
Pleno empleo, reproducción y transformación estructural

Trabajo Garantizado, micronegocios y condiciones para México

Raúl Alberto Rivera Boullosa

Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México

Octubre de 2026

Resumen. Este artículo reconstruye el Trabajo Garantizado (TG) de Mitchell, Wray y Watts como un régimen de *employment buffer stock* y pregunta qué debe identificarse antes de estimar su costo para México. La construcción fija el salario de una oferta abierta de empleo y deja que el tamaño del programa responda a su utilización; por ello, el gasto presupuestario depende de quién acepta la garantía, mientras el costo económico depende además de los recursos reales movilizados y de sus usos alternativos. Esta distinción adquiere una dificultad específica en una estructura laboral donde parte de la población potencialmente relevante ya aparece ocupada por cuenta propia o en micronegocios. ENAMIN y ENAPROCE permiten observar motivos y contrafactuales laborales heterogéneos, pero no la elección que ocurriría ante una oferta TG efectivamente disponible. El artículo muestra, por tanto, que la condición empresarial observada no identifica por sí sola ni la alternativa laboral del propietario ni una restricción financiera dominante. Una vez observada la decisión de permanecer en la actividad, el análisis puede distinguir restricciones de financiamiento, capital, tecnología e insumos y seleccionar instrumentos de banca de desarrollo o política industrial. El resultado es una secuencia de evaluación: identificar utilización y procedencia laboral; establecer los recursos complementarios requeridos; y sólo entonces calcular gasto, costo económico y condiciones monetarias de realización.

Palabras clave: Trabajo Garantizado; pleno empleo; micronegocios; política salarial; transformación productiva; México.

JEL: E24, E62, J68, O25.

I

Cuando se propone un programa de Trabajo Garantizado, una de las primeras preguntas suele ser cuánto costaría. La formulación parece solicitar una cifra, pero antes de calcularla es necesario determinar qué magnitud pretende medir. MWW plantean el problema de manera explícita al discutir un programa público de empleo: la cantidad que aparece en los documentos fiscales registra cuánto gasta el gobierno en salarios, equipo, administración y supervisión; no constituye por sí misma el costo económico del programa. Este último corresponde al cambio en la utilización de recursos reales y a los costos de oportunidad asociados con desplazar recursos desde otros usos (Mitchell et al., 2019, pp. 130–131). Una evaluación del TG debe distinguir, por tanto, cuánto gasto monetario genera una configuración determinada; qué recursos reales

moviliza y cuáles son sus usos alternativos; y, finalmente, si el Estado puede efectuar nominalmente los pagos correspondientes bajo el arreglo monetario e institucional vigente. Confundir estas preguntas hace que una cifra presupuestaria realice silenciosamente el trabajo de una evaluación de factibilidad.

Mitchell, Wray y Watts (2019, cap. 19) no presentan el TG sólo como un programa que crea puestos. Lo construyen como una alternativa al uso del desempleo como *buffer stock* macroeconómico: una reserva cuyo tamaño aumenta cuando el empleo regular se contrae y disminuye cuando éste se expande. En el TG, esa reserva está formada por personas empleadas por el programa, no por personas desempleadas. El gobierno ofrece, a un salario fijado, empleo abierto, incondicional y a demanda a quien desea trabajar y no consigue colocarse en el empleo regular. La innovación institucional no consiste simplemente en que el gobierno contrate, sino en sustituir una regla de cantidad por una regla de precio: el gobierno fija el salario de la oferta y acepta la cantidad de trabajo que acude a ella, en vez de fijar de antemano un número de puestos.

De esa construcción se siguen tres propiedades. Primero, el programa es permanente y residual respecto del empleo privado y del empleo público ordinario: no sustituye esos empleos, sino que recibe a la parte de la población elegible que desea trabajar y no es absorbida por ellos. Segundo, el salario TG constituye una opción externa efectiva —una alternativa laboral disponible frente a aceptar otras condiciones de empleo o permanecer sin empleo regular— y, por esa vía, un piso nominal para la población elegible. Tercero, el tamaño del programa varía inversamente con el empleo regular: se expande cuando éste cae y se contrae cuando vuelve a crecer. El gasto asociado resulta, por ello, endógeno respecto de la utilización de la garantía y varía de manera contracíclica (Mitchell et al., 2019, pp. 302–303).

Para medir el tamaño relativo de la reserva empleada, MWW definen la *buffer employment ratio* (BER). Sea JGE el empleo en el programa y E el empleo total. Entonces

$$BER = \frac{JGE}{E}.$$

BER es una proporción adimensional. Su función analítica es medir el tamaño relativo del *buffer* una vez construido el programa. Los autores denominan *non-accelerating inflation buffer employment ratio* (NAIBER) al BER compatible con inflación estable dentro de su esquema y subrayan que su valor depende de instituciones e historia; no constituye una tasa natural universal que deba estimarse como objetivo fijo (Mitchell et al., 2019, pp. 304–305).

La estabilidad de precios pertenece a esta construcción y no debe añadirse después como una propiedad independiente. MWW contrastan el disciplinamiento salarial mediante desempleo con un *buffer* de personas empleadas a salario fijo. Cuando la política reduce demanda en un episodio inflacionario, parte del empleo regular puede desplazarse hacia TG y aumentar BER; cuando la actividad regular se recupera, el proceso se invierte. La hipótesis que MWW denominan *off the bottom* especifica que el gobierno contrata inicialmente trabajo que no recibe una oferta vigente de otros empleadores; el programa incorpora desde la parte inferior de la distribución de oportunidades laborales, en vez de expandir el gasto de manera generalizada y competir ampliamente por trabajadores ya empleados, como ocurriría bajo *pump priming* (pp. 304–305). De esta construcción no se sigue una inflación nula, sino un mecanismo específico de ancla nominal basado en empleo a precio fijo.

