



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“INCIDENCIA SOBRE EL DESEMPLEO DE LOS
PROGRAMAS DE APOYO AL EMPLEO EN MÉXICO
1995-2004: CASOS BÉCATE Y BOLSA DE TRABAJO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

LIC. ABRAHAM APARICIO CABRERA

DIRECTORA: DRA. MERCEDES PEDRERO NIETO



México, D. F.

Junio 2006.



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.

*Para:
Yazmín,
Montserrat
y Emilio.*

Agradecimientos

Deseo aprovechar esta página para hacer un reconocimiento explícito a todos aquellos que con su ayuda directa o indirecta han contribuido para el feliz término de esta investigación.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca económica recibida durante cuatro semestres (2005-1, 2005-2, 2006-1 y 2006-2) como parte de su programa de formación de científicos y técnicos.

A las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), en particular a la Dra. Judit Bokser Misses, coordinadora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, y al Dr. Roberto Moreno Espinosa, coordinador de la Maestría en Gobierno y Asunto Públicos, por el apoyo académico y administrativo que recibí durante el tiempo que estuve inscrito como maestrante en dicho Programa.

A la Dra. Mercedes Pedrero Nieto por su atinada dirección durante el proceso de investigación, y a quienes fueron lectores de la tesis en diversos momentos de su elaboración: Dra. Cristina Bayón, Dra. Bertha Lerner, Dra. Carmen Solórzano, y Dr. Ricardo Uvalle, por sus valiosas observaciones que contribuyeron a perfeccionar el documento.

A todos los profesores de las diversas asignaturas y seminarios de la maestría que contribuyeron a mi formación.

A mi esposa, Yazmín, y a mis hijos, Montserrat y Emilio, por prescindir en algunos momentos del esposo y el padre, para que yo tuviera el tiempo y espacio necesarios para mis estudios de maestría.

A los amigos que dejé de frecuentar, por su anuencia; y a quienes mi mala memoria omite, por su indulgencia.

Te Deum, a la Fortuna y al Azar, por serme favorables.

Gracias.

*Wohin denn ich? Es leben die Sterblichen
Von Lohn und Arbeit; wechselnd in Müh' und Ruh
Ist alles freudig; warum schläft denn
Nimmer nur mir in der Brust der Stachel?**

Hölderlin

* ¿Pero yo, adonde iré? Los mortales viven del salario y del trabajo, y son felices alternando labor y descanso.
¿Por qué sólo en mi pecho anida este aguijón que no descansa nunca?

Índice

Resumen y Abstract	1
Introducción	2

Capítulo 1

Desempleo y Política Laboral: Aspectos Teóricos y Aplicación al Caso de México

1.1 El Desempleo como Asunto Público: Consecuencias Sociales.....	11
1.2 La Política Pública Laboral: el Gobierno Frente al Desempleo.....	16
1.3 El Desempleo en México: Conceptos Fundamentales	21
1.4 Implementación de la Política Laboral en México: Aspectos Generales.....	29

Capítulo 2:

Programas de Apoyo al Empleo en México

2.1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	39
2.1.1 Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate).....	40
2.1.2 Proyectos de Inversión Productiva (PIP's).....	43
2.1.3 Empleo Formal.....	43
2.1.4 Jornaleros Agrícolas.....	44
2.1.5 Migratorios.....	45
2.1.6 Repatriados Desalentados(REDES).....	46
2.1.7 Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.....	47
2.2 Programas Institucionales de Vinculación.....	47
2.2.1 Bolsa de Trabajo del SNECA	48
2.2.2 Ferias de Empleo	49
2.2.3 Talleres para Buscadores de Empleo	50
2.2.4 Periódico “Mi Chamba”	50
2.2.5 Reuniones del Sistema Estatal de Empleo	50
2.2.6 Chambatel	51
2.2.7 Chambanet	51
2.2.8 Centros de Intermediación Laboral	51
2.2.9 Abriendo Espacios (Chambapar)	52

2.2.10 Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá	52
2.2.11 Observatorio Laboral	53
2.3 Bolsa de Trabajo y Bécate en el Contexto de la Política Pública Laboral.....	54

Capítulo 3

Incidencia Sobre el Desempleo de los Programas de Apoyo al Empleo en México 1995-2004: Casos Bolsa de Trabajo y Bécate

3.1 Tendencia del Desempleo en México 1995-2004.....	57
3.2 Resultados de los Programas Bolsa de Trabajo y Bécate 1995-2004.....	59
3.3 Especificación, Cálculo y Resultados del Modelo.....	63
3.4 Interpretación de los Resultados.....	71
3.4.1 Interpretación Técnica.....	71
3.4.2 Interpretación en Términos de Política Laboral.....	73

Conclusiones, Sugerencias y Líneas de Investigación Futuras

Conclusiones.....	76
Sugerencias.....	79
Líneas Futuras de Investigación.....	81
Glosario	83
Anexo Estadístico.....	86
Anexo 1: Tasas Complementarias de Desempleo.....	96
Anexo 2: Artículos 537, 538 y 539 de la Ley Federal del Trabajo.....	98
Anexo 3: Proceso de Vinculación entre Empresas con Vacantes y Personas que Buscan Empleo en el Distrito Federal.....	103
Anexo 4: <i>Memorandum</i> de Entendimiento entre los Gobiernos de México y Canadá Relativo al Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos Temporales y Normas de Operación.....	107
Bibliografía.....	118

Resumen

Entre 1995 y 2004 la tasa de desempleo en México ha tenido dos claras tendencias: a reducirse (1995-2000) y a incrementarse (2001-2004). Uno de los objetivos fundamentales de las políticas activas de mercado laboral es la reinserción de desempleados en un puesto de trabajo en la economía formal. En México, los dos programas más importantes para este fin son el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate) y el servicio de vinculación laboral Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo. Esta investigación demuestra que existe una correlación negativa, estadísticamente significativa, entre la tasa de desempleo abierto y los resultados de estos dos programas, lo que significa que son instrumentos exitosos para la reducción del desempleo. Las conclusiones de la investigación señalan que la tendencia al alza del desempleo es un indicador de que estos dos programas no están siendo explotados adecuadamente, lo cual puede explicarse, entre otras razones, por la reducción en el presupuesto asignado a Bécate.

Palabras clave: México; Desempleo; Políticas Activas Mercado de Trabajo; Política Laboral;

Abstract

Between 1995 and 2004 the unemployment rate in Mexico has two different trends: decrease (1995-2000) and increase (2001-2004). One of the most important targets of active labour market policies is the reinsertion of unemployed people in to a new job of formal economy. In México, the most significant institutional programs to help job seekers are the Training Scholarship Program for Unemployed Persons (Bécate) and the Employment Bureau (Bolsa de Trabajo) of National Employment Service. This research shows that there is a statistical significant negative correlation between unemployment rate and the outcome of Bécate and Bolsa de Trabajo, this means that they are successful institutional programs in order to reduce unemployment rate. The conclusions of the research to point out that the elevated trend of joblessness indicate that these programs are not exploiting appropriately, and this can be explicated, fundamentally, in the budget diminution of Bécate.

Key words: México; Unemployment; Active Labour Market Policies; Labour Policy.

Introducción

Las siguientes páginas describen los aspectos fundamentales de la presente investigación: el marco teórico y conceptual; el planteamiento del problema; los objetivos y delimitaciones; la hipótesis que se pretende comprobar; la estructura capitular y de contenido; y una nota sobre aspectos metodológicos.

Marco Teórico y Conceptual de la Investigación

Definir quien es un desempleado no es un asunto sencillo, pues el concepto va más allá de simplemente no tener trabajo, además de que no existe una única causa de esa inactividad (véase capítulo 1). Sin embargo, es preciso contar con alguna definición “operativa” de desempleado, siendo la más usual la propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la cual nos ceñimos y que en términos generales considera como desempleadas a las personas que no cuentan con actividad alguna que les proporcione ingresos, que buscan trabajo activamente y están disponibles para iniciar un trabajo al momento de encontrarlo.

Asimismo, debemos reconocer que los desempleados son un grupo social heterogéneo. Mientras que algunos desempleados pueden contar con recursos que les permitan subsistir sin percibir ingreso alguno mientras buscan oportunidades de empleo que consideren aceptables, esta no es una alternativa posible para los grupos de la sociedad de más bajos recursos, quienes requieren de manera apremiante de un ingreso para su subsistencia, por lo que deben recurrir a subemplearse o a las actividades informales.

El desempleo es un problema multidimensional que puede ser abordado desde distintas perspectivas. En esta investigación recurrimos a un modelo econométrico para la comprobación de la hipótesis, no obstante, este ejercicio técnico se complementa con el análisis sociológico y de políticas públicas del desempleo.

El desempleo merece ser estudiado porque genera condiciones o es un catalizador para otros problemas sociales como la pérdida de capacidades, la caída en el consumo, la economía informal, la concentración del ingreso, la emigración, la desintegración familiar, la delincuencia y afectaciones de tipo psicológico. Partiendo de esta postura, es que el desempleo se considera como un asunto público.

Una de las alternativas para hacer frente al problema del desempleo es la implementación de políticas públicas articuladas, que son actividades de fomento y propiciatorias de las condiciones para que los grupos de interés involucrados (empleados, desempleados, sindicatos, empleadores) participen activamente en la solución de este problema.

Dentro de ese conjunto de políticas, la política pública laboral se encarga de atender los asuntos relacionados con el mercado laboral, incluyendo la participación de sus actores y el diseño de una legislación que permita el eficiente funcionamiento de las instituciones laborales para la solución de conflictos en el mundo del trabajo.

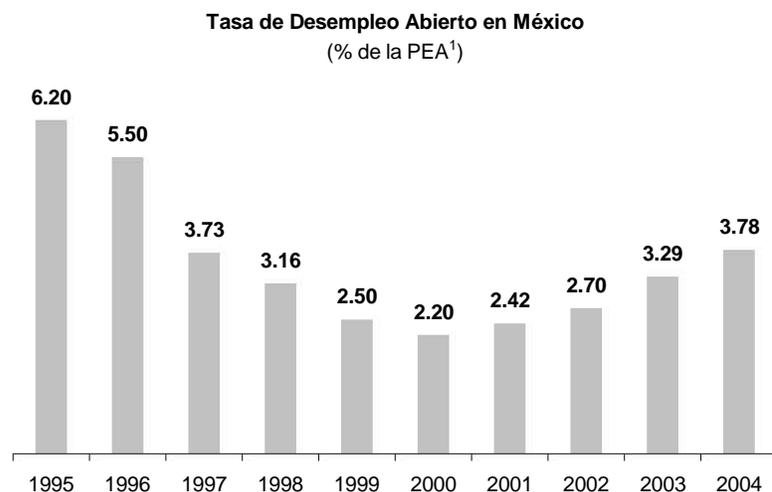
En el universo de la política pública laboral, destaca el papel de las políticas activas del mercado de trabajo (ver capítulo 1), las cuales se distinguen por su carácter anticipatorio a la situación del desempleo, tratando de contrarrestar los efectos negativos que sobre el empleo puedan tener cambios en las condiciones económicas o tecnológicas. Las políticas activas también incluyen medidas que, una vez que los trabajadores han perdido su empleo, procuran su rápida reinserción (o inserción si se busca un primer empleo) en el mercado de trabajo.

Esta investigación se centrará en evaluar el tipo de incidencia que este tipo de políticas activas ha tenido sobre los niveles de empleo en México durante el período 1995-2004. La evaluación resulta pertinente, pues las políticas activas no siempre tienen los efectos deseados, ya sea por limitaciones de la propia política (cobertura, recursos) o por factores ajenos a ella (crisis económica). Además, si la política es instrumentada en un contexto de escasez de puestos de trabajo y bien remunerados, entonces los programas de apoyo al empleo pueden llegar a convertirse únicamente en paliativos que “mantienen ocupados” en cursos de capacitación a los desempleados, y generan ilusorias expectativas de mayores ingresos.

Planteamiento del Problema de Investigación

En las sociedades en desarrollo contemporáneas, como la mexicana, predominan los empleos de corta duración, mal remunerados y que aportan poco al bienestar de las personas y sus familias. A este problema de la baja calidad del empleo se agrega el de quienes que carecen de uno, es decir, de los desempleados.

En México, el desempleo alcanzó en 1995 su nivel más alto desde que se tiene registro de este indicador (1987), como consecuencia de la crisis económica desatada por la devaluación del peso en diciembre de 1994. Con la posterior recuperación de la economía, el desempleo registró una tendencia descendente a partir de 1996 que se prolongó hasta el año 2000, pero a partir de 2001 el desempleo se ha incrementado cada año.



1/ Para el concepto de PEA véase capítulo 1.

Fuente: INEGI y STPS. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

El aumento del desempleo observado a partir de 2001 es producto de múltiples variables, siendo una de la más importante de ellas el lento ritmo de crecimiento de la producción. La economía mexicana tuvo una ligera recesión en 2001 al registrar el Producto Interno Bruto (PIB) Real un descenso de 0.2%, y una lenta recuperación en 2002 (0.8%) y 2003 (1.4%). Para el bienio 2004-2005, la producción de la economía registró un comportamiento más favorable al crecer 4.2% y 3.0% respectivamente, sin embargo, el desempleo no sólo no se redujo o mantuvo, sino que registró un incremento constante.

Este resultado nos obliga a buscar explicaciones que permitan comprender la evolución del desempleo en México, que como queda claro, ya no está totalmente ligado al desempeño de la producción. Uno de los elementos que pueden contribuir a explicar el comportamiento del desempleo en México se encuentran la política laboral seguida por el gobierno, especialmente luego de la crisis financiera de 1994-1995.

¿Cómo ha contribuido la política pública laboral, en particular las políticas activas de mercado de trabajo, para reducir los niveles de desempleo en México entre 1995-2004? Esta es la pregunta que da origen a nuestra investigación.

Algunos trabajos que abordan el caso de México son los de Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995c); Ramos y Chiquiar (1999); Samaniego (2000 y 2000a) y Analítica Consultores Asociados, S. C. (2004). Como se ha podido comprobar a lo largo del desarrollo de esta investigación, los programas de apoyo al empleo, que son elementos fundamentales dentro de las políticas activas del mercado de trabajo, contribuyen a explicar, al menos en parte, el incremento del desempleo en México a partir de 2001.

El tema general de esta investigación (desempleo y política laboral) ha sido abordado desde diferentes perspectivas por estudiosos de la economía, la sociología y las políticas públicas. La relación entre política laboral y desempleo ha sido ampliamente estudiada desde el punto de vista teórico y empírico por los economistas¹.

Entre los trabajos relacionados con programas de apoyo al empleo y el desempleo, podemos citar los trabajos de Álvarez (1996 y 1998), Fina (1999 y 2001), González de Lena (1999), Pérez Ortiz (1990), Rösner (1998), McLaughlin (1992), así como algunos documentos de la CEPAL (2001), la OIT (2000 y 2004) y la OCDE (1996 y 1999), que muestran evidencia empírica de algunos países.

En particular vale la pena mencionar que Layard, Nickell y Jackman (1996:82-95) realizaron un ejercicio de corte transversal con datos de 20 países, en el cual explican el comportamiento de la tasa de desempleo promedio (1983-88) como función de sus estructuras institucionales y del grado de desinflación. Entre las variables institucionales, estos autores tomaron en cuenta el gasto en políticas laborales activas, encontrando que, si todos los demás factores considerados permanecen constantes, un aumento de 1% en dicho gasto reduce la tasa promedio de desempleo en 0.13 puntos porcentuales. Aunque no es exactamente el mismo ejercicio que esta investigación se propone, podemos ver que la correlación negativa encontrada por estos autores coincide con la hipótesis de esta investigación.

¹ Algunos autores dedicados al tema son Hernández Laos (2000); Layard, Nickell y Jackman (1996); Lindbeck (1994); Mamermesh y Rees (1984); Márquez (1995); Martín Navarro (1995); Ruesga (2002); y Standing (1999).

Objetivos de la Investigación

Esta investigación tiene por objetivo general conocer el tipo de incidencia que los programas de apoyo al empleo (políticas activas) han tenido sobre los niveles de desempleo abierto en México.

Los objetivos particulares de la investigación son:

- Establecer que el desempleo es un asunto público;
- Analizar la política pública laboral como el medio por el cual el gobierno trata de hacer frente al problema del desempleo;
- Presentar las principales características del desempleo en México;
- Describir las características de los programas de apoyo al empleo implementados en México durante el periodo 1995-2004;
- Evaluar cuantitativamente el impacto de los dos principales programas de apoyo al empleo sobre los niveles de desempleo, mediante un análisis estadístico.
- Señalar logros y retos pendientes que en materia de reinserción de desempleados en un puesto de trabajo aún tiene la política laboral en nuestro país.

Delimitación de la Investigación

Esta investigación no pretende proponer medidas para eliminar el desempleo, sino aportar elementos que contribuyan a su mejor administración (véase capítulo 1). Los niveles de empleo y desempleo en una economía no sólo dependen de la política pública laboral, ya que también están condicionados por el entorno económico, político, social e institucional.

En virtud que el desempleo no es la única forma de subutilización de la mano de obra, existen otras formas dentro de las cuales destacan las denominadas “empleo informal” y “subempleo”. Estas categorías quedan fuera de los objetivos de la investigación, si bien se hacen algunas referencias a ellos a lo largo de la exposición, esto es únicamente con el fin de no desdeñar este importante fenómeno social ligado a la carencia de oportunidades de empleo o al empleo precario.

La delimitación temporal de la investigación es el periodo 1995-2004, por tres razones básicas:

- En 1995 la producción del país cayó 6.2% lo que representó una de las crisis económicas más severas que ha experimentado nuestro país, solamente superada por las recesiones de 1902 (-7.2%), 1930 (-6.6%) y 1932 (-14.8%).²
- Al momento de realizar esta investigación fue posible contar con información definitiva de las variables a utilizar hasta el año 2004, sobre todo las referentes a los resultados de los programas de apoyo al empleo.
- No obstante lo anterior, no dejamos pasar por alto que en 2005 se introdujeron algunas modificaciones en los programas de apoyo al empleo, como por ejemplo el cambio de nombre del programa de becas de capacitación para el trabajo (de SICAT pasó a Bécate). Estas modificaciones son debidamente abordadas en el lugar correspondiente.
- La década comprendida abarca las dos últimas administraciones federales, lo que ayuda a observar la evolución de la política laboral y sus rasgos permanentes ante los cambios no sólo de gobierno (fin de sexenio), sino de partido gobernante (del PRI al PAN).

Hipótesis de Investigación

Siguiendo a Manheim (1988:30,42) en el planteamiento de la hipótesis de investigación partimos de cuatro supuestos básicos:

- Existe una relación de causalidad que va de los resultados de los programas de apoyo al empleo hacia el desempleo. Es decir, los programas de apoyo al empleo determinan los cambios en el desempleo.

² Las fuentes de esta información son las siguientes: 1) para el periodo 1900 a 1959 la publicación Estadísticas Históricas de México, tomo I, en donde los datos del PIB aparecen a precios de 1970. 2) Para el periodo 1960-1979 los datos corresponden al Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) a precios constantes de 1980. 3) para el periodo 1980 en adelante los datos provienen de los indicadores de Oferta y Demanda Global y del Producto Interno Bruto Anual del propio SCNM. Para mayor detalle consúltese la serie histórica del Producto Interno Bruto de México calculada por el INEGI en www.inegi.gob.mx.

- La relación de causalidad (programas→desempleo) no es espuria. Es decir, la covarianza de la causa (programas) y el efecto (desempleo) no se debe a una relación simultánea con un tercer factor.
- El desempleo y los resultados de los programas de apoyo al empleo covarían. Es decir, tienden a cambiar simultáneamente;
- La correlación entre desempleo y resultados de los programas de apoyo al empleo es negativa. Es decir, a medida que los programas de apoyo al empleo aumentan su eficiencia el desempleo tiende a disminuir. Esta misma idea puede expresarse en sentido positivo, diciendo que los resultados de los programas de apoyo al empleo aumentan el empleo.

De este modo, podemos enunciar la hipótesis de la investigación, en general, como sigue:

Si se incrementa el número de desempleados que logran ser colocados en un puesto de trabajo a través de los programas de apoyo al empleo, entonces se observa una disminución en la tasa de desempleo abierto.

Estructura de la Investigación

La investigación se integra de tres capítulos. En el primero se hace una revisión de la literatura acerca de los efectos perturbadores del desempleo sobre el capital humano, la migración, la salud física y mental, el crecimiento de la economía, la distribución del ingreso, la condición de pobreza, la economía informal y la violencia. Luego se hace un acercamiento a la política pública laboral como el instrumento a través del cual el gobierno hace frente al problema del desempleo. El capítulo concluye con una revisión de las características del desempleo y de la ejecución de la política laboral en México.

En el capítulo dos se presentan los elementos fundamentales de los programas de apoyo al empleo instrumentados en México. Si bien se reconoce que el desempleo es un problema complejo y multifactorial, esta investigación se concentra exclusivamente (como variable explicativa del nivel de desempleo) en los programas antes mencionados. Por ello, se describen las características de todos los subprogramas que integran el Programa de Apoyo al Empleo

(PAE) y los esquemas Institucionales de Vinculación Laboral. El capítulo concluye describiendo dentro de la política pública laboral a los dos programas de apoyo al empleo más importantes: Bécate y Bolsa de Trabajo.

El capítulo tres se concentra en la comprobación de la hipótesis de investigación. Inicia presentando la tendencia del desempleo en México, así como los resultados del Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate) y del Servicio de Vinculación Laboral Bolsa de Trabajo en el periodo 1995-2004. Luego se diseña y calcula un modelo estadístico de correlación lineal entre el desempleo (como variable dependiente) y los resultados de Bolsa de Trabajo y Bécate (como variables independientes) especificando las características del modelo propuesto, señalando las restricciones que las series estadísticas imponen.

Finalmente, se exponen los principales hallazgos de la investigación, entre ellos la evidencia empírica de que existe una relación inversa, estadísticamente significativa, entre la tasa de desempleo abierto y los resultados de Bolsa de Trabajo y Bécate, lo que demuestra que estos programas han contribuido a la reducción del desempleo en el periodo de estudio. Sin embargo, estos programas han tenido una cobertura limitada en el contexto de desempleo creciente a partir de 2001.

Las conclusiones resaltan la necesidad de privilegiar al desempleo como problema público, fortalecer el carácter público de la política laboral (participación de desempleados en el diseño de la política) y no castigar presupuestalmente a estos programas de apoyo al empleo que, según nuestra investigación, han demostrado ser una herramienta útil de la política laboral del país.

Se finaliza proponiendo algunas líneas para futuras investigaciones, en particular lo referente a la elevada entrada y salida (rotación) de la PEA en el desempleo, la calidad y tipo de empleos en que son reinsertados los desempleados, la distinción del desempleo por entidad federativa, y las características del desempleo de hombres y mujeres.

Aspectos Metodológicos

Esta investigación fue desarrollada durante cuatro semestres. Se revisó una extensa bibliografía sobre el tema, tanto en aspectos teóricos como de casos con evidencia empírica, los cuales

sirvieron para elaborar el protocolo de investigación, que se modificó conforme iba delimitándose el tema y el objeto de estudio en función de los materiales disponibles.

La existencia de información estadística sobre los programas de apoyo al empleo en México fue fundamental para elegir el periodo de estudio. Para la elaboración de los cuadros estadísticos que se presentan en el cuerpo de la tesis y en el respectivo anexo, fue necesario dedicar un semestre completo a la compilación y construcción de series de tiempo mensuales. En sí, los cuadros estadísticos del anexo constituyen una importante aportación para los interesados en el tema.

Una revisión de los registros administrativos de la STPS acerca de las estadísticas de los programas de apoyo al empleo permitió completar las series estadísticas de desempleados atendidos y colocados en un empleo por los dos programas seleccionados. Las fuentes principales de información fueron los *informes de labores* de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; los *Programas Nacionales de Política Laboral* derivados de los correspondientes *Planes Nacionales de Desarrollo* de las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Por su parte, las estadísticas de las tasas de desempleo fueron tomadas de la extensa base de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Capítulo 1

Desempleo y Política Laboral:

Aspectos Teóricos y Aplicación al Caso de México

Abordar el tema del desempleo dentro del área de gobierno y asuntos públicos es un reto que exige una visión multidimensional. Por ello, debemos tomar en cuenta los aspectos económicos, sociales y políticos que permiten acercarnos al tema y lograr una comprensión adecuada del mismo, como un paso previo para ubicar al desempleo en el contexto de la actuación del gobierno.

En este capítulo se exponen, en la primera sección, las consecuencias que sobre la sociedad tiene el desempleo y que lo convierten en un asunto de interés público. En la segunda sección, se presentan los fundamentos de la política laboral, es decir, la forma en la que el gobierno busca hacerle frente al problema del desempleo.

En la tercera sección, se exponen las principales características del desempleo y los desempleados en México en el periodo 2000-2004; en tanto que en la cuarta sección se abordan los aspectos más relevantes del diseño e implementación de la política laboral en México.

1.1 El Desempleo Como Asunto Público: Consecuencias Sociales

Desde su definición, el desempleo es un asunto complejo. Lejos de constituir una categoría universal y poco ambigua, el concepto de desempleo ha sido objeto de permanentes debates y confrontaciones, como puede apreciarse en el contrastante lugar que ocupa en las políticas públicas.¹

Un elemento fundamental que obliga a definir el desempleo con cuidado, es que es un concepto necesariamente ligado de lo que se entiende, en cada contexto histórico- social, por trabajo. En las sociedades industrializadas contemporáneas, el concepto de desempleo está en función del grado de industrialización y desarrollo económico.²

¹ Bayón (2003:54)

² Gallie y Paugman (2000:18) y Bayón (2003:63-64)

En la experiencia individual del desempleo, éste se define por criterios que van más de allá de “no tener trabajo y estar buscándolo”, sino que problemas como el subempleo, el empleo temporal o las condiciones precarias e inestables de trabajo (aludidas con frecuencia como sector informal) también pueden percibirse como desempleo³, o inclusive puede definirse a los desempleados únicamente tomando en cuenta el criterio de quienes recurren a la seguridad social para obtener prestaciones sociales por desempleo.⁴

Además, como señalan Gallie y Paugam (2000) un factor que impide hacer generalizaciones inmediatas, es que la experiencia del desempleo depende de la naturaleza y las formas de intervención del Estado de Bienestar, ya que los estándares de vida de los desempleados dependerán de qué tan extendido (cobertura) esté el sistema de beneficios por desempleo.

Desde una perspectiva económica, el desempleo se entiende como un desequilibrio del mercado de trabajo. “El equilibrio del mercado de trabajo exige que el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo sea equivalente al crecimiento de la oferta de la misma. Por lo tanto, si la demanda es menor a la oferta las condiciones de la ocupación se deterioran, disminuyendo el número de empleos y/o empeorando las condiciones de trabajo.”⁵

Independientemente del criterio para definir al desempleado, hay acuerdo general en que el desempleo es un fenómeno que tiene efectos perturbadores sobre el individuo y la sociedad. Gallie y Paugman (2000:351) sostienen que el modo en que el desempleo afecta a quien lo padece depende básicamente de tres variables: las características de las instituciones de bienestar social que tienen que ver con el desempleo; los patrones de comportamiento familiar y social definidos por tradiciones culturales; y las condiciones específicas de cada sociedad relativas al desarrollo y reestructuración de la economía.

