



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN MÉXICO: EL CASO DE LAS ACCIONES DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO (1995-2002)

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
MARÍA ISABEL FUENTES SANDOVAL

ASESOR:
MTRO. JAVIER MERAZ MARTÍNEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres por su
apoyo y comprensión,
especialmente a la memoria
de mi señora madre

A mis hermanos,
sobrinos y
amigos

A todas las personas que de
una u otra forma contribuyeron
a mi formación profesional

Í N D I C E

	Pag
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	
1.1 Justificación de la Intervención del Estado	6
CAPÍTULO II	
EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN MÉXICO	
2.1 Bases del Programa Nacional de Empleo 1978-1982	12
2.2 Programa Nacional de Empleo 1980-1982	14
2.3 Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1994	16
2.4 Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000	19
2.5 Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006	21
2.6 Evolución del Empleo (1995-2002)	26
CAPÍTULO III	
SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO	
3.1 Antecedentes	33
3.2 Servicio Nacional de Empleo	36
3.3 Marco Jurídico	37
3.4 Servicios Estatales de Empleo	39
3.5 Recursos Financieros	40
3.6 Anexo de Ejecución	40
3.7 Programa de Apoyo al Empleo	41
3.8 Experiencias de Servicios Públicos de Empleo en otros países	46

CAPÍTULO IV

ACCIONES DE VINCULACIÓN DIRECTA DE EMPLEO

4.1 Comité Estatal de Capacitación y Empleo	48
4.2 Sistema Estatal de Empleo	49
4.3 Colocación (Bolsa de Trabajo)	50
4.4 Ferias de Empleo	51
4.5 Talleres para Buscadores de Empleo	53
4.6 Programa Chambatel	55
4.7 Programa Chabanet	57
4.8 Periódico "Mi Chamba"	58
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60
GLOSARIO DE TÉRMINOS	63
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

El presente documento pretende señalar las acciones realizadas en materia de empleo que el Gobierno Federal ha llevado a cabo en México, y el papel que desempeña el Servicio Nacional de Empleo para que desempleados y subempleados, a través de diversos programas reciban sus beneficios y tengan mayores oportunidades para conseguir un empleo.

En el Capítulo I, se analiza el papel de la intervención del Estado en las economías de los países.

En el Capítulo II, se indica la evolución de las políticas de empleo a través de diversos Programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo, hasta la política laboral de la presente administración, periodo (1978-2006).

En el capítulo III, se examinan los antecedentes de las instituciones de empleo y su función, el papel que desempeña el Servicio Nacional de Empleo y su evolución a partir de su creación en 1978, así como los principales Programas que opera a través de los Servicios Estatales de Empleo a nivel nacional, así como el marco jurídico que lo sustenta.

En el capítulo IV, se analizan las diferentes acciones de vinculación directa que operan los Servicio Estatales de Empleo, con la finalidad de facilitar la incorporación de desempleados y subempleados al mercado de trabajo.

Finalmente, es importante destacar que en el ensayo se señalan los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Federal en materia de políticas de empleo, dada la importancia que reviste el fenómeno ocupacional en la actualidad, con lo cual se pretende contribuir en parte al tratamiento de este tema tan complejo, dejando abierta la inquietud de profundizar más a los interesados en esta materia.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. Justificación de la Intervención del Estado

Existe un gran debate entre quienes están a favor de la intervención del Estado en las economías de los países y quienes están en contra; sin embargo, por las funciones, acciones y actividades que realiza el sector público a través de todas sus instituciones se puede afirmar que existen suficientes elementos para justificar la intervención del Estado. Cabe señalar que la importancia que se les de a dichas funciones dependerá del país de que se trate.

A continuación se señala el comportamiento histórico de la intervención del Estado en las economías de los países así como algunas teorías.

Históricamente, el grado de desarrollo que se ha presentado en las economías de los países, ha mostrado que éste depende de las transacciones económicas en el mercado, del comportamiento del sector privado de la economía, de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura proporcionados por el Estado. Sin embargo, "el sector público de la economía tuvo un auge importante a lo largo del siglo XX. El papel del gobierno trascendió su función, tradicionalmente reservada a la administración de las finanzas públicas, a través de programas de gasto para proveer de bienes y servicios públicos básicos a la población y a la obtención de ingresos para financiar los programas de gasto público".¹

El sector público juega un importante papel en el desarrollo económico de los países porque:

- Contribuye a mejorar la asignación de recursos y su empleo en la economía, al corregir fallos e ineficiencias de los mercados,

¹ Ayala Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía, UNAM. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001. Pag. 27

- Mejora la distribución del ingreso y la riqueza a través de la política social,
- Contribuye a la estabilización de la economía por medio de la política fiscal y monetaria y,
- Crea confianza y certidumbre a través del mantenimiento y vigilancia del sistema legal y regulatorio de la economía.

Por su parte, Joseph E Stiglitz ² (1995) señala que la intervención del Estado en las economías de los países se justifica para corregir los fallos del mercado, es decir, interviene en actividades o servicios en los que las empresas privadas no son eficientes para poder beneficiar a la sociedad en su conjunto, por ejemplo salud pública, comunicaciones, alumbrado, etc. Sin embargo, es importante aclarar que el sistema de empresa privada es un tipo de organización económica que permite asignar eficientemente los recursos.

Para comprender mejor la intervención del Estado se examinará brevemente el distinto papel que ha jugado a lo largo de la historia económica reciente.

En 1776 Adam Smith en su obra "La Riqueza de las Naciones" afirmó que la competencia inducía a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a fomentar el interés público, como si fueran conducidos por una mano invisible, que al buscar su propio interés frecuentemente promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo. "Smith sostenía que no es necesario recurrir ni al Estado ni a ningún sentimiento moral para hacer el bien. Señalaba que se sirve al interés público simplemente cuando cada individuo hace lo que redunde en su propio beneficio".

Smith se basaba en la idea de que si existe algún bien o servicio que las personas requieren pero que no se produce, estarían dispuestas a pagar por él. Por tal razón los empresarios estarían dispuestos a producir dichos bienes, es decir, si lo que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien es superior a los costos de

² Stiglitz, Joseph E. *Economía del Sector Público*. Segunda Edición 1995. Publicado por Antonio Bosh Editor

producción, el empresario tiene la posibilidad de producir bienes obteniendo un beneficio. Lo anterior, conduce a la competencia con otros empresarios, ya que el empresario que descubra métodos de producción más eficientes y de nuevas mercancías que satisfagan las necesidades del consumidor, dichos bienes se quedarán en el mercado, caso contrario ocurrirá con quienes no produzcan en forma eficiente, ya que serán desplazados del mercado.

En relación a lo anterior, los teoremas fundamentales de la economía del bienestar señalan bajo que condiciones conducen los mercados competitivos a la eficiencia económica.

El primer teorema fundamental indica que en determinadas circunstancias los mercados competitivos originan una asignación de recursos que tienen la propiedad de no permitir una reasignación de éstos que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra, lo que se denomina asignación eficiente en el sentido de Pareto. El segundo teorema señala que una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución inicial de los recursos sea la correcta; asimismo, el teorema afirma que si no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que se deje de utilizarlo, lo único que debe hacerse es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo.

Stiglitz señala que hay seis condiciones importantes en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, las cuales se denominan fallos del mercado y sirven para justificar la intervención del Estado:

Fallo de la competencia. Para que funcione la mano invisible ha de haber competencia entre varias empresas que ofrecen un mismo bien, ya que si por el contrario, hay pocas o una sola, puede darse un mercado monopolista, lo cual indica que no existe la competencia, y que dicha empresa puede fijar el precio que quiera en el producto o el servicio que ofrece. El hecho de que haya varias empresas que

producen un mismo bien, induce a éstas a mejorar la calidad y el precio en los productos que se ofrecen en el mercado, con lo que la sociedad en su conjunto sale beneficiada porque puede elegir el producto que satisfaga más sus necesidades en cuanto a calidad y precio. Sin embargo, es importante señalar que en determinadas circunstancias puede ser más eficiente que exista una sola empresa siempre y cuando se regule ésta, porque de otra manera restringen la producción para elevar el precio.

Bienes públicos. Existen algunos bienes que o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente, por ejemplo, la defensa nacional o los apoyos a la navegación (instalación de un faro o boyas luminosas), estos bienes son llamados bienes públicos puros, ya que toda la sociedad puede disfrutar de ellos y no es posible excluir a ninguna persona de sus beneficios.

Externalidades. Existen muchos casos en los que los actos de una persona o una empresa afectan a otras personas o empresas. Hay dos tipos de externalidades, las positivas y las negativas. Las primeras, generan beneficios a otros sin recibir ninguna retribución a cambio, por ejemplo, si alguien da mantenimiento a una vivienda en una zona histórica, los vecinos se sentirán satisfechos. Por su parte, las externalidades negativas imponen un costo a otros, que no es recompensado, por ejemplo, una planta química que vierte sustancias a un río impone un costo a los usuarios del agua situados río abajo, quienes posiblemente tengan que pagar una cuantiosa suma de dinero para purificarla y poder consumirla. Cabe señalar que cuando hay externalidades negativas, la asignación de recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente, por lo que si el Estado no interviniera para regular estos problemas mediante programas o sanciones, los problemas se agravarían y en el caso de las externalidades positivas hay incentivos o retribuciones.

Mercados incompletos. Un mercado completo proporcionaría todos los bienes y servicios cuyo costo de abastecimiento fuera inferior al precio que las personas están dispuestas a pagar, en tanto, los mercados privados no suministran adecuadamente los bienes y servicios, aún cuando el costo de suministrarlo sea inferior a lo que los

consumidores están dispuestos a pagar. Existen varios tipos de estos mercados: mercado de seguros, las empresas privadas no proporcionan un seguro para muchos riesgos importantes que enfrentan los individuos. Los gobiernos han puesto en marcha una serie de programas de seguros, para solucionar al menos en parte, este fallo del mercado. Mercado de capitales, el Estado interviene en esta área para regular las imperfecciones de los mercados de capitales. Hay programas crediticios que garantizan préstamos con intereses considerablemente más bajos que los del mercado. Mercados complementarios, la ausencia de un mercado de este tipo, puede ocasionar problemas para un determinado producto o servicio, por ejemplo, para urbanizar una gran parte de la ciudad, se requiere coordinación por parte del Estado, entre minoristas y establecimientos para poner en marcha sus programas públicos de renovación.

Fallos de la información. Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo muy poca información. Por ejemplo, los gobiernos suelen exigir que los prestamistas informen a los interesados del verdadero tipo de interés de sus préstamos. Habitualmente establecen normas en relación con el etiquetado de los productos, con la información sobre el contenido, la fecha de caducidad, etc. También se ha llegado a proponer que se obligue a los vendedores de automóviles usados a señalar si han probado las distintas piezas, y en caso afirmativo, a revelar el resultado de las pruebas. Estas reglamentaciones ocasionan muchas controversias y a veces se ha obligado a los organismos públicos a dar marcha atrás en sus propuestas.

Cabe señalar que la intervención del Estado para remediar los fallos de la información va más allá de estas sencillas medidas de protección al consumidor. La información es en muchos aspectos un bien público ya que suministrar información a una persona más, no supone reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o con más precisión, que sólo se cobre el coste real de transmitirla. El mercado privado a menudo suministra una cantidad inadecuada de otros bienes públicos, el ejemplo de la intervención del Estado son los servicios de meteorología.

El paro, la inflación y el desequilibrio. Un fallo importante del mercado es el elevado paro, de trabajadores y máquinas, que ha afectado periódicamente a las economías capitalistas en los últimos doscientos años. Sin embargo, cabe señalar que estas recesiones y depresiones han sido mucho más moderadas a partir de la Segunda Guerra Mundial, tal vez debido en parte a las políticas económicas seguidas por los gobiernos en el ámbito de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, en virtud de lo cual, la tasa de paro ha girado a principios de los años ochenta alrededor de un 10%. Dicho porcentaje se considera bajo en comparación con la Gran Depresión (1929) en que llegaron a alcanzarse tasas entre un 20 y 30%.

En este capítulo se señalaron las características principales de los fallos del mercado por lo cual se justifica la intervención del Estado en las economías de los países. Sin embargo, cabe aclarar que en el caso de México es en el Plan Nacional de Desarrollo de cada administración, donde se indica que el Estado contribuirá para mejorar la eficiencia general del sistema económico y productivo, a nivel individual y empresarial. En el Plan se indican las acciones, estrategias y líneas de acción que se implementarán con las distintas instancias para contribuir al crecimiento económico del país.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN MÉXICO

Las políticas laborales implementadas por el Gobierno Federal constituyen el marco, en el cual se señalan estrategias y líneas de acción a través de la implementación de Programas Sectoriales que permitirán avanzar en el logro de soluciones en la problemática del desempleo, a continuación se señalan las principales características de los Programas Sectoriales durante el periodo 1978-2006.

