual forma les brinden herramientas para incorporarse de nuevo al mercado laboral. Conforme a sus reglas de operación, este sistema de protección tiene la finalidad el que las personas desempleadas que se vean beneficiadas, se reincorporen al trabajo formal, en el marco de un esquema de solidaridad social entre gobernantes y gobernados (GODF, 2015), lo cual tiene explicación dentro de los términos de la teoría de gobernabilidad, ya que debe existir atención del gobierno hacia las demandas ciudadanas y éste es un claro ejemplo de ello. Asimismo, tiene como componentes fundamentales el incentivo económico, la capacitación para el trabajo y la vinculación laboral de quienes hayan perdido su empleo involuntariamente. Por ende, se trata de la atención a una demanda de un grupo de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y requiere protección

Este programa resulta relevante en los términos de las recomendaciones que hacen el Banco Mundial y la organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en el sentido de capacitar y vincular a la gente en el mercado laboral, más allá de otorgarles un apoyo económico. Con relación a la capacitación, es proporcionada por la Dirección General de Empleo y Capacitación y está enfocada a la generación de autoempleo por medio de la agrupación de quienes se encuentran en situación de desempleo, para que habiendo recibido orientación acerca de la formación de empresas, puedan constituir una cooperativa (una empresa social). Aunque también imparte cursos que preparen a las y los desempleados para ocupar una vacante en una empresa o institución.⁷⁶ Tal ejemplo es en gran medida coincidente con el de Turín Italia, en el que se creó un

⁷⁶ Para lograr la efectiva vinculación laboral de trabajadoras y trabajadores desempleados, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del D.F. (hoy Ciudad de México), a través de la Dirección General de Empleo y Capacitación, ha establecido contacto y relación con las bolsas de trabajo de organizaciones de empleadores, tales como: Asociación de Empresarios de Iztapalapa A.C. (AEI), Asociación Industrial Vallejo A.C. (AIVAC), Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios A.C. (ALAMPYME), Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos A. C. (AMEDITH), Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales A. C. (ANTAD), Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (CANACO), Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA) y la Confederación Patronal de la República Mexicana de la Ciudad de México (COPARMEX) (OIT, 2013: 152).

Fondo de garantía salarial para no dejar sin recursos a quienes perdieron el empleo, pero que se pararán para obtener uno.

El seguro de desempleo es considerado como una buena práctica de trabajo decente debido a que permite el acceso al empleo, siendo relevante que se trata del primer programa de este tipo a nivel nacional que tiene como principal objetivo otorgar protección básica a trabajadoras y trabajadores asalariados, que a la par cree las condiciones que permitan la subsistencia e impulsen su incorporación al mercado laboral, con pleno goce del derecho al trabajo.⁷⁷

De manera oficial, podría considerarse que este ejemplo no se desarrolla en un marco de gobernanza dado que la responsabilidad financiera que le da lugar es única por parte del gobierno del Distrito Federal para beneficio de trabajadoras y trabajadores en condiciones de desempleo involuntario. En otras palabras, los recursos que fondean el programa forman parte del gasto público, por lo que no hay inversión privada o social. Sin embargo, en la parte del efecto, se identifica la interacción y participación informada de tres actores específicos: gobierno, trabajadoras/es y empresas potenciales de contratación. Ya que se trata de un ejercicio de retroalimentación y vinculación laboral, en la que además de la participación de las y los interesados en una oportunidad laboral, se cuenta con la del gobierno a través de la Dirección General de Empleo y Capacitación y la del sector empresarial, por medio de sus bolsas de trabajo.

4.3.2.3 Programa de Fomento Cooperativo

Empero, existe otro ejemplo de buena práctica del trabajo decente que bien podría ubicarse en un pleno ejercicio de gobernanza. Este caso también compete al Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se trata del Programa de Fomento

⁷⁷ El propósito es que quien solicita el apoyo pueda encontrar empleo en no más de seis meses porque en caso de no ser así pierde el beneficio del seguro, consistente en un apoyo económico de 30 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México (GODF, 2015).

Cooperativo⁷⁸ cuya finalidad es impulsar la creación, organización y consolidación de empresas cooperativas para que trabajadoras y trabajadores desempleados o para que fortalezcan sus fuentes de empleo, a través también de becas de capacitación (OIT, 2013: 170).

El ejercicio de gobernanza puede identificarse desde los objetivos estratégicos del programa que son:

El impulso de actividades de asesoría y capacitación para la organización, constitución, consolidación, administración y desarrollo de las sociedades cooperativas, enfocadas a la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios.

El impulso a la conformación de redes de micro, pequeñas y medianas empresas sociales, bajo la modalidad de cooperativas con el fin de integrar cadenas de valor.

La formulación y gestión de medidas y acciones de apoyo fiscal y financiero para favorecer el desarrollo del sector.

Consolidar un proceso de Desarrollo de Proveedoras y Proveedores del Sector Social del D.F.

Difusión de campañas de promoción y educación del cooperativismo en la ciudad.

Todo ello a través de 4 áreas: 1.-Capacitación.- para la formación de cooperativas, 2.-Constitución legal de las cooperativas.- Asesoría gubernamental acerca del marco jurídico de las mismas, Vinculación e integración cooperativa.- coordinación con las y los interesados en la constitución de las cooperativas, y Redes de producción.- ejercicio de interrelación de actores participantes en el rubro del empleo, prestación de bienes y servicios, donde se hacen presentes tanto el gobierno como las y los trabajadores y la sociedad con capital a través de las

⁷⁸ El marco jurídico de este programa es el artículo 25 de la Constitución, la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley de Fomento Cooperativo para el D.F. y su Reglamento, así como la recomendación 193 de la OIT.

propias cooperativas en Exposiciones, Foros y Ferias que promocionan y permiten las ventas.

Otra faceta positiva es que el propio gobierno del D.F. (hoy Ciudad de México) estructura un catálogo de esas nuevas cooperativas como sus posibles proveedoras, retomando ese apartado en el que se establece que el gobierno invierte en la generación de empleos, rescatando los principios de la teoría keynesiana. Donde también es importante mencionar que incorpora a empresas privadas.