Tampoco conocer el número de participantes basta para conocer el costo económico. MWW consideran reducido el costo de oportunidad de movilizar trabajo previamente desempleado porque ese recurso laboral se encontraba ocioso; al mismo tiempo, reconocen que deben contarse equipo, supervisión, consumo adicional y, cuando corresponda, el desplazamiento de trabajadores ya empleados hacia el programa (Mitchell et al., 2019, pp. 130–131). Su construcción simplifica inicialmente la elección de una persona desplazada del empleo regular como aceptación del TG o espera de otra oportunidad, aunque admite que la decisión depende de circunstancias individuales. Para México, esta simplificación deja de ser suficiente: las alternativas observadas incluyen también trabajo por cuenta propia y micronegocios, además de desempleo, subocupación y disponibilidad. Si una parte de quienes utilizan TG procede de esas posiciones, no puede suponerse que todo el trabajo incorporado estuviera previamente ocioso. El gasto depende de cuántas personas acepten la oferta; una parte del costo económico depende, además, de la situación desde la cual ingresen, de la actividad que abandonen y de los recursos que esta última libere. Para avanzar no basta, por ello, con contar desempleados: hay que examinar las formas de utilización incompleta del trabajo y las posiciones laborales existentes antes de que la garantía modifique el conjunto de alternativas.

II

La *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), producida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporciona las categorías utilizadas aquí para distinguir desocupación abierta, subocupación y disponibilidad para trabajar. En el segundo trimestre de 2026 la tasa de desocupación abierta fue de aproximadamente 2.7 por ciento; la subocupación representó alrededor de 6.9 por ciento de la población ocupada y 4.9 millones de personas fuera de la población económicamente activa se declararon disponibles para trabajar (INEGI, 2026a, pp. 1–2, 7, 11). Estas magnitudes corresponden a universos y denominadores diferentes; sumarlas no produciría una medida homogénea de desempleo. Establecen algo más limitado: una baja desocupación abierta no agota las formas observables de utilización incompleta del trabajo. Mitchell, Wray y Watts (2019, pp. 71, 73–74) distinguen igualmente desempleo abierto, desaliento y subempleo, y sostienen que una definición significativa de pleno empleo debe excluir el subempleo involuntario.

La condición de ocupado tampoco identifica por sí misma la suficiencia de las horas trabajadas, la calidad del puesto ni el grado de elección de la inserción laboral. Esto resulta especialmente importante para el trabajo por cuenta propia. La categoría estadística describe una posición ocupacional; no establece si la actividad fue elegida frente a una alternativa asalariada adecuada, si constituye una forma de complementar ingreso o si funciona como refugio ante la falta de empleo regular. Esa identificación requiere información adicional.

Cuando las empresas esperan vender más con rentabilidad, pueden aumentar la producción y la contratación; si existen trabajo y capacidad ociosos, una expansión persistente de la demanda puede elevar el producto y el empleo (Mitchell et al., 2019, p. 249). El mecanismo es relevante para el pleno empleo y no se reemplaza por el TG.

Su límite aparece cuando se distingue el resultado agregado de la garantía individual. Que el empleo total aumente no implica que toda persona dispuesta a trabajar reciba una oferta adecuada. Las empresas contratan el trabajo que necesitan para pro-

ducir aquello que esperan vender rentablemente. Mitchell et al. (2019, p. 292) utilizan esta diferencia para sostener que los mercados y las empresas privadas no pueden garantizar de forma consistente el pleno empleo: la contratación privada permanece condicionada por las ventas esperadas y la rentabilidad, mientras el gobierno puede ofrecer una demanda de trabajo abierta al residual.

La distribución sectorial y territorial de la holgura refuerza la distinción. Mitchell et al. señalan que, salvo en depresiones muy severas, algunos sectores pueden mantener capacidad ociosa mientras otros se encuentran próximos a límites de oferta; desempleo y actividad productiva también se distribuyen de manera desigual en el espacio (2019, p. 341). Denominan *spatial Keynesianism* a una estrategia que toma en serio esa distribución territorial y dirige la creación adicional de demanda hacia las regiones donde el desempleo es mayor (pp. 341–342). El *Reporte sobre las economías regionales* de Banco de México para abril–junio de 2026 documenta, por su parte, diferencias regionales y sectoriales en empleo informal y acceso al empleo según formalidad, región y género (Banco de México, 2026b). Esa evidencia no estima un mecanismo TG; establece que la desagregación territorial es pertinente para una aplicación mexicana.

La consecuencia es precisa. Una política de demanda puede elevar y orientar el empleo; la formación, la intermediación, los incentivos o la inversión pueden mejorar la contratación; ninguno de esos mecanismos contiene, por definición, una oferta de puesto para toda persona que permanece en el residual elegible. Una política que aumenta el empleo no es todavía una garantía de empleo. Ésta es la diferencia que el TG pretende resolver.

La Constitución mexicana añade un criterio normativo. El artículo 123 reconoce el derecho al trabajo digno y socialmente útil y ordena promover la creación de empleos. La norma no determina qué institución debe realizar ese objetivo, pero permite separar dos propiedades: promover oportunidades de empleo y garantizar que una oferta laboral efectiva esté disponible para quien no encuentra empleo regular. El TG añade precisamente la segunda.

La discusión mexicana sobre garantía de empleo no comienza con este trabajo. Ramírez Cedillo (2006) analizó un programa público de empleo bajo la figura del gobierno como empleador de última instancia y concentró la discusión en empleo, ciclo, déficit e inflación. Sovilla, Morales Sánchez y Gómez Méndez (2021) plantearon otra dificultad: la informalidad y su heterogeneidad territorial limitan el alcance de una política salarial aislada. Propusieron un TG nacional y permanente, rural y urbano, cuyo salario funcionara como piso efectivo y opción externa, y desarrollaron un ejercicio para aproximar población objetivo, empleos y costos financieros bajo distintos escenarios salariales.