2.1 Bases del Programa Nacional de Empleo 1978-1982 ³

No se llegó a formular un plan de empleo, los diversos planes y programas y proyectos que orientaron la política económica del Estado durante 1970-1976 contemplaron entre sus principales objetivos el atacar problemas de desocupación y subocupación de la mano de obra.

En este documento se señala que para la formulación del Programa Nacional de Empleo debería de tenerse en cuenta la coyuntura de la economía del país, así como las medidas que se estaban implementando para solucionar los problemas que se presentaban.

Las políticas que se sugirieron llevar a cabo, se articularon en torno a una estrategia sustentada en tres aspectos: objetivos de crecimiento y de la forma en que se generaba el excedente económico; el que centra su atención en la elevación de las condiciones de vida y de trabajo y el relacionado con la redistribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional.

³ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Bases del Programa Nacional de Empleo 1978-1982*. Grupo Intersecretarial para la Programación del Empleo y la Productividad. Julio 1978.

Por otro lado, cabe hacer mención ⁴ que en el país antes de la década de los setentas, las acciones de vinculación por parte del Estado, habían sido medidas aisladas, no se había instrumentado ninguna política determinada de empleo dentro de la estrategia de desarrollo económico. La política económica estaba enfocada fundamentalmente a alentar la expansión económica, que no incluyó acciones específicas definidas en materia de empleo. Sin embargo, por las dimensiones que iba adquiriendo el problema ocupacional llevarían al Estado, en la década de los setentas a instrumentar una verdadera política de empleo y dentro de ella a definir una nueva concepción de los servicios de colocación.

Es así que a partir de 1970, en el marco de las nuevas medidas que adquiere el Estado en la economía, la cuestión del empleo, tiene un peso muy importante dentro de la política económica ya que al darse altos niveles de desempleo ya no son suficientes las acciones de colocación de trabajadores sino que se hace necesario definir e instrumentar políticas específicas de empleo que permitan disminuir los niveles de desocupación.

En este sentido, es importante destacar que en los países capitalistas desarrollados, el problema de empleo, adquirió relevancia en los años treinta, en tanto que en los países en desarrollo esta situación se presentó en los setentas y no como una situación de crisis sino resultado de la combinación de las relaciones de atraso y dependencia que en mayor o menor medida caracteriza a dichos países, razón por la cual en estas naciones adquiere mayor importancia y complejidad, por lo que el problema se convierte en objeto de preocupación por parte de éstos y de los organismos internacionales.

⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *La Previsión Social en México*. Cuadernos Laborales No. 37 Unidad Coordinadora de Políticas y estadísticas del Trabajo. México 1988. Pag 192.

2.2 Programa Nacional de Empleo 1980-1982 ⁵

Es así que el proyecto del Programa Nacional de Empleo 1980-1982 es el antecedente de los primeros Programas de Empleo en México. Para su formulación se consideró la intervención y concertación de acciones con las distintas áreas de los sectores público, privado y social.

Dicho proyecto propuso las estrategias y acciones que orientarían el desarrollo del país para incrementar el número de puestos de trabajo, mejorar la calidad del empleo y elevar el nivel de bienestar de los trabajadores. Asimismo, se señaló que el Programa debía sustentarse en un conjunto de medidas que comprendieran toda la actividad social y económica, es decir, se pretendió que su contenido fuera un planteamiento integral.

Cabe aclarar que dicho documento se planteó para discusión, con la finalidad de que posterior al análisis, opinión y compromiso de todos los sectores, se tuviera un verdadero Programa Nacional de Empleo.

Por tal razón, en coordinación con la Comisión Consultiva del Empleo y Grupo Intersecretarial para la Programación del Empleo, todos los sectores de la Administración Pública Federal se abocaron a la tarea de definir el Programa Nacional de Empleo, con el propósito de impulsar y compatibilizar las acciones del Sector Público Federal que incidieron sobre este fenómeno y proponer al sector privado y social un marco estructurado de estrategias y medidas tendientes a superar los problemas ocupacionales.

De esta manera, en dicho Programa se organizaron y orientaron las acciones emprendidas a esa fecha, con la finalidad de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado o social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país.

⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Empleo 1980-1982 (Proyecto)*. Síntesis. Comisión Consultiva del Empleo. Noviembre 1979.

El Programa Nacional de Empleo está estructurado en cuatro volúmenes:

1. **Presentación y Diagnóstico.** Se presentó un diagnóstico de la situación del país, derivado del análisis de las políticas y el modelo de desarrollo adoptado en las últimas cuatro décadas, y sus efectos en los distintos sectores de la economía y los factores que afectaban la oferta y demanda de mano de obra en el país. Lo anterior, permitiría definir estrategias, políticas y acciones conducentes para alcanzar los objetivos de dicho Programa.

2. **Objetivos, Estrategias y Políticas Generales.** Se señalaron los objetivos y metas del Programa, haciendo énfasis en el objetivo de largo plazo de proporcionar a la población, empleo digno y productivo en condiciones adecuadas de remuneración, jornada laboral, seguridad social y demás prestaciones previstas legalmente. También se plantearon metas para el año 2000. Se señalaron estrategias e instrumentos de programación del desarrollo y formulación de estrategias de empleo de corto plazo: de crédito, política fiscal, gasto público, precios e ingresos, tecnología, organización social para el trabajo, población, bienestar social y formación de recursos humanos. Asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo adoptado a fin de incrementar la creación de empleos.

3. **Programas Sectoriales, sus efectos en el Empleo.** Se presentó para cada sector de la Administración Pública Federal los aspectos de su programación y su incidencia en el empleo, destacando los objetivos estratégicos y programas de cada sector y lineamientos presupuestales establecidos.

4. **Algunas propuestas para la acción.** Se desarrollaron propuestas más específicas en algunos sectores, y en otros casos, de alguna manera ya se había contemplado en los programas sectoriales. Asimismo, se destacó el papel que desempeña el Servicio Nacional de Empleo en el ámbito nacional, en materia de empleo.

En este documento se recogieron y analizaron la propuesta de los diversos Programas Quinquenales de la Administración Pública.

Evaluaciones conjuntas de dichos programas por sus repercusiones directas e indirectas en el empleo, han dado como resultado sucesivas aproximaciones al número total de empleos, y que derivarían, las diversas acciones propuestas por el sector público. Lo cual hizo evidente un déficit importante en materia de ocupación para el año 1982, por lo que se previó la activación o el fortalecimiento de acciones dentro de los programas sectoriales y cambios en las políticas instrumentadas hasta ese momento.

2.3 Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1994 ⁶

En este apartado se señalan brevemente los objetivos, las acciones y estrategias de los Programas Nacional de Capacitación y Productividad (PNCP) que se implementaron durante el periodo 1984-1988 y 1990-1994. En dichos Programas se integraron los elementos indispensables para la realización de acciones en la formación de recursos humanos para facilitar su incorporación a la actividad productiva y para el mejoramiento de la productividad en las empresas y en la economía.

Los Programas prestan particular importancia a la capacitación, entendida como un medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permiten al trabajador un mejor aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición, ya que a través de ésta, se desarrollan las calificaciones ocupacionales de los trabajadores que perfeccionan su nivel cultural y facilitan las responsabilidades individuales y sociales en la vida cotidiana y en el proceso de trabajo, es decir, la capacitación es el proceso mediante el cual los individuos desarrollan y perfeccionan habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes, a través de un conjunto de contenidos y procedimientos teórico-prácticos, para lograr una formación integral que responda a las exigencias de un determinado puesto de trabajo.

⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988*. Impreso en México. Agosto 1984, y

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1989-1994*. Impreso en México 1989.

Por su parte, la productividad es la relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medidos en términos reales; en un sentido la productividad mide la frecuencia del trabajo humano en distintas circunstancias; los recursos de capital y de mano de obra.

Asimismo, cabe aclarar que la capacitación y la productividad no se pueden atribuir exclusivamente a la empresa, a la administración pública, al trabajador o al empresario, sino que constituyen una responsabilidad compartida.

Los grandes objetivos de los Programas:

- Elevar las capacidades, habilidades y aptitudes de la población para ampliar sus posibilidades de participación en la actividad económica, mejorar sus niveles de vida y colaborar para un uso más racional y eficiente de los recursos de la sociedad,
- Contribuir a una participación más activa de la población trabajadora en el proceso de producción y la adaptación a los cambios tecnológicos,
- Crear condiciones de trabajo idóneas para que el trabajador pueda desempeñar sus labores en un medio adecuado y pueda incrementar la productividad,
- Fomentar una cultura y una dinámica social que promueva la productividad, la calidad y la eficiencia como forma de vida y de trabajo,
- Reducir los diferenciales de productividad entre ramas de actividad, estratos empresariales y regionales del país, y
- Promover el incremento de la productividad de los sectores industrial, comercial, de servicios, empresas públicas y del sector social.

Estrategias:

- Capacitación permanente de los recursos humanos,

- Mejorar las condiciones que determinan la seguridad física del trabajador (salud, clima favorable de trabajo: entre ellos la estabilidad en el empleo, la jornada laboral y los que repercuten en el nivel de vida del trabajador y su familia),
- Generar condiciones para fomentar capacidades y habilidades que les permitan integrarse al esfuerzo productivo nacional, a los grupos vulnerables de la población,
- Fortalecer y apoyar el incremento de la productividad, conciliando las políticas sectoriales, la asistencia técnica a las empresas públicas, privadas y sociales y la coordinación de acciones entre factores de la producción, y
- Apoyar el proceso de descentralización de la actividad económica y de los servicios sociales con la descentralización de acciones, programas de capacitación y productividad al interior del país.

En los Programas se contempló que todas las acciones propuestas tendrían la mayor cobertura en el territorio nacional y que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), proporcionaría asesoría a los gobiernos de los estados para que desarrollaran sus Programas de Capacitación y Productividad.

Asimismo, se mencionó que las acciones de gasto público en estos Programas son indispensables en lo que se refiere a infraestructura de capacitación, a los cursos y el número de capacitados que involucra, a los aumentos de la productividad que genera la actividad económica, ya que las acciones de programación, coordinación, ejecución control y evaluación de los proyectos en materia de capacitación y productividad, no pueden concebirse sin el ejercicio de los recursos programados.

También se señalaron la existencia de diversas modalidades de servicios educativos, de capacitación y adiestramiento y de formación profesional. Dichos servicios se orientarían a satisfacer las necesidades concretas de formación para el trabajo de diferentes grupos de población: quienes requieren de alguna opción formativa específica para encontrar un empleo; quienes han abandonado el sistema educativo y para quienes cuentan con un trabajo y a través de los servicios de capacitación buscan

otras opciones de educación terminal que les proporcionen mejores alternativas de ocupación.

Cabe señalar que al implementarse estos Programas en 1984 se programaron 9,207 planes y programas que beneficiaron a 528,004 personas, en 1988 fueron 22,292 para 1,161,709 beneficiarios y en 1994 se instrumentaron 21,136 planes para 1,507,229 personas.⁷

2.4 Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000⁸

En el Programa se consideran los elementos necesarios para facilitar la vinculación entre quienes participan en el mercado de trabajo, la elevación de la productividad laboral, mejoramiento de las remuneraciones y condiciones de seguridad e higiene y del trabajo en general.

La política sectorial del Programa se centró en los siguientes objetivos:

- Ampliación de los mecanismos que faciliten a los trabajadores realizar actividades productivas que promuevan el desarrollo y una cultura de calidad y competitividad entre los factores de la producción,
- Fortalecimiento de las instancias de coordinación y negociación con los sectores productivos y gobierno para contar con una mayor participación para la identificación de elementos que ayudaran a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y favorecieran la creación de empleos, y
- Modernización de mecanismos de defensa de los derechos laborales.

Estrategias:

- Ampliar y mejorar las acciones de vinculación entre agentes productivos,

⁷ Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico. Impreso en México. Nov 1994.

⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000*. Impreso en México 1996.

- Fortalecer los programas y acciones tendientes a la capacitación de la fuerza de trabajo activa y desempleada y mejoramiento de la productividad en las empresas,
- Mayor impulso a los programas preventivos de seguridad e higiene en el trabajo,
- Estimular una mayor participación de los sectores productivos y de los distintos órdenes de gobierno en la orientación de los programas y acciones encaminadas al desarrollo del mercado de trabajo, y
- Modernizar los sistemas y procedimientos administrativos para impartir la justicia laboral.

En lo que se refiere a las acciones de vinculación y ajuste del mercado de trabajo que se han implementado, se señala que éstas han tenido como objetivo que los desempleados y las empresas que cuenten con vacantes tengan una mayor y oportuna información, para disminuir los tiempos de búsqueda de empleo y facilitar la movilidad y la flexibilidad de los agentes participantes. Dichas acciones del Gobierno Federal son instrumentadas por el Servicio Nacional de Empleo y operadas a través de los Servicios Estatales de Empleo en todas las entidades federativas.

En este sentido, una de las acciones más importantes que se instrumentó es el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (actualmente es el Sistema de Capacitación para el Trabajo) que operan los Servicios Estatales de Empleo, en diversas modalidades de capacitación, se otorga una beca de capacitación a desempleados y subempleados, con la finalidad de que una vez capacitados puedan más fácilmente ingresar al mercado de trabajo.

En lo que concierne a la defensa de los derechos laborales y de modernización de la impartición de justicia laboral, se señaló que una de las responsabilidades fundamentales de la STPS consiste en cumplir y hacer cumplir las normas laborales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en su Reglamento, a través de diferentes instancias y, en caso

de incumplimiento de estas disposiciones, mediante el procedimiento administrativo sancionador.

Finalmente, es importante destacar que la Secretaría de Educación Pública y la STPS iniciaron en 1995 actividades para desarrollar las bases técnicas, metodológicas y financieras de normas técnicas de competencia laboral que definen habilidades y aptitudes que requiere un trabajador para desempeñarse en diversos ámbitos de producción y servicios, lo cual permitiría la movilidad y la capacitación continua de los trabajadores al disponer de un sistema de certificación de sus competencias. La cobertura de esta modalidad es a nivel nacional, el Servicio de Empleo en las entidades federativas establece convenios con planteles educativos, para que se impartan cursos en normas técnicas de competencia laboral. Asimismo, cabe señalar que existen centros evaluadores y certificadores en los estados.

Los cursos de competencia laboral iniciaron en 1995, impartándose 99 que beneficiaron a 1,995 personas, para el año 2000 se impartieron 840 para 20,535 becarios y en 2002 se dieron 671 cursos, resultando beneficiadas 14,222 personas.⁹

2.5 Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006¹⁰

El Programa Nacional de Política Laboral (PNPL) atiende los lineamientos de política laboral señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, considera todos los elementos para facilitar la vinculación entre los agentes que participan en el mercado laboral, la elevación de la productividad laboral, mejoramiento de las remuneraciones, condiciones de seguridad e higiene y de trabajo en general.

El PNPL contempla un análisis de la evolución del comportamiento del mercado laboral, con la finalidad de que una vez conocida la situación del empleo, se proceda a

⁹ Presidencia de la República. *Tercer Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico. Impreso en México, septiembre de 2003.

¹⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México 2001.

implementar las políticas laborales y líneas de acción que contribuyan al mejoramiento del mismo.

El Programa propone cinco estrategias de acción:

- Apoyar la generación de empleos que el país demanda. Los empleos existentes no son suficientes ya que un número importante de la Población Económicamente Activa se encuentra en la economía informal, donde el trabajador carece de todo tipo de prestaciones sociales o empleo estable. El Estado debe crear las condiciones idóneas para la generación de empleos, es decir, un clima propicio de confianza y estabilidad para que los empresarios realicen inversiones, ya que éstos son lo que generan los empleos,
- Capacitación. Se pretende crear las condiciones necesarias entre empresas y sindicatos para que los trabajadores puedan capacitarse dentro de la empresa,
- Aumentar la productividad de la empresa y de las personas. Se requiere crear condiciones para aumentar la productividad de la empresa y de las personas, porque se ha observado que en las empresas donde hay esquemas y compromisos de productividad, hay avances importantes en desarrollo humano, capacitación y reconversión industrial tecnológica mucho mejores que donde no hay acuerdos,
- Competitividad de las empresas del país. El aumento de la competitividad de las empresas dará el incremento de la competitividad del país,
- Elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias. Se considera prioritario elevar el nivel de vida de la población.

Respecto a las acciones de vinculación de empleo que se realizan a través del Servicio Nacional de Empleo se busca incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de grupos más vulnerables (mujeres, trabajadores migratorios, adultos mayores, jóvenes, indígenas y personas con discapacidad).

Asimismo, la política pública laboral pretende fortalecer el desempeño de la mujer en el ámbito social, económico y político. En materia de trabajo infantil, se desarrollarán

Seminarios Regionales sobre el tema, se elaborarán diversos proyectos que contribuyan a definir diversas acciones encaminadas a erradicar el trabajo infantil. Con el fin de mejorar las oportunidades y condiciones de empleo para jóvenes, se impulsarán reformas a la norma establecida para mejorar las condiciones laborales y la incorporación cada vez más temprana de los jóvenes a la actividad productiva. En lo que se refiere a estrategia pública y políticas para la generación de empleo rural y dignificación indígena se prevé la traducción de la Carta de Derechos y Obligaciones Laborales en cuatro lenguas (náhuatl, maya, mixteco y zapoteco). Asimismo, se pretende sensibilizar a los empleadores para lograr el acceso al empleo de personas con capacidades diferenciadas y adultos mayores.

En lo que se refiere a capacitación, se señala que la STPS continuará fortaleciendo estas acciones, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población desempleada o subempleada, para que una vez capacitada, le sea más fácil insertarse en el mercado de trabajo. Asimismo, se fortalecerán las acciones de vinculación directa (las cuales se tratan con todo detalle en el último capítulo).

La STPS seguirá impulsando convenios de colaboración con los sectores productivos para la instalación de centros de evaluación para personas con discapacidad y adultos mayores, los cuales dictaminan las habilidades con las que cuentan estas personas, que buscan integrarse a un trabajo. La evaluación servirá para canalizar a los solicitantes a un empleo de acuerdo a su perfil.

En cuanto a productividad se refiere, se pretende capacitar a los trabajadores de la micro, pequeña y mediana empresa a nivel nacional, con el propósito de incrementar sus niveles de productividad, calidad y competitividad, a través de programas especialmente diseñados para dar respuesta a estos requerimientos. Asimismo, se fortalecerá el proceso de asistencia técnica a las empresas para el cumplimiento de la normatividad, lo cual garantizará centros de trabajo seguros e higiénicos.

Respecto a la competitividad, la STPS promoverá la creación de condiciones para aumentar la productividad de las personas y de las empresas, por lo que conjuntamente con las autoridades locales del ramo, se unificarán los criterios para el desahogo de las inspecciones de trabajo.

Asimismo, se impulsará la profesionalización del personal a fin de implantar el Servicio Civil de Carrera, en las instituciones laborales, las que de manera conjunta, definirán, instrumentarán y ejecutarán los nuevos procedimientos que regirán la actuación del personal en funciones.

La STPS prestará especial atención para que exista una mayor organización sindical que permita el desarrollo de las empresas, mediante el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la previsión social de éstas, para un desarrollo humano integral, mejores relaciones entre trabajadores y empleadores, lo que permitirá mantener la estabilidad laboral.

Nivel de vida. La puesta en marcha de proyectos y programas de la STPS, apoyarán al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores. Asimismo, en el PNPL se plantea la creación de las bases de una política salarial para la recuperación gradual del poder adquisitivo de los trabajadores.

También el Programa señala que se busca que todas sus acciones se acompañen de un proyecto sobre previsión social, buscando los puentes institucionales que permitan edificar un Sistema Nacional de Previsión Social.

Respecto a los trabajadores migrantes, se plantea la promoción y revisión de convenios que favorezcan a trabajadores y empresarios mexicanos en el exterior, así como mantener y mejorar la presencia de México en foros internacionales a fin de promover mejores condiciones laborales para los trabajadores mexicanos.

Cabe señalar que la política pública laboral que desarrollará la STPS se realizará a través de cinco objetivos rectores o sectoriales, cada una de ellos con políticas específicas y sus respectivas líneas de acción.

- **Cultura Laboral.** Se impulsará la nueva cultura laboral que fomente el trabajo, estableciendo condiciones laborales dignas y bien remuneradas para la población, por lo que se brindará capacitación a empresarios y trabajadores. Se dará asistencia técnica a las empresas para que cumplan con la normatividad en cuanto a seguridad e higiene; se establecerán las bases de una política salarial para recuperar gradualmente el salario; se otorgarán becas de capacitación y se instalarán centros de evaluación para personas con discapacidades y adultos mayores. La cultura laboral cuenta con cuatro políticas: desarrollar condiciones de empleo y autoempleo al alcance de todos los sectores de la población; profundizar en los programas de capacitación y asistencia técnica para desempleados y trabajadores; propiciar la transparencia en las relaciones obrero-patronales-gobierno y difusión de la nueva cultura laboral. Para lograr lo anterior cuenta con 25 líneas de acción.
- **Reforma Legislativa Laboral.** Se impulsará una reforma laboral que propicie el equilibrio entre los factores de la producción, lo cual contribuirá a generar un desarrollo económico. Asimismo, se creará una Ley de Seguridad e Higiene para el Trabajo. La Reforma Legislativa cuenta con la política de impulsar la reforma laboral y cuatro líneas de acción. Cabe señalar que la reforma laboral se presentó al Congreso de la Unión para su discusión en el presente año; sin embargo, no se llegó a ninguna conclusión.
- **Modernización de las Instituciones Laborales.** Se pretende la modernización a través de facultades y funciones a estados y municipios; impartición de justicia laboral; e instauración del Servicio Civil de Carrera. Cuenta con cuatro políticas: replanteamiento y fortalecimiento de la justicia laboral; transferir facultades y funciones a los estados y municipios para una atención más efectiva de la población; implantación del Servicio Civil de Carrera en instituciones laborales y modernización de las instituciones laborales y diecinueve líneas de acción.

- **Modernización Sindical.** Se promoverá la modernización sindical a través del apoyo en la regulación de comités directivos, regularización del padrón de agremiados y actualización del registro de sindicatos. Cuenta con la política de respeto a la autonomía de los sindicatos alentando su democracia y cuatro líneas de acción.
- **Ámbito Internacional.** Mantener y fortalecer la presencia de México en el ámbito laboral internacional, con el objeto de que haya consistencia entre intereses nacionales, su legislación laboral y los convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano a fin de contar con mejores condiciones de trabajo. Cuenta con la política de promover y revisar convenios que favorezcan a trabajadores y empresarios y tres líneas de acción.

2.6 Evolución del Empleo (1995-2002)

En este apartado se pretende señalar en forma breve los aspectos más significativos del comportamiento que ha observado el empleo en los últimos años.

En primer lugar es importante destacar que el crecimiento natural y la composición de la población indica el total de personas que requieren ingresar al mercado laboral, en tanto que el empleo está en función del desarrollo económico del país.

La población total en las últimas tres décadas se duplicó en tanto el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) respecto de la población total cambió de 26.8% en 1970 a 41.1% en 2000 y más o menos se mantuvo la misma tendencia en 2002 respecto de 2000. Por su parte la Población Económicamente Inactiva (PEI) respecto de la población total disminuyó en 2000 (32.8%) respecto de 1970 (34.69%) y volvió a aumentar en 2002 (33.8%) respecto de 2000.

Cuadro 1
Dinámica Poblacional
(Millones de personas)

Año	Población Total	Población Económicamente Activa			Población Económicamente Inactiva	%	%
		Total	Ocupados	Desocupados			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(2/1)	(5/1)
1970	48.2	12.9	12.4	0.5	16.7	26.8	34.6
1995	91.1	35.5	33.8	1.6	28.4	39.0	31.2
2000	97.4	40.0	39.5	0.5	31.9	41.1	32.8
2002	101.3	41.0	40.3	0.7	34.2	40.5	33.8

Fuente: Elaboración propia con base en Censo General de Población y Vivienda 1970 y Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

Respecto al porcentaje de mujeres mayores de 12 años que se incorporan en actividades productivas paso de 18.6% en 1970 a 34.3 en 2002. Es importante señalar que la mayor participación de la mujer se explica por la necesidad de complementar el ingreso familiar y también del aumento de la escolaridad, en tanto que la PEI durante el periodo considerado mantiene la misma tendencia.

Cuadro 2
Población Económicamente Activa y Población Económicamente Inactiva por sexo
(Millones de personas)

Año	Población Económicamente Activa			Población Económicamente Inactiva			%	%
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(3/1)	(6/4)
1970	12.9	10.4	2.4	16.7	4.3	12.4	18.6	74.2
2000	40.0	26.1	13.8	33.2	8.6	24.6	34.3	74.1
2002	41.0	26.8	14.2	35.8	9.6	26.2	34.4	73.2

Fuente: Elaboración propia con base en Censo General de Población y Vivienda, 1970. INEGI-STPS Encuesta Nacional de Empleo, 2000, 2002.

En la siguiente información se observa que en 1995 la crisis económica registrada en el país, afectó el crecimiento de la economía. En este sentido, el Gobierno Federal aplicó un Programa Económico y continuó realizando pactos y acuerdos con los sectores productivos. Lo anterior, permitió que el PIB observara una tasa de crecimiento promedio en el periodo 1995-2002 de 3.9%. Cabe Señalar, sin embargo, que para 2002 la economía del país tiene un crecimiento del 0.9, entre otras causas por el estancamiento que sufre nuestra economía como consecuencia de la recesión de Estados Unidos de Norteamérica.

Cuadro 3
Producto Interno Bruto
(Millones de pesos de 1993)

	1995 (1)	1996 (2)	1997 (3)	1998 (4)	1999 (5)	2000 (6)	2002 (7)	TCCP (1 a 6)
PIB	1,230,771	1,294,197	1,381,839	1,451,351	1,503,930	1,602,543	1,611,667	3.9
Crecimiento Real anual	-6.2	5.2	6.8	5.0	3.6	6.6	0.9	

TCCP: Tasa de crecimiento promedio del periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

Población Ocupada por nivel de ingresos. Se observa un incremento en el número de personas que perciben ingresos durante los años 1995-2000, para el primer año el 84.7% de la población ocupada obtenía ingresos por desarrollar una actividad productiva, y para 2000 el número de trabajadores paso al 89.4% mientras que para 2002 respecto a 2000 le corresponde 90.9%, lo que significa un incremento de tan sólo 1.5%. Asimismo, en el 2000 respecto a 1995 se incrementó el porcentaje de trabajadores que reciben más de 3 hasta 5 salarios en 68.5%, para 2002 respecto de 2000 sólo se incremento 14.6%; más de 5 hasta 10 salarios en el 2000 respecto de 1995 en 71.5% y en 2002 respecto de 2000 representó 11.9%. Sin embargo, el comportamiento a nivel global en 2000 respecto a 1995 significó una pequeña recuperación de las remuneraciones, como resultado de la política de fomento al empleo e impulso a la capacitación. Por su parte, los incrementos registrados (a nivel global) 2002 respecto de 2000 son muy pequeños, lo cual significa que el poder adquisitivo sufre un deterioro significativo.

Cuadro 4
Población Ocupada por nivel de ingreso, excluyendo a los iniciadores de un próximo trabajo
(Miles de personas)

Año	Menos de 1 S.M. (1)	De 1 a 2 S.M. (2)	Más de 2 hasta 3 S.M. (3)	Más de 3 hasta 5 S.M. (4)	Más de 5 hasta 10 S.M. (5)	Más de 10 S.M. (6)	No recibe ingresos (7)	No especificado (8)	Total (9)	% (9-7/9)
1995	6,401.5	10,402.6	4,843.2	3,184.1	1,678.2	695.0	5,122.8	1,251.2	33,578.4	84.7
2000	6,286.4	11,225.2	7,069.9	5,365.5	2,877.6	1,163.1	4,157.9	1,154.9	39,300.6	89.4
2002	6,289.0	9,773.2	8,619.2	6,147.8	3,219.6	1,102.0	3,648.9	1,317.5	40,117.1	90.9

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

Para el año 2000 el sector de servicios concentró el 54.8% de la población ocupada y respecto a 1995 ésta se incrementó en tan sólo 1.2%, mientras que para 2002 fue de 56.9%. Lo anterior permite observar que más de la mitad de la población ocupada se encuentra ubicada en dicho sector, por lo que se infiere que en algunas actividades de servicios no se requiere de una calificación muy específica o niveles educativos medio o superior, como podría requerirse en otros sectores.

Cuadro 5
Población Ocupada por sector 1/
(Miles de personas)

Año	Total (1)	Actividades agropecuarias y extractivas (2)	Industria (3)	Servicios (4)	No especificado (5)	% (4/1)
1995	33,578.0	8,540.4	6,878.7	18,007.4	0,151.7	53.6
2000	38,785.2	7,256.5	10,132.7	21,237.9	0,157.9	54.8
2002	40,117.1	7,395.1	9,728.5	22,843.0	0,150.3	56.9

1/ Excluye a los iniciadores de un próximo trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo 1995, 2000 y 2002.

Productividad del trabajo. En este periodo se aprecia que el producto por hora-hombre observa un crecimiento constante durante este periodo. Cabe señalar que el aumento de la productividad es un mecanismo para elevar la rentabilidad del trabajo y de las empresas que comercializan sus productos con un alto grado de competitividad. Sin embargo, para lograrlo, es necesario que tanto los empleadores como los trabajadores deben contar con capacitación y ser productivos.

Cuadro 6
Productividad de la mano de obra
(Índices, 1993=100)

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002
Total	115.3	125.7	130.9	136.4	139.0	145.7	154.0

1/ La productividad de la mano de obra se presenta por hora-hombre, se excluye la Industria Maquiladora de Exportación.

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

Por otro lado, es importante señalar que en el siguiente cuadro comparativo en lo que se refiere a remuneraciones y productividad se observan importantes diferencias existentes de los salarios pagados en México y Estados Unidos. Asimismo, se advierte

que a pesar de que el costo unitario de la mano de obra en México es menor, la productividad del trabajador mexicano es ligeramente menor sólo en 2002 a la de Estados Unidos, donde el costo unitario es más alto que en México, por lo que podría considerarse que la productividad es mayor en México.

Cuadro 7
Remuneraciones y Productividad

Año	Salarios Industria Manufacturera (dólares por hora)		Remuneraciones Industria Manufacturera (dólares por hora)		Costo Unitario de la mano de obra 1/ Industria Manufacturera (Índice 1993=100)		Productividad de la mano de obra 2/ Industria Manufacturera (Índice 1993=100)	
	México	E.U.A.	México	E.U.A.	México	E.U.A.	México	E.U.A.
1995	1.29	12.31	2.92	n.d.	55.98	97.17	115.28	108.26
2000	2.21	14.31	4.63	n.d.	70.15	84.76	145.68	144.28
2002	2.61	15.23	5.49	n.d.	78.93	82.44	153.62	158.01

1/ Con base en dólares.

2/ Por hora-hombre trabajada.

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

Es importante destacar que en los últimos años el país ha tenido importantes transformaciones derivadas del cambio estructural y los avances tecnológicos, por lo que el mercado laboral ha tenido que adaptarse a las necesidades del aparato productivo. Por esta dinámica se han cancelado puestos de trabajo así como se han creado otros en sectores más dinámicos. Durante el periodo 1995-2000 el total de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creció en 33.3% al pasar de 9,460 a 12,607 personas, es decir se generaron un promedio anual de 3,147 empleos formales. Sin embargo, para 2002 no sólo no se generaron empleos, sino que se perdieron un promedio anual de 171, lo que representa un decremento de 1.3 respecto a 2000.

Cuadro 8
Total de Trabajadores asegurados al IMSS
(Promedio Anual)

	1995 (1)	2000 (2)	2002 (3)	% (3/2)
Trabajadores asegurados 1/	9,460	12,607	12,436	-1.3

1/ Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes, de salud, para la familia y de continuación voluntaria.

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

De acuerdo a la información precedente, la industria maquiladora de exportación ha observado un importante dinamismo en cuanto a generación de empleos. Durante el periodo 1995-2000, se observa un incremento del 99.2%. En cambio para el 2002 respecto del 2000 hay una pérdida de 209,554 empleos, que entre otras causas puede atribuirse al cierre de empresas, a la falta de inversiones y al alto índice de rotación que se da en esta industria.

Cuadro 9
Empleo en la Industria Maquiladora de Exportación
(Personas) 1/

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002
Total	648,263	753,708	903,528	1,014,006	1,143,240	1,291,232	1,081,678

1/ Los datos corresponden a la totalidad de los establecimientos en activo de la industria maquiladora de exportación.

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

Por último, las tasas de desempleo y subempleo durante el periodo 1995-2002 permiten conocer el comportamiento del empleo en el mercado laboral. En este periodo las tasas observaron un descenso generalizado, siéndo la tasa de desempleo abierto que tuvo un comportamiento negativo mayor (57%). Cabe señalar que el comportamiento observado en 1995 respecto a 1994 se dispararon las tasas por la crisis de la economía nacional de 1995.

La tasa de desempleo abierto que es la parte proporcional de la PEA que en el periodo de la encuesta no trabajaron ni una hora a la semana, paso de 6.2% en 1995 a 2.9% en 2002. Respecto a la tasa de presión general que incluye además de los desempleados abiertos a los ocupados que buscan un empleo adicional o desean cambiarse, también paso de 9.8% a 4.9%. Por su parte la tasa de ocupación parcial y desocupación comprende a la PEA que se encuentra desocupada o que trabaja menos de 15 horas, paso de 10.8% a 5.9%. En tanto que la tasa de desempleo abierto alternativo que comprende además de desocupados abiertos considera a la parte de la población económicamente inactiva que deja de buscar empleo para dedicarse a otras tareas (hogar o estudios), así como a las personas que

empiezan a trabajar en las cuatro semanas posteriores, también tuvo un comportamiento a la baja pasando de 8.6% a 3.7%.

Cuadro 10
Tasas de Desempleo y Subempleo
(Porcentajes promedio del periodo)

Concepto	1994 (1)	1995 (2)	1996 (3)	1997 (4)	1998 (5)	1999 (6)	2000 (7)	2002 (8)	% (8/2)
Tasa de desempleo abierto en áreas urbanas	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2	2.9	-53.2
Tasa de presión general	6.4	9.8	8.8	6.7	5.5	4.0	3.7	4.9	-50.0
Tasa de ocupación parcial y desocupación	7.6	10.8	10.1	8.4	7.3	6.0	5.6	5.9	-45.4
Tasa de desempleo abierto alternativo	6.1	8.6	6.4	4.6	4.1	3.3	2.9	3.7	-57.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno. Septiembre de 2003.

CAPÍTULO III

SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

Antecedentes ¹¹

En México el antecedente histórico de la instancia encargada de atender los asuntos relacionados con el trabajo se remonta a 1857 con la propuesta sobre legislación laboral realizada al Congreso Constituyente; pero, es hasta 1911 que se decreta la creación del Departamento del Trabajo con el objeto de solucionar los problemas laborales que se habían ido gestando desde tiempo atrás y que se agudizaron en la etapa del porfiriato, donde las condiciones de trabajo de la clase obrera eran especialmente difíciles; sin embargo, la función de este Departamento principalmente fue conciliatoria.

Es hasta 1932 cuando se otorga autonomía al Departamento del Trabajo, con las siguientes funciones:

- Aplicar la Ley Federal del Trabajo (promulgada en 1931),
- Buscar la solución de los conflictos laborales, y
- Desarrollar una política de previsión social e inspección.

El Departamento del Trabajo de 1911 a 1940, dependió de varias Secretarías. En 1940 cuando se promulga la nueva ley de Secretarías de Estado, se establece que dicho Departamento se convertiría en Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Cabe señalar que el Reglamento Interior de la STPS ha sufrido diversas modificaciones desde 1941; sin embargo, en 1998 se realizó la más reciente modificación. En dicho Reglamento se asienta la estructura y funciones que actualmente regulan a la Secretaría.

¹¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Conoce tu Secretaría, Origen, Misión y Estructura*. Colección de bolsillo. Vol. 1.1. Segunda Edición. Nov. 1999.

Es importante mencionar que el Estado incorpora a sus funciones la de preservar y ampliar los niveles de bienestar para la población trabajadora, mediante la previsión social.¹² Es así que la previsión social en materia de empleo,¹³ se entiende como el conjunto de acciones que instrumenta el Estado para contribuir a la elevación de los niveles de ocupación de la clase trabajadora. Dichas acciones van desde los servicios de colocación, fomento de actividades, formas alternativas de organización social para el trabajo que genere ocupación (tales como el cooperativismo), hasta la formulación de planes y programas de empleo.

De esta manera, los servicios de colocación de trabajadores (que son las formas más primarias de acciones en previsión social) son un instrumento de apoyo a los mercados de trabajo, al vincular a oferentes y demandantes de mano de obra.

Entre los servicios de colocación destacan las agencias y las bolsas de trabajo.¹⁴ Al respecto, es importante señalar que en las agencias de colocación privadas se detectaron abusos que cometían los intermediarios de la colocación en contra de los obreros, y ya desde 1917 en el proyecto del artículo 123 Constitucional, se expresó la necesidad de poner un alto a esta situación, por lo que se señaló que dichas agencias no debían cobrar por sus servicios a los trabajadores. Pero es hasta 1934 que se publica el Reglamento Federal de las agencias de colocación, el cual señala las reglas para vincular a oferentes y demandantes de empleo y proteger a los trabajadores contra los abusos que cometían los intermediarios de la colocación, indicando que los servicios serían gratuitos para los trabajadores.

En 1929 se crea una oficina de colocación que posteriormente, se transformó en bolsa de trabajo, dependiendo del Departamento de Trabajo, cuyas funciones fueron atender y tramitar las solicitudes de empleo recibidas en todas las dependencias del gobierno. Sin embargo, sólo se atendió al Distrito Federal y al registro de solicitantes de trabajo.

¹² Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *La Previsión Social en México*. Cuadernos Laborales No. 37. Unidad Coordinadora de Políticas y Estadísticas del Trabajo. México 1988.

¹³ *Ibid*, pag. 191.

¹⁴ *Ibid*, Pag. 199.

Cabe destacar que las personas que lograron conseguir un empleo se ubicaron en fábricas y servicios domésticos.

Para el año 1942 se creó la oficina de bolsa de trabajo dependiendo de la STPS cuyo objetivo fue atender los problemas de desempleo, derivados de la paralización de algunas actividades comerciales con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Se estableció que se daría ocupación preferente a los trabajadores registrados en la bolsa de trabajo y se le encomendaba promover la creación de nuevas fuentes de producción agrícola o industrial para dar empleo a los trabajadores desocupados. Sin embargo, las actividades realizadas por esta oficina se limitaron a vincular a solicitantes y oferentes, sin hacer promoción de nuevos empleos.

En 1957 la oficina de bolsa de trabajo se convirtió en Departamento, cuyas funciones principales fueron: conocer las condiciones generales de trabajo en el país, (desempleo, subempleo y trabajo temporal), el levantamiento de un censo a través de catálogo de ocupaciones y estadísticas sobre oferta y demanda de trabajo; así como el establecimiento de oficinas de colocación y bolsas de trabajo con jurisdicción mixta. Dicho Departamento solamente realizó actividades en el D.F. y en el Puerto de Veracruz, colocándose en su mayor parte trabajadores de baja calificación.

Por lo anteriormente señalado, cabe hacer mención que los servicios de colocación ofrecidos por el Estado no desempeñaron hasta 1970 un papel importante dentro del mercado de trabajo y mucho menos frente al problema de desempleo, ya que estas bolsas de trabajo reproducían un esquema institucional de apoyo a los mercados de trabajo que, similar al de los países desarrollados en los que había surgido, el esquema no correspondía a la realidad del país.

Por su parte, las agencias privadas de colocación, como mecanismo para apoyar en la solución del desempleo, se situaron en segundo término y sujetas a las restricciones señaladas por la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, se reiteró que los servicios para los trabajadores debían ser gratuitos, y como principio general se estableció que no

podían perseguir fines lucrativos, salvo en agencias, dedicadas a la colocación de trabajadores con profesiones especiales.

En 1971 el Departamento de Trabajo se transformó en la Dirección General del Servicio Público del Empleo. El servicio de colocación ya no se limitaba a relacionar a los trabajadores con las empresas que solicitaban personal, (se hacía seguimiento por ejemplo). El Servicio se transformó de atender localmente a la atención a nivel nacional.

Como puede observarse a lo largo del tiempo se han realizado esfuerzos para avanzar en la solución del problema de desempleo. En marzo de 1977 se crea la Dirección General del Empleo y Fomento Profesional, cuya función principal, entre otras, fueron la definición de objetivos, estrategias, programas y acciones tendientes a solucionar el problema ocupacional.

3.2 Servicio Nacional de Empleo

En 1978 surge el Servicio Nacional de Empleo (SNE), para atender asuntos relacionados con el problema ocupacional, está adscrito a la Dirección General de Empleo, actualmente Coordinación General de Empleo. El SNE, en 1983 extendió sus funciones y operaba ya en 30 entidades federativas, y para 1984, en las 40 localidades más importantes del país.¹⁵

A partir de 1986 se fortaleció el SNE con el fin de contar con un conocimiento adecuado de la oferta y demanda de mano de obra (trabajadores) y los requerimientos del aparato productivo (empresas), con el propósito de facilitar el reclutamiento, la selección y la capacitación de personal. Con estas medidas se pretendió satisfacer adecuadamente la demanda de empleo del aparato productivo. Sin embargo, y dado que el fenómeno del desempleo es tan complejo se ha avanzado en este aspecto, pero

¹⁵ Ibid, pag 216.

no se ha logrado abatir los niveles de desempleo, sino que se han ido agravando cada vez más.

Es importante destacar que a partir de la creación del SNE, la STPS ha promovido con los gobiernos de los estados la constitución de los Servicios Estatales de Empleo, los cuales se encargan de la operación de los programas del SNE, con la finalidad de apoyar las acciones de vinculación y supervisar la colocación, capacitación y adiestramiento de los trabajadores, así como fomentar la creación de empleos, a través de de diversos programas.

El Servicio Nacional de Empleo está integrado por los Servicios Estatales de Empleo y por la STPS que por conducto de la Coordinación General de Empleo, proporciona las normas, manuales, procedimientos, asistencia técnica y recursos a los SEE para su operación; asimismo, da seguimiento y evalúa los programas en operación.

3.3 Marco Jurídico

El fundamento jurídico de la STPS se encuentra señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, se indica que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.¹⁶

El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción VII, señala que a la STPS le corresponde "establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo" y vigilar su funcionamiento.¹⁷

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo¹⁸ establece lo siguiente:

En 1970 se expidió la nueva Ley Federal del Trabajo. Dicho ordenamiento legal instituyó el Servicio Público del Empleo a cargo de la STPS, dependencia a la que

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pag 100-1.

¹⁷ Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 29 de diciembre de 1976. Pag. 380-23.

¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ley Federal del Trabajo*. 12ª Edición. Marzo 1996. Pag 248-250.

corresponde, establecer, dirigir y vigilar tal Servicio; asimismo, estudiar, y poner en marcha planes tendientes a impulsar la ocupación en el país.

Artículo 537. El Servicio Nacional de Empleo, tiene los siguientes objetivos:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos,
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores,
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.

Artículo 538. El Servicio Nacional de Empleo estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competen las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior.

Artículo 539. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponden las siguientes actividades:

- I. En materia de promoción de empleos:
 - a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana,
 - b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento,
 - c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública,
 - d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo,
 - e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación del país, así como procurar su correcta ejecución,
 - f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra,

- g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas.
- h) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomiendan a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

II. En materia de colocación de trabajadores:

- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos,
- b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas,
- c) Vigilar que las entidades privadas a que alude el inciso anterior, cumplan las obligaciones que les imponga esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales,
- d) Intervenir, en coordinación con las respectivas Unidades Administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero,
- e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las Entidades Federativas,
- f) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomiendan a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

3.4 Servicios Estatales de Empleo

Los Servicios Estatales de Empleo dependen de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, son las instancias encargadas de la operación de los programas del Servicio Nacional de Empleo. Hasta el año 2002 los Servicios Estatales de Empleo contaban con 139 oficinas en el país.¹⁹ De este total, hay una oficina central en cada entidad federativa, y oficinas en los principales municipios y localidades de cada estado,

¹⁹ Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. 3 de abril de 2002.

llamadas Unidades Operativas, a fin de que la cobertura de los servicios que ofrecen los SEE beneficien a un mayor número de personas. Las Unidades Operativas ofrecen todos los servicios.

3.5 Recursos Financieros ²⁰

La STPS proporciona recursos a los Servicios Estatales de Empleo para la operación de los programas del Servicio Nacional de Empleo. En lo relativo a apoyos económicos para la capacitación, que es otorgado a través de becas, pago de instructores, material de capacitación, ayuda de transporte y seguro de accidentes para beneficiarios (becarios). Por su parte, para el fortalecimiento del Servicio Estatal de Empleo y colocación se otorgan recursos para pago de personal, ferias de empleo, reuniones de Comité y Sistema, promoción y difusión, viáticos y pasajes, entre otros.

3.6 Anexo de Ejecución

El Anexo de Ejecución al Convenio de Desarrollo Social que anualmente firman las instancias correspondientes, es el documento en el que se establecen los compromisos y acciones que asumen tanto la Federación como los gobiernos de los estados para el cumplimiento y desarrollo del Programa de Apoyo al Empleo en la entidad respectiva.

La STPS y el gobierno de los estados en la esfera de su competencia suman esfuerzos para la consecución de estas metas. La STPS, destina recursos para la operación del programa de becas y para el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo (pago y capacitación para personal, campañas de promoción y difusión de los servicios que se ofrecen, etc); emite normas, lineamientos, asistencia técnica en forma permanente para todos los programas que opera el Servicio Estatal de Empleo, y proporciona equipo complementario. Asimismo, se establece que el Estado debe aportar un porcentaje del monto de aportación federal. Por su parte, las autoridades estatales deben operar los programas en apego a la normatividad y procedimientos, también proporcionarán espacios físicos para las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo, y equipo

²⁰ Ibid.

complementario e insumos necesarios para su funcionamiento (pago de personal estatal, viáticos, pasajes, servicios telefónicos, dotación de combustible, etc).

3.7 Programa de Apoyo al Empleo ²¹

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE), tiene como objetivo incrementar las oportunidades de empleo de la población desempleada y subempleada, a través de los siguientes mecanismos:

- Cursos cortos de capacitación para el trabajo vinculados estrechamente a los requerimientos del aparato productivo, los cuales contarán con apoyo de una beca.
- Asistencia técnica e información y apoyos económicos a buscadores de empleo que tienen dificultades específicas para la obtención de un empleo y mantenimiento del mismo.
- Apoyos a la movilidad laboral de población desempleada en zonas expulsoras de mano de obra a zonas receptoras.

El PAE se diseñó como un instrumento de política activa de empleo, en base a las necesidades de la población desempleada y subempleada que tiene dificultades para ingresar al mercado de trabajo. A fin de alcanzar sus objetivos de empleo, el Programa está conformado por cinco actividades: a) Sistema de Capacitación para el Trabajo, b) Proyectos de Inversión Productiva, c) Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo, d) Apoyos a la Movilidad Laboral Interna, y e) Apoyos a la Movilidad Laboral al Exterior.

a) Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), atiende a personas con mayores dificultades para incorporarse al mercado laboral. El objetivo del SICAT es incorporar a esta población a cursos de capacitación de corta duración con la finalidad de que obtengan la calificación requerida por el aparato productivo, y se les facilite su acceso al mercado de trabajo.

²¹ Ibid.

La población susceptible de apoyo son las personas de 16 años o más que se encuentran en situación de desempleo abierto, subempleo o suspensión temporal de relaciones de trabajo y que solicite el apoyo en las oficinas del Servicio Estatal de Empleo y cumpla con los requisitos específicos de la modalidad, especialidad y curso de capacitación de su interés, en cuanto a escolaridad o conocimientos.

Las modalidades de capacitación que ofrece el SICAT son las siguientes: mixta en mediana y grande empresa, mixta en micro y pequeña empresa y capacitación para autoempleo.

Asimismo, se pusieron en marcha las siguientes pruebas piloto:²²

Vales de capacitación. Esta modalidad se dirige a personas desempleadas que están interesadas en reconvertir o fortalecer sus conocimientos laborales, para incrementar sus oportunidades de empleo. Opera de la siguiente manera: los Servicios Estatales de Empleo establecen convenios con centros de capacitación privados. La persona que cumple con los requisitos y ha sido seleccionada para recibir el apoyo, elige un plantel que haya establecido previamente convenio y se le otorga un vale para cubrir la inscripción, la colegiatura y materiales, en cursos regulares de hasta tres meses. En esta modalidad se proporciona una beca, ayuda de transporte y seguro de accidentes para los beneficiarios.

Capacitación para profesionistas y técnicos desempleados. La modalidad está dirigida a profesionistas y técnicos desempleados que hayan concluido sus estudios técnicos a nivel bachillerato o universitario, con o sin experiencia laboral, que requieran cursos específicos dirigidos a fortalecer o complementar sus conocimientos, por ejemplo, computación, inglés, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, etc. Se otorgará un vale que cubre la inscripción y colegiatura a cursos de

²² Prueba Piloto. Dicha prueba se pone en marcha en estados seleccionados, es decir, aquellos cuyas características permitan determinar el impacto de lo que se pretenda medir. La operación de la prueba permite hacer los ajustes necesarios y la aplicación a nivel nacional dependerá de los resultados que arroje la evaluación de la misma.

hasta cuatro meses, que en ningún caso excederá el valor de un salario mínimo, incluyendo inscripción y materiales. Se celebrarán convenios con instituciones educativas de nivel técnico y superior. Asimismo, se proporciona a los beneficiarios, una beca, ayuda de transporte y seguro de accidentes.

Capacitación para estudiantes de carreras terminales técnicas y profesionales.

Los Servicios Estatales de Empleo promoverán ante los empresarios convenios para capacitar en la práctica (hasta por cuatro meses) a estudiantes universitarios y/o de carrera técnica seleccionados, para que sean admitidos a trabajar en las empresas, y puedan adquirir experiencia práctica sobre la ocupación relacionada con los estudios que están a punto de concluir (último semestre o ciclo escolar) para que se involucren en la organización del trabajo, obtengan conocimientos prácticos y muestren sus conocimientos y aptitudes, a efecto de que en función de su desempeño puedan ser contratados.

Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal de relaciones de

trabajo. El objetivo de esta modalidad es atenuar el impacto social que genera la incertidumbre laboral en situaciones de problemas económicos del país, mediante capacitación técnica y transversal.²³ Esta opción (cursos) está abierta a todos los trabajadores y empresas formalmente establecidas que por efectos de desaceleración económica, contracción del mercado interno o externo se encuentren en situación de suspensión temporal de relaciones de trabajo en cualquier parte del país. Los cursos se realizarán a petición expresa de la empresa, que se encuentre en esta situación, misma que elaborará los temas del curso, de acuerdo con sus necesidades, además de proporcionar al instructor o cubrir honorarios de éstos y proporcionar material para la capacitación. La STPS cubre al participante pago de beca y ayuda económica de transporte por el tiempo que dure el curso. Los cursos se impartirán en la empresa o en centros capacitadores.

²³ Esta capacitación se refiere a la impartición de algunos cursos (cultura laboral, trabajo en equipo, atención al cliente y comunicación, entre otros), lo que facilitaría el desempeño laboral de los trabajadores.

b) Proyectos de Inversión Productiva. Se apoyará a desempleados o subempleados de 16 años y más, con interés y posibilidades de desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, que perciba un ingreso menor a dos salarios mínimos y que no tengan acceso a un crédito en alguna institución financiera pública o privada; que tengan experiencia en el giro de actividad del proyecto propuesto, que comprometan recursos propios en la ejecución del proyecto, que tengan al menos dos años de residencia en el lugar donde se lleve a cabo el proyecto, y que preferentemente sean proyectos intensivos en mano de obra.

Cada proyecto productivo se podrá apoyar hasta con \$25,000.00 por cada persona participante, siendo como máximo el apoyo de \$125,000.00, aún cuando el número de participantes sea mayor a cinco personas. Dicha cantidad se podrá destinar a la compra de herramientas, equipo y maquinaria.

c) Sistema de Apoyos a Buscadores de Empleo. El objetivo de esta modalidad es facilitar a la población desempleada recién expulsada del sector formal de la economía, el proceso de búsqueda de empleo.

Cabe señalar que como el desempleado para buscar un empleo, entre los gastos más importantes, requiere de medios económicos para hablar por teléfono, trasladarse de un lugar a otro y apoyar a su familia, el Programa, contempla que los apoyos para los participantes en esta modalidad sean para solventar gastos básicos que el desempleado debe realizar. El apoyo económico estará condicionado a que demuestre que es buscador activo de empleo. Se apoyará a desempleados de entre 18 y 45 años, que tengan dependientes económicos, y que hayan cotizado por lo menos durante tres meses a la seguridad social (a partir de 2003 ya que anteriormente se requería comprobar seis meses). El apoyo económico que recibirán los participantes es por única vez durante el año y, el monto se destinará para comprar una tarjeta telefónica, otra cantidad para transporte y para ayuda de consumo familiar.

d) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna. En algunas entidades federativas, la infraestructura productiva y las condiciones básicas para la producción agrícola y actividades afines no son suficientes para atender los requerimientos de la población rural desempleada que radica en algunos municipios, por lo que las oportunidades de empleo por cuenta propia son escasas o nulas, lo que obliga a cierta población a buscar opciones de empleo en otros lugares que presentan mayor dinamismo económico.

Inicialmente los apoyos estarán orientados a cuatro estados, los cuales se caracterizan por expulsar jornaleros agrícolas y a igual número de estados caracterizados por ser zonas receptoras de este tipo de población.

Dichos apoyos están dirigidos a este tipo de población en situación de desempleo o subempleo, que en sus localidades de origen no tienen la oportunidad de ubicarse en una actividad productiva remunerada y requieren trasladarse a otras localidades o entidades en las que se demanda fuerza de trabajo.

Para ser beneficiario de ayuda económica que facilite su movilidad hacia las localidades que demandan fuerza de trabajo, los buscadores de empleo deberán demostrar ante los Servicios Estatales de Empleo radicar en zona rural, tener dependientes económicos, no disponer de medios para iniciar una actividad por cuenta propia y que su núcleo familiar no genere ingresos, o si los genera, éstos se ubiquen por debajo del mínimo requerido para su subsistencia y la de su familia.

Los beneficiarios del Programa recibirán apoyo económico para el traslado de su lugar de origen a las zonas receptoras, hasta por el equivalente a un salario mínimo de la zona expulsora y otro más para su regreso, recibirán capacitación de un mes, tanto en su estado como en el lugar donde serán ocupados. Durante la capacitación recibirán una ayuda económica equivalente al salario mínimo regional.

e) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior. Esta modalidad consiste en brindar apoyos económicos a los participantes en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá, para contribuir a su movilidad laboral hacia mercados de trabajo internacionales y, por consiguiente, al mejoramiento de sus condiciones de trabajo e ingreso. El esquema de ayuda económica se dirige a campesinos o jornaleros agrícolas participantes en dicho Programa y que han realizado todos los trámites previos a su salida a Canadá.

Los beneficiarios del Programa recibirán apoyo económico para cubrir sus gastos de alimentación y hospedaje, derivados de los trámites que deben realizar ante la Ventanilla Única de la Coordinación General de Empleo, previos a su salida a Canadá.

3.8 Experiencias de Servicios Públicos de Empleo en otros países ²⁴

La operación y políticas de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) son diferentes en los países, como consecuencia del sistema político que prevalece en cada uno de ellos, las características del mercado de trabajo y los programas que operan los Servicios Públicos de Empleo.

A continuación se señala el funcionamiento de algunos Servicios de Empleo:

Servicio Público de Empleo en la Unión Europea (UE)

Sus acciones se basan en las siguientes prioridades: empleabilidad, desarrollo de empresas, adaptabilidad de las organizaciones e igualdad de oportunidades. El objetivo de este Servicio Público de Empleo es la identificación de trabajadores que están a punto de convertirse en desempleados de larga duración y la creación de mecanismos individuales para los desempleados.

²⁴ P. Thuy, E. Han Sean y D. Price. *El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante*. Colección Informe OIT No. 55. Imprime: Sociedad Anónima de Fotocomposición. Talisio 9.28027 Madrid.

Los SPE de los estados miembros de la Unión Europea acordaron aplicar una estrategia conjunta de desarrollo, que comprende lo siguiente:

- Los SPE adoptarán características propias de una empresa de servicios, procurando un lugar destacado en el mercado de trabajo y adaptándose a las necesidades de empresas y solicitantes,
- Utilización de tecnología de información y comunicación para mejorar servicios al cliente,
- Acciones de vanguardia en servicios que se adapten a las necesidades individuales,
- Los SPE se apoyarán en una estrategia de asociación con otros interlocutores del mercado de trabajo y,
- Fortalecimiento de la cooperación entre los SPE de la Unión Europea.

Por su parte, en el SPE en América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) no existe una estrategia de empleo común. En Canadá, se facilita la participación de los ciudadanos en el lugar de trabajo y en la comunidad y las estrategias se centran en una asociación con las provincias y territorios. En Estados Unidos, el desarrollo estratégico se ha visto obstaculizado por una continua crisis de financiación; sin embargo, el Departamento de Trabajo y otras organizaciones acordaron desarrollar un plan de trabajo que revitalizara al SPE con el objeto de asegurar su supervivencia a pesar de la crisis de financiación y para satisfacer las necesidades de empleadores demandantes de empleo, en la economía global.

Respecto al SPE en Asia sudoriental, cabe señalar que tampoco estos países cuentan con una estrategia de empleo común. Sin embargo China, Japón y la República de Corea si cuentan con un programa nacional de empleo. En Japón por ejemplo, el Servicio ajusta la oferta y demanda de mano de obra (vinculación entre empresas y buscadores de empleo). En China el objetivo es mejorar la gestión de los recursos humanos, proporcionando servicios de empleo acordes a las necesidades del mercado de trabajo.

CAPÍTULO IV

ACCIONES DE VINCULACIÓN DIRECTA DE EMPLEO

Dada la situación económica por la que atraviesa la economía del país, y que necesariamente se refleja en los niveles de desempleo registrados, el Gobierno Federal a través del Servicio Nacional de Empleo, desde su creación ha implementado y ha seguido fortaleciendo como una medida de política laboral acciones de vinculación directa de empleo (diversos programas que operan los Servicios Estatales de Empleo), las cuales contribuyen en alguna medida a atenuar dicha problemática. A lo largo del presente capítulo se señalarán y profundizará en dichas acciones.

4.1 Comité Estatal de Capacitación y Empleo ²⁵

Los Servicios Estatales de Empleo ofrecen servicios de bolsa de trabajo y distintas acciones de vinculación y capacitación a buscadores de empleo para facilitar su colocación. A partir de 1993 con el fin de fortalecer la operación de los Servicios Estatales de Empleo se promovió la creación del Comité Ejecutivo de Empleo, actualmente Comité Estatal de Capacitación y Empleo, como órgano permanente de consulta y coordinación con instancias públicas, privadas y sociales que intervienen en la operación de los mercados laborales. La finalidad de esta instancia consiste en orientar y dar una mayor pertinencia a los programas, acciones de capacitación, información y vinculación del Servicio Estatal de Empleo.

El Comité se encarga de analizar los programas del SEE con información y análisis del mercado laboral de cada región. Las instituciones educativas tienen oportunidad de conocer los perfiles ocupacionales que el aparato productivo demanda y con ello, estar en posibilidad de adecuar los contenidos curriculares de la oferta de capacitación. Por su parte, las agencias de colocación o bolsas de trabajo participantes se ven beneficiadas con la ampliación de su campo de acción.

²⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos del Comité Ejecutivo de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

En la siguiente información se observa que la participación del Comité se ha ido fortaleciendo cada vez más.

Cuadro 11
Reuniones de Comité Estatal de Capacitación y Empleo

Año	No. de Reuniones
1996	173
1997	236
1998	186
1999	252
2000	n.d.
2001	251
2002	260

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

4.2 Sistema Estatal de Empleo ²⁶

El Sistema Estatal de Empleo es un importante instrumento que facilita la colocación de la población desempleada que afronta dificultades para integrarse en el mercado laboral.

El Sistema Estatal de Empleo está integrado por empresas o agentes generadores de empleo que participan en el mercado de trabajo y en coordinación permanente con las áreas de reclutamiento, selección y contratación de personal de las empresas. En las reuniones que se llevan a cabo, se intercambia información cualitativa y cuantitativa en materia de empleo para que las empresas puedan cubrir sus requerimientos de personal en forma oportuna y el Servicio Estatal de Empleo pueda colocar a un mayor número de personas desempleadas. Cabe señalar que los integrantes del Sistema pueden diseñar en forma conjunta estrategias o mecanismos para mejorar el reclutamiento, selección y contratación de mano de obra.

En la información que a continuación se presenta, se observa que los Servicios Estatales de Empleo han promovido este tipo de reuniones como un mecanismo de vinculación directa de empleo.

²⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos del Sistema Estatal de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

Cuadro 12
Reuniones del Sistema Estatal de Empleo

Año	No. de Reuniones
1995	164
1996	218
1997	430
1998	399
1999	570
2000	n.d
2001	587
2002	562

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

4.3 Colocación (bolsa de trabajo) ²⁷

Una de las principales actividades del Servicio Estatal de Empleo es la vinculación entre solicitantes de empleo y las vacantes que ofrecen las empresas mediante procedimientos de reclutamiento, selección y envío de buscadores de empleo a las empresas, así como el seguimiento de dichas vacantes. El área encargada de realizar la vinculación es "Colocación", la cual es atendida por consejeros de empleo. La función principal de dicha área, es la adecuada orientación y canalización de los buscadores de empleo, de acuerdo a sus perfiles para cubrir una vacante, o en su caso, canalizarlos a un curso de capacitación, con el objeto de que cuenten con conocimientos y habilidades necesarias para ingresar al mercado laboral.

Cabe señalar que es importante que los consejeros de empleo cuenten con conocimientos del mercado de trabajo, como son: las ocupaciones específicas (funciones generales, obligaciones y tareas que realiza un trabajador, equipo y maquinaria que tendrá que operar); la estructura de la demanda (número de ocupaciones requeridas en el mercado, cantidad de mano de obra por empresa, actividad económica y región, tipo de trabajador y su formación, experiencia y habilidades); los cambios tecnológicos operados en el aparato productivo; índice de rotación de trabajadores (en qué área se localizan); crecimiento de empresas; incremento de ventas y producción; programas de expansión; creación de nuevas empresas; diversificación de servicios o productos y programas de gobierno estatales o municipales que necesiten mano de obra. Con esta información el consejero de empleo podrá auxiliar al

²⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Consejería de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

buscador de empleo y brindar apoyo a las empresas que ofrecen sus vacantes y que necesitan cubrirlos en un tiempo corto.

Las variables que se analizan en el área de colocación son: solicitantes, vacantes, enviados y colocados. Los solicitantes son las personas que acuden a las oficinas del Servicio buscando una opción de empleo; las vacantes son los puestos de trabajo que ofrecen las empresas; enviados es el número de candidatos que se envían para cubrir una vacante y los colocados son las personas que logran conseguir un empleo.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento que las variables han tenido en el periodo considerado, observándose incrementos en algunos años y pequeñas disminuciones en otros, y sólo los colocados han mantenido un comportamiento uniforme creciente. Cabe señalar que se considera que la cobertura de colocación se encuentra dentro de los parámetros normales (índice aceptable de colocación arriba del 30%).

Cuadro 13
Colocación

Año	Solicitantes (1)	Vacantes (2)	Enviados (3)	Colocados (4)	Cobertura (4/2)
1995	533,479	326,352	340,330	123,661	37.9
1996	454,540	343,077	320,819	127,016	37.0
1997	430,370	418,666	333,058	143,519	34.3
1998	448,081	528,925	357,941	155,710	29.4
1999	455,282	488,434	323,538	160,358	32.8
2000	431,728	476,168	476,168	169,430	35.6
2001	528,836	452,729	363,512	173,429	40.6
2002	570,548	458,611	387,392	183,456	38.3

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Coordinación General de Empleo de La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

4.4 Ferias de Empleo ²⁸

Una feria de empleo es un evento en el cual se concentran en un mismo espacio físico, empresas que ofrecen vacantes y buscadores de empleo que demandan un puesto de trabajo. Las ferias tienen la finalidad de facilitar la vinculación y propiciar la colocación de trabajadores en forma directa. En este tipo de eventos se reducen los tiempos y costos en los procesos de reclutamiento y selección de personal en el caso de las empresas y, en el de los solicitantes, el proceso de búsqueda de empleo. Cabe señalar que para determinar el

²⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Ferias de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

momento adecuado para la realización de este tipo de eventos, las condiciones del mercado deben ser las adecuadas.

Es importante destacar que en los estados o municipios donde no existan altos niveles de ocupación, se pueden realizar eventos más pequeños, denominados "micro feria de empleo". En estos eventos se pretende atender las necesidades de personal de un número reducido de empresas o para micro y pequeñas empresas. Los eventos deben realizarse fuera de las instalaciones de los Servicios Estatales de Empleo.

Las ferias de empleo se clasifican de la siguiente manera:

- Feria de empleo abierta. Participan todo tipo de empresas que cuentan con vacantes.
- Feria de empleo según población objetivo. Está dirigida a ciertos perfiles ocupacionales, por ejemplo, la que se organiza para niveles técnicos, profesionistas, para la mujer, jóvenes, para adultos mayores o para personas con discapacidades diferenciadas o ferias universitarias (exclusivamente para sus egresados).
- Las organizadas para empresas que se sitúan en un corredor o parque industrial, colonia, región o municipio.
- Feria por sector económico, por ejemplo, para el sector turístico, restaurantes y hoteles, industria maquiladora o centros comerciales.

En el siguiente cuadro se puede observar que a partir de 1998 se realizaron este tipo de eventos en todas las entidades federativas y que hay estados que realizan al año más de un evento, que la participación de las empresas es creciente y por consiguiente han aumentado significativamente el número de vacantes ofertadas. Asimismo, se observa respecto a la cobertura de colocación de trabajadores que se ha alcanzado a la fecha, que ésta es significativa, por lo que se considera que se cuenta con una mayor credibilidad por parte de los usuarios, en este tipo de eventos.

Cuadro 14
Ferias de Empleo

Año	Entidades Participantes (1)	No. de Eventos (2)	Empresas Participantes (3)	Vacantes (4)	No. de Solicitantes Atendidos (5)	Colocación (6)	Cobertura (6/4)
1995	9	11	195	17,838	29,142	1,754	9.8
1996	15	23	586	22,413	28,716	8,024	35.8
1997	23	49	1,845	66,726	75,237	18,288	27.4
1998	32	88	5,308	233,663	200,264	72,323	31.0
1999	32	123	7,705	355,901	301,243	102,734	28.9
2000	32	144	8,757	343,262	288,068	106,029	30.9
2001	32	135	6,463	276,159	281,347	79,071	28.6
2002	32	154	6,780	251,480	305,603	84,777	33.7

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

4.5 Talleres para Buscadores de Empleo ²⁹

El objetivo principal de estos talleres es dotar a los buscadores de empleo de técnicas adecuadas para ofrecer su fuerza de trabajo para que logren conseguir un empleo. Es importante destacar que en muchas ocasiones se detecta que las personas si están calificadas, pero tienen dificultades para emplearse en alguna actividad productiva, por lo que con una orientación adecuada ampliarán sus posibilidades para obtener un empleo.

Los talleres se realizan en los Servicios Estatales de Empleo de las entidades federativas y en las oficinas de empleo del D.F. Son impartidos por personal que tiene habilidad para manejar grupos y transmitir conocimientos e inquietudes a los participantes. La duración de estos talleres es de dos a tres horas.

La temática de los talleres está estructurada en cuatro módulos:

Módulo I. Entrevista y Selección. Aquí se analizan actitudes personales; cómo enfrentar la entrevista y actitudes hacia las pruebas de selección. En este apartado se fomenta una mentalidad positiva en los participantes, es decir, se trabaja con su autoestima. Se indica la importancia de la apariencia personal, se sugiere que cuando se busque trabajo se cuide la manera de vestir, el peinado, maquillaje, modales, la manera de caminar, la voz y el lenguaje, ya que todo esto conforma la tarjeta de presentación del individuo.

²⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Talleres para Buscadores de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

En cuanto a la entrevista, se señala la importancia de enfrentarla con seguridad y optimismo, ya que estas entrevistas tienen la finalidad de obtener información general del candidato, para conocer sus aptitudes y actitudes, y así seleccionar a los candidatos más idóneos para un puesto de trabajo determinado.

Se hacen recomendaciones de cómo se presenten los solicitantes a una entrevista de trabajo y que documentos llevar (solicitud de empleo o curriculum vitae y documentos personales y escolares, en original y copia). Asimismo, se les indica que cuando participen en un proceso de selección se mantengan informados acerca de los resultados, con lo que demostrarán interés en el puesto vacante.

Respecto a las pruebas de selección, se indica que su propósito es valorar las habilidades, potencialidades y conocimientos que dice tener el solicitante de empleo.

Módulo II. Documentación Requerida. La importancia de los documentos es avalar lo que decimos ser y saber. Es muy importante contar con original y copia de los documentos básicos: acta de nacimiento, certificado de estudios, identificación personal oficial, copia de domicilio, cartilla del Servicio Militar (en el caso de los varones) y cartas de recomendación. También es necesario llevar a una entrevista una solicitud de empleo o curriculum vitae, los cuales contienen datos personales, familiares, experiencia laboral, sueldo pretendido y disponibilidad para iniciar actividades, etc.

Módulo III. Dónde y cómo buscar empleo. Se indican los diferentes medios que existen para la búsqueda de empleo: anuncios en periódico, revistas especializadas, bolsas de trabajo públicas y privadas, directorio telefónico, familiares y amigos.

Asimismo, se sugiere al participante que investigue aquellas empresas o instituciones que cubran sus intereses laborales. Se les indica que en la búsqueda de empleo deberán distribuir su tiempo, elaborando una agenda de actividades y horarios, que deben evitar el incumplimiento de citas y trámites, así como llevar un registro de sitios visitados y sus resultados.

Módulo IV. Cómo conservar el empleo. En este módulo se indica que una vez conseguido un empleo, la persona debe esforzarse por conservarlo. Por lo cual se deberá observar una actitud positiva, cumpliendo con las actividades asignadas, cumplir con el reglamento de la empresa o institución, la importancia de saber trabajar en equipo, asistir puntualmente y evitar faltar al trabajo, ser creativo, discreto y no caer en actitudes negativas.

El siguiente cuadro muestra que en el periodo considerado, el número de eventos y participantes ha crecido significativamente.

Cuadro 15
Talleres para Buscadores de Empleo

Año	Eventos	Variación %	Participantes	Variación %
1995	170		2,634	
1996	735	332.4	12,645	380.0
1997	2,294	212.1	30,665	142.5
1998	4,080	77.8	50,955	66.2
1999	4,520	10.8	55,003	7.9
2000	5,413	19.8	68,602	24.7
2001	5,046	-6.8	60,633	11.6
2002	5165	2.3	58,932	-2.8

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

4.6 Programa Chambatel ³⁰

El programa Chambatel ha sido diseñado para complementar y fortalecer los distintos instrumentos de vinculación que operan los Servicios Estatales de Empleo en todo el país.

El servicio que se otorga a los usuarios es a través de un centro de atención telefónico, basado en tecnología de punta (uso de computadoras). Las personas marcan el número telefónico del programa Chambatel y las llamadas son atendidas por personal calificado en consejería de empleo. Este servicio es gratuito.

Para la operación del programa, se cuenta con una base de datos de las vacantes que ofrecen las empresas a través de Chambatel. Asimismo, se cuenta con un sistema informático que contempla la captura de información general del usuario: nombre, fecha de nacimiento, sexo, escolaridad, dirección, experiencia laboral y habilidades de los solicitantes

³⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos del Programa Chambatel*. Documento Interno. México 2001

y en el caso de las empresas (vacantes, sueldo, etc) para que en forma automática el sistema en pantalla, despliegue información de vacantes de acuerdo al perfil del solicitante.

Una vez localizadas las vacantes se le informa al usuario las características de la vacante (nombre de la empresa, ubicación, sueldo, etc) y se le pregunta si le interesa, si está interesado se le proporciona el teléfono, el nombre y horario de la persona con la cual puede solicitar una entrevista. Al buscador de empleo se le dan algunas opciones de empleo, solicitando que informe al centro de atención el resultado de dichas entrevistas y, en caso de que las vacantes ya estén ocupadas o no se cumpla el perfil solicitado por la empresa, se le indica que puede llamar nuevamente.

A través de campañas de promoción de este programa (radio, televisión y promoción impresa) se reciben llamadas de solicitantes y de empresas. Cabe señalar que el sistema informático está diseñado para dar seguimiento de las vacantes (alta y baja), lo que permite actualizar la base de datos. Se da seguimiento para conocer la colocación de buscadores de empleo. El seguimiento es vía telefónica tanto a empresas como a solicitantes. Asimismo, se hace hincapié cuando se atiende a un solicitante o a una empresa de que es muy importante que informen cuando logren conseguir un empleo o las vacantes de la empresa sean cubiertas ya sea por este medio o por algún otro, para mantener la base de datos actualizada.

Este programa inició actividades en el D. F. en febrero de 2001 y en el transcurso del año se fueron incorporando algunas otras entidades federativas, de tal manera que para el mes de diciembre, se estaba operando en 24 estados y para el año 2002 sólo un estado no participaba en esta acción.

Con la implementación de este programa se ha atendido un total de 302,619 llamadas telefónicas y se han boletinado 71,640 vacantes. Asimismo, se ha incrementado la colocación en un 67% respecto del año anterior.

Cuadro 16
Programa Chambatel

Año	Llamadas atendidas (1)	Solicitantes enviados (2)	Empresas Participantes (3)	Vacantes ofrecidas (4)	Solicitantes colocados (5)	% (5/4)
2001	104,382	88,131	4,055	37,697	17,700	47.0
2202	198,237	129,704	4,299	33,943	29,584	87.2
Total	302,619	217,835	8,354	71,640	47,284	66.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de Internet:
http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/chambatel2001 y 2002.htm

Se observa un índice alto de colocación; sin embargo, la colocación básicamente se da en puestos de trabajo de nivel operativo, ya el número de vacantes de mayor calificación es pequeña.

4.7 Programa Chambanet

Es un servicio de bolsa de trabajo en Internet que la STPS implementó en esta administración, para que las empresas y buscadores de empleo tengan información del mercado de trabajo. De esta manera, las empresas podrán registrar y publicar sus vacantes de empleo y contactar a los candidatos que tengan el perfil adecuado para cubrir sus vacantes. Los solicitantes podrán dar de alta sus datos personales y perfil escolar y laboral, así como consultar las vacantes que sean de su interés.

La operación de este programa esta a cargo de la STPS en coordinación con los gobiernos de los estados a través de los Servicios Estatales de Empleo, ubicados en todas las entidades federativas.

El servicio no tiene ningún costo. Asimismo, es importante señalar que si las personas interesadas en utilizar este servicio no tienen acceso a Internet, se pretende en un futuro inmediato que en todas las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo esté disponible una computadora que permite el acceso a esta modalidad, así como personal que oriente al usuario en la utilización del equipo de cómputo.

Este programa inició operaciones en 2002. Para el mes de diciembre todas las entidades federativas lo operaban. En ese año 2,585 empresas ofertaron empleos por este medio, se registraron 50,793 personas y se ofrecieron 33,937 vacantes, logrando colocarse 10,764 personas.

La cobertura de colocación significó 31.7% (relación de colocados entre vacantes). Sin embargo, si se analiza la consulta de buscadores de empleo que ascendió a 521,034, resulta una cobertura muy baja. Lo anterior indica que las opciones de empleo son muy pocas para la población que busca un empleo, o que las personas, requieren de una mayor capacitación o calificación para poder cubrir las vacantes que se ofrecen, pero también se considera necesario la implementación de mecanismos para que se ofrezcan un mayor número de vacantes.

Cuadro 17
Programa Chambanet

Año	Empresas Registradas (1)	Personas Registradas (2)	Vacantes (3)	Visita a las vacantes de empleo (4)	Colocados (5)	Cobertura (5/3)
2002	2,585	50,793	33,937	521,034	10,764	31.7

Fuente: Elaboración propia con base en información de Internet:
http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/chambanet12001 y 2002.htm

Este mecanismo ha permitido que tanto empresas como desempleados accedan a un empleo en forma rápida y gratuita.

4.8 Periódico Mi Chamba ³¹

Es un periódico quincenal de ofertas de empleo que la STPS pone a disposición de la población en general.

En esta publicación se incluyen vacantes que las empresas ofrecen a través del programa Chambanet. Se clasifican según escolaridad (saber leer y escribir, primaria, secundaria, carrera comercial y/o técnica, preparatoria y profesional).

En el Distrito Federal se publican vacantes de todas las delegaciones políticas y del estado de México. Las vacantes contienen información del puesto, ubicación de las empresas, el perfil solicitado (edad, sexo y experiencia), número de vacantes, el nombre de la persona con la cual se solicita una entrevista y su número telefónico.

³¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Periódico Mi Chamba*. Publicación quincenal de ofertas de empleo. Año II, No. 30, primera quincena de enero de 2003.

Es importante señalar que en la publicación se incluyen vacantes donde los empresarios estarían dispuestos a contratar personas con alguna discapacidad. Asimismo, contiene un apartado destinado para dar a conocer en cada número las características generales de un puesto determinado, por ejemplo, chofer repartidor, guardia de seguridad, secretaria, etc.

El periódico se distribuye en forma gratuita, en dependencias de la STPS, en las unidades delegacionales del Servicio de Empleo del Distrito Federal y algunos centros comerciales.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Conclusiones y Recomendaciones

- En el país antes de la década de los setentas, no se había instrumentado ninguna política específica de empleo por parte del Estado, sólo se habían implementado medidas aisladas. No existía una política de empleo definida y global en materia de empleo ya que no se contemplaba dentro de la estrategia de desarrollo económico del país. La política económica estaba enfocada principalmente a alentar la expansión económica que no incluyó acciones específicas definidas en materia de empleo. Empero por las dimensiones que iba adquiriendo el problema ocupacional llevaría al Estado, en la década de los setentas a instrumentar una verdadera política de empleo y dentro de ésta a definir una nueva concepción de los servicios de colocación.
- El comportamiento observado en los niveles de empleo, remuneraciones y productividad en el periodo 1995-2000 puede considerarse positivo al observarse una dinámica aunque pequeña creciente; sin embargo, a partir de 2002 esta tendencia se revierte, se observa que la economía no crece (PIB igual a 0.9), hay pérdida de empleos, y un deterioro en los ingresos que repercute en el nivel de vida de la población en general. Lo cual indica que el problema del desempleo es cada vez mayor, que una parte importante de la población que ha sido desplazada del sector formal o que no ha podido ingresar a éste, realice actividades en el sector informal de la economía. Como consecuencia de esta problemática el Gobierno Federal ha implementado acciones encaminadas a disminuir dicha situación; sin embargo, las acciones de capacitación y colocación de trabajadores, no han sido suficientes ya que aunado a la problemática de desempleo existente, año con año se incorpora un número importante de personas que ingresan por primera vez al mercado de trabajo. Por lo anterior se considera necesario que se instrumenten políticas de empleo que verdaderamente impacten dichos niveles de desempleo, las cuales deben ser instrumentadas dentro de una política global en materia de empleo.

- Una política de empleo global implica considerar todos los sectores de la economía, especialmente al sector agrícola, ya que es el menos atendido, y entre otras razones, dicho sector de la población tiende a desplazarse hacia las ciudades y genera un mayor desempleo.
- Al implementar nuevos mecanismos de vinculación para atender a la creciente población que se incorpora al mercado de trabajo o a la necesidad que tienen los trabajadores desplazados por falta de capacitación, es necesario no perder de vista las transformaciones que se dan en el comportamiento del mercado laboral, como consecuencia de la competitividad de las empresas y de los cambios tecnológicos.
- En la presente Administración (2000-2006) se han instrumentado nuevos programas de vinculación los cuales obedecen a los cambios tecnológicos del mercado de trabajo. Al respecto, estos mecanismos son un medio útil para encontrar empleo. Sin embargo, existen algunos inconvenientes en estos mecanismos, como por ejemplo, las vacantes que se ofertan, que básicamente son de media o baja calificación, ya que muchas empresas y generalmente las empresas grandes cuentan con sus propias áreas de recursos humanos y ahí es donde promueven puestos de mayor calificación, no obstante que se realizan esfuerzos por captar vacantes de mayor calificación.
- Cabe señalar que uno de los problemas más serios para la inserción al mercado de trabajo de algunos sectores de la población es la falta de capacitación, ya que si bien es cierto que hacen falta empleos, también hacen falta trabajadores capacitados para desempeñar los que existen. Es importante destacar que el país cuenta con una importante infraestructura de capacitación.
- Asimismo, se requiere una adecuada coordinación entre los planes de estudio de las instituciones educativas y el aparato productivo, ya que

muchas veces se capacita a la población en áreas diferentes a las necesidades reales de la planta productiva, por lo que los técnicos y profesionistas una vez concluidos sus estudios no tienen opciones de empleo, acordes a su formación profesional.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Bolsa de trabajo

Oficinas que proporcionan uno o más de los siguientes servicios del mercado de trabajo: a) servicios de vinculación de ofertas y solicitantes de empleo, b) servicios que consisten en emplear a trabajadores a fin de que estén disponibles para otros posibles empleadores y c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo.

Buscador activo de empleo

Persona en edad de trabajar que busca incorporarse a alguna actividad económica.

Búsqueda de empleo

Es un proceso de búsqueda de información sobre el mercado de trabajo.

Capacitación

Proceso de enseñanza-aprendizaje que facilita el desarrollo de conocimientos, habilidades y hábitos de trabajo sobre una ocupación, un puesto de trabajo o una unidad de competencia laboral.

Colocación

Inserción de un trabajador en el mercado laboral como resultado de las actividades de los intermediarios tales como los Servicios Públicos de Empleo.

Demanda

La demanda se define como el deseo y la posibilidad de pagar una suma de dinero por alguna cantidad de un bien o servicio en particular.

Desempleo

Los desempleados comprenden a todas las personas en edad de trabajar que durante el periodo de referencia no tuvieron trabajo, se encuentran disponibles para trabajar o que buscan trabajo.

Empleo

El empleo es una actividad que produce un ingreso o que confiere el derecho a participar en un ingreso colectivo. El empleo debe ser una actividad cuyo producto esté admitido social y legalmente. Es preciso que entre el trabajador y el empleador se establezcan unas relaciones bien definidas y que haya libertad y movilidad del individuo.

Mercado

El mercado se define en términos de sus fuerzas fundamentales de la oferta y la demanda y no se refiere necesariamente a algún lugar geográfico o físico determinado. Se dice que existe un mercado cuando los compradores que desean intercambiar dinero por un bien o servicio se ponen en contacto con los vendedores que desean intercambiar bienes o servicios por dinero.

Mercado de factores

Es aquel donde se compran y venden los factores de la producción. El análisis de estos mercados indica la manera en que se determinan los precios de los factores productivos, por lo tanto, proporcionan explicación acerca de la distribución del ingreso entre dichos factores.

Mercado de trabajo

El mercado de trabajo como un caso particular del mercado de factores en el que los salarios, sueldos y condiciones de empleo, se determinan dentro del contexto de la oferta y la demanda.

Oferta

Se refiere a un grupo de fuerzas del sistema económico que de manera conjunta determinan el precio del mercado y la cantidad que se comercia de un

determinado bien o servicio, estando las otras fuerzas agrupadas bajo la demanda.

Población desempleada objetivo

Subconjunto de la población económicamente activa que incluye a las personas de 16 años o más, que se encuentran sin trabajo, están disponibles para trabajar y buscan trabajo.

Población económicamente activa

La población económicamente activa comprende todas las personas en edad de trabajar de uno u otro sexo que proveen, durante un periodo de referencia específico, la oferta de trabajo para la producción de bienes y servicios, tal como ha sido definido por el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas.

Población económicamente inactiva

Es el total de individuos en edad de trabajar menos la fuerza de trabajo, es decir, la población en edad de trabajar que no desarrollan ninguna actividad remunerada.

Población subempleada objetivo

Persona de 16 años o más, que en su actividad principal perciben ingresos mensuales menores a dos salarios mínimos de la zona económica específica y/o laboran menos de 35 horas a la semana de manera involuntaria.

Políticas activas del mercado de trabajo

Según la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), las medidas activas persiguen la rápida reinserción de la mano de obra y el desarrollo de nuevas destrezas y oportunidades de empleo para los trabajadores. Incluyen servicios propios de las bolsas de trabajo, servicios de información sobre el mercado laboral, programa de formación y reciclaje, asistencia para el desarrollo de pequeñas empresas y otros planes para la creación de empleo.

Servicio Público de Empleo

Se trata de una red de oficinas públicas que proporcionan servicios de intermediación laboral y que podrían proporcionar también información sobre el mercado de trabajo, programas de ajuste del mercado laboral y prestaciones por desempleo.

Subempleo

Son trabajadores que no cubren un número suficiente de horas de trabajo, o aquellos que tienen una tasa de rentabilidad por hora de trabajo inferior a la normal, en razón de una baja productividad o de trabajar por salarios inferiores a los normales. Pueden ser también aquellas personas que estén buscando empleo o estén disponibles para un trabajo adicional.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. Facultad de Economía, UNAM. Junio 2001. México. Grupo Editorial Esfinge.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Apoyo al Empleo. 3 de abril de 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Bases del Programa Nacional de Empleo 1978-1982. Grupo Intersecretarial para la programación del empleo y la productividad. Julio 1978.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Conoce tu Secretaría. Origen, misión y estructura. Colección de bolsillo. Vol. 1.1. Impreso en México. Segunda Edición, noviembre 1999.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000. Impreso en México, 1996.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Previsión Social en México. Cuadernos laborales No. 37. Unidad Coordinadora de Políticas y Estadísticas del Trabajo. México 1988

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ley Federal del Trabajo. 12ª. Edición. 1996.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Consejería de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Comité Ejecutivo de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Ferias de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Programa Chambatel. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Sistema Estatal de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Talleres para Buscadores de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988. Impreso en México. Agosto 1984.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1989-1994. Impreso en México 1989.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Empleo 1980-1982 (Proyecto). Síntesis. Comisión Consultiva del Empleo. Noviembre 1979.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. México, 2001.

P. Thuy, E. Han Sean y D. Price. El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante. Colección Informes OIT No. 55

Stiglitz, Joseph E. La Economía del Sector Público. Segunda Edición 1995, publicado por Antoni Bosh Editor

Internet:

[Http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/chambatel2001_y_2002.htm](http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/chambatel2001_y_2002.htm)

[Http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/chambanel2002.htm](http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/chambanel2002.htm)