El registro de este programa como buena práctica de trabajo decente para la OIT resaltó que para el 2012 la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo estableció una meta de 5500 acciones de atención, de las cuales 3383 hacen referencia a personas atendidas e identificadas con el perfil para recibir capacitación y así poder emprender cooperativas (OIT, 2013:172). Se destaca como buena práctica por el interés en incrementar el número y la calidad de las empresas sociales y cooperativas generando oportunidades de empleo para las y los trabajadores desempleados o bien que están subempleados, particularmente resaltando el hecho de que se trata de producir, comercializar y consumir bienes y servicios que se consideren necesarios en el D.F, siendo uno de ellos la costura, por ejemplo.

En este punto cabe destacar que una de las funciones del Comité Nacional de Productividad en el marco de la gobernanza, es justamente lograr la coordinación entre la Administración Pública, el sector privado, el público y el social, buscando las herramientas que permitan el impulso de la inversión nacional en ciencia y tecnología, la formación de capital humano para que esté mejor calificado y fomentar el vínculo con el sector productivo.⁷⁹ Por lo que en los casos analizados resultará fundamental el reconocimiento de dicho Comité ante las mejores prácticas para poder promocionarlas y promoverlas.

⁷⁹ En México se estructuró el Comité Nacional de Productividad para el desarrollo de las tareas que impulsen la productividad y el empleo. Principalmente este Comité se encarga de definir las estrategias, políticas y acciones en la materia; pero también propone mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los sectores social, público y privado, para el diseño, ejecución y evaluación de acciones tendientes a la productividad. Asimismo, en 2014 se habilitaron 32 Comisiones Estatales de Productividad, con el mismo fin.

4.4 PROPUESTA PARA PROMOVER EL EMPLEO MEDIANTE UN PROCESO DE GOBERNANZA

Tomando como referencia los casos expuestos en la segunda parte de este capítulo que constituyen ejemplos de casos representativos de gobernanza para la promoción del empleo en la Unión Europea y los de las buenas prácticas de trabajo decente en México realizado por la OIT, se presenta a continuación, una primera aproximación de una propuesta para promover el empleo digno en México.

Para tal fin, dicha propuesta parte de la concepción de la gobernanza como “Modalidad de dirección gubernamental con estrecha asociación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, fundamentada en una responsabilidad social compartida que puede constituir una base sólida para el buen desempeño económico y una gestión social adecuada que garantice el respeto a los derechos sociales, lo cual derivará en una gobernabilidad aceptable, en tanto generará mayor estabilidad social, legitimidad política, además del consenso y eficacia en la acción pública”. Definición que se apega a los ejercicios desarrollados en la Unión Europea, con el doble propósito de promover el empleo mediante una práctica de gobernanza, impulsando simultáneamente la competencia económica en el ámbito local; lo que puede dar lugar a mayor estabilidad social, legitimidad política y propiciar mayor consenso y confianza en la acción pública.

En ese marco, es preciso señalar que resulta más factible promover el empleo poniendo en práctica un ejercicio de gobernanza a nivel local ya que, como los propios estudios de Burroni (2014, 2004) lo demuestran, es menos complejo ir adecuando los espacios públicos decisorios en las localidades debido a que se pueden integrar diversos grupos de la sociedad que pueden ser representativos de las demandas reales de empleo que derivan de las necesidades de la región. En cambio parece ser más difícil generar consensos entre el sector público, el sector privado y el sector social en el ámbito nacional, para generar empleo en virtud de la presencia de grupos hegemónicos que pueden ser renuentes a negociar con sectores de la sociedad civil e incluso con cuadros del sector público, en torno a la

necesidad de generar empleos. Esto es así debido a que las decisiones de generar empleo han dependido, por lo general, únicamente de sectores privados.⁸⁰

Incluso parece complejo seleccionar grupos que se sitúan en el ámbito privado así como en el sector social que tienen una posición relevante en el ámbito nacional con la mira de que lleguen a consensos respecto a la necesidad de impulsar empleo, en virtud de sus intereses distintos y hasta en algunos casos, opuestos.

Es importante destacar que al sugerir la conveniencia de promover empleo a nivel local, siguiendo la sugerencia que ha impulsado la OCDE⁸¹ se hace referencia a impulsar empleo en pequeñas demarcaciones territoriales, por ejemplo en un municipio o un conjunto de municipios de una región que asuman el compromiso de promover el desarrollo local.⁸² Inclusive podría ser conveniente construir estas tentativas de gobernanza para impulsar el empleo en el caso de municipios que tienen rasgos en común y que hayan colaborado en el pretérito en algún proyecto. Es más sería óptimo que estos proyectos para promover desarrollo y empleo se hiciera en conjunto de municipios que tienen específicamente ciertas características en común, en lo que compete a factores políticos y en lo que se refiere a la configuración de los principales actores sociales.

La manera cómo se ha procedido en Lyon (Francia), al coordinarse los actores sociales de esta localidad con los actores relevantes de otros 57 municipios de la región (como se explicó páginas atrás) puede constituir un ejemplo de gobernanza que surgió en esta región desde fines del siglo XX con el doble propósito de impulsar simultáneamente el desarrollo local y el empleo.

Sugerir poner en marcha tal tentativa de gobernanza para promover el empleo a nivel local también surge en tanto se considera que a nivel local existe capacidad de acción y mayor conocimiento de las necesidades inmediatas. Por otra parte, a

⁸⁰ Cabe recordar la aseveración del Banco Mundial. De cada 10 empleos que se crean, 9 son generados por empresas de la iniciativa privada. Capítulo 3.

⁸¹ Véase Capítulo 3.

