

## FORO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

### México: El Reto Macroeconómico del Empleo

Presentación del Director de la CEPAL México

Borrador 5 de febrero de 2007

#### 1. La pobreza y el empleo en la sociedad contemporánea

La pobreza en las sociedades modernas, desarrolladas y no desarrolladas, está asociada a la falta de oportunidades de la población en edad de trabajar para encontrar una ocupación adecuadamente remunerada en una economía cuya producción es cada vez más tecnificada. Es así que el crecimiento económico no implica necesariamente la utilización plena de la mano de obra disponible la que, en el caso de los países menos desarrollados es usualmente abundante y poco calificada. Si a ello añadimos que la competencia global y la apertura comercial de los últimos veinte años han implicado la reconversión de buena parte de los sectores de la industria y los servicios hacia el uso de nuevas tecnologías, ahorradoras de mano de obra, en todas partes del mundo, lo que ha ocasionado desplazamientos internos de mano de obra que no han sido cabalmente absorbidos por los sectores en crecimiento, tendremos que hay una tendencia general al desempleo y al subempleo en todas las sociedades incorporadas al comercio y la competencia mundiales. Esta tendencia es más acentuada, por razones obvias, en aquellas sociedades con un nivel de desarrollo menor, lo que se ve agudizado por la carencia, en estos países, de mecanismos sociales de compensación por desempleo a cargo del Estado. Se trata, pues, de un problema social creciente asociado a la modernidad. El desarrollo más reciente de la sociedad industrial ha significado excluir de las actividades productivas a un número de personas que va en aumento en aquellos países cuya falta de recursos no permite una jubilación digna y la capacitación de jóvenes en nuevas actividades con técnicas modernas.

A mediados del siglo pasado se creía que las economías menos desarrolladas se podían insertar en el mercado mundial con base en la producción de bienes intensivos en los factores productivos relativamente abundantes en ellos: mano de obra y recursos naturales. Pero, en realidad, los mercados mundiales de los bienes primarios producidos y exportados por estos países no crecieron en la medida necesaria para ellos, y los precios y los salarios obtenidos por los trabajadores en esas ocupaciones fueron siempre bajos y poco remunerativos respecto a los precios y salarios de los productos exportados por los países más desarrollados y sus correspondientes industrias.

En épocas más recientes, otra vía que se ha promovido para intentar atenuar la desocupación en los países menos desarrollados, ha sido la instalación de plantas maquiladoras pertenecientes a grandes empresas transnacionales que trasladan una parte de su proceso productivo, esencialmente el más intensivo en mano de obra de baja calificación, a estos países. El producto sin acabar se reingresa al país de origen para su distribución desde éste. Este mecanismo ha funcionado muy bien en países pequeños donde el Estado ha regulado su operación y obligado a las empresas a ir integrando una parte cada vez mayor de su producto, a insumos locales. Son ejemplos de ello Corea del Sur, Hong

Kong, Taiwán. En países de mayor tamaño, o en los que no hay regulación estatal, el efecto en el empleo es muy limitado. Otra opción que el libre mercado mismo ha generado es el empleo informal, o subempleo, pero éste más que una solución se ha convertido en un problema social y, más importante que eso, en una “barrera estructural al crecimiento sostenido”. Finalmente, un recurso de última instancia para la población de países pobres donde no hay oportunidades, ha sido la migración legal e ilegal a los países ricos. En el caso de América Latina, los flujos migratorios se dirigen a los Estados Unidos, y provienen principalmente de México, Centro América, el Caribe y países del norte de Sudamérica.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, ha considerado, desde hace más de medio siglo, a la falta de empleo como un problema social muy grave de la región, que se traduce en aumento de la pobreza y la marginación pero, además, como un problema económico de primera magnitud por el desperdicio de recursos que significa tener mano de obra desocupada y por las limitaciones que implica para la expansión de la demanda efectiva, sobre todo en una época en que la producción requiere de mercados internos amplios que les permitan a las empresas alcanzar niveles óptimos de productividad y rentabilidad. Además, el empleo formal está ligado a la protección social, cuando no se encuentra ese tipo de empleo la vulnerabilidad social es aguda.