Un primer efecto del desempleo es que erosiona el capital humano⁶. Layard, Nickell y Jackman (1996:13) afirman que el desempleo erosiona las habilidades de la persona para desempeñarse en su oficio o profesión cuando eventualmente recupere su puesto de trabajo. Las personas más

³ Bayón (2003:63-66)

⁴ Gallie y Marsh (1994:7)

⁵ Pedrero (2002:118)

⁶ El capital humano es una forma de capital intangible que incluye las habilidades y demás conocimientos que los trabajadores poseen o adquieren mediante la educación y la capacitación, y que brinda servicios valiosos para una empresa (y el país) a través del tiempo. *Cf.* Case y Fair (1997: 27, 276)

afectadas por esta erosión de habilidades son aquellas que experimentan el llamado desempleo de largo plazo.⁷

Otro efecto importante es sobre la migración externa e interna (esta última de zonas rurales a urbanas e interurbanas). Si bien los motivos de estos desplazamientos son varios (educación, matrimonio, retiro, desórdenes políticos), la emigración consiste principalmente de traslados de áreas con bajos niveles de oportunidades de empleo e ingreso hacia sitios donde se espera que las oportunidades sean mejores.⁸

Por ejemplo, el gobierno de México reconoce que “la migración de mexicanos al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos, tiene como principal causa la carencia de empleo y la insuficiencia de oportunidades para obtener mejores ingresos. Esto constituye un fenómeno que se ha presentado desde la penúltima década del siglo XIX, cuando se conectaron las vías del ferrocarril de ambos países”.⁹

Si bien numerosos estudios dan cuenta de los impactos del desempleo sobre la salud física y mental, estos impactos son rara vez considerados en el diseño de políticas.¹⁰ La salud de los desempleados se ve afectada básicamente por tres razones: la vivencia del desempleo mismo; la pérdida del ingreso; y los cambios en hábitos de vida.¹¹ Gravelle (1984:297) señala que algunos estudios con sofisticadas técnicas estadísticas han encontrado relaciones positivas en los siguientes casos:

- Desempleo y mortalidad general¹²;
- Desempleo y decesos por causas cardíacas¹³;

⁷ El desempleo de largo plazo es aquel que se prolonga durante 12 meses o más, y se suele medir como porcentaje del desempleo total. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004:206).

⁸ Farooq (1986:23)

⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001b:50)

¹⁰ Por ejemplo, Brenner y Mooney (1983:1135) revisan la evidencia de los efectos del desempleo sobre la salud con el propósito de incorporar dichas estimaciones en el debate de la política económica. Una revisión de las consecuencias psicológicas del desempleo y sus mecanismos en los hombres y las mujeres, puede consultarse en Gallie y Marsh (1994:15-19)

¹¹ Brenner y Mooney (1983:1130, 32)

¹² Brenner, H. (1977) “Health costs and benefits of economic policy” *International Journal of Health Services* 7, págs. 581-623; Brenner, H. (1979) “Mortality and the national economy: A review and experience of England and Wales 1936-1977”. *The Lancet* ii, págs.568-573; Land, K. y M. Felson (1977) “A dynamic macro social indicator model of changes in marriage, family and population in USA 1947-1974”. *Social Science Research* 6, págs. 328-362.

¹³ Brenner, H. (1971) “Economic changes and heart disease mortality”. *American Journal of Public Health* 61, págs. 606-611; Brenner, H. y Anne Mooney (1982) “Economic change and sex specific cardiovascular mortality in

- Desempleo y mortalidad infantil¹⁴; y
- Desempleo y suicidios¹⁵.

Esta última relación es quizá la más investigada. Platt (1984:93-115) realizó una exhaustiva revisión de la literatura que relaciona el desempleo con el suicidio, clasificando los estudios existentes en cuatro categorías:

- Estudios individuales de corte transversal: miden la relación entre el desempleo y el comportamiento suicida de individuos en un punto en el tiempo.
- Estudios agregados de corte transversal: miden la relación entre la tasa de desempleo y la tasa de suicidio en áreas geográficas en un punto en el tiempo.
- Estudios individuales longitudinales: El desempleo de individuos es asociado con el comportamiento suicida en dos o más periodos en el tiempo.
- Estudios agregados longitudinales: El desempleo de grupos es asociado con el comportamiento suicida en dos o más periodos en el tiempo.

El cuadro 1.1 resume la cantidad de artículos revisados por Platt según cada tipo de estudio:

Cuadro 1.1			
Tipo de Estudio	Suicidio	Intentos de Suicidio	Total
Individual corte transversal	13	42	55
Agregado corte transversal	9	2	11
Individual longitudinal	8	1	9
Agregado longitudinal	31	1	32
Total	61	46	107

Fuente: Platt (1984)

Las conclusiones de estos estudios permiten establecer, según Platt (1984:107-111), que las tasas de suicidio entre los desempleados son considerablemente más altas que entre los empleados, y que existe una significativa asociación geográfica entre desempleo y suicidio.¹⁶

Britain 1955-1976". *Social Science and Medicine* 16, págs. 431-442; Bunn, A. (1979) "Ischemic heart disease mortality and the business cycle in Australia". *American Journal of Public Health* 69, págs. 772-781.

¹⁴ Brenner, H. (1973) "Fetal, infant and maternal mortality during periods of economic instability" *International Journal of Health Services* 3, págs. 145-159.

¹⁵ Hamermesh, D. y N. Ross (1974) "An economic theory of suicide". *Journal of Political Economy* 82, págs. 83-99; Marshall, J. (1981) "Political integration and the effect of war on suicide: USA 1933-1976". *Social Forces* 59, págs. 771-785.

¹⁶ Para detalle de la evidencia empírica de los 107 estudios mencionados véase Platt (1984).

Un elevado y prolongado nivel de desempleo puede llevar a la economía a una severa crisis. El consumo de las familias es el motor de las economías, pero el consumo depende del ingreso de las personas, y una parte importante de éste último se obtiene por el empleo. En suma, el crecimiento de la economía depende del consumo, éste del ingreso y éste del empleo, por lo que podemos establecer una asociación entre el desempeño de la economía y los niveles de ocupación (e ingreso) de la población.¹⁷

Autores como Bartels (1982:17-18) y Atkinson (1997) afirman que la magnitud y composición de la fuerza de trabajo y el nivel de desempleo pueden explicar en gran medida el nivel y la distribución del ingreso, porque las situaciones de desempleo, desempleo de largo plazo y empleo inestable tienen un efecto negativo sobre el nivel percibido de bienestar individual.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2000:83) sostiene que para los grupos de ingresos bajos, el desempleo es una condicionante para perpetuar la condición de pobreza, pues su propia condición les obliga a aceptar ocupaciones de baja remuneración que encuentran frecuentemente en la economía informal, limitando por ello su capacidad para salir de la pobreza.

Bayón (2003:55, 69) reconoce que al no contar con la protección social ligada al empleo formal se incrementa la vulnerabilidad (del individuo y/o la familia) a la pobreza, pero advierte que el efecto recíproco entre pobreza y desempleo no debe llevarnos a concluir que ambos problemas necesariamente coinciden, ya que no todos los desempleados ni todos los hogares con un desempleado son pobres.

Si bien el desempleo no es en sí la causa primera o única de la informalidad, genera poderosos incentivos para que aquellos que en el mercado laboral formal no hallan lugar acudan a ese tipo de actividades. Portes (1995:123) define al sector informal como todas las actividades generadoras de ingreso que no están reguladas por el Estado en un medio ambiente social donde actividades similares están reguladas.

Este autor afirma que si bien la informalidad proporciona remuneraciones que no son altas, por lo menos proveen la subsistencia. Los trabajadores informales o subempleados no reciben

¹⁷ Cf. Hall y Taylor (1991), y Dornbusch (1998)

salarios regulares, ni ingresos indirectos por seguridad social, y sus relaciones laborales con los empleadores no están regidas por un contrato.

Además debemos precisar que el hecho que las personas desempleadas recurran a las actividades informales hace que la tasa de desempleo observada (es decir, la registrada por las estadísticas oficiales) sea inferior aún cuando la situación económica en general sea crítica.

La violencia es un fenómeno social con múltiples causas, pero factores económicos como la situación laboral son variables explicativas de gran importancia. En particular, el desempleo puede atentar contra la integración social y generar marginalidad.¹⁸ Al respecto, un estudio sobre Chile sugiere que en la región metropolitana por cada punto porcentual que aumenta el desempleo, los delitos contra la propiedad, hurtos y robos se incrementan 4%.¹⁹

Por otro lado, un estudio hecho por el BID en Nicaragua durante 1997, reveló que 41% de las mujeres que no trabajan en forma remunerada (subempleadas) son víctimas de violencia física grave, mientras que entre las mujeres que trabajan fuera de sus casas y perciben ingresos, este porcentaje se reduce al 10%.²⁰ Esto revela que no sólo es importante contar con un empleo, sino que las condiciones del mismo pueden contribuir a mitigar la violencia que sufren las mujeres dentro de los países en desarrollo.

1.2 La Política Pública Laboral: El Gobierno Frente al Desempleo

Del análisis anterior se desprende que el desempleo constituye un asunto público que demanda el diseño y la aplicación de políticas para la solución o atemperación de sus efectos sobre la comunidad y el individuo. El desempleo es un problema complejo que no es susceptible de soluciones simples, únicas o definitivas, sino de la implementación de políticas que permitan hacerle frente.

En el caso específico del problema del desempleo, las primeras políticas gubernamentales en el mercado de trabajo buscaron atenuar la pérdida de ingresos mediante seguros por desempleo, introducidos durante la primera mitad del siglo XX en varios países como Reino Unido (1911),

¹⁸ Arriagada y Godoy (1999:10)

¹⁹ García, Roberto (1997) *Robo y desempleo*. Fundación Paz Ciudadana. Ensayos sobre delincuencia, visión de los nuevos profesionales. Citado en Arriagada y Godoy (1999:14).

²⁰ BID (1997) *Violencia doméstica*. Informe Especial. Washington. Citado en Arriagada y Godoy (1999:36).

Italia (1919), Alemania (1927), Suecia (1934), Estados Unidos (1935), Canadá (1940) y más tarde España (1961) y Francia (1967).²¹

Con la organización de los grupos de interés involucrados en el mercado de trabajo surgen los sindicatos de patronos (patronales) y los sindicatos de trabajadores, quienes reclaman una participación más activa en la determinación de los objetivos, las metas y los programas públicos de patrocinio al empleo y apoyo a los desempleados.

Siguiendo a Majone (1978:347), una política puede considerarse en última instancia como un curso de acción o inacción. En este sentido, la política laboral es todo lo que se hace o se deja de hacer para regular el funcionamiento del mercado de trabajo, cuyo desequilibrio entre oferta y demanda se refleja en la existencia de desempleo.

Bazúa y Valenti (1995:51-52) afirman que el concepto de *política pública* designa las estrategias de acción que son imputables a los gobiernos en su cotidiano quehacer, frente a la gran diversidad de áreas de problemas o situaciones que sirven al interés público, y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público.

En este sentido, la política pública laboral es el conjunto de estrategias o cursos de acción gubernamentales para hacer frente a los problemas del mercado de trabajo, ya sea por interés público o como respuesta a las demandas de grupos organizados, con el objetivo de dar solución a problemas específicos del ámbito laboral.

Jones (1984) establece que las actividades de política pública pueden agruparse en cuatro grandes etapas que siguen una secuencia lógica: 1) reconocimiento del problema por parte del gobierno; 2) planeación del desarrollo de las acciones de gobierno; 3) implementación de las acciones de gobierno para hacer frente al problema; y 4) evaluación y reelaboración de la política pública según resultados.

De lo anterior, podemos inferir que la política pública laboral es el reconocimiento por parte del gobierno que los problemas laborales (desempleo, salarios, huelgas, etc.) son importantes para la sociedad, lo que lleva a la planeación e implementación de acciones de gobierno para enfrentar los problemas laborales; y que estas políticas requieren una constante evaluación (por

²¹ Cf. Eatwell *et. al.* (1987:895)

parte del propio gobierno y de grupos de la ciudadanía organizados) y reelaboración en función de sus resultados.

Finalmente, en el diseño e implementación de la política laboral se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones. En primer lugar, para que tengan éxito las acciones de gobierno (las políticas) éstas deben estar dirigidas a grupos específicos y no pretender abarcar un universo excesivamente amplio, pues a medida que la acción pública se focaliza es más probable que sus resultados sean más eficientes, lo que no sucede si dispersa sus objetivos.

En segundo lugar, la política laboral debe estar articulada con el conjunto de políticas públicas, como son la social, la educativa, la de desarrollo tecnológico, y la económica. Esto contribuye a que no existan objetivos encontrados entre políticas, de forma tal que la política laboral no tenga como papel principal corregir los efectos dañinos que sobre el mercado de trabajo puedan tener la implementación de otras políticas. La convergencia de objetivos entre políticas es fundamental.

En tercer lugar, la política laboral no busca eliminar el desempleo, sino administrarlo. En términos de política económica, se dice que el desempleo observado (el que se registra en la vida real) debe ubicarse alrededor de la llamada *tasa natural de desempleo*, que es un valor teórico (mayor que cero) que depende del comportamiento histórico del desempleo y de la propia estructura de la economía. De este modo, la administración del desempleo se refiere a que deben tomarse las medidas para reducir el desempleo (o aumentarlo) si se encuentra por arriba (o por debajo) del nivel de la tasa natural de desempleo.²²

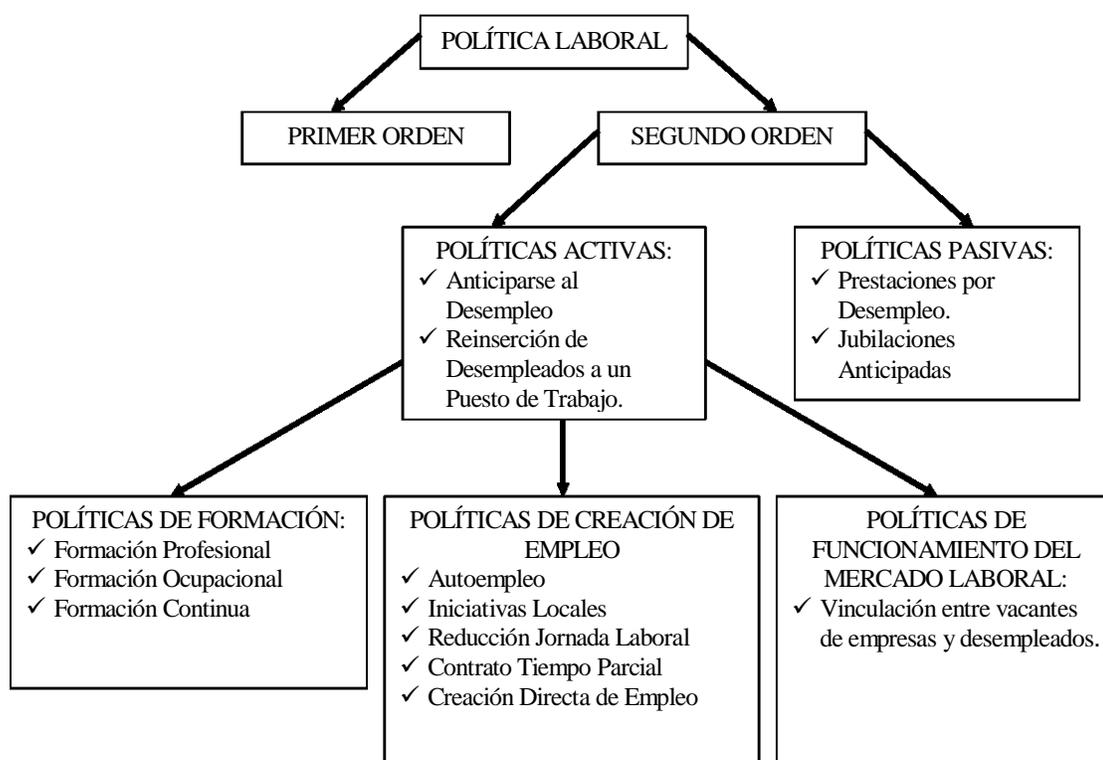
Debido a su complejidad, existen varias formas posibles de clasificar la política laboral. Por ejemplo, Samaniego (2002) distingue entre políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo. En el caso particular de las políticas de mercado de trabajo, esta autora las define como el conjunto de instrumentos y programas, a través de los cuales el sector público

²² La *tasa natural de desempleo* puede calcularse a través de la Ley de Okun, que relaciona la brecha del PIB (diferencia entre el PIB real y el PIB potencial) con la tasa de desempleo observada. Si la brecha del PIB es cero, entonces la tasa de desempleo observada es igual a la *tasa natural de desempleo*. En virtud que una brecha del PIB cero coincide con una tasa de inflación estable, se ha identificado a la *tasa natural de desempleo* con los conceptos de NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) y NAWRU (Non-Accelerating Wage Inflation Rate of Unemployment). Cf. Giorno *et al.* (1995). Para detalles sobre la teoría de la tasa natural de desempleo y la administración del nivel de desempleo véase Dornbusch *et al.* (1998), Eatwell *et al.* (1987) y Hall y Taylor (1991).

interviene en el mercado de trabajo, con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.

Una de las vertientes de estas políticas son las políticas pasivas, que consiste en el otorgamiento directo de prestaciones a la población desempleada con objeto de mitigar los efectos de la pérdida de ingresos. Otra de sus ramas son las políticas activas que pretende ayudar a la población desempleada a encontrar empleo más rápidamente, a reducir el desempleo estructural y a evitar que quienes se encuentran empleados puedan caer en situación de desocupación, así como alentar el crecimiento del empleo (Samaniego, 2002).

También podemos abordar el estudio de la política pública laboral clasificándola en dos grandes grupos como se muestra en el siguiente esquema:



Fuente: Ruesga (2002)

Las *políticas de primer orden* son medidas para modificar la regulación laboral mediante reformas y adecuaciones de los marcos normativos. Las *políticas de segundo orden* promueven

acciones para enfrentar los desequilibrios del mercado de trabajo y se clasifican en políticas activas y políticas pasivas.²³

Las *políticas pasivas* se definen por exclusión (toda política que no es activa) y se caracterizan por su carácter compensatorio ya que tienen por objetivo el mantenimiento de un ingreso ante la situación de desempleo, y entre sus modalidades básicas destacan las prestaciones por desempleo y las jubilaciones anticipadas.²⁴

Las *políticas activas* se caracterizan por tener un carácter anticipatorio a la situación del desempleo, ya que tratan de contrarrestar los efectos negativos que sobre el empleo pueda tener un cambio en las condiciones económicas o tecnológicas; pero una vez que los trabajadores han perdido su empleo, las medidas de política activa procuran su rápida reinserción en un puesto de trabajo. Las políticas activas se subdividen en políticas de formación, políticas de creación de empleo y políticas de funcionamiento del mercado laboral.²⁵

Las *políticas de formación* tienen como fin mejorar la educación de los empleados y, en el caso de los desempleados, facilitar su reinserción en el mercado laboral. La formación profesional comprende las acciones destinadas hacia aquellas personas que dejan el sistema educativo y que no poseen una calificación que les permita insertarse fácilmente en el mercado laboral. La formación ocupacional vincula estrechamente la formación impartida en las escuelas con las necesidades de las empresas. La formación continua se dirige a personas que tienen un puesto de trabajo pero que tienen interés o requieren constantemente mejorar su calificación.²⁶

Las *políticas de creación de empleo* consisten en acciones centradas en incentivar la contratación de determinados colectivos, fomentar el autoempleo y desarrollar iniciativas empresariales. También se consideran en este grupo las acciones de reparto de empleo tales como la reducción de la jornada laboral o el contrato a tiempo parcial bajo diferentes modalidades.²⁷

²³ Ruesga (2002:186)

²⁴ Ruesga (2002:231)

²⁵ Ruesga (2002:188)

²⁶ Ruesga (2002:189)

²⁷ *Ídem.*

Las *políticas de funcionamiento del mercado laboral* se identifican con los servicios de orientación y empleo, y su objetivo es mejorar el sistema de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo. Dentro de estos servicios desatacan los de asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo que contribuyen a facilitar la colocación de los desempleados en las vacantes de las empresas con mayor rapidez.²⁸

1.3 El Desempleo en México: Conceptos Fundamentales

Antes de revisar las características de los desempleados en México se describe cómo es definido el desempleo desde las estadísticas oficiales. En primer lugar, para definir el número de desempleados no se toma el número total de habitantes, sino solamente aquellos que a partir de cierta edad pueden acceder a un puesto de trabajo.

En México, la edad legal para comenzar a trabajar es de 14 años²⁹, pero en las estadísticas de empleo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se considera que una persona puede ser económicamente activa a partir de los 12 años.

Siguiendo el criterio del INEGI, la población total es dividida en dos grupos: los menores de 12 años y los que tienen 12 años y más. Como del total de la población de 12 años y más no todos están disponibles (por diversas razones) para desempeñar un trabajo, se hace una subdivisión de este conjunto en dos grupos: la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población No Económicamente Activa (PNEA).

La PNEA es la población de 12 años y más que no participó en actividades económicas ni eran parte de la población desocupada abierta³⁰. Dentro de este grupo encontramos a personas dedicadas a los quehaceres domésticos, estudiantes, jubilados, pensionados e imposibilitados permanentes para trabajar.

²⁸ Ruesga (2002:191)

²⁹ Artículos 5° y 173 a 180 de la Ley Federal del Trabajo.

³⁰ INEGI y STPS (2004:163) Encuesta Nacional de Empleo; y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995:2). Se entiende por actividades económicas aquellas cuyo propósito fundamental es producir bienes y/o servicios comercializables en el mercado y generar ingresos monetarios y/o en especie.

Un grupo particular de la PNEA son los inactivos disponibles, también llamados desocupados encubiertos, quienes no intentan incorporarse a alguna actividad económica porque consideran que no encontrarán trabajo.³¹

Por su parte, la PEA comprende a las personas de 12 años y más que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada) o formaban parte de la población desocupada abierta.³²

De este modo, en México los desempleados abiertos son las personas de 12 años y más que sin estar ocupadas buscan incorporarse a alguna actividad económica, o que no lo hayan buscado en el último mes por causas ligadas al mercado de trabajo, pero que estén dispuestas a incorporarse a un empleo de inmediato.³³

Los criterios para el diseño de las encuestas de empleo y desempleo en México, son tomados de las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La definición convencional de desempleo de la OIT está basada en tres criterios que deben ser satisfechos simultáneamente: encontrarse sin trabajo (no tener un empleo o autoempleo); estar disponible para desempeñar un empleo o autoempleo; y estar buscando trabajo (realizar acciones para obtener un empleo o autoempleo).³⁴

Las fuentes de información principales para las estadísticas de empleo y desempleo en México son la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) con periodicidad trimestral y anual, y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) con periodicidad mensual, la cual permite conocer el comportamiento del empleo y desempleo en 32 áreas urbanas del país.

Como parte de la mejora en la recopilación de información del mercado laboral, el INEGI decidió revisar de manera integral su esquema de captación de las encuestas de empleo. Esta revisión condujo a partir de enero de 2005 a la aplicación de la nueva Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) con periodicidad mensual.³⁵

³¹ INEGI y STPS (2004:163) Encuesta Nacional de Empleo.

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ Cf. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995:125)

³⁵ INEGI y STPS (2005)

En la ENOE, México optó por los criterios que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) establece para delimitar con mayor claridad a la población ocupada y a la desocupada, y así facilitar la comparación internacional de las cifras de ocupación y empleo. Así pues, la ENOE considera como PEA a las personas de 14 años o más³⁶, pero permanecen los otros criterios.

Finalmente, la cantidad de desempleados puede expresarse ya sea como un número absoluto o como un porcentaje de la PEA. Ésta última forma se conoce como tasa de desempleo abierto (TDA) y se obtiene por medio del siguiente cálculo:

$$TDA = \frac{\text{Desempleados}}{PEA} \times 100$$

El INEGI reconoce que la tasa de desempleo abierto es un indicador limitado debido a las diferentes características que presenta el empleo y el desempleo en México, por lo que calcula otras once tasas complementarias de desempleo, las cuales se consignan en el anexo 1.

De todas las tasas de desempleo que ofrece el INEGI, vale pena resaltar que según el criterio de Banco de México (2004:129) se considera que:

- La tasa de desempleo abierto alternativa (TDAA) incluye a los desempleados encubiertos;
- La tasa de presión general (TPRG) releva la presión sobre el mercado de trabajo; y
- La tasa de desocupación y ocupación parcial menos de 35 horas semanales (TOPD2) incluye al desempleo y al subempleo.

Estas tasas de desempleo serán útiles para la evaluación de los resultados de los programas de apoyo al empleo, ejercicio que se realiza en el capítulo tres.