⁸² Tal aclaración es pertinente debido a la ambigüedad que acompaña al término local, ya que comúnmente lo local hace referencia a un lugar, comarca, municipio o sitio, mientras que en los campos disciplinarios de Sociología y Administración Pública, dicho concepto se emplea de manera muy frecuente en gobiernos locales, identificados como gobiernos municipales.

nivel local parece más factible el desarrollo de la gobernanza en el empleo por la proximidad de los recursos disponibles, como lo son: los materiales, los humanos, los de investigación y los de campo. Por ejemplo, a nivel local es más fácil incorporar a las Universidades estatales en proyectos de interés local y regional, por la información privilegiada que pudieran tener que se ha recopilado, por ejemplo en los trabajos de campo; información que puede ser valiosa para implementar estos proyectos. Pero también implementar estos proyectos en el nivel local permitiría captar el interés de la población local y como consecuencia podrían incorporarse voluntarias y voluntarios que a corto o mediano plazo pueden encontrar fuentes de empleo en estas tentativas que resulten de la práctica de la gobernanza (como ha sucedido en el caso de Lyon, Francia).

Plantear, empero, que estos proyectos de promoción del empleo deben ponerse en marcha a nivel local mediante una articulación entre sector privado, sector público y sector social no implica ignorar la importancia de contar con el apoyo del Estado o del poder político central en estos proyectos. Dicho apoyo puede consistir en contar con la colaboración como en el caso de Turín (Italia) del poder central, específicamente de la instancia nacional que como en el caso italiano se encarga de la seguridad social para garantizar la remuneración temporal de las y los trabajadores que van a participar en estos proyectos y brindarles, de manera adicional, cierta protección social. La participación del poder central en estas tentativas de generar empleo en el ámbito local cobra importancia en tanto se trata de estimular el desarrollo nacional y la creación de empleo mediante proyectos de innovación en materia de desarrollo local, garantizando la corresponsabilidad de distintos niveles de gobierno.

Para poder desarrollar estas tentativas de promover el empleo mediante ejercicios de gobernanza en México, podría resultar pertinente la revisión de los elementos que se han implementado en la Unión Europea, promoviendo el Modelo de regionalismo competitivo. Esto podría implicar renunciar a la idea de poner en marcha proyectos en las mismas localidades, sectores y rubros que ya han logrado competitividad. En tanto si se procede de esta forma se dificultaría tener

éxito en los nuevos proyectos económicos, lo que es primordial para generar empleo.

Promover estos ejercicios de promoción del empleo a nivel local, articulando a grupos del ámbito privado, público y social podría ser, además, una forma de fomentar la cohesión social en dichas localidades, consolidar nexos entre el gobierno y la ciudadanía en estos espacios territoriales y contribuir así a consolidar las formas de organización política local. Es importante destacar así mismo, que en tanto la democracia se puede consolidar de manera más fácil en las localidades por los vínculos más directos que se pueden establecer entre el gobierno y las y los gobernados, en caso de que reproduzcan las propuestas de gobernanza podría llegar a tener un impacto político a nivel nacional y contribuir, por lo menos en cierto grado, en la consolidación de la democracia nacional.

Por otra parte, es importante destacar que para la implementación de la gobernanza a nivel local para promover el empleo requerirá una serie de procesos como los que se enuncian a continuación, tomando en cuenta las experiencias europeas, en análisis de la OIT (sobre las prácticas de trabajo decente en México) y si se incorporan a la propuesta algunas ideas sobre las políticas laborales que conviene poner en marcha en un corto plazo, en opinión del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; temas que se han explicado en esta investigación. Sería necesario, por lo tanto:

1.- ***Determinar los espacios geográficos idóneos*** que permitan desarrollar zonas industriales o bien, infraestructuras para centros de apoyo administrativo que permitan llevar a cabo investigaciones que respalden los proyectos que se seleccionen para comenzar los trabajos.

A este respecto podrían ser de gran ayuda los elementos que la OIT consideró en la determinación de las entidades mexicanas con mejores prácticas de trabajo decente, resaltando por ejemplo que se debe contar con una fuerte y sólida institucionalidad, es decir que los proyectos se deben sustentar en las instituciones laborales oficiales. De igual forma, deben contar con el criterio de la pertinencia,

refiriendo que se trata de la aportación positiva en forma directa o indirecta para la promoción del empleo, entre otras.

Los espacios geográficos son muy relevantes porque ahí se asentarán los futuros centros de trabajo, en virtud de lo cual deben por lo menos contar con todos los servicios básicos y en buenas condiciones para asegurar la viabilidad de construir ahí los proyectos que servirán para promover el empleo local.

2.- **Seleccionar localidades** (municipios) en donde es factible instaurar programas que reactiven la economía a través de la competitividad laboral y productiva. Es de suma relevancia este punto ya que al tomar en cuenta un principio esbozado en esta investigación, de que no puede haber gobernanza sin gobernabilidad, en tanto una asociación exitosa entre sector público, sector privado y sector social no puede prosperar sin que exista, por ejemplo, un mínimo de estabilidad social. Por lo que es relevante señalar que para poner en marcha estos proyectos de desarrollo y empleo es fundamental que las localidades cuenten con un alto grado de seguridad pública. No es recomendable, como corolario, asentar estos proyectos de desarrollo tendientes a generar empleo, en lugares donde el crimen organizado tiene amplio margen de maniobra, pues faltaría la certeza jurídica de que estos proyectos puedan prosperar.

Sin embargo, dichos proyectos sí se podrían poner en marcha en municipios donde han surgido conflictos de menor dimensión. Conflictos que no implican el ejercicio permanente de una violencia criminal. Esto podría permitir transformar la faceta de municipios conflictivos que no han llegado a ser ingobernables, ya que mediante estos proyectos de desarrollo y empleo se pueden abrir oportunidades laborales a núcleos de población marginal, que por sus carencias pueden buscar trabajos no decentes (siguiendo la definición de la OIT que se ha expuesto en este estudio), que no brindan ni estabilidad a la familia, ni paz a la comunidad, ni crecimiento económico para la nación.⁸³

⁸³ En todo caso, especialistas en estudios locales y municipales, a partir de los estudios que han elaborado de la situación económica, política y social que priva en más de los 2000 municipios en que se encuentra organizado el país, que han empleado una serie de indicadores para trazar un

3.- **Elegir los sectores**, incluso los rubros económicos en que se podrían implementar los proyectos. La definición puede centrarse en torno a los nichos que existen en el país y que pueden tener competitividad. En la selección de los sectores (primario, secundario, terciario), incluso de los rubros económicos más precisos en que los proyectos de promoción del desarrollo local sean determinados, pueden colaborar economistas.

