Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo

Autor(es): Jesuswaldo Martínez Soria

Informe: Coordenadas para el debate del desarrollo

Fecha de publicación: 3 de noviembre de 2021

ISBN colección: 978-607-02-9557-7

ISBN obra: 978-607-30-5269-6

Categoría: Salud > Pandemia COVID-19

Resumen: Frente a un mercado laboral deficiente caracterizado por altos niveles de informalidad, bajas tasas de crecimiento, salarios desnutridos y acceso dificultoso a la seguridad social, se materializa una crisis global provocada por la pandemia COVID-19, la cual agudiza estas condiciones de manera alarmante. Por consiguiente, resulta indispensable la realización de un análisis consecuencial de los principales indicadores del empleo y la informalidad, el aporte de perspectivas de desarrollo en el empleo, y la expresión de propuestas en torno a políticas pública para reconfigurar el panorama laboral.

Link: https://doi.org/10.22201/pued.9786073052696e.2021.c17

Referencia en Formato APA (7ª edición)

Martínez, J. (2021). Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Coordenadas para el debate del desarrollo*. (pp. 200-213). UNAM-PUED. https://doi.org/10.22201/pued.9786073052696e.2021.c17

© 2025 Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Impactos de la pandemia Covid-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo

*Jesuswaldo Martínez Soria**

Introducción

Los impactos de la crisis económico-sanitaria de 2020 derivada de la pandemia Covid-19 han dejado una profunda huella en la destrucción de empleos y han provocado desequilibrios atípicos en el mercado de trabajo del país.

La crisis impactó en un mercado laboral con rezagos estructurales y debilitó, aún más, las capacidades de creación de empleo formal y de superación de la precariedad laboral. Desde hace algunas décadas, el mercado de trabajo en México se ha caracterizado por: tener altos niveles de informalidad; una deficiencia crónica para generar empleo formal debido a la debilidad de la demanda de trabajo asociada a las bajas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB); además de bajos salarios promedio que facilitan la alta rotación del trabajo y del incremento de la pobreza laboral; baja calidad del empleo y un aumento de la contratación temporal; bajos niveles de eficiencia y de productividad del trabajo; entre otras anomalías que han consolidado la segmentación del mercado, las relaciones de trabajo vulnerables y las dificultades de acceso a la protección de la seguridad social y a la justicia laboral.

Durante y después de la pandemia, prácticamente, todos estos rezagos se acentuarán. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que: "los desafíos en materia laboral y de condiciones de vida en América Latina y el Caribe ya eran muy acuciantes antes de la irrupción de la pandemia y se agudizaron significativamente como consecuencia de ella" (2021a, p. 13).

Los fuertes desequilibrios, provocados por la crisis, deformaron las trayectorias de los principales indicadores del mercado de trabajo, lo cual creó condiciones difíciles de superar a corto plazo. Además del desplome del empleo formal, se propició el cese temporal de pequeños establecimientos informales y de actividades de trabajo por cuenta propia, así como la expulsión de trabajadores asalariados informales que laboraban en empresas —ya sea formales o informales— que sufrieron afectaciones.

Ante esta nueva configuración, las perspectivas del desarrollo del empleo quedan sujetas, en un corto plazo, a la evolución y a la intensidad de la pandemia; a la aplicación de medidas estrictas compatibles con la actividad productiva y de control de la propagación del coronavirus. De igual manera, dependen del desempeño económico basado en una nueva normalidad en la que se haya recuperado la confianza y la certidumbre y de la implementación de políticas económicas que se ajusten a la coyuntura para resarcir los daños de la crisis, pero que, al mismo tiempo, se orienten hacia objetivos de largo plazo, cuyo cumplimiento permita superar los rezagos estructurales.

En este capítulo, durante la primera sección, se analizan los impactos de la crisis a través de los principales indicadores del empleo y la informalidad. En la segunda sección, se configuran las perspectivas de desarrollo del empleo y en el último apartado, se ofrecen las reflexiones finales que perfilan algunas propuestas de política pública.

* Instituto Belisario Domínguez (IBD), Senado de la República. Facultad de Economía, UNAM. El autor agradece el apoyo realizado por Mariana Galindo Alvarado en la recopilación y la gestión de información documental y estadística.

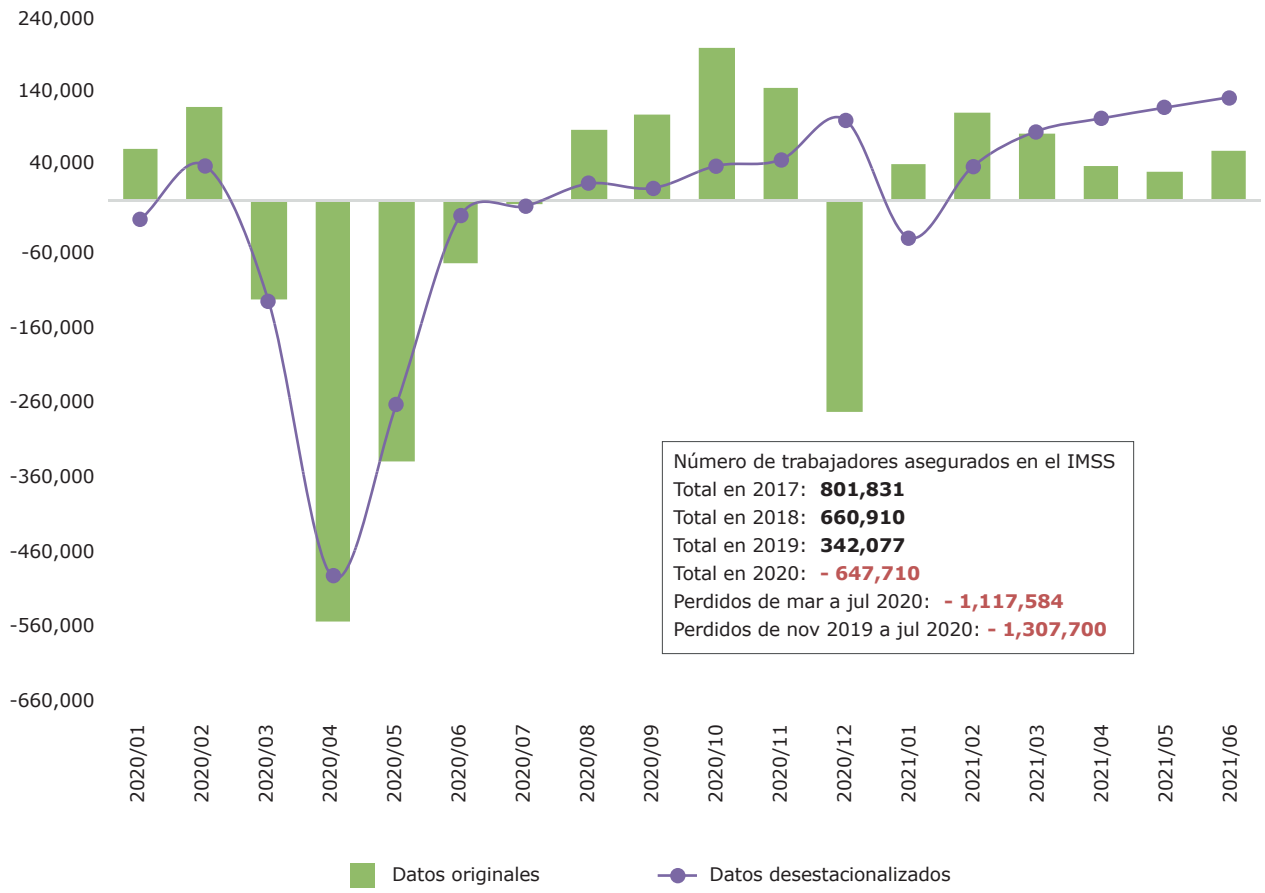
Impactos de la epidemia de Covid-19 en el mercado de trabajo