Si el TG es una oferta abierta cuyo tamaño depende de quién la utiliza, ¿puede identificarse esa población observando simplemente quién está hoy desempleado, informal o al frente de un micronegocio? La respuesta es negativa dentro de la información disponible. La posición observada registra una forma de inserción; no revela por sí sola el conjunto de alternativas frente al cual fue elegida.

III

Trasladado al micronegocio —una unidad económica de pequeña escala que aquí aparece, según la fuente utilizada, a partir de empleadores o trabajadores por cuenta propia—, esto impide una inferencia frecuente. Observar que una persona trabaja por

cuenta propia o posee una unidad no demuestra que haya elegido esa actividad frente a una alternativa asalariada adecuada y efectivamente disponible. La categoría empresarial puede describir correctamente la forma de actividad y, al mismo tiempo, ser insuficiente para identificar su función económica para el propietario. De ella no se sigue que la persona prefiera necesariamente continuar, que su principal restricción sea financiera ni que ampliar crédito sea la intervención pertinente.

La crítica no consiste en reclasificar el micronegocio como desempleo encubierto. Consiste en negar que la posición observada revele por sí sola una preferencia contrafactual. Una persona puede operar una unidad porque encontró una oportunidad, porque espera mayores ingresos, porque complementa el ingreso familiar, porque perdió un empleo, porque no encontró trabajo asalariado o por combinaciones que una categoría ocupacional no identifica. La pregunta relevante es qué ocurre cuando la alternativa laboral cuya ausencia pudo contribuir a esa posición se vuelve efectivamente disponible. La misma indeterminación afecta la evaluación del costo: si el TG incorpora a una persona previamente desempleada, MWW permiten tratar como reducido el costo de oportunidad directo de movilizar su trabajo; si incorpora a una persona que abandona una actividad por cuenta propia, debe considerarse también la actividad desplazada y los recursos que ésta utilizaba. No saber quién elegiría el TG impide así determinar ex ante tanto el tamaño del gasto como una parte de los costos de oportunidad del programa.

La *Encuesta Nacional de Micronegocios* (ENAMIN), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estudia micronegocios identificados a partir de empleadores y trabajadores por cuenta propia localizados mediante la ENOE e incluye unidades sin local formal (INEGI, 2012b, p. 9). Para este trabajo no mide efectos de un TG, que no observa; documenta la heterogeneidad de motivos de entrada y aproxima, mediante preguntas contrafactuales, la relación entre el negocio y una alternativa de empleo asalariado. En ENAMIN 2010, 28.69 por ciento señaló como motivo principal complementar el ingreso familiar; 18.90 por ciento, obtener un ingreso mayor que como asalariado; 9.28 por ciento, no haber encontrado trabajo asalariado; 1.13 por ciento, despido o recorte; y 7.74 por ciento, una buena oportunidad de negocio (INEGI, 2012b, p. 19). ENAMIN 2012 amplía las razones observables: tradición, complemento y mejora de ingresos, oportunidad, ejercicio profesional, única manera de obtener ingreso, falta de experiencia o escolaridad, empleos mal pagados y ausencia de oportunidades laborales (INEGI, 2012a). Estas categorías establecen heterogeneidad; no estiman una proporción de «autoempleo involuntario» ni autorizan a clasificar todo micronegocio como emprendimiento autónomo. Posición ocupacional, motivo de entrada y preferencia de permanencia son objetos distintos.

La información más próxima a nuestro problema es contrafactual: pregunta qué declararía elegir el propietario bajo una alternativa que no necesariamente está disponible en su situación observada. ENAMIN 2010 preguntó si el propietario aceptaría un empleo asalariado con ingreso similar y seguridad social, si cambiaría su negocio por un empleo con ingreso similar y pensión y qué salario mensual aceptaría para dejar el negocio (INEGI, 2012b, p. 84).¹ Estas respuestas no observan una decisión bajo TG. Aproximan preferencias declaradas frente a una alternativa hipotética. Precisamente

¹Las preguntas de salario de reserva aproximan una dimensión del contrafactual laboral, no una regla completa de participación. Jornada, prestaciones, autonomía, responsabilidades de cuidado, localización y costos de desplazamiento pueden modificar la comparación entre alternativas aun para un mismo ingreso monetario.

por ello permiten formular la pregunta que la garantía volvería observable de otra manera.

La *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* (ENAPROCE) 2018, también producida por INEGI, examina características productivas y empresariales de las unidades. En el cuestionario para microempresas pregunta si al propietario le gustaría cerrar el negocio y obtener un empleo remunerado, por qué no lo ha hecho y cuál sería el salario mínimo que aceptaría para cerrar y trabajar por cuenta ajena (INEGI, 2018, p. 17). La misma encuesta reportó que 77.5 por ciento de las microempresas declaraba querer crecer (INEGI, 2019). Ambos datos deben leerse conjuntamente: el primero aproxima una comparación entre continuidad empresarial y empleo remunerado; el segundo impide convertir esa comparación en una presunción de salida. Querer expandir una unidad dadas las alternativas actuales es evidencia de una preferencia presente, pero no demuestra que el propietario prefiera esa actividad frente a cualquier empleo TG concreto. Posición observada, preferencia condicional y preferencia frente al nuevo contrafactual son dimensiones distintas.

El *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), producido por la Global Entrepreneurship Research Association, aporta una tercera dimensión con universo y diseño diferentes. En el reporte 2025/2026, México presenta una proporción elevada de emprendedores tempranos que declaran emprender para ganarse la vida porque los empleos son escasos (GEM, 2026, p. 162). Este resultado no cuantifica la demanda potencial de TG; muestra que aspiración empresarial y percepción de escasez de empleo pueden coexistir. ENAMIN, ENAPROCE y GEM no forman una serie temporal ni comparten necesariamente población, preguntas o denominadores. Se utilizan para dimensiones distintas de un mismo problema de identificación.

La diferencia entre estas encuestas y el TG es institucional. Las primeras preguntan por alternativas laborales hipotéticas; la garantía ofrece, bajo sus condiciones de elegibilidad, una alternativa abierta a salario conocido. El TG no sólo responde a una distribución laboral previamente observada: modifica el conjunto de opciones dentro del cual esa distribución se reproduce. La respuesta de quienes hoy operan micronegocios produciría información que las categorías actuales no contienen.

Esto modifica también la secuencia de política. No necesitamos clasificar ex ante a cada propietario como «empresario genuino» o «trabajador refugiado», ni representar esa diferencia mediante una preferencia latente. Se ofrece la alternativa laboral. Algunas personas podrían elegir el TG; otras permanecerían en la actividad; otras podrían combinar opciones si el diseño lo permite. Sólo entre quienes desean continuar tiene sentido preguntar después por viabilidad, capacidad, tecnología, demanda y restricción financiera.

El salario del TG vuelve esta selección más exigente. MWW lo conciben como un *living wage* —un salario suficiente para sostener un nivel de vida socialmente aceptable—, como precio fijado del *buffer* y como piso efectivo del mercado laboral; para México define además la opción externa que la población elegible puede comparar con su inserción actual, argumento que también desarrollan Sovilla et al. (2021). La pregunta relevante no es únicamente si una unidad sobrevive hoy, sino si puede hacerlo bajo las condiciones laborales que el nuevo piso pretende establecer. Si su continuidad depende de una remuneración implícita del propietario inferior a la alternativa ofrecida por el TG, la supervivencia observada no demuestra viabilidad bajo el nuevo régimen; inversamente, una salida posterior no demostraría por sí sola destrucción de una actividad productiva deseable, pues podría revelar dependencia

de la ausencia de una alternativa laboral aceptable. Un cambio en el piso puede repercutir sobre salarios privados, productividad, márgenes, composición empresarial y precios, con canales adicionales por insumos importados y cuellos sectoriales. El *buffer* a salario fijo propone un mecanismo de ancla nominal, no la compatibilidad de cualquier salario del TG con cualquier estructura productiva. Distinguir esas respuestas requiere evidencia posterior a la intervención o un diseño empírico adicional.

La OIT advierte que los programas públicos de empleo pueden apoyar o erosionar el trabajo decente según su diseño (International Labour Office, 2012). La Ley Federal del Trabajo mexicana define el trabajo digno o decente mediante elementos que incluyen no discriminación, seguridad social, salario remunerador, capacitación y seguridad e higiene (LFT, arts. 2–3). Adoptamos por ello una regla normativa: el TG debe ser empleo ordinario en derechos y extraordinario sólo en disponibilidad universal. La garantía, por tanto, no debe institucionalizar un segmento laboral con derechos inferiores a los del resto del mercado de trabajo.

Esta regla también precisa la comparación con programas existentes. Jóvenes Construyendo el Futuro es una intervención focalizada en jóvenes, de duración limitada y basada en capacitación en centros de trabajo; el Programa de Apoyo al Empleo organiza intermediación, colocación, movilidad, capacitación y vinculación con vacantes (STPS, 2025a, 2025b). Son políticas activas relevantes, pero no contienen la propiedad de una oferta permanente de puesto a demanda para toda la población elegible.

Las secciones II y III modifican así el sentido de la pregunta inicial. Si el tamaño del TG depende de quienes utilicen una oferta laboral que hoy no existe, su demanda no puede deducirse de una categoría ocupacional observada antes de que esa alternativa esté disponible. Por la misma razón, el costo de oportunidad del trabajo incorporado no puede establecerse sin conocer la situación desde la cual se produce la incorporación y la actividad que, en su caso, deja de realizarse. El problema ya no consiste solamente en contar personas potencialmente elegibles, sino en identificar una transición que el propio TG contribuye a hacer observable.

IV

Supongamos ahora que puede identificarse la población que desea utilizar el TG. Todavía queda por establecer si los recursos complementarios necesarios están disponibles. En un pasaje de su construcción de pleno empleo, MWW abstraen del desempleo causado por insuficiencia del stock de capital y suponen que la capacidad existente puede sostener suficientes puestos a la productividad vigente. Para la aplicación mexicana, esa condición requiere examen. El TG garantiza una oferta de puesto; no garantiza por definición que cualquier composición de la producción asociada al nuevo empleo y al nuevo ingreso pueda realizarse con la capacidad existente. Los puestos requieren supervisores, espacios, herramientas, transporte, energía, materiales e insumos. Los ingresos adicionales modifican además la demanda de bienes y servicios. La disponibilidad de trabajo y la disponibilidad de recursos complementarios son dimensiones diferentes de la factibilidad.

MWW formulan el límite fiscal relevante en términos de recursos reales: un gobierno emisor de su propia moneda puede adquirir aquello que está disponible para la venta en esa moneda, pero la capacidad nominal de efectuar pagos no crea automáticamente trabajo especializado, capacidad productiva, energía o insumos donde no existen (Mitchell et al., 2019, pp. 13, 16, 555). La distinción adquiere aquí un contenido

preciso: una vez construido el TG, permite preguntar qué recursos concretos intenta movilizar y cuáles de ellos están efectivamente disponibles.

La heterogeneidad sectorial vuelve especialmente importante la secuencia. Puede existir trabajo subutilizado mientras una rama cuya producción recibe demanda adicional se encuentra cerca de capacidad. En ese caso los precios pueden ajustarse antes de que desaparezca toda la subutilización laboral (Mitchell et al., 2019, pp. 261, 341). La observación de inflación no identifica, sin embargo, el mecanismo: puede reflejar capacidad sectorial, salarios, márgenes, productividad, insumos importados u otros procesos. El INPC ofrece aquí evidencia descriptiva, no identificación causal. En la primera quincena de septiembre de 2026 la inflación general anual fue 3.42 %, mientras el componente subyacente aumentó 0.17 % quincenal; dentro de éste, mercancías y servicios registraron variaciones distintas (INEGI, 2026b). La descomposición muestra que el índice agregado reúne comportamientos heterogéneos; no permite atribuirlos al TG, que no existía, ni seleccionar por sí sola un mecanismo explicativo. La selección del instrumento requiere diagnóstico adicional.

La capacidad administrativa forma parte de estos recursos. Un programa a demanda necesita registrar participantes, identificar o crear actividades, asignar puestos, asegurar pagos, supervisar, coordinar niveles de gobierno y evaluar resultados. La OIT trata explícitamente la escala, coordinación intergubernamental, selección de actividades y descentralización como problemas de diseño de programas públicos de empleo (International Labour Office, 2012). Una arquitectura mexicana podría combinar financiación federal y ejecución territorial, pero ese arreglo es una hipótesis de diseño: su suficiencia debe especificarse y evaluarse institucionalmente.

Esta dificultad también permite precisar los antecedentes mexicanos. Sovilla et al. proponen actividades rurales de infraestructura y servicios urbanos de alto valor social. Que una actividad sea útil no demuestra que sea adecuada para un *buffer* cuyo volumen de empleo debe variar con el residual laboral. Obras de infraestructura pueden requerir continuidad plurianual, capacidades técnicas e insumos que no fluctúan con el ciclo; servicios sociales permanentes pueden exigir plantillas estables. La utilidad social de una tarea y su idoneidad como empleo del *buffer* son preguntas distintas.

V

La crítica anterior modifica el lugar del crédito. La existencia de un micronegocio no identifica por sí sola una restricción financiera dominante. Antes de concluir que la intervención pertinente es financiar la unidad debemos saber, al menos, si su propietario desea continuar cuando existe una alternativa laboral adecuada y qué problema impide sostener o ampliar la actividad. El TG y la banca de desarrollo no son respuestas rivales a un mismo diagnóstico: la primera crea una alternativa laboral; la segunda puede atender una restricción financiera de actividades que desean permanecer.

Esta secuencia evita convertir la forma empresarial observada en una recomendación de política. Apoyar financieramente al lado privado de la relación puede ser útil, pero no equivale a garantizar un resultado laboral. MWW llegan a la creación pública directa después de mostrar que capacitación, incentivos privados y otras respuestas indirectas pueden mejorar determinadas condiciones sin asegurar que exista un puesto para toda persona dispuesta a trabajar. La analogía no convierte crédito y subsidio salarial en el mismo instrumento; establece una regla de identificación: una política

que modifica una restricción empresarial sólo es pertinente cuando esa restricción ha sido efectivamente localizada.

El crédito bancario entra entonces como objeto específico. MWW explican que un préstamo bancario crea simultáneamente un depósito y que las necesidades de reservas asociadas a la liquidación se satisfacen posteriormente (2019, pp. 155–157). De esta descripción institucional no se sigue que toda persona que necesita ingreso quiera endeudarse ni que todo proyecto que solicita crédito sea financiado. La oferta bancaria depende de la demanda de crédito y de la disposición del banco a prestar; puede existir racionamiento cuantitativo aun cuando el solicitante esté dispuesto a pagar la tasa vigente (p. 156).

Cruz Hernández (2026, pp. 22–24) ofrece una reconstrucción compatible desde la teoría del circuito monetario: el financiamiento bancario a empresas aparece como creación de dinero para adquirir fuerza de trabajo y medios de producción, mientras la demanda de financiamiento no se activa automáticamente por el nivel de la tasa de interés. MWW señalan además que los rendimientos esperados pueden dominar el efecto de la tasa y que, con capacidad ociosa y expectativas pesimistas, una reducción de la tasa puede no inducir inversión (2019, p. 407). Creación de dinero, disposición a endeudarse, solvencia y decisión de invertir son objetos distintos.

Acceder a recursos externos no determina su fuente ni su destino, y financiar la operación corriente no equivale a ampliar capacidad productiva. En el análisis de Tregear incluido en Rodríguez Medina, Salgado Nieto y Alvarado Lagunas (2026, pp. 67–69), entre las empresas de hasta cien trabajadores predominan los proveedores como fuente externa y una parte importante de los recursos se destina a capital de trabajo; las empresas de mayor tamaño presentan, en cambio, mayor acceso al financiamiento bancario y una proporción superior de recursos destinada a inversión. La restricción financiera adquiere contenido real cuando impide disponer de activos, tecnología u otros medios de producción requeridos por una actividad que se desea sostener o ampliar. El mismo volumen ofrece un caso específico: en la industria mexicana, el acceso al financiamiento aparece asociado con mayor eficiencia en el uso del agua y las micro y nanoempresas enfrentan mayores dificultades para financiar tecnologías más eficientes (p. 35). Estos resultados muestran canales por los cuales las condiciones financieras pueden limitar recursos productivos; no establecen que el financiamiento sea la restricción dominante de toda NAMIPYME. El diagnóstico debe identificar primero qué recurso o capacidad falta y sólo después preguntar si una restricción financiera explica su ausencia.

La función de la banca de desarrollo queda así delimitada. Una vez identificada una restricción financiera, todavía debe determinarse qué operación permitiría atenderla. Crédito directo, financiamiento mediante intermediarios y garantías distribuyen de manera distinta financiamiento y riesgo; no son respuestas intercambiabiles a cualquier problema empresarial (Rodríguez Medina et al., 2026, pp. 82–83). Cruz Hernández atribuye a estas instituciones funciones contracíclicas, atención de sectores no cubiertos por la banca privada y coordinación de estrategias de desarrollo de mediano plazo (2026, pp. 29–30). El Programa Institucional de Nacional Financiera 2025–2030 vincula financiamiento, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), cadenas de valor y proyectos estratégicos (Nafin, 2025), y en febrero de 2026 Nafin y Bancomext presentaron Impulsora de Innovación México como mecanismo de articulación entre política industrial y financiamiento especializado para proyectos estratégicos (Bancomext y Nafin, 2026). La existencia de estos instrumentos no identifica por sí sola cuál debe utilizarse: esa selección depende de la restricción previamente establecida.

El volumen coordinado por Rodríguez Medina, Salgado Nieto y Alvarado Lagunas (2026) estudia las nano, micro, pequeñas y medianas empresas (NAMIPYME) desde el problema de financiamiento e incluye unidades unipersonales dependientes fundamentalmente de un solo individuo dentro de una construcción empresarial. Nuestro argumento no niega esa perspectiva; delimita su objeto. La misma unidad puede ser empresa cuando preguntamos por inversión y crédito y forma de inserción laboral cuando preguntamos qué alternativa tiene su propietario.² La primera descripción no debe utilizarse para inferir la segunda, ni viceversa.

La política industrial entra cuando la restricción identificada es capacidad, tecnología, coordinación o insumos. La respuesta no es convertir automáticamente el puesto TG en empresa ni conceder deuda a cualquier unidad. Puede requerir inversión pública, crédito dirigido, compras gubernamentales, regulación, investigación o coordinación sectorial. MWW discuten experiencias asiáticas que combinan selección de sectores, crédito dirigido, incentivos fiscales, protección e investigación pública (2019, pp. 511–512). Estos instrumentos modifican las condiciones productivas bajo las cuales se genera empleo regular; el TG mantiene una alternativa laboral mientras esa transformación ocurre. El Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030 explicita un campo complementario mediante el Plan México: plantea elevar la inversión respecto del PIB, crear empleo adicional en manufactura especializada y sectores estratégicos, aumentar el contenido nacional y fortalecer cadenas de valor (Presidencia de la República, 2025). Esos objetivos no constituyen una garantía individual de empleo; documentan una política orientada a modificar capacidad y composición productivas.

Una estrategia de pleno empleo puede aumentar la demanda de importaciones. MWW señalan que la formación de capital en economías en desarrollo puede ser relativamente intensiva en bienes importados y que la introducción de un TG puede provocar inicialmente un aumento de las importaciones porque quienes antes carecían de empleo disponen de un ingreso mayor (2019, pp. 305, 508). México opera bajo un régimen de libre flotación desde 1995 (Banco de México, 2026a), lo que amplía el espacio de ajuste respecto de una paridad fija, pero no elimina la importancia de bienes importados, pasivos en moneda extranjera, precios externos o movimientos de capital. MWW sostienen que un déficit comercial bajo moneda soberana y flotante es compatible con pleno empleo y puede también coexistir con depreciación e inflación importada (2019, pp. 517–518). El efecto cambiario no se sigue mecánicamente del aumento de importaciones: depende también de portafolios, expectativas y flujos financieros. Por ello, pleno empleo doméstico no implica ausencia de consecuencias externas y puede requerir transformación del contenido importado, manejo prudente de pasivos en moneda extranjera, política financiera o desarrollo de capacidades domésticas. Estas respuestas no corrigen una deficiencia definitoria del TG; atienden dependencias materiales externas que la garantía no controla.

La literatura mexicana previa ha propuesto actividades de cuidado y apoyo social como posibles trabajos del TG. Esa propuesta obliga a distinguir la utilidad social de una actividad de la forma institucional adecuada para proveerla. Si la necesidad de cuidados de niños, personas mayores o personas con discapacidad es permanente, su

²El volumen incluye explícitamente organizaciones unipersonales dentro de su objeto empresarial (Rodríguez Medina et al., 2026, p. 15); en la clasificación de tamaño utilizada en uno de sus estudios, las nanoempresas tienen a lo más una persona empleada (p. 28). En ese caso límite, empresa y puesto de trabajo del propietario pueden coincidir materialmente sin constituir el mismo objeto analítico: la primera descripción es pertinente para preguntas de producción, inversión y financiamiento; la segunda, para la alternativa laboral de quien realiza la actividad.

núcleo tampoco debería fluctuar mecánicamente con el tamaño cíclico del *buffer*. México ha comenzado a tratar los cuidados como una función pública diferenciada: el Anexo Transversal 31 del Paquete Económico 2026 identificó recursos vinculados con cuidados y la Secretaría de las Mujeres ha situado ese instrumento dentro de la construcción del Sistema Nacional y Progresivo de Cuidados (Secretaría de las Mujeres, 2025, 2026). Estos datos documentan una arquitectura en construcción, no su cobertura o suficiencia. Un TG puede incluir tareas complementarias de cuidado, acompañamiento o servicios comunitarios; la provisión permanente requiere, sin embargo, una base estable de empleo público regular.

La misma lógica se aplica a la sostenibilidad. El pleno empleo no determina qué composición de producción es materialmente admisible. MWW sostienen que reconciliar pleno empleo y sostenibilidad exige modificar qué actividades se expanden y evaluar el empleo también por el tipo de trabajos y actividades (2019, pp. 521–522). Cuando una restricción física o ecológica impide simplemente producir más, la respuesta debe modificar técnicas, insumos, composición sectorial o usos finales. El TG puede alojar trabajos de reparación, restauración ambiental o servicios comunitarios, pero no selecciona por sí solo la estructura productiva compatible con límites ecológicos: garantiza acceso al empleo remunerado; la política ambiental determina restricciones y transformaciones adicionales.

VI

Especificados el programa y los recursos que moviliza, puede retomarse la pregunta inicial en su dimensión monetaria. Una familia, una empresa y un Estado emisor de su propia moneda ocupan posiciones distintas frente a la unidad monetaria. Mitchell, Wray y Watts llaman monetariamente soberano, en esta construcción, al gobierno que emite su propia moneda bajo un régimen cambiario flexible y no promete convertirla a una paridad fija. Sintetizan la consecuencia relevante al señalar que puede adquirir aquello que está disponible para la venta en su propia moneda (2019, pp. 13, 16): la capacidad nominal alcanza lo que está disponible para la venta; no sustituye las restricciones reales descritas anteriormente. Para México debe distinguirse, además, la posición monetaria del Estado de las reglas jurídicas y operativas vigentes del Gobierno Federal. El artículo 28 de la Constitución establece la autonomía del Banco de México y dispone que ninguna autoridad puede ordenarle conceder financiamiento; los artículos 11–12 de la Ley del Banco de México regulan el crédito al Gobierno Federal mediante la cuenta corriente de la Tesorería. En el plano operativo, Banco de México ha explicado que un giro de la Tesorería acreditado en la cuenta corriente de una institución bancaria crea base monetaria —saldos de reserva de los bancos en el banco central y efectivo en circulación—, mientras el movimiento inverso ocurre cuando se abona la cuenta de la Tesorería, por ejemplo mediante impuestos (Banco de México, 1997, p. 6). Esta descripción establece cómo operan determinados pagos; no elimina las reglas de autorización del gasto ni las restricciones reales.

El saldo fiscal constituye otra dimensión. Un déficit describe la diferencia contable entre gasto e ingresos públicos, pero es compatible con distintos niveles de empleo, inflación y composición del producto. Lerner (1943, pp. 39–41) propuso evaluar la política por sus consecuencias y no por la apariencia del saldo; MWW recuperan esa regla y sostienen que los objetivos relevantes comprenden empleo, precios, pobreza, desigualdad, estabilidad financiera, sostenibilidad y nivel de vida (2019, pp. 334–336).

La emisión de valores gubernamentales cumple, dentro de la arquitectura monetaria, funciones de administración de liquidez y tasas; MWW describen su relación con reservas y activos remunerados (2019, pp. 325–326). Ni el saldo ni este mecanismo determinan cuántos puestos TG son necesarios o qué recursos reales movilizan. El nivel de gasto resulta del diseño y de su utilización: primero se especifica el programa y sus necesidades reales; sólo entonces se calcula el gasto monetario correspondiente y se analiza su articulación institucional.

La pregunta «¿cuánto cuesta?» queda así descompuesta sin identificar gasto con costo. El gasto fiscal registra los pagos monetarios asociados con una configuración y con su utilización efectiva. El costo económico remite a los recursos reales adicionales que esa configuración emplea y a los usos alternativos que desplaza. La capacidad nominal de efectuar los pagos constituye todavía otra cuestión, determinada por la posición monetaria del Estado y por sus reglas jurídicas y operativas. A estas dimensiones se añaden efectos distributivos, externos y administrativos que deben identificarse por sus mecanismos propios. Una cifra presupuestaria puede ser necesaria para evaluar un diseño concreto; no sustituye esta evaluación económica.

Con estas condiciones especificadas puede volverse a los ejercicios cuantitativos. Una estimación del gasto debe declarar la elegibilidad, la fracción que se supone utilizará la garantía, el salario y las prestaciones, la administración y los insumos, las actividades ofrecidas y las respuestas privadas supuestas. Una evaluación del costo económico debe añadir qué recursos estaban ociosos, cuáles se desplazan desde otros usos y qué producción o actividades dejan de realizar quienes se incorporan al programa. En México, la incertidumbre sobre utilización no es un detalle residual: está vinculada a una estructura laboral en la que parte de la población potencialmente relevante ya aparece ocupada en formas heterogéneas de trabajo por cuenta propia. El resultado de una simulación será el gasto y el uso de recursos de ese escenario, no un «costo» universal del TG.

VII

El punto de partida fue una pregunta familiar: ¿cuánto cuesta un Trabajo Garantizado? La reconstrucción de MWW obliga a responder primero con una distinción. El monto registrado en el presupuesto es gasto monetario; el costo económico corresponde a los recursos reales adicionales que el programa moviliza y a los usos alternativos que desplaza. El TG añade una segunda particularidad: no es una cantidad predeterminada de puestos, sino un régimen de *employment buffer stock* en el que el gobierno fija las condiciones de una oferta abierta de empleo y la cantidad del programa responde a su utilización. El gasto no puede determinarse con independencia de quién acepta esa oferta; el costo de oportunidad tampoco puede determinarse sin conocer desde qué situación ingresa.

La aplicación mexicana introduce una dificultad adicional en esa transición. MWW simplifican inicialmente la elección del trabajador desplazado como aceptación del TG o espera y, al evaluar los costos de oportunidad de un programa público de empleo, toman como caso básico trabajo previamente desempleado y ocioso. En México, una parte de la población potencialmente relevante ya aparece ocupada por cuenta propia o en micronegocios. Esa posición no identifica por sí sola preferencia empresarial ni permite tratar automáticamente su trabajo como recurso ocioso. Si una persona abandona una actividad existente para incorporarse al TG, deben considerarse también la

actividad desplazada, la producción que deja de realizarse y los recursos que libera o continúa utilizando.

ENAMIN, ENAPROCE y GEM permiten sostener una conclusión limitada pero decisiva. Documentan motivos heterogéneos, preferencias presentes y contrafactuales laborales distintos. ENAMIN y ENAPROCE preguntan además por la disposición a abandonar una unidad ante empleo remunerado y por salarios aceptables. No observan el TG ni estiman su efecto causal. Muestran por qué no puede deducirse la demanda potencial de la garantía a partir de una categoría ocupacional única. El TG convertiría en una alternativa institucional efectiva aquello que esas encuestas sólo pueden plantear como contrafactual.

Pero la disponibilidad de trabajo tampoco basta para establecer la factibilidad real. Incluso cuando el trabajo incorporado estuviera ocioso, los puestos del TG pueden requerir capital, insumos, energía, infraestructura, supervisión, administración o bienes importados. Si esos recursos tienen usos alternativos, aparece costo de oportunidad; si ciertos sectores se encuentran cerca de capacidad, pueden aparecer presiones de precios antes de agotar toda la subutilización laboral. Esta frontera introduce en el análisis la política productiva, la banca de desarrollo, el sector externo y la sostenibilidad, sin convertirlos en componentes definitorios del TG. De manera análoga, necesidades permanentes como los cuidados requieren una base estable aunque determinadas tareas puedan formar parte del programa.

La capacidad nominal de efectuar los pagos constituye una tercera cuestión. La posición de un Estado emisor de moneda, las reglas jurídicas y operativas mexicanas y el saldo fiscal no son equivalentes a la disponibilidad de recursos reales. El gasto asociado con el TG debe analizarse dentro de esa arquitectura, pero no sustituye la pregunta previa acerca de los recursos que el programa compra y desplaza. Esta distinción conserva el problema monetario sin colocarlo antes del objeto que pretende financiar.

La respuesta final es, por ello, condicional. Para estimar cuánto se gastaría en un TG deben especificarse elegibilidad, utilización efectiva, salario, prestaciones, actividades, insumos y administración. Para evaluar cuánto cuesta económicamente deben identificarse además los recursos reales movilizados, sus usos alternativos y la situación desde la cual ingresan los participantes. En México, saber quién utilizaría efectivamente la garantía y qué dejaría de hacer al incorporarse forma parte de la evaluación económica; no es un dato que pueda suponerse resuelto antes de introducirla.

Referencias

Banco de México. (1997). *Informe anual 1996*. Banco de México.

Banco de México. (2026a). *Preguntas frecuentes: Mercados*. Consultado el 7 de octubre de 2026.

Banco de México. (2026b, 10 de septiembre). *Reporte sobre las economías regionales, abril-junio de 2026*. Banco de México.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., I.B.D., & Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. (2026, 25 de febrero). *Plan México: Lanzan Bancomext y Nafin Impulsora de Innovación México para la transformación productiva del país*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [últimas reformas publicadas el 2 de junio de 2026]. (1917, 5 de febrero).

Cruz Hernández, S. (2026). *El papel de la banca de desarrollo en el canal de crédito de México (1996–2022)* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Global Entrepreneurship Monitor. (2026). *GEM 2025/2026 Global Report: From Uncertainty to Opportunity*. Global Entrepreneurship Research Association.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012a). *Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN) 2012: Cuestionario básico*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012b). *Encuesta Nacional de Micronegocios. ENAMIN 2010*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018: Cuestionario para microempresas*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *ENAPROCE 2018: Presentación de resultados*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2026a, 25 de agosto). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad: Segundo trimestre de 2026*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2026b, 24 de septiembre). *Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC): Primera quincena de septiembre de 2026*. INEGI.

International Labour Office, Employment Sector. (2012). *Towards the Right to Work: A Guidebook for Designing Innovative Public Employment Programmes*. International Labour Office.

Lerner, A. P. (1943). Functional finance and the federal debt. *Social Research*, 10(1), 38–51.

Ley del Banco de México [última reforma publicada el 10 de enero de 2014]. (1993, 23 de diciembre).

Ley Federal del Trabajo [última reforma publicada el 14 de mayo de 2026]. (1970, 1 de abril).

Mitchell, W., Wray, L. R., & Watts, M. (2019). *Macroeconomics*. Red Globe Press.

Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. (2025, 3 de diciembre). *Programa Institucional de Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. 2025–2030*. Diario Oficial de la Federación.

Presidencia de la República. (2025, 15 de abril). *Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030*. Diario Oficial de la Federación.

Ramírez Cedillo, E. (2006). El gobierno como empleador de última instancia: una alternativa de programa público de empleo (PPE). *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 37(144), 171–191.

Rodríguez Medina, O., Salgado Nieto, U., & Alvarado Lagunas, E. (Eds.). (2026). *Financiamiento, tasas de interés y decisiones de inversión: Perspectiva de las NAMIPYME en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.

Secretaría de las Mujeres. (2025, 9 de septiembre). *El Paquete Económico 2026 contempla un inédito Anexo Transversal sobre cuidados; equivale al 1.21 % del PIB*.

Secretaría de las Mujeres. (2026, 3 de junio). *Secretaría de las Mujeres moderniza anexos transversales para impulsar la política de igualdad y Sistema Nacional y Progresivo de Cuidados*.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2025a, 31 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2025b, 31 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Diario Oficial de la Federación.

Sovilla, B., Morales Sánchez, E., & Gómez Méndez, K. G. (2021). Trabajo garantizado y política salarial para reducir la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, 88(349), 5–37. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i349.1064>