Debido a que en esta selección los criterios económicos tienen amplia importancia, cuestiones como la identificación de los recursos disponibles en la localidad, ya sean naturales, financieros o humanos, deben tener un peso, aunque probablemente distinto. Asimismo, sería conveniente realizar estudios de mercado para tratar de garantizar el éxito de las iniciativas.

Es importante destacar que como eje rector debe seguirse en esta etapa, el no establecer los proyectos en rubros o espacios territoriales que ya son competitivos. Entonces podrían rescatarse las propuestas tanto del Banco Mundial como de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, sobre seleccionar los empleos más productivos o bien, los mejores empleos, aludiendo a que son aquellos que más se requieren en una región o territorio, dependiendo de sus condiciones particulares (tipo de población y ubicación geográfica, entre otros).

4.- **Convocar a las y los actores** que sea factible incorporar en los proyectos. Dicha acción podría ser impulsada por el propio gobierno local el que detone el llamado a los sectores o grupos que de participar se verían beneficiados. En esta fase se deben ofertar los incentivos para poder captar la atención e interés de los potenciales actores a involucrar.

En esta etapa es importante destacar la relevancia que tendría para efectos de un buen ejercicio de gobernanza el que por ejemplo, los gobiernos locales convoquen a grupos privados o sociales para participar en los proyectos ya que en un

panorama comparativo de la organización política local, podrían contribuir a la selección de los municipios en los que vale la pena poner en marcha estos proyectos tendientes a propiciar el desarrollo económico local y a la vez, el desarrollo social al generar mayor empleo.

contexto local los cuadros políticos pueden tener los nexos de diversa índole que se han creado entre los diversos grupos de cada localidad, lo que facilitaría que la inclusión de dichos grupos se fundamente y sea convincente debido a las importantes ventajas que puedan generar.

Otro aspecto relevante es que los citados proyectos deben alinearse a los proyectos de desarrollo nacional, tanto en lo referente a las y los actores como de en los rubros de aplicación ya que en esta fase se deberá analizar la conveniencia de buscar consenso con el gobierno central y en su caso, hacerlo partícipe con el propósito. Dicha propuesta es más viable cuando ante la falta de recursos, resultaría más factible que el gobierno central se encargue de la remuneración temporal de las y los trabajadores, garantizando la cobertura de la seguridad social.

5.- Instaurar una fuente de financiamiento para los proyectos para garantizar el arranque y sostenimiento de los mismos. En los términos de la Administración Pública, como se abordó en el marco teórico de esta investigación, la gobernabilidad implica, entre otras cosas, un crecimiento económico suficiente y el incremento significativo de la participación ciudadana en la atención de las demandas sociales. Con estas bases se concreta la propuesta de desarrollo de la gobernanza como medio de alivio del problema del desempleo a través de la articulación del sector privado, el público y el social; articulación que sin duda requiere de una base financiera, con una hacienda sana en el mantenimiento de proyectos encaminados a fomentar el desarrollo económico local impulsando el empleo en pequeñas demarcaciones territoriales. Por lo que, en el caso concreto de los proyectos locales para generar empleo, resultaría fundamental el contar con un fondo para su realización, pero que también será objeto del control y evaluación (como principios de escrutinio público).

En esta fase del proceso resultaría conveniente referir al caso de Birmingham para poder estructurar un fondo generado por el o los ayuntamientos, donde se otorguen recursos por tiempo determinado, a los grupos interesados en arrancar proyectos, siempre y cuando demuestren que éstos fungirán como apoyo

importante para el desarrollo futuro de las comunidades. Así por ejemplo, para implementar estos proyectos en México, se seleccionaría a los municipios con mayores restricciones presupuestarias, donde los tres sectores (privado, público y social) tendrían que especificar cuál será su aportación, ya sea la cobertura financiera, del dominio de un conocimiento (know how) o cualquier otra.

Sin embargo, para asegurar la legalidad de los proyectos (incorporando nuevos actores). Es muy posible que los proyectos aborden la prestación de bienes o servicios para las localidades que, se encuentren limitados legalmente para ser proporcionados por un solo ente o grupo que cuente con ciertos atributos, por lo que se deberá analizar si es que existen las condiciones para proponer flexibilidad en el marco jurídico con el fin de permitir la incorporación de nuevos actores que coadyuven en la prestación de dichos bienes o servicios. Ya que resultaría muy frustrante o inhibitorio de este tipo de ejercicios si al final de estas etapas se pronuncia una negativa por la inexistencia de leyes que les respalden. Como ejemplo de ello Leónard refiere que en los procesos de gobernanza en varios países europeos, uniones de empleadores y otros grupos sociales no pudieron participar debido a los obstáculos legales.

De igual forma, al aperturarse legalmente la participación de grupos capaces (empoderados) en estos proyectos se puede integrar a la propia ciudadanía en los procesos de evaluación, tanto de los recursos financieros como de las condiciones laborales. Con tal finalidad se puede consultar la integración del Consejo de Supervisión que se formó en Birmingham, en donde como un buen ejemplo de gobernanza, nueve líderes de la comunidad fueron electos por la ciudadanía para realizar las evaluaciones, trabajar de común acuerdo con las autoridades y responsabilizarse directamente de la gestión de los fondos y de los proyectos, procurando transparentar todas las acciones realizadas y rendir cuentas del ejercicio de los recursos; condiciones que constituyen la puesta en marcha de la gobernanza.

6.- Asegurar el pleno respeto a la seguridad social para garantizar la calidad de vida en la localidad o región, además de ir sumando casos de éxito en la práctica

del trabajo decente y así ir evitando la precarización. Es comprensible que al adecuar el marco normativo laboral se ejecute la flexibilización pero estas medidas deben ser únicamente de carácter temporal, mientras se afianzan los negocios o centros que se van a crear y sus condiciones financieras, para después de transcurrido este periodo, asegurar que todas y todos los trabajadores reciban atención médica, prestaciones para viviendas y todo lo que estipule la ley laboral. Relevancia que revestiría asimismo, la formación que recibirán los diferentes tipos de trabajadoras y trabajadores que participarán en estas iniciativas locales. Dichas iniciativas se orientan a fomentar el desarrollo local y el empleo, pero también impulsarán el empleo decente que brinde satisfacción y seguridad personal a través de la obtención de capacidades y habilidades que permitan enfrentar las aceleradas transformaciones que se están gestando en el mercado laboral, lo que se liga con el apartado de la investigación que trata sobre el Capital Humano y la importancia que sigue teniendo hoy día, pero con un carácter integral no sólo economista clásico, sino pendiente también del cuidado de la salud laboral para no ocasionar ausentismos.