Los primeros efectos de la pandemia de Covid-19 y de su gestión pública sobre el mercado laboral comienzan a detectarse a través del número de trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el cual constituye el principal indicador de empleo formal del país (gráfico 1).

En marzo de 2020 ya se reportaba una disminución de 130 mil inscritos en el IMSS y un mes después, más de medio millón de trabajadores[1] se desafiliaron de la seguridad social. Este deterioro continuó hasta julio del mismo año. En sólo cinco meses más de 1.1 millones de puestos de trabajo formal desaparecieron. Esta cifra supera significativamente el número de empleos destruidos en crisis anteriores: en la crisis de 2008-2009 fueron casi 700 mil puestos de trabajo perdidos y cerca de 388 mil durante la recesión iniciada en 2001(IMSS, 2021a).

1 Aunque la referencia al número de trabajadores formales en esta sección es sobre los datos originales, en el gráfico 1 también, se presentan los datos desestacionalizados del número de trabajadores asegurados al IMSS, los cuales registran variaciones menos volátiles en las cifras mensuales, pero siguen trayectorias similares a los datos originales.

Gráfico 1. Número mensual de trabajadores asegurados al IMSS. Enero 2020-junio 2021



Nota. Datos originales y datos desestacionalizados de los flujos netos.

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, (2021a).

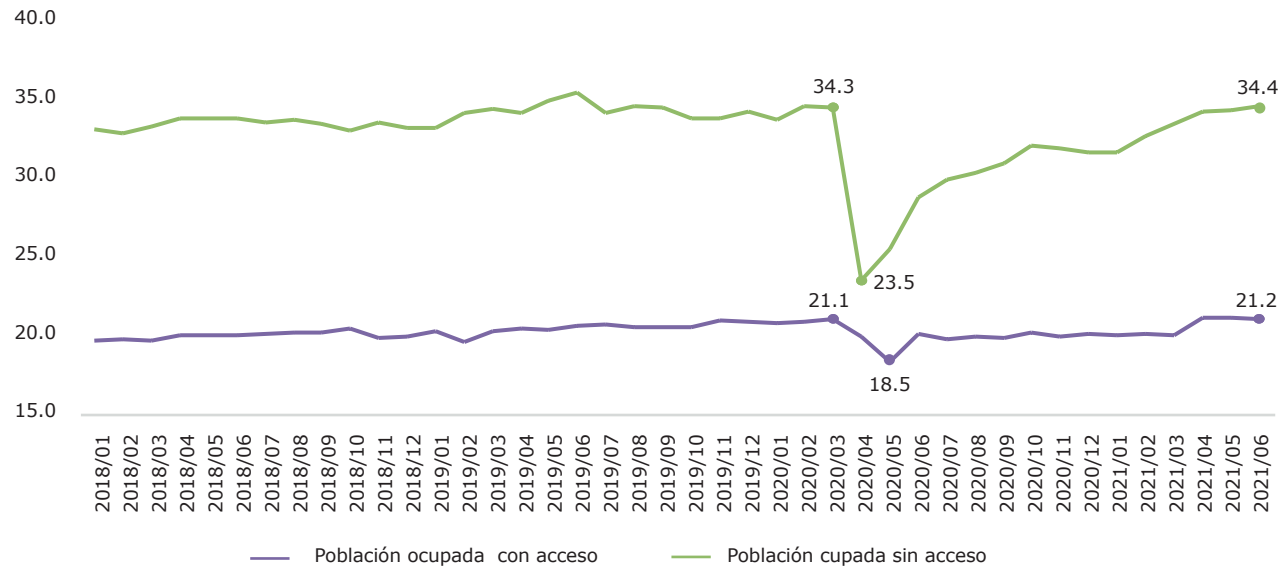
Aunque el desplome en el número de trabajadores asegurados en 2020 es atribuible al choque de la pandemia, desde 2019 se registraba ya una franca debilidad en el crecimiento del empleo. De acuerdo con las cifras anuales del IMSS (2021a), en 2019 se generaron 342 mil oportunidades laborales mientras que, en los años anteriores, las cifras rondaron los 660 mil en 2018, y los 801 mil inscritos en la seguridad social durante el 2017. Estas cifras muestran el deterioro en las capacidades de creación de empleo de la economía nacional desde antes de que se aplicaran las medidas de restricción a la movilidad y a las actividades productivas para contener la pandemia. La destrucción de empleo durante los peores meses de 2020, prácticamente, disolvió el esfuerzo de más de dos años de acumulación de puestos de trabajo registrados en el IMSS.

La rapidez y la profundidad de la crisis en el mercado de trabajo se aprecia también en la mayoría de los indicadores mensuales que se publican en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE) (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI], 2021b), aunque con algunas diferencias.

De acuerdo con los datos desestacionalizados de la población ocupada (gráfico 2), entre marzo y mayo de 2020 se perdieron 2.7 millones de ocupaciones formales (INEGI, 2021b), cifra que se ubica por encima de los datos proporcionados por el IMSS (2021b). Pero, la destrucción de oportunidades laborales se dio con mayor severidad en el número de trabajadores que no contaban con acceso a las instituciones de salud, pues se perdieron 10.8 millones de ocupaciones informales en tan sólo un mes —abril de 2020—.

De estos datos se deduce que la suspensión temporal de actividades económicas no esenciales y las medidas de contingencia sanitaria aplicadas por la autoridad gubernamental afectaron el funcionamiento de las cadenas de valor y de las relaciones contractuales de trabajo, lo que propició la destrucción de 12.3% de las fuentes de empleo formal en solo dos meses. Con las actividades productivas y comerciales prácticamente paralizadas, y agravadas por la contracción del consumo de bienes y servicios, la ocupación informal se redujo en casi un tercio de su población (-31.4%).