Actualmente, la CEPAL considera al empleo una variable real de importancia similar al Producto Interno Bruto, de modo que el crecimiento alto y sostenido de ambos es una condición de estabilidad macroeconómica equivalente a la de las variables monetarias como los precios, la tasas de interés y el tipo de cambio, estabilidad que se requiere para el desarrollo pleno de los países de la región. Además, siendo la reducción de la pobreza uno de los “objetivos de desarrollo del milenio”, de acuerdo con las Naciones Unidas, la CEPAL considera prioritaria la aplicación de programas de diverso tipo que converjan en la generación de empleos y en la mejoría de las remuneraciones como forma insustituible para combatir la pobreza en el largo plazo. Es igualmente urgente reformar los sistemas de protección social para adecuarlos a la actual situación laboral en la que predomina la informalidad.

Los principales obstáculos a la plena ocupación de la mano de obra, en cualquier economía abierta de libre mercado son, desde el punto de vista de la teoría, la falta de demanda de empleo y las rigideces de la oferta de empleo para ajustarse a la demanda. Es obvio que del lado de la demanda se requiere un incremento acelerado de la inversión en las ramas que generan más empleos en forma directa e indirecta. Del lado de la oferta, las políticas más recomendadas por los expertos y los organismos internacionales son aquellas encaminadas a la flexibilización de esta oferta como medida de corto plazo para estimular la demanda laboral y a la educación y capacitación de la mano de obra en actividades actualmente más dinámicas como medida de largo plazo para adaptarse a la demanda laboral.

En muchos países de América Latina la flexibilización de la oferta implica modificar las leyes laborales. Por ello, una de las medidas recomendadas por los organismos internacionales es la realización de una reforma laboral que, al eliminar las rigideces de ese mercado, represente un estímulo para los inversionistas locales y

extranjeros, reales o potenciales generadores de empleo. Otra de las medidas que ayudan a mejorar la oferta laboral son los avances (modernización y cobertura) de los sistemas de educación y salud públicas, así como la capacitación para el trabajo en sectores en los que la demanda de empleo es dinámica.

La magnitud de la falta de empleos y las características del empleo en América Latina han sido ampliamente estudiados por la CEPAL y por otros organismos internacionales. Resulta de especial interés evaluar la evolución del problema, a partir de la aplicación de las reformas estructurales en América Latina y, en particular, en México.

En este trabajo se analizan las tendencias de corto y largo plazos de la oferta laboral, del empleo y del desempleo, en México en particular desde la aplicación de las reformas económicas. Se concluye con un resumen de los retos por resolver en el amplio tema del empleo y se presenta una serie de políticas gubernamentales para atenderlos.

## **2. El Empleo en México, principales problemas.**

La falta de empleo ha sido, por muchos años, el problema social más grave de México. No hay persona más pobre que la que carece de un empleo. Ello, aunado a las diferencias salariales de México con los Estados Unidos explica, sin duda, el fenómeno migratorio de mano de obra mexicana a ese país. Este fenómeno, aunque no puede considerarse nuevo, sí ha adquirido mayores proporciones y efectos en ambas economías, al persistir las condiciones que lo propician, de modo que se considera a la que ocurre desde hace diez o quince años como una nueva oleada de migración, de características diferentes a las de las anteriores.

Actualmente, la población económicamente activa (PEA) en México representa poco más de la mitad de la población mayor de 12 años y si bien ha disminuido su tasa de crecimiento de 3.5 a 2.8 por ciento anual medio del periodo 1982-1993 a 1994-2004, ésta sigue siendo alta en comparación con el ritmo de crecimiento del empleo remunerado. En 2004, la PEA ascendía a 43 millones por lo que el número de empleos requeridos para cubrir las necesidades del incremento anual de la oferta laboral fue de poco más de un millón cien mil.

La economía mexicana no ha sido capaz de generar el número total de empleos requeridos en ninguno de los últimos quince años, para no hablar de la llamada “década perdida”, de los años ochenta. Por ello, podemos inferir que, sin lugar a dudas, hay un déficit acumulado de empleo, difícil, sin embargo, de precisar.

En los tres últimos años el empleo ha estado creciendo como no lo había hecho desde hacía tiempo aunque sigue siendo insuficiente para cubrir los rezagos. Al mismo tiempo, se presenta una nueva característica: el empleo formal se parece cada vez más al informal. La evidencia señala que no solamente ha crecido el desempleo sino que ha crecido la población ocupada sin prestaciones sociales, así como los empleos informales.