7.- Rescatar, promocionar y reproducir casos de éxito. Es importante evaluar los proyectos de gobernanza en el empleo a nivel local con el fin de rescatar los beneficios que ha implicado su implementación y replicar los casos de éxito. Empero la evaluación no sólo generaría aciertos para reconocer los puntos a favor o en contra en la forma de ejercer el gobierno por medio de la articulación entre el sector privado, el público y el social, sino que también permitiría al sector académico contar con insumos para profundizar mediante análisis concretos en qué medida la categoría de gobernanza, una categoría novedosa y polémica, que se emplea con diversos significados, puede coadyuvar a aliviar un mal público como el desempleo.

Los puntos anteriores la gobernanza en el empleo para promover y fomentar los empleos dignos, son potencialmente realizables en el caso particular de México donde es recomendable que se lleven a cabo pruebas piloto, tomando como referencia los casos de buenas prácticas de trabajo decente que desarrolló la OIT.

Tal recomendación es viable en los casos de: Bolsa de Trabajo en Tu Colonia, Seguro de Desempleo y Programa de Fomento Cooperativo, ya que ahí se preparan las propias personas que están solicitando un trabajo al reconocer cuáles son los empleos más demandados, o bien formándose para dirigir pequeñas y medianas empresas en que participarán las y los compañeros que recibieron la capacitación para tal fin. Sin embargo, reconociendo que a dichas prácticas les faltan elementos para poder hablar de una real gobernanza, se partiría del apoyo gubernamental, el empoderamiento (capacitación) de trabajadoras y trabajadores y la convocatoria al sector empresarial. Asimismo, al incorporar a las Universidades podría partirse de la presentación de proyectos en los que las y los estudiantes a punto de egresar se incorporen a la realización de análisis, diagnósticos y propuestas, como voluntariado, aspirante a encontrar empleos a corto o mediano plazos.

REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, existe una correlación entre el desarrollo y la gobernabilidad, mismo que se fundamenta en los indicadores de gobernabilidad que impulsa el Banco Mundial. Tal correlación afirma que entre mayor desarrollo económico mayor gobernabilidad existe en un país, por ende es completamente válido afirmar que entre mayor ingreso haya mayor gobernabilidad registrará un país (CESOP, 2005,16). En este marco es factible establecer la relación entre empleo y gobernabilidad dado que es el empleo el que proporciona ingresos a las y los trabajadores⁸⁴.

Asimismo, el tema del desempleo y la precarización del mismo está vinculado con la gobernabilidad en la medida en la que se va relacionando con fenómenos de carácter público, como lo son la inseguridad, las actividades delincuenciales (desarrollo de actividades ilícitas) y los temas de salud pública (el incremento de suicidios en jóvenes), todo ello por la falta de opciones que generen fuente de ingreso para las y los desempleados y desocupados.

Es importante destacar que teóricamente el efecto principal del desempleo y la precarización sobre la gobernabilidad en México es justamente en el elemento de legitimidad, dado que gracias a los reportes estadísticos del INEGI sobre la percepción ciudadana de los elementos que repercuten en el desempeño gubernamental, se identificó que el tema es también de interés social y no sólo académico. Además de que estos males públicos efectivamente repercuten negativamente en la gobernabilidad porque incrementan el grado de incertidumbre con el que vive la sociedad ante la inquietud de qué se hará frente a las problemáticas que cada vez más se van acrecentando.

A raíz de ello se concluye que en la sociedad mexicana prepondera la inquietud porque el gobierno tome participación en la promoción y generación de empleos

⁸⁴ Los Indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial integran a 212 países, pero a decir de esta institución, a pesar del esfuerzo de sus creadores, sigue siendo difícil medir la gobernabilidad por la imprecisión que surge al captar en encuestas las percepciones.

dignos que eviten estructuralmente la precarización, garantizando un buen manejo de la economía. De igual forma, desde la Administración Pública, considerando al empleo como un asunto público si se toma en cuenta que se relaciona directamente con elementos que tienen vínculos con los derechos, el desarrollo y las instituciones democráticas que velan porque se vayan disminuyendo las brechas sociales, resultaría por demás evidente que el desempleo y la precarización reflejan desigualdades persistentes que debieran ocupar lugares prioritarios en la agenda debido a que el Estado tiene que garantizar el pleno ejercicio de los derechos universales que refirman los lazos culturales e incluso a las propias instituciones en razón del cumplimiento de los fines que les dieron lugar.

“La pobreza se ha extendido sin freno en los últimos años y a ello se ha sumado, recientemente, la explosión de criminalidad y violencia que se vive en muchas de las ciudades de la república.” (Carbonell, 1999: 77) Esta condición permite hacer planteamientos como el de que el Estado debe asegurar la erradicación de las condiciones que permiten el crecimiento de la desigualdad, dotando de los medios necesarios que vayan empoderando a la sociedad para que cada vez más sea participe de los procesos de la vida pública. A tal proceso Miguel Carbonell (1999:77-79) le denomina “capacidad prestacional” que no es otra cosa más que los gobiernos democráticos proporcionen un nivel mínimo de bienestar y seguridad a las y los habitantes de un Estado. Sin embargo, en la actualidad dada la complejidad social, política, económica e incluso geográfica, hay que considerar la participación de más actores en el foro público, además de la implementación de nuevas formas de gobierno que les den cabida.