Gráfico 2. Población ocupada con y sin acceso a las instituciones de salud, 2018-2021 (Número mensual de millones de personas ocupadas)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2021b).

Esta expulsión del mercado de trabajo resulta de mayor gravedad en las circunstancias de riesgo impuestas por la pandemia, debido a la desprotección de la salud y la seguridad social adoptada por los trabajadores formales y que sufren, permanentemente, los informales. El aumento en las carencias de acceso efectivo y atención oportuna de la salud y de las prestaciones de la seguridad social se vuelve el principal problema socioeconómico. Esto sucede en un entorno donde las amenazas se dirigen hacia la salud pública y hacia las fuentes de ingreso de los hogares. Por ello, la necesidad de implementar medidas de protección para todos los trabajadores afectados debió conducir a los responsables de la política pública a actuar con mayor celeridad, acierto y generosidad.

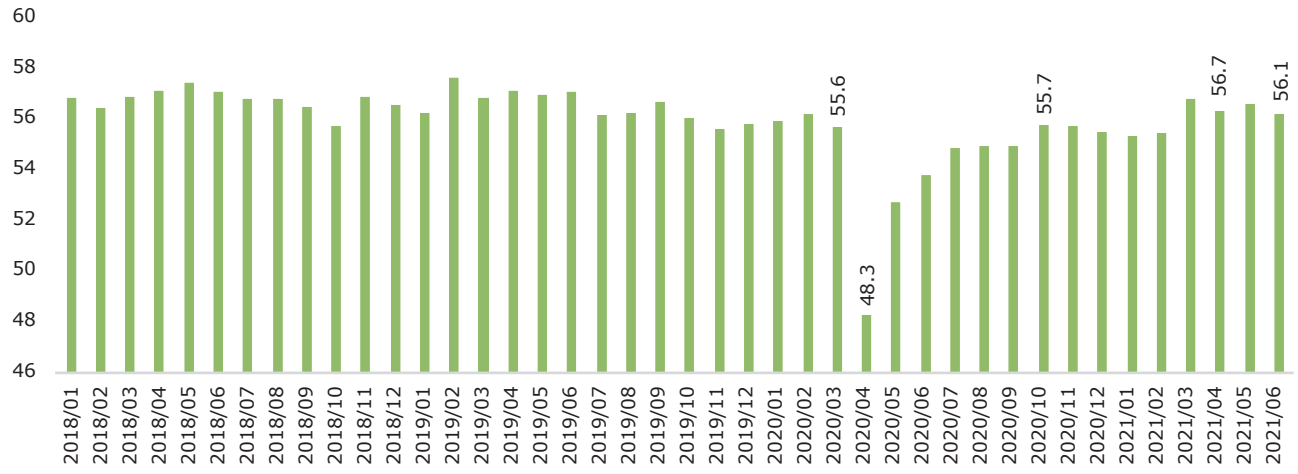
A diferencia de los datos del IMSS, en las cifras más recientes del gráfico 2 se aprecia que la población ocupada con acceso a las instituciones de salud, al cabo de un año, ha retornado a los niveles previos a la crisis y la población sin acceso los ha superado. Esto apunta dos perspectivas. Una, si la recuperación del empleo formal se genera con puestos de menores salarios a los que se tenían antes de la pandemia, una parte del costo de la reactivación productiva se está transfiriendo al ingreso de las personas[2]. Dos, si la ocupación informal mantiene su curso, podrá deberse a la escasez de fuentes de trabajo formal propiciada por la falta de fuerza en la recuperación económica y a la posibilidad de que el tejido productivo se haya destruido, situación que llevará mucho más tiempo solucionar. En ambos casos, las consecuencias serían una mayor precariedad de la ocupación y un eventual incremento de la pobreza laboral[3].

Con base en las Tasas de Informalidad Laboral (TIL1, gráfico 3) (INEGI, 2021b), el retorno de las actividades informales a los niveles precrisis fue relativamente rápido. Después de registrarse una reducción inédita de la informalidad a una tasa de 48.3% en abril de 2020, a la TIL1 le tomó seis meses regresar a cifras similares a las que se tenían antes de la pandemia.

2 Entre el primer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2021, el ingreso laboral real de los trabajadores a nivel nacional tuvo una disminución de 2.1% al pasar de $1,920 a $1,880 (Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social [Coneval], 2021).

3 Según el Coneval, (2021) en el segundo trimestre de 2021, se alcanzó una tasa de 38.5% de población con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (Línea de Pobreza Extrema por Ingresos), lo que supone un aumento de 2.9% respecto al primer trimestre de 2020. Entre los factores que explican este aumento de la pobreza laboral, se encuentran la disminución de 2.1% del ingreso laboral por persona y el aumento de las Líneas de Pobreza Extrema por Ingresos en el ámbito rural y urbano, de 7.3% y 6.4% respectivamente.

Gráfico 3. Tasa de Informalidad Laboral, 2018-2021 (Porcentajes mensuales)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2021b).

Este efecto era previsible, pues las personas dedicadas a subsistir mediante ocupaciones informales difícilmente pueden resistir en la inactividad durante mucho tiempo debido a que no cuentan con recursos propios suficientes, ni ahorros o patrimonio. También, esto sucede porque sus fuentes de ingreso dependen de negocios —ya sean familiares o no— que requieren de una operación diaria, y además no cuentan con prestaciones sociales, como seguros de desempleo, que les permitan sostenerse mientras pasan los peores momentos de la pandemia.

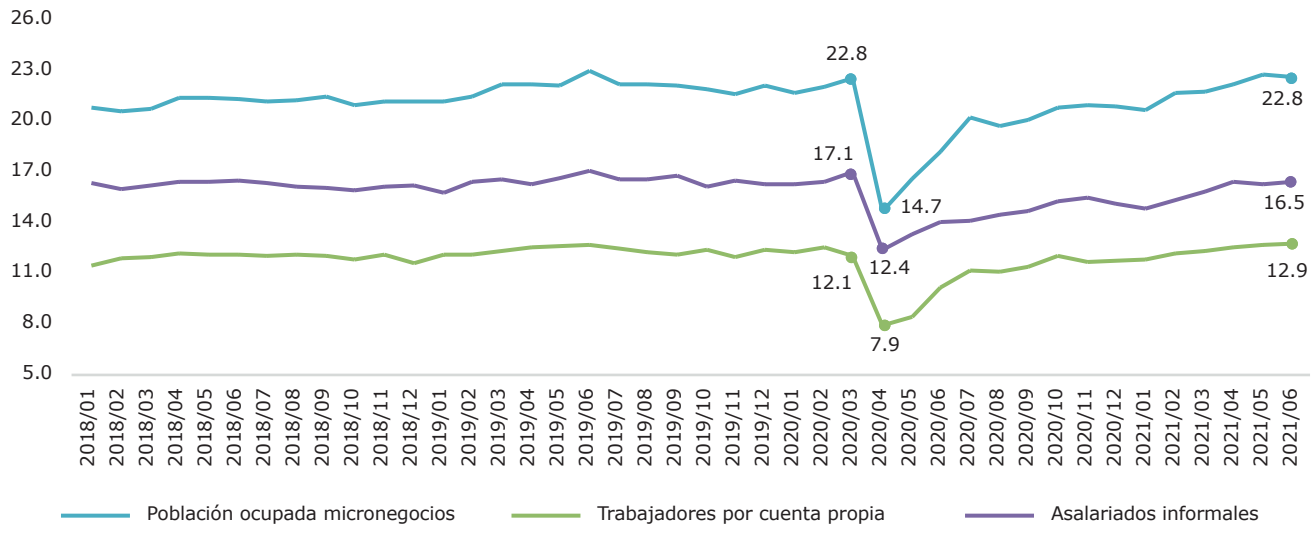
Si a estas condiciones se les suma la errática intervención gubernamental para atenuar las consecuencias de las medidas de restricción de la movilidad social y las actividades productivas no esenciales durante los primeros meses de la pandemia, a la insuficiencia de los apoyos fiscales transferidos a través de los programas públicos, la reactivación de la economía informal no va a detenerse en los niveles precrisis. La insuficiencia continuará su ascenso, probablemente, hasta alcanzar niveles próximos a 60 por ciento.