El cuadro 1.2 contiene un resumen de los principales indicadores del desempleo en México en el periodo 2000-2004:

³⁶ *Ídem.*

Cuadro 1.2

PRINCIPALES INDICADORES DE LA POBLACIÓN DESEMPLEADA EN MEXICO 2000-2004										
INDICADOR	2000		2001		2002		2003		2004	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
POBLACIÓN TOTAL	98,657,727	-	100,051,246	-	101,398,353	-	102,708,248	-	103,999,544	-
POBLACIÓN MENOR DE 12 AÑOS	26,520,190	-	26,474,087	-	26,045,441	-	25,844,928	-	25,877,614	-
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS	72,137,537	100.0	73,577,159	100.0	75,352,912	100.0	76,863,320	100.0	78,121,930	100.0
Hombres	34,410,028	47.7	34,937,948	47.5	35,787,123	47.5	36,571,788	47.6	37,096,063	47.5
Mujeres	37,727,509	52.3	38,639,211	52.5	39,565,789	52.5	40,291,532	52.4	41,025,867	52.5
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	40,161,543	100.0	40,072,856	100.0	41,085,736	100.0	41,515,672	100.0	43,398,755	100.0
Hombres	26,418,355	65.8	26,415,550	65.9	26,888,135	65.4	27,277,029	65.7	28,013,539	64.5
Mujeres	13,743,188	34.2	13,657,306	34.1	14,197,601	34.6	14,238,643	34.3	15,385,216	35.5
POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PNEA)	31,975,994	100.0	33,504,303	100.0	34,267,176	100.0	35,347,648	100.0	34,723,175	100.0
Inactivos disponibles	323,557	1.0	178,157	0.5	276,032	0.8	301,634	0.9	312,442	0.9
Inactivos no disponibles	31,652,437	99.0	33,326,146	99.5	33,991,144	99.2	35,046,014	99.1	34,410,733	99.1
CONDICIÓN DE NO ACTIVIDAD	31,975,994	100.0	33,504,303	100.0	34,267,176	100.0	35,347,648	100.0	34,723,175	100.0
Estudiantes	10,796,389	33.8	11,516,946	34.4	12,176,260	35.5	12,519,897	35.4	12,485,656	36.0
Quehaceres domésticos	16,868,316	52.8	17,418,077	52.0	17,258,985	50.4	17,776,356	50.3	17,030,206	49.0
Pensionados y jubilados	1,224,610	3.8	1,325,579	4.0	1,385,338	4.0	1,447,455	4.1	1,538,604	4.4
Otros inactivos	3,086,679	9.7	3,243,701	9.7	3,446,593	10.1	3,603,940	10.2	3,668,709	10.6
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (% de la PEA)	1.6	-	1.7	-	1.9	-	2.1	-	2.5	-
Hombres (% de la PEA)	1.5	-	1.6	-	1.9	-	2.1	-	2.3	-
Mujeres (% de la PEA)	1.8	-	1.9	-	2.0	-	2.3	-	2.8	-
POBLACIÓN DESOCUPADA ABIERTA POR:										
SEXO	659,388	100.0	687,351	100.0	783,742	100.0	882,475	100.0	1,092,692	100.0
Hombres	407,115	61.7	422,776	61.5	504,977	64.4	560,356	63.5	656,463	60.1
Mujeres	252,273	38.3	264,575	38.5	278,765	35.6	322,119	36.5	436,229	39.9
GRUPOS DE EDAD	-	-	-	-	-	-	-	-	1,092,692	100.0
12 a 14	-	-	-	-	-	-	-	-	6,815	0.6
15 a 29	-	-	-	-	-	-	-	-	705,091	64.5
30 a 44	-	-	-	-	-	-	-	-	251,700	23.0
45 a 59	-	-	-	-	-	-	-	-	108,184	9.9
605 y más	-	-	-	-	-	-	-	-	20,902	1.9
POSICIÓN EN EL HOGAR	659,388	100.0	687,351	100.0	783,742	100.0	882,475	100.0	1,092,692	100.0
Jefe del hogar	152,529	23.1	174,210	25.3	208,297	26.6	228,358	25.9	263,672	24.1
Cónyuge	60,330	9.1	55,288	8.0	61,744	7.9	68,745	7.8	108,969	10.0
Hijos	378,801	57.4	388,929	56.6	445,448	56.8	506,634	57.4	622,853	57.0
Otros	67,728	10.3	68,924	10.0	68,253	8.7	78,738	8.9	97,198	8.9
NIVEL DE INSTRUCCIÓN	659,388	100.0	687,351	100.0	783,742	100.0	882,475	100.0	1,092,692	100.0
Sin instrucción	17,166	2.6	16,619	2.4	13,010	1.7	19,860	2.3	22,236	2.0
Primaria incompleta	50,770	7.7	55,884	8.1	59,370	7.6	66,449	7.5	71,092	6.5
Primaria completa	94,258	14.3	108,030	15.7	125,804	16.1	120,812	13.7	161,169	14.7
Secundaria incompleta y completa	257,883	39.1	236,298	34.4	285,251	36.4	316,924	35.9	390,948	35.8
Medio superior	129,804	19.7	139,776	20.3	136,663	17.4	174,197	19.7	223,972	20.5
Superior	109,507	16.6	130,393	19.0	163,644	20.9	184,233	20.9	223,275	20.4
No especificado	0	0.0	351	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0
DURACIÓN DEL DESEMPLEO	659,388	100.0	687,351	100.0	783,742	100.0	882,475	100.0	1,092,692	100.0
1 a 4 semanas	389,283	59.0	403,838	58.8	448,535	57.2	511,315	57.9	644,410	59.0
5 a 8 semanas	106,453	16.1	124,814	18.2	132,218	16.9	138,893	15.7	156,689	14.3
9 y más semanas	163,652	24.8	158,699	23.1	202,989	25.9	232,267	26.3	291,593	26.7
EXPERIENCIA LABORAL	659,388	100.0	687,351	100.0	783,742	100.0	882,475	100.0	1,092,692	100.0
Con	576,737	87.5	597,485	86.9	695,737	88.8	773,836	87.7	948,826	86.8
Sin	82,651	12.5	89,866	13.1	88,005	11.2	108,639	12.3	143,866	13.2
RAMA DE ACTIVIDAD EN EL ÚLTIMO EMPLEO ^{1/}	439,799	100.0	485,303	100.0	564,813	100.0	611,921	100.0	720,050	100.0
Transformación	110,229	25.1	117,037	24.1	136,922	24.2	171,195	28.0	164,832	22.9
Servicios	182,924	41.6	198,532	40.9	236,879	41.9	224,611	36.7	290,500	40.3
Comercio	73,704	16.8	75,042	15.5	98,839	17.5	109,359	17.9	141,079	19.6
Otros	72,942	16.6	94,692	19.5	92,173	16.3	106,756	17.4	123,639	17.2
MOTIVOS PARA DEJAR EL ÚLTIMO EMPLEO ^{2/}	576,737	100.0	597,485	100.0	695,737	100.0	773,836	100.0	948,826	100.0
Cese	151,450	26.3	192,339	32.2	228,185	32.8	257,269	33.2	313,744	33.1
Trabajo temporal terminado	122,286	21.2	123,499	20.7	141,176	20.3	159,768	20.6	209,806	22.1
Insatisfacción con el trabajo	120,632	20.9	131,658	22.0	140,562	20.2	160,687	20.8	151,070	15.9
Otros motivos	182,369	31.6	149,989	25.1	185,814	26.7	196,112	25.3	274,206	28.9

1/ Considera únicamente a los desocupados que dejaron su último trabajo en un periodo de un año o menos; 2/ Se refiere a los desempleados con experiencia laboral.

Fuente: INEGI y STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

Del cuadro señalado podemos inferir que la mayoría de los desempleados en México comparten las siguientes características:

- En términos absolutos (y porcentuales) hay más hombres desempleados (656 mil) que mujeres (436 mil), sin embargo, debido a que existe mayor PEA masculina que femenina, la tasa de desempleo abierto de las mujeres es superior a la de los hombres.³⁷
- La mayoría de los desempleados (64%) tienen entre 15 y 29 años de edad.
- El 57% tienen la posición en el hogar de hijo y el 24% la de jefe del hogar. Estos datos podrían llevarnos a pensar que más de la mitad de los desempleados son dependientes económicos (es decir, su sustento depende del ingreso monetario de otra persona), pero no debemos olvidar que puede existir un buen porcentaje de hogares en los cuales el ingreso derivado del trabajo de los hijos sea parte fundamental del ingreso total familiar.
- También puede observarse que un alto porcentaje de desempleados (41%) se ubica en los niveles educativos más altos (educación superior y media superior). Esto no es de extrañar pues se ha comprobado que existe una correlación positiva entre ingresos y nivel de escolaridad, lo que implica que el desempleo es una condición por la que se puede “optar” si la persona se cuenta con medios de subsistencia suficientes durante el periodo de espera, lo cuál es más probable a medida que tiene mayor grado de estudios.
- El 60% de los desempleados permanecen en esa condición entre 1 y 4 semanas, es decir, se trata en general, de desempleo de muy corto plazo.
- El 85% de los desempleados cuenta con experiencia laboral.
- El 40% de los desempleados tuvo su última ocupación dentro del sector servicios de la economía (comercio, restaurantes, hoteles, etc.)

³⁷ Recuérdese que la TDA tiene en el denominador a la PEA.

- El 55% de los desempleados entró en esa condición por cese (despido) y por conclusión de trabajo temporal.

Sin embargo, lo más destacado en el periodo 2000-2004 es que la cantidad de personas en el desempleo abierto se incrementó un 66% (de 659,388 a 1'092,6952), registrando las mujeres un incremento mayor que los hombres (de 73% y 61%, respectivamente). A nivel nacional, la tasa de desempleo abierto se ha incrementado casi un punto porcentual, al pasar de 1.6% a 2.5% de la PEA en el periodo de referencia.

No pretendemos hacer un estudio comparativo, por lo que solamente mencionaremos que la tasa de desempleo abierto en México resulta ser muy inferior en comparación con otras economías del continente, en particular las más importantes de América Latina (Brasil y Argentina). Sin embargo, una correcta interpretación de este fenómeno debe toma en cuenta el contexto económico-social en el cual se desarrolla la actividad productiva de cada país, así como a la calidad del empleo que es generado.

Cuadro 1.3: Desempleo en el Continente Americano 2004 (Países Seleccionados)			
País	Desempleados (Miles)	Tasa de Desempleo (% de la PEA)	Edad de la PEA
Argentina (2003)	1,583.6	15.6	15 años y más
Barbados	14..3	9.8	15 años y más
Brasil (2003)	8,640.0	9.7	10 años y más
Canadá	1,233.7	7.2	15 años y más
Chile	494.7	7.8	15 años y más
Colombia	2,766.7	13.6	10 años y más
Costa Rica	114.8	6.5	12 años y más
Ecuador	362.1	8.6	10 años y más
El Salvador	183.9	6.8	10 años y más
Estados Unidos	8,149.0	5.5	16 años y más
Honduras	153.2	5.9	10 años y más
México	1,092.7	2.5	12 años y más
Perú	394.4	10.5	14 años y más
República Dominicana	723.7	18.4	10 años y más

Fuente: <http://laborsta.ilo.org>

El incremento del desempleo en México tiene varias explicaciones. Una fundamental la proporciona Gutiérrez (2002:117) al afirmar que “el crecimiento de la población en edad de trabajar ha sido superior a la creación de puestos de trabajo prácticamente durante las dos

últimas décadas. En otros términos, desde 1982, cuando inició el proceso de reordenación económica y cambio estructural, la oferta de mano de obra ha crecido a tasas absolutas y relativas sustancialmente mayores a las de la demanda (empresarial) de dicho factor.”

En este sentido, Pedrero (2002:119) señala que el crecimiento demográfico de la población en edad de trabajar ha sido acelerado debido a la relativamente reciente reducción de la fecundidad. Las personas que ahora están en edad de trabajar provienen de las generaciones con la más alta tasa de crecimiento registrada en la historia de México.

También debemos resaltar el aumento de la participación femenina en todas las esferas de la vida fuera del hogar, y el hecho de que más miembros de la familia tienen que trabajar para completar el presupuesto familiar frente al deterioro salarial.

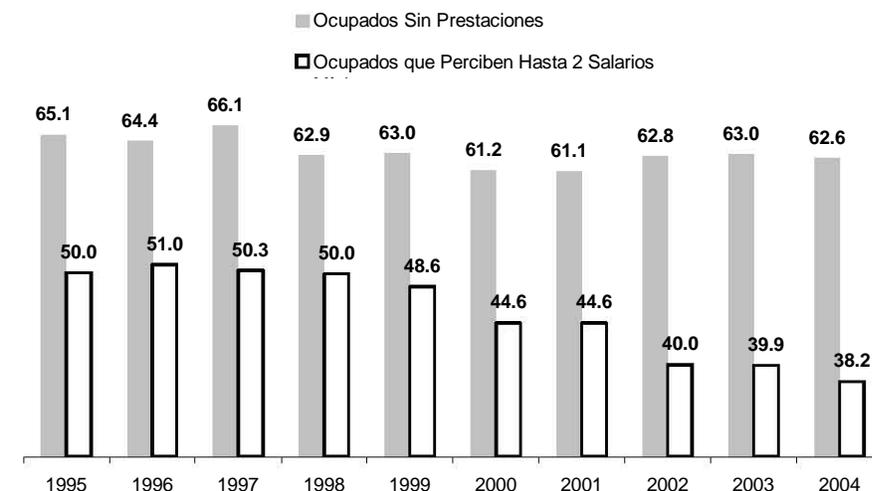
Se puede afirmar que en México, la mayor participación de la mujer en todos los ámbitos, y en particular en la actividad económica, es un fenómeno irreversible que sobresale desde los años setenta ya que la tasa de participación del conjunto de las mujeres mayores de 12 años pasó de 19% en 1970 a 36% en 2002 (Pedrero, 2003:736).

Otra explicación del incremento del desempleo en México puede centrarse no sólo en la cantidad sino también en la calidad del empleo que es generado. Pedrero (2002:120) afirma que el crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo más elevado que el crecimiento de la demanda de trabajadores por las empresas, provoca que proliferen las ocupaciones que las personas tienen que desempeñar con sus propios recursos (autoempleo) o que las condiciones de los empleos existentes y creados se deterioren (empleo precario).

Si bien es cierto que en México la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos, como porcentaje de la población ocupada total, ha disminuido constantemente entre 1995 y 2004, todavía es considerable que cerca del 40% de los ocupados perciben ese nivel tan reducido de remuneraciones. Esto sin duda es un incentivo para buscar un empleo adicional o simplemente para renunciar y buscar una ocupación mejor remunerada, en ambos casos, se genera una fuerte presión sobre el mercado de trabajo. Asimismo, la precariedad del empleo en México queda de manifiesto en el hecho de que más del 60% de la población ocupada no cuenta con prestaciones de seguridad social (ver gráfica 1.1).

Gráfica 1.1

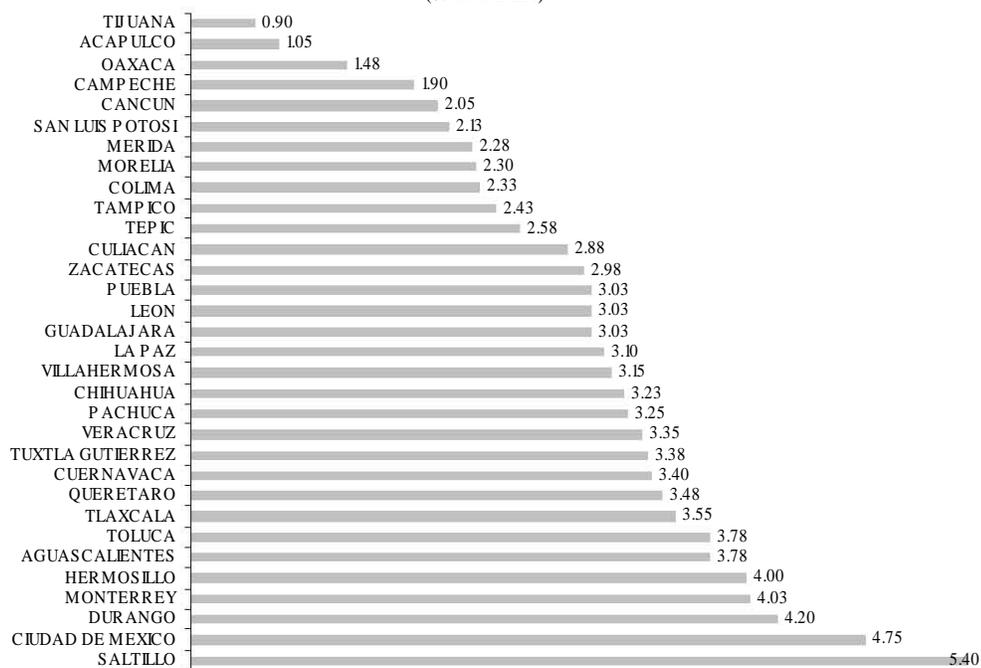
Precariedad del Empleo
(Como % de la Población Ocupada Total)



Fuente: INEGI y STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

Gráfica 1.2

Tasa de Desempleo Abierto 2004
(% de la PEA)



Fuente: INEGI y STPS. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Regresando a los indicadores de desempleo, y limitando la exposición a las áreas urbanas, podemos apreciar que en 2004 las tasas de desempleo abierto más elevadas se registraron en Saltillo, el Distrito Federal, Durango, Monterrey y Hermosillo (ver gráfica 1.2). El intervalo entre la tasa de desempleo más baja (Tijuana) y la más alta (Saltillo) es de 4.5 puntos porcentuales.

Para un diseño adecuado de los programas de apoyo al empleo, la política laboral debe tomar en cuenta el tipo de información presentado en esta sección, pues dichos programas serán más efectivos en la medida que se concentren en las características comunes a la mayoría de los desempleados en el país.

1.4 Implementación de la Política Laboral en México: Aspectos Generales

En el caso concreto de nuestro país, la política pública laboral es ejercida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y sus organismos dependientes, tomando como fundamento legal lo establecido en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo.³⁸

Desde su elevación a rango de Secretaría de Estado en 1941, la STPS ha modificado constantemente su estructura orgánica para adecuarla a las nuevas necesidades que demanda la aplicación de políticas y programas públicos cada vez más especializados, complejos, interinstitucionales y de mayor cobertura.

Sin pretender hacer un recorrido histórico por las diferentes nominaciones que ha tenido el área de la STPS encargada de la política de empleo, en el cuadro 1.4 se presenta la estructura reciente de la STPS en cinco momentos diferentes.

El cuadro citado pretende ilustrar que dentro de la estructura de la STPS fue necesario darle cada vez mayor importancia a la implementación de políticas y programas de apoyo de empleo. El área encargada de esto pasó de ser una subsecretaría con la indefinida denominación de “B” a la actual Subsecretaría de Empleo y Política Laboral, de la cual depende la Coordinación General de Empleo, área encargada de aplicar las políticas activas de mercado de trabajo en todo el país.

³⁸ artículos 523 a 525 de la Ley Federal del Trabajo; y Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2003a: art. 1°)

Cuadro 1.4

Año	Titular	Subsecretaría	Coordinaciones y Direcciones Generales
1989	Secretario	"B"	Unidad Coord. de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo DG de Empleo DG de Capacitación y Productividad DG de Medicina y Seguridad en el Trabajo DG de FCyOST (1)
1997	Secretario	"B"	Coord. de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo DG de Empleo DG de Capacitación y Productividad DG de Seguridad e Higiene en el Trabajo
1998	Secretario	De Capacitación, Productividad y Empleo	Coord. de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo DG de Empleo DG de Capacitación y Productividad
2001	Secretario	De Capacitación, Productividad y Empleo	DG de Empleo DG de Capacitación y Productividad
2004	Secretario	De Empleo y Política Laboral	Coordinación General de Empleo DG de Política Laboral DG de Investigación y Estadísticas del Trabajo

Notas: Si una Coordinación o Dirección General no aparece en momentos posteriores como dependiente de la Subsecretaría, no significa necesariamente que haya desaparecido, sino que pudo haber pasado a depender de otra Subsecretaría o directamente del Secretario.

(1) Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo.

Fuentes: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Informes de Labores*.

La actual Subsecretaría de Empleo y Política Laboral tiene como misión “concertar y conducir una política laboral de Estado, con énfasis en el fomento a la empleabilidad para el bienser (*sic*) y bienestar de las personas, en un marco de equidad en información y oportunidades de trabajo para mejorar su calidad de vida, a través de mejores remuneraciones y protección de su patrimonio”.³⁹ La Subsecretaría tiene como sus principales objetivos los siguientes:

- Que las personas desempleadas más vulnerables sean el centro de las decisiones, modernizando el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNECA)⁴⁰ y transparentando la asignación y ejecución de sus recursos.
- Diseñar, consensuar, legitimar mediante el diálogo social las bases para instrumentar y dar seguimiento a una política laboral de largo plazo;
- Alcanzar un posicionamiento institucional y lograr estándares internacionales en materia de estadísticas del trabajo y previsión social, convirtiendo los datos en insumo útil, tanto para las decisiones de coyuntura, como de largo plazo del SNECA y del sector laboral;

³⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004:32-33)

⁴⁰ Los objetivos institucionales del SNECA y su operación pueden consultarse en el Anexo 2.

- Consolidar un sistema de capacitación para el trabajo que eleve la empleabilidad de los solicitantes de empleo.

Por su parte, corresponde a la Coordinación General de Empleo operar el SNECA y realizar las siguientes acciones relevantes:⁴¹

- Apoyar la formulación y aplicación de políticas, programas y líneas de acción para ampliar las oportunidades de empleo de la población.
- Participar en estudios y diagnósticos de las causas del desempleo y subempleo de la mano de obra.
- Coordinar las acciones para promover directa o indirectamente el aumento de las oportunidades de empleo, incluyendo las relativas al sistema de capacitación para el trabajo;
- Proporcionar asesoría para la colocación adecuada de los trabajadores a través de la coordinación de las oficinas del SNECA a nivel federal y estatal;
- Vincular a los demandantes de trabajo con los patrones que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes hacia los empleos que les resulten idóneos;
- Proponer lineamientos para la prestación del servicio de colocación de trabajadores y autorizar o registrar, según el caso, a las personas, agencias, dependencias, organizaciones o instituciones que se dediquen a ello;
- Informar a las delegaciones federales del trabajo acerca de los estudios, políticas y líneas de acción, así como de los resultados de los programas que en materia de empleo se implanten en las entidades federativas y el Distrito Federal.

De la descripción de las funciones de las dos áreas de la STPS mencionadas, se desprende que tienen como principal objetivo cuidar los niveles de empleo, ya sea reinsertando a los

⁴¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003a: art.14)

desempleados en un puesto de trabajo, ya sea procurando que los que están empleados no pierdan su fuente de empleo, o ya sea procurando que se creen las condiciones adecuadas para una mayor creación de empleos, para lo cual se requiere de una coordinación eficiente de todas las áreas encargadas de los asuntos laborales.

Finalmente, pero no menos importante, es la participación ciudadana en el diseño institucional de la política pública laboral de nuestro país. A partir de febrero de 2001 se constituyó por acuerdo presidencial el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos⁴², el cual es un órgano de consulta, participación y colaboración de los organismos del sector productivo de la sociedad para orientar las políticas públicas. En este Consejo están representados trabajadores, empresarios, académicos y el gobierno federal como lo ilustra el cuadro 1.5.

Entre los objetivos del Consejo podemos citar los siguientes:

- Participar en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y de los programas correspondientes en el ámbito del sector laboral;
- Analizar los problemas de carácter general que afecten al sector laboral y proponer soluciones a los mismos;
- Promover un entorno que favorezca el diálogo y la conciliación entre los factores de la producción y la paz laboral;
- Proponer medidas para lograr la elevación de los salarios reales de los trabajadores y para generar empleos;
- Sugerir acciones que permitan elevar la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas;
- Promover la competitividad de la planta productiva y, por tanto, impulsar los programas de capacitación y adiestramiento;

⁴² Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001)

Cuadro 1.5

MIEMBROS DEL CONSEJO PARA EL DIALOGO CON LOS SECTORES PRODUCTIVOS
INTEGRANTES
Sector Empresarial
Asociación de Banqueros de México (ABM) Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (CANACO) Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR) Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Consejo Coordinador Empresarial (CCE) Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) Consejo Nacional Agropecuario (CNA)
Sector Sindical
Confederación de Trabajadores de México (CTM) Confederación Nacional Campesina (CNC) Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR) Confederación Nacional Ganadera (CNG) Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM) Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) Congreso del Trabajo (CT) Federación Nacional de Sindicatos Bancarios (FENASIB) Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI) Unión Nacional de Trabajadores (UNT)
Gobierno Federal
Banco de México (BM) Instituto de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Secretaría de Economía (SE) Secretaría de Educación Pública (SEP) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Secretaría de Turismo (SECTUR) Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
INVITADOS PERMANENTES
Sector Empresarial
Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB) Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE)
Sector Sindical
Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM) Sindicato de Trabajadores del Infonavit (STINFONAVIT) Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS)
Sector Académico
Colegio de México (COLMEX) Instituto Politécnico Nacional (IPN) Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Gobierno Federal
Comisión de Abasto (CA) Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)

Fuente: STPS (2001)

- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario del Trabajo y Previsión Social, las acciones de coordinación con los órdenes locales de gobierno y las de concertación e inducción con el sector social y el sector privado, para alcanzar las metas de empleo de calidad, autoempleo, capacitación, productividad y competitividad del Gobierno Federal.

Recordemos que este Consejo tiene su antecedente en los llamados “Pactos”, los cuales fueron una instancia fundamental para el reordenamiento y estabilización de la economía después de las crisis de 1982 y 1986. En diciembre de 1987 los sectores obrero, campesino, empresarial y el gobierno suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), a partir de esa fecha hubo otras versiones de los “Pactos” con la misma finalidad de promover la participación de los agentes económicos en el diseño de la política económica, en general, y de la política laboral, en particular.⁴³

De esta manera, se han expuesto en este capítulo las razones por la cuales el desempleo debe ser considerado como un asunto público de la más alta importancia, sobre en todo en contextos como el mexicano en el cual (pese a no registrar tasas de desocupación tan elevadas como otros países de la región) los desempleados acuden a la subocupación o la informalidad ante la imperiosa necesidad de contar con ingresos debido a su condición de pobreza o marginalidad.

En el caso de México, hemos revisado la forma en la cual se calcula la tasa de desempleo abierto y se conocieron algunas de las principales características de la población desempleada durante los primeros años del nuevo siglo.

Hemos visto que el gobierno en general, y en particular el mexicano, trata de hacer frente al problema del desempleo a través de la política pública laboral, en cuyo diseño y determinación de objetivos se cuenta con la participación de casi todos los grupos de interés, pues los desempleados, al no ser un grupo organizado, no están presentes en esta discusión.

Dentro del amplio mundo de la política laboral, las llamadas políticas activas de mercado de trabajo son fundamentales para procurar la rápida inserción y reinserción de desempleados en un puesto de trabajo formal. En el caso de nuestro país, la STPS es la entidad gubernamental

⁴³ Véase Aspe (1993)

encargada de aplicar estas políticas, siendo un componente muy importante de dichas políticas el conjunto de programas de apoyo al empleo.

En el siguiente capítulo se presenta la descripción de estos programas, y se selecciona a los dos más importantes con el objeto de llevar a cabo, posteriormente en el capítulo tres, un ejercicio estadístico que ayude a determinar el tipo de incidencia de dichos programas sobre los niveles de desempleo en México.

Capítulo 2

Programas de Apoyo al Empleo en México

En este capítulo se presenta una descripción general de los diferentes programas de apoyo al empleo que son parte fundamental de la política pública laboral que se aplica en nuestro país. Como se mencionó en la introducción, el análisis de estos programas se limita hasta el año 2004, sin embargo, se incluyen los cambios en las denominaciones y esquemas del programa de becas de capacitación para el trabajo llevadas a cabo en 2005.

En México, la política pública laboral de apoyo a los desempleados se implementa a través de 18 esquemas diferentes que se clasifican en dos grandes grupos:

- El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) que cuenta con siete estrategias, incluyendo una versión microrregiones que opera la STPS en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social.
- Los Programas Institucionales de Vinculación operados a través del SNECA que cuenta con once diferentes esquemas.

Antes de revisar las características de cada uno de estos esquemas, vale la pena reflexionar sobre el hecho que se tengan 18 programas de apoyo al empleo para atender a un universo de poco más de un millón de desempleados que había en México al cierre de 2004. En este sentido puede argumentarse que no todos estos esquemas están dirigidos exclusivamente a los desempleados, sino que también brindan atención a aquellas personas que por primera vez se incorporan al mercado de trabajo y a los que aún estando ocupados buscan cambiarse de empleo o conseguir uno adicional.

De este modo, podemos decir que estos esquemas de apoyo al empleo están enfocados, en general, para atender a por lo menos 43 millones de personas (la PEA y los inactivos disponibles) que en distintos momentos pueden llegar a requerir de algún tipo de servicios de los que ofrecen estos programas.

La idea de contar con numerosos esquemas es lograr una cobertura amplia, al menos en cuanto a publicitar los programas, de modo que los interesados puedan acercarse fácilmente a los beneficios de estos esquemas. Además, como se verá más adelante en este capítulo, algunos esquemas están relacionados entre sí, por ejemplo los esquemas Migratorios y Agrícolas Temporales a Canadá, o los programas de Repatriados Desalentados y Bécate.

Sin embargo, no podemos perder de vista que varios de estos programas sólo se distinguen por el medio de comunicación que se utiliza (teléfono, Internet o impreso), por lo que puede existir algún tipo de duplicidad ya sea en los registros de la información (si no existe una base de datos única) o en el tipo de operación (atención personal y atención por teléfono), así como dispersión e inconexión de recursos y esfuerzos.

El cuadro 2.1 informa sobre el número de personas que fueron atendidas y el número de personas atendidas que lograron ser colocadas en un puesto de trabajo por todos y cada uno de los programas de apoyo al empleo en 2004.

Las personas atendidas son aquellas que solicitan los servicios de uno o más programas de apoyo al empleo. En el caso que una persona acuda por segunda vez o más a un mismo programa, por ejemplo Bolsa de Trabajo, no se registra dos veces porque sus datos fueron registrados la primera vez en la base de datos correspondiente. Sin embargo, ésta misma persona puede acudir a otro de los programas y entonces se cuenta como una nueva persona atendida. Las personas colocadas son aquellas personas que han logrado ser colocadas en un empleo ya sea por intermediación de alguno de los esquemas de apoyo al empleo.

En conjunto, todos los esquemas de apoyo al empleo atendieron a más de dos millones de personas y lograron colocar en un empleo a más de 580 mil personas durante 2004. Los programas que más personas atienden son Bolsa de Trabajo, Chambatel, Ferias de Empleo, Bécate y Chambanet. Todos estos programas, excepto Bécate, no imponen ninguna restricción para los usuarios, es decir, cualquiera puede solicitar sus servicios ya sea que se presente en las oficinas de empleo del SNECA, en el lugar donde se lleve a cabo la Feria de Empleo, o por medio telefónico o a través de una computadora con acceso a Internet.

Cuadro 2.1

Resultados de los Programas de Apoyo al Empleo Durante 2004

	Personas		Índice de Colocación del Programa ^{3/}	Contribución de Colocados	
	Atendidas ^{1/}	Colocadas ^{2/}		En el Total	En el Grupo
TOTAL (1 + 2)	2,037,827	587,694	28.8	100.0	
1. Programa de Apoyo al Empleo	314,048	206,304	65.7	35.1	100.0
Bécate	198,330	135,881	68.5	23.1	65.9
Proyectos de Inversión Productiva (PIP's)	5,776	5,776	100.0	1.0	2.8
Empleo Formal	58,117	43,015	74.0	7.3	20.9
Jornaleros Agrícolas	34,959	13,204	37.8	2.2	6.4
Migratorios (Canadá Primera Vez)	3,368	1,417	42.1	0.2	0.7
Repatriados Desalentados ^{4/}	0	0	0.0	0.0	0.0
PIP's 2a Generación ^{4/}	0	0	0.0	0.0	0.0
Versión Microrregiones ^{5/}	13,498	7,011	51.9	1.2	3.4
2. Servicios de Vinculación Laboral	1,723,779	381,390	22.1	64.9	100.0
Bolsa de Trabajo	644,209	190,493	29.6	32.4	49.9
Ferías de Empleo	328,755	92,569	28.2	15.8	24.3
Talleres para Buscadores de Empleo	76,631	25,712	33.6	4.4	6.7
Reuniones del Sistema Estatal de Empleo	36,458	12,762	35.0	2.2	3.3
Chambatel	382,704	27,923	7.3	4.8	7.3
Chambanet	197,121	16,549	8.4	2.8	4.3
Chambapar (Abriendo Espacios)	29,978	3,634	12.1	0.6	1.0
Centros de Intermediación Laboral	19,478	1,861	9.6	0.3	0.5
Agrícolas Temporales a Canadá ^{6/}	8,445	9,887	117.1	1.7	2.6
Observatorio Laboral ^{7/}	0	0	0.0	0.0	0.0
Periódico "Mi Chamaba"	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

1/ Son los solicitantes del servicio del programa correspondiente. Una misma persona puede haber solicitado los servicios de más de un programa.

2/ Son las personas que obtuvieron un puesto de trabajo gracias a los servicios del programa de apoyo al empleo correspondiente.

3/ El índice de colocación (IC) se obtiene de dividir el número de personas colocadas (C) entre el número de personas atendidas (A): $IC = (C \div A) \times 100$. Es una medida de eficacia del programa.

4/ Estos programas iniciaron su operación a partir de febrero de 2005.

5/ El Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) atiende a la población que radica en espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país. Dentro de este programa operan las estrategias Bécate, Jornaleros Agrícolas, Migratorios y PIP's.

6/ La fuente reporta que se atendieron 11,839 personas y se colocaron 10,708 desempleados. Sin embargo, estas cifras se ajustaron para excluir a los atendidos y colocados dentro del esquema Migratorios del PAE y de la versión Microrregiones.

7/ Inició operaciones en marzo de 2005.

n.d. = No disponible.

Fuente: Presidencia de la República (2005) "5° Informe de Gobierno". Anexo Estadístico. Págs. 132-138.

En cuanto al número de personas colocadas en un empleo, destacan los esquemas de Bolsa de Trabajo, Bécate, Ferias de Empleo y Empleo Formal. Vale la pena mencionar que algunos programas, como PIP's y Empleo Formal, tienen un índice de colocación bastante alto, incluso del cien por ciento, lo que significa que son completamente eficaces desde el punto de vista de colocar en un empleo a las personas que acuden a solicitar sus servicios. Sin embargo, el número de personas que atienden suele ser muy reducido debido a los requisitos para gozar de sus beneficios (algún proyecto productivo o baja del IMSS, por ejemplo). Estas características se describen más adelante.

Lo que puede concluirse del cuadro 2.1 es que Bolsa de Trabajo y Bécate son los dos programas de apoyo al empleo que más personas logran colocar en un puesto de trabajo, ya sea que se evalúen dentro del total de los 18 programas o como parte del grupo al que pertenecen (PAE o Servicios de Vinculación Laboral). Así pues, en 2004 Bécate contribuyó con el 23.1% y el 66% del total de colocados en un empleo, dentro de los 18 esquemas y dentro del PAE, respectivamente. Por su parte, Bolsa de Trabajo contribuyó con el 32.4% y 50% del total de personas colocadas en un empleo, dentro de los 18 esquemas y dentro del PAE, respectivamente.

Por esta razón, la presente investigación se concentrará exclusivamente en los efectos que sobre los niveles de desempleo abierto en México han tenido los resultados de Bécate y Bolsa de Trabajo. Pero antes de ello, es conveniente conocer las generalidades de todos los esquemas de apoyo a desempleados, lo que se hará en las siguientes secciones.

2.1 El Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El PAE constituye un instrumento de política activa de empleo considerando la problemática que enfrentan los desempleados o subempleados para incorporarse o mejorar sus oportunidades en el mercado laboral. El objetivo general del PAE es incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada¹, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie en función de sus características y las del mercado laboral.²

Como ya se mencionó, el PAE se conforma de siete estrategias para alcanzar sus objetivos y lograr un mayor impacto en términos de empleo. Estas estrategias están dirigidas a atender los requerimientos y necesidades que en materia de empleabilidad manifiestan explícita o implícitamente diversos grupos de la población. A continuación se exponen las generalidades de cada una de estas estrategias.

¹ Para fines del PAE, se entiende por población subempleada las personas de 16 años o más que en su actividad principal perciben ingresos mensuales insuficientes (*sic*) para su sustento y el de su familia y/o laboran menos de 35 horas a la semana de manera involuntaria. Cf. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005:99). No obstante la poca precisión de ingresos insuficientes en el decreto citado, en la Encuesta Nacional de Empleo 2004 (pág. 164) se menciona que los ingresos insuficientes son los ingresos inferiores al salario mínimo que recibe la población ocupada.

² Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003b:10)

2.1.1 Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate antes SICAT)

Bécate inició sus operaciones en febrero de 2005³ adecuando los objetivos del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) que había arrancado en 2002 en sustitución del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) el cual estuvo vigente desde 1984.

PROBECAT nació como parte de los programas emergentes de empleo que trataron de responder a la demanda social en el contexto de una crisis económica en aumento, y facilitar los procesos de reajuste estructural y de la mano de obra desplazada.⁴

El objetivo original del PROBECAT fue incorporar a los trabajadores que perdieron su empleo por los efectos de la crisis dentro de un esquema de capacitación, mediante un sistema de becas que, sustentado en los requerimientos de las áreas estratégicas de la economía, estuviera orientado al aprovechamiento eficaz de las oportunidades de empleo existentes, así como la de las generadas por la reactivación de la economía.⁵

Los objetivos específicos de Bécate son incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación laboral de corto plazo (1 a 6 meses, de acuerdo al esquema o programa de capacitación) para que obtengan la calificación y cuando sea el caso posibilite la certificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de su acceso al empleo.⁶

Los cursos de capacitación se realizan a petición expresa del sector empresarial y pueden llevarse a cabo en las propias instalaciones de las empresas o en planteles educativos (CONALEP, CECATIS, etc.). Las empresas interesadas deberán diseñar los contenidos temáticos del curso de acuerdo con sus requerimientos, impartir el curso con sus propios instructores o cubrir los honorarios de los instructores contratados por Bécate y proporcionar material de capacitación de acuerdo con las necesidades del curso.

³ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005:98-128)

⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995c: 8, 23, 25)

⁵ *Ídem.*

⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005:99)

Asimismo, Bécate busca apoyar a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requiere fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas.⁷

Para lograr sus objetivos, el programa Bécate se basa en seis esquemas y una prueba piloto, cuyas características generales se presentan en el cuadro 2.2, el cual detalla los beneficios que ofrecen estos esquemas y si son cubiertos por la empresa participante o por el gobierno:

Cuadro 2.2

Beneficios	Esquemas de Capacitación del Programa Bécate						Prueba Piloto
	Basada en normas de competencia laboral	Orientada en competencia laboral	Mixta	En la práctica laboral	Para el autoempleo	Productiva	Vales
Pago de instructores	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	No aplica
Materiales que se consumen en el proceso de enseñanza aprendizaje	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	No aplica
Servicios de capacitación (inscripción, colegiatura, otros)	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	A cargo del Programa Bécate
Beca de 1 a 3 salarios mínimos de la región durante el curso(*)	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate
Ayuda de transporte (9, 12 o 15 pesos diarios) de acuerdo a la zona económica	No aplica	No aplica	No aplica	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate
Seguro de accidentes	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate
Servicio médico de primer nivel	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo de la empresa participante	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate	A cargo del Programa Bécate

(*) Entre 1 y 6 meses en el ejercicio fiscal, conforme al esquema y programa de capacitación.
Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005:100)

El esquema de *capacitación basada en normas de competencia laboral* se orienta a elevar la calificación con fines de certificación de desempleados aprovechando la infraestructura de las empresas, obligándose la misma a contratar cierto porcentaje de los que aprueben los cursos.⁸

El esquema de *capacitación orientada en competencia laboral* se distingue del esquema anterior en que se aplica cuando no existe la infraestructura y condiciones necesarias dentro de la empresa para impartir la capacitación.⁹

⁷ *Ídem.*

⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004b:17)

⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004b:18)

La *capacitación mixta* se refiere a cursos de capacitación de uno a tres meses, realizados a petición expresa del sector empresarial para satisfacer sus requerimientos específicos de personal calificado. Las empresas son las encargadas de diseñar los contenidos temáticos de los cursos e impartirlos con sus propios instructores, obligándose a la contratación de por lo menos el 70% de los egresados del curso.¹⁰

La *capacitación en la práctica laboral* se orienta a apoyar y promover la capacitación en el lugar de trabajo para generar experiencia laboral de los desempleados a través de su ocupación productiva en las empresas, en grupos de hasta 25 beneficiarios en un mínimo de cinco empresas.¹¹

El esquema de *capacitación para el autoempleo* apoya a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orienta a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas. Los cursos son eminentemente prácticos y se imparten en planteles educativos o instalaciones que reúnan las condiciones necesarias para desarrollar la capacitación.¹²

La *capacitación productiva* funciona a través de grupos entre 15 y 25 beneficiados que deseen capacitarse técnica o administrativamente para iniciar o fortalecer una actividad productiva por cuenta propia, necesariamente ligada a un proyecto productivo identificado, integrado y sustentable, independientemente de la fuente de financiamiento.¹³

Finalmente, el esquema de *vales de capacitación* está dirigido a desempleados que requieran reconvertir, fortalecer o complementar sus conocimientos y aptitudes laborales, mediante vales económicos que cubren los costos de inscripción, colegiaturas y materiales hasta un máximo de seis meses en instituciones educativas privadas.¹⁴

¹⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004b:19)

¹¹ *Ídem.*

¹² Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004b:21)

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005:102)

2.1.2 Proyectos de Inversión Productiva (PIP's)¹⁵

Dentro del PAE se contemplan los Proyectos de Inversión Productiva (PIP's) cuyo objetivo central es propiciar las condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables, con posibilidades de crecimiento integral, apoyados con recursos presupuestales, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.

En 2005, cada proyecto productivo era apoyado hasta con \$15,000.00 (quince mil pesos), por cada persona participante, y hasta \$75,000.00 (setenta y cinco mil pesos) cuando el número de integrantes del proyecto es de por lo menos cinco personas.

Dicha cantidad sólo se puede destinar para la adquisición de herramientas, equipo y maquinaria, que se canaliza a los beneficiarios a través de un esquema de comodato. La comprobación del recurso se hace en un plazo no mayor a 30 días naturales. La entrega del recurso no necesariamente se hace en una sola exhibición.

Este esquema da prioridad a la población que reside en microrregiones o cuya posibilidad de incorporación al aparato productivo es limitada tanto en caso de subempleados como desempleados, incluyendo personas con capacidades diferenciadas, adultos mayores y profesionistas en condiciones de desventaja económica y con interés en desarrollar un proyecto productivo para generar y/o consolidar sus proyectos de inversión productiva.

2.1.3 Empleo Formal¹⁶

Este esquema vino a sustituir al Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE). Empleo Formal tiene por objetivo proveer de recursos económicos para solventar algunos de los gastos básicos en el incurre la persona que está desempleada durante el proceso de búsqueda de empleo.

¹⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003b:32-42)

¹⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003b:43-49)

Este programa está orientado principalmente a la población desempleada del sector formal, es decir, a las personas que han sido desplazadas del mercado de trabajo, que cotizaban a la seguridad social y que se encuentran en proceso de búsqueda de empleo.

Los beneficiarios de Empleo Formal reciben apoyo económico por una única vez durante el año, por un monto de \$1,900.00 (mil novecientos pesos), los cuales podrán destinarse para cubrir gastos de consumo familiar, adquisición de tarjeta telefónica y transportación (pasajes).

El beneficiario debe cumplir con ciertos criterios de elegibilidad como ser desempleado y buscador activo de empleo; haber cotizado por lo menos durante tres meses a la seguridad social; tener 18 años de edad o más; y presentar documentación con la cual se verifique que cumplen con los puntos anteriores (actas de nacimiento de los dependientes económicos, baja magnética del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), documentos emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, etc.).

2.1.4 Jornaleros Agrícolas¹⁷

Este programa vino a sustituir al Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI). El esquema de Jornaleros Agrícolas tiene por objetivo diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan dar transparencia al mercado laboral de la población jornalera agrícola mediante la vinculación directa entre oferentes y demandantes de este tipo de mano de obra, a través de proporcionar apoyos económicos en materia de capacitación y traslado de los lugares de origen hacia las zonas receptoras y viceversa, y con ello contribuir a mejorar las condiciones de movilidad y de trabajo.

El PAE es consciente que en algunas entidades federativas, la infraestructura productiva y las condiciones básicas para la producción agrícola y actividades afines, son insuficientes para atender los requerimientos de empleo de la población rural buscadora de empleo y subempleada que radica en zonas rurales y rurales marginadas. En tal sentido, la demanda de mano de obra y oportunidades de empleo por cuenta propia son escasas o nulas, lo cual obliga a la población que radica en esas zonas a buscar opciones de empleo en otras regiones que presentan un mayor

¹⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003b:49-57)

dinamismo económico, lo que genera un importante flujo de mano de obra agrícola de una entidad federativa a otra.

Sin embargo, el flujo o la movilidad laboral de este grupo de población se da bajo condiciones poco favorables, por lo que es necesario establecer mecanismos que permitan atender aspectos como alimentación, transporte, alojamiento en el lugar al que llegan a emplearse, educación, servicios básicos de salud, y contribuir así al mejoramiento de las condiciones de este grupo de la población.

Los apoyos de Jornaleros Agrícolas están orientados fundamentalmente a entidades expulsoras de jornaleros agrícolas como son Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz, y a aquellas entidades receptoras: Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luís Potosí y Sinaloa. Estos apoyos consisten básicamente en capacitación durante un mes (1 salario mínimo de la zona económica respectiva), ayuda en especie (material didáctico, instructor), traslado en la zona expulsora (hasta \$1,200.00) y traslado en la zona receptora (hasta \$600.00 para cualquier imprevisto que pudiera surgir a su regreso).

Para ser objeto de los beneficios antes descritos, los buscadores de empleo deben demostrar ante el Servicio Nacional de Empleo en las entidades federativas que son jornaleros agrícolas y tener dependientes económicos. Lo anterior se acredita con base en la información que proporciona el interesado en la entrevista con el consejero de empleo y los datos asentados en el registro único. En cuanto al número de dependientes económicos, se acreditan con las actas de nacimiento de los mismos o con una constancia emitida por una autoridad competente en el municipio expulsor.

2.1.5 Migratorios¹⁸

Este programa vino a sustituir al Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior (SAEMLE). El esquema Migratorios tiene por objetivo diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan apoyar la movilidad laboral de la población participante por primera vez en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá,

¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003b:57-66)

mediante ayudas económicas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de trabajo e ingreso de este grupo de la población.

Migratorios tiene su origen en la evidencia de que en una parte importante de los municipios de algunas entidades federativas, la infraestructura productiva y las condiciones básicas para la producción agrícola y actividades afines no es suficiente para atender los requerimientos de la población rural desempleada que radica en dichos municipios; asimismo, las condiciones propias del campo (clima y estacionalidad), necesariamente generan periodos de desempleo durante los cuales los agricultores requieren ingresos para sostener a sus familias. Lo anterior induce a la búsqueda de empleo en otras regiones incluso hacia el extranjero.

Los beneficiarios de Migratorios reciben apoyo económico con el fin de facilitar su movilidad hacia mejores oportunidades de empleo. De igual manera, reciben apoyo económico para cubrir parte de sus gastos de alimentación y hospedaje derivados de los trámites que realizan en la Ciudad de México y para su salida a Canadá. En tal sentido, la STPS otorga un apoyo económico por única vez de hasta \$3,000.00 (tres mil pesos). Para ser objeto de estos apoyos el candidato debe estar registrado en el Sistema de Información de Migrantes al Canadá (SIMICA) y haber realizado todos los trámites que señala la STPS para su salida a Canadá.

2.1.6 Repatriados Desalentados (REDES)¹⁹

Este programa entró en vigor en febrero de 2005 como una prueba piloto en las principales ciudades del país donde se registran los mayores índices de repatriación. Este esquema apoya a las personas repatriadas de Estados Unidos que deseen capacitarse con recursos que les permitan sobrevivir dignamente durante un mes a partir de la fecha de repatriación para luego ser incorporados a un proceso de capacitación del programa Bécate, con duración de uno a tres meses, principalmente en una empresa que emplee al menos el 70% de las personas que concluyan los cursos.

Los objetivos específicos de REDES son desincentivar el interés por regresar a los Estados Unidos; dar certidumbre a los beneficiarios del programa luego de su repatriación; proporcionar los recursos económicos suficientes para que el repatriado pueda vivir en condiciones de

¹⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005: 105-112)

dignidad durante un mes; y contribuir al arraigamiento en el país de los connacionales repatriados.

2.1.7 Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación²⁰

Este programa del PAE entró en vigor en febrero de 2005 con el objetivo de proporcionar mecanismos de ayuda a los participantes en los PIP's iniciados en el periodo 2002-2004, con el fin de conocer su situación y dar seguimiento a las necesidades de capacitación y a las perspectivas del negocio a través de una solicitud por Internet. Con el otorgamiento del apoyo económico también se busca consolidar los empleos generados en la primera etapa de los PIP's.

2.2 Programas Institucionales de Vinculación

Las acciones de vinculación de la política laboral tienen como objetivo que las personas desempleadas y las empresas que tienen puestos vacantes dispongan de mejor y más oportuna información con el fin de acortar los tiempos de ajuste del mercado de trabajo y facilitar la movilidad y la flexibilidad de los agentes participantes para adaptarse a los cambios del entorno productivo.

Esta función de vinculación entre oferentes y demandantes de empleo es de vital importancia en las sociedades contemporáneas, debido a que muchos trabajadores tienen, o pueden tener potencialmente, dificultades para encontrar un nuevo empleo. Tal es el caso de quienes cuentan con una especialidad para la cual no hay demanda en la región, o los que han estado desempleados por largo tiempo, por lo que pueden requerir apoyos económicos para capacitarse en el desempeño de algunas actividades para las cuales hay demanda.

Los apoyos de vinculación que se instrumentan a través del SNECA y la red de oficinas del Servicio Nacional de Empleo en todas las entidades federativas del país, básicamente tienen por objetivos captar y brindar información sobre los puestos de trabajo vacantes, y orientar a las personas que buscan colocarse en un empleo. Todos los programas de vinculación son gratuitos.

Vale la pena mencionar que por la eficiencia de sus programas de vinculación, el SNECA recibió el máximo galardón de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo

²⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005:112-120)

(AMSPE), denominado “*Reconocimiento 2004*”, por la modernización de sus servicios y el rediseño institucional de la política laboral. El SNECA obtuvo la distinción por su innovación y mejora continua durante los últimos cuatro años y en virtud de que sus servicios otorgados registraron una reinversión en su tecnología de información y comunicaciones, así como por el rediseño institucional de la política laboral y el mayor soporte estadístico de la información.²¹

Además, se entregó esa distinción debido a que en los últimos cuatro años se ha incrementado la información disponible, así como la calidad y cobertura en la atención y vinculación a desempleados y subempleados. En particular, se reconoció el amplio abanico de instrumentos orientados al solicitante y que incluso sirven como referente para otros países de la región por su transparencia, cobertura, eficacia, menores costos, nuevos servicios tecnológicos y visión de largo plazo.²²

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el SNECA opera un total de once programas de apoyo al empleo. A continuación referimos brevemente en que consiste cada uno de estos servicios de vinculación.

2.2.1 Bolsa de Trabajo del SNECA

La Bolsa de Trabajo es un servicio personalizado para apoyar a personas que se encuentran buscando empleo. Brinda información sobre oportunidades de trabajo que se ajusten al perfil laboral del solicitante, además cuenta con asesoría de personal especializado en la búsqueda de empleo. Este servicio es totalmente gratuito y está disponible en todo el país a través de las 31 oficinas del Servicio de Empleo en los Estados y en las 16 delegaciones políticas en el Distrito Federal.²³

El esquema de Bolsa de Trabajo es un programa extremadamente útil de la política laboral activa, ya que permite reducir los costos (monetarios y no monetarios) de la búsqueda de empleo tanto para desempleados como para las empresas, es sumamente transparente y contribuye a la administración pública cuenta con información oportuna de la realidad del mercado laboral.

²¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004a)

²² *Ídem.*

²³ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001b)

Para conocer más a detalle la operación de este servicio de vinculación tomamos como ejemplo la Bolsa de Trabajo del Servicio de Empleo del Distrito Federal. El *Manual de Procedimientos de Vinculación Laboral* es el documento oficial que regula el proceso de vinculación entre desempleados y empresas en las oficinas de empleo en las dieciséis Delegaciones Políticas.

En el diagrama de flujo 1 “Atención a Solicitantes” del anexo 3 se presentan el proceso a seguir para brindar la atención al solicitante de empleo ya sea que acuda por primera vez o no a alguna de las oficinas del Servicio de Empleo del Distrito Federal.²⁴

En el diagrama de flujo 2 “Vinculación del Solicitante con Vacantes” del anexo 3 puede verse que una vez que se ha registrado al solicitante de empleo, el proceso de vinculación pasa por el área de Orientación Ocupacional con el fin de orientar y vincular a los solicitantes de empleo a una vacante ofertada por el sector empresarial, acorde a sus conocimientos, habilidades y experiencia laboral que logren cubrir sus expectativas salariales y ocupacionales.²⁵

Los diagramas de flujo 3 “Atención a Empresas” y 4 “Registro de Vacantes” del anexo 3 muestran los procedimientos a seguir para captar los requerimientos de trabajadores por parte de las empresas. El área de Concertación Empresarial de cada Unidad Delegacional del Servicio de Empleo del Distrito Federal se encarga de concertar y establecer mecanismos de vinculación permanentes y oportunos con empresas que conforman el aparato productivo de la Ciudad de México, con el propósito de captar vacantes disponibles y cubrir sus requerimientos de personal.²⁶

2.2.2 Ferias de Empleo

La Feria de Empleo es un servicio gratuito que se brinda desde 1993 y permite reunir en un mismo espacio físico a solicitantes y oferentes en forma masiva en un periodo relativamente corto, reduciendo así tiempos y costos del proceso de reclutamiento y selección de personal para las empresas, y agilizando la búsqueda de empleo para los trabajadores. Su organización se lleva

²⁴ Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003:14)

²⁵ Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003:19)

²⁶ Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003:24, 26)

acabo cuando hay requerimientos insatisfechos de mano de obra, en entidades que cuentan con una red organizada de los agentes del mercado de trabajo.²⁷

2.2.3 Talleres para Buscadores de Empleo

Los Talleres para desempleados son eventos dirigidos a personas que enfrentan dificultades para encontrar empleo. Los Talleres comenzaron a funcionar a finales de 1995 en 15 entidades federativas como un mecanismo de orientación para que las personas busquen empleo de una manera más eficaz. A fin de facilitar su colocación se les proporcionan estrategias para la búsqueda de trabajo, aspectos de presentación personal, elaboración de currículum y análisis de oportunidades de empleo.²⁸

2.2.4 Periódico “Mi Chamba”

Es una publicación gratuita mediante la cual la STPS ofrece información detallada y vigente sobre oportunidades de trabajo con el propósito de apoyar a los solicitantes en la búsqueda de empleo. Su antecedente es el periódico “El Chambeador” que inició su distribución la segunda quincena de julio de 2001. “Mi Chamba” tiene periodicidad quincenal y se distribuye mediante exhibidores en áreas de atención al público en diversos puntos (centros comerciales). Proporciona el nombre de puestos vacantes, la zona donde se encuentran, y los requisitos de edad, experiencia laboral, sexo y nivel de escolaridad que pide cada empresa, contiene en promedio, información de más de 3,500 plazas vacantes.²⁹

2.2.5 Reuniones del Sistema Estatal de Empleo

Las Reuniones del Sistema Estatal de Empleo son eventos periódicos en los que empresas, agencias de colocación y bolsas de trabajo, así como un representante del SEE, intercambian información sobre personas que buscan empleo y sobre puestos de trabajo vacantes. Con estas reuniones se trata de atender, de manera especial, a las personas que afrontan particulares dificultades para insertarse en el mercado de trabajo.³⁰

²⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001b)

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ídem*

³⁰ *Ídem*

2.2.6 Chambatel

Chambatel inició su atención al público el 21 de febrero de 2001. Es un servicio de información vía telefónica sobre oportunidades de empleo, que tiene como objetivo hacer más eficiente y oportuna la vinculación de los buscadores de empleo con las vacantes de trabajo que se generan en el sector productivo. El servicio se ofrece en forma totalmente gratuita y puede ser usado cuantas veces sea necesario. Mediante este servicio se obtiene rápida y oportunamente la información de hasta 3 opciones de empleo que se ajustan con la experiencia laboral y conocimientos del solicitante, lo que permite llamar inmediatamente a las empresas para concertar una entrevista de trabajo y negociar la contratación.³¹

2.2.7 Chambanet

En febrero de 2001 se inauguró el programa Chambanet, con el cual se pone a disposición de empleadores y buscadores de empleo una página electrónica que compila información sobre el perfil de los solicitantes y vacantes de toda la estructura ocupacional, facilitando la vinculación entre oferta y demanda sin costo para sus usuarios. Opera en todos los Estados de la República, y a través de los Kioscos Cibernéticos instalados en Monterrey (dentro de las instalaciones del Metrorey, estación Cuauhtémoc) y en Guadalajara (en el Palacio de Gobierno del Estado de Jalisco, en la Oficina de Atención Ciudadana), las personas consultan las ofertas de empleo de su interés y conocen los requisitos para cubrirlas, así como los datos para establecer contacto con las empresas que las publican, teniendo la opción de imprimir la información.³²

2.2.8 Centros de Intermediación Laboral (CIL)

Son módulos de autoayuda ubicados en las oficinas del Servicio de Empleo en las Entidades Federativas dotados de medios, herramientas y servicios de alta tecnología para el apoyo a los procesos de búsqueda de empleo, cuentan con computadoras y acceso a Internet para la consulta de Chambanet, fax, teléfono y servicios de fotocopiado e impresión. En los CIL las personas

³¹ *Ídem*

³² *Ídem*

pueden consultar las ofertas de empleo disponibles, formular, editar, imprimir y fotocopiar curriculum vitae y comunicarse con las empresas que ofrecen empleo de su interés.³³

2.2.9 Abriendo Espacios (Chambapar)

Fue inaugurado en mayo de 2001 y tiene como función operar un sistema de evaluación de capacidades residuales mediante el cual es posible dictaminar las habilidades con que cuentan las personas con alguna discapacidad o los adultos mayores que buscan integrarse al aparato productivo. Los objetivos son medir las capacidades, habilidades y orientación de las personas con capacidades diferentes, cotejando el perfil del puesto con el perfil individual y encauzar a la población objetivo a la Agencias de Integración Laboral del Sistema Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Nacional.³⁴

2.2.10 Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá³⁵

Este esquema está respaldado por el *Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Canadá*, el cual data de 1974. Este *Memorandum* se rige por el Acuerdo Administrativo Intergubernamental (y sus normas operativas) suscrito en Ottawa el 27 de abril de 1995 (*cf.* Anexo 4), el cual tiene vigencia hasta enero del 2000 o después de dicha fecha, a menos que sea rescindido por cualquiera de las partes mediante notificación por escrito a la otra parte, con al menos tres meses de antelación.

El Programa es una alternativa de ocupación segura y redituable para trabajadores agrícolas mexicanos que se encuentren en periodos de desempleo. El Gobierno de México recluta y selecciona a jornaleros agrícolas o campesinos que cuenten con amplia experiencia laboral en actividades del campo y los envía a trabajar en granjas canadienses, con contratos temporales.

El Programa es totalmente gratuito y está abierto tanto para hombres como para mujeres que cumplan los requisitos siguientes: ser campesino o jornalero agrícola; edad entre 22 y 45 años; una escolaridad mínima de tercero de primaria y máxima de tercero de secundaria; estar casado o en unión libre y de preferencia tener hijos; vivir en una zona rural. El reclutamiento y

³³ *Ídem*

³⁴ *Ídem*

³⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores (1974 y 1995)

preselección de candidatos se realiza en las oficinas del Servicio de Empleo en todo el país. La selección definitiva y los trámites migratorios correspondientes se realizan en la Coordinación General de Empleo.

En el *Memorandum* se establece que la operación del programa está sujeta a revisión anual por ambas partes para su corrección, si fuera necesario, de modo que refleje los cambios requeridos para la administración exitosa del Programa. Así mismo, se establece claramente que cada trabajador y cada empleador firmarán un *Acuerdo de Empleo* bajo las condiciones de empleo del programa.

2.2.11 Observatorio Laboral³⁶

En marzo de 2005, el Gobierno Federal, por conducto de la STPS, puso en marcha el Observatorio Laboral Mexicano, como un instrumento más para apoyar la vinculación con el mercado de trabajo, en especial la vinculación entre la oferta educativa y las necesidades del sector productivo nacional.

El Observatorio Laboral es un servicio público de información gratuita y confiable, al servicio de los estudiantes de educación básica y media superior, así como a sus familias, a las instituciones educativas, a las empresas y a los trabajadores del país.

Los usuarios de computadoras pueden conocer en cualquier momento y lugar, diversos indicadores para 53 carreras profesionales y para más de 1,500 ocupaciones a nivel nacional y por Estado. Los indicadores que pueden consultarse en línea son: salarios, tendencias de crecimiento de las ocupaciones, perfiles requeridos para desempeñarse en una ocupación, características de la contratación, distribución de edades de la población ocupada, y ocupaciones de preponderancia femenina.

También se pueden consultar opciones laborales que se ofrecen en cada región del país, vacantes de empleo actuales, ligas con servicios de vinculación y orientación laboral y evaluaciones prácticas para conocer destrezas y habilidades para desempeñar una ocupación, entre otros datos.

³⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005a)

Por otro lado, el Observatorio Laboral ofrece a los empresarios un diagnóstico confiable sobre el comportamiento y disponibilidad de la fuerza de trabajo por regiones y sectores, y a través de Chambanet, se convierte en un mecanismo para encontrar rápidamente vacantes con el perfil adecuado.

El gobierno mismo se beneficia del Observatorio Laboral ya que permite fundamentar la toma de decisiones para el diseño y modificación de las políticas públicas en materia educativa, económica, migratoria y tecnológica, para generar así una política educativo-laboral y de desarrollo humano de largo plazo. A las Universidades del país les permite diseñar de mejor manera sus planes de estudio e incluso adecuar las carreras que ofrecen a los estudiantes.

2.3 Bolsa de Trabajo y Bécate en el Contexto de la Política Laboral

Una vez que conocemos las características principales de todos los programas de apoyo a los buscadores de empleo, vale la pena hacer algunos comentarios acerca de la forma en la que se insertan los esquemas Bolsa de Trabajo y Bécate en la política laboral del país, tomando como referencia lo expuesto en el capítulo anterior.

El esquema de Bolsa de Trabajo es un programa que se enmarca en las políticas activas de mercado de trabajo, en particular en las llamadas políticas de funcionamiento del mercado laboral, cuyo objetivo es la vinculación entre empresas con vacantes y personas que buscan un puesto de trabajo.

Por su parte, el programa Bécate podría ser considerado como un híbrido de políticas activas y políticas pasivas, ya que, por un lado, ofrece capacitación para el trabajo a las personas desempleadas (política activa), pero por otro otorga un ingreso económico mensual (monto de la beca) durante el proceso de capacitación, lo que tiene características (toda proporción guardada) de una prestación por desempleo (política pasiva).

Como parte del componente de política laboral activa, el programa Bécate se clasifica como políticas de formación, y más específicamente dentro de las políticas de formación ocupacional y profesional. De los esquemas señalados en el cuadro 2.2, los cuatro primeros se consideran de formación ocupacional (normas de competencia laboral; competencia laboral; mixta; y práctica

laboral), en tanto que los tres restantes se consideran de formación profesional (autoempleo; productiva; y vales).

En general, podemos decir que tanto Bécate como Bolsa de Trabajo son instrumentos de la política laboral que buscan atender a un grupo focalizado de desempleados debido a los requisitos para participar en cada uno de los programas. Los jóvenes son una parte importante de la población objetivo del programa, si bien la capacitación no es exclusiva para ellos, lo cierto es que las personas adultas mayores difícilmente se interesan por reciclar sus habilidades aprendidas a lo largo de toda una vida.

Los montos de las ayudas económicas son variados y para distintos fines, pero destacan básicamente los recursos que se destinan al pago de becas de capacitación, cubrir gastos de la búsqueda de empleo y créditos para iniciar actividades de autoempleo. En el caso de las actividades de autoempleo se puede contar con cantidades que oscilan entre \$15,000 y \$75,000; y para gastos en la búsqueda de empleo con \$1,200 (en el caso de jornaleros agrícolas) y \$1,900 en el de buscadores de Empleo Formal. El monto de las becas oscila entre 1 y 3 salarios mínimos generales durante un plazo de 1 a 6 meses.

Las áreas de actividad económica preferente a la que están dirigidos los programas de Bécate y Bolsa de trabajo, aunque no exclusiva, son la industria y el sector servicios, aunque la política laboral no descuida a los desempleados agrícolas a quienes se apoya a través de programas *ad hoc* como el de Jornaleros Agrícolas.

El programa de trabajadores huéspedes que se tiene con Canadá es un ejemplo de lo que, toda proporción guardada, podría intentarse con Estados Unidos, al menos en una primera etapa de un posible acuerdo migratorio más amplio. Los más de 30 años de operación del programa con Canadá lo hacen una experiencia valiosa que no debe menospreciarse. En el anexo 4 se exponen el detalle de los términos en los cuales son contratados los trabajadores agrícolas temporales mexicanos.

Estos programas, en general, demuestran que se puede llegar a establecer una política pública en la cual la participación de las empresas, los desempleados, el gobierno e incluso actores

externos como el gobierno de Canadá, se constituye en un elemento central para el diseño de objetivos, los procedimientos a seguir y la utilización de los recursos públicos.

En el caso del Observatorio Laboral y Chambanet destaca el uso que se hace de la modernidad tecnológica (Internet), lo que demuestra el papel de la información como insumo para la solución de un asunto público como el público.

Lamentablemente, no todos estos programas pueden garantizar que el empleo conseguido no sea precario o de corta duración, e incluso que una vez canalizado a un empleo el nuevo trabajador no cuente con las prestaciones de ley o seguridad social. Asimismo, estos programas tampoco están destinados a aliviar en su totalidad la presión que sobre el mercado de trabajo ejercen grupos de la sociedad como los jóvenes y los subempleados.

Así pues, en este capítulo hemos revisado las características de los programas de apoyo al empleo existentes en México, subrayando lo referente al número de personas que atienden y que logran ser colocadas en un empleo, y del análisis realizado se concluye que Bolsa de Trabajo y Bécate son los dos programas más importantes.

Por ello, en el siguiente capítulo realizaremos un ejercicio estadístico que permita conocer el tipo de incidencia que han tenido estos dos programas sobre el desempleo en México en el periodo 1995-2004.

Capítulo 3

Incidencia Sobre el Desempleo de los Programas de Apoyo al Empleo en México 1995-2004: Casos Bécate y Bolsa de Trabajo

En el capítulo uno se abordó el desempleo como un asunto público y las políticas públicas en materia laboral con las que la sociedad hace frente a este problema. En el capítulo dos se revisaron los programas de apoyo al empleo en México que son parte fundamental de la política laboral que implementa el gobierno. En este tercer capítulo, se analiza mediante un sencillo ejercicio estadístico, la forma en la que los niveles de desempleo han sido afectados por los resultados de los programas Bolsa de Trabajo y Bécate.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan los niveles del desempleo registrados en el periodo 1995-2004, haciendo referencia a cuatro tasas de desempleo: la tasa de desempleo abierto tradicional (TDAT), la tasa de desempleo abierto alternativa (TDAA), la tasa de presión general sobre el mercado de trabajo (TPRG) y la tasa de desocupación y ocupación parcial menor de 35 horas a la semana (TOPD2).

En la segunda sección se presentan los resultados de los programas Bolsa de Trabajo y Bécate en el periodo señalado. En particular se indica el número de vacantes registradas por las empresas, la cantidad de solicitantes de empleo, el número de desempleados que lograron ser colocados en un puesto de trabajo, y el número de becas de capacitación otorgadas.

En la tercera sección se especifica el modelo propuesto para determinar la incidencia sobre el desempleo de los resultados de los programas Bolsa de Trabajo y Bécate, y se realiza el cálculo estadístico correspondiente para cuantificar dicha incidencia. Finalmente, en la cuarta sección se hace la interpretación técnica y en términos de política laboral de los resultados obtenidos.

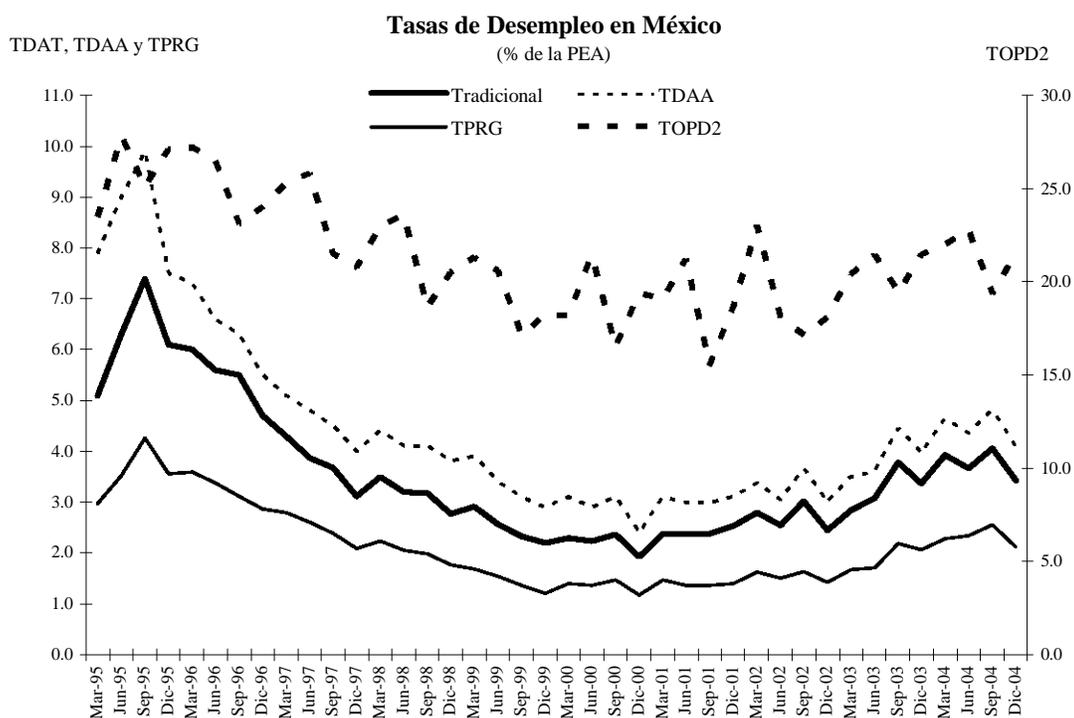
3.1 Tendencia del Desempleo en México 1995-2004

En el capítulo uno se dieron algunos indicadores sobre las características de los desempleados en México durante el periodo 2000-2004, ahora revisaremos el comportamiento de los niveles de desempleo para un periodo más amplio, 1995-2004.

En particular, es de nuestro interés conocer el comportamiento de la tasa de desempleo abierto tradicional (TDAT), y de aquellas otras tasas de desempleo que toman en consideración el desempleo encubierto (TDAA), la presión sobre el mercado laboral (TPRG) y el subempleo (TOPD2).¹

El cuadro 1 del anexo estadístico muestra con periodicidad trimestral los valores de las tasas de desempleo que calcula el INEGI en el periodo objeto de este estudio. Con esa información se elaboró la gráfica 3.1 que muestra la tendencia de las cuatro tasas de desempleo arriba mencionadas.

Gráfica 3.1



TDAA = Tasa de Desempleo Abierto Alternativa; TPRG=Tasa de Presión General; TOPD2=Tasa de Desocupación y Ocupación Parcial Menos de 35 horas semanales.
Fuente: Cuadro 1 del Anexo Estadístico.

Como es evidente, las tasas de desempleo TDAT, TDAA y TPRG muestran un comportamiento similar, alcanzando su nivel máximo en septiembre de 1995 luego una tendencia descendente que se rompe en diciembre de 2000, para registrar incrementos de manera sostenida.

¹ Cf. Banco de México (2004).

Por su parte, la TOPD2 alcanzó su máximo nivel en junio de 1995, mientras que su tendencia a la baja se vio interrumpida en septiembre de 2001, manteniéndose en altos niveles hasta el 2004. Es decir, el desempleo en México ha tenido una clara tendencia descendente a partir de 1996, la cual se revierte a partir de 2001.

En este contexto del desempleo ¿cuál ha sido la tendencia de los resultados de los programas de apoyo al empleo, en particular de aquellos dos que son los más importantes? Esto se revisa en la siguiente sección.

3.2 Resultados de los Programas Bolsa de Trabajo y Bécate 1995-2004

Como se mencionó en el capítulo dos, el programa Bécate es un instrumento de política laboral activa que busca la reinserción laboral de la población desempleada y subempleada mediante el otorgamiento de becas de capacitación de corto plazo (de uno a seis meses) para que obtengan la calificación requerida por el aparato productivo.

Por su parte, Bolsa de Trabajo es también un instrumento de política laboral activa que busca la vinculación entre los desempleados y las empresas que tienen puestos vacantes, con el fin de acortar los tiempos de ajuste del mercado de trabajo, facilitar la movilidad y flexibilidad de los agentes participantes para adaptarse a los cambios del entorno productivo.

En esta sección se analiza el comportamiento de dos variables fundamentales para los fines de esta investigación: la cantidad de personas que logran ser colocadas en un puesto de trabajo después de acudir a solicitar los servicios de vinculación de Bolsa de Trabajo, y la cantidad de becas de capacitación otorgadas por el programa Bécate. A continuación explicamos por qué estos dos indicadores son los que serán de utilidad en esta investigación.

Comenzamos describiendo la información contenida en el cuadro 2 del anexo estadístico, el cual muestra, con periodicidad mensual, los resultados de las siguientes variables de los programas Bolsa de Trabajo y de Bécate:

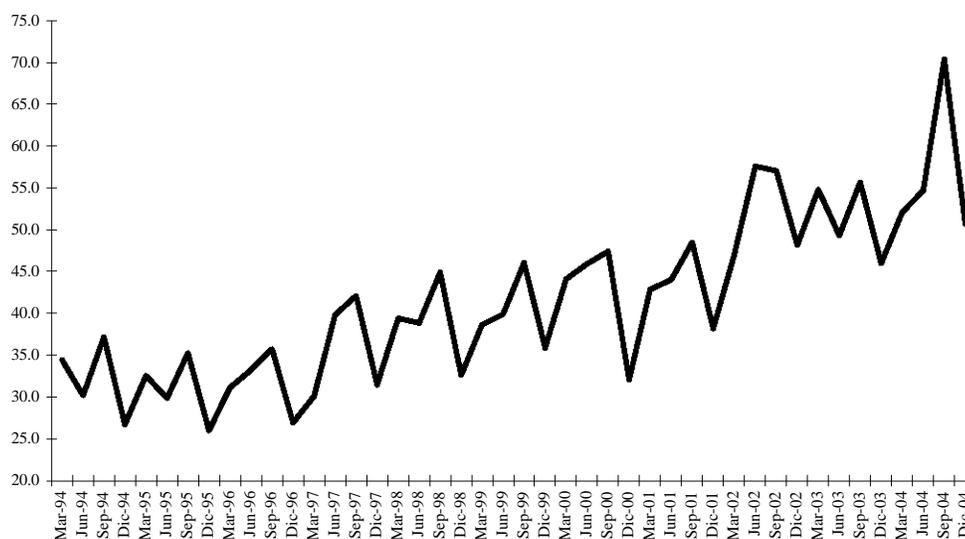
- El número de vacantes registradas por las empresas en Bolsa de Trabajo;

- El número de solicitudes de empleo realizadas a través de Bolsa de Trabajo;²
- El número de solicitantes canalizados a cubrir una vacante (que pudieron ser contratados o no) por Bolsa de Trabajo;
- El número de solicitantes que efectivamente lograron ser colocados en un puesto de trabajo a través de Bolsa de Trabajo;³ y
- El número de becas de capacitación para el trabajo otorgadas por Bécate.

Estos mismos indicadores son presentados en el cuadro 3 del anexo estadístico, pero con periodicidad trimestral. De este último cuadro se han tomado los datos para elaborar la gráfica 3.2 la cual muestra la evolución en el número de solicitantes de empleo que han sido colocados en un puesto de trabajo a través de Bolsa de Trabajo.

Gráfica 3.2

Solicitantes Colocados en un Empleo a través de Bolsa de Trabajo
(Miles de Personas)



Fuente: Cuadro 3 del Anexo Estadístico.

² Una persona puede realizar más de una solicitud, por lo que en sentido estricto no son iguales el número de personas solicitantes y el número de solicitudes.

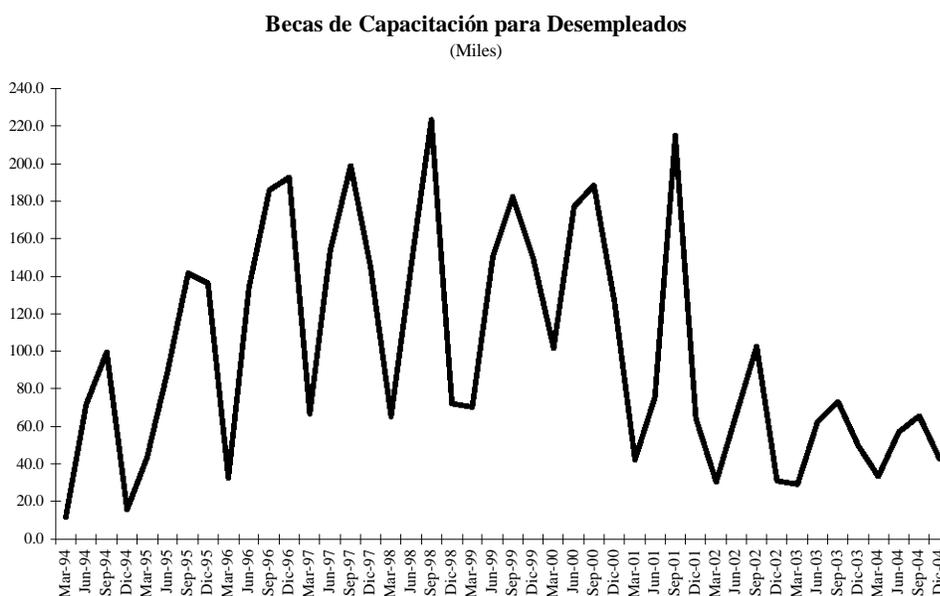
³ Una persona pudo haber sido colocada en uno o más empleos a través de Bolsa de Trabajo, de modo que en sentido estricto no son iguales el número de personas colocadas y el número de solicitantes colocados.

Esta serie estadística muestra una tendencia claramente positiva, que solamente se ha visto afectada por efectos estacionales⁴, ya que en el último trimestre de cada año (octubre-diciembre) se registra un descenso atribuido tanto al periodo navideño como al periodo en el cual se dejan de ejercer recursos públicos por el cierre presupuestal. En contraparte, en el tercer trimestre de cada año (julio-septiembre) en el que se registra el mayor número de personas colocadas en puesto de trabajo por este esquema de vinculación.

Al momento de elaborar esta investigación no fue posible contar con una serie estadística mensual o trimestral del número de personas colocadas en un puesto de trabajo luego de ser beneficiados con una beca de capacitación por parte del programa Bécate en el periodo 1995-2004. Esta información sólo está disponible con periodicidad anual a partir de 1998.⁵

La gráfica 3.3 ilustra el comportamiento de la serie estadística del número de becas de capacitación para desempleados otorgadas por Bécate en el periodo 1994-2004. Como podemos ver, la serie presenta oscilaciones muy marcadas, pero permiten identificar una tendencia positiva hasta aproximadamente 1998, para luego iniciar una tendencia hacia abajo.

Gráfica 3.3



Fuente: Cuadro 3 del Anexo Estadístico

⁴ Los efectos estacionales son aquellas altas y bajas que registra una serie de tiempo que ocurren frecuentemente en un momento particular del tiempo (mes, trimestre o año). Para más detalle véase la sección 3.3.

⁵ Cf. Presidencia de la República (2004:114)

La serie estadística de becas para desempleados se ha visto afectada, al igual que la serie estadística Bolsa de Trabajo (pero en mucha mayor medida), por los efectos estacionales, pues en los meses de diciembre a marzo del año siguiente, casi no se otorgan becas, en tanto que durante el trimestre (julio-septiembre) de cada año se brinda la mayor cantidad de estos apoyos.

Sólo con fines informativos, presentamos en el cuadro 3.1 los resultados del programa Bécate por entidad federativa. El mayor número de becas son otorgadas por el Estado de México, Puebla, Veracruz, Tamaulipas y el Distrito Federal. En cuanto a la efectividad de Bécate (medida por el índice de colocación) destacan los Estados de Sonora (92.5%), Sinaloa (88.4%), Quintana Roo (87.5%), Durango (86.5%) y Chihuahua (84.8%), aunque en cantidad de personas colocadas en un puesto de trabajo los Estados de México, Puebla, Tamaulipas, Coahuila, Veracruz y San Luís Potosí son los más importantes.

Cuadro 3.1

Resultados de Bécate por Entidad Federativa 2003						
		Becas		Colocados		
		Absoluto	Porcentaje	Absoluto	% del Estado	% Nacional
	Nacional	189,485	100.0	135,373	74.4	100.0
1	Aguascalientes	6,059	3.2	4,504	74.3	3.3
2	Baja California	1,533	0.8	1,232	80.4	0.9
3	Baja California Sur	1,937	1.0	1,412	72.9	1.0
4	Campeche	1,709	0.9	1,329	77.8	1.0
5	Coahuila	8,521	4.5	6,541	76.8	4.8
6	Colima	3,417	1.8	2,408	70.5	1.8
7	Chiapas	6,186	3.3	4,304	69.6	3.2
8	Chihuahua	6,630	3.5	5,620	84.8	4.2
9	Distrito Federal	8,620	4.5	5,031	58.4	3.7
10	Durango	2,393	1.3	2,070	86.5	1.5
11	Guanajuato	6,959	3.7	5,575	80.1	4.1
12	Guerrero	4,000	2.1	2,825	70.6	2.1
13	Hidalgo	4,557	2.4	3,246	71.2	2.4
14	Jalisco	5,343	2.8	3,840	71.9	2.8
15	México, Estado de	21,999	11.6	12,410	56.4	9.2
16	Michoacán	8,511	4.5	5,812	68.3	4.3
17	Morelos	1,892	1.0	1,419	75.0	1.0
18	Nayarit	1,604	0.8	1,170	72.9	0.9
19	Nuevo León	5,961	3.1	4,389	73.6	3.2
20	Oaxaca	8,396	4.4	5,458	65.0	4.0
21	Puebla	10,237	5.4	7,832	76.5	5.8
22	Querétaro	4,167	2.2	3,239	77.7	2.4
23	Quintana Roo	1,618	0.9	1,415	87.5	1.0
24	San Luis Potosí	8,476	4.5	6,139	72.4	4.5
25	Sinaloa	6,445	3.4	5,699	88.4	4.2
26	Sonora	2,573	1.4	2,380	92.5	1.8
27	Tabasco	8,275	4.4	5,628	68.0	4.2
28	Tamaulipas	9,047	4.8	6,542	72.3	4.8
29	Tlaxcala	2,683	1.4	1,876	69.9	1.4
30	Veracruz	9,165	4.8	6,177	67.4	4.6
31	Yucatán	3,977	2.1	3,323	83.6	2.5
32	Zacatecas	6,595	3.5	4,528	68.7	3.3

Fuente: [www.stps.gob.mx/resultados/programas de empleo/estadísticas](http://www.stps.gob.mx/resultados/programas_de_empleo/estadisticas).

En general, podemos decir que durante el periodo 1995-2004, la Bolsa de Trabajo del SNECA ha sido constante en el incremento tanto del número de personas que atiende como la cantidad de personas que logran ser colocadas en un puesto de trabajo. En cambio, luego de una tendencia hacia arriba, el número de becas de capacitación otorgadas por Bécate ha tenido un descenso considerable a partir de 2000.

De este modo, ya contamos con las series estadísticas de los dos indicadores que serán utilizados para la comprobación de la hipótesis planteada en la Introducción, pero antes de ello es preciso especificar el modelo estadístico que utilizaremos para tal fin, lo que se hace en la siguiente sección.

3.3 Especificación, Cálculo y Resultados del Modelo

Como mencionamos en el capítulo uno, el desempleo es una variable que depende de múltiples factores, sin embargo, esta investigación se concentra en averiguar el tipo de incidencia que sobre los niveles de desempleo han tenido los programas de apoyo al empleo, en particular los dos más importantes de ellos.

De lo revisado en capítulos anteriores de esta investigación puede establecerse la hipótesis de que a medida que los programas de apoyo al empleo de la política pública laboral incrementan sus acciones y resultados, es normal esperar que los niveles de desempleo disminuyan. En esta sección se especifica y se calcula un modelo estadístico que permite comprobar empíricamente la hipótesis de la investigación.

Así pues, podemos proponer la siguiente función:

$$U = f\left(x_1, x_2, \dots, x_n\right); \quad (1)$$

donde U es el desempleo y x_i ($i = 1, \dots, n$) son los programas de apoyo al empleo. El signo negativo debajo de cada variable independiente señala que se espera una reducción del desempleo a medida que estos programas se intensifican.

Ahora bien, sea x_1 el esquema de Bolsa de Trabajo, y sea x_2 el programa Bécate, entonces podemos definir el esquema teórico de la investigación de la siguiente manera:

$$U = f\left(x_1, x_2\right) \quad (2)$$

En principio, la tasa de desempleo a utilizar en el cálculo del modelo es la Tasa de Desempleo Abierto Tradicional (TDAT), la cual ya se ha definido conforme a los criterios usuales de la OIT, es decir, “el porcentaje, respecto a la PEA, que representan las personas de 12 años y más, que en periodo en que se mide esta variable no trabajaron ni una hora ala semana, pero que realizaron acciones de búsqueda de un empleo asalariado o intentaron ejercer una actividad por su cuenta.”⁶

Con el fin de aportar una visión más integral de la incidencia sobre el desempleo de los programas de apoyo al empleo aquí estudiados, se incluirían otras tres tasas complementarias de desempleo calculadas por el INEGI.

Una de ellas es la Tasa de Desempleo Abierto Alternativa (TDAA) la cual se define como “la proporción de la PEA y de la PNEA disponible, que se encuentra desocupada abierta en el periodo de referencia, que está disponible para el trabajo aunque haya abandonado la búsqueda del mismo, o que iniciará sus labores próximamente.”⁷

Esta tasa de desempleo incluye, según los criterios de Banco de México (2004), además de los desempleados tradicionales a los desempleados encubiertos. Los desempleados encubiertos corresponden a los inactivos disponibles (véase cuadro 1.2 el indicador de la PNEA).

Otra tasa de desempleo que incluimos es la Tasa de Ocupación Parcial Menos de 35 horas Semanales y Desocupación (TOPD2), la cual se considera como un indicador de la subocupación (Banco de México 2004).

También se incluye la Tasa de Presión General (TPRG) “que mide el porcentaje que representa la población desocupada abierta y los ocupados que buscan trabajo con el propósito de cambiarse o tener un empleo adicional con respecto a la PEA.”⁸ Esta tasa es un indicador de la presión sobre el mercado laboral (Banco de México 2004).

Los datos a utilizar de todas la variables involucradas en el modelo son con periodicidad trimestral, por razones que se explican más adelante.

⁶ STPS (2001b:148)

⁷ INEGI y STPS (2004:164)

⁸ INEGI y STPS (2004:164)

Para la especificación precisa del modelo de correlación, es necesario tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el registro del número de desempleados colocados en un puesto de trabajo a través de Bolsa de Trabajo comenzó a llevarse a partir de 1993 con una frecuencia mensual. Sin embargo, como ya mencionamos en la sección anterior, esta serie sufre de efectos estacionales (estacionalidad), por lo que los datos originales (ya sea con frecuencia mensual, trimestral o anual) pueden llevarnos a conclusiones equivocadas.

Por ello, es preciso someter estos datos a un tratamiento técnico que recibe el nombre de “desestacionalización” de series de tiempo, con el objeto de extraer su tendencia. Una serie de tiempo es cualquier sucesión de observaciones de un fenómeno que es variable con respecto al tiempo.⁹

Las series de tiempo tienen cuatro componentes: a) tendencia a largo plazo; b) efecto cíclico; c) efecto estacional; y d) variación aleatoria. La tendencia a largo plazo implica que los factores que determinan el comportamiento de la serie de tiempo no llegan a producir cambios violentos, sino un cambio gradual y estable. Los efectos cíclicos se presentan cuando la serie sube y baja suavemente, a manera de ondas siguiendo la tendencia a largo plazo.¹⁰

Los efectos estacionales son aquellas altas y bajas que ocurren en un tiempo particular (mes, trimestre o año). La diferencia entre los efectos cíclicos y los efectos estacionales es que éstos últimos pueden predecirse y los otros no. La variación aleatoria representa los movimientos ascendentes y descendentes de la serie después de haber ajustado la tendencia a largo plazo, el efecto cíclico y el efecto estacional. Todas las series de tiempo contienen variación aleatoria y pueden tener o no los otros tres componentes.¹¹

Los métodos de análisis de las series de tiempo están en gran parte basados en las técnicas de suavizamiento que intentan cancelar el efecto de la variación aleatoria o eliminar el componente estacional. El suavizamiento puede lograrse mediante el uso de promedios móviles¹² o

⁹ Mendenhall y Reinmuth (1981:448)

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Mendenhall y Reinmuth (1981:450-452)

¹² Este método no lo utilizamos debido a que tiene el inconveniente que se eliminan datos al inicio y al final de la serie estadística.

suavizamiento exponencial. Este último método produce un valor suavizado correspondiente a cada observación original mediante la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} S_t &= \alpha y_t + (1 - \alpha) S_{t-1}; \\ 0 &\leq \alpha \leq 1 \end{aligned} \quad (3)$$

donde S_t es el dato suavizado en el tiempo t , α es una constante de suavizamiento, y_t es el dato original en el periodo t , y S_{t-1} es el dato suavizado en el tiempo inmediato anterior. El esquema de suavizamiento comienza asignando $S_1 = y_1$.¹³

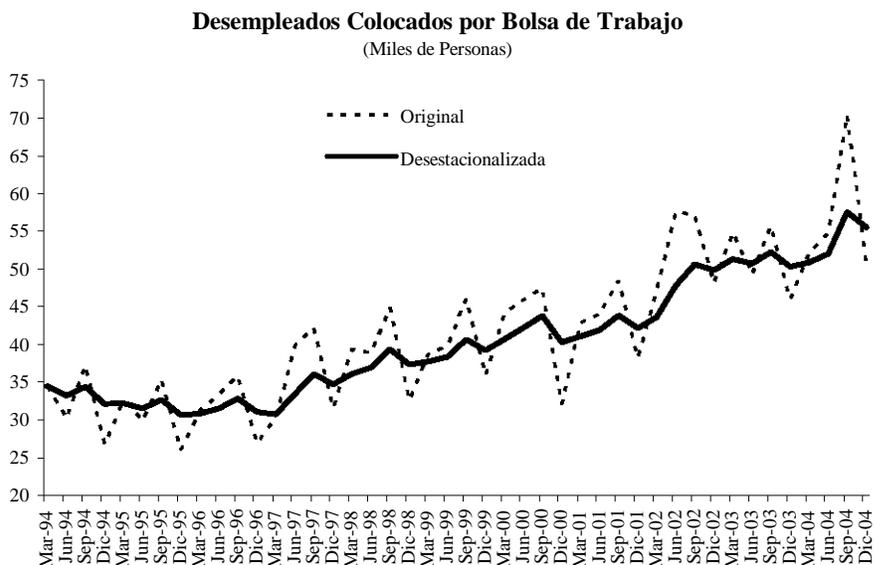
Cuando se tienen observaciones muy volátiles (la magnitud de la variación aleatoria es grande), es deseable eliminar los efectos de esa variación aleatoria rápidamente, por lo que conviene seleccionar un valor pequeño (cercano a cero) para la constante de suavizamiento; para un proceso moderadamente estable conviene seleccionar un valor grande (cercano a 1) para la constante de suavizamiento.¹⁴

Así pues, aplicando una constante de suavizamiento de 0.30 para la serie de desempleados colocados en un puesto de trabajo por el esquema de Bolsa de Trabajo con una periodicidad trimestral, se tienen los resultados que se consignan en el cuadro 4 del anexo estadístico y en la gráfica 3.4. Puede verse que con este procedimiento se han podido eliminar los efectos estacionales de la serie de tiempo en cuestión quedando únicamente su tendencia, que es lo que realmente interesa para fines del cálculo del modelo.

¹³ Mendenhall y Reinmuth (1981:456)

¹⁴ Mendenhall y Reinmuth (1981:457) La selección de un valor “correcto” para la constante de suavizamiento es más una cuestión intuitiva que derivada del seguimiento de normas y técnicas formales.

Gráfica 3.4



Fuente: Cuadro 4 del Anexo Estadístico.

En segundo lugar, sería ideal contar con una serie estadística mensual del número de desempleados que han podido ser colocados en un puesto de trabajo luego de ser beneficiados por una beca de capacitación para el trabajo por parte del programa Bécate. Sin embargo, como ya se mencionó, el dato de desempleados colocados por el programa Bécate sólo está disponible con periodicidad anual a partir de 1998.

Esto nos obliga a tomar otro indicador relacionado y cuya información tenga periodicidad mensual (para poder formar una serie trimestral), condiciones que cumple el número de becas otorgadas. Sustituir la serie de becados colocados por una serie de becas otorgadas no deja de tener sus problemas, pues implícitamente suponemos que la eficacia del programa es de 100% (todos los becados son colocados). Sin embargo, en virtud que lo realmente importante es la *tendencia* de la serie y no los valores puntuales, podemos inferir que el comportamiento de la serie de becados colocados (la cual no está disponible) reproduce, de manera aproximadamente razonable, el comportamiento o tendencia del número de becas otorgadas.

En tercer lugar, la serie mensual del número de becas de capacitación para desempleados otorgadas por el programa Bécate tiene el problema que algunos datos (para los meses de diciembre de 1994, 1998, 2001 y 2002 y enero de 1995) son cero, lo que introduce problemas

para el cálculo¹⁵. Así pues, fue preciso recurrir a datos trimestrales para eliminar este problema, quedando todavía un número suficiente de observaciones (40) para el ejercicio estadístico propuesto. Por esta razón, es que se tomarán datos trimestrales de todas las variables que intervienen en el cálculo del modelo.

En cuarto lugar, como bien aclara la STPS (2001a:114), las cifras de becas a partir de 2001 no son comparables con las de años anteriores debido a que el costo unitario de cada beca es 50% más elevado (pasó de 2 a 3 salarios mínimos de la zona correspondiente), por lo que sugiere realizar este ajuste antes de cualquier comparación. Haciendo caso de esta advertencia, se ajusta la serie del número de becas de capacitación para desempleados de Bécate a partir de 2001 por un factor de 1.5. Nuevamente, lo que importa para fines del cálculo del modelo es la *tendencia* de la serie y no sus valores puntuales, por ello, este ajuste no representa mayor problema.

En quinto lugar, al igual que en el caso de Bolsa de Trabajo, la serie estadística del número de becas de capacitación para desempleados otorgadas por el programa Bécate presenta problemas de estacionalidad. Por ello, es preciso realizar aquí también un esquema de suavizamiento. En este caso, debido a que la estacionalidad es mucho más marcada, se consideró conveniente aplicar un valor de 0.15 (más cercano a cero) para la constante de suavizamiento.

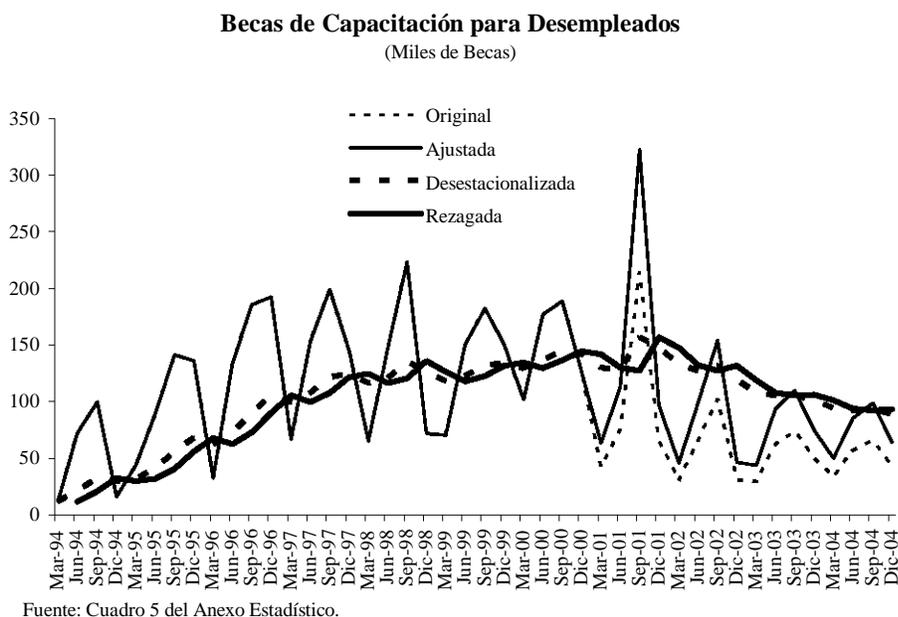
Finalmente, **en sexto lugar**, los desempleados que participan en los cursos de capacitación del programa Bécate no pueden ingresar al mercado de trabajo a ocupar un puesto sino hasta una vez concluido el curso, que en promedio dura tres meses. Esto obliga a especificar en el modelo que las becas de capacitación para desempleados inciden sobre los niveles de desempleo hasta el periodo siguiente. Formalmente, se dice que la serie de becas de capacitación debe tener un rezago de un periodo.

Tomando en cuenta todas las consideraciones anteriores, en el cuadro 5 del anexo estadístico se muestran los datos de las nuevas series estadísticas suavizadas de becas de capacitación del programa Bécate. Es decir, además de la serie original ahora se incluye la serie ajustada a partir de 2001 según la consideración realizada por la STPS, la serie desestacionalizada por un factor

¹⁵ Se calculó el ejercicio estadístico propuesto en la fórmula (4) con datos mensuales (132 observaciones) encontrándose que el parámetro de sensibilidad del desempleo a los cambios en el programa Bécate no tiene el signo esperado (-) y no es estadísticamente significativo (estadístico t extremadamente bajo), el coeficiente de correlación resultó de 0.09 y mostró severos problemas de autocorrelación.

de suavizamiento de 0.15, y la serie con un periodo de rezago. La Gráfica 3.5 ilustra el comportamiento de estas series.

Gráfica 3.5



Una vez realizadas todas las adecuaciones necesarias a las series estadísticas de los programas Bécate y Bolsa de Trabajo, hemos preparado el terreno para utilizarlas en el cálculo del modelo de evaluación de la sensibilidad de la tasa de desempleo a los resultados de estos dos programas.

Formalmente, el modelo a calcular se especifica por medio de la siguiente ecuación lineal:

$$U_t = \beta_0 - \beta_1 x_{1t} - \beta_2 x_{2(t-1)} + \varepsilon_t \quad (4)$$

donde:

- U es la tasa de desempleo abierto tradicional (TDAT), o cualquiera de las otras tasas ya mencionadas (TDAA, TPRG y TOPD2), según se especifique;
- x_1 es el número de desempleados colocados en un puesto de trabajo a través del servicio de Bolsa de Trabajo en cifras desestacionalizadas;
- $x_{2(t-1)}$ es el número de becas de capacitación para desempleados que otorga el programa Bécate en cifras ajustadas, desestacionalizadas y rezagadas un periodo;

- ε es el término de error estocástico y se define como la diferencia entre la tasa de desempleo observada en la realidad (U) y la tasa de desempleo calculada por el modelo (U^*), o sea $\varepsilon_t = U_t - U_t^*$.¹⁶
- El subíndice t significa un momento en el tiempo, por lo que $(t-1)$ hace referencia al periodo anterior.

β_1 y β_2 son los coeficientes de regresión parcial y tienen la siguiente interpretación:

- β_1 mide el cambio en el valor de la media de la tasa de desempleo por unidad de cambio en el número de desempleados que son colocados en un puesto de trabajo por Bolsa de Trabajo en cifras desestacionalizadas, manteniendo constante el número de becas de capacitación para desempleados del programa Bécate;
- β_2 mide el cambio en el valor de la media de la tasa de desempleo por unidad de cambio en el número de becas de capacitación para desempleados que otorga el programa Bécate en cifras ajustadas, desestacionalizadas y rezagas un periodo, manteniendo constante el número de desempleados que son colocados en un puesto de trabajo por medio de la Bolsa de Trabajo.

El valor de β_0 , se interpreta como el efecto de la media de todas las variables omitidas en el modelo de regresión sobre la variable dependiente.¹⁷

Con ayuda de un *software* de econometría, en este caso Econometric-Views versión 4.1, se corrió el modelo especificado en la fórmula (4) introduciendo los datos que se muestran en el cuadro 6 del anexo estadístico.

Se corrieron cuatro regresiones tomando como variable independiente las cuatro tasas de desempleo mencionadas al inicio de este capítulo (TDAT, TDAA, TPRG y TOPD2). El cuadro 3.2 muestra un resumen de los resultados obtenidos:

¹⁶ El término de error estocástico es una variable aleatoria no observable que toma valores positivos o negativos y se considera que es un sustituto para todas aquellas variables que son omitidas en el modelo pero que colectivamente afectan a la variable dependiente, en este caso, la tasa de desempleo.

¹⁷ Cf. Gujarati (1999:80)

Cuadro 3.2

Resultados del Cálculo del Modelo								
Variable Independiente	Parámetros/Significancia				Estadísticos Bondad del Ajuste			
		β_0	Bolsa	Bécate	R ²	R ² Ajus	Error Estandar	Durbin-Watson
			β_1	β_2				
TDAT	Valor =	8.6086	-0.0264	-0.0367	0.8697	0.8627	0.4961	1.2215
	Estadístico t =	19.4287	-2.3946	-13.4215				
	probabilidad =	0.0000	0.0218	0.0000				
TDAA	Valor =	11.5688	-0.0452	-0.0485	0.9143	0.9097	0.5317	1.6869
	Estadístico t =	24.3621	-3.8160	-16.5411				
	probabilidad =	0.0000	0.0005	0.0000				
TPRG	Valor =	14.0454	-0.0511	-0.0567	0.8507	0.8426	0.8485	0.9939
	Estadístico t =	18.5336	-2.7057	-12.1290				
	probabilidad =	0.0000	0.0102	0.0000				
TOPD2	Valor =	33.5258	-0.1401	-0.0589	0.6328	0.6129	1.9452	1.8670
	Estadístico t =	19.2969	-3.2352	-5.4971				
	probabilidad =	0.0000	0.0026	0.0000				

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Interpretación de los Resultados

En esta sección se presenta la interpretación de los resultados obtenidos una vez hecho el cálculo del modelo. Primero haremos la interpretación técnica y después la interpretación en términos de política laboral.

3.4.1 Interpretación Técnica

Para hacer la interpretación técnica de los resultados del modelo, tomaremos el caso en el cual la variable dependiente es la tasa de desempleo abierto tradicional (TDAT).

El valor $\beta_1 = -0.0264$ significa que, en un rango muestral de la variable Bolsa de Trabajo entre 30.65 y 57.51 en cifras desestacionalizadas, a medida que se incrementa en mil unidades el número de desempleados colocados en un puesto de trabajo por este esquema, se estima un descenso en la media de la tasa de desempleo abierto tradicional de 0.0264 puntos porcentuales.

El valor $\beta_2 = -0.0367$ significa que, en un rango muestral de la variable programa Bécate entre 30.05 y 156.60 en cifras ajustadas, desestacionalizadas y rezagadas, a medida que se incrementa en mil el número de becas de capacitación para desempleados a través de programa Bécate, se estima un descenso en la media de la tasa de desempleo abierto tradicional de 0.0367 puntos porcentuales.

El valor $R^2 = 0.8697$ indica que aproximadamente el 87% de la variación en la tasa de desempleo abierto tradicional está explicada por los cambios en el número de desempleados colocados a través de Bolsa de Trabajo y los cambios en el número de becas de capacitación otorgadas por el programa Bécate. El modelo se ajusta mejor para el caso en el cual la variable dependiente es la tasa de desempleo abierto alternativa (la que incluye al desempleo encubierto), ya que el coeficiente de determinación es de 0.9143.

Los estadísticos de prueba t (para β_1 y β_2) hacen referencia a la hipótesis nula $H_0:\beta_1=\beta_2=0$ (Bolsa de Trabajo y programa Bécate no explican el comportamiento de la tasa de desempleo abierto). Para valores altos de t, las correspondientes probabilidades son bajas, lo que se interpreta como una baja probabilidad de rechazar una H_0 verdadera. Así pues, los valores altos de t indican que la H_0 se puede rechazar tranquilamente (lo que confirma que Bolsa de Trabajo y Bécate sí explican, en algún grado, el comportamiento de la tasa de desempleo abierto).¹⁸

El modelo, en general, no presenta problemas de autocorrelación¹⁹, excepto en el caso en el cual la variable dependiente es la tasa de desempleo TOPD2, que es un indicador del subempleo. Se verificó que los resultados del modelo no presentaran problemas de covarianza entre las variables independientes (Bolsa de Trabajo y programa Bécate) y los términos de error de la variable dependiente (ε). Se realizó esta verificación tomando como variable dependiente la tasa de desempleo abierto alternativa (TDAA) no encontrándose problema alguno.²⁰

Finalmente, también se revisó que no existiera un problema de multicolinealidad²¹ entre las variables explicativas (Bolsa de Trabajo y programa Bécate), hallándose que el coeficiente de

¹⁸ Cabe recordar que el estadístico t puede tener valores positivos o negativos: "... Si el β_2 estimado es igual al β_2 hipotético (al valor de β_2 planteado bajo H_0) el valor de t será cero. Sin embargo, en la medida en que el valor de β_2 estimado se aleje del valor hipotético de β_2 , el valor absoluto de t será cada vez mayor, siendo evidencia en contra de la hipótesis nula..." Cf. Gujarati (1999:123-4)

¹⁹ El coeficiente Durbin-Watson (dw) es un estadístico útil para detectar problemas de autocorrelación entre los residuos (o términos de error) y toma valores entre 0 y 4. Un valor de 2.0 es ideal, y se considera que el modelo requerirá algún ajuste sólo cuando $0 < dw < 1$ ó $3 < dw < 4$. Cf. Wyrick (1994:205).

²⁰ Es decir, para las regresiones:

$$X_1 = \alpha + \beta\varepsilon$$

$$X_2 = \alpha + \beta\varepsilon$$

donde X_1 =Bolsa de Trabajo, X_2 =Bécate, y ε =error. En ambos casos, el coeficiente de determinación (R^2) resultó de 0.0000.

²¹ El término multicolinealidad se refiere a la existencia de una relación significativa entre algunas o todas las variables independientes de un modelo de regresión (Gujarati, 1999: 316), de ser así, alguna de esas variables independientes resulta redundante.

determinación al correlacionar estas variables fue de 0.1476, lo suficientemente reducido como para no representar algún tipo de problema.

3.4.1 Interpretación en Términos de Política Laboral

El modelo propuesto es una herramienta para explicar el comportamiento del desempleo abierto en función de los programas de apoyo al empleo, en particular, del número de desempleados que logran ser colocados en un puesto de trabajo a través del esquema de Bolsa de Trabajo y del número de becas de capacitación para desempleados otorgadas por el programa Bécate.

De los resultados obtenidos en el cálculo del modelo, podemos decir que, en general, los niveles de desempleo en México se reducen en la medida que aumenta el número de desempleados que logran ser colocados en un puesto de trabajo a través de Bolsa de Trabajo; asimismo, el desempleo también se reduce cuando se incrementa el número de becas de capacitación para desempleados del programa Bécate.

Con estos resultados, es posible afirmar que la política laboral ha conseguido cumplir con éxito uno de los objetivos principales de las políticas activas de mercado de trabajo: reducir el nivel de desempleo por medio de la reinserción en un puesto de trabajo de los desempleados.

Sin embargo, este éxito de la política laboral, en particular de las políticas activas de mercado de trabajo, podría haber sido aún mayor si, en el contexto de desempleo creciente como lo fue el periodo 2000-2004, estos programas, en particular Bécate, hubieran sido intensificados, es decir, si hubieran por lo menos mantenido el nivel de cobertura que registraban al inicio del periodo señalado.

De los datos presentados en el cuadro 3.3, podemos ver que la cobertura de Bolsa de trabajo se mantiene en un rango de 65% a 85% del universo total de desempleados abiertos del país, sin embargo, la eficacia cobertura del programa Bécate se desploma de un 90% en 2000 a un 18% en 2004.

Si tomamos el número de personas colocadas en un puesto de trabajo tanto por Bolsa de Trabajo como por Bécate, y lo comparamos contra el universo total de desempleados abiertos en el país (lo que es un indicador de eficacia de los programas), podemos ver que Bolsa de Trabajo logró

colocar en un puesto de trabajo entre un 21% y 27% del universo de desempleados totales en el periodo 2000-2004; en tanto que el número de personas becadas que lograron ser colocadas en un empleo como proporción del universo total de desempleados cayó de 44% a 13%.

Es evidente, pues, que el programa Bécate ha sufrido una severa caída tanto en la cantidad de personas atendidas (becados) como en el número de becados que son colocados en un puesto de trabajo, ambos como proporción del total de desempleados abiertos del país.

Cuadro 3.3

Cobertura de Bolsa de Trabajo y Bécate

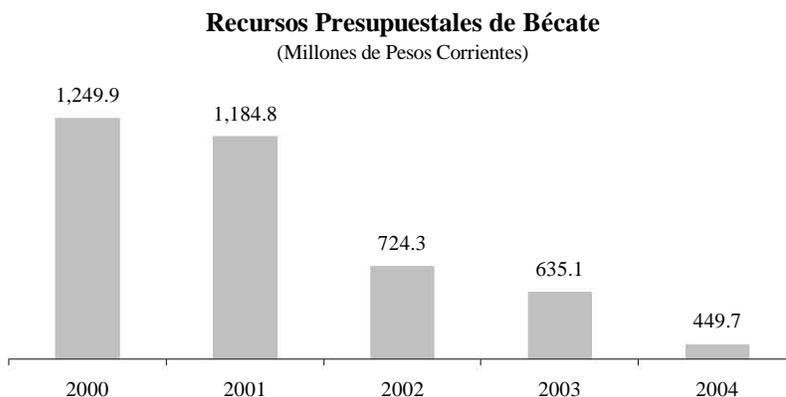
	Universo de Desempleados	Bécate		Bolsa de Trabajo		Cobertura de Atención		Cobertura de Colocación	
		Becas	Colocados	Solicitudes	Colocados	Bécate	Bolsa de Trabajo	Bécate	Bolsa de Trabajo
2000	659,388	593,175	290,919	431,728	169,430	90%	65%	44%	26%
2001	687,351	396,974	229,240	521,755	173,429	58%	76%	33%	25%
2002	783,742	230,185	166,507	659,265	209,760	29%	84%	21%	27%
2003	882,475	214,491	154,888	697,630	205,699	24%	79%	18%	23%
2004	1,092,692	198,330	142,203	757,010	227,892	18%	69%	13%	21%

Fuente: Cuadro 1.2 capítulo 1, y cuadros 7 y 8 del Anexo Estadístico.

Claro está que se podría argumentar que el programa Bécate es altamente eficiente cuando se evalúa el número becados colocados en un empleo **no contra el universo total de desempleados abiertos del país, sino contra el número de personas que directamente atiende el programa**, es decir, respecto al número de personas becadas (personas atendidas). No obstante, este razonamiento no toma en cuenta que ha existido una reducción significativa en la cantidad de becas otorgadas por el programa, es decir, en su capacidad de atención.

Una de las razones, quizá la más importante, que ayuda a explicar este comportamiento en la cobertura del programa Bécate, radica en que los recursos presupuestales destinados al programa se han visto reducidos substancialmente a partir de 2002, como lo muestra la Gráfica 3.6.

Gráfica 3.6



Fuente: Cuadro 8 del Anexo Estadístico

Por su parte, entre 2000 y 2004, el esquema de Bolsa de Trabajo ha mantenido más o menos constantes sus indicadores de atención a desempleados y colocación de los mismos en un puesto de trabajo, aunque destaca el hecho de que cada año este esquema atiende a un número mayor de solicitantes (consecuencia natural del aumento del desempleo en el país), lo que se traduce en una sobrecarga o sobredemanda del programa.

La conclusión general de este capítulo es que existe evidencia empírica de que el desempleo abierto en México puede reducirse a través de los programas de apoyo al empleo, que son aplicados como parte integrante de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, uno de los programas más importantes, Bécate, ha sido desatendido por el gobierno lo que se refleja en la evidente contracción de recursos financieros para su operación. Este hecho envía el mensaje de que el apoyo a los desempleados, al menos por la vía de este programa, no es una prioridad, lo que puede llegar a incidir en una progresiva pérdida de eficacia del conjunto de programas de apoyo al empleo.

Conclusiones, Sugerencias y Líneas para Futuras Investigaciones

Esta investigación tuvo por objetivo conocer el tipo de impacto que sobre el desempleo han tenido los programas de apoyo al empleo en México durante el periodo 1995-2004. Del conjunto de estos programas de la política laboral, el análisis se centró en los dos más importantes en términos del número de desempleados que logran colocar en un puesto de trabajo: el esquema de vinculación Bolsa de Trabajo y el programa de becas de capacitación Bécate.

Conclusiones

La principal conclusión que arrojó esta investigación es que los programas Bolsa de Trabajo y Bécate contribuyen a reducir el desempleo. La evidencia empírica desarrollada en el capítulo tres permite establecer que existe una relación inversa, estadísticamente significativa, entre los resultados de estos dos programas y la tasa de desempleo abierto en México.

Sin embargo, este resultado puede considerarse un éxito relativo, debido a que el número de desempleados colocados en un puesto de trabajo por estos dos programas, como porcentaje de los desempleados totales, ha descendido notablemente, en particular lo referente a Bécate. En otras palabras, se ha registrado una preocupante reducción tanto en la cobertura (cantidad de becas respecto al universo de desempleados totales) como en la eficacia (cantidad de becados colocados en un empleo respecto al universo de desempleados totales) de este programa.

De este modo, es preocupante la situación del programa Bécate si tomamos en cuenta el contexto en el cual se da. Por un lado, un constante incremento del desempleo abierto, y por otro lado, la permanencia de condiciones precarias para un alto porcentaje de los ocupados. Esto último incrementa el riesgo de desempleo de la población ocupada y genera presiones sobre el mercado de trabajo.

La principal explicación que encontramos explicar la situación de Bécate es la fuerte reducción presupuestal que ha sufrido el programa. En una reciente evaluación del programa por parte de una empresa consultora por encargo de la STPS, se afirma que "...en cuanto a los recursos financieros, Bécate (antes SICAT) ha venido perdiendo presencia ya que el presupuesto del 2004 es menos del 30% del presupuesto del año 2000, en términos de pesos constantes. Esta situación es preocupante ya que los impactos en la población atendida son positivos y

marginalmente los resultados aún pueden mejorar. Del 2003 al 2004 no sólo hubo una disminución en el presupuesto y en las metas asignadas, sino en los impactos registrados en los programas, es decir, se atendió a un menor número de beneficiarios y cada uno de ellos tuvo impactos menores.”¹

Si bien es cierto que la actual administración incrementó el monto de la beca económica para los cursos de capacitación, lo que ciertamente reduce la capacidad del programa para atender cada vez más a un mayor número de becarios (STPS, 2001a:114), también es cierto que aún realizando el ajuste correspondiente, la tendencia a la baja en el número de becas otorgada persiste.

Esta conclusión es importante, ya que como se mencionó en el capítulo 3, se podría argumentar que durante la presente Administración el índice de colocación del programa pasó de un 49% a un 71.7% (*cf.* cuadro ocho anexo estadístico). Esto es cierto si sólo se toma en cuenta el número de personas becadas (atendidos) y no el universo total de desempleados, por lo que este “aumento de eficacia” es más bien producto de una reducción en la cobertura del programa que de un aumento real de los desempleados becados que son colocados en un empleo.

Recordemos que para hacer frente al desempleo resultado de la crisis económica de 1995, el número de becas de capacitación otorgadas pasó de 198 mil en 1994 a 410 mil en 1995, y siguió esta tendencia hasta 2000 alcanzando la cifra de 593 mil desempleados becados. A partir de 2001 comienza la disminución en este indicador de forma tal que para 2004 el número de becas fue tan solo de 198 mil (*cf.* cuadro cinco anexo estadístico).

En cuanto a Bolsa de Trabajo, debido a que no existen mayores restricciones para solicitar este servicio de vinculación (a diferencia, por ejemplo, de Bécate), el número de solicitantes es un claro reflejo de las condiciones de empleo y desempleo en el mercado laboral del país. Por ello, ante el contexto de desempleo creciente, los servicios de vinculación que ofrece este esquema se han visto demandados cada vez en mayor cantidad, generando presiones para su eficiente operación.

De conformidad con la información presentada en los cuadros dos y tres del anexo estadístico, se aprecia que durante la administración de Ernesto Zedillo el índice de colocación (colocados respecto a atendidos) de Bolsa de Trabajo pasó de 23.2% en 1995 a 39.2% en 2000, pero

¹ Analítica Consultores Asociados, S. C. (2004:7-8)

durante los cuatro primeros años de la administración de Vicente Fox este índice de colocación se ubica en 30.1%.

En este contexto de creciente desempleo, llama la atención que no se potencien más estos dos programas, sobre todo de Bécate, que han demostrado ser una herramienta efectiva de la política laboral. En otras palabras, los resultados de la investigación llevan a concluir que el carácter anticíclico (aumento del desempleo, disminución de recursos) que se les ha impuesto a estos programas no es lo más conveniente para los objetivos de apoyo a desempleados dentro de la política laboral.

El incremento del desempleo en México en los últimos años está ligado, sin duda, al desempeño general de la economía y a la mayor inestabilidad del empleo. Durante la recesión de 1995, el desempleo alcanzó su valor histórico más alto del periodo de estudio (6.2%), a partir de 1996, la desocupación comenzó a descender de manera constante hasta alcanzar un mínimo (2.2%) en el año 2000, pero desde 2001 el desempleo no ha dejado de crecer ubicándose en 3.78% en 2004.²

Esta situación ha provocado que el empleo informal se incremente, lo mismo que la migración hacia Estados Unidos, síntomas inequívocos que la política económica no está generando los incentivos necesarios para la creación de puestos de trabajo suficientes en cantidad y en calidad. Una explicación de esto es que la política económica ha privilegiado la lucha contra la inflación en lugar de las metas de crecimiento y empleo.

Desde el punto de vista de la teoría de la política económica, la autoridad debe minimizar dos males: la inflación y el desempleo. Sin embargo, los objetivos de pleno empleo y de tasa de inflación reducida y estable están encontrados, pues las políticas que tienen por objetivo altos niveles de ocupación generan presiones inflacionarias, mientras que las políticas dedicadas a reducir la inflación generan lento crecimiento. Técnicamente, a esta disyuntiva se le conoce como el *trade-off* entre inflación y desempleo.³

² Cf. gráfica de la Introducción.

³ Esto se representa por la ecuación:

$$\Pi = -\alpha_1 U^2 + k$$

donde $-\alpha_1$ es el coeficiente de sensibilidad del desempleo (U) ante cambios en la tasa de inflación (Π) y k es una constante. En otras palabras, el coeficiente $-\alpha_1$ es la *tasa de cambio* que mide el *trade-off* o disyuntiva entre inflación y desempleo. La fórmula indica que se debe estar dispuesto a sacrificar el empleo cuando se trata de reducir la inflación, o que se debe permitir cierta inflación cuando se está tratando de incrementar los niveles de ocupación. Por ejemplo, ante una devaluación como la de 1995 (perturbación de precios) el gestor de política

En la década de 1980, cuando la inflación anual incluso rebasó el 150%, se justificaba que el principal objetivo de la política económica fuera “el combate a la inflación” aún a costa de sacrificar las metas en materia de crecimiento y empleo. Empero, seguir con estas directrices cuando se ha logrado contener bastante bien la tasa de inflación, incluso por debajo del 5%, parece, en el mejor de los casos, una interpretación radical de la teoría monetarista.

Una obsesión por reducir la inflación por debajo del 3% anual, puede tener serias consecuencias sobre el empleo, al menos en el corto plazo. Existe evidencia empírica para el caso de México que confirma que, cuando la tasa de inflación se encuentra en niveles inferiores a 10%, los intentos sucesivos por reducir la inflación, a través de una política monetaria restrictiva, tienden a incrementar la tasa de desempleo⁴, y las otras formas de subutilización de la fuerza de trabajo.

Por lo antes expuesto, se tiene la impresión que los programas de apoyo al empleo tienen por objetivo neutralizar los efectos que sobre el empleo ha tenido la política económica general, lo que evidencia una desarticulación de metas entre estas dos políticas, que como vimos en el capítulo uno, es algo fundamental en el diseño y aplicación de políticas públicas.

Esta investigación también permitió reafirmar la idea de que la política laboral es sólo una parte del conjunto de políticas públicas que hacen frente al problema del desempleo. En este sentido destaca la coordinación que el *Observatorio Laboral* tiene con el tema de la educación. Este programa informa a los futuros profesionistas sobre las carreras que tienen más demanda en las empresas, constituyéndose en un buen ejemplo de articulación de objetivos de la política educativa con los programas de apoyo al empleo.

Sugerencias

Entre las sugerencias que se desprenden de esta investigación podemos citar las siguientes:

1. Se debe privilegiar al desempleo como un asunto público. Debido a que todos los problemas públicos rivalizan entre sí por ser parte de la agenda institucional del

económica puede elegir entre tres opciones. La primera de ellas sería considerar que la variable objetivo más importante es la inflación, por lo que se estaría dispuesto a permitir un aumento del desempleo para evitar que la inflación se desborde. La segunda opción sería considerar que la variable objetivo más importante es el empleo, por lo que se estaría dispuesto a permitir que todo el efecto de la devaluación se trasladara a la inflación antes que permitir un aumento en el desempleo. Finalmente, una tercera opción sería considerar que lo mejor, o lo menos malo, es permitir cierto aumento en la inflación para que el empleo no se reduzca demasiado, y al mismo tiempo permitir cierto desempleo para que el efecto de la devaluación no repercuta completamente en la inflación. Para un tratamiento completo de esta disyuntiva Cf. Hall y Taylor (1991:501-530).

⁴ Cf. Aparicio y Peraza (2003:29-43)

gobierno mexicano, y de esta manera ser objeto de una política pública, en nuestra opinión el problema del desempleo no está siendo debidamente ponderado.

2. También es indispensable fortalecer el carácter público de la política laboral. El gobierno no puede por sí solo hacer frente al desempleo, por lo que debe incentivarse la participación de actores como empresas y sindicatos en el diseño y operación de los programas de apoyo al empleo. Pero lo más urgente es, debido a que los desempleados no son un grupo organizado de la sociedad (no hay sindicatos de desempleados), diseñar mecanismos de interlocución para que los desempleados participen en el diseño y las metas de los programas de los cuales son el objetivo. La forma en la que esto puede instrumentarse no es un asunto sencillo, pues el objetivo original de tal organización puede desvirtuarse fácilmente al convertirse en un movimiento ligado a intereses políticos.
3. Se sugiere no castigar presupuestalmente a estos programas de apoyo al empleo que, según nuestra investigación, han demostrado ser una herramienta útil de la política laboral del país. Así mismo, es importante apuntalar Bécate y Bolsa de Trabajo en función de las características comunes a la mayoría de los desempleados (elevado grado de escolaridad; posición de hijos en el hogar; de 1 a 3 empleos anteriores; menos de un mes en el desempleo; entre 15 y 24 años de edad).
4. Debe haber una mayor disponibilidad de estadísticas históricas (con periodicidad mensual y trimestral) de aquellos indicadores que son claves para evaluar la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral. Concretamente, nos referimos a series históricas mensuales del número de desempleados colocados en un puesto de trabajo por el programa Bécate, o lo que es lo mismo, el valor del índice de colocación con frecuencia mensual, tal como se hace para el caso de la Bolsa de Trabajo. Esta información seguramente existe en las bases de datos de la Coordinación General de Empleo y/o de la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo de la STPS, sería conveniente subirla a la página de Internet de la Secretaría.
5. Debe existir una mejor desagregación de las estadísticas de solicitantes de empleo colocados en un puesto de trabajo por el esquema de vinculación Bolsa de Trabajo, pues una misma persona puede haber sido colocada en un empleo en más de una ocasión. Es

decir, esta distinción permitiría un mejor análisis de entrada y salida en el desempleo de las mismas personas, información que podría utilizarse para estudios de experiencia de vida.

6. En el mismo sentido, es indispensable conocer las series históricas del gasto en políticas activas del mercado de trabajo como proporción del gasto total en políticas laborales y/o del tamaño de la economía. Como un ejemplo del tipo de información requerida se muestra el cuadro 9 del anexo estadístico.

Líneas Para Investigaciones Futuras

Finalmente, algunas líneas para investigaciones futuras deberían concentrarse en un análisis más detallado de la incidencia sobre el desempleo de los programas estudiados, tomando en cuenta que existe una alta entrada y salida (rotación) en el desempleo. La inestabilidad laboral es un factor que debe estudiarse para comprender la evaluación de los niveles de desempleo.

Las estadísticas revisadas demuestran que el 60% de los desempleados permanecen en esa condición cuando más un mes⁵, pero por otro lado el 54% de los desempleados duran en su último empleo menos de 1 año.⁶ Estos dos fenómenos merecen un estudio particular que rebasa los límites de esta investigación, por lo que sólo nos concentraremos en la descripción de estos hechos cuyo conocimiento puede (y debe) orientar la conducción de la política de apoyo a desempleados.

El tipo de empleo en el cual son reinsertados los desempleados es un tema de suyo complicado que rebasaba los objetivos de esta investigación, pero es digno de ser analizado en el futuro, tomando en cuenta que en el contexto mexicano, la mayoría de los empleos no necesariamente representa una actividad universalmente enriquecedora, capaz de brindar una estructura a la vida cotidiana, garantizar lazos sociales, efectos integradores y oportunidades de aprendizaje (Bayón, 2003: 54).

Aunque ya se han realizado algunas evaluaciones de los resultados del programa de becas de capacitación para desempleados (STPS, 1995c y Analítica Consultores Asociados, 2004), es conveniente llevar un seguimiento puntual de la situación laboral de los desempleados que

⁵ Cf. Cuadro 1.2 capítulo uno.

⁶ Cf. INEGI y STPS (2001)

fueron beneficiados con becas de capacitación por el programa Bécate y difundir dichos resultados para tener una apreciación objetiva del programa.

Para la mayoría de los trabajadores los cambios económicos (en las últimas décadas) han sido acompañados por un deterioro en la calidad de los empleos: con salarios reales más bajos, sin ningún tipo de prestación, jornadas de trabajo más largas (Pedrero, 2002: 121).

Futuros estudios pueden incluir la incidencia de estos programas de apoyo al empleo utilizando como criterios zonas geográficas o entidades federativas, y el desempleo de hombres y mujeres. En el caso de las mujeres, sus condiciones son especiales y como afirma Pedrero (2003:759), ha aumentado el número de mujeres realizando trabajo extradoméstico y sus condiciones laborales han cambiado.

Estudios como el aquí realizado son una contribución a la evaluación de la efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo en México, en especial lo referente a las actividades de vinculación laboral entre empresas y buscadores de empleo, y en la capacitación como un elemento para reciclar habilidades y facilitar la reinserción de desempleados en un puesto de trabajo.

Consideramos que esta investigación es un complemento de otras evaluaciones que se concentran en los programas de capacitación y que han dejado de lado los efectos sobre el desempleo (o el empleo) de las actividades de vinculación laboral. Ejemplo de esto son las evaluaciones que se han realizado al programa Bécate (antes PROBECAT y SICAT) y específicamente a algunos de sus esquemas de capacitación.⁷

Finalmente, sin dejar de reconocer que el desempleo es un problema complejo, la investigación que hemos realizado se ha concentrado en observar el impacto de los programas de apoyo al empleo, componentes de las políticas activas de mercado de trabajo, sobre los niveles de desempleo abierto en México en un periodo caracterizado por una severa crisis económica y su posterior recuperación.

⁷ Para un resumen de este tipo de evaluaciones véase Samaniego (2000 y 2000a)

Glosario de Siglas Utilizadas

AMSPE	Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo
Bécate	Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CECATIS	Centros de Capacitación Tecnológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIL	Centros de Intermediación Laboral
CONALEP	Consejo Nacional para la Educación Profesional Técnica
DIF	Sistema Desarrollo Integral de la Familia
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
ENEU	Encuesta Nacional de Empleo Urbano
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIP's	Proyectos de Inversión Productiva
PNEA	Población No Económicamente Activa
PROBECAT	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados
REDES	Programa de Repatriados Desalentados

SAEBE	Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo
SAEMLE	Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior
SAEMLI	Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna
SICAT	Sistema de Capacitación para el Trabajo
SIMICA	Sistema de Información de Migrantes al Canadá
SNECA	Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TDAT	Tasa de Desempleo Abierto Tradicional
TDAA	Tasa de Desempleo Abierto Alternativa
TOPD2	Tasa de Desocupación y Ocupación Parcial Menos de 35 horas semanales
TPRG	Tasa de Presión General

ANEXOS

ANEXO ESTADÍSTICO

Anexo 1:
Definición de Tasas Complementarias de Desempleo

1. Tasa de Desempleo Abierta Alternativa (TDAA) es la proporción de la PEA y de la PNEA disponible (desempleados encubiertos) que se encuentra desocupada en el periodo de referencia, que está disponible para el trabajo aunque haya abandonado la búsqueda del mismo, o que iniciará sus labores próximamente.
2. Tasa de Presión Efectiva Económica (TPEE) mide la proporción de la PEA que se encuentra desocupada o que está ocupada, pero busca un empleo adicional.
3. Tasa de Presión Efectiva Preferencial (TPEP) se refiere a la proporción de la PEA que se encuentra desempleada o que estando ocupada busca trabajo con objeto de cambiarse voluntariamente de empleo.
4. Tasa de Presión General (TPRG) registra el porcentaje que representa la Población Desocupada y los ocupados que buscan trabajo con el propósito de cambiarse o tener un empleo adicional, respecto a la PEA.
5. Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD1) muestra la proporción de la PEA que se encuentra desocupada o que está ocupada, pero que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia.
6. Tasa de Ocupación Parcial por Razones de Mercado y Desocupación (TOPRMD) es el porcentaje que representa la población desocupada abierta y la población ocupada que labora menos de 35 horas a la semana, por razones de mercado (subempleo involuntario) respecto a la PEA. Las razones de mercado consideradas como causa para trabajar menos de 35 horas a la semana se refieren: a la disminución de la producción, de las ventas, falta de materias primas, descomposturas de vehículos o maquinaria, falta de clientes, de pedidos o financiamiento.
7. Tasa de Ocupación Parcial Menos de 35 Horas Semanales y Desocupación (TOPD2) muestra la proporción de las personas desocupadas y de los ocupados que laboran menos de 35 horas a la semana, con respecto a la PEA.
8. Tasa de Ingresos Inferiores al Mínimo y Desocupación (TIID) es el porcentaje que representa la Población Desocupada y la Ocupada que tiene ingresos inferiores al salario mínimo, respecto a la PEA.

9. Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO) se refiere a la proporción de la Población Ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, que trabajan más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo o que labora más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos.
10. Tasa de Ocupaciones Ambulantes (TOA) representa la proporción de la población ocupada, que realiza actividades marginales en la venta de mercancías diversas, periódicos, billetes de lotería, chicles, preparación y venta de alimentos en la vía pública, limpiando calzados, lavadores y cuidadores de autos, sin establecimiento; payasos, malabaristas y similares que se presentan en la vía pública.
11. Tasa de Ocupación en el Sector No Estructurado (TOSNE) se define como el porcentaje de la población ocupada que labora en micronegocios no agropecuarios, sin nombre o registro, más los ocupados que aunque laboran en micronegocios registrados, carecen de contrato de trabajo y de cobertura respecto a la seguridad social.

Anexo 2:
Artículos 537, 538 y 539 de la Ley Federal del Trabajo

Artículo 537.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá 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 del Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competan las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior.

Artículo 539.- De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social 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 en el 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; y,

h) En general, realizar todas aquéllas que las leyes y reglamentos encomienden 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 impongan 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; y,

f) En general, realizar todas aquéllas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

III. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;

b) Estudiar y, en su caso, sugerir, la expedición de Convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos Comités;

c) Estudiar y, en su caso, sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda;

- d) Autorizar y registrar, en los términos del artículo 153-C, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y, _en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;
- e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten;
- f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan, capacitar o adiestrar a los trabajadores, conforme al procedimiento de adhesión, convencional a que se refiere el artículo 153-B;
- g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto;
- h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;
- i) En general, realizar todas aquéllas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales:

- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades; y
- b) En general, realizar todas aquéllas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

Artículo 539-A.- Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada por un Consejo Consultivo integrado por representantes del Sector Público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patrones, a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

Por el Sector Público participarán sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de la Secretaría de Educación Pública; de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los representantes de las organizaciones obreras y de las patronales, serán designados conforme a las bases que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Consejo Consultivo será presidido por el Secretario del Trabajo y Previsión Social; fungirá como Secretario del mismo, el funcionario que determine el Titular de la propia Secretaría; y su funcionamiento se regirá por el Reglamento que expida el propio Consejo.

Artículo 539-B.- Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local y para la realización de las actividades a que se contraen las fracciones III y IV del artículo 539, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada por Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento.

Los Consejos Consultivos Estatales estarán formados por el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, quien los presidirá; sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones locales de trabajadores y tres representantes de las organizaciones patronales de la Entidad. El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Gobernador de la Entidad Federativa que corresponda expedirán, conjuntamente, las bases conforme a las cuales deban designarse los representantes de los trabajadores y de los patronos en los Consejos Consultivos mencionados y formularán, al efecto, las invitaciones que se requieran.

Los Consejos Consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funcionamiento interno, al reglamento que al efecto expida cada una de ellos.

Artículo 539-C.- Las autoridades laborales estatales auxiliarán a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo que establecen los artículos 527-A y 529.

Artículo 539-D.- El servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ellos y será proporcionado, según el régimen de aplicación de esta Ley, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por los órganos competentes de las Entidades Federativas, de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 539, en ambos casos.

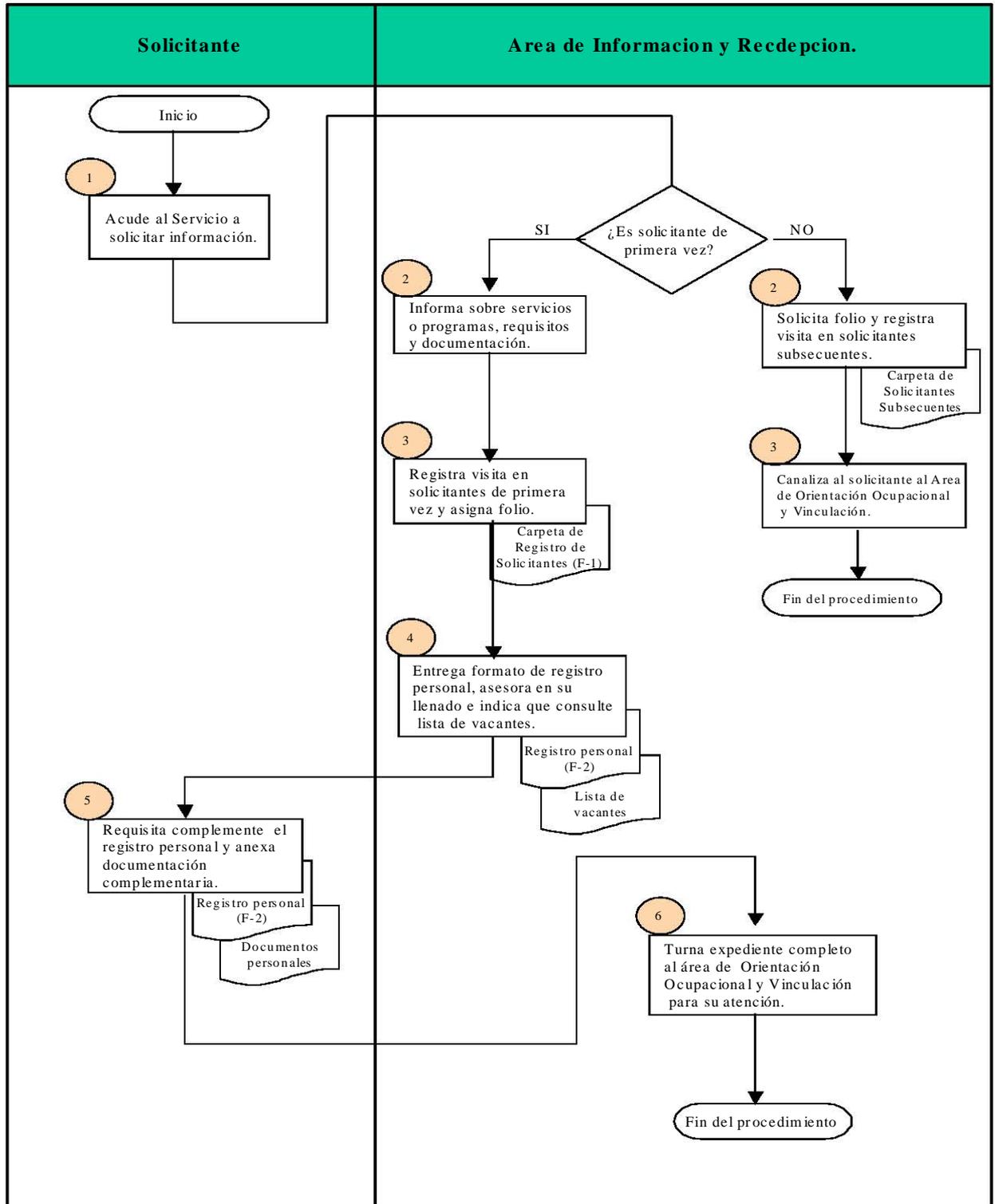
Artículo 539-E.- Podrán participar en la prestación del servicio a que se refiere el artículo anterior, otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro. En estos casos, lo harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fines de registro y control y para que esté en posibilidad de coordinar las acciones en esta materia.

Artículo 539-F.- Las autorizaciones para el funcionamiento de agencias de colocaciones, con fines lucrativos, sólo podrán otorgarse excepcionalmente, para la contratación de trabajadores que deban realizar trabajos especiales.

Dichas autorizaciones se otorgarán previa solicitud del interesado, cuando a juicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se justifique la prestación del servicio por particulares y una vez que se satisfagan los requisitos que al efecto se señalen. En estos casos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 539-D, el servicio deberá ser gratuito para los trabajadores y las tarifas conforme a las cuales se presten, deberán ser previamente fijadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

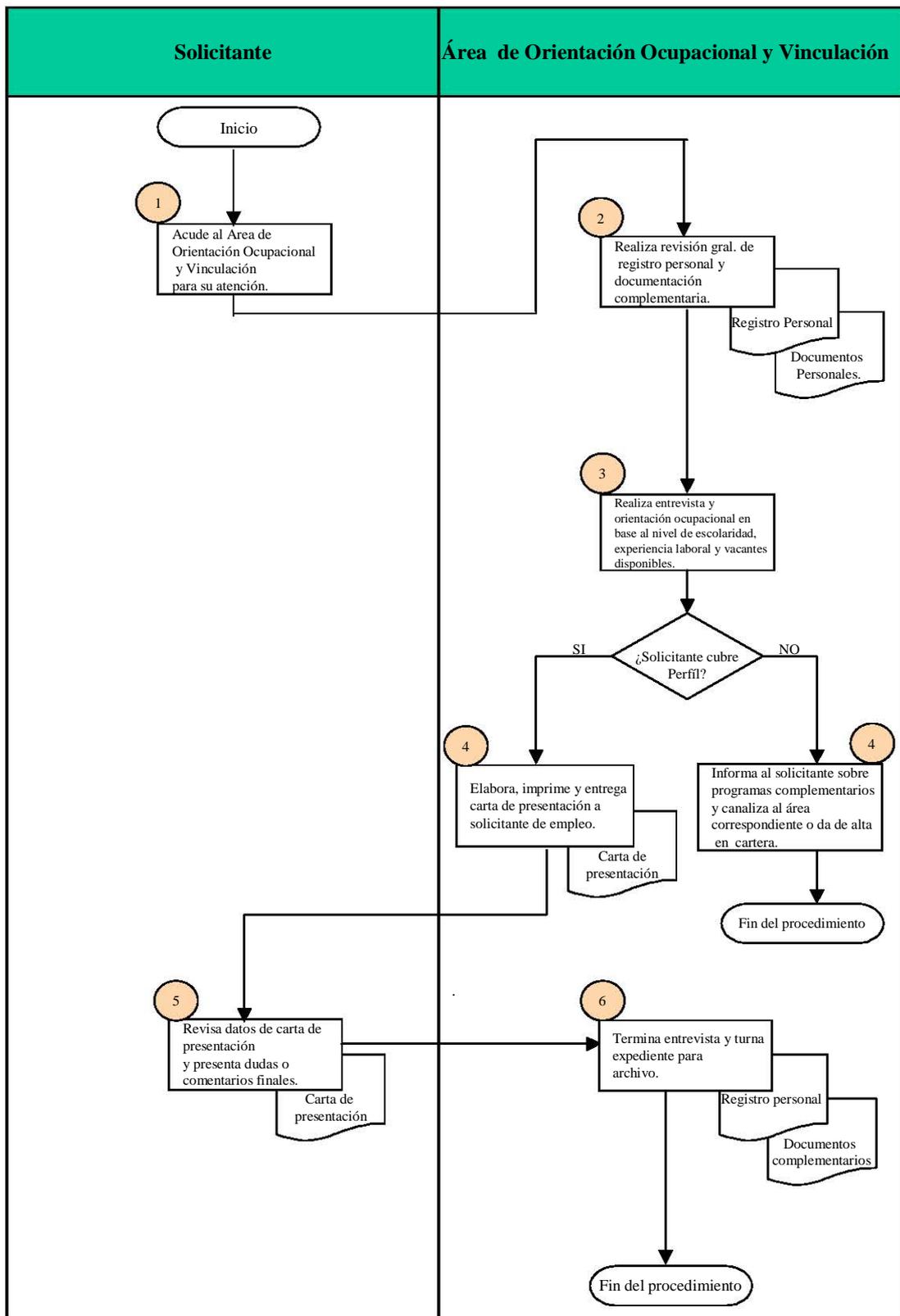
Anexo 3:
Proceso de Vinculación entre Empresas con Vacantes y Personas que Buscan Empleo en el Distrito Federal

Diagrama de flujo 1: "Atención a Solicitantes"



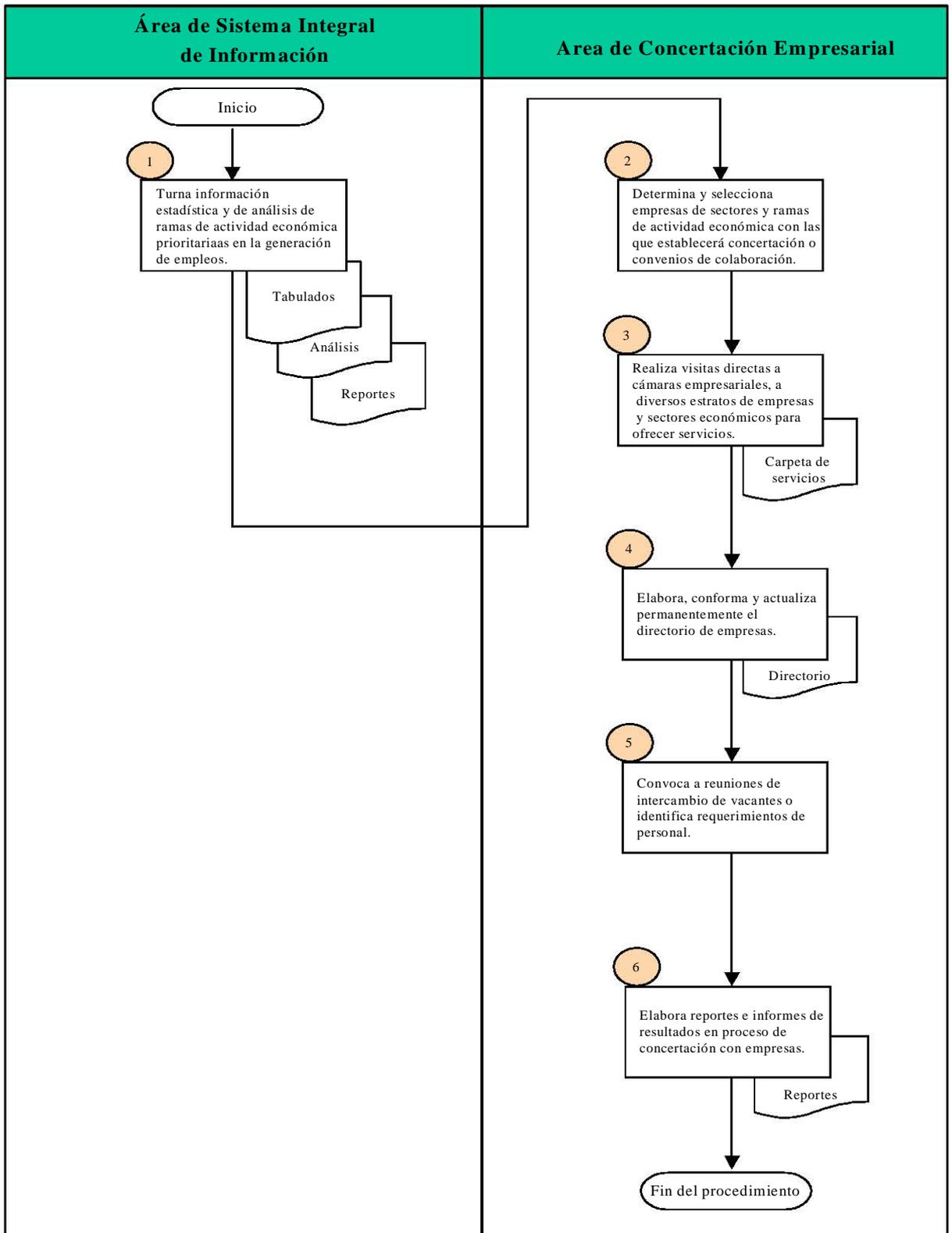
Fuente: Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003)

Diagrama de flujo 2: “Vinculación del Solicitante con Vacantes”



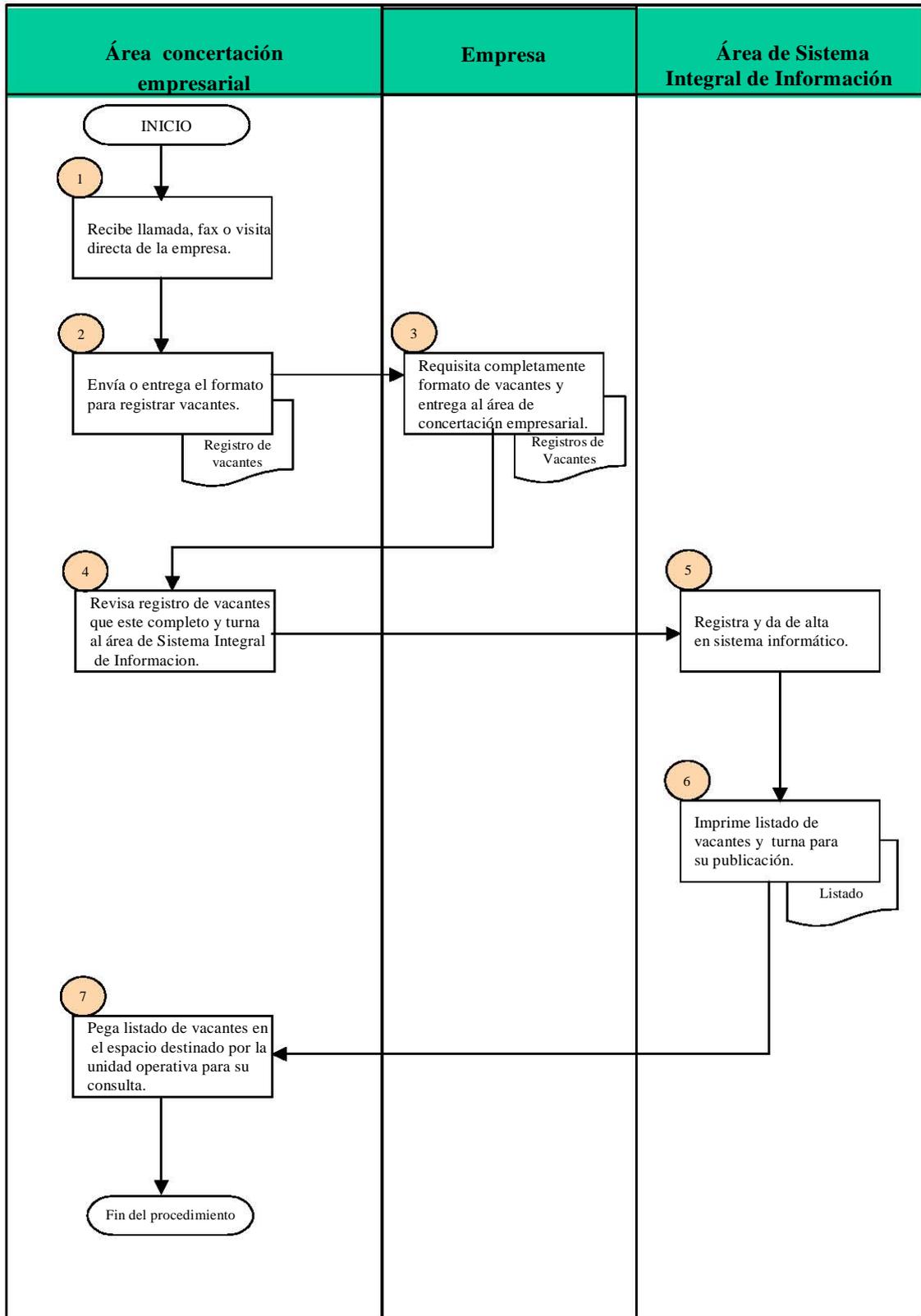
Fuente: Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003)

Diagrama de flujo 3: “Atención a Empresas”



Fuente: Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003)

Diagrama de flujo 4: “Registro de Vacantes”



Fuente: Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003)

Bibliografía

1. Aguilar, Luís (2000) (edit) La Hechura de las Políticas. *Colección de Antología de Políticas Públicas. Segunda Antología*. 3ª edición. Porrúa, México.
2. Álvarez, C. (1996) Políticas Activas de Creación de Empleo y Colectivos Desaventajados. *Economistas* núm. 70. Colegio de Economistas de Madrid, pp. 23-32.
3. Álvarez, C. (1998) Nuevos Retos para las Políticas Activas de Empleo. *Economistas* núm. 77. Colegio de Economistas de Madrid, pp. 286-295.
4. Analítica Consultores Asociados, S. C. (2004) Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo. México.
5. Aparicio, Abraham y Guadalupe Peraza (2003) Política Monetaria en la Economía Mexicana. *Economía Informa* núm. 319, septiembre de 2003. Facultad de Economía, UNAM. México, pp. 29-43.
6. Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999) Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
7. Aspe Armella, Pedro (1993) El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Fondo de Cultura Económica, México.
8. Atkinson, T. (1997) Macroeconomics and the Distribution of Income. En Arestis *et al.* (1997) (edit) pp. 207-222.
9. Banco de México (2004) Informe Anual.
10. Banco Interamericano de Desarrollo (2000) Protección Social para la Equidad y el Crecimiento. Washington, USA.
11. Bartels, Cornelis (1982) Economía del Bienestar, Distribución del Ingreso y Desempleo. Fondo de Cultura Económica, México.
12. Bayón, Cristina (2003) La Erosión de las Certezas Previas: Significados, Percepciones e Impactos del Desempleo en la Experiencia Argentina. *Perfiles Latinoamericanos* año 10, núm. 22, junio. FLACSO, Sede México, pp. 51-74.
13. Bazúa, F. y Giovanna Valenti (1995) Política Pública y Desarrollo. En Massé y Sandoval (1995) (coords.)
14. Brenner, H. y Anne Mooney (1983) Unemployment and Health in the Context of Economic Change. *Social Science and Medicine* vol.17, núm.16, pp. 1125-1138. Consultado en Junankar (2000) (edit) vol. IV pp. 387-400.

15. Case, Karl y Ray Fair (1997) Principios de Microeconomía. Prentice-Hall Hispanoamericana. México.
16. CEPAL (2001) Modernización Económica y Empleo en América Latina. Propuesta para un Desarrollo Incluyente. Serie Macroeconomía del Desarrollo No.2, Chile.
17. Dornbusch, Rudiger *et al.* (1998) Macroeconomía. 7ª edición. McGraw-Hill. España.
18. Eatwell, John *et al.* (1987) A Dictionary of Economics. Macmillan Press Ltd. UK.
19. Farooq, Ghazi (1986) Población y Empleo en Países en Desarrollo. OIT. Ginebra.
20. Fina, Sanglas (1999) Políticas Activas y Pasivas de Empleo en la Unión Europea. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo. Pirámide. Madrid
21. Fina, Sanglas (2001) Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo. Consejo Económico y Social. Madrid.
22. Gallie, D.; C. Marsh y C. Vogler (1994) Social Change and the Experience of Unemployment. Oxford University Press.
23. Gallie, Duncan y Catherine Marsh (1994) The Experience of Unemployment. En Gallie, D.; C. Marsh y C. Vogler (1994) pp. 1-30.
24. Gallie, Duncan y Serge Paugman (2000) (edits.) Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe. Oxford University Press.
25. Giorno, Claudio *et al.* (1995) Potencial Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. *Economic Studies* núm. 24, 1995-I. OCDE. París.
26. González de Lena, F. (1999) La Política de Empleo en las Normas y en la Actuación Administrativa. *Anuario de la negociación colectiva 1998*. UGT-Labour. Madrid.
27. Gravelle, H. S.E. (1984) Editorial: Time Series Analysis of Mortality and Unemployment. *Journal of Health Economics* december, pp. 297-305. Consultado en Junankar (2000) (edit) vol. IV pp. 401-409.
28. Gujarati, Damodar (1999) Econometría. 3ª edición. McGraw-Hill. Colombia.
29. Gutiérrez, Roberto (2002) El Desequilibrio Permanente del Mercado Laboral Mexicano: Lecciones para un Milenio que Inicia con Recesión. En Saleme y Diego (2002) (comps.) pp. 117-136.
30. Hall, Robert y John B. Taylor (1991) Macroeconomics: Theory, Performance and Policy. 3rd edition. WW Northon & Co. USA.
31. Hernández Laos, E. (2000) Productividad y Mercado de Trabajo. Plaza y Valdez, México.

32. INEGI y STPS (1995 a 2004) Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU). Consultada en www.inegi.gob.mx
33. INEGI y STPS (1995 a 2004) Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Consultada en www.inegi.gob.mx
34. INEGI y STPS (2001) Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo (ENECyE). www.inegi.gob.mx
35. INEGI y STPS (2005) Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo, datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). *Boletín de Prensa 041/2005*.
36. Jones, Charles (1984) An Introduction to the Study of Public Policy. 3rd edition. Brooks/Cole Publishing Co. USA.
37. Junankar, P. N. (2000) (edit) The Economics of Unemployment. Vol. IV. The International Library of Critical Writings in Economics 122. Edward Elgar Publishing Ltd.
38. Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1996) La Crisis del Paro. Alianza Editorial. Madrid.
39. Ley Federal del Trabajo.
40. Lindbeck, Assar (1994) Paro y Macroeconomía. Alianza Editorial. Madrid;
41. Majone, G. (1978) Los Usos del Análisis de Políticas. En Aguilar (2000) (edit).
42. Mamermesh, Daniel y Albert Rees (1984) Economía del Trabajo y los Salarios. Alianza Editorial, España.
43. Manheim, J. y Richard Rich (1988) Análisis Político Empírico: Métodos de Investigación en Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid.
44. Márquez, Gustavo (1995) (edit.) Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy. Center for Research in Applied Economic, Inter.-American Development Bank. Washington, USA.
45. Martín Navarro, José (1995) Paro y Búsqueda de Empleo. Una Aproximación desde la Teoría Económica. *Serie Ciencias Económicas y Empresariales* Núm.31 Universidad de Sevilla, España.
46. Massé, Carlos y Eduardo Sandoval (1995) (coords.) Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. UAEM, El Colegio Mexiquense. México.
47. McLaughlin, Eithne (1992) (edit.) Understanding Unemployment. New Perspectives on Active Labour Market Policies. Routledge. UK.

48. Mendenhall, W. y J. Reinmuth (1981) Estadísticas para Administración y Economía. Grupo Editorial Iberoamericano. México.
49. OCDE (1996) Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. Paris.
50. OCDE (1999) Implementing the OECE Jobs Strategy. Assessing Performance and Policy. Paris, France.
51. OIT (2000) Informe Sobre el Trabajo en el Mundo 2000. Ginebra, Suiza.
52. OIT (2004) Políticas Activas de Mercado del Trabajo en el Mundo: hacer frente a las consecuencias de la globalización. Consultado en www.ilo.org
53. Pedrero, Mercedes (2002) Empleo en Zonas Indígenas. *Papeles de POBLACIÓN*, núm. 31, enero-marzo. CIEAP/UAEM. México, pp. 118-162
54. Pedrero, Mercedes (2003) Las Condiciones de Trabajo en los años noventa en México. Las Mujeres y los Hombres: ¿ganaron o perdieron? *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm.4, octubre-diciembre. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, pp. 733-761.
55. Pérez Ortiz, L. (1990) Políticas de Creación de Empleo Mediante la Reducción del Tiempo de Trabajo. Efectos Económicos. Instituto de Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías. Universidad Autónoma de Madrid.
56. Platt, Stephen (1984) Unemployment and Suicidal Behaviour: A Review of Literature. *Social Science Medicine* vol.19, núm.2, pp. 93-115. Consultado en Junankar (2000) (edit.) vol. IV pp. 410-432.
57. Portes, Alejandro (1995) En Torno a la Informalidad. Ensayos Sobre Teoría y Medición de la Economía No Regulada. Porrúa, FLACSO. México.
58. Presidencia de la República (1995) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México.
59. Presidencia de la República (2004) 4º Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México.
60. Presidencia de la República (2005) 5º Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México.
61. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) Informe Sobre el Desarrollo Humano 2004. Washington, USA.
62. Ramos Francia, M. y D. Chiquiar (1999) Desempleo y Subempleo: Opciones de Política Laboral. En Solís y Villagómez (1999) (comps.).
63. Rösner, Hans (1998) Posibilidades y Límites de una Política Laboral Activa. En Globalización y Mercados Laborales en América Latina, Konrad Adenauer Stiftung,

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 47-64.

64. Ruesga, Santos (2002) Economía del Trabajo y Política Laboral. Pirámide. Madrid.
65. Saleme, María y Roberto Diego (2002) (comps.) Desarrollo Regional. Mercado Laboral. Sociedad Rural en México. UAM-Xochimilco. México.
66. Samaniego, Norma (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad. CEPAL-GTZ. México.
67. Samaniego, N. (2002a) Las Políticas de Mercado de Trabajo en México y su Evaluación. Serie Macroeconomía del desarrollo No.18. CEPAL, Santiago.
68. Secretaría de Relaciones Exteriores (1974) Memorandum de Entendimiento Relativo a la Admisión en Canadá de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicano.
69. Secretaría de Relaciones Exteriores (1995) Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Canadá Relativo al Programa de los Trabajadores Agrícolas Mexicano Temporales y Normas Operativas.
70. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995) Evolución Global del Empleo en México y las Características Educativas de la PEA 1970-1995.
71. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995a) Informe de Labores Dic 1994 - Ago 1995. México.
72. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995b) Programa Nacional de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000. México.
73. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995c) Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados. México.
74. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1996) Informe de Labores Sep 1995 - Ago 1996. México.
75. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1997) Informe de Labores Sep 1996 - Ago 1997. México.
76. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1998) Informe de Labores Sep 1997 – Ago 1998. México.
77. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1999) Informe de Labores Sep 1998 – Ago 1999. México.
78. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2000) Informe de Labores Sep 1999 – Ago 2000. México.

79. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001) Acuerdo que crea el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 2001. México.
80. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001a) Informe de Labores Dic 2000 – Ago 2001. México.
81. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001b) Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. México.
82. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2002) Informe de Labores Sep 2001 – Ago 2002. México.
83. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003) Informe de Labores Sep 2002 – Ago 2003. México.
84. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003a) Reglamento Interior de la STPS. *Diario Oficial de la Federación* 18 de agosto de 2003. México.
85. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003b) Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Apoyo al Empleo. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre de 2003. México.
86. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004) Informe de Labores Sep 2003 – Ago 2004. México.
87. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004a) Organización Mundial Reconoce al Servicio Mexicano de Empleo. *Boletín de Prensa* 169/28/11/2004.
88. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2004b) Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Apoyo al Empleo. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 2004. México.
89. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005) Acuerdo por el que se modifica el diverso mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Apoyo al Empleo. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero de 2005. México.
90. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005a) Lanza Gobierno Observatorio Laboral *Boletín de Prensa* 032/02/03/2005. México.
91. Servicio de Empleo del Distrito Federal (2003) Manual de Procedimientos de Vinculación Laboral. Dirección General de Empleo y Capacitación. México.
92. Solís, Fernando y Alejandro Villagómez (1999) (comps.) La Seguridad Social en México *Trimestre Económico Lecturas* núm. 88. CIDE, CONSAR, Fondo de Cultura Económica, México.

93. Wyrick, Thomas (1994) The Economist's Handbook. West Publishing Co.
Minneapolis, USA.