Con la determinación anterior de hacer participe al Estado en la atención del tema, resultan viables alternativas como las que se plantean respecto al desarrollo de una nueva gobernanza, particularmente en la generación de empleos dignos o decentes. Para ello se partiría del hecho de que no solo se deben realizar adecuaciones al marco jurídico laboral para permitir mayor participación tanto de la sociedad como de empresarios o empresarias, sino que deben diseñarse y

aplicarse programas que vayan preparando a la sociedad demandante de empleos para que su aportación sea más productiva y reduzca gastos para el capital a invertir, de tal manera que los proyectos que se vayan desarrollando sean redituables tanto para las y los trabajadores que participen en ellos como para las y los empresarios que inviertan, mientras que el papel del gobierno es el de convocar, coordinar, controlar y evaluar el buen uso de los recursos públicos (sean financieros o estructurales) y supervisar la aplicación y buena procedencia del marco jurídico laboral.

Conforme a los casos analizados, es pertinente enmarcar los que están surgiendo en México dentro de los parámetros que se dieron en los proyectos de éxito que se dieron lugar en la Unión Europea, mismos en los que a través del tiempo se fue solidificando la participación de la ciudadanía organizada en grupos capacitados para presentar proyectos de desarrollo que fueran atractivos para el capital y que fueran supervisados por el gobierno.

Ante la imposibilidad de anular el trabajo en el esquema neoliberal, hay que encontrar nuevas formas de organizarlo, pero no dentro del modo de producción y de vida capitalistas actuales, sino dentro de una nueva formación económico social y político cultural superior, para lo cual es imprescindible una real democracia en la representación de las y los trabajadores y de los demás sectores dominados por el régimen del capital en el rubro del empleo; con lo cual resurge la posibilidad de desarrollar una nueva gobernanza. “Una vez comprendida la nueva configuración socio-estructural de la relación de trabajo con el capital es posible vislumbrar alternativas de reconfiguración del mundo del trabajo que reintegren sus derechos y proyecciones históricas en cuanto factor de transformación del sistema capitalista” (Sotelo, 2003:16).

En este contexto, desde la perspectiva de la Administración Pública, se puede determinar al empleo como un asunto público si se considera que se relaciona directamente con elementos que tienen vínculos con los derechos, el desarrollo y las instituciones democráticas que velan porque se vayan disminuyendo las brechas sociales. En este sentido, sobra decir que los asuntos que reflejan

desigualdades persistentes, debieran ocupar lugares prioritarios en la agenda debido a que el Estado tiene que garantizar el pleno ejercicio de los derechos universales que refirman los lazos culturales e incluso a las propias instituciones en razón del cumplimiento de los fines que les dieron lugar. Sobre todo porque aún en tiempos modernos de mercados globales, la escasez de recursos provoca que haya quienes acaparen y quienes sean excluidos.⁸⁵

De ahí la importancia de la participación estratégica del Estado en la regulación del mercado, particularmente en el mercado laboral,⁸⁶ pero con miras a lograr una interacción de mayor espectro para con la sociedad civil y el mercado, además de los factores reales de poder. La idea es, como señala Cabrero (2005: 20) citando a Patrice Duran y Jean Claude Thoening, reactivar “el nuevo portal estatal (...) [como] la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública”. En otras palabras, se trata de que el Estado, con una nueva visión, aproveche sus instituciones para integrar la participación ciudadana y de mercado en la construcción de acciones públicas en beneficio de la propia sociedad y del gobierno en sí, a través de resultados efectivos.

⁸⁵ Sobre esta reflexión es conveniente referir que “la exclusión, el macar el territorio, el no permitir que otros [otras] entren a nuestro espacio, o intentar invadir el espacio del otro [otra] es un fenómeno natural, ancestral, provocado por la escasez” (Hernández, 2010: 210).

⁸⁶ Aunque en este punto, no se debería omitir que siendo el trabajo un derecho humano universal no tiene por qué considerarse como una mercancía, debido a que es un derecho y no un producto. Por ello es que no debería hablarse de un mercado de trabajo, sino del ámbito laboral donde se ejerce un trabajo para contribuir a la producción y se recibe una remuneración por ello.

ANEXO I

TABLA

REPORTES DE DESEMPLEO TRIMESTRAL EN MÉXICO				
Año	Trimestre	Cifras de INEGI	Cifras de acuerdo a los parámetros del CAM	Diferencia
2007	Primer	1,788,763	6,903,823	5,115,060
	Segundo	1,518,467	6,455,655	4,937,188
	Tercer	1,763,066	6,665,608	4,902,542
	Cuarto	1,622,872	6,748,155	5,125,283
2008	Primer	1,801,231	6,836,491	5,035,260
	Segundo	1,612,305	6,374,606	4,762,301
	Tercer	1,934,241	7,097,114	5,162,873
	Cuarto	1,954,971	7,329,883	5,374,912
2009	Primer	2,350,520	8,073,179	5,722,659
	Segundo	2,426,059	8,364,930	5,938,871
	Tercer	2,995,374	8,535,389	5,540,015
	Cuarto	2,560,088	8,514,303	5,954,215
2010	Primer	2,544,935	8,264,797	5,719,862
	Segundo	2,535,508	8,255,291	5,719,783
	Tercer	2,737,444	8,771,749	6,034,305
	Cuarto	2,566,784	8,484,060	5,917,276
2011	Primer	2,499,353	8,742,110	6,242,757
	Segundo	2,590,526	8,830,064	6,239,538
	Tercer	2,776,351	8,609,231	5,832,880
	Cuarto	2,465,029	8,504,061	6,039,032
2012	Primer	2,466,577	8,458,995	5,992,418
	Segundo	2,473,798	8,544,784	6,070,986
	Tercer	2,652,030	8,630,829	5,978,799
	Cuarto	2,495,728	8,630,829	6,135,101
2013	Primer	2,488,987	8,671,000	6,182,013
	Segundo	2,599,636	8,792,749	6,193,113
	Tercer	2,725,186	8,900,022	6,174,836
	Cuarto	2,425,287	8,538,252	6,112,965

Elaboración propia, con fundamento en los 28 Tabuladores de Indicadores Estratégicos que ha emitido el INEGI de manera trimestral desde marzo de 2007, hasta diciembre de 2013. Y los informes del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM.