Esta perspectiva es coherente con el desempeño histórico de la informalidad, caracterizado por mantener una relación inversa con el ciclo económico. Es decir, conforme se contrae la producción y se cierran las fuentes de empleo en un entorno carente de seguro de desempleo, se incrementa el número de personas que se refugian en ocupaciones informales de subsistencia.

Tanto el desplome de la ocupación como la rápida reactivación de la economía informal se constatan a través de dos de los segmentos más importantes del mercado de trabajo informal: los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores subordinados asalariados que no cuentan con seguridad social. Pero, esos dos efectos también se corroboran en el nivel de población ocupada en micronegocios, los cuales han sido una de las fuentes de informalidad más consolidadas en la actividad productiva (gráfico 4).

El profundo declive de la población ocupada en los micronegocios durante abril de 2020 significó la desaparición de más de ocho millones de empleos. Este tipo de establecimientos

Gráfico 4. Trabajadores por cuenta propia, asalariados informales y población ocupada en micronegocios, 2018-2021 (Número mensual de millones de personas ocupadas)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2021b).

—y sus empleados— ha resultado la unidad productiva más afectada por la crisis, no sólo por la dimensión y la inmediatez del impacto, sino por la vulnerabilidad implícita en su condición. Pues, los micronegocios, se mantienen predominantemente en la informalidad; carecen de recursos suficientes para subsistir temporalmente ante contingencias; no están vinculados con el sistema financiero formal; asimismo, suelen tener bajas remuneraciones y productividad; además, algunos son negocios familiares.

En el Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) (INEGI, 2021a) se encuentran los datos adicionales al respecto. En ellos se señala que la crisis provocó el cese de actividades de más de un millón de establecimientos productivos en el país durante el 2020 y de 4.9 millones de micro, pequeñas y medianas empresas que se tenían censadas en 2019. De ese millón de establecimientos, 96.5 % eran microempresas y 90.7 % estaban dedicados al comercio y a los servicios privados no financieros.

El segmento de trabajadores por cuenta propia también sufrió una caída significativa: de 12.1 millones de autoempleados que había en marzo de 2020, se registró una disminución de más de 4.2 millones (INEGI, 2021a). Este segmento laboral, también, es altamente vulnerable por su propia naturaleza, pues en él predominan las relaciones productivas de subsistencia y/o de limitada sostenibilidad, con bajos niveles educativos, de productividad y de ingresos, que representan ocupaciones ocasionales dedicadas principalmente a los sectores de servicios y de comercio. Estas ocupaciones no cuentan con protecciones de seguridad social ni con acceso a las fuentes de financiamiento del sector bancario para mantener negocios prósperos o para afrontar adversidades fuertes (Martínez, 2017).

A estas características se le añade la desatención de los programas sociales. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020), 61 % de los trabajadores informales en América Latina se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad ante la crisis. Esto sucede debido a que no pertenecen a hogares cubiertos por un programa público de asistencia social, ya sea porque no reciben transferencias monetarias directas o porque no están incluidos en los programas de pensiones no contributivas. Se trata, en su mayoría, de trabajadores por cuenta propia, los cuales obtienen ingresos de subsistencia, sin la posibilidad de mantenerse inactivos o sin poder trabajar a distancia. Estas condiciones los hacen más propensos a caer en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Algo parecido sucede con la desprotección y la vulnerabilidad del segmento de trabajadores asalariados informales, cuya pérdida ascendió a más de 4.7 millones de puestos de trabajo en el mismo mes de abril de 2020. Se trata de trabajadores subordinados que no cuentan con un registro en las instituciones de seguridad social y que laboran para empresas formales o informales de manera temporal, transitoria o irregular. Además, este segmento de trabajadores sostiene relaciones basadas, exclusivamente, en el salario sin gozar de las prestaciones laborales marcadas por la ley, con remuneraciones bajas e incluso variables. Este tipo de ocupación representa un puerto de entrada al mercado de trabajo para las personas jóvenes que cuentan con escasa experiencia y con bajos niveles escolares, o con un recurso de subsistencia para otros grupos demográficos, como adultos mayores o mujeres (Martínez, 2017).

Teniendo en cuenta la desprotección y la precariedad de estos segmentos laborales y de la microempresa, se entiende la velocidad con la que se reactivó la economía informal. De hecho, tanto la población ocupada en micronegocios como los trabajadores por cuenta propia han rebasado ya los niveles prepandemia. Con ello se advierte que la recuperación de la economía nacional y los esfuerzos gubernamentales siguen siendo modestos para restituir las oportunidades de empleo formal.

La OIT (2020) sostiene que la crisis puede tener efectos duraderos y que la recuperación puede ser lenta y desigual. Ante la falta de fuentes sustitutas de ingresos y de apoyos

fiscales temporales, las personas afectadas podrían recurrir a la creación de microempresas informales, autoemplearse u ocuparse en trabajos informales. Incluso algunas micro y pequeñas empresas formales sobrevivientes podrían verse empujadas a la informalidad.

Si la salida de la crisis económica es parcial y accidentada como se advierte en algunas previsiones (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021; CEPAL y OIT, 2020), la ocupación informal reforzará su función de refugio, pero ahora más precaria y vulnerable. Se estima que absorberá una buena parte de los trabajadores que no logran ingresar o reingresar al mercado de trabajo. Esta situación implicará un difícil restablecimiento de los niveles de empleo formal y el incremento en los indicadores de informalidad. La demora en la superación de los desequilibrios laborales puede perfilar incluso escenarios más deplorables. La OIT (2020) advierte que:

> Los trabajadores y las empresas de la economía informal carecen de medios para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Si no se les presta apoyo, podría producirse una crisis sin precedentes en el mercado de trabajo y agravar la pobreza. (p. 9)

La caída del empleo formal y la interrupción de actividades informales provocó, asimismo, el desplazamiento de personas hacia el desempleo, la subocupación y la inactividad. A diferencia de las economías desarrolladas, donde las variaciones en el desempleo reflejan la magnitud de los desajustes entre la oferta, y la demanda de trabajo, en México, la tasa de desempleo ha sido tradicionalmente baja[4]. Y, a pesar del fuerte impacto de la pandemia, sus niveles en el 2020[5].

La fuerte caída en los indicadores laborales se convirtió, más bien, en un traslado de personas hacia la inmovilidad ocupacional ante la suspensión de actividades económicas no esenciales, y tuvo, como principal válvula de escape, el drástico y atípico incremento de la Población No Económicamente Activa (PNEA), que en abril de 2020 superó los 49.4 millones de personas, lo cual alertó su histórica estabilidad. Este insólito crecimiento se debió, fundamentalmente, al aumento de más de 12 millones de personas disponibles para trabajar pero que, al mismo tiempo, no buscaban empleo por considerar que no tenían posibilidad de encontrarlo.

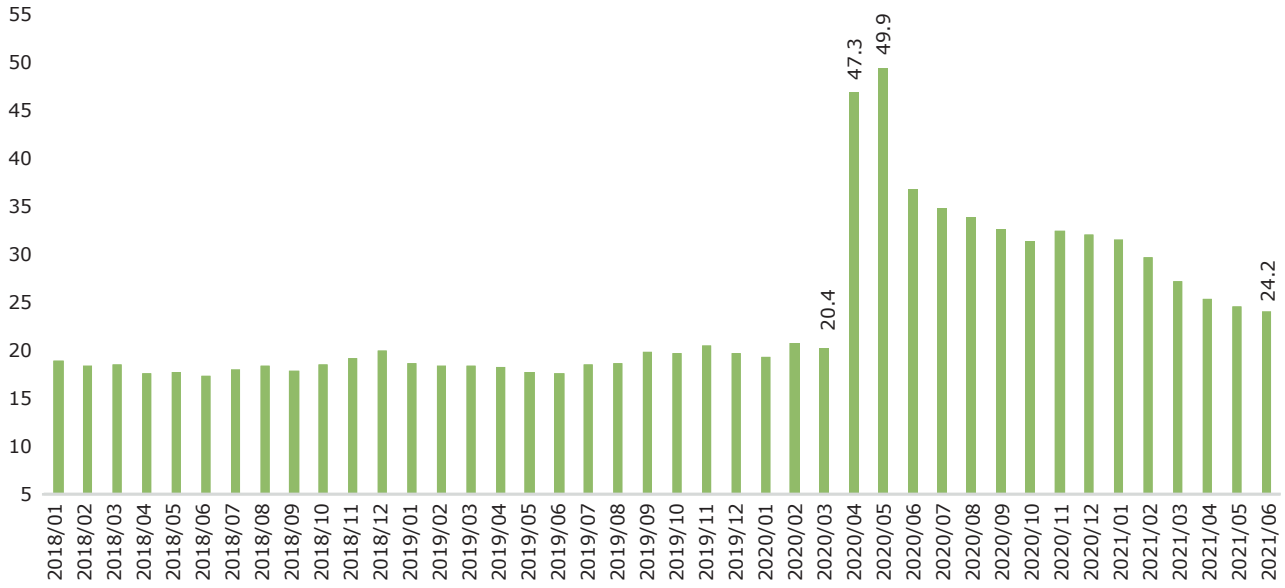
Este efecto se reafirma a través del abrupto incremento de la subutilización de fuerza de trabajo (gráfico 5), cuya tasa llegó a 50 % en mayo de 2020. Es decir, ascendió desde cifras que no habían superado 21 % en los últimos años (INEGI, 2021a). De hecho, el peor registro que se tenía de este indicador fue en plena crisis financiera durante el mes de mayo de 2009, con una tasa de 26.5 % (INEGI, 2021a).

La subutilización de la fuerza de trabajo representa el desajuste entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Esto sucede debido a que las restricciones en las fuentes de empleo y de un número elevado de personas que, aunque no buscan empleo de manera activa, estarían dispuestas a trabajar si existiesen oportunidades laborales o si llegara una oferta de empleo adecuada.

4 Como señala Samaniego (2010) "La tasa de desocupación fue ideada en su origen para mercados laborales en donde lo normal es que el grueso del empleo sea «formal»" (p. 52). Por lo que, cuando ocurre un shock en la actividad económica acompañado de despidos, quienes son desplazados ingresan a las filas del desempleo; activándose automáticamente el seguro de desempleo, donde reciben por un tiempo limitado un ingreso monetario para su subsistencia mientras realizan la búsqueda de un nuevo trabajo (Samaniego, 2010). En el caso de México, al carecer de este instrumento de protección de carácter anticíclico, el desempleo no puede ser una opción para la gran mayoría de la población. Así, la salida de la fuerza de trabajo en la actual crisis económica será la inactividad.

5 Si bien, la tasa de desempleo en México durante 2019 mostró estabilidad, en un rango entre 3.3 % y 3.6 % respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), en 2020 el indicador llegó a 5.4 % en el mes de junio y cerró el año con una tasa de 4.4 %. Mientras que, por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, Canadá y España la tasa de desempleo promedio anual en 2020 se ubicó en 8.1 %, 9.6 % y 15.5 %, respectivamente (OCDE, 2021).

Gráfico 5. Tasa de subutilización de la fuerza de trabajo, 2018-2021 (Porcentajes mensuales)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2021a).

El aumento de la subutilización de la fuerza de trabajo supone el desaprovechamiento del capital humano y la consecuente caída en la productividad y en los ingresos laborales. Aunque la dotación de recursos humanos signifique un potencial importante en el mercado laboral, la incapacidad de los agentes productivos para absorber la fuerza de trabajo disponible provoca una pérdida social de valor.

Si en una crisis profunda, como la actual, gran cantidad de empresas quiebra, con ellas, también desaparece la posibilidad de aprovechar una parte del capital humano. Es decir, conforme mayor es la destrucción de empresas y de empleos en el contexto de la crisis sanitaria, mayor la pérdida de capital humano y de la productividad laboral potencial (Eichengreen, 2020). Una consecuencia de ello es que, "aun cuando estos trabajadores logran reinsertarse posteriormente al mercado laboral, lo tenderían a hacer con una menor productividad e ingresos más bajos" (Weller, 2020, p. 21).

Perspectivas del empleo formal

Los fuertes desequilibrios, analizados en la sección anterior, revelan el profundo impacto de la crisis que pudo inducir un cambio estructural en el mercado de trabajo. Esta situación configura un panorama de escaso optimismo en la definición de las perspectivas de desarrollo del empleo para los próximos años.

Para observar la dimensión del cambio en la estructura del mercado laboral y establecer algunas referencias sobre las perspectivas del empleo, conviene analizar la tendencia y el ciclo del empleo formal. La descomposición de la serie histórica de los trabajadores asegurados en el IMSS, mediante el filtro Hodrick-Prescott, permite obtener dos variables subyacentes: la tendencia de largo plazo y las variaciones que constituyen el ciclo del empleo (gráfico 6).

La tendencia del empleo formal sigue un comportamiento ascendente y estable, puesto que representa la evolución de los niveles de ocupación formal determinados por las condiciones estructurales de la economía y del mercado laboral. El componente cíclico

constituye las variaciones determinadas por la situación coyuntural de la economía y del mercado laboral, por lo que indica los momentos de expansión, auge, recesión y crisis del empleo.

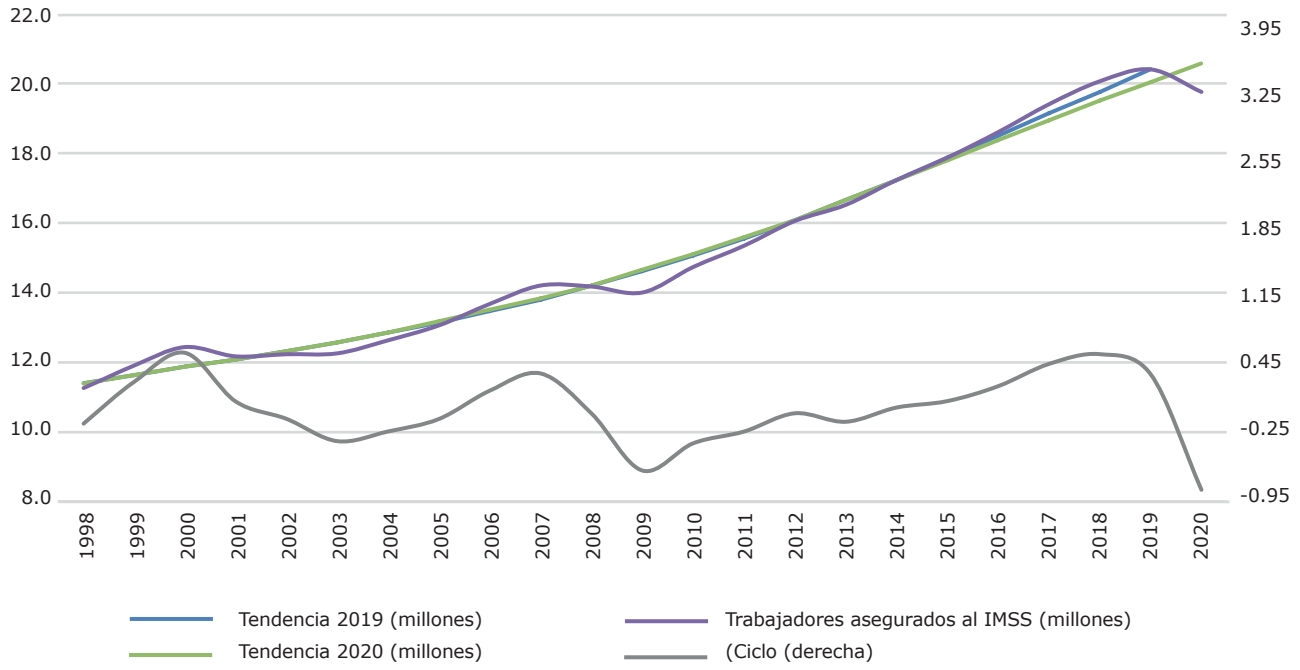
Como se aprecia en el gráfico 6, el ciclo más reciente del empleo alcanzó un nivel máximo en el 2018 e inició su declive en el 2019. El impacto de la pandemia y de su gestión pública produjo un desplome acelerado y profundo en el 2020. De acuerdo con los datos mensuales del IMSS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS], 2021), en noviembre de 2019 se alcanzaron 20.8 millones de afiliados y a partir de ese momento inició un descenso que tocó fondo en el mes de julio de 2020, con un total de 19.5 millones de trabajadores formales. En ese lapso, se perdieron 1.3 millones de empleos[6] entre mayo y julio de 2020, de los cuales, 1.1 millones son atribuibles a la crisis y a su gestión gubernamental. Los 200 mil puestos de trabajo restantes se perdieron, habían estado perdiendo desde noviembre de 2018, lo que demuestra la debilidad en la capacidad de creación de empleo formal, cuestión que ya se había instalado en la economía nacional.

En comparación con la crisis de 2008-2009 y la recesión iniciada en 2001, la crisis actual tiene un mayor grado de severidad e interrumpe un largo trayecto de expansión del empleo iniciado en 2010. La posición a la que desciende el ciclo en 2020 representa un punto de partida para la recuperación. Esta implica los retos más grandes que hayan encarado los agentes económicos del mercado laboral y los responsables de la política económica, probablemente desde la crisis de 1929-1932.

El fuerte impacto advertido en la evolución del ciclo produjo una alteración importante en la pendiente de la tendencia que subyace en la evolución del número de trabajadores formales —representada por la curva de color morado—. En el gráfico 6 se aprecian las dos curvas ascendentes, estas representan la tendencia a

6 El 72.2% de esta cifra corresponde a empleos permanentes y 27.8% a contrataciones temporales (IMSS, 2021b).

Gráfico 6. Ciclo y tendencias del empleo formal (Millones de trabajadores incorporados al IMSS)



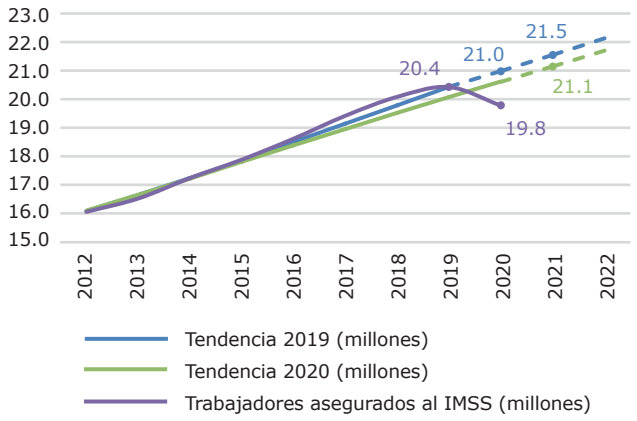
Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS (2021a).

largo plazo del empleo y se bifurcan con mayor claridad a partir de 2015. En el primer caso —la curva de color azul y de mayor pendiente—, la tendencia está estimada hasta 2019, justo antes de la crisis. En el segundo caso —la curva de color verde con menor pendiente—, la tendencia está estimada hasta 2020, por lo que en ella se resiente el impacto de la crisis.

Este ejercicio permite mostrar el desplazamiento descendente de la tendencia del empleo como resultado de la crisis y de su gestión gubernamental. Esto supone un cambio drástico en las condiciones estructurales del mercado laboral y de las cadenas productivas.

Así, la pandemia Covid-19 y la gestión de las políticas públicas para contener la propagación del coronavirus produjeron efectos transitorios que se registran en la pérdida acelerada y elevada del empleo formal. También, esta situación alteró las condiciones estructurales de las relaciones productivas y del trabajo que, además de disminuir el empleo, afectan las capacidades de recuperación del mercado laboral.

Gráfico 7. Proyecciones del empleo formal (Millones de trabajadores incorporados al IMSS)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, (2021a).

Si se proyecta un primer escenario con base en el ritmo de crecimiento de la tendencia precrisis estimada[7] hasta 2019 (gráfico 7), suponiendo (*ceteris paribus*) que la economía mexicana se hubiese mantenido estable, y en ausencia de crisis, los niveles de empleo habrían alcanzado cerca de los 21 millones de puestos de trabajo formal en el 2020 y para 2021 se habrían superado los 21.5 millones. Este escenario aporta referencias que permiten dimensionar sobre la pérdida del empleo con el impacto de la crisis y sobre los niveles de empleo a los que conviene aspirar en una estrategia de recuperación.

En términos reales, el saldo negativo entre 2019 y 2020 fue de 647 mil empleos formales, según los datos originales del IMSS (STPS, 2021). Si se considera la cifra de 2020 estimada con la proyección de la tendencia precrisis (21 millones), el saldo hipotético de la pérdida de empleo en ese año fue de 1.2 millones de puestos de trabajo[8].

En el mismo gráfico se proyecta un segundo escenario con base en la tendencia poscrisis estimada hasta 2020, en este, se considera el impacto de la crisis y de su gestión gubernamental. La proyección de esta tendencia reduce los niveles futuros de empleo por tener una pendiente menor y por su desplazamiento descendente. Esto implica la pérdida de la capacidad para crear más de 400 mil puestos de trabajo en el 2021. Así, la posibilidad de generar empleo se reduce a 21.1 millones al término de este año.

7 Las proyecciones del empleo formal que se muestran en el gráfico 7, se realizaron con base en los valores de las tendencias obtenidas con la aplicación del filtro Hodrick-Prescott sobre la variable de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social, para los periodos 1998-2019 y 1998-2020. En función de las tasas de crecimiento medio anual de las tendencias de cada periodo (2.69% para el período 1998-2019, y 2.61% para el período 1998-2020), se extrapoló hasta 2022 el ritmo de crecimiento sostenido a lo largo de la serie.

8 Este razonamiento coincide con el realizado por la OIT (2021a) en sus estimaciones a nivel mundial, con las que afirma que el empleo proyectado para 2021 seguirá siendo más bajo que su nivel previo a la crisis. Es probable que haya menos puestos de trabajo de los que se habrían creado sin la pandemia. Teniendo en cuenta esta previsible falta de crecimiento del empleo, se calcula que el déficit mundial de puestos de trabajo inducido por la crisis se situará en 75 millones en 2021 y en 23 millones en 2022 (OIT, 2021b, p. 12).

Con estos puntos de referencia, las perspectivas de recuperación del empleo resultan, más bien, pesimistas. Los esfuerzos para fortalecer el tejido productivo y las fuentes de trabajo tendrán que ser suficientemente robustas como para crear alrededor de 1.4 millones de empleos al finalizar 2021. Para esto, se tendrían que fijar como meta de corto plazo la recuperación del empleo perdido y la creación de puestos de trabajo adicionales que acerquen los niveles de ocupación a la tendencia poscrisis de largo plazo. Si la meta fuese retornar a la tendencia de crecimiento que se tenía antes de la pandemia, la creación de empleo tendría que alcanzar una meta de 1.8 millones de puestos de trabajo[9].

En ambos casos, las metas lucen inalcanzables a el corto plazo, si se tiene en cuenta las decisiones de política económica que se han tomado a lo largo de la pandemia; el desgaste de la reactivación productiva que puede presentarse en el segundo semestre del año; y que el número más elevado que se ha logrado en un año (durante el 2017) apenas superó los 801 mil empleos. Si las cifras de afiliados al IMSS de 2021 no se acercan a las metas proyectadas y, además, su incremento en los próximos años es modesto, la tendencia de largo plazo seguirá debilitándose y, probablemente, constituya un reflejo del cambio estructural que sufrió el mercado de trabajo y que ha deteriorado el potencial de crecimiento del empleo formal.

De acuerdo con los datos del IMSS (STPS, 2021), a junio de 2021 se tienen incorporados 20.2 millones de trabajadores. Faltaría por crear cerca de un millón de empleos en un semestre para lograr la meta más moderada de las proyecciones de la tendencia. Esto es, a todas luces, imposible, pero lo que dimensionan estas cifras es la magnitud del esfuerzo a realizar para retornar los niveles de empleo que la estructura productiva y el mercado laboral son capaces de lograr en el largo plazo.

9 De acuerdo con la Cepal y OIT (2021), es muy probable que los empleos formales que se generen no recuperen los niveles prepandemia en el corto plazo, debido a los problemas que están experimentando muchas empresas, particularmente las micro, pequeñas y medianas (Mipymes) para sostener y recuperar su actividad.

De mantenerse la política fiscal de austeridad, con una baja inversión y apoyos productivos limitados, la lectura fallida de los desequilibrios del mercado de trabajo, junto con la ausencia de reformas profundas en los sistemas de salud y de seguridad social y una recuperación económica que avanza con incertidumbre, el desempeño futuro de los indicadores laborales no deberá sorprender a nadie.

Reflexiones finales y propuestas de política

El profundo impacto de la crisis económica y sanitaria impuesta por la pandemia causada por Covid-19, ha significado la desaparición de millones de empleos y de establecimientos productivos, así como la reducción de los ingresos laborales y la configuración de perspectivas del desarrollo con un alto grado de incertidumbre y pesimismo.

La suspensión de las actividades productivas no esenciales, las dificultades para mantener en operación las cadenadas de valor, la fuerte contracción de la demanda y la caída de la inversión, entre otros factores, implicaron la rápida y profunda destrucción de empleo formal, la expulsión del mercado de un elevado número de trabajadores asalariados informales que se encontraban laborando en establecimientos productivos y, de igual manera el cese temporal de operación de unidades productivas de la economía informal, especialmente micronegocios y trabajadores por cuenta propia.

La persistencia de estas condiciones impedirá alcanzar las metas de pleno empleo y trabajo decente establecidas por la Agenda de Desarrollo en 2030 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015). Si se tiene en cuenta las trayectorias de los indicadores del mercado laboral, sus posibles tendencias en el futuro y las decisiones recientes sobre política económica, la viabilidad de cumplimiento de la Agenda 2030 es prácticamente nula.

Aunque nunca es buen momento para albergar una crisis, la solvencia y la sustentabilidad de la economía, la adopción de una política fiscal anticíclica y la fortaleza de las instituciones públicas habrían permitido encarar mejor la gestión de la pandemia y sus impactos en el mercado de trabajo.

Las expectativas de crecimiento económico y de la evolución del mercado laboral para los próximos años seguirán estando sujetas a revisiones y ajustes debido a la incertidumbre que existe en torno al desempeño de diferentes factores, de los cuales cabe destacar dos vectores. Uno, la instrumentación del proceso de vacunación, el grado de afectación y control de las nuevas variantes del coronavirus, la gestión de la salud pública y el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud. Dos, la instrumentación de políticas económicas decisivas: una política fiscal anticíclica eficiente y focalizada, una política monetaria expansiva que aporte liquidez y garantice el funcionamiento del sistema financiero y además decisiones que logren el aprovechamiento del arrastre de factores externos como el crecimiento de la economía de los Estados Unidos.

Sin embargo, para resolver los problemas estructurales, conviene promover decisiones de política de mayor trascendencia, que siempre se han aplazado por esperar el mejor momento político y/o por la suficiencia en el financiamiento público. Las circunstancias actuales ya no dan margen a la inacción, hoy conviene, más que nunca, que la autoridad gubernamental establezca la planeación e instrumentación de las acciones de corto y largo plazo que conduzcan a la edificación de un sistema universal de salud y de seguridad social.

Los lineamientos generales y las propuestas concretas de política pública que perfilan un nuevo curso del desarrollo y un nuevo pacto social ya se han planteado en numerosos trabajos (por ejemplo, en Cordera y Provencio, 2018). De ellos, vale la pena, destacar e insistir en algunas reformas y decisiones de política. Entre las medidas estratégicas que convendría impulsar en el corto plazo se encuentran cuatro.

1) Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva —tanto en la ampliación poblacional como en la asignación presupuestal—, que constituya un piso de protección que también tienda a la universalidad. Esto debe incluir:

   a) Un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos, que subsane las deficiencias actuales del Instituto de Salud para el Bienestar.

   b) Seguros de invalidez y vida.

   c) Una pensión mínima, que integre los diversos programas de pensiones no contributivas.

2) Diseñar e instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización —de 26 semanas en las últimas 52 laboradas—, con un periodo de carencia —de por lo menos una semana— y tasas de reemplazo decrecientes —no menores en un principio a 45 %—, cuya instrumentación se inicie con los trabajadores subordinados formales y que, posteriormente, se extienda a otros segmentos de empleo.

3) Reformar el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para establecer la obligatoriedad del registro en el IMSS de los trabajadores que pertenezcan a las empresas registradas en la Hacienda Pública a través de este régimen.

4) Crear un régimen especial de incorporación al IMSS para los trabajadores por cuenta propia, con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados, y financiamiento proveniente del Estado y de las contribuciones del trabajador, cuya implementación podría ser en etapas.

Referencias

Cepal. (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020.* Cepal. https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020

Cepal y OIT. (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, 23. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política.* Cepal y OIT. https://www.cepal.org/es/publicaciones/46308-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-dinamica-laboral-crisis

Cepal y OIT. (2021). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, 24. Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina.* Cepal y OIT. https://www.cepal.org/es/publicaciones/46955-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-decente-trabajadores-plataformas

Coneval. (2021). *El Coneval presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2021.* Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2018). *Informe del Desarrollo en México: Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024.* PUED-UNAM. https://ceiba.org.mx/publicaciones/Centro_Documentacion/180411_Informe.2017_PUED-isbn.pdf

Eichengreen, B. (2020). *The Human-Capital Costs of the Crisis.* Project Syndicate. https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-erosion-of-human-capital-by-barry-eichengreen-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=385a7ea978-covid_

IMSS. (2021a). *Consulta Dinámica de Información.* IMSS Digital. http://datos.imss.gob.mx/

IMSS. (2021b). *Estadísticas e informes.* http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informes-estadisticas

INEGI. (2021a). *EDN* [Base de Datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/edn/2020/#Tabulados

INEGI. (2021b). *ENOE* [Base de Datos desestacionalizados]. https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/

Martínez, J. (coord.). (2017). *Informalidad: implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla.* Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3853

OCDE. (2020). *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política.* OCDE. http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-consecuencias-socioeconomicas-y-prioridades-de-politica-26a07844/

OCDE. (2021). *Tasa de desempleo.* OCDE. https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/tasa-desempleo.htm

OIT. (2020). *La crisis de Covid-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política* [Nota informativa]. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745450.pdf

OIT. (2021a). *Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas.* OIT. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_779114/lang--es/index.htm

OIT. (2021b). *World Employment and Social Outlook. Trends 2021*. OIT. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS_795453/lang--es/index.htm

ONU. (2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sitio de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

Samaniego, N. (2010). El empleo y la crisis: precarización y nuevas "válvulas de escape". *EconomíaUNAM*, 7(20) [número especial], 47-70. http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18124/17245

STPS. (2021). *Trabajadores asegurados*. [Base de Datos]. http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/asegurados.htm

Weller, J. (2020). *La pandemia del Covid-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales.* Naciones Unidas, Cepal. https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales

Informe del Desarrollo en México

Coordenadas para el debate del desarrollo

Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. | Colección: Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2115471
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

Contenido

Rolando Cordera y Enrique Provencio
Presentación 11

Sección I. Nuevos entornos del desarrollo

Rolando Cordera Campos
¿Rumbo a un mundo posneoliberal? 15

Mariano Sánchez Talanquer
La recesión democrática como un problema de estatalidad 25

José I. Casar
Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo? 41

Francisco Suárez Dávila
Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte 54

Margarita Flores de la Vega
La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar 65

Tonatiuh Guillén López
Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México 80

Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano
El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos 89

Sección II. Urgencias magnificadas por la pandemia

Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández
Pandemia y estructuras de protección en México 102

Saúl Arellano
La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo 114

Karina Videgain e Israel Banegas
Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación
laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar 121

Hacia un sistema universal de salud 132

Rodolfo Ramírez Raymundo
La educación básica en la pandemia 2020-2021 142

Marta Cebollada Gay
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género 150

Delfino Vargas y Servando Valdés
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido? 163

Sección III. Prioridades en políticas sociales y económicas

Iliana Yaschine
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de Covid-19 178

Héctor Nájera y Curtis Huffman
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos 188

Jesuswaldo Martínez Soria
Impactos de la pandemia Covid-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200

Fernando Cortés y Servando Valdés
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad 214

Enrique Provencio y Julia Carabias
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia 227

José I. Casar
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal 238