Pese al mayor crecimiento del PIB real en 2004, 2005 y 2006, éste no se ha traducido de manera directa en una mayor generación de empleos. La economía mexicana

estuvo lejos de generar entre 1 y 1.2 millones de empleos, que exige el aumento anual de la PEA. La tasa de desocupación aumentó de 2000 a 2006, a pesar del creciente flujo migratorio de mexicanos a los Estados Unidos.

En el periodo 2000-2005, además del incremento de los niveles de desempleo, creció significativamente la informalidad en la economía y los ocupados sin protección social. Se observa, asimismo, un amplio vacío para generar puestos de trabajo en sectores industriales. En suma, según cifras oficiales en 2006, hubo 659 mil desempleados más que en 2000.

#### *a) La desocupación abierta*

Las tasas de desempleo urbano que reportan los países miembros a la CEPAL, ubican a México en los últimos dos años como el que tiene la menor tasa de desempleo abierto de todos los países de América Latina y el Caribe y muy debajo del promedio. En los últimos diez años ha registrado siempre una de las tasas más bajas y por debajo del promedio.

Si calculamos el nivel de ocupación de acuerdo con esta tasa, el resultado es la tendencia, según la cual el problema del desempleo no parece ser realmente grave, pues éste ocupa una franja muy pequeña de la PEA. En efecto, el porcentaje de desempleo abierto que en promedio arrojan las encuestas muestra una tendencia a ubicarse entre el 3 y el 5 por ciento de la Población Económicamente Activa, salvo el periodo de la crisis económica de 1995 y 1996 en el que alcanzó cifras de más de 6 y de 5 por ciento.

Parte del problema de que se registre una tasa baja de desocupación puede deberse a que el denominador, la población económicamente activa PEA, no aumenta realmente por la migración de las comunidades tanto dentro como fuera del país, además de que ha habido un cambio en la edad mínima (de 12 a 14 años) para formar parte de ella. Otra parte del problema es la cobertura del numerador, todo el que declara realizar una hora de actividad a la semana se le toma como ocupado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Si bien el porcentaje de desocupación pudiera no ser un indicador muy preciso, algunos otros indicadores que resultan de la ENOE muestran un fenómeno muy interesante. Por ejemplo, la distribución de desocupados según grado de instrucción revela que son mayoría los que tienen estudios superiores y que su porcentaje de participación se incrementó de 31 en 1992 a 46 por ciento en 2002. De hecho, el nivel de instrucción de los desocupados se incrementó en ese periodo.

Suponiendo que el nivel de instrucción de la mano de obra refleja su nivel de capacitación, y que sean las empresas y ramas más dinámicas en la economía mexicana las que absorben mano de obra más calificada, resulta extraño que la desocupación general sea mayor a mayor nivel de capacitación. Ello nos mostraría que el mercado de trabajo presenta distorsiones que deben ser cuidadosamente estudiadas para corregirlas con una política pública específica adecuada.

Otros datos nos los proporciona la Tasa de Ocupación Parcial y Desempleo, que considera desocupadas a las personas que no tuvieron ninguna actividad o que, si la tuvieron no fue más de 15 horas durante la semana de referencia. Del año 2000 a 2006, la población desocupada más la parcialmente ocupada paso de 7.1 por ciento a 9.1 por ciento de la PEA. Esto significa que en 2006, 4 millones de personas estuvieron desempleadas o bien trabajaron menos de 15 horas a la semana. El desempleo ha afectado en mayor medida a los jóvenes. El Programa Nacional de la Juventud (PNJ) 2002-2006 resalta que históricamente el desempleo afecta a los jóvenes pues las tasas de desempleo abierto de éstos duplican y hasta triplican las de los adultos. La falta de trabajo afecta más a la población de entre 12 y 24 años, que de 25 a 29.

#### *b) El empleo remunerado*

En cualquier caso, la cifra de desocupación que resulta no refleja cabalmente el problema del déficit de empleo en México que como se ha dicho se acumula anualmente. Una parte de ese déficit acumulado determina la corriente anual migratoria neta a los Estados Unidos, estimada actualmente en 550 mil personas. Otra parte, alimenta al empleo informal (antes llamado subempleo) que comprende poco más de la mitad del empleo remunerado total. Es muy probable que el resto de la PEA no empleada de bajos recursos constituya una masa de la que se nutren los grupos dedicados a actividades ilegales de género variado, aunque de ello no hay información.

A este déficit de empleo en México, se suma el desempleo derivado del cierre de empresas y organismos estatales y de empresas privadas desplazadas por la competencia externa, que las políticas económicas adoptadas desde 1982 produjeron, por la vía de la liquidación o recorte de unas, y la apertura al comercio y a la inversión extranjera, de las otras. Pérdidas de empleos formales que no han sido suficientemente compensadas por la nueva inversión o por el aumento de las actividades de exportación. Un indicador más adecuado de ese rezago es la diferencia o brecha entre el crecimiento de la PEA y el nivel de empleos remunerados en las diversas actividades productivas según las Cuentas Nacionales del país. De hecho, aunque la PEA ha disminuido su tasa de crecimiento media anual de 1982 en adelante, el ritmo de crecimiento del empleo remunerado ha sido inferior.

Es por ello que una de las prioridades de la política gubernamental ha sido la de generar empleos que compensen tanto la indudable pérdida de empleos ocasionada por la apertura, como el incremento de la oferta laboral producto del crecimiento natural de la PEA. Las reformas económicas de los ochentas parecían apuntar en esa dirección. No obstante, se dejaba el proceso de ajuste en manos de las fuerzas del mercado, en este caso el laboral. Se suponía que siendo México un país relativamente abundante en mano de obra, una vez abierta su economía, ésta se especializaría con ventaja en la producción de bienes intensivos en mano de obra, por las diferencias salariales y de dotación relativa con los E.U. Dichos bienes al ser manufacturados, tendrían un efecto de arrastre importante en la generación de empleos en las ramas proveedoras locales. Estas ventajas se manifestarían en una mayor exportación de bienes intensivos en mano de obra.

Un factor adicional generador de empleos estimulado por las reformas fue la instalación de empresas *maquiladoras*, ya no restringida a la zona norte del país como

inicialmente en los sesentas y setentas. Dicho factor por su propia naturaleza no tiene más que un efecto directo en el empleo y ninguna otra vinculación con el aparato productivo nacional, es decir, encadenamientos hacia atrás o hacia delante. Y su capacidad generadora de empleos asciende a no más de 6 por ciento del total remunerado.

Si bien las exportaciones mexicanas han crecido muy significativamente, en especial las manufactureras, de 1982 a la fecha, el *empleo total* no ha modificado su ritmo de crecimiento anual y la estructura del empleo total no se ha modificado en favor de las ramas manufactureras. En todo caso las que han tenido mayor participación relativa son la construcción y el comercio, actividades vinculadas esencialmente al mercado interno.

Pese a que el conjunto de las exportaciones ha crecido mucho desde 1982, la capacidad de arrastre de la exportación respecto al empleo ha sido muy limitada por dos razones fundamentales: la ruptura de cadenas productivas resultado de la apertura y la tendencia natural de la producción hacia bienes intensivos en insumos o capital, más que en mano de obra. Los resultados de la aplicación del modelo de insumo-producto a México muestran que si bien el empleo total generado por las exportaciones aumenta significativamente a partir de 1994 su participación en el total del empleo, como éste no ha crecido mucho (1.7 por ciento anual entre 1982 y 2004), sólo ha podido absorber los empleos perdidos en los sectores no exportadores.

La industria maquiladora de exportación, después de cuatro años de expulsión de la fuerza de trabajo entre 2000 y 2003 y una tímida recuperación en 2004, incrementó su generación de empleo a una tasa de 5 por ciento, en 2005. Este desempeño es muy importante para el sector, aunque no son de esperarse en el corto plazo tasas de crecimiento del empleo de dos dígitos como sucedió en los noventas. No obstante esta recuperación, en 2005 el empleo de las maquiladoras se encuentra todavía por debajo del máximo logrado en 1999.

### *c) El empleo formal y el informal*

La expansión de la informalidad o subempleo es otro de los problemas que México comparte con la región Latinoamericana e incluso con otros países desarrollados y en desarrollo. Estimamos que un indicador del nivel de informalidad es la diferencia entre el número de personal remunerado y los inscritos en el seguro social. Esta diferencia asciende actualmente a poco más de 50 por ciento del empleo remunerado.

La medición de las actividades informales por medio de las encuestas nacionales, indica que de 2000 a 2006 la cifra de informalidad se estima, con fluctuaciones, entre 26 y 29 por ciento del total de personas ocupadas lo que se traduce en alrededor de 12 millones de personas en todo el país. Se estima también que este sector genera aproximadamente 13 por ciento del producto. No obstante, por su carácter de informal, este tipo de ocupación no puede medirse cabalmente aunque sin duda representa un alto porcentaje de la PEA y ha ido creciendo, a pesar de la emigración y el aumento en el empleo formal.

En cuanto a generación de empleo formal, el mercado de trabajo ha respondido con mucha lentitud a las reformas. Durante la década de los noventa y, hasta diciembre de 2004,

la generación de empleo fue muy reducida, de 4.6 millones de personas, mientras que la cifra correspondiente a la población económicamente activa aumentó entre 1 y 1.3 millones de personas en promedio anual. Como resultado de ello, un creciente porcentaje de la PEA ingresa al sector informal o migra a los Estados Unidos. Estas tendencias se acentuaron de 2000 a 2004, por el relativo estancamiento de la economía mexicana en el periodo.

Sin embargo, que según datos oficiales, en 2005 y en 2006 se lograron incrementos importantes del empleo formal que no ocurrían desde 2000. En efecto, a partir de septiembre de 2005 se registró un significativo aumento en el número de inscritos al IMSS, con tasas de crecimiento superiores a 4 por ciento. De diciembre de 2004 a diciembre de 2005 se habían registrado 764 mil nuevos empleos. Para el año 2006 la cifra promedio anual al mes de noviembre fue cercana al millón de empleos lo cual establecería un record de generación en un año. No obstante cabe señalar que buena parte de los nuevos empleos formales (los inscritos al seguro social) son de carácter eventual.

En efecto, cabe señalar sobre las estadísticas del empleo inscrito en el seguro social que existen significativas diferencias entre el empleo permanente y eventual. De la totalidad de los 17 millones empleos asegurados en 2006, solo 64 por ciento es permanente, mientras 13 por ciento es empleo eventual y 23 por ciento se refiere a *otro tipo* de empleo que incluye en especial a estudiantes. Así, mientras que el empleo eventual aumentó en 2005 en 6.7 por ciento y bajo el rubro de otros en un 11 por ciento, el empleo permanente apenas si lo hizo en un 1.2 por ciento. El tema es de la mayor relevancia y refleja una de las más profundas tendencias de la economía mexicana: su falta de generación de empleo formal y, en el caso de empleo inscrito al IMSS, su predominancia como empleo eventual o bajo otros rubros no permanentes.

La participación del empleo permanente inscrito al IMSS se ha reducido de 86 por ciento del total en 1994 a 64 por ciento en 2006. Bajo esta perspectiva, de 2000 a 2005 apenas si se crearon 1.8 millones de empleos inscritos al IMSS, de los cuales, 10 por ciento fueron de carácter eventual y, de éstos, 90 por ciento bajo el rubro de *otros*; los empleos permanentes presentan para el período una disminución absoluta de casi cinco mil personas.

Otros datos relevantes del empleo formal permanente registrado en el seguro social atienden a su estructura. En el periodo 2000-2005 la manufactura aunque sigue siendo, por mucho, el principal sector con empleo permanente registrado, perdió 18.2 por ciento del empleo. Destaca también un importante aumento del empleo permanente en Industrias Extractivas y en la Construcción, mientras que otros los sectores además de la Manufactura, como son el Agrícola y los Servicios Sociales y Comunales disminuyeron.

Finalmente con respecto a la seguridad social debe señalarse que México que fue de los pioneros en el establecimiento del sistema en los años cuarenta, ha visto disminuir la protección social a lo largo de los últimos años. De 2000 a 2006 el porcentaje de la población ocupada *sin prestaciones* ha crecido de 61 por ciento a 64 por ciento. De todos los empleos creados en ese periodo, dos millones fueron sin prestaciones, lo que significa que carecen de servicios médicos y otros servicios sociales. Actualmente, 27 millones de

personas ocupadas carecen de prestaciones, esta cifra representa 64 por ciento de la población ocupada de acuerdo con las encuestas.

#### *d) Crecimiento y empleo en el largo plazo*

En un periodo de largo plazo, 1955 a 2004, se pueden observar cambios importantes en la relación del crecimiento del producto y del empleo que nos hablan de la elasticidad-empleo del producto. Primero de 1955-70 a 1971-81 se incrementó la capacidad de la economía mexicana para crecer con tasas altas de aumento en el empleo remunerado. De ese período se pasó al de 1982-93, cuando hubo una coincidencia de tasas bajas de crecimiento del producto y del empleo. En la siguiente fase que corresponde al periodo de operación del TLCAN, de 1994 a 2004, se recupera un poco la tasa de crecimiento del producto pero empeora la del empleo. Finalmente, en 2004 cada incremento en un uno por ciento del empleo remunerado requería un incremento de 3.5 por ciento del PIB real. Es decir, México está de regreso en el primer periodo analizado (1955-70) en cuanto a generación de empleos pero a niveles inferiores de incremento del PIB.

### **3. Políticas para enfrentar los retos del empleo**

La capacidad de la economía mexicana para generar empleos productivos, al menos al mismo ritmo que crece la población en edad laboral, es uno de los principales retos ha enfrentado el país desde principios de los ochenta y se puede afirmar, sin duda, que se mantendrá como el principal reto del futuro, si no se reactiva realmente el crecimiento económico y se emplea productivamente la creciente oferta de mano de obra.

Otras características de los empleos es de los que se crean un porcentaje importante son informales y por tanto carecen de protección social. De los formales la mayoría no son permanentes. Estas tendencias no sólo no se han revertido con las reformas económicas sino que se han acentuado, haciendo cada vez más complejo el problema.

En conclusión, no se cumplieron las expectativas de una mejora del desempeño laboral despertadas por las reformas económicas de las últimas décadas. En este contexto, los retos laborales se pueden caracterizar desde dos perspectivas. En primer lugar, desde la perspectiva de la mano de obra como insumo clave del proceso de producción, cabe preguntarse cómo potenciar su aporte para acelerar el crecimiento económico. En segundo término, desde el punto de vista de los puestos de trabajo productivos como producto del crecimiento económico, la pregunta es otra: ¿cómo optimizar la generación de empleo, en términos de cantidad y calidad? A partir de esta doble perspectiva, los retos laborales pueden resumirse en cuatro:

- a) Mejorar la productividad laboral, como base para realzar la competitividad y el crecimiento económico, a su vez prerrequisitos para mejorar las condiciones laborales.
- b) Generar empleo productivo, esto es, que genera valor agregado y se rige por condiciones laborales “decentes”.
- c) Desarrollar mecanismos de protección ante la amenaza de posibles reducciones de empleo e ingresos en el contexto de la globalización, en los que se tomen en cuenta

la heterogeneidad en el mercado de trabajo y la necesidad de que dicho mercado funcione eficientemente.

- d) Fomentar la inserción laboral de grupos con problemas específicos de acceso al empleo productivo.

***El reto premisa es sin embargo el crecimiento alto y sostenido de la producción nacional, especialmente la vinculada al mercado interno.***

De acuerdo con la CEPAL hay tres tipos de políticas que pueden aplicar los gobiernos para enfrentar los retos que identifican en el mercado laboral: políticas de empleo, políticas laborales y políticas al mercado de trabajo. Las primeras son instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto y que, por consiguiente, influyen en la magnitud y la composición del empleo y las remuneraciones absolutas y relativas. Las políticas laborales definen las condiciones de la relación contractual, incluidas las relativas al inicio y término de dicha relación. Entre otras cosas, consisten en reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. Gran parte de estas reglas forman parte de la legislación laboral, pero también hay normas que se desprenden de otras fuentes, como las negociaciones colectivas y la jurisprudencia establecida por los tribunales competentes. Las políticas del mercado de trabajo se traducen en intervenciones directas en el mercado laboral destinadas a combatir o evitar el desempleo y elevar los ingresos laborales. Estas políticas se dividen en activas y pasivas. Los principales instrumentos de las políticas activas son la capacitación, los servicios de intermediación y la generación de empleo en forma directa o indirecta. Las pasivas suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo. A la vez, su propósito es mejorar indirectamente la eficiencia de la intermediación al posibilitar una búsqueda de empleo menos presionada por la falta de ingresos.