En esta tabla se refleja la desigualdad que existe entre los índices nacionales de desempleo que presenta el INEGI y los que de acuerdo con el CAM deberían reportarse. Tal diferencia se obtiene de la condición de tomar en consideración a la población económicamente activa disponible, lo cual conforme a los parámetros de la Organización Internacional del Trabajo, es lo más pertinente para reflejar la realidad laboral de cada país. Como también se refleja en la Gráfica I.



Elaboración propia, con fundamento en los 28 Tabuladores de Indicadores Estratégicos que ha emitido el INEGI de manera trimestral desde marzo de 2007, hasta diciembre de 2013. Y los informes del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, México, F.C.E. 2006.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. México, 2010.
- Aguilera Hintelhorher, Rina M. La naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2012.
- Alcaraz, Carlo. "Flexibilidad laboral en los sectores formal e informal en México". *Revista Desarrollo y Sociedad*. Primer semestre de 2009. Pp. 115-143. SSN 0120-3584.
- Arendt, Hannah. *La condición humana*. España. Editorial Paidós.1993.
- Ayala Espino José Luis. *Límites del Mercado, límites del Estado*. Ensayos sobre economía política del Estado. INAP. México, 1992.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. El mundo del trabajo en una economía integrada. Indicadores del desarrollo mundial. Washington D.C. 1995.
- Banco Mundial. Resumen del Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza. Indicadores del desarrollo mundial. Washington. Banco Mundial. Cuadernos de políticas de empleo. Diciembre de 2002. No. 1.
- Banco Mundial. Nota de política sobre protección social y trabajo. Abril de 2012. Número 2.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Empleo, panorama general. Estados Unidos de América. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 2012.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Empleo, panorama general. Estados Unidos de América. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 2012.
- Banco Mundial. Nota de política sobre protección social y trabajo. Abril de 2012. Número 2.
- Banco Mundial. *Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires. Banco Mundial. 2013.
- Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia*, 2a ed., México, FCE. 1996.
- Bodin, Jean. Los seis libros de la República (1576). Madrid. Aguilar. 1973.
- Büchs Milena, López Santana Mariely. "New Governance and decentralisation in Employment Policy". Humboldt University, Berlin. July 25, 2007. Pp. 43
- Burroni, Luigi. "Competitive regionalism and the territorial governance of uncertainty". *ETUI*, vol 20 (1). 2014, p.83-97.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario de Derecho Laboral*. Editorial Eliasta. Argentina, 1998.
- Calva, José Luis. *Empleo, Ingreso y Bienestar*. México. Porrúa-UNAM. 2007.
- Camou Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. IIS, UNAM, Plaza y Valdés Editores. México, 2001.

Capón Filas, Rodolfo Giorlandini, Eduardo. Diccionario de Derecho Social. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Relación Individual del Trabajo. Argentina, 1987.

Carbonell Miguel. Democracia y Representación en México: Algunas cuestiones pendientes, en Orozco Henríquez, J. Jesús. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. 1999.

CONEVAL. Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México. México, 2012.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. México. CONAPRED, 2011.

Cordera Campos, Rolando. "México perdió su desarrollo a fines del siglo XX". Boletín UNAM-DGCS-019. Enero de 2014.

Crozier, M.J., Huntington, S.J. y Watanuki, J.: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.

Dalla Via, Alberto Ricardo. "Estudios sobre Constitución y Economía". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 2003.

De la Rosa, Luis. "Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla". En Revista de Administración Pública Núm. 50, abril-junio 1982, Ediciones INAP. México. Pp. 111-133.

De María y Campos, Mauricio. "México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo." El Financiero. México, 2009. P 22.

De Vega García, Pedro."En torno a la crisis de ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual. En Soberanes Fernández, José Luis; Valadés Diego y Concha Cantú Hugo. La Reforma del Estado. Estudios Comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1996.

Delgado Martínez, Irma. "Problemas de Desarrollo" Revista Latinoamericana de Economía. Abril-junio 2011, Vol 42. Issue 165, p. 171-172.

Decreto de Creación del Observatorio Laboral Mexicano. Diario Oficial de la Federación. México. 2005.

Dougherty, Sean. "Aumento del potencial de crecimiento". OCDE. 2012.

Dougherty, Sean y Brys, Bert. "Política Fiscal para un desarrollo incluyente". OCDE. 2012.

Flisfisch, Angel. "Gobernabilidad y consolidación democrática". En Revista Mexicana de Sociología. Número 3, julio-septiembre de 1989.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Reglas de Operación del Seguro de Desempleo 2015, publicadas el 29 de enero de 2015.

Guerrero Orozco, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla. México, 1986.

Huerta, María del Carmen y GOGLIO, Alessandro. "Combatir la pobreza y la desigualdad". OCDE. 2012.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2007.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2007.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2007.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2007.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2008.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2008.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2008.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2008.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2009.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2009.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2009.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2009.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2010.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2010.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2010.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2010.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2011.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2011.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2011.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2011.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2012.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2012.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2012.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2012.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Primer trimestre de 2013.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre de 2013.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Tercer trimestre de 2013.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2013.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012.

INEGI. "Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio. Datos nacionales". 2012.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013.

Iskander, Natasha. Creative State: "Forty Years of Migration and Development Policy in Morocco and Mexico". Migraciones Internacionales, Vol. 6. Núm. 2, julio-diciembre de 2011.

Léonard Evelyne. "Governance and Concerted Regulation of Employment in Europe". European Journal of Industrial Relations. 2005. Volume 11. Number 3, pp. 307-326.

Lerner Sigal Bertha. Banco Mundial. Modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006). México, Bonilla Artigas Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 2009.

Lerner Sigal Bertha. "México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja". Pp. 269-320. En *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. IIS e IAPEM. 2011.

México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal. México. UNAM, 2012.

Novik Marta y Campos Martín. "Estudios laborales y gestión de políticas públicas. Una experiencia de capacidad institucional para la formulación de políticas laborales desde un área pública de investigación." En *Instituciones Laborales para el Siglo XXI*. Veredas. Revista del pensamiento sociológico. Año 9, número 16. 2008.

Kurczyn Villalobos, Patricia. "Nuevas formas de contratación". En *Relaciones Laborales en el Siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, primera reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2001.

Mayntz, Renate. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En Cerrillo I. Martínez, Agustí. *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto de Administración Pública. Madrid, 2005.

Moreno Roberto. "Gobernabilidad y Gobernanza en la administración local". Pp.443-469. En *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. IIS e IAPEM. 2011.

- Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales y gobernabilidad". Universität Heidelberg. Working Paper n.63. Barcelona 1992.
- Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia 87.a. "Trabajo decente". OIT. Ginebra, 1999.
- Oficina Internacional del Trabajo. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra, 2008.
- Offe Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Organization for Economic Cooperation and Development. Employment Outlook. June 1998.
- Organization for Economic Cooperation and Development. The New Economy. The OECD Growth Project. 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development.. Policy Framework for Investment user's toolkit. Chapter 8. Human Resource Development. OECD. 2012.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Estudios Económicos de la OCDE. Chile, visión general. 2013.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Labour. Employment and hours worked" and "Unemployment". Pp.132- 148. In Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics. 2014.
- Organization for Economic Cooperation and Development. Employment Outlook. 2014.
- Organization for Economic Cooperation and Development. Reviews on Local Job Creation Employment and Skills Strategies in Ireland. 2014
- Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2012.
- Ortega Díaz, Araceli. "Defining a multidimensional index of decent work for Mexico." Revista Mexicana de Economía y Finanzas. Nueva Época REMEF (The Mexican Journal of Economics and Finance). Volumen 8. Número 1, enero-junio 2013.
- Peralta Ernesto. El desempleo en México 2008-2030. México. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM-ITESM. 2010.
- Peters Guy B. "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?". En Revista Foro Internacional 182, XLV, 2005.
- Peters Guy B. "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar". En Revista del CLAD Reforma y Democracia N. 39. (Oct. 2007). Caracas.
- Rabonikoff, Nora. El espacio público y la democracia moderna. México. Instituto Federal Electoral. Serie de Ensayos. Núm. 1. 1997.
- Reynolds, Lloyd G. *Economía Laboral y relaciones de trabajo*. México. FCE. 1984.
- Reynoso Castillo Carlos. *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*. UAM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2006.
- Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". En Revista Mexicana de Sociología. Núm. 2, abril-junio de 1988.
- Román, Luis Ignacio. "¿Hay espacio para las políticas de empleo?" En Calva, José Luis. *Empleo, ingreso y bienestar*. México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM. 2007.

Ros Bosch, Jaime. *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México*. México. Colmex-UNAM. 2013.

Samaniego, Norma. "Reflexiones en torno al impacto de la crisis en el empleo y la desigualdad". CEPAL-UNAM. México, 2010.

Sánchez González, José Juan. "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)". En *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. IIS e IAPEM. 2011.

Secretaría de Comunicaciones y transportes. "Detonador de desarrollo social, el nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México: GRE". Comunicado 185. Abril 2015.

Sotelo Valencia, Adrián. *La reestructuración del mundo del trabajo. Superexplotación y nuevos paradigmas de la organización del trabajo*. México. Editorial Itaca. 2003.

Suárez Dávila, Francisco. "Los grandes problemas nacionales". México. Plataforma, 2011.

Toharia, Luis. *El mercado del trabajo: teorías y aplicaciones. Lecturas seleccionadas*. España. Alianza Editorial. 1983.

Tokman Víctor y Solimano Andrés. *Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico*. El caso de Chile. CEPAL, Santiago de Chile. 2006.

Tomassini, Luciano. 1993. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Monografías núm.9. BID, Washington, D.C. citado por: AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO SÁNCHEZ, Jorge; en *Del viejo orden a los gobiernos de alternancia*. Prensa. 2001.

Torres Gerardo y Ramos Alejandro. "Nueva gestión de lo local. Desarrollo de lo rural y construcción de sistemas agroalimentarios". Pp. 99-136. En *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. IIS e IAPEM. 2011.

Torres López, Juan y Montero Soler Antonio. "Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia". Revista Principios. 2005. Número 3.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. México. IAPEMS. 2005.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública". Pp. 33-64. En *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. IIS e IAPEM. 2011.

Vicher García Mónica Diana. *El laberinto de la "governance". La gobernanza de los antiguos y al de los modernos*. México. IAPEM. 2014.

Villa, Manuel. "Estancamiento e incertidumbre en la gobernanza extraviada". México. Plataforma, 2011.

Villagómez Bedolla Rosa, Isela; Balcázar Musacchio, Adriana y Paz Ramírez Ramón. "Suicidio en jóvenes". En e-journal RFM 48204. UNAM. 2001.

Banco Mundial. Protección social y trabajo. Consultada el 14 de mayo de 2014, en: <http://datos.bancomundial.org/tema/trabajo-y-proteccion-social>

Capítulo argentino de Transparencia Internacional. "Gobernabilidad democrática". Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP). Argentina. Ministerio del Interior. 2012. 13th IACC, Athens, Greece, 30 Oct. - 2 Nov. 2008. Consultado el 02 de enero de 2013 en http://www.13iacc.org/en/IACC_Workshops/Workshop_1.3

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. UNAM, consultado el 13 de enero de 2014, en: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/>

“Historia de la OCDE”. Consultada el 06 de agosto de 2014, en: http://mision.sre.gob.mx/ocde/index.php?option=com_content&view=article&id=169%3Ahistoria-de-la-ocde&Itemid=176&lang=es

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Avance de la 23ª Edición. España, 2012. Consultado el 15 de octubre de 2012, en: <http://lema.rae.es/drae/?val=trabajador>

OCDE. Acerca de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Consultada el 14 de mayo de 2014, en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

OCDE. “La expansión del comercio de servicios ofrece grandes oportunidades para el crecimiento y el empleo”. Consultado el 06 de agosto de 2014, en:

<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/laexpansiondelcomerciodeserviciosofrecegrandesopor-tunidadesparaelcrecimientoyempleodicelaocde.htm>

Organización de las Naciones Unidas. Historia de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Consultada el 24 de febrero de 2014, en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

Solinís Germán. “Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México”. Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) de la UNESCO. Consultado el 01 de mayo de 2013, en: <http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm>