

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

“Políticas Activas de Mercado de Trabajo en México y
Centro América”

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
ECONOMÍA PRESENTA

JOSÉ GREGORIO ROBERTO FLORES LIMA

ASESORA DE TESIS: DRA. MERCEDES PEDRERO NIETO

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 Alta, Adriana, Valeria, Roberto, Pablo y Diego

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	7
1.1. El Mercado de Trabajo	7
1.1.1. Naturaleza del trabajo	8
1.1.2. Naturaleza del Mercado de Trabajo	10
1.1.3. Los componentes del Mercado de Trabajo	11
1.2. Las corrientes teóricas sobre Mercado de Trabajo	14
1.2.1. La teoría neoclásica	14
1.2.2. El enfoque Keynesiano	15
1.2.3. La teoría marxista	15
1.2.4. La escuela institucionalista	16
1.2.5. La escuela de Chicago	18
1.2.6. Neoinstitucionalistas: el grupo de Cambridge	18
1.2.7. Las teorías recientes del Mercado de Trabajo	19
1.3. Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo	20
II. UNA VISIÓN GENERAL	21
III ANÁLISIS POR PAÍS	35
3.1. México	35
3.1.1. Situación del empleo y evolución de las PAMT	35
3.1.2. Servicio de intermediación laboral	41
3.1.3. Capacitación para desempleados	45
3.1.4. Capacitación de trabajadores en activo	52
3.1.5. Sistema de competencia laboral	57
3.2. El Salvador	63
3.2.1. Situación reciente del empleo	63
3.2.2. Servicio Público de Empleo	64
3.2.3. Capacitación y formación profesional	67
3.3. Honduras	72
3.3.1. Situación reciente del empleo	72
3.3.2. Servicios Público de Empleo	73
3.3.3. Formación profesional	76

3.4. Panamá	82
3.4.1. Situación reciente del empleo	82
3.4.2. Políticas activas de Mercados de Trabajo	84
3.4.3. Servicio de intermediación laboral	84
3.4.4. Capacitación laboral	87
3.4.5. Formación profesional	90
3.4.6. Competencia laboral	94
3.5. Nicaragua	96
3.5.1. Situación reciente del empleo	96
3.5.2. Políticas Activas de Mercados de Trabajo	98
3.5.3. Educación y formación técnica	99
IV CONCLUSIONES	103
4.1. Servicios de intermediación laboral	103
4.2. Capacitación para la inserción laboral	105
4.3. Capacitación en planta	107
4.4. Formación profesional	108
4.5. Sistema de competencia laboral	109
4.6. Epílogo	110
Bibliografía	112
Anexo 1 Modelo Econométrico	119
Anexo 2 Siglas	118
Índice de Cuadros y Gráficas	125

INTRODUCCIÓN

El primer contacto con el estudio sobre el mercado de trabajo lo tuve en el año 1973 como estudiante del Centro de Economía Aplicada de la todavía Escuela Nacional de Economía, al participar en el levantamiento de una encuesta sobre ocupación en la Delegación de Milpa Alta, en el Distrito Federal. La experiencia reprodujo todas las etapas de una encuesta, desde el diseño conceptual y metodológico, pasando por el levantamiento del marco muestral, la selección de la muestra, el diseño de cuestionarios, las entrevistas, la codificación, el procesamiento (manual por supuesto) y el análisis de información. Esta experiencia despertó en mí un gran interés en el mercado laboral que alimentó mi deseo de trabajar en temas laborales y, gracias a afortunadas coincidencias profesionales, tuve la oportunidad de colaborar en el Centro Nacional de Investigación y Estadísticas del Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Dirección General de Estadística, de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Planeación, de la Secretaría de Educación Pública y, por último, la Dirección General de Empleo de la STPS. Este trayecto llevó 23 años en los que tuve la fortuna de contribuir en el diseño de encuestas de ingreso-gasto, de empleo y educación, así como en el diseño de políticas en el ámbito del empleo y la educación. En los últimos ocho años he tenido la oportunidad de formar parte de equipos en organismos internacionales en los que he continuado trabajando en temas laborales, principalmente, en países de América Latina.

También mis trabajos académicos se han orientado hacia temas de empleo, en mi tesis de Licenciatura en Economía en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (1978), abordé la medición de la utilización de la fuerza de trabajo en la agricultura, y en la tesina en el Diplomando de Comercio Exterior y Negocios Internacionales en el Instituto Autónomo de México (1988), analicé las contradicciones en las políticas que impulsan el libre mercado de bienes y servicios pero limitan la libre circulación de la fuerza de trabajo. Ahora en este trabajo concentré la atención en sistematizar la experiencia reciente de México, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua en las llamadas Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT), con el fin de destacar su importancia en el marco de la política laboral, pero también sus limitaciones cuando sólo ellas actúan en el horizonte de las políticas de empleo.

En términos generales las PAMT tienen como fin mejorar el funcionamiento del mercado laboral, la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo y la productividad del sistema productivo. Sin embargo, detrás de ellas no siempre existe la misma concepción acerca de los determinantes del mercado laboral y su funcionamiento y, por lo tanto, de su capacidad para incidir en el mejoramiento de las condiciones de empleo.

Aun cuando no existen teorías económicas terminadas y concluyentes, desde el último tercio del siglo pasado se ubicaron en posiciones dominantes cuerpos teóricos sustentados, con diversos grados de aproximación, en la teoría económica neoclásica, arrastrando también a las concepciones sobre el mercado de trabajo y circunscribiendo el alcance de las

PAMT a su funcionalidad en el marco de esa teoría, aun cuando algunos de sus instrumentos, como los servicios de empleo, fueron creados muchos años antes de amoldarse el concepto de PAMT.

Otro efecto de la concepción teórica del mercado de trabajo bajo la visión neoclásica, ha sido reducir las intervenciones del Estado orientadas a asegurar el funcionamiento de un mercado con equidad competitiva que favorezca la creación de empresas eficientes, proveedoras de mercados locales generadoras de empleos estables y remuneradores. En contraposición se han impuesto políticas alentadoras de la apertura indiscriminada de los mercados externos, cuyo resultado, en la región latinoamericana ha sido el incremento del desempleo y del empleo precario, el aumento de la pobreza y del flujo migratorio internacional indocumentado.

La ausencia de intervenciones impulsoras de la generación de empleo centradas en la consolidación de los mercados nacionales, contribuyeron también a ampliar el margen de valoración de las PAMT, desde aquellas que les asignan una importancia relevante en la reducción del desempleo, hasta aquellas que las minimizan y, en consecuencia, reducen la inversión en sus instrumentos. Esta situación ha contribuido a que la ejecución de las PAMT no se realice con la perseverancia necesaria para consolidarlas como instrumentos permanentes para mejorar la productividad laboral y empresarial.

El análisis detallado de las PAMT en México, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua, pretende ilustrar la falta de claridad en los objetivos y alcances de las PAMT y, por lo tanto, las falta de consistencia y escasez de recursos destinados a implementarlas, pero también las buenas prácticas, posibilidades de fortalecerlas a nivel de cada país y regionalmente. Las PAMT no pueden suplir la ausencia de políticas impulsoras de la producción y el empleo, pero son indispensables para su instrumentación y para articular los esfuerzos de los sectores privado y social.

Este trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero, se resumen los principales conceptos y corrientes teóricas sobre el mercado laboral, éstas se derivan de teorías más generales sobre el funcionamiento de la economía que han influido determinantemente en los procesos de liberación comercial, la globalización y en los mercados de trabajo.

En el segundo capítulo se realiza una descripción de las PAMT en México y en Centro América, con el fin de disponer de una visión general del contexto institucional en el que se llevan a cabo, en particular, de los servicios de intermediación laboral. Asimismo se realiza un análisis de los programas de capacitación y formación profesional y, con base en un modelo econométrico, se estima la asociación de la educación, la formación técnica y la capacitación con los ingresos de la población ocupada.

El tercer capítulo contiene un análisis de las PAMT por país, iniciando con una descripción de la situación reciente del empleo y profundizando en las instituciones, los programas y los alcances de los servicios de intermediación laboral, los programas de capacitación, e instituciones de formación profesional, resaltando los esfuerzos que algunos de estos países han realizado en el ámbito de las competencias laborales.

En las conclusiones, contenidas en el cuarto capítulo, se destacan la importancia de las PAMT, se describen los programas que a juicio de quien escribe se consideran como mejores prácticas en la región, así como las principales restricciones institucionales en la ejecución de estas políticas. Se resalta también la gran oportunidad que la cooperación internacional puede ofrecer para ampliar y mejorar la gestión de las PAMT, en línea a la integración regional del mercado laboral, sin dejar de destacar la necesidad de construir acuerdos entre los sectores productivos y gobiernos para estructurar políticas alentadoras de la producción de bienes y servicios, en una estructura que fortalezca los mercados nacionales y aliente su integración al mercado global con equidad competitiva.

Este trabajo ha sido escrito gracias al apoyo de muchas personas: Mercedes Pedrero Nieto, me introdujo en el estudio del mercado laboral hace 33 años y desde entonces ha sido mi referencia profesional principal es el estudio de la fuerza de trabajo, le agradezco, en particular, por su orientación en mi tesis de licenciatura y en la conclusión de este trabajo; Teresa Rendón Gan revisó la versión inicial de este documento y, también, a lo largo de toda mi vida profesional, fue referencia constante por sus investigaciones en economía laboral y estudios de género; Ruy Mauro Marini, fue mi maestro y tutor durante los estudios de maestría, él contribuyó a mejorar en mucho mi comprensión sobre los problemas de la acumulación del capital y sus efectos sobre la fuerza de trabajo; muchos profesores en la licenciatura, la maestría y compañeros de trabajo en la academia, en el gobierno y en organismos internacionales, también contribuyeron a conformar mi conocimiento sobre el mundo del trabajo. Mi profundo agradecimiento a todos ellos.

El conocimiento es siempre un producto colectivo por más que una persona lo sintetice, sin embargo, la calidad de esto último es una responsabilidad personal, asumo, en consecuencia, la responsabilidad de todas las limitaciones de este documento.

I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

El presente capítulo pretende establecer un marco general y resumido sobre los principales conceptos y corrientes teóricas sobre el mercado laboral que sustentan las políticas activas de mercado de trabajo. En ese sentido, en primer lugar se expone la naturaleza del trabajo como “mercancía” para enseguida abordar la naturaleza del mercado de trabajo. Una vez establecido que el mercado de trabajo es un conjunto de interrelaciones sociales -relaciones laborales- se comentan sus principales componentes: oferta, demanda y precio. Posteriormente se abordan las principales corrientes teóricas sobre el mercado de trabajo: los clásicos y neoclásicos, los keynesianos y postkeynesianos, los marxistas y los institucionalistas con sus principales derivaciones, así como las corrientes de pensamiento más recientes. Finalmente se presentan los principales conceptos sobre las políticas activas de mercado de trabajo.

1.1. El Mercado de Trabajo

El trabajo constituye la fuente principal de ingreso de la población y por tanto, determina su capacidad para adquirir los bienes necesarios para su subsistencia. También significa la actividad a través de la cual el ser humano se realiza en lo personal y contribuye al bienestar de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, por un lado, el trabajo no escapa a las leyes del mercado y, por otro lado, está regulado por el Estado con el fin de alentar relaciones laborales equilibradas, frenar conflictos sociales e impulsar la inversión y el crecimiento. El trabajo, por lo tanto, es una mercancía en cuanto se vende por un precio, pero también significa un complejo entramado de relaciones sociales que se dirimen en el campo de las relaciones laborales.

En el campo de la administración de las empresas se reconoce la importancia del trabajo calificado en el incremento de la productividad; importancia que se ha acrecentado en el contexto de la globalización en el que la innovación es un factor fundamental para la diversificación y diferenciación de productos. En ese sentido, los aspectos de motivación, trabajo en equipo, creatividad y el llamado “empoderamiento” de los trabajadores, son considerados factores claves de la calidad y productividad.

Sin embargo, en el campo de la disciplina económica, y a pesar de los avances teórico-metodológicos alcanzados desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, algunos autores (Ruesga, 2002) consideran que aún no se cuenta con una teoría estructurada que incluya toda la complejidad del mercado de trabajo, si bien en la formulación de la política económica y en las dirigidas a la intervención directa en el ámbito de las relaciones laborales, han predominado los enfoques de la corriente neoclásica, relativo al modelo de equilibrio general, y el institucionalista.

Vale la pena señalar que el trabajo es considerado como un factor de la producción, como un recurso o como una mercancía, según se trate del análisis y la corriente teórica; sin embargo, es el único factor que no puede sustituirse ni aún en la automatización total del proceso productivo, pues siempre se requerirá personal para programar y controlar el sistema automatizado; al ser insustituible por completo del proceso productivo, conviene

reflexionar y tratar de precisar la naturaleza del trabajo, con el propósito de aproximarse con mayores elementos al concepto de mercado de trabajo.

1.1.1. Naturaleza del trabajo

Al hablar de mercado de trabajo, se está definiendo al trabajo como una mercancía. Sin embargo con el fin de tener mayor claridad sobre su naturaleza es conveniente considerar, previamente, algunas características:

1. El trabajo, como ya se señaló, es el único factor o recurso de la producción que no puede sustituirse totalmente y su sustitución parcial implica un proceso de tecnificación y reentrenamiento de la fuerza de trabajo ocupada subsistente.
2. El salario o precio del factor trabajo constituye al mismo tiempo el ingreso del trabajador, de manera que la reducción de dicho precio en un segmento del mercado implicará el incremento de la oferta de fuerza de trabajo en otro segmento del mercado formal o informal¹, ya que el trabajador buscará compensar la pérdida de ingreso buscando trabajar más.
3. El salario representa la demanda de otras mercancías, por lo que la reducción del precio del trabajo implica la reducción de la demanda interna de productos y por consiguiente, de la producción de otras mercancías y, finalmente, la reducción de la demanda de fuerza de trabajo con lo cual se origina una espiral descendente.
4. Existe una asimetría natural en el ámbito de las relaciones laborales a favor del empleador ya que en ausencia de una regulación por parte del Estado, aquel siempre impondrá condiciones de trabajo que reduzcan los costos de producción. En consecuencia, el Estado establece regulaciones sobre el empleo de fuerza de trabajo para asegurar las condiciones de trabajo que protejan la salud e integridad física del trabajador y un nivel de remuneración regulado, con el fin de facilitar relaciones laborales estables, y reducir conflictos sociales.

En este marco, se resaltan ahora las características más importantes de la naturaleza de la fuerza de trabajo que ayudarán a asimilar mejor el concepto de mercado de trabajo (Ruesga 2002):

➔ Es necesario producirla y asimilarla para generar bienes y servicios

Se entiende como fuerza de trabajo al conjunto de facultades físicas y mentales de un ser humano que pone en acción para producir cosas útiles. La fuerza de trabajo debe de

¹ “Para PREALC el sector informal es una manera de producir cuyo origen se encuentra en la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías de los países de América Latina. Se define por el escaso capital con que cuentan las empresas, su tecnología rudimentaria en términos relativos, la facilidad de entrada a la actividad y, además, su desconexión de los circuitos financieros formales. Ello es la causa de que en los casos de empresas informales que utilizan mano de obra por pago se den relaciones de trabajo no reguladas y desprotegidas, que les resulta económicamente imposible absorber los costos que supondría una eventual regulación”. p. 11. (STPS, 1993)

reproducirse cotidianamente para que se encuentre en condiciones de producir bienes y servicios. El costo de la reproducción de la fuerza de trabajo varía para los distintos individuos conforme a variables geográficas, culturales, económicas e históricas específicas; parte del costo se absorbe en la economía doméstica que se encuentra fuera del mercado.

La conversión de la fuerza de trabajo en trabajo se lleva a cabo en la empresa y dentro de marcos institucionales y sociales específicos, estas condiciones de trabajo, a su vez, representan una variedad de costos e inversiones en educación y capacitación de los trabajadores, investigación, desarrollo tecnológico e innovación para potenciar la generación de valor.

La empresa remunera la fuerza de trabajo (salarios) y asume todo o parte de los costos de la conversión en trabajo, la empresa hace una constante evaluación de estos costos y los contrasta con su capacidad de generar (añadir) valor unitario.

→ La calidad de la fuerza de trabajo no es homogénea

La oferta de fuerza de trabajo es tan variada como personas existen y su conversión en trabajo es tan variada como sectores, ramas, tipos de empresas, organización productiva, puestos y funciones existen. Por ello, no es posible realizar una tipificación de la fuerza de trabajo que permita identificar diversos submercados para determinar su precio de equilibrio (salario) correspondiente.

→ Su circulación económica no es transparente

Los (hipotéticos) mercados en los que se intercambia la fuerza de trabajo no son transparentes para los participantes, ya que la información no fluye de forma clara y no está al alcance de igual modo para todos los involucrados, por ello surgen diversos mecanismos de intermediación que suplen las carencias de información existentes. Esta limitada transparencia en la información afecta las posibilidades de ajuste inmediato que implica la idea de mercado, ante situaciones de desequilibrio.

→ Su movilidad es limitada

Puesto que la fuerza de trabajo es inseparable de la persona que la posee, su movilidad está condicionada por diversas variables de índole socioeconómica y cultural, tales como la disponibilidad de recursos para el desplazamiento de la comunidad o alquiler de vivienda, conocimiento del idioma, entorno familiar, existencia de infraestructura, etc.

→ No hay flexibilidad ni en la oferta ni en el precio

La oferta de fuerza de trabajo no puede responder rápidamente a los cambios en las condiciones del mercado (demanda o salarios) ya que, por un lado, no es posible incrementar de forma indefinida la cantidad de fuerza de trabajo disponible y, por otro lado, la calidad de la fuerza de trabajo disponible, no necesariamente satisface las

necesidades específicas del proceso productivo.

En cuanto a los precios, el nivel nominal de salarios es rígido a la baja, pues ello supondría que el trabajador estaría dispuesto a que se redujera su salario, lo que en la práctica no sucede.

1.1.2. Naturaleza del Mercado de Trabajo

Con base en las características señaladas de la “mercancía” fuerza de trabajo, puede decirse que el mercado laboral no opera bajo una *mano invisible* que ajuste de manera eficiente la oferta y la demanda de este factor de producción. Según Maravall (Ruesga 2002) las relaciones laborales generalmente, están sujetas a algún tipo de regulación establecida por los Estados a través de un conjunto de mecanismos que otorgan, por un lado, garantías jurídicas para proteger a la parte más débil de la relación, y por otro lado, establecen las reglas del juego para la definición de dichas relaciones (en sus diferentes contenidos y niveles), que mantengan la estabilidad social.

En este contexto, el término “mercado de trabajo” se refiere a un conjunto de relaciones sociales circunscritas a un espacio concreto y a condiciones muy específicas en su práctica (Ruesga 2002). Los elementos mercantiles constituyen sólo una parte de su naturaleza y ésta se encuentra envuelta en numerosos elementos de carácter no económico. Por tanto, en realidad existe un gran número de “mercados de trabajo” con características muy diversas y específicas referidos a una compleja red de relaciones laborales y sociales. Como categoría analítica el “mercado de trabajo” es una simplificación de la realidad, válida a efectos del análisis de todo el sistema económico, con sus múltiples componentes interrelacionados, en el Cuadro 1.1.1. se presenta una simplificación gráfica del mismo.

Por otra parte, la regulación es una característica esencial del mercado de trabajo, a la que se ha llegado gracias a la presión que han ejercido los trabajadores durante más de dos siglos. La estructura del marco regulatorio refleja el equilibrio transitorio de los intereses de los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo, y muestra su capacidad de presión para conseguir una porción del valor generado en el proceso productivo; el empleador presiona para obtener una regulación que permita adecuar con flexibilidad la cantidad y precio del trabajo a las condiciones que favorezcan el incremento de la productividad y le permita obtener la mayor ganancia posible; por su parte, el empleado presiona para obtener una jornada laboral que le deje tiempo para su descanso, convivencia familiar o continuar su formación, laborar en condiciones de trabajo que permitan reducir accidentes y enfermedades laborales, obtener un buen salario, prestaciones, entre otros aspectos.

En este marco, la función del Estado es propiciar y garantizar cauces de expresión de la relación laboral, que sean funcionales con el sistema económico y social vigente. La regulación del mercado de trabajo por parte del Estado engloba tres niveles básicos: el normativo, el político-administrativo y el de interlocución social (Ruesga 2002). Cada uno de ellos incide en los componentes del mercado laboral: oferta, demanda, mecanismos de ajuste y precios.

depende de la población total de una zona geográfica determinada y de su tasa de crecimiento (nacimientos menos defunciones, mas el saldo neto migratorio (esto es inmigrantes menos emigrantes)) así como las tasas específicas de participación por sexo y edad. Los aspectos socioculturales e institucionales determinan la tasa de crecimiento en un espacio geográfico (Ruesga 2002). La oferta potencial es la población total descontadas aquellas personas que (formalmente) no pueden acceder al mercado de trabajo bajo los criterios definidos por la regulación institucional (por ejemplo, edad mínima para trabajar) y otras limitantes como tener alguna discapacidad. Sin embargo, la oferta efectiva de fuerza de trabajo, está constituida solamente: a) por el número de personas dispuestas a trabajar (población activa); b) por el número de horas diarias, semanales o anuales que la población activa está dispuesta a trabajar; y c) por las cualidades de la fuerza de trabajo, alineada con las características de los puestos de trabajo o empleos existentes.

El nivel de desarrollo socioeconómico y los valores socioculturales vigentes condicionan también el volumen y la dinámica de la oferta de fuerza de trabajo, ya se trate de la decisión de incorporarse a la oferta, el rendimiento del trabajo no mercantilizado, o bien, las diferencias en las tasas de actividad.

El marco institucional restringe la oferta de fuerza de trabajo -en algunos tipos de trabajo, en número de horas- de determinados grupos, establece el inicio y final de la provisión laboral; promueve políticas laborales para incentivar o desincentivar la expansión de la oferta; regula la jornada de trabajo y promueve y aplica la política educativa que perfila la calificación general de la oferta. En este terreno es fundamental la política laboral de formación profesional, tanto dentro como fuera de la empresa.

Por otro lado, la dinámica del marco de relaciones laborales modifica las normas de utilización del trabajo (jornada, movilidad interna y externa, etc.), altera las condiciones de trabajo (ambientales, protección social, seguridad e higiene, etc.) e influye en la oferta laboral pues puede alimentarla o restringirla. Las expectativas económicas de las personas también alimentan o restringen la oferta laboral e influyen en el ciclo económico (Ruesga 2002). En particular, existen grupos que son más afectados por las expectativas y son aquellos que se encuentran en situación de desventaja en el mercado laboral como las mujeres, los jóvenes, los desempleados de larga duración, personas con alguna discapacidad, etc. No obstante, estos grupos no dejan de presionar indirectamente sobre el mercado de trabajo, pues por lo regular se auto emplean, produciendo bienes y servicios que posteriormente influyen en la demanda de fuerza de trabajo en el mercado regulado.

b) La demanda de fuerza de trabajo

En la cuantificación de la demanda de fuerza de trabajo se pueden identificar tres campos o niveles explicativos (Ruesga, 2002): el mercantil, el tecnológico y el de regulación institucional.

- El nivel mercantil. Este nivel interactúa con la dinámica del sistema de relaciones laborales, a través del proceso de producción / reproducción de la fuerza de trabajo. Aquí se establecen los precios del trabajo (salarios) conforme a la calificación requerida

de los trabajadores. Los precios influyen directamente en la cantidad de fuerza de trabajo que se incorpore en la empresa puesto que constituyen una parte importante de los costos de la empresa.

- El nivel tecnológico. Representado por la relación capital-trabajo que proporciona la mezcla en la que a la empresa le es rentable combinar trabajo y capital dada la oferta disponible de fuerza de trabajo en términos cuantitativos y de calificación. Esta mezcla también define el precio de la fuerza de trabajo, dado un esquema de relaciones laborales.
- El nivel de la regulación institucional. Existen los mecanismos de regulación interna y los de regulación externa para la empresa. Los primeros son definidos y aplicados directamente por la empresa a través de la gestión empresarial². En cuanto a los de regulación externa, están constituidos por normas, actos jurídicos o administrativos y acuerdos de interlocución en ámbitos superiores al de la empresa. Estos últimos mecanismos inciden en la flexibilidad de las relaciones laborales y, por tanto, en el tamaño de la demanda de fuerza de trabajo y sus características funcionales y ocupacionales³.
- El sector público incide en la demanda de fuerza de trabajo a través de los puestos de las instituciones públicas, marcando pautas en cuanto a jornadas de trabajo, remuneraciones y estableciendo criterios y políticas sobre la formación y mejora del capital humano empleado en ese sector.
- La regulación institucional en su vertiente de política de fomento de empleo, procura alentar la demanda de fuerza de trabajo a través del estímulo a la creación de empleo y /o la promoción de nuevas empresas o de calificar la oferta para acercarla a las características de la demanda.

c) La remuneración del trabajo

Desde el lado de la oferta, la remuneración salarial está condicionada, por el nivel mínimo que representa el costo de producción / reproducción de la fuerza de trabajo para un trabajador determinado en un contexto sociocultural e histórico dado y por la estructura y el nivel de precios de los bienes y servicios requeridos para su reproducción. Los precios de los bienes y servicios que demandan los asalariados inciden en la dinámica de los salarios al determinar, en términos reales, la evolución de su poder adquisitivo. Por otro lado, desde el punto de vista de la demanda, el nivel salarial constituye un componente fundamental del costo laboral; por ello, el comportamiento de la demanda a la hora de fijar sus objetivos salariales ha de tener en cuenta su posición en el mercado de bienes y servicios, las características de éste, la posición de los competidores en esta materia y el contexto institucional en el que funcionan.

² Entre estos se encuentran las políticas o reglas internas de la empresa sobre seguridad en el empleo, formación, ascenso, rotación de personal, organización de equipos de trabajo, trabajo especializado o polivalente, formas de contratación o subcontratación, etc.

³ En el caso de México, la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

La teoría del capital humano también es utilizada para explicar el nivel de remuneraciones, sin embargo, muchas de las diferencias en los ingresos dependen más del contexto económico y social en el que se lleva a cabo la fijación del precio que al nivel de estudios o de formación de las personas. Los niveles de remuneración de una misma persona cambian sustancialmente al cambiar el contexto del mercado en el que se intercambian, por ejemplo, entre el mercado mexicano y el de los Estados Unidos.

No obstante, estas diferencias están también marcadas por el interés de los estados nacionales por mantener “protegido” el mercado laboral nacional de ofertas externas de fuerza de trabajo que podrían atentar contra el nivel de precios interno de la fuerza de trabajo. Este es otro elemento que hace tan especial al mercado laboral e impone limitaciones a la libre circulación de la fuerza de trabajo, más que a cualquier otra mercancía (bienes, servicios, financiero, tecnológico, etc.) pues la migración abierta atenta en contra de los equilibrios económicos y sociales de los estados nacionales.

Quizá los globalifóbicos no se oponen tanto a la globalización sino a que ésta no incluya a la fuerza de trabajo. Esta discusión lleva directamente al tema del siguiente apartado.

1.2. Las corrientes teóricas sobre Mercado de Trabajo

En este apartado se abordan las principales escuelas o corrientes teóricas de interpretación sobre el funcionamiento del mercado: la neoclásica, la keynesiana, la marxista, la institucionalista, la escuela de Cambridge, la corriente de Chicago y las teorías recientes; se basa esencialmente en el análisis de Santos Ruesga (Ruesga, 2002). Las corrientes neoclásica e institucionalista están dirigidas a interpretar el movimiento de las fuerzas de oferta y demanda, entre éstas, la institucionalista, resalta la dimensión microeconómica, aportando elementos explicativos al funcionamiento del mercado de trabajo. La escuela keynesiana se sitúa más en el contexto macroeconómico y la teoría marxista proporciona elementos importantes para comprender la naturaleza del trabajo y su distinción con el concepto de fuerza de trabajo. La escuela de Chicago es fundamentalmente neoclásica y la de Cambridge institucionalista, sus especificidades se describen en sus respectivos apartados.

1.2.1. La teoría neoclásica

La teoría neoclásica considera al mercado de trabajo como un mercado más, por lo que los elementos básicos para el análisis son la demanda, la oferta y su precio; es decir, el salario o los costos laborales. La interacción de estos elementos da como resultado el nivel de empleo y el salario (precio) de equilibrio.

Los supuestos básicos de la teoría neoclásica son: 1) todos los trabajadores presentan un similar nivel de calificación; 2) los requerimientos de calificación de los puestos de trabajo existentes son similares, y 3) existe perfecta información sobre las condiciones del mercado y, el costo de la movilidad externa y la búsqueda de empleo es nulo o muy bajo.

En este mercado como en cualquier otro sujeto a las “leyes del mercado”, el equilibrio a

largo plazo se alcanza con un bajo nivel de desempleo, y estructuras y niveles de salario similares para todos los trabajadores, pues cualquier desequilibrio incentivaría que los trabajadores se desplacen hacia los mercados con remuneraciones altas y se reestablezca nuevamente un equilibrio, por lo que en el largo plazo la productividad marginal del trabajo se corresponde con el salario.

Para la teoría neoclásica a nivel macro la oferta de fuerza de trabajo está determinada por el total de población en edad de trabajar. En cambio a nivel individual las personas ofrecen su fuerza de trabajo comparando la remuneración que pueden obtener contra el ocio. Si el monto del salario compensa el “valor de su ocio”, ofrecen su fuerza de trabajo; por eso cada persona responderá diferente a un nivel salarial dado.

En este enfoque, el mercado se estabiliza por las leyes del mercado, no existe desempleo y cuando se presenta, se debe a las injerencias externas como son la rigidez salarial a la baja, impuesta por presiones de trabajadores o normas institucionales, lo que evita que el salario baje para compensar el exceso de oferta de fuerza de trabajo o para estimular su demanda.

1.2.2. El enfoque keynesiano

El cuerpo principal de esta escuela parte de una crítica a la teoría neoclásica y, en particular, a su estructuración teórica sobre el mercado de trabajo; para Keynes la fijación del salario y el desempleo provienen de procesos diferentes y el aumento o disminución de los salarios no sirve para igualar la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. El volumen de empleo depende de la demanda agregada, no de los niveles salariales y se determina en el mercado de bienes y servicios, y no en el mercado de trabajo. Contrario a la explicación neoclásica, Keynes señala que los salarios, en el corto plazo y nominalmente, son rígidos a la baja por lo que no funcionan como mecanismo de ajuste de la oferta laboral. Por ello, Keynes recomienda que el Gobierno intervenga, estimule la demanda agregada, y constituya las condiciones de crecimiento sostenido y de pleno empleo (Keynes, 1936).

1.2.3. La teoría marxista

Esta teoría resalta la diferencia entre fuerza de trabajo y trabajo, trabajo abstracto y trabajo concreto, valor y valor de uso, aspectos en los que se centra la relación del capital con el trabajo, la producción de valor, de la plusvalía y la explotación de los trabajadores por los dueños del capital; subraya el conflicto existente entre el poseedor del trabajo potencial y el utilizador del trabajo real como una relación social y de explotación, y no como una relación solamente mercantil, aunque reconoce al trabajo como una mercancía, es la única que tiene la característica especial de generar valor (Marx, 1972); también destaca el papel de las instituciones en la conformación del mercado de trabajo, a favor del empleador.

Los aspectos centrales del enfoque marxista están orientados a explicar la generación de valor y la acumulación del capital en el sistema capitalista y no a explicar el funcionamiento del mercado. En este contexto, señala que el proceso de acumulación del capital implica un aumento en la demanda de fuerza de trabajo, lo cual conllevaría un aumento del precio del trabajo; en el caso de cualquier mercancía se incrementaría la producción hasta que el precio volviera a su nivel de equilibrio; sin embargo, en el caso del

trabajo, el mecanismo que mantiene el equilibrio del mercado es la existencia del *ejército industrial de reserva*, resultante del desplazamiento de trabajadores por la introducción de tecnología o maquinaria (aumento de la composición orgánica del capital) e inicialmente derivado del despojo de medios de subsistencia durante la acumulación originaria de capital. El aspecto central de la escuela marxista con respecto a la escuela clásica es haber diferenciado el trabajo concreto del trabajo abstracto, generadores del valor de uso de los bienes y del valor de cambio de los mismos, base de la teoría marxista del valor trabajo.

En el ámbito de la empresa, los poseedores del capital aplican su poder para obtener el mayor valor de cambio por el uso de la fuerza de trabajo y realizarlo en el mercado al vender las mercancías producidas por el trabajador, para ello, supervisan estrechamente al trabajador y aceleran al máximo posible el ritmo de trabajo. Respecto al capital humano, la escuela marxista considera que la elección de los atributos y asignación productiva del trabajador, responde a las estrategias de las empresas para maximizar el uso de la fuerza de trabajo y convertirla en bienes canjeables en el mercado.

1.2.4. La escuela institucionalista

Esta escuela rechaza fuertemente el supuesto individualista de la teoría neoclásica y subraya la importancia de la interdependencia de las funciones de utilidad en el mercado de trabajo, lo cual hace imposible aplicar el mismo método de análisis de cualquier mercado. Los institucionalistas aplican dos niveles de análisis, aquel relacionado con los mercados internos de trabajo, centrados en la mecánica de funcionamiento del mercado dentro de las empresas y, el nivel más amplio del mercado de trabajo a nivel general, referido a los mercados externos de trabajo, en el que el interés se concentra en el nivel de empleo y los salarios de equilibrio.

En el plano de los mercados internos de trabajo los institucionalistas consideran que existen diversos factores que alteran sustancialmente las condiciones que supone la teoría neoclásica (Ruesga, 2002) entre las que destacan, por un lado, la completa movilidad del trabajo está impedida por la escasa información y diversos factores económicos y sociales entre los que resaltan, los costos asociados a la pérdida de los derechos de antigüedad y los beneficios sociales; las burocracias privadas distorsionan la fijación de salarios conforme a criterios de oferta y demanda y, en general, las empresas se ven beneficiadas por aspectos no vinculados con el funcionamiento del mercado que aprovechan para maximizar sus ganancias, dejando de lado criterios de competencia. Por otro lado, consideran que las fuerzas del mercado son substituidas por reglas organizativas que intervienen en la fijación de salarios y en la contratación de personal.

Una variante de la escuela institucionalista esta compuesta por el enfoque dual que resalta aspectos del mercado de trabajo:

- a) El mercado laboral se divide en dos segmentos: el primario, (asociados principalmente a los mercados internos de trabajo) y el secundario (referidos a los mercados externos de trabajo). En el primario se agrupan los empleos mejor pagados, estables e interesantes. El secundario comprende a los grupos en desventaja o “marginados”: las mujeres, los

jóvenes, los inmigrantes, así como los empleos peor pagados e inestables y políticamente más débiles.

- b) La movilidad de los trabajadores dentro de los mercados es muy limitada y son, sobre todo, los trabajadores del segmento secundario los que se encuentran atrapados en él.
- c) Las características del capital humano que plantean los neoclásicos (años de escolaridad y adiestramiento) casi no tienen influencia sobre los sueldos y los puestos de trabajo, de manera que quienes se encuentran en el mercado secundario no lo están porque carezcan de las calificaciones adecuadas, sino por la dificultad para acceder a los mejores trabajos y por la escasez de éstos.

Esta dicotomía del mercado se explica por factores institucionales e históricos: tecnología, estructura ocupacional, costumbres y composición de la fuerza laboral.

Posteriormente surge la variante segmentacionista de la corriente institucionalista la cual define al mercado de trabajo como el conjunto de mecanismos e instituciones a través de los cuales la fuerza de trabajo es comprada y vendida. Su principal aportación se refiere a la noción de estratos, entre los que existe poca movilidad por falta de información y calificaciones, pero principalmente por el tipo de actitudes con respecto al trabajo. Michael Piore se suma a esta corriente en los años setenta y plantea que en el segmento primario se encuentran dos estratos, en el superior se ubican los profesionistas y gerentes, cuya movilidad se asocia con el avance de la profesión y en donde el nivel educativo, la creatividad e iniciativa son fundamentales. En el nivel inferior en cambio, aunque tratándose de trabajo calificado, la mayor parte es taylorizado y, por lo tanto, rutinario y con pocas posibilidades de creatividad (Citado por Ruesga, 2002).

Un planteamiento radical de esta corriente plantea que la segmentación estará ligada a la voluntad de los empleadores de reforzar su libertad de acción económica dividiendo a los trabajadores. Las empresas, en el marco de un mercado en crecimiento, se esfuerzan por integrar aquella parte del personal que juega un papel decisivo en la producción. Pero para limitar el costo de esas políticas exteriorizan la fracción de los trabajadores que ocupan un lugar periférico con relación a la actividad central.

Para Sengenberger (citado por Ruesga, 2002) la segmentación es el resultado de la solución de los problemas de la fuerza de trabajo por parte de las empresas, las cuales generan mercados internos de trabajo en su organización, estructurando una carrera profesional dentro de la empresa y una competencia por los puestos reglamentada, lo que favorece la flexibilidad cualitativa de la empresa e incrementa la movilidad de la fuerza de trabajo para adaptarse a los cambios técnicos, restringiendo con ello el intercambio con el mercado externo de trabajo.

Las restricciones en la intercambiabilidad de los puestos y de la fuerza de trabajo con calificaciones iguales o comparables dan por resultado una segmentación horizontal, mientras que la segmentación vertical designa las desigualdades entre distintos segmentos de trabajadores. En ambos casos se trata de cantidades diferenciadas de trabajo de acuerdo con determinadas características y por ello, intercambiables en forma limitada. Estas restricciones en la intercambiabilidad de la fuerza de trabajo y los puestos de trabajo se presenta, aún cuando los puestos tengan contenidos similares de calificación.

1.2.5. La Escuela de Chicago

La escuela de Chicago revivió la teoría competitiva neoclásica extendiendo la metodología a todo el ámbito del mercado de trabajo. En esta línea, Friedman y Stigler sostienen que la mayor parte de los mercados de trabajo son competitivos, aunque no se asuman todas las hipótesis del modelo competitivo, tales como la inexistencia de costos de movilidad o la información perfecta. A las imperfecciones del mercado de trabajo, las consideran poco significativas (diferencias salariales entre ocupaciones o en niveles de empleo). Friedman destaca la capacidad predictiva de la teoría, así como la competitividad del mercado y la asignación competitiva y eficiente de los recursos escasos, a pesar del poco realismo de los supuestos (Ruesga, 2002).

En cuanto a la determinación de los salarios, mantienen que el salario se corresponde con el valor marginal de la contribución individual al producto. Incluso en los casos en que la existencia de conocimientos específicos promueven al alza el nivel de la productividad marginal, Becker (citado por Ruesga, 2002) afirma que no es que la empresa pague por debajo de la productividad marginal, sino que está recuperando la inversión realizada en la formación que la empresa ha suministrado.

Los economistas de Chicago señalan que las desviaciones de la realidad son consecuencia de la actitud racional de los agentes, de su comportamiento economizador. Friedman se muestran abiertamente contrario a cualquier forma de intervención institucional en el mercado de trabajo.

1.2.6. Neoinstitucionalistas: el grupo de Cambridge

El grupo de Cambridge es un continuador de los primeros institucionalistas de posguerra, al mismo tiempo que acepta como válido el marco analítico de los neoclásicos y de ciertas tendencias en el largo plazo, reconoce que no es capaz de explicar todo el funcionamiento del mercado de trabajo. El grupo de Cambridge parte del reconocimiento de la importancia de las instituciones, asimismo, acepta una diversidad de imperfecciones del mercado que no consideran los neoclásicos.

Kaufman (citado por Ruesga, 2002) considera otras características que separan esta corriente de la neoclásica como es el rechazo a la idea de que el mercado de trabajo pueda ser tratado «como si» fuera perfectamente competitivo, pues existen desviaciones que no se presentan en los mercados de bienes, por ejemplo, las elevadas tasas de desempleo se mantienen aun cuando se reduzcan los salarios, como lo señala la teoría neoclásica, asimismo, existen diferencias salariales en trabajos idénticos. Desde el lado de la demanda de fuerza de trabajo existen muchos factores por los que las empresas pagan salarios distintos como son las características personales de los trabajadores, raza o sexo e incluso aspecto físico, que en ninguna medida compensan diferencias en el desempeño productivo de las personas y en el nivel de formación. Las remuneraciones dependen más de la rentabilidad de cada empresa, o del sector en que se encuentran.

Esta corriente, según Ruesga, considera que la fuerza de trabajo es una mercancía muy

especial, entre otras razones por la dimensión humana del trabajo, dada esta característica, el esfuerzo en el trabajo está condicionado por factores emocionales y psicológicos como la motivación. La escuela de Cambridge recoge la diferenciación marxista entre fuerza de trabajo y trabajo. Las empresas compran la primera pero los trabajadores ofrecen una cantidad de trabajo influenciada por consideraciones psicológicas o sociológicas (por ejemplo la percepción sobre la justicia del salario, las características del trabajo, el trato que recibe de parte de las empresas y el grado de autonomía en el trabajo). En algunos procesos mecanizados estas diferencias pueden ser mínimas, pues las máquinas marcan los ritmos y la intensidad del trabajo, y dejan muy poco margen para la autonomía individual. En estos casos, la presencia de los factores psicológicos o sociológicos se reduce sensiblemente.

Otra característica que distingue al trabajo de cualquier otro factor productivo es la eficiencia del trabajo como resultado del proceso de aprendizaje en la empresa, aspecto importante para la política de la empresa y los mercados internos de trabajo. En consecuencia, las empresas adoptan estructuras organizativas y reglas internas que modifican el funcionamiento y los resultados del mercado competitivo. Las relaciones entre empresa y trabajador no siguen estrictamente las pautas de un mercado cualquiera de productos. Asimismo, el precio del trabajo, el salario, está matizado por consideraciones de justicia o equidad.

1.2.7. Las teorías recientes del Mercado Laboral

Ante la simplicidad de las corrientes de pensamiento económico para explicar la complejidad del mercado laboral actual, a partir de los sesenta han surgido otras corrientes que si bien contemplan algunos de los principios del enfoque del equilibrio del mercado, sostienen el principio de la no homogeneidad del mercado laboral y sus componentes y consideran las características diferenciales de la oferta de fuerza de trabajo para explicar la distribución salarial en función de la capacidad y formación de cada individuo. Dichas corrientes plantean otros supuestos de diferencias en la oferta de fuerza de trabajo o en los criterios de contratación y retribución, por parte de la demanda de fuerza de trabajo.

Una de estas corrientes es la del “capital humano” que considera que la productividad y el salario de los trabajadores no están dados ni son homogéneos, sino que varía en función del esfuerzo realizado en adquirir educación y, en general, formación profesional durante su vida activa. Por lo tanto, según Ruesga (2002) esta corriente asegura que la diferenciación salarial está vinculada a las calificaciones de los trabajadores. El desempleo crónico de algunos grupos se debe más a la descapitalización del trabajador derivada de los largos periodos de búsqueda de empleo, a la falta de vinculación con el sistema productivo y sus redes de contratación y al insuficiente nivel de formación, que a una insuficiente demanda de fuerza de trabajo, en esta explicación se sustenta la existencia de altas tasas de desempleo y de vacantes que no es posible ocupar.

Otra de las corrientes, se refiere a la existencia de una situación de equilibrio económico con desempleo que se explica en el plano microeconómico de los comportamientos de los agentes sociales; es decir, mientras los trabajadores internos presionan para elevar su salario real, los empresarios tratan de asegurar la máxima tasa de beneficio a partir de tales

salarios, alcanzando un nivel que establezca el nivel general de precios. En esto se fundamenta el concepto de tasa de desempleo no aceleradora de inflación (Ruesga, 2002). Sin embargo, el propio Ruesga señala que se ha constatado que dicha tasa no es más que la tasa media de desempleo en cada ciclo económico, esto es, su capacidad explicativa del funcionamiento del mercado laboral es irrelevante.

1.3. Las Políticas Activas de Mercados de Trabajo

En América Latina, los diversos enfoques teóricos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo se suceden y entremezclan en la segunda mitad del siglo pasado para fundamentar intervenciones públicas en el mercado laboral. Las políticas de empleo orientadas a incidir directamente sobre las variables que configuran el mercado de trabajo, enmarcadas en el enfoque keynesiano, habían prevalecido hasta la década de los setenta del siglo pasado. Por lo tanto, consideraban que reducir la tasa de desempleo al nivel friccional y mejorar la calidad del empleo de los ocupados dependía, básicamente, de lograr tasas sostenidas de crecimiento, mejorar sustancialmente la distribución del empleo y elevar el nivel de educación, salud y el bienestar general de la población, tarea en la que el gobierno fungía un papel principal.

Sin embargo, las crisis económicas recurrentes en países en los que el gobierno había tomado un papel preponderante, provocadas por un mal manejo administrativo de los recursos, corrupción, inconsistencia y falta de articulación de las políticas públicas, incentivó, a partir de la década de los ochenta, que el enfoque keynesiano fuera sustituido paulatinamente por un enfoque neoclásico, en el que la demanda de fuerza de trabajo está más centrada en el “libre juego de las leyes del mercado”. Así, en las últimas décadas, han prevalecido políticas orientadas a ajustar la normatividad laboral con el propósito de flexibilizar las relaciones laborales y, por otro lado, políticas dirigidas a mejorar la información sobre el mercado laboral, y apoyar a los agentes del mercado a mejorar sus condiciones de participación, entre las que destacan las PAMT.

Las PAMT han sido las políticas laborales predominantes en los últimos 25 años en América Latina, además de aquellas dirigidas a la administración de las relaciones laborales y a la fijación del salario de referencia, este documento se centra en el análisis de la evolución de las PAMT en México, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

II. UNA VISIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Las políticas activas de mercado de trabajo tienen como objetivo principal (Ruesga 2002) contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el incremento de la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo y la competitividad del sistema productivo. Asimismo, buscan incrementar la transparencia del mercado; desarrollar la estabilidad en el empleo; optimizar los recursos humanos; impulsar la creación del empleo y el reparto del empleo; y atender a grupos desfavorecidos mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo. De manera directa, influyen en el funcionamiento del mercado laboral con el propósito de disminuir los desequilibrios que se traducen en desempleo.

Norma Samaniego (2002) define a las políticas activas de mercado de trabajo como aquellas que utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación (Samaniego, 2002, p. 12). En opinión de Samaniego la característica fundamental que distingue a este tipo de políticas de aquellas denominadas “pasivas” es que éstas están dirigidas a otorgar prestaciones o subsidios a la población desempleada, a efecto de aliviar la pérdida de ingreso, mientras que las activas pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en la desocupación, y a alentar el crecimiento del empleo. Asimismo, en contraste con las políticas pasivas de seguro de desempleo u otro tipo de subvenciones a la falta de empleo, las políticas activas de mercado de trabajo consideran como principales estrategias: i) el fortalecimiento del perfil de la oferta laboral, ii) el incremento de la demanda de trabajo y iii) mejorar el funcionamiento de los mecanismos de interrelación del mercado de trabajo. (Flores, 1997)

Las políticas pasivas de mercado de trabajo tienen carácter compensador de la situación de desempleo, manteniendo temporalmente la capacidad económica de los activos que se han quedado sin empleo a través de transferencias económicas (seguro de desempleo, jubilación anticipada, etc.).

Como se ha mencionado, en ausencia de políticas de promoción del empleo productivo y adecuadamente remunerado, las Políticas Activas de Mercado de Trabajo han pasado a ocupar un papel preponderante en las políticas laborales de los gobiernos de México y Centroamérica⁴. En estos países se han instrumentado estrategias económicas centradas en la idea en que las políticas de empleo no son necesarias, pues ha prevalecido la visión neoclásica de que el empleo debe ser generado por el crecimiento económico y auspiciar medidas que permitan funcionar con eficiencia el mercado.

Con relación a los países más desarrollados, en México y Centroamérica, la implantación de las PAMT es relativamente reciente, a partir de la década de los 80 en México y de los

⁴ En análisis en este trabajo se circunscribe a El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, por lo que de no especificarse lo contrario cuando se haga referencia a Centroamérica se estará haciendo mención a los países antes citados.

90 en Centroamérica. Las experiencias se relacionan principalmente con los Servicios de Intermediación Laboral (SIL), con programas de capacitación⁵ o reentrenamiento de población desempleada y de grupos en desventaja socioeconómica, así como con esquemas de apoyo a la capacitación y asistencia técnica dirigidos a las micro y pequeñas empresas, y a diversas formas de autoempleo.

En la actualidad, algún tipo de estos programas se ejecuta en México y Centroamérica, generalmente promovidos por los gobiernos y organismos financieros internacionales, con distintos grados de intervención del sector privado y con mayor o menor regulación en su funcionamiento.

Como la mayor parte de los instrumentos de política, la instrumentación de las PAMT y sus resultados no dejan de ser polémicos. Algunos opinan que ante la ineficiencia, los altos costos y escasos beneficios de los servicios de empleo, los programas de capacitación y, en particular, los proporcionados por los sistemas nacionales de formación profesional, deberían dejarse en manos del sector privado y ser reguladas por el mercado. Otras opiniones consideran que si bien la operación de las PAMT en estos países no ha producido los mejores resultados, también es cierto que representan las únicas oportunidades para los grupos en desventaja, por ello, se inclinan más por un proceso de reforma de estos instrumentos dirigida a incrementar su eficiencia y mejorar su calidad⁶.

Políticas activas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo comúnmente aplicadas en México y Centroamérica están referidas a: i) los servicios de intermediación laboral; ii) los programas de capacitación laboral; y iii) los apoyos a la productividad de micro y pequeñas empresas, y la promoción del autoempleo⁷.

Servicios de intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral tienen como objetivo principal mejorar la rapidez y la calidad de ajuste entre las vacantes de las empresas y las personas que buscan empleo. En la práctica, los servicios funcionan como “intermediarios” entre la oferta y la demanda de trabajo. La población objetivo a la que principalmente dirigen sus servicios son los trabajadores desempleados y subempleados, y las empresas que buscan cubrir sus vacantes.

En particular en Centroamérica los SIL tienen una cobertura limitada y básicamente atienden a los estratos de la fuerza de trabajo con bajas calificaciones. La mayor parte de los SIL tienen escasa vinculación con agencias privadas de colocación, se encuentran poco automatizados, y por lo regular, concentrados en las ciudades capitales, aspectos que no

⁵ El glosario de términos sobre temas relacionados con la formación profesional de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos indica que la Capacitación son “Las diferentes actividades por las que un individuo desarrolla las aptitudes requeridas para su aprovechamiento en tareas dadas. Puede ser vocacional o no vocacional en naturaleza”.

⁶ Ver Claudio de Moura (1998) y Osvaldo Giordano (1999).

⁷ Esta clasificación corresponde al tipo de programas que se han implantado en México y Centroamérica. La clasificación completa puede encontrarse en Samaniego (2002) y Flores (1997).

contribuyen a mejorar su presencia y confianza entre el sector empresarial, del cual depende la posibilidad de ofrecer oportunidades a los buscadores de empleo.

El cuadro siguiente hace evidente la limitada cobertura de los SIL públicos. En El Salvador el número de solicitantes y personas colocadas apenas representa 5.4 y 1.9% del promedio anual de desempleados⁸, respectivamente; en el caso de Honduras las cifras son 2.9 y 1.5%; en Panamá 2.0 y 0.2%; en México se elevan a 67.9 y 22.6%, y en el caso de Nicaragua los solicitantes alcanzan 4.2% de la población desempleada y no se cuenta con información sobre el número de vacantes registradas. En el caso de Panamá también se dispone de datos sobre agencias privadas desempleo, el número de solicitantes atendidos por éstas asciende a 11.3% de la población desempleada y las personas colocadas suman 3.0% de los desempleados.

Cuadro 2.1.
OCUPADOS, DESOCUPADOS Y SIL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

OCUPADOS, DESOCUPADOS Y SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA						
2001						
CONCEPTO	SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO					AGEN. COL.
	EL SALVADOR	HONDURAS	MEXICO	NICARAGUA	PANAMA	PANAMA
POBLACIÓN TOTAL	6,428,672	6,340,011	100,736,900	5,205,023	2,926,923	
POBLACIÓN OCUPADA	2,451,112	2,346,066	39,927,365	1,956,251	1,045,717	
POBLACIÓN DESOCUPADA (PD)	184,422	89,201	768,906	70,774	170,603	
TASA DE DESEMPLEO (%)	7.0	3.7	1.9	3.5	14	
SOLICITANTES ATENDIDOS	9,980	2,569	521,755	3,000	3,374	14,620
% CON RESPECTO A PD	5.4	2.9	67.9	4.2	2.0	8.6
PERSONAS COLOCADAS	3,550	1,343	173,429	N.D.	275	3,870
% CON RESPECTO A PD	1.9	1.5	22.6	N.D.	0.2	2.3
VACANTES REGISTRADAS	5,800	4,171	452,729	N.D.	498	5,700
% DE VACANTES OCUPADAS DEL TOTAL DE REGISTRADAS	61.2	32.2	38.3	N.D.	55.2	67.9

Fuente: Elaborado con base en las bases de datos de los levantamientos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) correspondiente a mayo de 2001 para Honduras; la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua, correspondiente a abril de 2001; la Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 2001 (3er. Trimestre) para México; la Encuesta de Hogares correspondiente a agosto de 2001 para Panamá; la Encuesta a Hogares de Propósitos Múltiples, 2001 para El Salvador; y en los registros administrativos de los servicios públicos de empleo. Para Nicaragua, la cifra de solicitantes corresponde a 2002.

Existen diversas estrategias dirigidas a ampliar la cobertura de los SIL. Algunas de ellas ya se utilizan en México y en algunos países de Centroamérica, sin embargo, su extensión, combinación y articulación entre los países podría ampliar sensiblemente la efectividad de los SIL. A continuación se resaltan las más importantes:

- i) Utilizar bolsas electrónicas de trabajo basadas en Internet, lo que posibilitaría crear redes electrónicas utilizables homogéneamente en toda la región. En

⁸ Las relaciones aquí señaladas se realizan con el fin de estimar la proporción de la cobertura; ya que el número de desempleados se calcula con base al promedio anual de la tasa de desempleo e indica, en consecuencia, el número promedio de personas desempleadas en el año respectivo, y no el total de personas desempleadas. En cambio, el número de personas atendidas por los servicios de intermediación son las acumuladas durante el año. Una estimación de ese monto podría obtenerse con base en la tasa de rotación de la población desempleada durante el año. Por ejemplo, en el caso de México, la duración del desempleo en el 2003 de cerca del 60% de los desocupados es de 1 a 4 semanas, alrededor del 15% entre 5 y 8 semanas, y del 25% restante más de 8 semanas, por lo que considerando el promedio de desempleo abierto en el año 2003 (882,475 personas, 2.1% de desempleo abierto), el número de personas que habrían estado en situación de desempleo abierto a lo largo de ese año ascendería al menos a 3.3 millones de personas, considerando la estructura de paneles de la Encuesta Nacional de Empleo. Con base en estas estimaciones las cifras de cobertura de los Servicio de Empleo en México y en los países de Centroamérica serían aún menores.

México el sistema *Chambanet*, administrado por el SIL, cubre el país y un acuerdo administrativo con los Ministerio de Trabajo para la utilización del software en los países de Centroamérica contribuiría a avanzar en la integración de definiciones conceptuales y a homogeneizar catálogos de clasificación sobre empleo y desempleo, y más adelante abriría espacios para acuerdos laborales. En Centroamérica ya existen esfuerzos en esta dirección, como son el Sistema de Información sobre el Mercado de Trabajo⁹, y el Sistema de Demanda y Servicios de Capacitación para MesoAmérica, administrados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

- ii) Propiciar un acercamiento creciente de agencias privadas de colocación¹⁰ con los SIL públicos y generar sinergias positivas para proporcionar servicios integrados; con el fin de facilitar este acercamiento es conveniente acelerar ajustes en los esquemas normativos nacionales que hagan posible esa complementariedad. En el pasado¹¹ la restricción y regulación de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) a la participación de agentes privados en la intermediación, contribuyó a limitar la colaboración con los SIL públicos, las modificaciones en las normas de la OIT realizadas hacia 1997, facilitarían la colaboración¹².

Un ejemplo del cambio en esta materia se presenta en la República de El Salvador en donde se experimenta con una nueva ruta de gestión para los SIL¹³. En este país el Ministerio de Trabajo ha establecido un Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL) por medio del cual el Ministerio asigna a esta última la función de prestar el servicio público de empleo, a través del Sistema de Intermediación para el Empleo (SIE). El financiamiento para el inicio de operaciones proviene del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y de la venta de servicios del SIE al Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). En un futuro la mayor parte del financiamiento del SIE, provendrá de la venta de servicios a empresas e instituciones públicas y privadas, no obstante el servicio básico de intermediación laboral se mantendrá gratuito tanto para empresas como para buscadores de empleo.

- iii) Utilizar otros instrumentos de intermediación como las ferias de empleo y oficinas itinerantes (kioskos de empleo). La aplicación de estos instrumentos se

⁹ Las tareas de coordinación y esfuerzos para fortalecer las PAMT entre los países centroamericanos y de éstos con México, podrían beneficiarse por dos importantes espacios de concertación entre los Ministerios de Trabajo, establecidos en años recientes, el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, así como el Acuerdo Operativo entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo de Ministros del Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. (*En el año 2002 el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana, modificó su nombre a Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, al incluir a Panamá y Belice en Centroamérica*)

¹⁰ Las agencias privadas de colocación son intermediarios en el mercado laboral que obtienen beneficios al acercar a personal a las empresas con el perfil que éstas buscan, regularmente cobran sus servicios a las empresas, pero también lo hacen a las personas que colocan aunque existen regulaciones nacionales e internacionales que lo prohíben.

¹¹ Ver OIT (1949).

¹² Ver OIT (1997)

¹³ Ver Mazza (2001)

inició en México en 1993 y ahora es común en Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. En las ferias de empleo la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo se realiza en un lugar y días específicos, y son un complemento a las actividades de los SIL en periodos en los que se genera una oferta de vacantes no atendible a través de los servicios tradicionales de intermediación. Sin embargo, es indispensable, a riesgo de convertirlas en un recurso que presione a la baja las remuneraciones, que la convocatoria a los desempleados se realice alineada cualitativa cuantitativamente con los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas.

- iv) Descentralizar los servicios hacia regiones y oficinas locales y apoyar la constitución de Consejos o Comités Consultivos, con el fin de acercar los servicios a la población e involucrar a los agentes locales del mercado de trabajo. En México, por ejemplo, la operación del SIL se encuentra en manos de los gobiernos de las entidades federativas y existe participación de agentes locales en la orientación de sus actividades por medio de consejos consultivos; el gobierno federal establece las normas de operación y apoya económicamente el funcionamiento del SIL, pero la ejecución es responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas¹⁴.
- v) Establecer observatorios del mercado de trabajo. En varios países de Centroamérica, principalmente con apoyo de la Agencia Española de Cooperación y la oficina regional de la OIT, se ha apoyado el establecimiento de observatorios de mercado de trabajo; sin embargo hasta ahora su funcionamiento se ha limitado por la escasez de fuentes de información y recursos humanos calificados.

La modernización de los SIL en México y, en particular en Centroamérica, enfrenta grandes desafíos, no sólo por la escasez de recursos que ha privado desde su constitución, sino por las características de los mercados de trabajo de la región, en la que resaltan los elevados índices de subempleo¹⁵; la baja escolaridad de la fuerza laboral; la reducida calificación para el trabajo; y la creciente e irregular migración de trabajadores entre países y hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

¹⁴ R. Flores (1999) explica en detalle el esquema de descentralización del Servicio de Empleo, los mecanismos de consulta local y la asignación de recursos con base en indicadores de desempeño. En México, el gobierno federal sólo atiende directamente el servicio de colocación temporal de mexicanos en el exterior, aun cuando en años recientes, en esta tarea se registra mayor participación de los gobiernos de las entidades federativas.

¹⁵ El concepto de Subempleo se ha utilizado en los últimos sesenta años para calificar a personas que desempeñan un trabajo en condiciones por debajo de las consideradas regulares, deseando trabajar en mejores condiciones. Una de las definiciones clásicas es la de la OIT (1959) “existe subempleo cuando personas provistas de empleo no trabajaron por tiempo normal y podrían o desearían efectuar un trabajo complementario del que suministran efectivamente, o cuando sus ingresos o sus rendimientos se verían aumentados si, teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales dichas personas trabajasen en mejores condiciones de producción o cambiasen de profesión”.

Programas de capacitación e instituciones nacionales de formación

Las economías de los países de México y Centroamérica están integrándose al mercado mundial y los efectos de la globalización son cada vez más patentes¹⁶, las empresas transnacionales en la región están demandando una fuerza laboral con mayor nivel de escolaridad para utilizar tecnologías más avanzadas, sin embargo, en muchos casos, el mayor nivel de educación se exige debido a la escasez de oportunidades de empleo y como un medio para cribar a la fuerza de trabajo en condiciones socioeconómicas más precarias.

La vinculación de la educación y la capacitación con las remuneraciones es un tema en constante estudio, no obstante, las asociaciones entre estas variables son difíciles de determinar pues la fijación de remuneraciones pueden determinar diferencias no explicables sólo por la educación y la capacitación, en esto influye la estructura productiva, la tasa y características del crecimiento económico, el estrato social y configuración familiar, así como los aspectos institucionales que rigen el mercado laboral. En muchos casos la escolaridad y la capacitación pasan a ocupar un papel secundario. En la última década, aun organismos financieros internacionales, reconocen que el aumento de la escolaridad no necesariamente está produciendo los efectos esperados en los ingresos de la población en Latinoamérica¹⁷.

Las remuneraciones y el nivel de escolaridad de la población ocupada en México y Centroamérica son de las más bajas del mundo, sin embargo ¿qué tanto están asociadas? Para contestar esta pregunta, y teniendo presente que pueden haber otros factores que influyen en las remuneraciones, se aplicó un modelo econométrico que estima la relación de la educación y capacitación con las remuneraciones de la población ocupada¹⁸ y con otras variables, utilizando información de diversos levantamientos de encuestas de hogares entre 1990 y 2001. Las fuentes de información para estimar el modelo fueron las siguientes:

¹⁶ En la región se promueven diversos mecanismos de integración, tanto a nivel regional como bilateral, entre los cuales destacan el Sistema de Integración Centroamericana, los tratados de libre comercio y las perspectivas del Área de Libre Comercio de las Américas.

¹⁷ Ver BID 2004.

¹⁸ Los detalles de modelo se encuentran en el anexo 1.

Cuadro 2.2.
FUENTES DE INFORMACIÓN DE EMPLEO POR PAÍS.

PAÍS	FUENTE DE INFORMACIÓN	PERIODO
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Oct.1991- Mar.92
	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Feb. – Dic. 2000
Honduras	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Sept. 1990
	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples.	Mayo 2001
México	Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo	1991 (2do Trim)
	Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo	2001 (3er. Trim)
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Niveles de Vida	Feb. – Junio 1993
	Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Niveles de Vida	Abril 2001
Panamá	Encuesta de Hogares – Mano de Obra	Agosto 1991
	Encuesta de Hogares	Agosto 2001

Con base en tal información se estimó el ingreso promedio en dólares¹⁹ por hora trabajada de la población ocupada. Los resultados indican que en México y Panamá el ingreso promedio por hora trabajada no supera los dos dólares, en los demás países el ingreso es menor a un dólar. El ingreso más alto corresponde a Panamá en los dos años de estudio, mientras que el ingreso más bajo se registra en Honduras a principios de la década de los noventa y en Nicaragua en el año 2001. Destaca que el incremento anual promedio más alto se registra en El Salvador (8.3%), seguido por Honduras (5.6%); mientras que en Nicaragua el ingreso promedio por hora trabajada se reduce a una tasa media anual de 7.1%.

Cuadro 2.3.
Crecimiento del ingreso promedio por hora trabajada

Ingreso Promedio por Hora Trabajada			
US Dólares			
PAIS	Año Inicial ^a	Año Final ^b	TMCA (%) ^c
El Salvador	\$0.56	\$0.98	8.3
Honduras	\$0.51	\$0.93	5.6
México	\$1.67	\$1.84	1.0
Nicaragua	\$1.01	\$0.56	-7.1
Panamá	\$1.76	\$1.92	0.9

^a Honduras (1990), México y Panamá (1991), El Salvador (1992) y Nicaragua (1993)

^b El Salvador (2000) y los demás países (2001)

^c Tasa Media de Crecimiento Anual

¹⁹ Los ingresos en dólares se estimaron con base en el tipo de cambio promedio vigente en los años correspondientes, lo anterior reduce sensiblemente el efecto inflacionario, pero no lo elimina por lo que el deterioro en los ingresos son mayores a los que reflejan las estimaciones realizadas. En Panamá la moneda de uso corriente es el Balboa equivalente al Dólar estadounidense.

En Panamá el promedio de años de escolaridad de la población ocupada en el año 2001 fue de 9.1, el más alto en la región; en tanto que en Honduras, que a inicios de la década tenía el menor nivel, fue 6.5; el menor promedio en 2001 corresponde a Nicaragua, con 5.6 años. México y Panamá registran una pequeña disminución de la escolaridad promedio en el periodo; mientras que Honduras y El Salvador la aumentaron. En Nicaragua, además de la reducción de los ingresos, también se registra una disminución en el nivel de escolaridad de la población ocupada.²⁰

Cuadro 2.4.

Años Promedio de escolaridad, por país			
PAIS	Año Inicial ^a	Año Final ^b	Var. Absoluta
El Salvador	5.3	6.1	0.8
Honduras	5.2	6.5	1.3
México	8.3	8.1	-0.3
Nicaragua	7.2	5.6	-1.6
Panamá	9.2	9.1	-0.2

^a Honduras (1990), México y Panamá (1991), El Salvador (1992) y Nicaragua (1993);

^b El Salvador (2000) y los demás países (2001)

En el cuadro siguiente se presentan los resultados del modelo que estima la asociación entre el nivel de escolaridad, y otras variables, con la remuneración por hora trabajada.

Cuadro 2.5.
Coefficientes del modelo de ingresos-educación por país

RESUMEN DE LA ESTIMACIÓN DE LOS COEFICIENTES DEL MODELO DE INGRESOS - EDUCACIÓN										
Variables Independientes	El Salvador		Honduras		México		Nicaragua		Panamá	
	1991-92	2000	1990	2001	1991	2001	1993	2001	1991	2001
Constante	-3.14	-2.09	-3.12	-3.07	-0.94	-1.16	-1.97	-2.08	-2.04	-2.03
Años de escolaridad	0.05	0.06	0.11	0.10	0.06	0.05	0.07	0.07	0.09	0.08
Educación técnica	0.06	-0.09	n.s	n.s	0.05	0.20	-0.14	n.s	-0.23	-0.10
Capacitación	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.18	0.19	0.18	0.09	n.d.	n.d.
Area	0.10	0.13	0.35	0.22	0.15	0.13	0.44	0.05	n.d.	0.21
Sexo	0.22	0.19	0.27	0.27	0.15	0.20	0.20	0.20	0.17	0.19
Edad, adulto joven	0.29	0.29	0.41	0.32	0.27	0.22	0.27	0.18	0.45	0.28
Edad, adulto maduro	0.42	0.39	0.60	0.50	0.38	0.34	0.36	0.33	0.72	0.50
Edad, adulto mayor	0.26	0.17	0.56	0.42	0.29	0.25	0.34	0.35	0.65	0.52
Industria	0.41	0.24	n.s	0.66	0.27	0.62	n.s	0.63	0.14	0.35
Comercio y servicios	0.61	0.41	0.05	0.77	0.21	0.62	n.s	0.44	0.24	0.52
Asalariado	1.23	0.90	0.66	0.86	-0.17	0.07	0.13	n.s	0.85	0.77
Patrón	1.37	1.43	1.58	1.39	0.44	0.51	0.35	0.59	0.95	0.99
Cuenta propia	0.96	0.71	0.54	0.58	n.s	-0.20	0.39	n.s	0.37	0.32

n.d.: No Disponible

n.s.: No significativo

²⁰ Los ingresos por hora y los años de escolaridad presentan una gran dispersión, en todos los países y periodos de análisis, lo que indica una marcada desigualdad dentro de cada país.

Las estimaciones indican lo siguiente:

- El nivel educativo de la población ocupada, medido como el número de años de estudio, tiene una asociación directamente proporcional con los ingresos por hora trabajada; en los cinco países y en los dos años de análisis. El mayor valor se aprecia en Honduras, en donde por cada año de estudios adicional, el nivel de ingresos aumenta en 11 y 10 % (1990 y 2001, respectivamente); seguido de Panamá con 9 y 8 % (1991 y 2001); Nicaragua, 7 % en los dos años (1991 y 2001); El Salvador, con 5 y 6 %, (1992 y 2000), y México, con 6 y 5 % (1991 y 2001). Resalta si embargo que el efecto de la educación en los ingresos es menor en el segundo año en Honduras, Panamá y México, se mantiene en Nicaragua, y sólo es mayor en El Salvador.
- La educación técnica registra una asociación relevante con los ingresos de la población ocupada en México. En 1991 los ingresos de las personas con estudios técnicos eran 5 por ciento superiores a los que no contaban con los mismos. En el 2001, esta diferencia se había incrementado a 20 %. En el caso de los otros países, el efecto no fue significativo (Honduras y Nicaragua en el 2001). En El Salvador y Panamá fue negativo (El Salvador en el 2000 y Panamá).²¹ Estos datos reflejan un mayor reconocimiento a la formación técnica en el mercado laboral mexicano, caso contrario sucede en los demás países.
- La información sobre capacitación sólo es disponible para México y Nicaragua y en ambos casos está asociada positivamente con los ingresos, en México el indicador es alto y creciente 18 y 19 %, en 1991 y 2001, respectivamente, en cambio en Nicaragua, si bien positivo, se reduce entre 1993 y 2001, pasa de 19 a 9 %.²²
- Los ingresos fueron más elevados en las áreas urbanas en los dos años de análisis; salvo en El Salvador, la brecha tendió a disminuir.
- En todos los países y en los dos años analizados la población masculina recibió ingresos superiores a los de la femenina en un rango que va desde 15% en México (1991) hasta 27% en Honduras (2001). Este diferencial disminuye en El Salvador, y se incrementa en México y Panamá.²³
- El grupo de edad de menores ingresos es el de jóvenes de hasta 25 años. En todos los casos, salvo en Nicaragua (2001), el ingreso promedio es mayor entre los adultos maduros (más de 40 hasta 55 años). Los adultos mayores (más de 55 años) también registraron un mayor ingreso respecto a los jóvenes y a los adultos jóvenes (más de 25 hasta 40 años), salvo en el caso de El Salvador.

²¹ De acuerdo con los datos de las muestras las mayores proporciones de población ocupada con estudios técnicos se registran en México (13 y 18%) y en El Salvador (11 y 17%).

²² En los dos años de análisis, la proporción de población que había tomado algún curso de capacitación fue de 21 y 23% en México, así como de 18 y 9 % en Nicaragua.

²³ La población ocupada femenina es ligeramente superior a la tercera parte del total de población ocupada en El Salvador, Honduras y México, y es menor a un tercio en Nicaragua y Panamá.

- La variable de sector de actividad no fue estadísticamente significativa en el caso de Honduras (Industria, 1990) y Nicaragua (Industria, Comercio y Servicios 1993). Excluidos estos casos, en los demás años y países, los ingresos de la población ocupada en actividades primarias son inferiores a los de las actividades industriales y de servicios. No obstante, se aprecian diferencias entre países: en El Salvador, Honduras y Panamá, el ingreso promedio es más alto en las actividades comerciales y de servicios; en México y en Nicaragua (2000), los ingresos industriales son mayores. En México esta diferencia se redujo entre 1991 y 2001, aunque se amplió la brecha entre los ingresos industriales respecto a los del sector primario de 27 a 62 por ciento²⁴. Salvo El Salvador, en los demás países también se registra una ampliación de la brecha con respecto a los ingresos de los ocupados en actividades primarias.
- Por posición en la ocupación, la categoría de patrones, en todos los casos, obtiene mayores ingresos promedio con respecto a los trabajadores a destajo, domésticos y cooperativistas, así como con respecto a los asalariados. Con excepción de Nicaragua, los ingresos de los asalariados son mayores a los de aquellos que trabajan por cuenta propia.²⁵

Los resultados anteriores son similares a los de otros estudios en cuanto a la asociación de la educación con el nivel de ingreso. Sin embargo, como ha sido señalado, salvo en el caso de El Salvador, el efecto de la educación está decreciendo y es necesario indagar con mayor profundidad si este efecto se debe a la baja calidad de la educación en el área, a que la falta de crecimiento y generación de empleos está haciendo abundante a la población con educación con respecto al nivel de demanda afectando el nivel de ingreso, o bien, a una combinación de ambos aspectos.

El análisis de la asociación entre la educación técnica e ingresos refleja, en el caso de México, una asociación positiva alta y un considerable aumento entre 1991 y 2001, no obstante, en El Salvador y Panamá la asociación es negativa, efecto que puede ser provocado por razones similares a las expuestas en el caso de la educación regular, sin embargo para comprobar el peso de los factores es necesaria mas información de calidad y suficiente²⁶, así como un mayor análisis.

Desafortunadamente, las encuestas a hogares sólo captan información sobre capacitación en México y Nicaragua, en el primero, la asociación es positiva, alta y creciente, en cambio en Nicaragua, la asociación aún cuando positiva, decrece entre el primero y el segundo año. Para los demás países no existe información que permita estimar los efectos de la capacitación con los ingresos de la población ocupada, por lo que es indispensable realizar un esfuerzo importante en esta dirección pues los recursos destinados a las instituciones de

²⁴ Situación que refleja un ligero mejoramiento de las remuneraciones en el comercio y servicios con respecto a las registradas en la industria, así como el estancamiento de las remuneraciones en el sector primario, con respecto a las industriales, comerciales y de servicios.

²⁵ En el caso de México las estimaciones muestran que la categoría de “otros trabajadores” no es la que tiene los menores ingresos.

²⁶ Los resultados son estadísticamente significativos para El Salvador, México y Panamá.

formación profesional y capacitación suman en el año 2002, en los cuatro países en Centroamérica, 56.5 millones de dólares y no existe información sobre el impacto de la capacitación. Además el presupuesto de las instituciones de formación profesional es superior en 52 veces a la de los servicios de intermediación laboral en los mismos países, servicios que podrían mejorar la dirección de la formación profesional y capacitación hacia la demanda de los sectores productivos y la población.

Cuadro 2.6.

INSTITUTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y SERVICIOS DE EMPLEO EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA					
2002					
CONCEPTO	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMA	MEXICO
	INSAFORP*	INFOF	INATEC**	INAFORP***	PROBECAT***
PRESUPUESTO ANUAL (Millones de USD)	17.140	17.410	12.374	9.557	126.800
EGRESADOS/APROBADOS/CAPACITADOS	120,308	89,904	65,000	23,761	396,974
COSTO PROMEDIO POR EGRESADO (USD)	142.47	193.65	190.36	401.49	319.50
NÚMERO DE CURSOS	N.D.	6,633	8,314	1,573	18,805
GASTO OPERACIÓN (% DEL TOTAL)	N.D.	86.4	N.D.	85.1	N.D.
PRESUPUESTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO (Millones de USD)	0.78	0.09	0.09	0.13	9.81

*El presupuesto del Servicio Público de Empleo corresponde al promedio anual del presupuesto del SIE, administrado por la FEDISAL.

**El presupuesto y egresados incluye Educación Técnica. El presupuesto del servicio de empleo corresponde a 2003.

***Los datos de Panamá y México corresponden al año 2001. El costo promedio de PROBECAT incluye la beca al capacitando. PROBECAT se denomina actualmente SICAT-BECATE.

Fuente: Elaborado con base en registros administrativos de las instituciones señaladas y los Ministerios de Trabajo.

Los institutos nacionales de formación profesional en Centroamérica se financian con impuestos a la nómina y en el caso de Panamá a la población ocupada. En todos los países Centroamericanos los institutos de formación establecen políticas, regulan la formación y definen contenidos; en casi todos los países los institutos proveen servicios de capacitación directamente a empresas y población abierta.

La mayor parte de estas instituciones tienen órganos de gobierno tripartitos, compuestos con representantes de las empresas, los trabajadores y el gobierno. Sin embargo, los empresarios (principales contribuyentes) frecuentemente indican que los institutos no responden oportuna y eficientemente a sus necesidades de capacitación. En Centroamérica prevalece la opinión entre empresarios y, en ocasiones, en los círculos gubernamentales, que el sistema de formación profesional y capacitación no está funcionando al ritmo de las necesidades de los sectores productivos y que esta falla es costosa, pues contribuye a la pérdida de oportunidades de crecimiento, al desempleo y el subempleo.

En torno a esta problemática son abundantes las propuestas para modificar el marco institucional y los mecanismos internos de operación e incentivos más idóneos que permitirían impulsar una formación profesional y capacitación de calidad, flexible y pertinente a los requerimientos de las personas y las empresas. Algunas opiniones de empresarios indican que los proveedores de capacitación privados son más aceptados por las empresas, y logran un mayor impacto que los proveedores públicos, sin embargo, esta opinión no es generalizada entre los grupos empresariales y en general es rechazada por los trabajadores y sus organizaciones. Sin embargo, los trabajadores tampoco tienen evidencias

de la efectividad de los institutos de formación públicos en la inserción laboral de los egresados.

En la actualidad los empresarios no valoran positivamente a las instituciones de formación profesional, pero son favorables las de los trabajadores y sus organizaciones, aún cuando no cuentan con evidencias de la pertinencia y efectividad de la formación. Los gobiernos, en la mayor parte de los casos, limitan su ingerencia al control presupuestal sin que se midan impactos. Esta situación mantiene la rigidez de las instituciones de formación y son relativamente impermeables a las necesidades de trabajadores y empresarios.

En todos los países centroamericanos la reforma de las instituciones de formación profesional es un tema en constante discusión, sin embargo los contrapesos políticos impiden llevarlas a cabo y hasta ahora sólo se han realizado esfuerzos que han tocado partes superficiales de los sistemas²⁷. Las opciones de cambio deberán realizarse con base en análisis profundos sobre el funcionamiento técnico y financiero de cada institución y su contribución en la formación de los recursos técnicos que los países requieren y el empleo que la población demanda, no obstante, los análisis en esta dirección están limitados por la escasez de información estadística y por la reticencia de las propias instituciones de formación profesional a realizar análisis sobre su eficiencia interna y eficacia en la inserción laboral de los egresados. Ante esta situación, es probable que las reformas deban esperar varios años, pues también dependen de que los estudios pasen por el análisis y acuerdo político entre los sectores empresarial y laboral, y una adecuada conducción de los gobiernos en turno.

Frente a la rigidez de las instituciones de formación profesional, en algunos países de Centroamérica, se han empezado a ensayar programas de capacitación dirigidos a población desempleada, proporcionada por proveedores públicos y privados, regularmente seleccionados con criterios competitivos; la capacitación incluye una fase para desarrollar habilidades básicas para el trabajo; y se busca garantizar que exista un empleo para cada capacitado con el fin de que éste se capacite y adquiriera experiencia laboral directamente en el puesto el trabajo.

En estos programas la capacitación se desarrolla en forma escalonada en la medida en que se identifican vacantes; el contenido de la capacitación se acuerda con cada empresa y ésta participa, no sólo en la definición de contenidos sino también aporta recursos humanos y materiales para impartirla, por lo que los costos públicos de la capacitación son menores que en los programas tradicionales. Sin embargo estos programas, regularmente administrados por los Ministerios de Trabajo asociados con actividades de intermediación laboral, tienen baja cobertura y representan retos importantes de transparencia en la selección y asignación de contratos a las instituciones de capacitación, y en la administración de los mismos. La transparencia y la eficiencia deben ser mejorados sustancialmente, pues si se mantienen con los problemas actuales es probable que no

²⁷ En febrero del 2006, el INAFORP panameño se reestructura y es denominado Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, al que se le otorgan mas facultades y recursos sin modificar sustancialmente su estructura y mecanismos de financiamiento.

generen efectos demostrativos importantes que ayuden a fortalecer los sistemas de intermediación laboral y a reformar las instituciones de formación profesional.

En México no existe un instituto de formación profesional como los centroamericanos, la capacitación ha sido proporcionada por el sistema de educación técnica de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y por programas de capacitación para desempleados y trabajadores en activo desarrollados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Ambos sistemas han evolucionado de un enfoque tradicional de la capacitación centrado en programas diseñados por los sistemas de educación y capacitación e impartidos en planteles, hacia un enfoque más vinculado con el sector productivo en cuanto al diseño y ejecución de los programas, por lo que se encuentran más vinculados con el mundo del trabajo, de hecho tanto la capacitación para desempleados y trabajadores en activo se realiza preponderantemente en las empresas y con programas de capacitación cada vez más vinculados dirigidos específicamente hacia las necesidades de los sectores productivos.

En 1995 se constituyen en México los Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (SNCCCL). Estos sistemas definen los conocimientos, habilidades y destrezas que son requeridas para el desempeño de una función productiva en diversas áreas, denominada como Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL), y establecen los mecanismos para evaluar y certificar a las personas. En el sistema de educación técnica de la SEP y en los programas de capacitación de la STPS, las NTCL se utilizan crecientemente para definir los contenidos y programas de capacitación, lo que ha contribuido a mejorar su pertinencia.

La funcionalidad y pertinencia de los SNCCCL depende esencialmente de dos particularidades críticas. Por un lado que los Comités de Normalización de Competencia Laboral en los que se definen los contenidos de las NTCL, estén formados por representantes de empresarios y trabajadores, y cuenten con la participación de representantes de instituciones de docencia e investigación. Los Comités son acreditados por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), constituido con representantes gubernamentales, empresariales y de los trabajadores. El CONOCER proporciona respaldo normativo a los Comités y, de ser necesario, se cofinancia la elaboración de las NTCL.

Además de los consensos establecidos en los Comités de Normalización en torno a las funciones productivas para las que se formulan NTCL, los SNCCCL, dependen, por otro lado, de la independencia y confiabilidad de los Centros de Evaluación y de los Organismos de Certificación, cuya responsabilidad es evaluar y certificar la competencia laboral²⁸.

La participación de empresarios y trabajadores en la definición de las NTCL y la calidad e independencia de los Centros de Evaluación y Organismos de Certificación respecto a quien define NTCL y capacita con forme a las mismas, son indispensables para asegurar que las NTCL y su certificación sean reconocidas como referentes de la competencia laboral de los trabajadores, y sean utilizadas en la contratación, formación continua, así como para contribuir a la movilidad funcional y progreso laboral de los trabajadores.

²⁸ Ver Kappaz y Siegel (2002).

El reconocimiento empresarial y de los trabajadores de las NTCL es también un aspecto crítico en la sustentabilidad de los sistemas, pues contribuye a que los empresarios inviertan a mediano y largo plazos en la elaboración, actualización y utilización de las NTCL, y la población invierta en la formación y en la certificación de su competencia laboral.

El SNCCL de México ha influido en el área centroamericana y varios países han iniciado tareas en esta dirección (El Salvador, Guatemala; Honduras, Panamá), no obstante los esfuerzos se han concentrado en los aspectos técnicos de los sistemas y son de particular interés de las instituciones de formación profesional, pues ven en los Sistemas de Competencia Laboral una alternativa para conducir la reforma de estas instituciones. Sin embargo, salvo en Panamá en el que la construcción de los SNCCL se realiza con el soporte de un organismo de concertación obrero patronal, y en donde se pretende construir un Consejo representativo de los trabajadores y empresarios y la participación del gobierno; los esfuerzos para establecer sistemas de competencia laboral no superan la etapa técnica y hasta ahora son sólo un nuevo enfoque metodológico de la formación profesional que, al no contar con la participación de empresarios y trabajadores, poco contribuirán a mejorar la pertinencia de las instituciones de formación.

En los siguientes capítulos se analiza en cada país la estructura y evolución reciente de las PAMT, así como su alcance con respecto a sus respectivos mercados de trabajo.

III. ANÁLISIS POR PAÍS

3.1 México

3.1.1. Situación del empleo y evolución de las PAMT

En el tercer trimestre del año 2004 la Población Económicamente Activa (PEA) en México fue 43.6 millones de personas²⁹. La tasa de desempleo abierto (TDA) fue tan sólo de 2.9%; sin embargo, 15.0% de la población ocupada (PO) ganaba menos de un salario mínimo (43.3 pesos diarios), 8.8% no recibía ingresos, ambos grupos de población sumaban 10.0 millones de personas; 21.9% de la PO, 9.2 millones de personas, ganaba entre 1 y 2 salarios mínimos (de 43.3 a 86.6 pesos diarios)³⁰; 44.3% de la PO trabaja jornadas menores a 35 horas o mayores a 48 horas a la semana, esto es fuera de la jornada considerada como regular de 35 a 48 horas a la semana; 63.5% de la PO y 41.7% de la PO asalariada no tenía prestaciones laborales.

A esta situación, por demás frágil, del mercado laboral se arriba después de varias décadas de severas limitaciones para proporcionar empleo suficiente y de calidad a la población. Asimismo, esta situación se presenta 25 años después de haberse formulado el Programa Nacional del Empleo, en el que se propone articular la política económica en función de la creación de empleo. Sin embargo es también la década de los setenta cuando se inicia un periodo que se extiende hasta ahora, en el que el estancamiento, las crisis económicas y el deterioro social marcan la pauta. En el inicio de la administración federal de 1982 el Programa Nacional de Empleo no es considerado parte del Plan Nacional de Desarrollo y deja de operar la Comisión Consultiva del Empleo, instancia creada para coordinar la ejecución del Programa Nacional de Empleo.

Abandonada la gestión del empleo como objetivo de la política económica, la atención se concentra en las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) dirigidas a facilitar la inserción laboral de los desempleados e incrementar la productividad laboral. Se inicia en este periodo el crecimiento de la cobertura de los principales instrumentos de las PAMT en México: i) el servicio de intermediación laboral; ii) la capacitación para desempleados; iii) la capacitación de trabajadores en activo; y iv) el apoyo a la generación directa de empleo temporal.

La historia de las PAMT en México, inicia con la reforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT) en 1978, en la que se constituye el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNECA), con el propósito de: a) estudiar y promover la generación de empleos; b) promover y supervisar la colocación de trabajadores; c) organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y d) registrar sus

²⁹ Encuesta Nacional de Empleo. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría del Trabajo y Previsión Social. www.inegi.gob.mx

³⁰ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. www.conasami.gob.mx Cabe resaltar, sin embargo, que el salario mínimo paulatinamente ha dejado de ser un referente de la canasta de bienes y servicios para el sostenimiento familiar, por lo que aquellas personas que dependen de entre uno y dos salarios mínimos, también son consideradas como personas con ingresos precarios.

constancias de habilidades. La LFT indica que el SNECA estará a cargo de la STPS, constituyendo para el efecto la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA).

A fines de los años setenta se crea la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad (CCEP), esta Comisión coadyuva en la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Empleo en el que se establece el interés del gobierno de impulsar un crecimiento económico que favorezca la generación de empleos productivos y remuneradores. El Programa también define como objetivo generar suficientes empleos con el fin de absorber a la creciente población que se incorpora al mercado laboral, y cubrir el rezago acumulado de empleo que se manifiesta en las elevadas tasas de subempleo. La CCEP coordina actividades de trece Secretarías de Estado, estableciendo Subcomisiones en diversos ámbitos de política: 1) Crédito; 2) Fiscal; 3) Gasto Público; 4) Tecnología; 5) Formación y Desarrollo de Recursos Humanos; 6) Población; 7) Organización Social para el Trabajo; 8) Bienestar Social; y 9) Precios e Ingresos.

Entre todas las Subcomisiones la más relevante en materia de PAMT, es la de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos, en la que trabajan coordinadamente la STPS y la SEP, creando el Comité Técnico de Planificación de Recursos Humanos (CTPRH) con el fin de identificar los principales desequilibrios entre la oferta y demanda de empleo y las necesidades de formación de recursos humanos, así como proponer acciones que favorezcan la corrección de los desequilibrios entre oferta y demanda de empleo y la creación de opciones de educación y formación para soportar el desarrollo económico.

En los años setenta termina un periodo de estabilidad macroeconómica, en 1970 la tasa de desempleo abierto alcanza 3.8% de acuerdo con datos del censo general de población, sustancialmente superior a 1.3% registrada en 1950 que se mantuvo sin variaciones importantes en las dos siguientes décadas; son los años setenta en los que los problemas de inserción laboral empiezan a manifestarse también entre los egresados de educación superior, y se reducen sus remuneraciones. El país enfrenta una situación delicada en términos de educación y mercado de trabajo.

Sin dejar de invertir en la educación superior, en los años setenta, el gobierno abre nuevos espacios de educación profesional media como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y fortalece otras áreas de educación técnica media directamente administradas por la SEP. Se alienta el ingreso de estudiantes en estas instituciones con el fin aportar al mercado de trabajo los profesionales técnicos requeridos a un menor costo que los profesionales de nivel universitario.

En estas instituciones se inicia la ejecución de las PAMT y en ellas evolucionaron a lo largo de un cuarto de siglo, en los apartados siguientes se describe este proceso.

La Unidad Coordinadora del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento

Con la reforma de la LFT y la constitución en la STPS de la UCECA en 1978, se establecen los recursos normativos e instrumentos para formular y ejecutar PAMT que habrán de

articularse, más adelante, con las políticas educativas para fortalecer el vínculo de la educación técnica y el mercado de trabajo.

Una de las primeras tareas de la UCECA, por medio de la Dirección de Empleo fue constituir el Servicio Nacional de Empleo (SNE). En 1978 las oficinas públicas de empleo sólo existían en las ciudades de mayor tamaño, pero sin vínculos normativos e intercambio de información.

En los primeros seis años (1978-1983) la Dirección de Empleo, convertida en 1983 en Dirección General de Empleo (DGE) concentra sus actividades en proporcionar servicios de intermediación laboral a empresas y buscadores de empleo, realizar estudios sobre empleo y desempleo, así como elaborar el Catálogo Nacional de Ocupaciones, instrumento que constituye el primer esfuerzo por integrar información sobre las características de los puestos de trabajo, las condiciones en que se desarrollan y los requerimientos que plantean al trabajador³¹.

El Servicio Nacional de Empleo (SNE) se crea con una estructura descentralizada, el gobierno federal establece las normas y procedimientos para proporcionar el servicio de intermediación laboral, proporciona asistencia técnica y aporta recursos para el funcionamiento de las oficinas de empleo, las cuales son parte de la estructura administrativa de los gobiernos locales y son éstos los que se encargan de su operación³². El SNE se establece como un servicio público de empleo, con funciones centradas en las siguientes actividades: a) elaborar estudios de mercado de trabajo; b) colocar buscadores de empleo en vacantes registradas por las empresas; c) promover y concertar acciones de capacitación; y d) promover la organización social para el trabajo³³. La cobertura del SNE en sus primeros años es limitada pero crece aceleradamente, entre 1980 y 1984 los solicitantes y vacantes registradas se incrementan en 350% y en 400%, respectivamente, y las personas enviadas a una vacante aumentan 300% en el mismo lapso. Como parte de la DGE, el SNE contó desde sus inicios con áreas especializadas en el análisis del mercado laboral nacional, sectorial y regional, lo que contribuyó a respaldar sus operaciones y a proporcionar asistencia técnica a los servicios estatales.

A los cuatro años de haber sido establecido, el SNE enfrenta una situación crítica en el mercado laboral, la crisis de los precios del petróleo en 1981 y los desajustes en el manejo presupuestal del gobierno federal afectan dramáticamente a la economía mexicana, la tasa de desempleo alcanza cifras históricas del 6.8% en 1983. Los problemas de inserción laboral ya presentes antes de la crisis se acentúan a partir de 1982. La reducción de la actividad económica genera despidos masivos, y los empleos en los sectores estructurados que se generan después del inicio de la crisis, presentan un perfil de calificación superior a

³¹ El Catálogo Nacional de Ocupaciones fue elaborado con la participación de representantes de trabajadores y empresarios y con la participación de la Secretaría de Educación Pública, orientado a las siguientes aplicaciones: a) Apoyar tareas referidas a la capacitación de trabajadores y a la certificación de habilidades laborales; b) Apoyar la orientación y colocación de trabajadores; y c) Mejorar el aprovechamiento de las estadísticas ocupacionales y sustentar la prospección de necesidades de personal calificado. STPS (1986) Catálogo Nacional de Ocupaciones.

³² Las reglas para la operación y distribución del financiamiento de las oficinas del SNE, se establecían en el Anexo de Ejecución al Convenio Único de Desarrollo para la Operación del Servicio Estatal de Empleo.

³³ En los primeros años de operación del SNE, la DGE recibe asistencia técnica del Proyecto de Planificación y Políticas de Empleo (OIT/PNUD).

los de la situación previa, derivado del efecto combinado del mayor desempleo y de la recomposición del sistema productivo.

El desempleo aumenta y a la par se presentan oportunidades de empleo que no son cubiertas por la población desempleada por falta del perfil requerido. Con el fin de alinear el perfil de calificación de los desempleados con las oportunidades en 1984 se establece el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT)³⁴.

La capacitación proporcionada por el PROBECAT en sus inicios se realiza en planteles de las instituciones públicas como CONALEP y otras del sistema de educación tecnológica de la SEP, así como algunas de los sistemas estatales de formación e instituciones privadas. La capacitación se proporciona durante tres meses, para su manutención los desempleados reciben una beca equivalente a un salario mínimo durante el periodo de capacitación. Las especialidades de capacitación son definidas por las oficinas del SNE, en cada entidad federativa, con base en diagnósticos de necesidades de capacitación realizados por medio de entrevistas a las empresas clientes de los servicios de empleo. Una vez identificadas las áreas de especialidad, la capacitación es contratada con los planteles educativos. La inversión en capacitación incluye la remuneración de instructores, insumos para la capacitación y material didáctico para los alumnos. Al egresar de los cursos, las personas son orientadas por el SNE hacia las vacantes registradas en sus oficinas.

El PROBECAT tiene un inicio de operaciones un tanto irregular, el primer año, proporciona capacitación a más de 66 mil personas, sin embargo, en los tres años siguientes el presupuesto asignado se reduce sustancialmente, en 1987, sólo se apoya a cerca de 13 mil personas. En tal año, se incorpora la modalidad de capacitación mixta, en ésta los contenidos de la capacitación son acordados con el empresario, la capacitación se imparte en planta y dirigida a los puestos vacantes; los instructores, equipo y materiales de capacitación son proporcionados por el empresario; el PROBECAT proporciona a las personas que reciben capacitación una beca mensual equivalente a un salario mínimo. Por lo regular la capacitación se desarrolla durante dos meses, y se establece un acuerdo entre el SNE y el empresario para contratar al finalizar la capacitación, al menos, 70% de las personas que la reciben³⁵.

La capacitación mixta ofrece varias ventajas respecto a la capacitación en planteles. En contenidos es más pertinente a las necesidades del sector productivo, ya que es definido por el empresario en función a los conocimientos y habilidades requeridas por los puestos vacantes para los cuales se capacita; asegura la inserción laboral de un alto porcentaje de los capacitados; y el costo de la capacitación corre a cuenta del empresario, lo que reduce el costo para el Programa. En estos años, asesorada por el Banco Mundial, la DGE inicia una serie de evaluaciones para estimar la eficacia y el costo beneficio de la capacitación

³⁴ En el año 2002 el PROBECAT es denominado Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) y en 2004 BECATE.

³⁵ La capacitación mixta arroja niveles de inserción laboral tres meses después de concluida la capacitación cercanos a 80%, porcentaje que se deriva no sólo de la inserción laboral en la empresa que reciben capacitación sino en otras empresas. Gracias a que se desarrolla en la empresa la capacitación mixta proporciona la experiencia laboral que facilita la posterior inserción de los jóvenes de nuevo ingreso en el mercado laboral, entre los cuales el nivel de inserción es superior a 50% después de tres meses de egresados de los cursos (STPS 1995).

impartida por ambas modalidades; los resultados de las evaluaciones muestran un alto nivel de inserción laboral de la modalidad mixta con menores costos para el programa, lo que induce a elevar su proporción con respecto a la capacitación escolarizada, pues las evaluaciones muestran que esta última modalidad no tienen impactos significativos en inserción laboral y la relación costo beneficio sólo es positiva para los capacitados con experiencia laboral previa.

En materia de capacitación para trabajadores en activo, la reforma a la LFT de 1978, establece la obligatoriedad de las empresas de impartir capacitación a los trabajadores y el derecho de éstos a recibirla; la Ley exige a las empresas establecer Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento con representantes de trabajadores y empresarios, las Comisiones definen los contenidos de la capacitación a ser impartida a los trabajadores y elaboran planes y programas de capacitación; la capacitación es proporcionada por oferentes autorizados y registrados ante la UCECA, la cual también registra las constancias de habilidades laborales adquiridas por los trabajadores. Estas actividades quedan a cargo de la Dirección de Capacitación y Adiestramiento, perteneciente a la UCECA, la cual en 1983 se convierte en la Dirección General de Capacitación y Productividad (DGCP).

En los primeros años, la DGCP se concentra en formular la normatividad para el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento; la autorización y registro de planes y programas de capacitación; la autorización y registro de instituciones y profesionales individuales habilitados para impartir capacitación y adiestramiento; y en el registro de las constancias de habilidades de los trabajadores. No obstante, la reglamentación de la Ley derivó en un complicado proceso administrativo que, desafortunadamente, en poco contribuyó a mejorar el desempeño y la productividad del trabajador.

Debido a las complicaciones administrativas y a una falta de instrumentos que permitieran orientar la capacitación, los empresarios se concentraron más en atender los trámites y a cumplir burocráticamente con las exigencias normativas, que a cuidar la pertinencia y calidad de la capacitación impartida; identificar y valorar su contribución en la productividad de las empresas; o en los beneficios que ésta pudiera atraer para empresa y trabajadores.

La crisis de 1981 y más adelante la apertura comercial de México, sirvió para enfrentar a la política de capacitación en el trabajo con la realidad en las empresas. Ante la falta de valoración de la capacitación, las empresas en especial pequeñas y medianas, redujeron los gastos en capacitación, identificados como un costo no productivo que podría obviarse para enfrentar sus problemas económicos, justo en los momentos en que la recomposición del aparato productivo les exigía incrementar su productividad.

El reconocimiento de la importancia de la capacitación para la reinserción de desempleados, así como de la reconversión de las calificaciones de los trabajadores en activo, alimentó el interés del gobierno de México por analizar la dirección y magnitud del esfuerzo que debería realizarse en los siguientes años. En el año de 1985 el gobierno de México solicita apoyo al Banco Mundial para realizar el estudio “Oferta y Necesidades de Capacitación 1985-1988”, con base en el cual se formula el Proyecto de Capacitación de

Mano de Obra (PCMO) dirigido a fortalecer el SNE, el PROBECAT, la capacitación de los trabajadores activos, mejorar la oferta de capacitación y a fortalecer institucionalmente a la STPS.

Como parte del PCMO se incluye un Programa novedoso de capacitación en las empresas orientado a generar efectos demostrativos a favor de la capacitación, denominado Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO). Con el fin de alimentar una mayor participación del sector empresarial en la ejecución de CIMO, el Programa se ejecuta por medio de Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC) constituidas en las organizaciones empresariales, coordinadas por una Unidad Central también, administrada por una empresa privada, seleccionada por medios competitivos por la STPS. El personal de las UPC proporciona asesoría a las empresas para elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación, con base en el cual se determina la capacitación requerida por la empresa y se contratan los servicios correspondientes, cuyo costo es subsidiado por el Programa en un porcentaje de entre 50 a 70%, dependiendo el tamaño de la empresa. Las remuneraciones del personal de las UPC son cubiertas por el Programa, pero fue planeado que paulatinamente serían absorbidas por las organizaciones empresariales, así como los gastos de operación de estas Unidades. En 1987 se llevan a cabo algunas actividades piloto y en 1988 el CIMO inicia actividades a nivel nacional.

El financiamiento externo ha acompañado el fortalecimiento y consolidación de las PAMT en México. En 1987, como se ha indicado, inició operaciones el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO), con un préstamo del Banco Mundial por US \$ 80 millones, y una aportación local de US \$ 76 millones (Banco Mundial, 1987). El PCMO estuvo integrado por cuatro componentes: i) Servicios de Empleo y Reentrenamiento; ii) Capacitación en Planta y Productividad; iii) Fortalecimiento Institucional; y iv) Mejoramiento de la capacitación en instituciones. El Proyecto fue ejecutado entre 1987 y 1992. En este último año se negoció una segunda operación con el Banco Mundial para el financiamiento del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT) con un préstamo de US \$ 174 millones y una aportación nacional de US \$ 182 millones (Banco Mundial, 1992). El PMMT fue integrado por tres Componentes: i) Mejoramiento de la Productividad; ii) Ajuste del Mercado Laboral; y iii) Información, Políticas y Fortalecimiento Institucional. Este Proyecto inició operaciones en 1993 y concluyó en 1997.

En 1995 el PROBECAT recibe recursos adicionales del Proyecto de Servicios Sociales Esenciales, cofinanciado por un préstamo conjunto del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID y Banco Mundial, 1995), este Proyecto contribuyó a incrementar las operaciones del PROBECAT y de otros programas de apoyo a poblaciones en desventaja, para enfrentar los efectos de la nueva crisis de 1995.

En el año de 1995 también inició operaciones el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y de la Capacitación (PMETYC) con financiamiento del Banco Mundial, destinado a la creación de los Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, y a modernizar la educación técnica y capacitación, así como adecuarla a las necesidades de los sectores productivos. El Proyecto se financiaría con un préstamo del Banco Mundial por US \$ 235 millones y un financiamiento local por US \$

147 millones. Los componentes del PMETYC fueron: a) Sistema Nacional de Estándares de Competencias, Pruebas y Habilidades de Certificación; b) Modernización de la Capacitación; c) Estímulos a la Demanda de Capacitación Basada en Competencias y Certificación, y d) Sistemas de Información, Estudios y Administración del Proyecto. El Proyecto fue ejecutado entre 1995 y el año 2002, sin utilizar todos los fondos del préstamo. El Componente c) de este Proyecto estuvo a cargo de la STPS y fue dirigido a financiar y estimular la demanda de capacitación y certificación basada en competencia laboral, por medio de los Programas CIMO y PROBECAT.

En el año de 1996 la STPS inició pláticas con el BID para obtener un nuevo préstamo destinado a financiar el Programa de Modernización del Mercado Laboral (PMML) (BID, 1997), destinado a mejorar y fortalecer las políticas de mercado de trabajo de la STPS. El monto del financiamiento del BID ascendió a US \$ 450 millones y las aportaciones locales a US \$ 400 millones, el periodo de aplicación fue de 1997 a 2001, en dos fases. Los componentes del PMML fueron: i) Programa CIMO; ii) Mecanismos de Ajuste de los Mercados de Trabajo; iii) Políticas de Evaluación y Desarrollo Institucional; y iv) Modernización de los Procedimientos de las Relaciones Laborales. El BID ha proporcionado un nuevo préstamo para el Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo (PACE), el monto del financiamiento es de US \$ 900 millones y el aporte local por US \$ 900 millones, el Programa será ejecutado en tres fases, cada una de tres años, la primera fase inició en el año 2002. Los Componentes del PACE son: i) Programa de Apoyo al Empleo (PAE); ii) El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), y iii) El Programa de Evaluación de Políticas y Desarrollo Institucional.

Los financiamientos antes citados, si bien con algunas variantes, centraron la atención en fortalecer, mejorar y ampliar la cobertura del SNE, del PROBECAT, el Programa CIMO y a elevar la capacidad institucional de la STPS para la gestión, monitoreo y evaluación de PAMT. En los apartados siguientes se describe con mayor detalle las características y evolución de cada una de ellas.

3.1.2. Servicio de intermediación laboral

El SNE es operado por la STPS, tiene las siguientes funciones: i) promover la colocación de trabajadores desempleados y subocupados; ii) instrumentar el PROBECAT; iii) proporcionar orientación ocupacional; y, iv) coordinar el sistema de información sobre mercado de trabajo.

En 1978, el SNE contaba con oficinas en sólo cinco de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, entre 1978 y 1995 se incrementaron a 98 oficinas y entre 1995 y 1999 a 139, éstas se mantienen operando en 2002, atienden a 4,300 localidades en todo el país. El crecimiento del SNE, también se observa en el personal de las oficinas. En 1995 el SNE contaba con 1,409 empleados, en el 2002 se había incrementado a 2,081; 61% del personal pagado con recursos que aportaron los gobiernos locales.

Cuadro 3.1.1.
PERSONAL ASIGNADO POR TIPO DE PRESUPUESTO
(1995-2002)

Año	Personas		Total
	Federal	Estatad	
1995	691	718	1,409
1996	672	861	1,533
1997	735	1,240	1,975
1998	860	1,222	2,082
1999	797	1,245	2,042
2000	917	1,176	2,093
2001	917	1,075	1,992
2002	917	1,164	2,081

Fuente: Registros Administrativos del SNE.

Entre 1988 y 2002, el número de vacantes captadas por el SNE creció 2.4 veces y el de solicitantes de empleo atendidos lo hizo en 2.7 veces, alcanzando en este último año cifras por encima de 458 mil vacantes y de 570 mil solicitantes, respectivamente. De los solicitantes enviados a una vacante, en 1993 se lograron colocar el 41%, en tanto que en el 2002 se colocaron el 47% de los enviados, cubriéndose 40% de las vacantes registradas; 32% de los solicitantes de empleo fueron colocados.

Cuadro 3.1.2.
ACCIONES DE COLOCACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO
Cifras Anuales 1988-2002

Años	Solicitantes	Vacantes	Enviados	Colocados
1988	214,323	198,251	169,013	ND
1989	226,035	214,264	178,878	ND
1990	241,177	240,615	186,035	ND
1991	240,520	261,172	197,852	ND
1992	338,977	329,402	278,754	ND
1993	390,925	303,061	296,176	122,420
1994	488,864	356,518	322,645	128,554
1995	533,479	326,352	340,330	123,661
1996	454,540	343,077	320,819	127,016
1997	430,370	418,666	333,058	143,519
1998	448,081	528,925	357,941	155,710
1999	455,282	488,434	323,538	160,358
2000	431,728	476,168	312,371	169,430
2001	521,755	452,729	363,512	173,429
2002	570,548	458,611	387,392	183,456

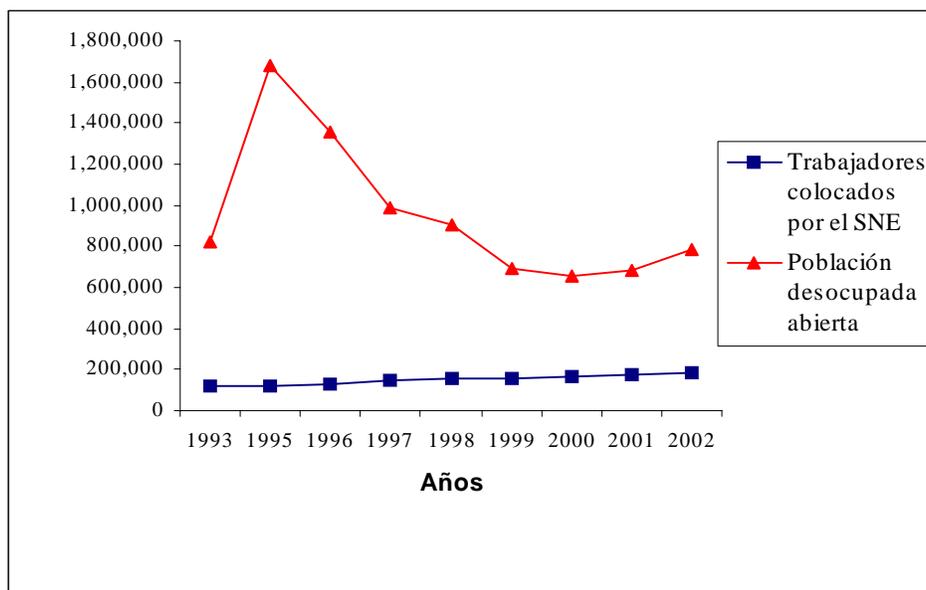
ND- Dato no disponible

Fuente: Registros Administrativos del SNE e Informes de Labores de la STPS correspondientes a los años 1988 – 2002.

El volumen de desempleados colocados en un puesto de trabajo por el SNE entre 1993 y 2002 no rebasó 200 mil personas. En el 2001, el volumen de colocados (173,429) alcanzó a cubrir 25% de la población desocupada abierta (687,351), mientras que en 1993 se cubría 15%. En 2002, la población desempleada tiende a aumentar respecto a los tres años inmediatamente anteriores, por lo que la proporción de colocados respecto a la población

desempleada baja a 23%. La proporción de estos últimos con respecto al total de desempleados que se acumulan durante el año³⁶, se reduce a 2.5%.

Gráfico 3.1.1.
ACCIONES DE COLOCACIÓN DE TRABAJADORES CON RELACIÓN
AL PROMEDIO ANUAL DE POBLACIÓN EN DESEMPLEO ABIERTO
(1993 – 2002)



Fuente: STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)

Entre 1995 y el 2002, el presupuesto ejercido por las oficinas del SNE aumentó significativamente; mientras que en 1995 se ejerció un poco más de 16 millones de pesos, en 2002 el monto fue de casi 112 millones de pesos. En este periodo el presupuesto creció hasta en 6.6 veces, en tanto que el número de usuarios sólo aumentó 40 mil personas respecto a las que se atendían en 1995. En consecuencia, el costo de atender a un solicitante de empleo pasó de US \$ 4.90 en el primer año a US \$ 20.31 en 2002.

Cuadro 3.1.3.
PRESUPUESTO EJERCIDO Y SOLICITANTES ATENDIDOS
POR EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

Año	Solicitantes atendidos	Presupuesto ejercido SNE (Pesos)
1995	533,479	16,807,211.66
1996	454,479	25,979,792.80
1997	430,370	36,828,434.02
1998	448,081	56,994,034.72
1999	455,282	65,989,213.98
2000	431,728	84,290,400.62
2001	521,755	91,682,466.14
2002	570,548	111,871,197.03

Fuente: Registros Administrativos de la DGE e Informes de Labores de la STPS correspondientes a los años 1995 - 2002

³⁶ Las estimaciones de la cobertura del SNE en este año se ha realizado con el procedimiento explicado en la nota 5 de este documento.

Las estrategias de atención a desempleados se han complementado con otras orientadas a fortalecer las acciones de colocación, como las ferias de empleo y los talleres para desempleados. Las ferias de empleo concentran, durante uno o dos días a empresas que demandan personal y a la población en búsqueda de empleo. Los talleres para desempleados están dirigidos a personas que tienen mayores dificultades para encontrar empleo, proporcionándoles estrategias para la búsqueda, mejorando sus habilidades de comunicación, preparación de currículum, atención de entrevistas, entre otros aspectos.

Chambatel

A partir de 2001 el SNE incorpora otra estrategia dirigida a fortalecer las acciones de colocación: el servicio “*Chambatel*”. El objetivo de este servicio es proporcionar al solicitante de empleo información sobre las vacantes ofrecidas por empresas que correspondan con su perfil e interés. En caso de existir la vacante, los buscadores de empleo reciben el nombre de la persona a contactar, el teléfono y el salario ofrecido por la empresa.

Por medio de “*Cambatel*” entre 2001 y 2002, se colocaron un poco más de 47 mil personas; la tasa de colocación respecto a las vacantes registradas es 47% en el primer año y 87.2% en el segundo año. Resalta que el número de llamadas al programa casi se duplicó de un año a otro, sin embargo las vacantes registradas presentaron una caída de 10.0%, lo que contribuyó a elevar el porcentaje de solicitantes colocados en el 2002 respecto a las vacantes ofrecidas. Durante los dos años se registraron más de 8 mil establecimientos, sólo fue atendido 15% en cada año.

Cuadro 3.1.4.
CHAMBATEL (2001 – 2002)

Años	Llamadas atendidas	Solicitantes enviados	Solicitantes enviados	Empresas participantes	Empresas a las que se enviaron solicitantes	Empresas atendidas	Vacantes ofrecidas	Solicitantes colocados
2001	104,382	88,131	84.40%	4,055	594	14.60%	37,697	17,700
2002	198,237	129,704	65.40%	4,299	635	14.80%	33,943	29,584

Si bien este programa vincula rápidamente a los buscadores de empleo con las empresas, el contacto directo de éstos con las empresas no permite realizar un análisis de los perfiles ocupacionales de los solicitantes y las vacantes, lo que reduce la calidad de la vinculación tanto para la empresa como para los solicitantes, en particular para estos últimos la tasa de colocación es de 22% en 2002, en tanto que en los servicios regulares de intermediación es de 32%.

Chambanet

En marzo del 2002 fue puesta en funcionamiento la bolsa de trabajo por Internet del SNE, denominada *Chambanet* (www.chambanet.gob.mx). Este servicio ofrece información sobre solicitantes y vacantes de empleo en todo el país y ha sido muy bien aceptada. En el primer año de operación se registraron más de 50 mil personas, y más de 5,500 empresas registraron 33 mil vacantes. En 2003 se registraron 190 mil solicitantes y 81 mil vacantes.

En los próximos años conforme se extienda el acceso de la población a los servicios de Internet seguramente *Chambanet* ampliará el número de usuarios. No obstante, la personas sin acceso a este tipo de tecnología serán atendidas por medio de *Chambatel* y los servicios presenciales de orientación laboral de la red del SNE en todo el país.

En 2002, la STPS instrumentó un nuevo mecanismo para apoyar a los trabajadores desempleados, el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE), con el fin de auxiliar a los desempleados en su búsqueda de empleo. Los apoyos económicos consisten en: i) \$ 100.00 pesos para la compra de tarjeta telefónica; ii) \$ 500.00 pesos para el pago de traslados a los sitios donde se encuentren vacantes; y, iii) \$ 1,200.00 pesos de ayuda para el consumo familiar. El total del apoyo es de \$1,800.00 pesos, sólo es posible recibir el apoyo una vez al año. Durante la prueba piloto del SAEBE se proporcionaron 35,044 apoyos a igual número de beneficiarios, con un costo de 63.1 millones de pesos. El estudio de evaluación de este programa, señala que el índice de colocación a nivel nacional fue 32.1%, con variaciones importantes entre las entidades participantes, en el estado de Sonora fue 64.5%, en tanto que en Chihuahua 17.3%. El porcentaje de colocación de las actividades regulares del SNE es 32% en 2002, por lo que no se perciben diferencias importantes con respecto al SAEBE.

3.1.3. Capacitación para desempleados

Las acciones de capacitación para desempleados se realizan a través del PROBECAT-SICAT como parte del Programa de Apoyo al Empleo. El PROBECAT-SICAT se creó en 1984 como parte de los programas emergentes de protección al empleo. En ese año proporcionó capacitación a 66,909 personas. A partir de 1987, como parte del PCMO y, posteriormente, del PMMT, el PROBECAT se convirtió en uno de los principales instrumentos de las PAMT en México. El Programa está dirigido a alinear las calificaciones de las personas en búsqueda de empleo con respecto a los requerimientos del aparato productivo.

El SNE por medio de los Servicios Estatales de Empleo es el encargado de la operación del PROBECAT-SICAT. La STPS transfiere a los gobiernos de las entidades y del Distrito Federal recursos para operar el Programa en lo relativo a becas, instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, así como para la ayuda de transporte, seguro de accidentes y pago de la certificación de competencia laboral de los becarios del Programa. Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal contribuyen con recursos propios destinados a personal y gastos de administración, como papelería, luz, teléfono, entre otros conceptos. En algunos casos también aportan recursos para proporcionar capacitación y apoyos económicos a los becarios.

A lo largo de más de 20 años de operación, el PROBECAT-SICAT ha diversificado sus modalidades de capacitación para atender a diversas poblaciones desempleadas, y con el fin de mejorar la inserción laboral de los capacitados. Hasta el año de 2001, el Programa contaba con las modalidades siguientes:

i) *Escolarizada*

Modalidad impartida en planteles educativos registrados ante la SEP y/o la STPS. Durante el periodo de capacitación, regularmente tres meses, los participantes reciben una beca mensual equivalente a un salario mínimo mensual³⁷, ayuda económica para transporte, servicio médico de nivel básico y seguro de accidentes.

ii) *Mixta en Medianas y Grandes Empresas*

Modalidad que se desarrolla a petición expresa del sector empresarial para satisfacer sus requerimientos específicos de personal. La capacitación se imparte en y con recursos aportados por la empresa que requiere personal. El programa cubre la beca y el seguro de accidentes. Las empresas se comprometen a contratar por lo menos 70% de los egresados.

iii) *Mixta en Micro y Pequeñas Empresas*

Modalidad dirigida a capacitar y proporcionar experiencia laboral a población joven buscadora de empleo. La capacitación se desarrolla en empresas durante tres meses; el Programa proporciona beca, apoyo de transporte³⁸, seguro de accidentes y promueve la incorporación de los becarios en las micro y pequeñas empresas.

iv) *Autoempleo*

Modalidad dirigida a apoyar a la población desempleada interesada en establecerse por cuenta propia. Esta modalidad proporciona conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas para desempeñarse en forma independiente³⁹, asimismo a los mejores estudiantes se les dota de un paquete de herramientas para iniciar su actividad. Adicionalmente el Programa proporciona la beca, ayuda de transporte y el seguro de accidentes.

v) *Iniciativas Locales de Empleo*

Esta modalidad se dirige a trabajadores de escasos recursos incorporados a un grupo productivo⁴⁰; proporciona capacitación para mejorar el desempeño productivo del Proyecto. El programa apoya a los participantes con una beca durante el periodo de capacitación, regularmente, dos meses.

³⁷ La beca proporcionada por el PROBECAT-SICAT es equivalente a un salario mínimo mensual, en todas las modalidades.

³⁸ La suma de la beca y ayuda para transporte, no debe ser mayor al ingreso que perciben los trabajadores que ocupen puestos iguales o similares en la empresa en que se realice la capacitación.

³⁹ Las áreas de especialidad en las que se concentra el apoyo son aquellas en las que es más factible establecerse por cuenta propia, como: carpintería, electricidad, soldadura, pailero, peluquería, corte y confección, entre otras.

⁴⁰ Los proyectos productivos pueden estar estructurados por grupos de campesinos, ejidatarios, comuneros o trabajadores del campo o artesanos, dirigidos capacitarse en común para mejorar las condiciones de producción o comercialización de bienes, o para integrar cadenas productivas, entre otros aspectos.

Desde 1995 y hasta el 2002, el PROBECAT-SICAT formó parte del PMETYC, Proyecto ejecutado por la SEP, STPS y el CONOCER. En el marco de este Proyecto el PROBECAT-SICAT proporcionó capacitación basada en normas de competencia laboral con el fin de elevar la calidad y mejorar la pertinencia de la formación a las necesidades del sector productivo y, con ello, ampliar las posibilidades de inserción laboral de los desempleados. El PMETYC concluyó en el año 2002, no obstante el PROBECAT-SICAT continúa proporcionando capacitación basada en competencia laboral en las modalidades que mantiene en operación, asimilando la denominación de éstas.

La población atendida en todas las modalidades del PROBECAT-SICAT debe de cumplir con la condición de ser desempleado y tener 16 años o más de edad. Otros requisitos como escolaridad y experiencia laboral son aplicables en función de las características de las vacantes para las que se capacita. En la modalidad de *Iniciativas Locales de Empleo* se aceptaba población subocupada, siempre y cuando se encontrara agrupada en los proyectos productivos que reciben capacitación.

En 2002 dejan de operar las modalidades *Escolarizada e Iniciativas Locales de Empleo*. En el primer caso porque varios estudios de evaluación mostraron que los índices de colocación de los egresados eran similares o inferiores a los índices de inserción laboral de los desempleados que no recibían capacitación del Programa, por lo que no se justificaba mantener esta modalidad. Las *Iniciativas Locales de Empleo* fueron sustituidas por otra modalidad que se comentará más adelante.

También en el año 2002 se pone en marcha el Programa de Apoyo al Empleo (PAE)⁴¹, que incorpora varios subprogramas dirigidos a atender a la población desempleada. Este es el año en que el PROBECAT cambia de denominación a *Sistema de Capacitación para el Trabajo* (SICAT) y es incorporada una nueva modalidad *Proyectos de Inversión Productiva*⁴².

El objetivo general del PAE es incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie⁴³. Los objetivos específicos del PROBECAT-SICAT y Proyectos de Inversión Productiva son los siguientes:

- i) *PROBECAT-SICAT*. Incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación de corto plazo para que obtenga la calificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo e incrementar su empleabilidad, así como desarrollar e implementar los mecanismos necesarios que permitan apoyar a los trabajadores de empresas en situación de suspensión temporal de relaciones de trabajo, aprovechando este tiempo para capacitarlos, coadyuvando con ello a elevar su productividad y la

⁴¹ El PAE es un componente del Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo (PACE).

⁴² Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo. STPS. 2003

⁴³ *Ibíd.*

competitividad de las empresas. Las modalidades del PROBECAT-SICAT y el perfil de la población atendida, se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.1.5.
MODALIDADES DE CAPACITACIÓN DEL PROBECAT-SICAT**

Modalidad	Condición de actividad	Edad	Escolaridad
Mixta en medianas y grandes empresas	Desempleado	16 años o más	La que se requiera en función del programa de capacitación a desarrollar
Mixta en micro y pequeñas empresas	Desempleado	16 años o más	La que determine la guía de aprendizaje práctico y complementario
Capacitación para el Autoempleo	Desempleado o subempleado	16 años o más	La que se requiera en función del programa de capacitación a desarrollar
Vales de capacitación	Desempleado	16 años o más	La que se requiera en función del programa de capacitación a desarrollar
Capacitación para profesionales y técnicos desempleados ⁴⁴	Desempleado	16 años o más	La que se requiera en función del programa de capacitación a desarrollar
Capacitación para estudiantes de carreras terminales ⁴⁵	Estudiantes desempleados	16 años o más	Estudiantes universitarios y/o de carreras técnicas que están por concluir sus estudios
Capacitación para trabajadores en suspensión temporal de relaciones de trabajo	Subempleado	16 años o más	La que se requiera en función del programa de capacitación a desarrollar

- ii) *Proyectos de Inversión Productiva.* Generar empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables, enmarcados en micro regiones con posibilidades de crecimiento integral; buscando, en el mediano y largo plazos, encadenamientos productivos integrales en las zonas de influencia; apoyados con recursos económicos, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.

Entre 1984 y 1993, el PROBECAT-SICAT otorgó 44,918 becas en promedio por año. A partir de 1994, se registra un notable crecimiento en el número de personas atendidas. En el periodo 1994–2000, se proporcionaron 3,370,881 becas, elevándose la atención promedio anual a 481,554 personas. Destaca el año 2000 en el que se otorga el mayor número de becas en toda la historia del Programa, 593,175.

⁴⁴ “Esta modalidad está dirigida a población desempleada que haya concluido sus estudios técnicos de nivel bachillerato o universitarios, con o sin experiencia laboral que requieren cursos específicos dirigidos a fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos con el manejo de herramientas laborales particulares (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, trabajo en equipo, etc.)” (STPS 2003, p. 9)

⁴⁵ “Este esquema está dirigido a capacitar en la práctica, hasta por cuatro meses, a estudiantes universitarios y/o de carreras técnicas que están por concluir sus estudios (último semestre o ciclo escolar) para que se involucren en la forma de organización del trabajo, asuman conocimientos prácticos y muestren sus aptitudes a efecto de que, en función de su desempeño, puedan ser contratados.” (STPS 2003c, p. 10)

Cuadro 3.1.6.
PERSONAS ATENDIDAS Y PRESUPUESTO DEL PROBECAT-SICAT
EN EL PERIODO 1984 – 2002

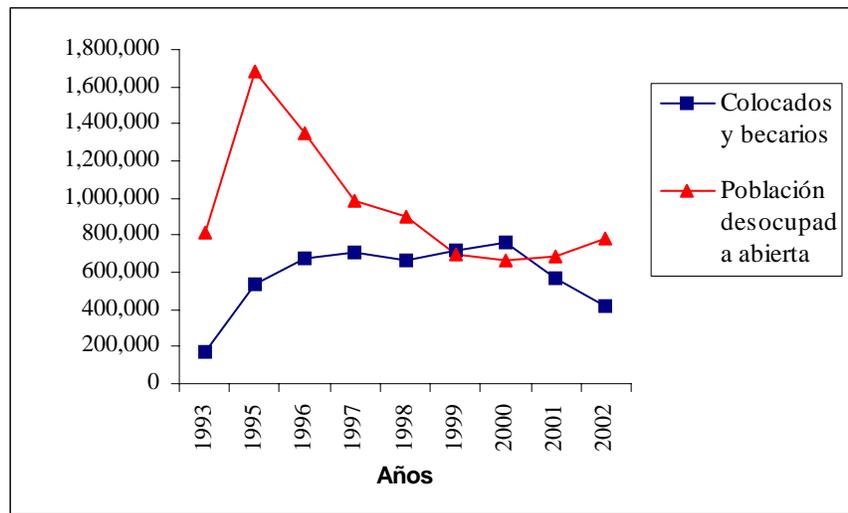
Año	PROBECAT		Presupuesto ejercido (pesos) ⁴⁶
	Cursos	Persona-Beca	
1984	2,677	66,909	6,000,000
1985	1,100	27,540	3,000,000
1986	592	14,805	3,000,000
1987	489	12,737	4,250,000
1988	2,338	66,294	39,351,450
1989	2,049	58,808	40,324,186
1990	2,402	64,139	54,614,151
1991	1,990	49,203	45,762,127
1992	1,671	42,136	45,396,531
1993	1,852	46,612	51,059,732
1994	8,250	198,864	223,910,920.
1995	22,962	412,318	476,648,526
1996	26,906	544,026	773,542,174
1997	27,650	563,652	875,338,626
1998	21,595	506,660	942,672,482
1999	24,197	552,186	1,070,517,137
2000	27,087	593,175	1,249,875,518
2001	18,805	396,974	1,184,770,616
2002	12,185	230,185	892,651,906

Fuente: Registros Administrativos de la DGE. STPS

Sumando el número de colocados en una vacante y las personas beneficiadas con una beca de capacitación, (sin considerar el índice de inserción laboral de los capacitados), se observa que, precisamente, en los años de 1999 y 2000, el número de personas colocadas por el SNE y atendidos por PROBECAT-SICAT fueron superiores al promedio anual de la población desempleada en esos años, no obstante, si se utiliza el mismo criterio para la medición del número de personas desempleadas empleado en la nota ocho de pie de página de este documento, la cobertura no alcanzaría al 30% de los desempleados abiertos. En los dos años siguientes 2001 y 2002, el desempleo abierto se incrementa ligeramente y los niveles de atención del PROBECAT-SICAT se reducen significativamente. En 2002, se otorgaron 230,185 becas, esto es, apenas el 39% de las becas que se otorgaron en el año 2000, y 38.4% menos de las otorgadas en 2001, por tal razón el porcentaje de cobertura con respecto al total de desempleados durante 2002 se reduce hasta el 14%.

⁴⁶ El presupuesto no incluye los gastos administrativos de la operación del Programa.

Gráfico 3.1.2.
COLOCADOS Y BECARIOS CON RELACIÓN AL PROMEDIO ANUAL DE
POBLACIÓN DESOCUPADA ABIERTA (1993 – 2002)



Fuente: STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)

Durante los últimos años de operación del PROBECAT-SICAT, las modalidades mixtas en micro y pequeñas empresas, y en medianas y grandes empresas adquirieron mayor participación. En el 2002, la modalidad de mayor peso relativo fue la capacitación mixta en medianas y grandes empresas (32.3% del total); seguida de la mixta en micro y pequeñas empresas (27.1%); autoempleo (27.1%); la capacitación basada en competencias laborales (6.1%); y las pruebas piloto–vales de capacitación; capacitación para profesionales y técnicos desempleados; y capacitación para estudiantes de carreras terminales (7.4%)⁴⁷. Destaca que la mayor proporción de la capacitación se realiza en la empresa, o en asociación con la empresa pues, como fue mencionado, los estudios de evaluación han mostrado que esta capacitación es más eficaz que la realizada en planteles.

En el periodo 1990-2002, el costo unitario promedio de los participantes en cursos PROBECAT - SICAT fue 273.80 (US dólares). Entre 1990 y 1994, los costos unitarios se ubicaron por arriba de los 300 US dólares, en tanto que de 1995 a 1997 se registran los costos unitarios más bajos de toda la década US \$180.1, US \$187.1 y US \$197.4, respectivamente. Destaca también que de 1999 a 2002 se ha incrementado el costo unitario por participante, al pasar de US \$202.8 en el primer año a US \$401.6 en 2002. En este último año se registra el costo unitario más alto del periodo 1990-2002.

⁴⁷ Fuente: Registros Administrativos de la STPS.

Cuadro 3.1.7.
COSTOS UNITARIOS DE LOS PARTICIPANTES EN CURSOS
PROBECAT – SICAT
(1990 – 2002)

Año	PROBECAT-SICAT Becas otorgadas	Montos ejercidos (US dólares)	Costo unitario (US dólares)
1990	64,139	19,417,674	302.7
1991	49,203	15,163,608	308.2
1992	42,136	14,670,267	348.2
1993	46,612	16,390,339	351.6
1994	198,864	66,341,683	333.6
1995	412,318	74,255,788	180.1
1996	544,026	101,789,342	187.1
1997	563,652	111,279,971	197.4
1998	506,660	103,186,048	203.7
1999	552,186	111,972,533	202.8
2000	593,175	132,184,094	222.8
2001	396,974	126,814,705	319.5
2002	230,185	92,445,708	401.6

Fuente: Registros administrativos de la STPS. El tipo de cambio de pesos a dólares fue tomado de la información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados que toma como base en datos de Banco de México.

Entre 1998 el índice de colocación de la modalidad *Mixta en Medianas y Grandes Empresas* fue 88.4%; en la *Mixta en Micro y Pequeña Empresa*, 70.7%. La capacitación basada en normas técnicas de competencia laboral alcanzó un índice de colocación de 43.6%, la *Escolarizada* 56.2% y el *Autoempleo* 41.6%. En cuanto a las *Iniciativas Locales de Empleo*, 93.8%, de los participantes se mantenían en el proyecto productivo en el que participaban. En los años 1999 y 2000 los índices de colocación fueron similares a los de 1998.

Cuadro 3.1.8.
ÍNDICE DE COLOCACIÓN POR MODALIDAD DE EX BECARIOS, A LOS TRES MESES DE
HABER EGRESADO DEL PROBECAT (RESULTADOS NACIONALES)

Modalidad	Índice de colocación
Escolarizada	56.2
Mixta	88.4
Mixta en micro y pequeñas empresas	70.7
Autoempleo	41.6
Iniciativas locales de empleo	93.8
Competencia laboral	43.6
Total	69.5

Fuente: Registros sobre el seguimiento de becarios egresados del PROBECAT de 1998. En el caso de las ILE la colocación es con respecto a la permanencia del exbecario en el proyecto productivo

El PROBECAT-SICAT es uno de los Programas gubernamentales de mayor duración, se ha mantenido en operación continua durante 21 años, asimismo ha sido uno de los Programas más evaluados (Revenga 1992 y STPS 1995) y gracias a ello ha sido posible ajustar sus mecanismos de operación a las circunstancias del mercado de trabajo,

concentrando la atención en las modalidades que han demostrado mayor efectividad en cuanto inserción laboral. No obstante, los datos indican que la cobertura del Programa ha sido insuficiente para atender a la población desempleada que requeriría apoyo, además que en los últimos años los costos unitarios del Programa se han incrementado y ha disminuido la cobertura.

3.1.4. Capacitación de trabajadores en activo

La otra gran vertiente de las actividades de la STPS en materia de capacitación está dirigida a los trabajadores que ya cuentan con un empleo. Esta vertiente ha sido desarrollada por medio del Programa CIMO-PAC, por medio del cual se busca proporcionar a los trabajadores nuevas habilidades y calificaciones, actualizar o perfeccionar las que ya tienen, y adaptarse a los cambios en la organización de la producción.

La finalidad principal del Programa CIMO-PAC ha sido impulsar la capacitación de los trabajadores en activo y mejorar los niveles de productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas; los objetivos específicos del Programa se dirigen a: i) apoyar a las empresas para identificar sus necesidades reales de capacitación y vincularlas con oferentes de capacitación e instituciones proveedoras de servicios; ii) contribuir a fomentar una cultura de capacitación; iii) propiciar que la oferta de capacitación responda a las necesidades de la planta productiva; iv) contribuir al mejoramiento de la calidad y productividad; v) mostrar los beneficios de la capacitación; y vi) incidir en la reactivación y consolidación de instituciones de capacitación y de apoyo a la productividad.

El financiamiento del Programa CIMO-PAC, desde su creación hasta el año 2001, se basaba en un esquema compartido entre el gobierno, los organismos empresariales y las empresas. Los organismos empresariales proporcionaban instalaciones e infraestructura para las oficinas de las UPC, los empresarios participantes en los programas de capacitación efectuaban el pago directo de un porcentaje destinado a cubrir los honorarios de los instructores, material didáctico, equipo utilizado, entre otros rubros, y el gobierno por medio de la STPS cubría el pago de los honorarios de los promotores y el complemento del costo de las acciones de capacitación. A partir del año 2001 la STPS ha inducido un cambio en la gestión del Programa CIMO-PAC, pues las UPC hasta ese momento establecidas en las organizaciones son sustituidas paulatinamente por Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC), financiadas por los gobiernos de las entidades federativas, establecidas en instalaciones de tales gobiernos.

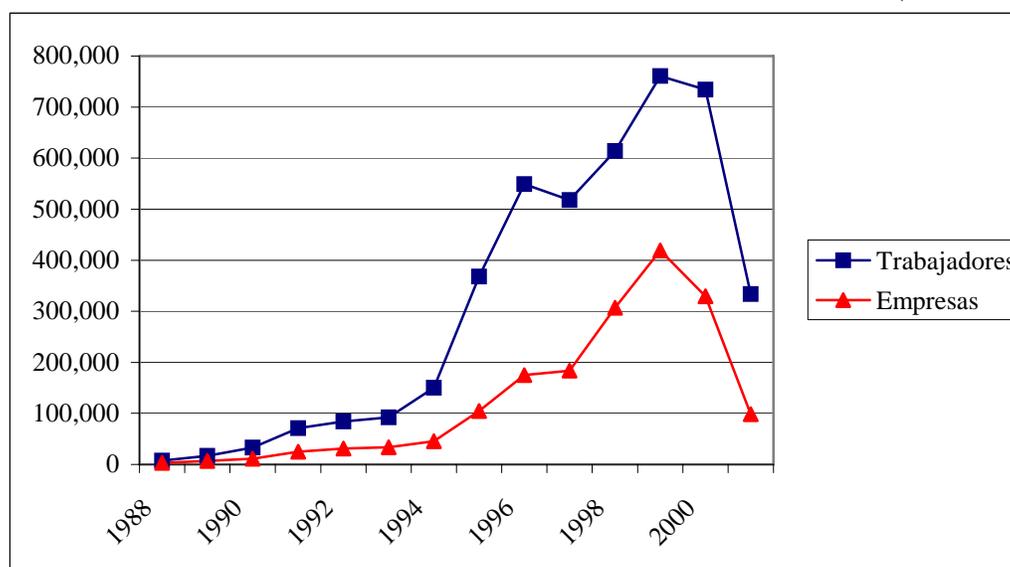
En el desarrollo del Programa, se observan tres fases. La primera comprende el periodo 1988–1992, durante la cual el Programa inicia operaciones y registra un crecimiento acelerado, superando las metas previstas. En ese periodo la meta programada fue 75,000 trabajadores / curso⁴⁸, pero fueron capacitados más de 210 mil trabajadores / curso de casi 80 mil empresas-curso participantes.

⁴⁸ Los términos trabajador / curso y empresa / curso, se refieren al número de trabajadores y empresas involucradas en cursos de capacitación, en los que es posible que una parte de los trabajadores y empresas hayan participado en más de un curso, por lo que el número real de trabajadores puede ser menor al indicado,

A partir de 1994, se inicia una segunda fase del Programa CIMO-PAC que se extiende hasta el año 2000. En este periodo, el Programa registra una gran expansión, el número de trabajadores en activo beneficiados creció casi 5 veces, al pasar de 150,226 trabajadores-curso en 1994, a 730,900 en el año 2000, en cuanto a empresas-curso creció 7.2 veces, al pasar de 45,740 en 1994 a 329,511 empresas-curso en 2000. El año con mayor volumen de actividades fue 1999, en el que fueron capacitados 760,828 trabajadores-curso y se beneficiaron a 76,777 empresas-curso.

Entre 1988 y 1993, fueron atendidos anualmente, en promedio, 50,765 trabajadores-curso, en tanto que en el periodo de mayor cobertura, el promedio anual se incrementó a 527,662 trabajadores-curso.

Gráfico 3.1.3.
TRABAJADORES Y EMPRESAS ATENDIDAS ANUALMENTE POR CIMO (1988 – 2001)



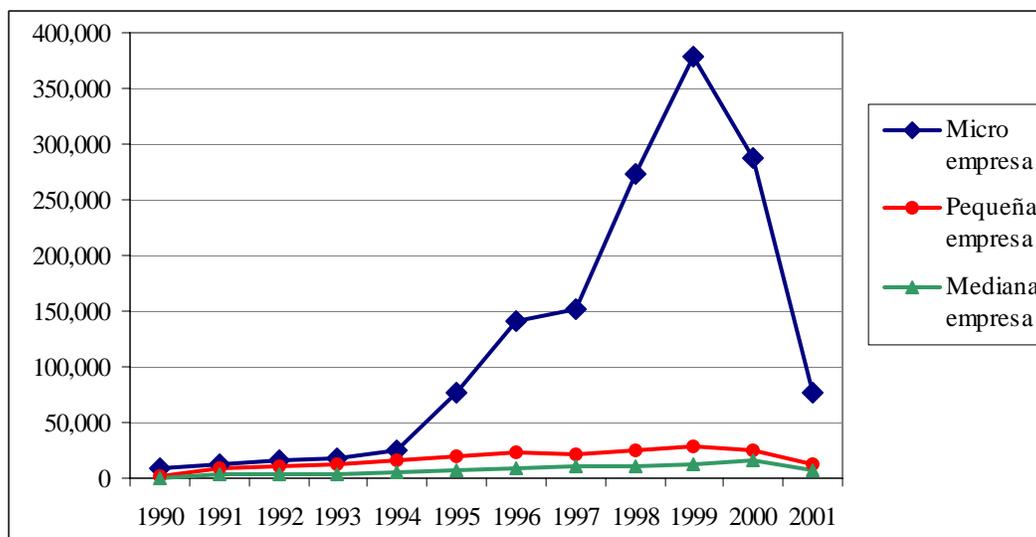
Fuente: Informe de Labores de la STPS correspondientes a los años 1988-2001

La tercera fase del Programa inicia en 2001, año en el que se reestructura y ajustan las metas de atención. En 2001 se capacitaron 333,474 trabajadores-curso, lo que representa el 45% de lo realizado en 2000 (733,900). En cuanto a las empresas participantes, también se registra una reducción de 70% respecto a los niveles de atención del año 2000. Es en la micro empresa en donde se reduce más la operación del Programa, 73% menos, mientras que la pequeña y mediana empresas disminuyen en 50%. Este comportamiento contrasta con lo observado en la fase expansiva de CIMO, en la que la participación de la micro empresa llegó a representar el 90% del total de las empresas participantes (1999). Pese a ello, en 2001 la micro empresa continúa siendo la de mayor participación en el Programa. La disminución en la población atendida por el PAC, se debe a las modificaciones normativas del Programa que trasladaron la operación de las UPC a los gobiernos de las

no obstante, los registros del Programa no permiten estimar el número real de trabajadores y empresas atendidas.

entidades federativas, además de incrementar los requisitos para la participación de empresas y trabajadores.

Gráfico 3.1.4.
EMPRESAS ATENDIDAS POR CIMO-PAC POR TAMAÑO⁴⁹



Fuente: Informe de Labores de la STPS y Registros Administrativos de la DGCP

⁴⁹ La clasificación por tamaño de empresa entre diciembre de 1993 y el 30 de marzo de 1999 se basa en el Acuerdo del Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) sobre los criterios de estratificación de las empresas, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de diciembre de 1993.

Tamaño	N° de empleados	Ventas anuales (en pesos)
Micro	0-15	Hasta 900,000
Pequeña	16-100	Hasta 9,000,000
Mediana	101-250	Hasta 20,000,000
Grande	251 y más	Más de 20,000,000

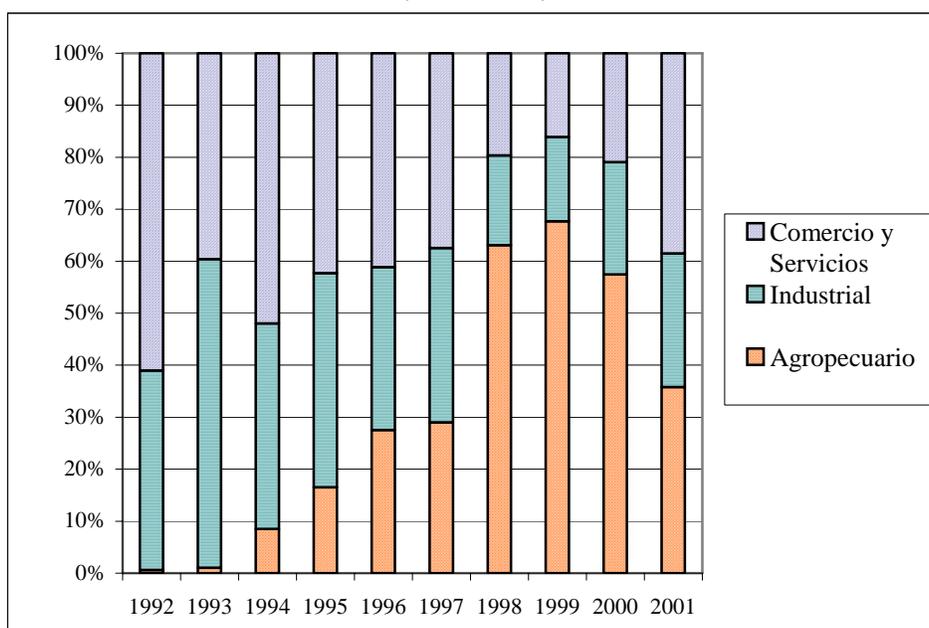
A partir de 1999 la clasificación fue modificada de acuerdo con el siguiente cuadro:

ESTRATIFICACIÓN DE EMPRESAS POR TAMAÑO			
Tamaño	Sector		
	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-30	0-5	0-20
Pequeña	31-100	6 -20	21-50
Mediana	101-500	21-100	51-100
Grande	501 y más	101 y más	101 y más

FUENTE: Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1999

En sus etapas iniciales el Programa CIMO-PAC concentró su atención en los Sectores Industrial, Comercio y Servicios, no obstante, a partir de 1994 la participación del Sector Agropecuario se ha incrementado significativamente y en los últimos años la distribución entre sectores está más equilibrada. En tanto que en 1994, el Sector Agropecuario absorbía 8.5%, el Industrial 39.5% y los de Comercio y Servicios 52%; en 2001, el Sector Agropecuario registró 36% de los apoyos, el Sector Industrial 26%, y Comercio y Servicios 38%.

Gráfico 3.1.5.
TRABAJADORES CAPACITADOS POR CIMO POR SECTOR DE ACTIVIDAD
(1992 – 2001)



Fuente: Informe de Labores de la STPS y Registros Administrativos de la DGCP.

Cuadro 3.1.9.

NÚMERO DE TRABAJADORES Y EMPRESAS BENEFICIADAS POR EL PROGRAMA CIMO-PAC 1988-2001

Año	UPC	Trabajadores*	Empresas real**	Empresas participantes***						Empresas con otros servicios****	
				Total	Sector económico			Tamaño			
					Agropecuaria	Industrial	Comercio y servicios	Micro	Pequeña		Mediana
1988	16	7,648		3,314							
1989	20	16,856		6,886							
1990	20	33,131		11,444				9,155	1,491	798	5,624
1991	26	70,681		24,858				12,743	8,657	3,558	9,660
1992	30	84,064		31,066	193	11,909	18,964	15,968	10,962	4,136	5,096
1993	34	92,210		33,804	361	20,056	13,387	17,601	12,054	4,149	9,428
1994	44	150,226		45,740	3,895	18,075	23,770	24,798	15,694	5,248	15,930
1995	52	368,111		104,592	17,258	43,077	44,257	76,284	20,327	7,981	19,430
1996	52	549,095		174,897	48,194	54,742	71,961	141,822	23,358	9,717	17,412
1997	54	517,815		183,742	53,280	61,588	68,874	151,360	22,061	10,321	17,490
1998	62	613,664	58,289	307,237	193,883	52,944	60,410	272,906	24,286	10,045	
1999	62	760,828	76,777	418,748	283,505	67,802	67,441	378,125	28,761	11,862	
2000	72	733,900	50,790	329,511	189,304	71,191	69,016	288,385	25,764	15,362	
2001	72	333,474	16,080	98,205	35,157	25,239	37,809	77,582	12,865	7,758	

* Son los trabajadores / curso beneficiados por las acciones de capacitación y asesoría a las empresas, pueden haber participado más de una vez durante el año

** Son las empresas (sin duplicación) legalmente constituidas que reciben y participan del financiamiento para la capacitación / asesoría.

*** Son las empresas / curso que reciben los apoyos para la realización de eventos de capacitación y consultoría y pueden haber participado más de una vez durante el año.

**** Se refiere a empresas que recibieron otro tipo de apoyos diferentes a los de capacitación y consultoría, tales como: información, orientación y, en su caso, vinculación con otras instituciones que ofrecen apoyos a la micro, pequeña y mediana empresa (desarrollo tecnológico, servicios de comercialización y de financiamiento entre otros). A partir de 1998 se dejó de registrar dicha información.

FUENTE: Cuadro Programa de Apoyo a la Capacitación, en: Poder Ejecutivo Federal, Anexo Segundo Informe de Gobierno 2002, México, Pág. 92 y Anexo del Sexto Informe de Gobierno 2000.

Sobre el Programa CIMO-PAC se han realizado dos evaluaciones costo- beneficio basadas en métodos cuasi experimentales (STPS, 1995 y STPS, 1997), las cuales indican resultados favorables para las empresas apoyadas por el Programa, no obstante, no ha sido posible aislar resultados positivos con significancia estadística y existen variaciones importantes en los mismos indicadores, entre un estudio y otro. Un estudio reciente (Alduncin, 2003) evalúa el desempeño cualitativo de CIMO-PAC e indica que el Programa tiene efectos positivos en las empresas beneficiadas, sin embargo no evalúa aspectos de rentabilidad del Programa, así como los efectos del cambio normativo en la productividad de las empresas y en los esquemas de distribución de los beneficios para los trabajadores.

El programa CIMO-PAC ha estado en operación ininterrumpidamente durante 18 años y han sido una muestra de colaboración entre el gobierno y el sector empresarial, en particular, entre pequeños y micro empresarios, el Programa ha ensayado esquemas novedosos de cofinanciamiento y gestión descentralizada, así como una forma muy creativa en la intervención de las empresas, pues involucra al empresario en el análisis de sus problemas de gestión y en proponer y ejecutar soluciones por medio de la asistencia técnica y la capacitación, lo que ha contribuido, en la mayoría de los casos, a mejorar el desempeño

de las empresas, aun cuando, como se ha mencionado no ha sido posible medir con precisión los impactos en la productividad. Estas características contribuyeron, en su momento, a expandir aceleradamente el Programa, sin embargo aun en el año de mayor cobertura atendió 77 mil empresas, apenas 2.7% de los establecimientos registrados por los censos económicos de 1999.

El Programa CIMO-PAC, particularmente en la década de los noventa, fue un referente para la creación de programas similares en otros países de América Latina, y una práctica exitosa de PAMT, desafortunadamente, el cambio de su normatividad en los últimos años ha modificado su enfoque y ha desalentado la participación de los pequeños y micro empresarios.

3.1.5. Sistema de competencia laboral

La experiencia de México en la ejecución de PAMT en las que siempre ha sido una constante la necesidad de acercar la capacitación y en general la formación profesional a las necesidades del sector productivo, contribuyó sustancialmente a justificar y diseñar hacia mediados de la década de los noventa, un Proyecto orientado a sentar las bases para reestructurar la manera en que se capacita a la fuerza laboral y contribuir a que la formación eleve su calidad, gane en flexibilidad y pertinencia respecto a las necesidades de los trabajadores y de la planta productiva. En 1995 la STPS y la SEP, con financiamiento de un préstamo del Banco Mundial, inician la ejecución del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC).

El PMETYC se integró con cuatro componentes: a) Sistema Nacional de Estándares de Competencias, Pruebas y Habilidades de Certificación; b) Modernización de la Capacitación; c) Estímulos a la Demanda de Capacitación Basada en Competencias y Certificación; y, d) Sistemas de Información y Estudios. Para la instrumentación del primer componente, la SEP y la STPS crearon mediante un Acuerdo Intersecretarial, el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), con la misión de establecer, en coordinación con el sector privado, los Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral en México. Cada componente del Proyecto tenía objetivos particulares con el fin de contribuir a la implantación de los Sistemas y a mejorar la educación técnica y la capacitación:

- El propósito del Sistema Normalizado de Competencia Laboral es promover que los empresarios y trabajadores definan y propongan al CONOCER normas técnicas de competencia laboral (NTCL). El Sistema de Certificación de Competencia Laboral busca establecer mecanismos de evaluación y certificación de las NTCL en los individuos, independientemente de la forma y el lugar en la que la hayan adquirido.
- El propósito del componente de Modernización de la Capacitación es desarrollar programas flexibles, de calidad y pertinentes con las necesidades del sector productivo, basados en las NTCL, con el fin de facilitar el tránsito de los individuos entre la educación y el trabajo a lo largo de toda su vida productiva.

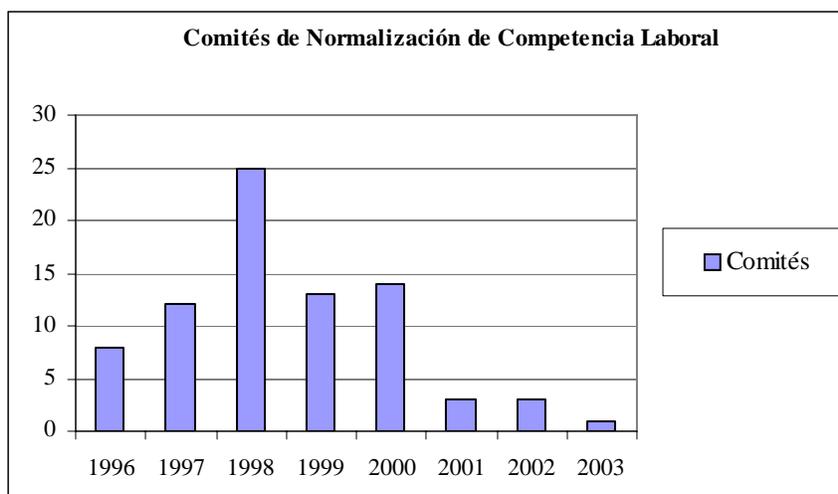
- El componente de Estímulos a la Demanda de Capacitación Basada en Competencia y Certificación tiene como propósito desarrollar el mercado de la capacitación y certificación de competencia laboral, proporcionando apoyos a la población desempleada y a los trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas para capacitarse, y evaluar y certificar sus competencias laborales.
- Por último, el propósito del componente de Sistema de Información y Estudios es establecer un sistema para articular el mercado laboral con las opciones de formación y capacitación, así como para dar seguimiento y evaluar los impactos del Proyecto.

El primer componente fue desarrollado por el CONOCER, el segundo por la SEP, el tercer componente por la STPS, a través del SNE, el PROBECAT-SICAT y el Programa CIMOPAC, esto es, las PAMT en manos de esta Secretaría. El cuarto componente del PMETYC fue ejecutado por el CONOCER, la SEP y STPS.

El Proyecto contribuye a la transformación y articulación de la educación y la capacitación -pública y privada- con las necesidades expresadas por los sectores productivos por medio de las NTCL. El enfoque de competencia laboral privilegia la participación de empresarios y trabajadores en la identificación y descripción de los contenidos de las NTCL, lo cual permite aprovechar su experiencia y potencialidades, e involucrarlos en un proceso de mejora continua. La NTCL contienen especificaciones de conocimientos, habilidades y destrezas en las funciones productivas de mayor interés del sector productivo que facilitan vincular con precisión los contenidos de la educación y capacitación. Estos elementos contribuyen en forma importante a mejorar la ejecución de las PAMT pues facilitan la vinculación laboral y contribuyen a mejorar la pertinencia de la capacitación de desempleados y trabajadores activos.

Entre 1996 y 2003, se constituyeron 79 Comités de Normalización y 8 Subcomités. Hasta ese año fueron aprobadas 601 NTCL; cada Norma esta compuesta, regularmente, por dos o tres Unidades de Competencia Laboral y éstas a su vez por dos o tres Elementos de Competencia Laboral. Las personas pueden certificarse por Unidad de Competencia Laboral o una NTCL completa, denominada Calificación; por general, las NTCL se componen por dos o tres Unidades y por dos o tres Elementos de Competencia Laboral. El costo de la elaboración de una NTCL en el periodo 1996–2002 fue \$167,677.40 M. N., lo que ha planteado retos financieros enormes para el CONOCER en la medida en que el costo de funcionamiento de los Sistemas hasta ahora ha sido asumido principalmente por el gobierno y sería deseable mayor participación del sector privado, pues podría ponerse en riesgo el sostenimiento a largo plazo de los Sistemas en el país.

Gráfico 3.1.6.



Fuente: CONOCER

La certificación de competencia laboral se inició en 1998, año en el que fueron integrados todos los elementos requeridos para la operación de este Sistema, esto es: i) NTCL; ii) Instrumentos de evaluación de las NTCL; iii) Organismos de Certificación (OC) acreditados por el CONOCER; iv) Centros de Evaluación acreditados por los OC; v) Personal formado y certificado en las funciones clave de Evaluación, y Verificador Interno y Externo; y vi) la infraestructura técnica, logística y administrativa para el registro, la impresión y distribución de los certificados. La certificación de competencia laboral reconoce formalmente los conocimientos, habilidades y destrezas productivas de los individuos, independientemente del lugar, tiempo y modo en que fueron adquiridos.

La infraestructura del Sistema de Certificación de Competencia Laboral está integrada por: 32 OC acreditados y 1,202 Centros de Evaluación constituidos por 583 planteles educativos públicos, 280 empresas privadas, 119 empresas públicas, 62 cámaras empresariales, 75 asociaciones, 46 instituciones educativas privadas, 36 evaluadores independientes y una organización sindical.

Gráfico 3.1.7.



Fuente: CONOCER

Hasta diciembre de 2002 se había expedido 158,168 certificados de Unidades de Competencia Laboral, distribuidos en los sectores siguientes: i) informática (53,222); ii) industria del vestido (15,593); iii) turismo (13,482); comercio (12,815); salud ocupacional (7,336); energía (6,673); forestal (5,592); consultoría (4,954); mantenimiento electromecánico (4,845); agroequipamiento (3,158); recursos humanos (3,145); artes gráficas (2,927); trabajo de oficina (2,804); transporte urbano (2,652); industria azucarera (2,375); conservas alimenticias (1,806); pesca (1,700); farmacéutica (1,469); óptica (1,362); funciones clave del sistema de certificación (evaluadores, y verificadores internos y externos) (1,363); hortofrutícola (1,300); servicios domésticos (900); industria lechera (824); industria hulera (747); masa y tortilla (720); industria del mueble (608); y, otros 21 sectores (3,795).

Gráfico 3.1.8.



Fuente: CONOCER.

El costo del certificado está en función del nivel de la NTCL; los niveles 1 y 2 están regulados por el CONOCER y su tarifa es de 4.5 y 5 días de salario mínimo, respectivamente. En los niveles 3 a 5 es el mercado el que determina el precio del certificado; normalmente, es el Organismo Certificador y los Centros de Evaluación los que convienen la tarifa correspondiente, la cual es informada al CONOCER. Los trabajadores o las empresas en las que trabajan cubren el costo del certificado; también es común que empresa y trabajador compartan el costo del Certificado. En el periodo 1998–2002, el costo promedio de un certificado fue \$321.72 M. N.

El CONOCER contó con recursos adicionales del FOMIN durante el periodo 1995 y 2000, destinados a impulsar proyectos piloto sectoriales, cuyo fin fue alentar la participación del sector privado en el financiamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación basada en NTCL y alentar la apropiación del sector privado del liderazgo de los proyectos, no obstante, si bien la mayoría de los proyectos cerraron el círculo de elaborar, evaluar y certificar trabajadores con base en NTCL, no generaron una dinámica de apropiación financiera y el liderazgo esperado en los SNCCL.

En cuanto a los segundo y tercer componentes del PMETYC, resalta que entre 1995 y 2000 se diseñaron 1,087 cursos de capacitación, en los que se capacitaron más de 130 mil estudiantes con base en normas de institución educativa; se capacitó a 45,320 personas por medio del PROBECAT; se equiparon 281 planteles; y se capacitó a 15,391 docentes, administrativos y directivos de instituciones educativas.

Los datos citados son muestra de la buena penetración de los SNCCL en el país. No obstante, los Sistemas se encuentran en un momento delicado en la medida en que después de casi una década de operaciones, con excepción de algunas actividades productivas, las NTCL y su certificación aún no adquieren valor en el mercado laboral y no existen evidencias de haberse creado condiciones que hagan sostenible el Sistema, sólo algunos OC han alcanzado niveles de operación suficientes para seguir operando con sus propios recursos.

La presión por elaborar el mayor número de NTCL y expedir el mayor número de certificados provocó, antes de concluir la “normalización” de una actividad económica en particular, que se elaborarán NTCL con una gran dispersión sectorial y diversos niveles de competencia laboral, lo que dificultó transitar entre áreas y niveles de calificación, segmentó las posibilidades de certificación y limitó la creación de mercados sectoriales para el Sistema. El subsidio que recibieron los Comités para elaborar las NTCL también se dispersó y no alimentó el interés del sector privado por participar más activamente en el financiamiento de la elaboración de las normas. Asimismo, en el Sistema de Certificación no fueron previstos los costos asociados a la evaluación de la competencia laboral, en algunos casos el costo de la evaluación superaba en seis veces el de la certificación, esta situación también contribuyó a que en muchas NTCL no se expidieran certificados.

Al no haber adquirido el reconocimiento en el mercado laboral, la mayor parte de las NTCL no son referentes de las calificaciones de las personas y, por lo tanto, tampoco lo han sido para la transformación de la oferta privada de educación y capacitación. Sólo la oferta pública contó con suficientes recursos para transformar sustancialmente algunos de sus programas a esquemas basados en competencia laboral. Sin embargo, a pesar del esfuerzo financiero, si las NTCL no son reconocidas en el mercado laboral, la oferta de educación y capacitación correrá el riesgo de no tener demanda en el mercado laboral. Por tal razón, un aspecto central de la transformación de la oferta de educación y capacitación es que el CONOCER produzca NTCL en repuesta a las necesidades reales del sector productivo y no por presiones del cumplimiento de metas o en función de las necesidades de la oferta educativa.

El PMETYC concluyó en el año 2003; no obstante durante el año 2004 fue negociado un préstamo con el BID para cofinanciar el Programa Multifase de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias, dirigido a mejorar y continuar las operaciones de los SNCCL y de la educación y capacitación técnica, la primera fase del Programa se desarrollará entre 2005 y 2007 (BID, 2004b), con un costo de 84 millones y un préstamo de 50.4 millones de dólares.

Los retos del SNCCL en México son enormes, pues deberá involucrar en forma creciente al sector privado en el financiamiento de la elaboración, evaluación y certificación NTCL, lo que contribuirá a que las normas adquieran reconocimiento en el mercado laboral y se conviertan también en un referente para el sistema de educación y capacitación público y privado, así como sean un recurso para dar pertinencia a las PAMT; de no ser así el SNCCL no será sostenible a largo plazo y, además de la pérdida de recursos económicos, se habrá desperdiciado una gran oportunidad de mejorar la calidad y pertinencia de las PAMT; la educación y capacitación en general, la productividad laboral y el bienestar de los trabajadores.

3.2. El Salvador

3.2.1. Situación reciente del empleo

La población de El Salvador en el año de 2002 fue de 6,511,839 habitantes, 47.4% (3,084,713) hombres y 52.6% mujeres (3,427,126); 59% de la población se encuentra en las áreas urbanas y 41% en rurales. Entre 1994 y el 2002, la población creció en 961,539 personas. Cabe destacar que en el país, al igual que en otras naciones de Centroamérica y el Caribe, el crecimiento de la población se modera por la emigración de un número importante de habitantes que buscan oportunidades de empleo en otros países.

En este mismo periodo, la población en edad de trabajar⁵⁰ representó entre 71.3% y 77.2%. La PEA fue el equivalente a 38% en 1994 y a 39.4% en el 2002, lo que indica que prácticamente se mantuvo en la misma proporción. En el 2002 la PEA se distribuyó en 59.4% hombres y 40.6% mujeres. En este mismo año la PEA se constituye por: 64.0% ocupados plenos; 29.8% subempleados y 6.2% desempleados; en tanto que en 1994, el 59.6% eran ocupados plenos, el 32.7% subempleados y el 7.7% eran desempleados. En este periodo se han mantenido tasas muy similares, no obstante, se registran pequeñas variaciones a la baja en las tasas de subempleo y en la desocupación abierta.

El subempleo afecta alrededor del 30% de la población ocupada. El subempleo constituye un serio problema para el país, 91% de los subocupados recibe ingresos inferiores al salario mínimo. Las tasas de desempleo abierto en el periodo 1994 - 2001 se mantuvieron por encima del 7%, en el 2002 disminuye a 6.2% , aun cuando continúa siendo elevada.

En el año 2002, 16.6% de la población era analfabeta; en el área rural 26.5% y, en el área urbana, 10%. No obstante entre 1991 y 2002 se registra un incremento en la escolaridad promedio de la población de 6 años y más, pues se incrementa de 4.3 a 5.5 años en el último año. Existe una diferencia importante entre las áreas urbanas 6.9 grados y el medio rural 3.4 grados.

En los últimos años los sectores mas dinámicos en la generación de empleo han sido la maquila⁵¹, el comercio y los servicios. El sector terciario es el que más contribuye a la generación de empleos, con un poco más del 50% del empleo total. Desafortunadamente no existe información sistemática en cuanto al número y tamaño de los establecimientos y centros de trabajo que existen en el país (INSAFORP, 2002).

⁵⁰ En El Salvador se considera como población en edad de trabajar a las personas que tienen más de 10 años y que se encuentran aptas para trabajar.

⁵¹ El 95% de las empresas maquiladoras son de la industria textil. OEI-GTZ 2000, p. 10

Cuadro 3.2.1.
Características Ocupacionales de la Población de El Salvador
(1994 – 2002)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población total	5,550,300	5,668,600	5,787,100	5,908,100	6,031,100	6,154,300	6,272,353	6,428,672	6,511,839
PET*	3,958,037	4,075,760	4,343,163	4,414,820	4,492,837	4,644,586	4,777,995	4,946,991	5,028,503
PEA**	2,113,726	2,136,540	2,227,409	2,245,419	2,403,200	2,444,959	2,496,365	2,634,595	2,571,991
Ocupados	1,950,998	1,973,017	2,056,450	2,066,523	2,227,471	2,274,728	2,322,697	2,451,112	2,412,528
Ocup/PEA (%)	92.30	92.35	92.32	92.03	92.69	93.04	93.04	93.0	93.8
Subempleados	363,442	357,958	354,105	345,210	418,990	427,370	361,525		
Subem/Oc (%)	32.7	31.9	29.7	29.2	31.7	32.3	27.0	28.7	29.8
Desocupados	162,928	163,433	170,959	178,896	175,723	189,729	173,668	184,422	159,463
Desemp/PEA	7.7	7.6	7.7	8.0	7.3	7.8	7.0	7.0	6.2

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía.

Encuesta Hogares y Propósitos Múltiples.

* PET: Población en Edad de Trabajar

**PEA: Población Económicamente Activa

En resumen el mercado de trabajo en El Salvador se caracteriza por: i) el mayor crecimiento del empleo se registra en el sector terciario de la economía; ii) el aumento se registra principalmente en actividades de baja productividad, con remuneraciones por debajo del salario mínimo; iii) la migración internacional de personas, cerca de 2.5 millones de personas nacidas en el Salvador viven en el extranjero, principalmente, en los Estados Unidos; y iv) el alto nivel de desempleo.

Pese a los problemas que presenta el mercado de trabajo en el país, no existe una política de empleo y la infraestructura institucional y recursos destinados a las PAMT son muy limitadas, se concentran en: i) el Servicio Público de Empleo; y ii) los servicios de formación y capacitación que proporciona el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

3.2.2. Servicio Público de Empleo

El Servicio Público de Empleo (SPE) es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), el cual desempeña por medio del Departamento Nacional de Empleo, adscrito a la Dirección General de Previsión Social y Empleo. En el año 2002 el MTPS estableció un acuerdo con el INSAFORP, el BID y la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL) con el fin de que esta última desarrolle actividades de intermediación laboral, para ello fue establecido el Servicio de Intermediación para el Empleo (SIE). El MTPS mantiene la operación del SPE.

El SPE tiene como fin: i) apoyar la intermediación del empleo a personas y empresas; ii) registrar y aprobar los programas y contratos de aprendizaje; iii) atender y autorizar el trabajo para menores de edad y; iv) proporcionar orientación ocupacional. Adicionalmente,

se brinda apoyo a las empresas de zonas francas (maquilas) mediante servicios de censo de trabajadores, reclutamiento de personal, selección, capacitación e inserción laboral; también identifica necesidades y remite a las personas a centros de formación, principalmente hacia el INSAFORP. El SPE está abierto a todos los desempleados, pero se proporciona atención especial a personas con discapacidad; madres solteras; y a jóvenes que necesitan permiso especial del MTPS para trabajar.

En el año de 2002 el SPE registró a 13,650 personas en búsqueda de empleo; 30% de ellas fueron colocadas; y se cubrió 41% de las vacantes registradas. En el periodo 1998–2002, destaca el aumento en el número de colocaciones respecto a las personas enviadas, 17.7% en 1998 a 34% en el 2002. El 2001 fue un año atípico, ya que se registra una tasa de colocación de 62%, asociada a la demanda de empleo por la reconstrucción derivada de los terremotos de ese año. En 1998 se cubrían 15% de los puestos de trabajo disponibles, en tanto que en 2002 se cubrió 41% de las vacantes, tasa similar al desempeño de otros servicios de empleo en Centroamérica.

Cuadro 3.2.2.
Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Departamento Nacional de Empleo
Informe de Resultados de Intermediación Laboral
(1998 – 2003)

<i>ACTIVIDAD / AÑOS</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
No. de Puestos de Trabajo Disponibles	2975	2234	5151	5800	9985	3483
No. de Personas Inscritas en la Bolsa de Trabajo	3410	5605	7268	9980	13650	5183
No. de Personas Enviadas a Puestos de Trabajo	3657	3376	2905	5715	11905	4418
No. de Colocados en Puestos de Trabajo	650	725	806	3550	4100	869

Fuente: Registros de la Dirección General de Previsión Social y Empleo, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
 * Información correspondiente al periodo enero – abril.

El SPE concentra sus actividades en San Salvador en donde se realizaron un poco más del 50% de las colocaciones en el 2002; la cobertura en el interior del país es limitada. Las vacantes más atendidas se concentran en: oficinistas y empleados en servicios 43%; trabajadores no calificados 31%; y funciones técnicas 13%.

A pesar de haber incrementado el número de colocados, el nivel de cobertura del SPE es muy bajo: en el año 2002 los colocados por el SPE representan 2.6% de los desocupados en el país. Estas cifras son muestra de la poca presencia del SPE entre los empleadores; y de la falta de opciones y recursos para diversificar los servicios de intermediación, como mejorar la orientación ocupacional y la capacitación a los desempleados, lo que ha circunscrito al SPE en el servicio de bolsa de trabajo. Estos, entre otros, fueron los factores que alimentaron la constitución del SIE en acuerdo con el INSAFORP, la FEDISAL y el BID, cuyas características y actividades principales se describen a continuación.

Servicio de Intermediación para el Empleo

En atención a las limitaciones del SPE a cargo del Ministerio de Trabajo y con el interés de mejorar los servicios de intermediación laboral en el país, el propio Ministerio de Trabajo, el INSAFORP y el BID, constituyen el SIE para ser operado por la FEDISAL, organización privada sin fines de lucro. El SIE es de carácter público y sus servicios son gratuitos.

Los objetivos del SIE son: i) atender la demanda de servicios de intermediación de los sectores productivos por medio de una red de oficinas establecidas en todo el país; ii) promover alianzas entre entidades y organismos del sector público y privado para fortalecer la gestión del empleo; iii) generar información precisa y oportuna sobre el mercado laboral; y, iv) definir y promover las estrategias y políticas nacionales de empleo que impulsen una nueva relación entre los principales actores productivos (SIE, 2002).

El SIE funciona con base en el Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre el Ministerio de Trabajo y FEDISAL, mediante el cual se faculta a ésta para que lleve a cabo funciones de servicio público de empleo. Sin embargo los recursos para el funcionamiento del SIE no provienen del Ministerio de Trabajo, sino, por una parte, del INSAFORP en pago a servicios de análisis sobre el mercado de trabajo y, por otra parte, del BID aportados con base en un convenio de cooperación técnica. El SIE cuenta con recursos para operar durante el periodo 2002-2005, los cuales ascienden a US \$ 2,333,444 dólares; de los cuales 70% son aportaciones no reembolsables del BID.

En su primer año de operación el SIE diseñó su base técnica-operativa, instaló la oficina central y realizó 10 estudios sobre diversos temas del mercado laboral, así como inició la prestación de los servicios de intermediación laboral. El SIE proporciona también insumos al sistema de formación profesional, contribuyendo a la detección de necesidades de capacitación con el fin de mejorar la pertinencia de la capacitación que imparte el INSAFORP y apoyar las evaluaciones de impacto de este sistema.

En el periodo enero-abril del 2003, el número de empresas registradas asciende a 158, de las cuales el 38% corresponden a la grandes empresas y 30% a pequeños establecimientos. Si se considera el periodo octubre-diciembre del 2002, el número de empresas registradas llega a 237. De enero a abril de 2003, se registraron un total de 2,179 buscadores activos de empleo, incluyendo los registros efectuados entre octubre y diciembre del 2002, el total de buscadores de empleo atendidos asciende a 2,537 personas. La tasa de atención de vacantes es de 31.3%, esta tasa es ligeramente menor que la registrada por los servicios de empleo de México (38.3%) y Honduras (32.2%), sin embargo, es necesario tomar en cuenta que los datos del SIE registran los primeros seis meses de operación.

El SIE es un modelo de operación innovador en la región centroamericana en la medida que integra recursos públicos y privados en la gestión del servicio de empleo; busca proporcionar un servicio de calidad que genere confianza en el sector privado para registrar sus vacantes de empleo y ofrecer más alternativas de ocupación a la población desempleada; es también una estrategia novedosa para modernizar y mejorar el

funcionamiento, así como para ampliar las fuentes de financiamiento de los servicios de empleo.

En el caso particular de El Salvador, caracterizado por la debilidad de sus PAMT, es conveniente que el SIE cuente con el apoyo creciente de las instituciones que lo han formado y logre algunos factores que son críticos para su permanencia: i) calidad y eficiencia en los servicios que proporciona, pues son la base de la credibilidad entre empresas y los buscadores de empleo; ii) vinculación eficaz con las instituciones de capacitación y formación profesional, para reducir la brecha existente entre los servicios de intermediación y capacitación laboral; iii) mantener y diversificar el mercado de los estudios sobre mercado laboral para aumentar la captación de recursos para su financiamiento y; iv) mantener la eficiencia de la gestión interna. Si son logrados estos aspectos críticos, el SIE se mantendrá aún después de que concluyan los recursos aportados por el BID y podría ser un ejemplo de servicio público de empleo, administrado y cofinanciado por el sector privado, que podría reproducirse en otros países de Centroamérica y aún en México.

3.2.3. Capacitación y formación profesional

De manera similar a los demás países de Centroamérica, en El Salvador el INSAFORP ha sido creado para organizar y desarrollar la capacitación y la formación profesional, tanto para buscadores de empleo como para trabajadores en activo. El INSAFORP se crea en 1993 mediante la Ley de Formación Profesional; es una institución de derecho público, con autonomía económica y administrativa, y con personalidad jurídica propia, que tiene la responsabilidad de dirigir y coordinar el Sistema de Formación Profesional.

La Ley confiere al INSAFORP, entre otras, las atribuciones de: i) elaborar y revisar periódicamente la política nacional de formación profesional; ii) organizar, desarrollar y coordinar el Sistema de Formación Profesional; iii) realizar investigaciones para determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos calificados para los diferentes sectores económicos, ramas y grupos ocupacionales; iv) dictar normas y evaluar y aprobar los programas de formación profesional tanto en el ámbito público como en el privado; v) otorgar y autorizar certificación ocupacional a las personas capacitadas dentro del Sistema; vi) coordinar y promover la formación con otras instituciones públicas y privadas; y vii) formular el proyecto normativo para la complementación y cooperación entre los sistemas de educación formal y no formal, incluyendo criterios para establecer mecanismos de coordinación.

El INSAFORP posee un Consejo Directivo tripartito, constituido por 4 miembros representantes de la empresa privada, uno de los cuales es el Presidente del Consejo, 3 miembros del sector laboral y los Ministros de Trabajo y Previsión Social; Educación y Relaciones Exteriores. Los acuerdos del Consejo son instrumentados por medio de la Dirección Ejecutiva. El INSAFORP inicia operaciones en 1996 y se ha concentrado en cuatro programas: i) Habilitación para el trabajo; ii) Empresa-Centro; iii) Formación Continua; y iv) Proyectos Especiales.

El Programa de Habilitación para el Trabajo tiene como objetivo capacitar a la población desempleada y subempleada, por medio de tres modalidades: i) Formación en la Empresa, en esta modalidad, se capacita a desempleados en las instalaciones de las empresas que así lo solicitan; ii) Centros Fijos, se capacita a desempleados en centros de capacitación; y, iii) Acciones Móviles, por medio de la cual se lleva capacitación a zonas sin servicios regulares de capacitación, en las que se detecta demandas concretas de pobladores identificadas por medio de los Comités de Apoyo a la Formación Profesional.

En el Programa Empresa–Centro se combina la formación teórica en un centro de formación y la práctica en una empresa; la instrucción es proporcionada por un monitor. En esta modalidad la tasa de inserción laboral es de casi 90%, también es la modalidad de mayor duración y costo, pues la formación se imparte durante periodos de seis meses a dos años y medio.

El Programa de Formación Continua proporciona capacitación a los trabajadores de las empresas que cotizan al INSAFORP, tiene tres modalidades: i) los eventos cerrados se realizan a solicitud específica de una empresa, el apoyo puede cubrir hasta 80% del costo de la capacitación para grupos de al menos 20 participantes; ii) los eventos abiertos incluyen cursos dentro del país o en el extranjero, en este caso, el apoyo cubre hasta el 40% del costo total y; iii) los proyectos específicos, se contratan con proveedores únicos, en atención a la naturaleza especializada de la capacitación requerida por la empresa solicitante.

En el caso de los eventos cerrados, el INSAFORP solicita a las empresas que presenten sus necesidades de capacitación con un año de anticipación, las peticiones son atendidas mediante licitación entre oferentes de capacitación, registrados por el Instituto como Centros Colaboradores.

Los Proyectos especiales consideran acciones de capacitación dirigidas a segmentos de población con requerimientos específicos de capacitación.

Entre 1996 y 2002, las acciones de INSAFORP registran un cambio importante; en los primeros años, el Programa Habilitación para el Trabajo concentraba más del 90% de los beneficiarios; en el año 2001 dos terceras partes de las acciones de formación se dirigen a trabajadores en activo, en el año 2002 la proporción sube a casi el 90% (106,062).

Cuadro 3.2.3.
Personas Capacitadas a través de los Programas de INSAFORP
(1996 – 2002)

Programa	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Hábil	4,442	8,585	13,801	30,478	12,162	25,489	10,951	105,888
Empresa-Centro	94	217	250	431	882	632	835	3,343
Proy. Especiales	----	----	679	3,998	3,893	19,037	2,460	30,067
Formación Continua	331	4,735	12,334	38,810	102,490	106,829	106,062	371,591
Total	4,847	13,537	27,064	73,717	119,427	151,987	120,308	510,887

Fuente: INSAFORP. Memoria de Labores 2001 y borrador de la Memoria de Labores del 2002.

El cambio de énfasis en los programas se debe principalmente a dos razones: i) el aumento de la demanda de las empresas e instituciones que aportan el 1% de la nómina mensual para el financiamiento del INSAFORP y; ii) en el Programa Habilitación para el Trabajo no se cuenta con mecanismos sistemáticos de identificación de necesidades, ni procedimientos claros y divulgados sobre la forma en que la población que busca capacitarse debe solicitar los servicios; por lo que se ha dado prioridad a la demanda de las empresas.

En 2002, el costo unitario estimado por participante en los servicios de capacitación del INSAFORP fue de US \$ 142.50 dólares, en ese año su asignación presupuestaria fue US \$ 17.14 millones de dólares. El costo en 2002 fue US \$29.7 dólares más elevado que el costo en 2001.

Las empresas pueden solicitar capacitación de manera directa al INSAFORP o por medio de las cámaras empresariales, gremiales, asociaciones, comisiones técnicas asesoras, comités, grupos de trabajo, o comités de Unidades de Capacitación Empresarial. En cambio, la población desempleada o subempleada canaliza su demanda por medio de los Comités de Apoyo a la Formación Profesional. La capacitación financiada por el INSAFORP es impartida por medio de los Centros Colaboradores acreditados por el Instituto, éstos pueden ser instituciones privadas o públicas; también es impartida por capacitadores independientes acreditados por el INSAFORP.

Como se ha mencionado, algunas de las atribuciones del INSAFORP son dictar normas y evaluar y aprobar los programas de formación profesional tanto en el ámbito público como en el privado; y coordinar y promover la formación con otras instituciones públicas y privadas; sin embargo, en la práctica el INSAFORP no realiza estas funciones y se concentra en los programas que administra directamente; no existe vinculación sistemática con la educación técnica que proporciona el Ministerio de Educación, ni con los institutos tecnológicos, así como con los programas de capacitación dirigidos a micro y pequeños empresarios a cargo de instituciones gubernamentales y agencias privadas. La falta de coordinación en estas actividades, segmenta los criterios, recursos y programas destinados a formar y capacitar a la población y, en consecuencia, genera procesos desarticulados y

paralelos de certificación no reconocidos por las partes, elevando el costo para el país y para las personas que se capacitan.

Asimismo, una de las funciones principales del INSAFORP es elaborar la política nacional de formación profesional. Sin embargo, no se cuenta con evidencias de que ésta haya sido definida. El INSAFORP se ha concentrado en atender los requerimientos de capacitación y formación de empresas y trabajadores, movilizandando la oferta de capacitación por medio de licitaciones públicas, es decir, se circunscribe a cumplir una tarea de intermediación de oferta y demanda de capacitación. La identificación de necesidades de capacitación de las empresas se lleva a cabo con un año de anticipación lo que en repetidas ocasiones provoca que las empresas no demanden lo que realmente necesitan y no existen instrumentos para evaluar el impacto de la capacitación en el desempeño de las empresas. La forma en que opera el Instituto hace que los aspectos administrativos prevalezcan sobre la calidad y pertinencia de la capacitación.

El INSAFORP es percibido por empresas y por la población como una institución que cuenta con personal competente, y cumple funciones importantes para la población trabajadora, las empresas y el país en general. No obstante también es percibida como una organización poco ágil y burocrática en sus procesos de respuesta, gran parte de esta apreciación, se debe al prolongado periodo que utiliza para la entrega de los servicios; sólo los procesos de licitación llegan a durar hasta 8 meses.

Con el fin de mejorar la pertinencia de los programas de capacitación, en el año 2002 el INSAFORP llevó a cabo un proyecto piloto de normalización y evaluación de competencias laborales en cuatro sectores: i) confección-textil; ii) metalmecánica; iii) automotriz; y iv) electricidad. El propósito central del piloto fue elaborar normas de competencia laboral para algunas funciones productivas en cada uno de los sectores, a partir de la metodología de análisis funcional. Una vez elaboradas las normas, se desarrollaron instrumentos para la evaluación de competencias, considerando tanto evidencias de conocimientos como de desempeño laboral. Sin embargo, la experiencia piloto no avanzó debido a que en el sistema actual de formación profesional el INSAFORP tiene la atribución de otorgar y autorizar certificación ocupacional, esto es, el Instituto actúa como juez y parte del proceso de formación profesional y en el sistema de competencia laboral la certificación debe ser ejercida por una organización diferente de aquella que capacita. Este tema no fue resuelto en la experiencia piloto de competencia laboral.

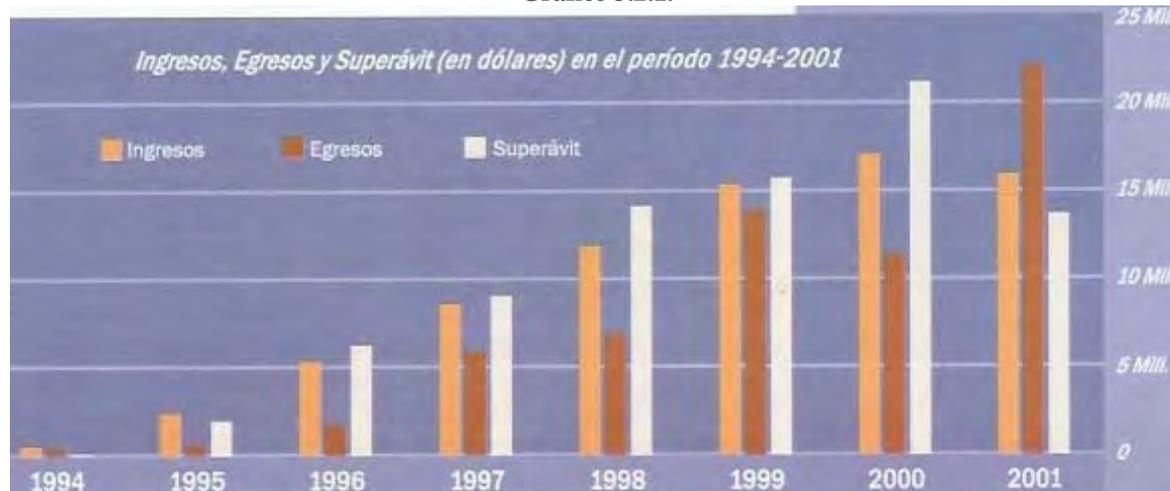
Otro elemento que limitó fundamentalmente la experiencia de competencia laboral, fue que el proyecto fue conducido por el INSAFORP, no por los sectores empresariales. El proyecto piloto concluyó en el primer semestre de 2003 y no se han desarrollado actividades adicionales. Se ha perdido una oportunidad de establecer un sistema que acercaría los contenidos de la formación a las necesidades de los sectores productivos y facilitar la gestión de los escasos programas de PAMT en el país.

El INSAFORP recibe aportaciones de los empleadores del sector privado y de las instituciones oficiales autónomas que empleen diez o más trabajadores; las aportaciones se estiman con base en el monto total de las planillas mensuales de sueldos y salarios; existe un sistema gradual para el régimen de cotizaciones obligatorias, que consiste en alcanzar

hasta el 1% del valor de las planillas mensuales en un periodo de cinco años, lo que implica que la primera aportación es equivalente al 0.20% de la planilla y año con año se incrementa en 0.20% hasta alcanzar 1%. Las aportaciones son recaudadas por medio del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, sin embargo, el INSAFORP pretende establecer su propio sistema de recaudación.

En los primeros años de operación (1994-2000), en tanto se afinaban procedimientos para solicitar y atender la demanda empresarial, los gastos del INSAFORP fueron siempre menores que los ingresos, por lo que se constituyó un creciente superávit, no obstante, a partir de 2001 los gastos han excedido los ingresos y han disminuido sistemáticamente las reservas. En los próximos años el nivel de operación deberá reducirse para equilibrar los ingresos al valor de la captación, no obstante, bajo el esquema financiero actual no será posible que el INSAFORP atienda la demanda de capacitación, pues la población asalariada en el país en el año 2002 ascendía a 1.250 millones 10 veces superior a la capacidad de atención actual.

Gráfico 3.2.1.



Posiblemente esta situación afecte la contribución del INSAFORP a la operación del SIE, lo que pone en riesgo este programa novedoso que atiende a la población desempleada.

En los años próximos habrá presiones mayúsculas en el mercado laboral salvadoreño, no obstante, no se identifican mecanismos suficientes para responder a la demanda de empleo, lo que ha sido uno de los principales elementos de deterioro social en el país que se manifiesta en la proliferación de organizaciones de resistencia social vandálica de jóvenes, como las *Maras*, que se han convertido en un verdadero problema de seguridad para El Salvador y otros países en Centroamérica.

3.3. Honduras

3.3.1. Situación reciente del empleo

En el año 2002 la población total ascendía a 6.7 millones de personas, de las cuales 2.4 millones era PEA. Honduras es todavía un país mayoritariamente rural, y con relativa baja participación femenina 31.9% (en México 35.3%), las mujeres representan una tercera parte de la población ocupada.

Cuadro 3.3.1.

Población en Edad de Trabajar y Población Económicamente Activa, según Área Geográfica y Sexo

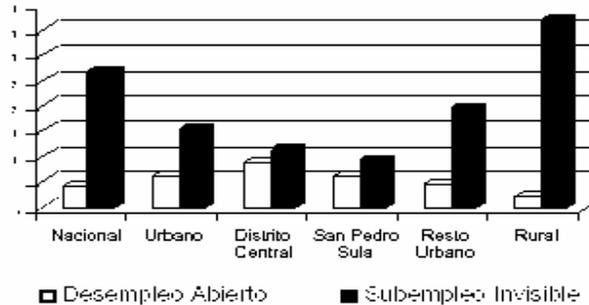
Características Principales	Total		
	Nacional	Urbano	Rural
Población Total	6.697.916	3.064.487	3.633.429
PET	4.806.513	2.305.135	2.501.378
Hombres	2.315.062	1.047.359	1.267.703
Mujeres	2.491.450	1.257.776	1.233.674
PEA	2.444.807	1.207.040	1.237.767
Hombres	1.649.802	689.718	960.084
Mujeres	795.005	517.322	277.683
Ocupados	2.351.078	1.135.344	1.215.734
Desocupados	93.729	71.696	22.033
Tasa de Participación	50.9	52.4	49.5
Hombres	71.3	65.9	75.7
Mujeres	31.9	41.1	22.5
Tasa de Dependencia	2.8	2.7	2.9

Fuente: INE, EPHPM Septiembre 2002

El sector agrícola concentra 38% de la población ocupada; el comercio 21%; y la industria 15%. El porcentaje de asalariados es bajo 47%, (en México es de 62% en ese mismo año), en cambio es alta la proporción de personas que trabajan por cuenta propia, 41% (en México 25%). El desempleo abierto, a nivel nacional, fue 3.8% en el 2002, en las áreas urbanas fue 6%. En tanto que 26.6% de los ocupados trabajan más de 36 horas semanales y reciben ingresos menores al salario mínimo (denominado subempleo invisible); en el área rural este porcentaje se eleva a 37.1%.

Gráfico 3.3.1.

Tasa de Desempleo Abierto y Subempleo Invisible



Como en la mayoría de los países, el desempleo afecta mayormente a los jóvenes, el rango de edad de entre 19 y 24 años, concentra 33% de todos los desempleados.

Los grandes problemas de inserción laboral en el país, contrastan con las casi inexistentes PAMT concentradas en la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social (STSS) y la capacitación dirigida a desempleados conducida por el Instituto de Formación Profesional (INFOP).

3.3.2. Servicio Público de Empleo

La STSS tiene asignadas amplias responsabilidades en materia de PAMT, en particular, por medio de la Dirección General de Empleo (DGE), constituida en 1980, es responsable de:

- Realizar investigaciones y análisis sobre el mercado de trabajo y participar en los estudios sobre empleo y recursos humanos que desarrollen otras instituciones.
- Realizar investigaciones sobre necesidades de calificación de la fuerza de trabajo, en colaboración con las instituciones especializadas, y diseñar y proponer políticas de formación profesional.
- Proponer políticas de utilización de la fuerza de trabajo nacional y de promoción de oportunidades de empleo.
- Participar en la planificación del empleo y utilización de los recursos humanos, con las instituciones encargadas de ello.
- Organizar y dirigir una red de servicios públicos y gratuitos de colocación.
- Colaborar en la formulación de políticas y programas de formación y readaptación al mercado de trabajo de personas minusválidas, y actuar como Secretaría y Organismo Ejecutivo del Consejo Nacional de Rehabilitación Integral.
- Colaborar en el establecimiento y funcionamiento de un Sistema Nacional de Información sobre Empleo y Recursos Humanos.
- Promover la creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo y actuar como Secretaría Técnica del mismo.

Sin embargo, debido a la falta de recursos económicos y personal idóneo la mayor parte de las funciones no se realizan. La DGE cuenta con una Subdirección y tres Departamentos: Análisis y Programación; Migración Laboral; y Promoción del Empleo, a cargo de este último están los servicios de colocación, orientación y administración de pruebas de marinos y de colocación selectiva. El total de la plantilla de la DGE asciende a 31 personas en oficinas centrales, 12 de ellas atienden el Servicio Público de Empleo (SPE). Adicionalmente, existen oficinas en San Pedro Sula y La Ceiba, en las que se dispone de 7 empleados en total.

El porcentaje del presupuesto ejercido por la DGE respecto al presupuesto total de la STSS, sin descontar las transferencias destinadas a la seguridad social, ha variado entre 0.72% en 1999 y 0.86% en el año 2003, el bajo porcentaje es reflejo de la poca importancia que ha tenido la gestión del empleo en el país. Deduciendo las transferencias que realiza la STSS a la seguridad social, la proporción del presupuesto ejercido por la DGE asciende a 1.5%, aproximadamente 89 mil dólares estadounidenses en el año 2002. El 95% del presupuesto se destina al pago de sueldos, el SPE ejerció en 2002 tan sólo 61 mil dólares.

La DGE tiene registradas 33 agencias privadas de colocación, concentradas en Tegucigalpa (19) y en San Pedro Sula (14). Hasta ahora el SPE sólo ha establecido vínculos formales con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) con el cual suscribió un convenio en 1996 para colaborar en materia de capacitación, certificación de competencias y colocación de personas; asimismo ha mantenido relaciones informales con el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras (CADERH), con el fin de canalizar a los egresados de esta institución hacia las vacantes registradas por el SPE.⁵²

Las principales actividades del SPE están orientadas al servicio de colocación de población en general, aunque también proporciona servicios especiales para gente de mar, extranjeros y discapacitados. A los marinos se les extienden boletas de embarque (o se refrendan las que extienden los sindicatos de marinos); a los extranjeros se les extienden *carnets* que los autoriza para trabajar en el país y, a los discapacitados se les proporciona información sobre opciones de capacitación y empleo, así como se les orienta sobre opciones de microcréditos para sustentar emprendimientos productivos individuales o formación de empresas⁵³.

El SPE también lleva a cabo ferias de empleo, talleres de orientación a desempleados; evalúa aptitudes de solicitantes; y canaliza candidatos a capacitación en el INFOP. La mayoría de sus servicios se proporcionan directamente en las oficinas del SPE, el cuadro siguiente resume las principales actividades de intermediación laboral realizadas en los últimos años.

⁵² El CADERH cuenta con una bolsa electrónica de empleo para promover a sus graduados (ver <http://caderh.hn/bolsa.asp>); también se puede acceder a una bolsa de trabajo centroamericana en <http://www.trabajoseguro.com/>; sin embargo, no se monitorea de su funcionamiento.

⁵³ Los créditos para personas con discapacidad se otorgan a través del Programa “Continuidad Fondo Rotatorio”, cuyos recursos provienen de la Agencia Española de Cooperación Internacional. El Programa cuenta con un presupuesto de US \$ 72,600, hasta el 2003 se habían otorgado poco mas de 150 créditos, sin embargo, el Programa tiene problemas para recuperar su cartera.

Cuadro 3.3.2.
DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO

AÑOS	SOLICITANTES REGISTRADOS			VACANTES REGISTRADAS			SOLICITANTES REMITIDOS	SOLICITANTES COLOCADOS		
	H	M	TOT	H	M	TOT	TOT	H	M	TOT
1990	2,052	1,662	3,714	N.D.	N.D.	4,109	N.D.	N.D.	N.D.	2,392
1991	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1992	2,322	1,808	4,130	N.D.	N.D.	6,398	N.D.	N.D.	N.D.	4,773
1993	1,371	1,118	2,489	N.D.	N.D.	4,854	N.D.	N.D.	N.D.	3,430
1994	1,471	1,408	2,879	N.D.	N.D.	5,369	N.D.	N.D.	N.D.	3,425
1995	1,972	1,829	3,801	N.D.	N.D.	4,370	N.D.	N.D.	N.D.	1,998
1996	2,038	1,502	3,540	N.D.	N.D.	4,450	N.D.	N.D.	N.D.	1,716
1997	1,377	1,169	2,546	N.D.	N.D.	4,285	N.D.	N.D.	N.D.	1,440
1998	960	872	1,832	2,336	1,246	3,582	3,715	592	278	870
1999	1,445	995	2,440	2,246	1,236	3,482	5,391	810	309	1,119
2000	1,009	871	1,880	2,209	1,420	3,629	4,849	717	384	1,101
2001	1,412	1,157	2,569	2,512	1,659	4,171	4,067	830	513	1,343
2002	1,869	1,633	3,502	2,618	1,444	4,062	2,660	846	481	1,327

N. D. = No Disponible.

Fuente: DGE, STSS.

La proporción de solicitantes colocados se movió entre 47.5% en 1998 y 37.9% en 2002, en cambio la tasa de vacantes atendidas subió de 24.3% a 32.6% en los mismos años, el comportamiento es similar al de otros servicios de empleo de la región, sin embargo, una diferencia importante respecto a otros países, es que el número de vacantes registradas es superior al de solicitantes de empleo en todo el periodo 1990 a 2002. Situación excepcional en los servicios de empleo, pues por lo regular se presenta la situación inversa. Es probable que existan problemas de registro no detectados por los ejecutores de los Programas.

En el año 2002 los solicitantes de empleo atendidos por el SPE con respecto a población desocupada, apenas alcanza 3.7%; los colocados representan 1.4% del total de desocupados, datos que muestran la baja cobertura del servicio de empleo.

En el año 2001, por medio del Proyecto de Modernización de las Administraciones del Trabajo de América Central, Belice, Panamá y República Dominicana (MATAC) de la OIT, el SPE recibió equipo de cómputo para sus tres oficinas e instaló una Bolsa de Trabajo Electrónica operada en el sistema cliente servidor, no obstante, la Bolsa de Trabajo no operó bajo ese sistema, por lo que se han realizado ajustes para tener acceso vía Internet. Esta actividad que se ha desarrollado en colaboración con la Bolsa de Trabajo del Consejo Hondureño de la Empresa Privada inició operaciones en 2004.

La STSS estableció un programa piloto de trabajadores temporales con el gobierno de Canadá, sin embargo el programa no se ha consolidado y sólo se han enviado alrededor de 200 trabajadores. También se han realizado avances normativos en el registro y autorización de funcionamiento de las agencias privadas de empleo que habrán de aplicarse a partir de 2005.

Aún cuando las operaciones de la STSS en materia de PAMT se han mantenido en un perfil muy bajo, a partir del año 2005 la STSS ejecutará el Programa de Educación Media y

Laboral, el cual contiene el Subprograma Promoción al Empleo (BID 2004) dirigido a fortalecer la capacidad institucional de la STSS y, en particular del SPE, establecer una red de servicios de intermediación laboral en colaboración con agencias privadas de colocación, así como a desarrollar un programa de capacitación laboral en planta, con el fin de mejorar la calificación desempleados interesados en ocupar plazas vacantes en las empresas.

El Subprograma de Promoción al Empleo tiene asignado un presupuesto de 6.4 millones de dólares, a ser ejercidos en cuatro años. El monto de los recursos de este Subprograma son muy reducidos con relación al tamaño de los problemas de empleo, cerca de 100 mil desempleados y 650 mil subempleados, no obstante, puede ser una experiencia piloto con posibilidades de ser ampliada en los próximos años. La Secretaría del Trabajo se apoyará para la ejecución de este Subprograma en el CADERH, institución sin fines de lucro formado por organizaciones empresariales y de los trabajadores.

Conviene resaltar, no obstante, que los grandes problemas de empleo en el país no serán reducidos sin políticas económicas dirigidas específicamente a constituir capacidades productivas para fortalecer el mercado interno y centradas en generar empleo productivo y remunerador. En particular la administración 2002-2006 orientó la atención a constituir conglomerados productivos en los sectores maquilador, agroforestal, turismo y servicios, que desafortunadamente no han generado los empleos en la cantidad necesaria y el desempleo y subempleo continua creciendo, afectando principalmente a los jóvenes. Honduras es, junto con El Salvador, los países de Centroamérica en donde más han proliferado las *Maras*, lo que ha llevado a reformas legales que califican como delito el sólo hecho de ser miembro de esas organizaciones.

3.3.3. Formación profesional

El sistema de formación profesional en el país es coordinado por el INFOP, creado mediante Decreto Ley 10 del 28 de diciembre de 1972⁵⁴; el INFOP es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El INFOP es una institución con amplias funciones y atribuciones, no sólo debe dirigir, controlar, supervisar y evaluar todas las actividades de formación profesional en el país, sino que además:

- Realiza investigaciones sobre los recursos humanos existentes y determinar la necesidad de su formación profesional y planificarla.
- Organiza y ejecuta programas de formación profesional para todos los sectores de la economía nacional y para todos los niveles de empleo.
- Organiza y ejecuta programas de formación profesional para trabajadores empleados, desempleados y subempleados.
- Presta asistencia técnica a los empresarios, que aportan cuotas al INFOP, para la creación, estructuración y funcionamiento de sus propios servicios de formación profesional, incluyendo el aprendizaje.

⁵⁴ Adicionalmente, ha sido reformado mediante Decretos 808 (publicado en La Gaceta del 17 de septiembre de 1979) y 142-91 (publicado en La Gaceta del 5 de diciembre de 1991). La Ley entró en vigor el 1 de enero de 1973.

- Colabora en el desarrollo de programas de alfabetización de adultos, en tanto estén relacionados con los planes y programas del Instituto, y
- Colabora con los servicios nacionales de colocación y empleo.

La Dirección del Instituto está a cargo de un Consejo Directivo, integrado por ocho miembros: cuatro representantes del Gobierno, dos de la empresa privada y dos de los trabajadores; cada uno tiene un suplente. El Consejo Directivo nombra al Director Ejecutivo y al Subdirector Ejecutivo por cuatro años. La presidencia del Consejo la ejerce el Secretario de Trabajo y Seguridad Social. El Consejo Directivo tiene la facultad de autorizar, supervisar y evaluar las acciones y ejercicio presupuestal del Instituto, incluyendo las acciones de auditoría.

El INFOP se financia principalmente con las aportaciones de la empresa privada. Las empresas con 5 o más trabajadores contribuyen con el 1% del valor total de la planilla de trabajadores, también contribuyen empresas que cuentan con un capital mayor a 20 mil Lempiras (aproximadamente 1,100 dólares norteamericanos), aún cuando sean menores a 5 trabajadores. El Gobierno debería aportar 0.5% del valor de las remuneraciones de sus trabajadores y empleados, sin embargo no efectúa estas aportaciones. La recaudación de las aportaciones las realiza directamente el INFOP. El Instituto puede acreditar como parte de las contribuciones de los empleadores, un porcentaje del costo de los cursos de formación profesional que realicen las empresas, siempre que dichos cursos hayan sido previamente aprobados y ejecutados de conformidad con las normas establecidas por el INFOP, sin embargo, esta opción no se lleva a cabo.

El presupuesto del INFOP en el 2002 fue 195 veces mayor al que dedica la STSS al SPE, alcanzo 17.4 millones de dólares, de los cuales las aportaciones de las empresas representaron 87.8%. En 2003 el presupuesto fue de 16.0 millones de dólares, 8% menor al ejercido en 2002; 50% del presupuesto se destina al pago de remuneraciones al personal del Instituto, el que mantiene una plantilla de 1,179 personas, de las cuales sólo 480 individuos son personal docente, 40.7% del total; el personal técnico y administrativo lo forman 529 personas, 44.9%; el resto, es personal de nivel ejecutivo. En conjunto el personal administrativo y ejecutivo absorbió en remuneraciones cerca de 4.5 millones de dólares en 2002.

El INFOP no sólo regula la formación profesional sino también imparte directamente capacitación, acredita planteles y certifica egresados, las modalidades de formación que proporciona el Instituto son: Aprendizaje; Actualización; Complementación y Habilidadación. El cuadro siguiente muestra la distribución de las actividades del Instituto por año y sector:

Cuadro 3.3.3.
PARTICIPANTES MATRICULADOS-APROBADOS Y CURSOS FINALIZADOS DEL INFOP POR
SECTOR ECONÓMICO (1973-2003)

TOTAL	TOTAL			AGROPECUARIO			INDUSTRIA			COMERCIO Y SERVICIOS		
	P. M.	P.A.	C.F.	P. M.	P.A.	C.F.	P. M.	P.A.	C.F.	P. M.	P.A.	C.F.
	1,131,633	980,254	76,872	355,533	316,197	30,678	293,604	217,756	17,873	482,496	446,301	28,321
1973	359	333	26	4	4	1	114	109	9	241	220	16
1974	4,148	3,288	277	539	375	48	2,063	1,607	147	1,546	1,306	82
1975	8,775	7,545	587	2,861	2,397	160	3,202	2,948	197	2,712	2,200	230
1976	8,734	7,075	562	3,607	2,783	231	2,020	1,571	129	3,107	2,721	202
1977	14,063	10,458	756	7,286	4,791	337	2,706	2,171	172	4,071	3,496	247
1978	20,003	17,752	1,213	9,967	8,521	601	4,414	4,031	284	5,622	5,200	328
1979	24,795	21,769	1,473	9,768	9,219	618	7,485	6,048	447	7,542	6,502	408
1980	31,593	25,923	1,790	13,947	11,648	798	10,741	8,233	592	6,905	6,042	400
1981	31,320	25,657	1,822	12,528	9,998	759	10,379	8,048	597	8,413	7,611	466
1982	29,074	23,516	1,743	10,952	8,831	719	9,828	7,344	557	8,294	7,341	467
1983	37,981	31,025	2,259	16,514	13,466	1,034	11,140	8,441	622	10,327	9,118	603
1984	29,912	24,071	1,877	13,022	10,778	893	8,149	5,751	456	8,741	7,542	528
1985	30,551	24,551	2,019	12,497	10,117	906	8,807	6,278	543	9,247	8,156	570
1986	29,402	23,976	2,017	10,403	8,723	812	10,104	7,382	658	8,895	7,871	547
1987	29,197	24,312	1,972	8,487	7,237	705	10,191	7,535	638	10,519	9,540	629
1988	31,398	26,608	2,145	8,004	6,899	707	7,831	5,397	492	15,563	14,312	946
1989	30,289	25,725	2,229	7,528	6,401	787	7,934	5,520	513	14,827	13,804	929
1990	22,871	19,448	1,802	6,328	5,440	684	6,842	5,027	506	9,701	8,981	612
1991	19,887	17,575	2,080	5,656	5,080	867	6,587	5,328	545	7,644	7,167	668
1992	28,215	24,088	2,403	7,072	6,249	978	8,436	6,058	569	12,707	11,781	856
1993	34,216	29,714	2,828	8,332	7,714	1,165	8,888	6,475	605	16,966	15,525	1,058
1994	29,560	34,207	3,223	10,676	9,581	1,348	10,642	7,980	711	18,242	16,646	1,164
1995	40,001	35,385	3,192	9,824	8,829	1,256	9,007	6,992	628	21,170	19,564	1,308
1996	34,940	31,293	2,715	8,817	8,172	1,049	8,442	6,505	564	17,681	16,616	1,102
1997	35,312	31,855	2,604	8,061	7,306	922	9,058	7,177	600	18,193	17,372	1,082
1998	37,405	33,515	2,689	8,079	7,456	887	9,735	7,489	640	19,591	18,570	1,162
1999	57,333	51,588	3,962	16,583	15,787	1,535	11,327	8,126	764	29,423	27,675	1,663
2000	128,212	116,002	7,838	33,627	32,216	2,654	27,078	20,476	1,518	67,507	63,310	3,666
2001	112,036	100,946	7,185	33,315	31,695	2,854	23,740	17,603	1,334	54,981	51,648	2,997
2002	99,632	89,904	6,633	34,750	33,371	3,050	21,979	15,916	1,229	42,903	40,617	2,354
2003*	50,419	41,150	2,951	16,499	15,113	1,313	14,735	8,190	607	19,185	17,847	1,031

PM = Participantes Matriculados; PA = Participantes Aprobados; CF = Cursos Finalizados. * Cifras 2003 a junio. Fuente: INFOP.

La oferta de cursos del INFOP se concentra en el área de comercio y servicios, los que absorben 36.8% de los cursos de formación (76,872) realizados entre 1973 y 2003; y 45.5% de los alumnos aprobados (980,254). El área agropecuaria absorbe 39.9% de los cursos, pero tan sólo 32.2% de los alumnos aprobados; las cifras respectivas para el sector industrial son 23.3 y 22.2%. El sector comercio y servicios es el que tiene el mayor índice alumnos aprobados 92.5% en todo el periodo; el índice en el sector agropecuario es 88.9%; y el sector industrial no sólo presenta el menor número de cursos y alumnos, sino también, la menor eficacia terminal, el índice de aprobación de alumnos es tan sólo 74.2%.

En el periodo 1996-2002 el costo promedio de los cursos se incrementó de \$1,149.43 a \$2,230.28 dólares; también el costo por alumno aprobado se incrementa de \$125.76 a \$146.53 dólares. En términos relativos el costo por curso, medido en dólares, se incrementó en 94.0%; y el costo por alumno aprobado en 16.5%; en tanto que el número de cursos creció en 144.0% y el número de alumnos aprobados en 187.0%. El aumento de la cobertura también ha incrementado los costos por alumno aprobado, y esta situación

presiona las finanzas del Instituto, lo que explica la reducción en el 2002 del número de cursos y alumnos aprobados, y también se presenta en el 2003, al reducirse el presupuesto total del Instituto.

Cuadro 3.3.4.
INFOP. COSTOS PROMEDIO DE SERVICIOS⁵⁵ 1996-2003
(En dólares norteamericanos)

AÑO	Curso	Alumno Aprobado
1996	1,149.49	125.76
1997	1,770.31	144.67
1998	2,425.84	194.60
1999	2,392.05	183.69
2000	2,170.15	146.56
2001	2,276.93	162.04
2002	2,230.28	146.53

Fuente: Elaborado con información de INFOP; y del Banco Central de Honduras, 2003.

La duración promedio de los cursos de formación que imparte el INFOP entre los años 1995 y 2003, varió entre 99.94 horas en el año 1997 y 63.50 horas el año 2003; la duración de los cursos es muy reducida para transmitir competencias laborales a los capacitados.

Cuadro 3.3.5.
NÚMERO DE PARTICIPANTES Y HORAS INSTRUCCIÓN
RELACIÓN HORAS / CURSO

AÑOS	CURSOS FINALIZADOS	PARTICIPANTES MATRICULADOS	HORAS INSTRUCCIÓN	PARTICIPANTES CURSO	HORAS CURSO
TOTAL	39,769	595,290	3,324,625	14.96	83.59
1995	3,192	40,001	294,651	12.53	92.30
1996	2,715	34,940	258,475	12.86	95.20
1997	2,604	35,312	260,259	13.56	99.94
1998	2,689	37,405	255,806	13.91	95.13
1999	3,962	57,333	326,291	14.47	82.35
2000	7,838	128,212	688,439	16.35	87.83
2001	7,185	112,036	551,088	15.59	76.69
2002	6,633	99,632	502,202	15.02	75.71
2003*	2,951	50,419	187,414	17.08	63.50

* Cifras 2003 a junio

Desafortunadamente no existe un sistema de seguimiento de los egresados del Instituto que permita valorar la eficacia en la aprobación de alumnos y el impacto en la inserción laboral y en la calidad del empleo obtenido, por lo que la efectividad de las actividades del INFOP no puede ser evaluada y, por lo tanto, conocer la rentabilidad económica y social de la inversión en capacitación, lo que es una gran limitante. A nivel macro, como fue indicado en el capítulo II, no fue posible estimar el efecto de la capacitación en los ingresos debido a que la encuesta de hogares no capta información sobre capacitación y la información sobre educación técnica no fue suficiente para obtener resultados con significancia estadística.

El INFOP tiene convenios con centros de capacitación que colaboran en la ejecución de acciones de formación para lo cual son acreditados como centros colaboradores. En la actualidad se tienen registrados 108 Centros Colaboradores; sin embargo, tampoco se dispone de información acerca de las acciones, costos, resultados o impactos de tales centros.

⁵⁵ Incluye los grupos de gasto de: servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros.

En el año 2001 el total de personas capacitadas por el INFOP representó 10 % de la población asalariada en el país, por lo que aun suponiendo que los datos del Instituto están libre de duplicaciones y consideran sólo trabajadores en las empresas que deben realizar contribuciones, la cobertura del INFOP está alejada de satisfacer la demanda y, en forma similar a lo que suceden en El Salvador, el esquema actual de financiamiento de la capacitación no es suficiente para atenderla. Comparada con el volumen de desempleados, la población atendida por el INFOP en 2001, es mayor a la primera, por lo que la capacidad de atención del Instituto pudiera ser una opción para facilitar la inserción laboral de los desempleados, si la capacitación que proporciona estuviera asociada con las necesidades de personal capacitado de los sectores productivos, no obstante, no se dispone de información sobre la condición de actividad de las personas capacitadas por el Instituto y tampoco se sabe algo sobre la inserción laboral de los egresados.

Estos temas no son preocupación del INFOP, el Plan Estratégico para el periodo 2002-2006 no incorpora reformas sustanciales en su gestión, se circunscribe a impulsar un sistema de normalización y certificación; a desarrollar planes de estudio; capacitar a los docentes; cambiar el enfoque de formación y basar su oferta en la identificación más cercana de las necesidades de la planta productiva, por medio de “comités de normalización”. Sin embargo, no existen avances con relación al esquema de competencias laborales y aún no se establecen consensos con el sector privado y, en particular, con otras entidades que ya desarrollan instrucción basada en competencias, como el CADERH⁵⁶.

El CADERH se constituyó a finales de 1983 con el propósito de ofrecer respuesta a necesidades de empresarios, líderes sindicales y profesionistas del país para el desarrollo y mejoramiento de la formación técnica y vocacional, a efecto de responder a los requerimientos de las empresas en Honduras. El CADERH es un ente de derecho privado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, apolítica y sin fines de lucro que tiene por objetivo contribuir con los organismos oficiales responsables de la formación del recurso humano y el sector privado de la economía, en función de las necesidades reales del país, relacionadas con todos los sectores de la economía y con todos los niveles de empleo.

El CADERH trabaja en once Departamentos del país, con una oficina central en Tegucigalpa y tres en San Pedro Sula; cuenta con 31 Centros de Educación Vocacional acreditados, de los cuales el 68% están homologados como Centros Colaboradores del INFOP, y 23 han sido habilitados y equipados por el CADERH; en su mayoría son fundaciones, conformadas por la comunidad, iglesias, empresas, alcaldías y la Cámara de Comercio, las cuales se hacen cargo de los Centros con apoyo y asesoría del CADERH.

Para formar parte de la red de CADERH los centros deben cumplir los requisitos de acreditación, para lo cual CADERH los asesora, instruye y certifica a sus instructores, así como brinda la metodología y recursos de enseñanza, con el propósito expreso de que los egresados se evalúen y certifiquen su competencia. Para lograr la acreditación los centros

⁵⁶ En 1999 INFOP y CADERH suscribieron un Convenio de Cooperación Técnica para el intercambio y colaboración, entre otras, en esta materia pero no existen avances en esta dirección. Mayor información sobre el contexto en el que se desarrolla el tema de las competencias en la formación profesional y en especial en Honduras puede encontrarse en FEREMA (s/f), CINTERFOR (2002), STSS-INFOP (2002).

deben cumplir con estándares de calidad que contienen indicadores fundamentales y complementarios.

La relación entre CADERH y los Centros se formaliza mediante un convenio y un reglamento en los que las partes asumen responsabilidades orientadas a mantener un mínimo de matrícula en los grupos que se abran (85% de retención), un mínimo de colocación en un empleo para los egresados (80% de colocación), reglas para utilizar recursos de un fondo revolvente de producción, y el compromiso de que después de tres años de operación el Centro y su fundación se haga cargo de los costos de mantenimiento del Centro. Los Centros de la red pueden solicitar préstamos a través de un fondo de producción para realizar este tipo de actividades y gozan de los beneficios de los convenios del CADERH con la Secretaría de Educación y el INFOP, a través de los cuales el CADERH paga la capacitación en un monto equivalente a 11 Lempiras por hora por estudiante.

En el marco del desarrollo de estándares ocupacionales, trabaja con Comités Asesores Ocupacionales y Comités Asesores Técnicos; ha desarrollado estándares para 54 puestos de trabajo y elaborado más de 750 módulos de formación para tales puestos, en 30 áreas ocupacionales, así como 120 pruebas para evaluar competencias y certificarlas⁵⁷; reporta la certificación de más de 7,000 personas, incluyendo instructores y directores de Centros de Educación Vocacional acreditados.

El CADERH ha aplicado y desarrollado la modalidad de Instrucción Basada en Competencia (IBC) desde hace 12 años; y su metodología de acreditación es actualmente aplicada para evaluar Centros de Educación Técnica Vocacional e Institutos de Educación Media de la Secretaría de Educación. No obstante, la formación por competencias, la acreditación de centros de formación y la certificación de las competencias de las personas son temas que están sobre la mesa, pues involucran actividades sobre las que el INFOP tiene responsabilidad y no la ha delegado formalmente al CADERH.

Aún no es claro el camino que tomará el INFOP; existen estudios y propuestas sobre la posibilidad de reformar al INFOP; muchos de ellos desde hace una década; todos coinciden en la urgencia de hacer cambios. El enfoque más destacado es que el INFOP adopte su papel de regulador y que acredite a centros de formación, para dejar a las demás instancias desarrollar un mercado de calidad. En materia de certificación, existen propuestas que coinciden en que sea el CADERH el que certifique las competencias de las personas y acredite a centros de formación. Incluso existe un documento “generado por el propio INFOP, con fecha junio de 1999, donde se desarrolla una iniciativa del INFOP acerca de constituir un Sistema Nacional de Formación Profesional que separe los roles de regulación de los de gestión, con la salvedad de que en dicha propuesta el Estado todavía mantiene funciones de gestión ya que se propone la división de INFOP en un INFOP-rector y un INFOP-capacitador” (Colina 2000 p. 24). Otras propuestas se pueden ver en Rosal y Rodríguez (2001b), (Tejeira 1998) y (CADERH).

⁵⁷ En general, se considera que la certificación es voluntaria; sin embargo, para los egresados de cursos se convierte en un requisito curricular; las políticas y el reglamento correspondiente ofrecen ciertas alternativas para aquellos que no logren demostrar la competencia la primera vez que se evalúan. Ver CADERH.

3.4. Panamá

3.4.1. Situación reciente del empleo

El mercado de trabajo en Panamá se ha caracterizado por una PEA que ha crecido con mayor velocidad que la población total del país. En la década que va de 1991 a 2001, la población total pasó de 2.202 a 2.926 millones de habitantes. La PEA en 1991 fue de 858,321 personas, en tanto que en 2001 ascendió a 1,216,320, lo que significó un incremento de 41.7%, mientras que la población total creció 32.9%.

Cuadro 3.4.1.
MERCADO DE TRABAJO 1991, 2001
PRINCIPALES INDICADORES DE LA PEA

INDICADOR	1991	2001	2002
	TOTAL	TOTAL	TOTAL
1. POBLACIÓN TOTAL	2,202,092	2,926,923	ND
Hombres	1,095,934	1,468,044	ND
Mujeres	1,106,158	1,458,879	ND
2. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR	1,496,898	2,010,166	2,054,290
Hombres	737,153	1,000,173	1,024,865
Mujeres	759,745	1,009,993	1,029,425
3. PEA	858,321	1,216,320	1,282,523
Hombres	568,073	795,229	821,821
Mujeres	290,248	421,091	460,702
TASA NETA DE PARTICIPACIÓN	57.3	60.5	62.4
Hombres	77.1	79.5	80.2
Mujeres	38.2	41.7	44.8
4. POBLACIÓN OCUPADA	720,100	1,045,717	1,112,734
Hombres	495,226	702,540	735,677
Mujeres	224,874	343,177	377,057
5. POBLACIÓN DESOCUPADA	138,221	170,603	169,789
Hombres	72,847	92,689	86,144
Mujeres	65,374	77,914	83,645
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	16.1	14.0	13.2
Hombres	12.8	11.7	10.5
Mujeres	22.5	18.5	18.2
6. TASA DE CONDICIONES CRÍTICAS DE OCUPACIÓN *	22.1	34.6	ND
Hombres	19.5	35.9	ND
Mujeres	27.8	31.8	ND

* Los años 1991 y 2001 fueron calculados con base en la información de la Encuesta de Hogares, utilizando el mismo criterio al empleado por el INEGI en México, esto es, la TCCO es la proporción de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas por semana por razones de mercado y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta 2 salarios mínimos, o la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo.

ND: No disponible

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de los levantamientos de las Encuestas de Hogares, correspondientes a agosto de 1991 y los años 2001 y 2002 provienen de la Estadística Panameña Avance de Cifras. Noviembre de 2002.

La tasa neta de participación aumentó de 57.3 a 60.5%, el aumento es mayor entre las mujeres pues se eleva 3.5 puntos, en tanto que el incremento en los hombres es de 2.4

puntos. En el año 2002 las tendencias se aceleran y la tasa de participación de las mujeres se eleva a 44.8%, la mayor en toda la región centroamericana y México. La población ocupada pasó de 720,100 personas a 1,045,717 en el periodo (45.2% de incremento).

La tasa de desempleo abierto bajó de 16.1 a 14.0%, entre 1991 y 2001; sin embargo, la tasa de desempleo de las mujeres es mas elevada (18.5%, en 2001), situación semejante en otros países de la región. La tasa de condiciones críticas de ocupación es alta e incluso se incrementó en el periodo, pasando de 22.1 a 34.6%. La concentración del ingreso también se incrementa, en 1991 las personas que recibían un salario mínimo o menos representaban el 27.76% del total de ocupados y quienes recibían más de cinco salarios mínimos eran el 4.58%, en 2001 estas proporciones pasan a 43.06 y 2.59%, respectivamente.

Entre los asalariados, los empleados de gobierno tienen un mayor ingreso (3.57 Balboas la hora en 2001) que los empleados del sector privado (2.02); para el caso de aquellos que trabajan en el Canal de Panamá, el ingreso es aún mayor (4.94)⁵⁸.

La escolaridad de la PEA panameña es la más alta de la región centroamericana y México, se elevó a 8.95 años en 1991 y a 9.48 en 2001; es mayor en las mujeres que registran 10.52 y 10.93 años de escolaridad, respectivamente.

Cuadro 3.4.2.
ESCOLARIDAD DE LA PEA

INDICADOR	1991	2001
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA	8.95	9.48
Hombres	8.15	8.71
Mujeres	10.52	10.93
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA OCUPADA	8.73	9.44
Hombres	7.95	8.70
Mujeres	10.45	10.97
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA DESOCUPADA	10.12	10.55
Hombres	9.54	10.89
Mujeres	10.77	10.47

Fuente: Encuestas de Hogares, correspondientes a agosto de 1991 y noviembre-diciembre de 2001.

El promedio de escolaridad es mayor en los desocupados⁵⁹; mientras en 1991 los ocupados tenían un promedio de 8.73 años, los desocupados tenían 10.12; en 2001, las cifras respectivas son 9.44 y 10.55.

Si bien menos problemática que la de los demás países de Centro América, el mercado de trabajo de Panamá presenta una situación crítica que se ha acentuado en los últimos años. Desafortunadamente, como también sucede en los demás países de la región, no existen política públicas dirigidas a generar los empleos en la cantidad y calidad suficiente que la población demanda. La política económica está más orientada a liberar mercado e integrarse al mercado mundial. Panamá ha negociado, en coordinación con los demás

⁵⁸ Información procesada de la base de datos de la Encuesta de Hogares.

⁵⁹ Es común que la población con alta escolaridad registre también altas tasas de desempleo, pues esta población regularmente proviene de familias con ingresos que les permiten mantenerse por más tiempo en búsqueda del empleo que cubra sus expectativas de remuneración. En cambio las personas con menor escolaridad regularmente tienen presiones económicas mayores y menores expectativas de ingreso, por lo que se ocupan más rápidamente en empleos precarios.

países centroamericanos el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés). No obstante, Panamá es un caso particular entre todos los países de Centro América pues ha incursionado con mayor consistencia en las PAMT.

3.4.2. Políticas Activas de Mercado de Trabajo

En 1998 el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) inicia el Proyecto Piloto para un Sistema de Capacitación y Empleo Orientado a la Demanda (ATN/MH 5739-PN) (PROSCEOD) apoyado por el FOMIN. El proyecto administró dos Programas: Capacitación Vinculada con la Empresa; y Capacitación de Jóvenes Desfavorecidos, así como un tercer componente para el fortalecimiento institucional del Ministerio.

El PROSCEOD concluyó en 2001, los resultados positivos de los programas de capacitación, descritos con detalle más adelante, contribuyeron a promover un nuevo esquema de participación del sector privado centrado en la atención de la demanda de capacitación de las empresas. Con base en esta experiencia, el Gobierno de Panamá solicitó en el 2002 apoyo al BID para cofinanciar el Programa de Apoyo al Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo (PADSCE).

En paralelo a las negociaciones del PADSCE, el MITRADEL, la Fundación del Trabajo (FUNTRAB) y los sectores de la Construcción, Marítimo, Turismo e Informática; solicitaron apoyo del FOMIN para cofinanciar un Proyecto Piloto de Apoyo al Desarrollo de Competencias Laborales. El Proyecto apoya la instalación y funcionamiento de Comités Sectoriales de Normalización y Certificación de Competencia Laboral y la constitución de Grupos Técnicos para cada área o grupo de funciones productivas a normalizar. Los Comités también son responsables de identificar y establecer Organismos de Certificación en cada sector, entre las organizaciones con experiencia en certificación de normas de calidad.

En sólo cinco años en el MITRADEL ha sido capaz de implementar tres diferentes pero articulados programas de mercado laboral, cuya práctica han generado efectos positivos en la gestión de la capacitación. En forma similar al caso de México, los programas han sido financiados por organismos financieros internacionales, en particular el BID, principal impulsor financiero de estos programas en la región. En lo que sigue se detallan las particularidades de las PAMT a cargo del MITRADEL, así como las actividades en esta materia por parte del INAFORP.

3.4.3. Servicio de intermediación laboral

El MITRADEL se creó en 1970, con el objetivo de coordinar la política laboral y social del país. La Ley Orgánica del Ministerio ha registrado diversas modificaciones que lo han llevado de un Ministerio concentrado en actividades de conciliación laboral, a otro en el que las PAMT se han convertido en el principal instrumento para el logro de los objetivos institucionales.

La Dirección General de Empleo (DGE) forma parte de la estructura orgánica del MITRADEL, entre otras funciones, opera el Servicio Público de Empleo (SPE), y autoriza

y regula el funcionamiento de las agencias privadas de colocación. El SPE tiene oficinas en la capital y en algunas ciudades del interior del país, no obstante, sólo cuenta con 26 empleados distribuidos en 9 oficinas de empleo, la mitad de ellos se encuentra en la ciudad de Panamá. La oficina de esta ciudad es la única que tiene condiciones adecuadas para la prestación del servicio de intermediación laboral, las demás oficinas se encuentran en espacios reducidos dentro de las Direcciones Regionales del Ministerio, sólo 4 oficinas de empleo en el interior del país tienen dos empleados y cuentan con equipo de cómputo. Las demás oficinas sólo tienen un empleado y todas sus operaciones se llevan a cabo por medio de registros en papel.

La oficina central del SPE y las cuatro oficinas del interior que cuentan con equipo de cómputo, apoyan sus actividades de intermediación en una bolsa electrónica de trabajo proporcionado por el Proyecto MATAC de la OIT, no obstante, debido a un convenio firmado en el año 2001 con la empresa Más-Trabajo para compartir información sobre solicitantes y vacantes de empleo, en la práctica, la intermediación electrónica se ha cedido a tal empresa y el SPE casi se circunscribe a proporcionar información de las vacantes y solicitantes de empleo. En el año 2002 el SPE tenía registradas 33 agencias privadas de colocación, cuyo funcionamiento se regula con base en el decreto 105 del 26 de diciembre de 1996.

Debido a la falta de equipo y software, la DGE sólo cuenta con información de cinco Servicios de Empleo (Panamá, San Miguelito, Colón, Chiriquí y Herrera), en esta información destaca que entre 1998 y el 2002 los solicitantes y vacantes registradas por el Servicio de Empleo, no tuvieron gran variación pasando de 2,963 a 3,608 solicitantes, y de 950 a 520 vacantes. La relación colocados-vacantes registradas varía de 77.5% en 1998 a 49.6% en 2002, si bien el porcentaje registra una reducción las cifras son altas, considerando que regularmente los estos valores se mueven entre 30 y 40%. Sin embargo resalta la reducida cantidad de vacantes registradas, lo que explica el alto costo unitario del servicio de colocación, en 1998 fue US \$187.00, sin embargo en el 2002 fue US\$ 558.00, la estimación se realiza considerando, solamente, las remuneraciones del personal del SPE.

En el mismo periodo los datos de solicitantes y vacantes registradas de las agencias privadas de colocación se mueven de 9,735 a 11,712, así como de 5,200 a 7,826, respectivamente. En este caso, en el año 2000 se registra una disminución tanto en el número de solicitantes como en el de vacantes. La relación colocados-vacantes de las agencias privadas se mueve entre 44.9 % en 1998 y 37.4 % en 2002, esto es, más de 10 puntos por debajo de la cifra del SPE en el 2002, desafortunadamente, no se dispone de cifras sobre el presupuesto de las agencias privadas para estimar el costo unitario del servicio de colocación. Si se suma la población atendida por el SPE y las agencias privadas de colocación, el primero sólo capta 23.6% de los solicitantes de empleo, 6.2% de las vacantes y realiza 8.1% de las colocaciones, lo que destaca la reducida cobertura del SPE con respecto a las agencias privadas, situación en la que influye que el SPE proporcione sus bases de datos a la empresa Más – Trabajo, pero no recibe información de ésta.

Cuadro 3.4.3.
Actividades del SPE y Agencias Privadas de Colocación 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Servicio Público de Empleo							
Solicitantes	5,436	4,698	2,963	3,317	5,533	3,374	3,608
Vacantes	985		950	964	720	498	520
Enviados a Vacantes	687		805	860	478	387	496
Colocados	531	747	736	779	367	275	258
Rel. Vacantes/Colocados	53.90%		77.50%	80.80%	51.00%	55.20%	49.60%
Rel. Solicitantes/Colocados	9.80%	15.90%	24.80%	23.50%	6.60%	8.20%	7.20%
Ofic. del Servicio de Empleo	5	5	5	5	5	5	5
Personal	20	19	18	17	17	17	16
Presupuesto (US \$)		139,887	153,873	123,909	107,532	129,978	144,031
Relación Pres/Colocados US\$)		187	209	159	293	473	558
Agencias Priv. de Colocación							
Solicitantes	6,578	12,534	9,735	16,250	10,990	14,620	11,712
Vacantes	2,400	6,114	5,200	6,420	4,862	5,700	7,826
Enviados	1,597	3,986	3,751	4,756	3,228	4,200	4,254
Colocados	850	2,381	2,336	3,738	1,978	3,870	2,928
Rel. Vacantes/Colocados	35.40%	38.90%	44.90%	58.20%	40.70%	67.90%	37.40%
Rel. Solicitantes/Colocados	12.90%	19.00%	24.00%	23.00%	18.00%	26.50%	25.00%
Total							
Solicitantes	12,014	17,232	12,698	19,567	16,523	17,994	15,320
Vacantes	3,385	6,114	6,150	7,384	5,582	6,198	8,346
Enviados	2,284	3,986	4,556	5,616	3,706	4,587	4,750
Colocados	1,381	3,128	3,072	4,517	2,345	4,145	3,186
Rel. Vacantes/Colocados	40.80%	51.20%	50.00%	61.20%	42.00%	66.90%	38.20%
Rel. Solicitantes/Colocados	11.50%	18.20%	24.20%	23.10%	14.20%	23.00%	20.80%

Fuente: MITRADEL.

Las Ferias de Empleo se iniciaron en Panamá en 1999, sin embargo, su utilización no está sistematizada y han servido más como un medio de publicidad para el Ministerio que como un instrumento de intermediación laboral. Por ejemplo, en las cinco Ferias de Empleo organizadas durante 2002, participaron 87 empresas y ofrecieron 1,780 vacantes; se presentaron 5,167 personas de las cuales fueron entrevistadas 1,518, sin embargo, sólo 370 personas fueron enviadas (tan sólo 7.1% de las personas que asistieron a las Ferias de Empleo) al 20.7% de las vacantes registradas; estas proporciones indican que las Ferias de Empleo generan grandes expectativas entre los buscadores de empleo, pero no responden a ellas. La relación entre las personas con posibilidades de ser empleadas y vacantes registradas por medio de las Ferias de Empleo en 2002, es menos de la mitad de la del SPE. Las Ferias de Empleo no están siendo un mecanismo eficiente de intermediación por lo que es conveniente ajustar el número y periodicidad de las mismas para alinear las expectativas de empresas y buscadores de empleo.

En conjunto el SPE y agencias privadas de colocación atendieron en el transcurso del año 2002 alrededor de 10.5% del número promedio de personas desempleadas; asimismo el total de colocados en un empleo significan 2.4% de población desocupada en el año de referencia, ambos datos, pero en particular el segundo, refleja la reducida cobertura de los servicios de intermediación. Si sólo se considera al Servicio Público de Empleo las proporciones bajan a 2.0 y 0.2%, respectivamente.

La baja cobertura y eficiencia en las actividades del SPE fueron la base para que el MITRADEL solicitara apoyo del BID, en el marco del PADSCE, con el fin de fortalecer técnica y operativamente a las oficinas del Servicio de Empleo, dotar de equipamiento informático e instalar y poner en marcha el software de la bolsa electrónica de trabajo, así como mejorar la articulación con las agencias privadas de colocación, sin embargo, aún cuando los recursos de apoyo al SPE fueron autorizados no han sido utilizados hasta el momento debido a falta de coordinación interna en las dependencias del Ministerio (Flores, 2004).

3.4.4. Capacitación laboral

Capacitación a desempleados

Las actividades del MITRADEL en esta materia se han realizado por medio de los programas PROCEED y PADSPCE, financiados por una donación del FOMIN y un préstamo del BID, respectivamente. El Ministerio creó en 1998 la Gerencia de Capacitación Laboral (GDCAL) como Unidad ejecutora del PROCEED, y actualmente administra el PADSCE; gracias a su especialización en la gestión de programas de capacitación laboral, le ha sido encargada la ejecución de otros programas en la materia, financiados con presupuesto del Gobierno panameño y otras agencias internacionales⁶⁰.

Como se ha indicado, el PROCEED se conformó por tres componentes: Capacitación de Jóvenes Desfavorecidos (PROCAJD); Capacitación Vinculada con la Empresa (PROCAVE); y Fortalecimiento Institucional. El principal interés del PROCAJD fue proporcionar capacitación a jóvenes en áreas demandadas por el sector productivo; la capacitación fue impartida en dos fases: capacitación técnica escolarizada, proporcionada por Organizaciones de Capacitación (OCA); y experiencia práctica en empresas. Durante el periodo de capacitación los jóvenes recibían apoyo económico para alimentación y transporte. En el periodo 1999-2001 fueron capacitados 3,055 jóvenes, con la participación de 51 OCA. El costo unitario por joven ascendió a US \$ 596.80, en esta cantidad están incluidos US \$ 325.00 por concepto de ayudas para la manutención de los participantes, deducida ésta cantidad, la inversión en capacitación por alumno fue de US \$ 271.80. Los cursos tuvieron una duración de 250 horas de capacitación.

El impacto del Programa en la inserción laboral de los jóvenes fue modesto, debido a complicaciones en la administración y la heterogeneidad en la calidad de los servicios proporcionados por las OCA. No obstante, este programa dejó lecciones que fueron asimiladas en el diseño del PADSCE, en particular, el Programa de Capacitación de

⁶⁰ La GDCAL también administra el Programa de Escuela-Empresa, cofinanciado por la Junta de Andalucía de España y el MITRADEL, este programa tiene como objetivo la creación de microempresas, lo que es apoyado por medio de capacitación, crédito y asistencia técnica; el apoyo puede extenderse durante tres años, periodo durante el cual la microempresa se establece en naves industriales modulares que cuentan con aulas y oficinas comunes facilitadas por el Programa. La población objetivo son personas de 18 a 35 años de edad, con experiencia en algún oficio u ocupación. Los interesados presentan un proyecto de emprendimiento productivo, y en función de su viabilidad se proporciona el apoyo. En el año 2002 fueron concluidas las instalaciones de las naves industriales en San Miguelito y en Colón.

Jóvenes (PROCAJOVEN), compuesto por dos modalidades: Inserción Laboral y Transición al Trabajo.

La modalidad de Inserción Laboral tiene como objetivo incrementar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes desempleados por medio del desarrollo de competencias básicas (DCB) y de la adquisición de conocimientos y destrezas para la ejecución de una función u oficio en una empresa. Es un novedoso programa que alienta la participación de las OCA en servicios de intermediación y capacitación laboral. Las OCA son responsables de detectar vacantes en las empresas, colaborar en la selección del personal, proporcionar capacitación técnica, colaborar y monitorear la capacitación en planta y contribuir a la inserción laboral de los participantes en el programa. El costo unitario de la capacitación de la modalidad de Inserción Laboral, asciende a US \$ 203.00, por 270 horas de capacitación. La capacitación está dividida en 150 horas para el DCB y 120 horas de capacitación técnica dirigida al puesto de trabajo. Adicionalmente los alumnos reciben 172 horas de capacitación en planta, desarrollada con base en un programa acordado con el empresario y básicamente proporcionada por la empresa; el capacitando es candidato a ocupar el puesto vacante. El Programa también considera el pago a la OCA de un bono de 20% sobre los costos de la capacitación por cada joven que es contratado formalmente al terminar la capacitación. Se proporciona a los jóvenes una ayuda económica de US \$ 85.00, por mes durante el periodo de capacitación.

La modalidad de Inserción Laboral tiene varios aspectos positivos, por un lado, vincula directamente a la capacitación con un puesto de trabajo por lo que asegura la pertinencia de los contenidos y eleva las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes, por otro lado, acerca a los OCA a las necesidades concretas del mercado de trabajo y al desarrollo de contenidos de capacitación directamente vinculados con el mundo del trabajo.

La modalidad de Transición al Trabajo, tiene como antecedente el Programa de Jóvenes de Primer Trabajo (JPT), administrado por la GDCAL y financiado exclusivamente con fondos del Gobierno de Panamá. El programa JPT se ha ejecutado desde el año 2000, está dirigido a promover la inserción laboral de jóvenes, no mayores de 23 años, egresados de los sistemas de educación profesional, técnica y secundaria, por medio del desarrollo de destrezas, habilidades y conductas socio-laborales acordes con el mercado de trabajo y proporcionando experiencia práctica para facilitar la inserción laboral. En el año 2000 el programa benefició alrededor de 8 mil jóvenes, sin embargo, en el 2002 sólo ejerció 60% de los recursos del primer año.

El periodo de los cursos variaba de acuerdo con la opción en la que se recibía capacitación. En la vertiente de empleado, la capacitación teórica y práctica llevaba 12 semanas. En la vertiente de cuenta propia, la capacitación se desarrollaba en 20.5 semanas. El Programa JPT proporcionaba a los jóvenes, durante el periodo de capacitación, un estipendio económico para sufragar sus gastos de transporte y merienda en cada jornada de 4 horas, los montos del estipendio económico variaban de acuerdo con la fase y condiciones en las cuales se desarrollaba la capacitación.

En el diseño del PROCAJOVEN fue considerado que paulatinamente el Programa JPT fuera asimilado en una nueva modalidad denominada Transición al Trabajo, sin embargo,

hasta la fecha la integración del Programa JPT y la modalidad de Transición al Trabajo no se ha realizado. El objetivo de esta última modalidad es apoyar la elección profesional de los jóvenes que egresan de la educación media, por medio de orientación ocupacional, el desarrollo de competencias laborales básicas, la dotación de herramientas para realizar una búsqueda exitosa de empleo, el análisis de las posibilidades de ocupación e ingresos en carreras y el desarrollo de prácticas laborales en el área profesional de su interés.

En la modalidad de Transición al Trabajo el costo de la capacitación por joven es US \$115.00 por 150 horas de capacitación para el desarrollo de competencias básicas, una vez concluida los jóvenes desarrollan prácticas laborales durante 344 horas.

El PROCAJOVEN inició operaciones en el año 2003 y hasta finales del 2004 había atendido a poco más de dos mil jóvenes, sin embargo la inserción laboral al finalizar la capacitación fue de 55% y menos del 10% se conservan empleados (Flores, 2004). La baja eficiencia en la inserción laboral se debe a que existe una inercia en la administración del Programa heredada del PROCAJD y no se han afinado los mecanismos de identificación de vacantes y capacitación dirigida al puesto.

Capacitación en planta

En el marco del PROCEED se desarrolló el componente de Capacitación Vinculada con la Empresa (PROCAVE), diseñado para estimular la inversión en capacitación de los trabajadores activos; proporcionando apoyo económico y orientación a la empresa en la selección y definición de contenidos de la capacitación. Desafortunadamente el Programa no fue ejecutado de acuerdo con su diseño, y se circunscribió a financiar la mitad de los costos de capacitación de las empresas atendidas por el Programa.

En el periodo 1999 a 2001, el PROCAVE benefició a 59 empresas y un total de 4,363 trabajadores. El apoyo por empresa fue US \$5,018.00 que sumado a la aportación de la empresa eleva el promedio de inversión por empresa a US \$10,036.00; la inversión por trabajador fue US \$ 135.72, ambas cifras quedaron por debajo de los límites máximos previstos en el diseño del Programa US \$ 14.000.00 por empresa y US \$ 500.00 por trabajador. No se cuenta con información sobre la totalidad de los cursos y la duración en horas, sin embargo se conoce que fueron financiados cursos desde un día hasta ocho meses de duración. Con respecto al costo por hora de capacitación, la información que proporciona la Evaluación del Proyecto en dos temas de capacitación, Ventas y Actitud-Hábitos, el costo por hora trabajador varía de US \$ 1.00 hasta US \$ 50.00 (Kappaz, 2002b).

El PROCAVE tuvo dificultades para iniciar operaciones y no se apegó al diseño original, lo que dificultó su implementación. No fue alcanzada la meta de atender 300 empresas, en cambio las metas de trabajadores (2,000) fueron ampliamente superadas. El esquema de asignación de los apoyos implicaba que el empresario debía aportar todo el gasto en capacitación y obtener el reembolso del 50%, lo que generaba una presión financiera para las empresas pues, no sólo debían tener los recursos suficientes para cubrir la totalidad del gasto, sino que, por lo complicado y dilatado trámite de pago, la empresa debía esperar varios meses para recuperar la mitad de lo invertido. Esta situación privilegió la participación de las empresas grandes, y en detrimento de las pequeñas.

Estas limitantes fueron tomadas en cuenta en el diseño del Programa de Capacitación de Trabajadores Activos en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROCAMYPE), Programa que forma parte del PADSCE, actualmente en ejecución. El objetivo del PROCAMYPE es incrementar la productividad y el nivel de calificación del trabajador activo y elevar la pertinencia de la inversión en capacitación para la propia empresa. El Programa proporciona: a) apoyo en asistencia técnica para realizar un diagnóstico de necesidades de capacitación; b) una vez definido el plan de capacitación, se proporciona apoyo para el pago de la capacitación hasta US \$ 50.00 por hora de capacitación y hasta 100 horas de capacitación en cada año calendario; y c) el apoyo de capacitación se proporciona para todo el personal de las empresas, incluyendo personal administrativo y gerencial.

El PROCAMYPE es administrado por el Consejo del Sector Privado para la Atención de la Educación (COSPAE), con base en un acuerdo de derivación de fondos del MITRADEL. COSPAE es una institución creada y liderada por el sector privado, con amplio reconocimiento empresarial; lo que ha facilitado la vinculación, elevado la confianza del sector privado en el Programa y contribuido a su correcta ejecución. El MITRADEL mantiene la orientación normativa y realiza el seguimiento y evaluación de las actividades del Programa.

El PROCAMYPE inició operaciones en el 2003 y se encuentra a mitad de camino de sus operaciones, ha capacitado a 550 trabajadores de 178 empresas, en las que se ha registrado cambios positivos en el desempeño de las mismas, asociados a la capacitación.

Las actividades conjuntas del MITRADEL y las organizaciones del sector privado en materia de capacitación, no sólo han alentado una mayor participación financiera de empresas, sino también han alentado cambios legislativos. La nueva Ley 49 del 18 de septiembre de 2002, modifica la distribución de la asignación de los impuestos recabados por medio del Seguro Educativo, abriendo un nuevo concepto de Capacitación y Educación Continua al Recurso Humano del Sector Privado, al que se dedica 3% del 73% recaudado por dicho seguro. Los recursos son concentrados por el MITRADEL y también son ejercidos por el COSPAE, a través del Programa PRODUCE, el cual tiene un esquema de intervención similar al PROCAMYPE, pero la capacitación que se proporciona es de corte genérico y se entrega a grupos de empresas por medio de los gremios empresariales. Los cambios en la asignación del Seguro Educativo, elevan la asignación de recursos destinados a la capacitación laboral y, es probable, que aumenten en el futuro lo que permitirá sustituir las fuentes de financiamiento externas de las PAMT por recursos generados en el país.

3.4.5. Formación profesional

El Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) fue creado por la Ley 18 del 29 de septiembre de 1983, en la que se indica que es función del Instituto “propiciar el desarrollo técnico del trabajador sin descuidar los aspectos económico, social, cultural y humano, de conformidad con sus aptitudes y las posibilidades de empleo y ocupaciones productivas que requiera el proceso de desarrollo nacional”.

El INAFORP está constituido por: a) la Comisión Nacional, órgano que define políticas y toma decisiones; b) la Dirección Nacional, que desempeña la función ejecutiva; y c) las Unidades Operativas del Instituto. La Comisión Nacional tiene la responsabilidad de formular los planes de trabajo anuales del INAFORP y controla su realización; la Comisión está constituida por el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien preside; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Educación; el Ministro de Comercio e Industria; tres representantes de los empleadores; tres representantes de los trabajadores; tres artesanos en ejercicio e independientes; y, tres productores agropecuarios.

La Comisión Nacional tiene amplias funciones, entre las que destacan: a) Fijar la política y prioridades de formación profesional del Instituto, así como promover, coordinar y normar las actividades que desarrolle; b) Discutir y aprobar el proyecto de presupuesto, el Reglamento Interno, las Estructura Organizativa, contratar los servicios de auditoría externa y evaluar periódicamente el funcionamiento y resultados del Instituto. Además la Comisión Nacional cuenta con un organismo asesor y consultivo en educación y formación profesional, integrado por especialistas en la materia.

La complicada designación de los representantes y el hecho de que reciban remuneración por pertenecer a la Comisión Nacional contribuye a que los cambios sean poco frecuentes, con excepción de los representantes gubernamentales, pues los desempeñan los Ministros en turno. Esta situación y las amplias funciones que tiene el Director del Instituto, han generado cierta rigidez al cambio institucional, tanto en los aspectos docentes como en la gestión administrativa.

El Instituto cuenta con 16 Centros de Formación en donde se proporciona la mayor parte de la instrucción, aunque también se hace por medio de acciones móviles y, en mucha menor medida, en las empresas. La plantilla fija del Instituto asciende a 363 personas, de las cuales 170 son instructores (46.8%) y 193 (53.2%) administrativos y de apoyo; si se considera al personal eventual, la plantilla asciende a 619 docentes (49.2%) y 599 empleados en labores administrativas (50.8).

El presupuesto del Instituto, proviene del Impuesto denominado Seguro Educativo, por lo que los recursos son proporcionados al Instituto conforme son recaudados, lo que dificulta la planeación y ejecución de las actividades, pues la entrega puede retrasarse varios meses y existen continuas modificaciones a los ingresos esperados, esta situación fuera del alcance del Instituto, también impone restricciones en la prestación de sus servicios.

El Seguro Educativo se basa en el Decreto de Gabinete 168 de 1971, modificado en 1987 y el 18 de septiembre de 2002⁶¹. El seguro educativo se integra con las contribuciones provenientes de: 1.5% de los salarios básicos pagados, aportado por los patronos; 1.25% de los salarios básicos recibidos, aportado por los empleados del sector público y privado; y 2.75% de los ingresos anuales, sujetos al impuesto sobre la renta, declarados por los trabajadores independientes. El fondo constituido por las aportaciones se destina en las proporciones y los fines educativos siguientes:

⁶¹ Asamblea Legislativa. Ley 49 del 18 de Septiembre de 2002.

- 27% al Ministerio de Educación para sufragar los gastos de los colegios y escuelas oficiales del primer nivel de enseñanza o educación básica general y del segundo nivel de enseñanza o educación media
- el 73% restante se distribuye en las siguientes proporciones a los fines que se señalan:
 - 14% Formación profesional
 - 5% Educación sindical
 - 5% Educación Cooperativa
 - 6.5% Educación agropecuaria
 - 6% Radio y televisión educativa
 - 58% Programa de becas y préstamos educativos
 - 3% Capacitación y educación continua al recurso humano del sector privado
 - 1% Capacitación gremial docente
 - 1.5% Educación dual del sector privado

La nueva Ley registra cambios importantes en las proporciones del 73% del Seguro Educativo, resaltan las siguientes en el ámbito de la Formación Profesional y la Capacitación:

- la proporción del impuesto asignada al INAFORP se reduce de 15 a 14%;
- el INAFORP recibe 1.5% dedicado exclusivamente a la Educación Dual del Sector Privado, pero parte de los recursos serán transferidos al COSPAE que se encarga de administrar el Sistema de Formación Profesional Dual;
- el MITRADEL recibe 3.0% de los recursos recabados, destinados a la capacitación y educación continua de los recursos humanos del sector privado, pero son trasladados al COSPAE.

La modificación en la distribución del Seguro Educativo y cambios en la administración de los recursos, abre nuevos espacios de colaboración entre el gobierno y el sector privado para mejorar la pertinencia de la capacitación y su acercamiento a los trabajadores activos en las empresas.

En el siguiente cuadro se muestran los recursos asignados al INAFORP a lo largo de los años 90 y en los primeros de esta década.

Cuadro 3.4.4.

Presupuesto anual del INAFORP (miles de US dólares)												
1992-2003												
Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Asignado (final)	7,783	8,784	8,849	8,573	7,743	8,606	8,318	9,470	11,497	10,439	10,456	7,971
Ejecutado	3,907	5,919	6,188	7,045	6,307	7,246	7,419	7,105	10,588	9,557	8,766	
% de ejecución	50.2%	67.4%	69.9%	82.2%	81.5%	84.2%	89.2%	75.0%	92.1%	91.6%	83.8%	
% de crec. Modif.		12.9	0.7	-3.1	-9.7	11.1	-3.3	13.8	21.4	-9.2	0.2	-23.8
% de crec. Ejec.		51.5	4.5	13.8	-10.5	14.9	2.4	-4.2	49.0	-9.7	-8.3	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El presupuesto del INAFORP registró un crecimiento, con diversos altibajos, entre 1992 y el año 2000, sin embargo, a partir de ese año el presupuesto se ha reducido constantemente, en el año 2003, casi vuelve al nivel de 1992. El nivel de ejecución ha mejorado en los años recientes comparado con el nivel de 1992 (50.2%), sin embargo, en el 2002 no fue ejercido 16% del presupuesto.

El costo por egresado se ha reducido entre 1991 y 2001 a más de la mitad, periodo durante el cual se ha registrado un considerable aumento en el número de egresados. En tanto el presupuesto se incrementó en 2.5 veces en el periodo citado, el número de egresados lo hizo en 6.2 veces, el aumento de la matrícula ha sido respaldado por un constante nivel de inversión que ha fluctuado entre 34.5% del presupuesto total en 1993, nivel más alto registrado, hasta 7.3% en 1998, nivel más bajo, con una inversión acumulada entre 1993 y 2001 de más de 13.5 millones de dólares.

Cuadro 3.4.5.

Presupuesto del INAFORP					
Años	Presupuesto	Funcionamiento	Inversión	Egresados	Costo por egresado US
1991	3,851,000	3,851,000		3862	997.15
1992	3,969,000	3,969,000		7148	555.26
1993	5,919,000	3,879,136	2,039,864	9,564	618.88
1994	8,849,552	6,109,172	2,740,380	9,015	981.65
1995	7,044,959	5,783,136	1,261,396	11,406	617.65
1996	6,307,000	5,844,463	462,537	13,645	462.22
1997	7,243,000	6,273,544	969,456	15,041	481.55
1998	7,418,000	6,874,111	543,889	19,761	375.39
1999	7,105,000	6,136,077	968,923	16,808	422.72
2000	10,702,000	7,566,275	3,135,725	20,919	511.59
2001	9,540,000	8,121,303	1,418,697	23,761	401.50

FUENTE: INAFORP

No obstante, el alto nivel de inversión, la eficiencia terminal del Instituto es 82.1% (18.4 alumnos matriculados por curso y 15.1 egresados); los cursos tienen una duración promedio de 226 horas (casi la mitad de los cursos PROCAJOVEN en la modalidad Inserción Laboral); el costo por egresado en 2001 fue de US \$401.50, en tanto que en el PROCAJOVEN es US \$ 351.00. Los datos anteriores indican que el costo de la capacitación impartida por el Instituto es alta y con una menor duración con respecto al Programa administrado por el MITRADEL. Desafortunadamente el INAFORP no cuenta con un sistema de seguimiento de egresados y no es posible evaluar si los mayores costos de la capacitación se traducen también en un mayor nivel de inserción laboral que en los Programas del Ministerio.

En el futuro inmediato el Instituto, el gobierno y los sectores productivos panameños, deberán enfrentar el reto de la reforma del Instituto, cuyo contenido confrontará las posiciones de privilegiar en su mandato las funciones de regulador de la formación profesional más que la provisión directa de servicios; hasta el momento los empresarios han

manifestado su preocupación porque la capacitación del Instituto no responde a sus necesidades, pues sus programas son rígidos, no actualizados y los horarios y esquemas de entrega de los servicios son poco accesibles a las empresas y sus trabajadores, lo que ha contribuido a realizar las modificaciones comentadas en la distribución del Seguro Educativo, ya comentadas⁶².

La presión por mejorar los servicios y quizá con el interés de evitar una reforma de mayores proporciones en el Instituto, sus autoridades han buscado alternativas en el esquema de formación que les permita acercarse a las necesidades del sector productivo y a mejorar la calidad de los servicios; durante el periodo 2002-2004 el INAFORP ha incursionado en: a) enfoques de formación y evaluación basados en normas de competencia laboral; b) implementar un sistema de aseguramiento de la calidad de sus servicios; y c) investigar los avances en formación en otros organismos similares internacionales.

La decisión sobre el curso que tomarán los cambios en el INAFORP ahora depende de gobierno que tomó posesión en septiembre del 2004 y de los acuerdos que logre establecer con el sector privado y las organizaciones de trabajadores⁶³.

3.4.6. Competencia laboral.

Se ha comentado anteriormente que la FUNTRAB, empresarios y trabajadores de los sectores Construcción, Marítimo, Turismo e Informática, desarrollan el Proyecto Piloto de Apoyo al Desarrollo de Competencias Laborales, con el apoyo del MITRADEL y el FOMIN. Este Proyecto apoya la instalación y funcionamiento de Comités Sectoriales de Normalización y Certificación de Competencia Laboral y la constitución de Grupos Técnicos para elaborar normas técnicas de competencia laboral (NTCL) de las funciones productivas más demandadas en el país. Los Comités también contribuirán a identificar y establecer Organismos de Certificación.

El Proyecto es un paso importante en el país para lograr un mayor acercamiento y pertinencia de la capacitación a las necesidades de los sectores productivos, pues las NTCL que emitan los Comités, describirán los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por la industria, y serán un referente directo para las instituciones de capacitación, privadas y públicas, del país. La certificación de la competencia laboral, será realizada por un organismo independiente de quien elabora las normas y capacita, y asegurará la calidad de la evaluación y que sólo se emitan certificados cuando los individuos posean la competencia laboral que define la norma, independientemente de la forma en que haya sido adquirida, proporcionando a los trabajadores que nunca han recibido educación y capacitación formal, un reconocimiento a sus competencias acumuladas durante su vida laboral.

⁶² A pesar de ello los empresarios prefieren contratar a los egresados del INAFORP antes que a los del sistema educativo técnico del país.

⁶³ El INAFORP fue reestructurado por medio del Decreto Ley número 8 del 15 de febrero de 2006, cambió su nombre a Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

Se pretende que el Sistema de Competencia Laboral sirva de instrumento para contribuir a la reforma del sistema de capacitación del país y logre privilegiar aquellas instituciones que demuestren mayores tasas de certificación de sus egresados, contribuyendo a orientar a las empresas, trabajadores y población en general, hacia aquellas instituciones que demuestren mejores resultados. Asimismo, se busca que el Sistema contribuya a que las empresas cuenten con instrumentos pertinentes para mejorar los contenidos de la capacitación interna y para comprar servicios, mejorar sus esquemas y reducir costos de contratación.

A diferencia de otros esfuerzos en el área Centro Americana, el Proyecto de Competencia Laboral de Panamá está basado y cuenta con el soporte de los sectores privado y de los trabajadores, asimismo el MITRADEL lo apoya económicamente y proporciona soporte normativo. El INAFORP se ha interesado en el Proyecto y en utilizar las NTCL para mejorar su vinculación con el sector productivo, los contenidos y la pertinencia de sus programas de capacitación.

La experiencia panameña puede convertirse en un ejemplo para Centroamérica, en la medida que la ejecución del Proyecto está en manos de una organización única en su género en la región, que cuenta con el respaldo empresarial y de los trabajadores, lo que proporciona al Proyecto el soporte indispensable de los sectores productivos, y facilitará que las NTCL sean reconocidas como referentes pertinentes de la competencia laboral de los trabajadores. El Proyecto tiene como reto implantar el Sistema en los cuatro sectores antes citados, si esto se logra es probable que el Sistema se extienda hacia otros sectores y logre fuentes adicionales de financiamiento.

3.5. Nicaragua

3.5.1. Situación reciente del Empleo

Nicaragua es uno de los países más pobres del continente Americano, con un producto per cápita de 420 dólares, el más bajo de la región centroamericana, aproximadamente la mitad de su población se encuentra en condiciones de pobreza y 19% en la pobreza extrema. La deuda externa es de las más altas en términos relativos.⁶⁴

Entre 1993 y 2001 la población total creció a una tasa media anual de 6.1% quizá la más alta del continente, lo que significó en términos absolutos un aumento de casi dos millones de personas; el crecimiento anual de la PEA en ese periodo fue de 9.0%, en 2001, la PEA sumó 2,027,025 personas⁶⁵.

Cuadro 3.5.1.
MERCADO DE TRABAJO 1993, 2001
PRINCIPALES INDICADORES DE LA PEA

INDICADOR	1993	2001
	TOTAL	TOTAL
1. POBLACIÓN TOTAL	3,251,655	5,205,023
Hombres	1,595,088	2,562,315
Mujeres	1,656,647	2,642,708
2. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (10 AÑOS Y MÁS)	2,278,386	3,841,510
Hombres	1,095,384	1,876,706
Mujeres	1,183,032	1,964,804
3. PEA	1,017,777	2,027,025
Hombres	674,277	1,314,831
Mujeres	343,500	712,194
TASA NETA DE PARTICIPACIÓN	44.7	52.8
Hombres	61.6	70.1
Mujeres	29.0	36.2
4. POBLACIÓN OCUPADA	910,016	1,956,251
Hombres	600,865	1,272,322
Mujeres	309,151	683,929
5. POBLACIÓN DESOCUPADA	107,761	70,774
Hombres	73,412	42,509
Mujeres	34,349	28,265
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	10.6	3.5
Hombres	10.9	3.2
Mujeres	10.0	4.0
6. TASA DE CONDICIONES CRÍTICAS DE OCUPACIÓN*	20.6	32.3
Hombres	19.8	33.3
Mujeres	22.2	29.7

* Estimadas con base en la información de la Encuesta de Hogares, utilizando el mismo criterio al empleado por el INEGI en México, esto es, la TCCO es la proporción de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas por semana por razones de mercado y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta 2 salarios mínimos, o la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo. Sin embargo, en el caso de Nicaragua no fue posible incluir a las personas que trabajaron menos de 35 horas, ya que la Encuesta de Hogares no especifica la razón de haber trabajado menos de 35 años, por lo que la TCCO podría ser mayor.

Fuente: Elaborado con base en información de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua, correspondientes a febrero-junio de 1993 y abril de 2001.

⁶⁴ World Bank, *World Bank Indicators 2000*, Washington, 2001, y World Bank, *Country Brief: Nicaragua*, Washington, mayo de 1999, así como Brachowicz, Ladislao, *Nicaragua. Situación económica y perspectivas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Octubre de 2002.

⁶⁵ Las tasas presentan crecimientos dramáticos que pueden deberse a un sub registro de la encuesta de 1993.

Entre 1993 y 2001, la tasa neta de participación masculina se incrementó 8.5 puntos; en cambio, la femenina lo hizo en 7.2 puntos, situación que se diferencia de otros países en la región, pues por lo regular en años recientes, las tasas de participación de las mujeres han aumentado más aceleradamente que las de varones.

El desempleo fue particularmente alto al inicio de la década de los noventa, con una tendencia a disminuir, hasta llegar a 3.5% en 2001, en este año el desempleo es mayor entre las mujeres que entre los hombres, revirtiéndose la situación que prevalecía al inicio de los noventa, en la que el desempleo era superior entre los hombres.

Si bien la tasa de desempleo abierto disminuyó entre 1993 y 2001, aumentó significativamente la tasa de condiciones críticas de ocupación. Esta tasa pasó de 20.6% en 1993 a 32.3% en 2001, un incremento de 12 puntos en sólo ocho años, dato que refleja el deterioro del mercado laboral.

Otra problemática del país, es el bajo nivel educativo de la población, serio obstáculo para mejorar la situación laboral. En 1993, los años promedio de escolaridad de la población de cinco años y más fue de 3.7 años, promedio bajo en comparación con otros países de la región. En el 2001, los datos de escolaridad registran una leve mejoría, 4.5 años para el total de población, 4.3 años en los hombres y 4.7 años en las mujeres.

La escolaridad promedio de la PEA es superior a la del total de la población, 5.6 años en 2001. La escolaridad de las mujeres ocupadas es 6.6 años, superior a la masculina, que alcanza 4.9 años. La escolaridad de la población desocupada en 2001 alcanza 7.4 años en hombres y 8.8 años en mujeres, datos que responden al patrón del desempleo.

Cuadro 3.5.2.
ESCOLARIDAD DE LA PEA

INDICADOR	1993	2001
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA	5.01	5.61
Hombres	4.61	5.04
Mujeres	5.80	6.67
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA OCUPADA	4.91	5.53
Hombres	4.45	4.96
Mujeres	5.80	6.58
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA DESOCUPADA	5.81	8.0
Hombres	5.81	7.44
Mujeres	5.81	8.83

Fuente: Elaborado con base en información de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua, correspondientes a febrero-junio de 1993 y abril de 2001.

Nicaragua es uno de los pocos países del área en que es posible obtener datos sobre capacitación de la fuerza de trabajo. Los datos de la Encuesta de Hogares indican que en el año 2001, 10.6% de la población ocupada tenía capacitación; 53% hombres y 47% mujeres. Lo que indica que las mujeres ocupadas han recibido, en términos relativos, más capacitación que los hombres, dado el porcentaje que representan entre los ocupados.

En resumen, el mercado de trabajo de Nicaragua se caracteriza por bajas tasas de actividad económica globales; en la década de los noventa se redujo la tasa de desempleo, sin embargo éste sigue afectando más a los jóvenes y las mujeres; en cambio las tasas de condiciones críticas de ocupación han aumentado; y se mantienen los bajos niveles de escolaridad de la población activa y ocupada. Es Nicaragua el país que presenta las condiciones de empleo más precarias en toda la región.

3.5.2. Políticas Activas de Mercado de Trabajo

El Ministerio del Trabajo (MINTRAB) tiene entre sus funciones proponer, coordinar y ejecutar políticas en materia de cooperativas, empleo, salarios, higiene y seguridad ocupacional, así como formular la política de formación técnica y capacitación de la fuerza laboral⁶⁶.

Las políticas relacionadas directamente con el empleo, la intermediación y la capacitación laboral son ejercidas por la Dirección General de Empleo y Salario (DGES) del MINTRAB que tiene a su cargo, entre otras funciones:

- Planear, dirigir, coordinar y evaluar la aplicación de las políticas de empleo, salario y análisis ocupacional.
- Estudiar y analizar el comportamiento salarial, así como dirigir, coordinar y formular las encuestas a hogares para la medición del empleo en el ámbito nacional.
- Dirigir y coordinar la ejecución de convenios de migración de mano de obra.
- Coordinar el servicio público de empleo y regular el funcionamiento de las agencias privadas de colocación.
- Coordinar actividades con el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) en:
 - Programas especiales de inserción laboral de personas con discapacidad y mujeres desempleadas;
 - promover la certificación ocupacional de trabajadores empíricos; y
 - Proporcionar servicios de apoyo a microempresas.

La DGES se integra por la Dirección de Empleo, a cuyo cargo que se encuentra el servicio público de empleo; la Dirección de Productividad y Salario y la Dirección de Análisis Ocupacional. El Presupuesto del MINTRAB en 2003 fue de 2.9 millones de dólares, sin embargo el destinado a Empleo y Salarios fue de sólo 93 mil dólares, empleado principalmente al levantamiento de las encuestas de hogares y establecimientos; a estudios sobre salarios, productividad y empleo. En materia del Servicio Público de Empleo (SPE) el presupuesto de 2003 no especifica recursos ni metas.

El SPE sólo cuenta con 13 empleados en todo el país, cinco en Managua y ocho en el interior; atiende aproximadamente a tres mil solicitantes de empleo al año y tiene aproximadamente una cartera de 160 empresas cliente de las cuales registra regularmente sus vacantes. Los servicios de vinculación laboral se proporcionan en forma tradicional y,

⁶⁶ Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, 27 de marzo de 1998, y Reglamento a la Ley No. 290, 30 de octubre de 1998, Managua.

semanalmente, se difunden ofertas de empleo por la radio. La información de vacantes y solicitantes de empleo es registrada en sistemas informatizados, no obstante, la oficina de empleo sólo cuenta con tres computadoras no integradas en red.

La DGES estima que existen alrededor de 10 agencias privadas, pero no son registradas por el SPE; tampoco existe intercambio de información entre el SPE y las agencias privadas. En el país funcionan algunas bolsas electrónicas de trabajo por Internet, dirigidas principalmente a los segmentos profesionales del mercado laboral.

El INATEC recientemente ha introducido un servicio de bolsa electrónica por Internet. La bolsa de trabajo se dirige a los empleadores para contactar técnicos calificados en las 26 especialidades que imparte el Instituto. La bolsa de trabajo electrónica se alimenta con los datos de los egresados de los Centros de Formación Profesional del INATEC, también es accesible a los desempleados abiertos los que pueden ingresar su currículum en las oficinas centrales del INATEC.

3.5.3. Educación y formación técnica

Las actividades principales en materia de formación profesional, capacitación y educación técnica, son realizadas por el INATEC, institución creada en 1991 con el fin de administrar, organizar, planificar, controlar y evaluar las actividades de los Sistemas Nacionales de Capacitación y Educación Técnica. En el INATEC se fusionaron la Dirección General de Educación Técnica, que formaba parte del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, y el Sistema Nacional de Capacitación, adscrito al MINTRAB. El Instituto es un organismo descentralizado, sectorizado en el MINTRAB.

El INATEC tiene como funciones principales definir las políticas nacionales de formación profesional, tanto en educación técnica como en capacitación profesional; y administrar, organizar, planificar, ejecutar, controlar y evaluar las actividades del subsistema de formación profesional.

El INATEC se financia con un impuesto, a todos los empleadores, del 2% sobre la nómina salarial, y con las asignaciones anuales del Presupuesto General de Gastos destinadas a los sistemas educativos. En la década de los noventa el presupuesto del INATEC registró un crecimiento acelerado: de 2.2 millones de dólares en 1991, a 12.4 en 2002. En el 2003, el presupuesto consolidado ascendió a 14.4 millones de dólares; 86.0% derivado del impuesto a la nómina.

El INATEC tiene también como atribuciones: a) ejecutar programas dirigidos a personas mayores de 14 años y a grupos especiales de la población, con el fin de formarlos para ejercer un empleo técnico, adaptarse a uno nuevo y mejorar su calificación técnica; b) crear y ejecutar programas especiales de atención a la mujer, desempleados y minusválidos; y c) desarrollar programas de capacitación en apoyo a cooperativas y pequeñas microempresas.

Asimismo, el INATEC es el encargado de autorizar, registrar la apertura y supervisar el funcionamiento de Centros, Institutos, Escuelas y Politécnicos, públicos y privados; para el

efecto cuenta con un proceso formalizado de acreditación de instituciones, programas, cuerpo docente y equipamiento. Se tienen acreditados 297 centros privados y 37 estatales.

El INATEC es dirigido por un Consejo Directivo, integrado de forma tripartita por cuatro miembros del sector público: Ministros del Trabajo, que actúa como Presidente del Consejo; de Educación, Cultura y Deportes; de Hacienda y Crédito Público; y de Fomento, Industria y Comercio; dos miembros del sector privado y dos de los trabajadores. El peso del sector privado en el Consejo Directivo es menor en proporción a los recursos que aporta para el sostenimiento del Instituto.

La oferta de educación técnica del INATEC incluye el nivel Técnico Básico Rural, Técnico Medio y Bachillerato Técnico. La enseñanza-aprendizaje se realiza principalmente por medio de formación presencial, aunque también se utiliza la formación a distancia especialmente en el sector agropecuario-forestal, y la formación dual en la industria y la construcción.

En el área de formación profesional imparte las modalidades: Formación inicial (Aprendizaje, Habilitación y Rehabilitación); Formación complementaria (Especialización y Actualización); Formación de técnicos básicos; y Formación de técnicos medios. Además, el INATEC coordina acciones y supervisa la gestión de los centros de formación profesional privados, financia total o parcialmente acciones de capacitación, y asesora la formación impartida por empresas y centros privados.

El INATEC ha tenido fluctuaciones importantes en su matrícula de educación técnica, en 1992 registro a 19,667 alumnos; en 1995 a 12,116 y en el año 2000 a 15,812 alumnos.

Cuadro 3.5.3.

INATEC. COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN TÉCNICA, 1991-2000

SECTOR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGROPECUARIO-FORESTAL	2,449	2,256	1,930	1,879	1,648	1,268	1,051	1,024	1,086	1,529
INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN	3,299	3,332	2,526	2,260	2,122	2,270	2,119	2,159	2,426	2,538
COMERCIO Y SERVICIO	11,211	14,079	10,786	10,741	8,346	9,303	9,755	10,214	10,283	11,745
TOTAL	16,959	19,667	15,242	14,880	12,116	12,841	12,925	13,397	13,795	15,812

Fuente: INATEC, Boletín Estadístico de Formación Profesional, Managua, marzo de 2001.

En cambio, en materia de capacitación, el INATEC ha tenido una expansión considerable, de 1,514 cursos con 24,999 participantes en 1991 a 8,314 cursos con 58,542 participantes en 2001. Gran parte de la capacitación en la segunda mitad de los noventa está asociada a la recalificación de la población desmilitarizada.

En el 2000 el INATEC atendió a 1,779 empresas, capacitando a 27,343 de sus trabajadores por medio de 9,601 cursos, esta cifra representa una caída significativa con relación a 1999; en ese año alcanzó el máximo de atención a empresas con 35,014 capacitados.

Cuadro 3.5.4.
INATEC. COMPORTAMIENTO DE LA ATENCIÓN EN CAPACITACIÓN, 1991-2001
CURSOS

UNIDAD EJECUTORA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
CENTROS FIJOS	206	137	292	192	277	409	477	467	405	413	391	3,666
EMPRESAS	311	214	187	389	866	1,374	4,251	7,252	8,894	9,601	6,158	39,497
CENTROS PRIVADOS DE CAPACITACIÓN	911	729	904	599	318	365	163	74	221	288	415	4,987
CENTROS TÉCNICOS CON CAPACITACIÓN	-	-	14	30	113	299	349	353	346	366	419	2,289
PROGRAMAS ESPECIALES	24	252	224	214	230	327	394	263	468	728	743	3,867
CAPACITACIÓN INTERNA	62	145	126	135	210	172	156	176	50	42	185	1,459
AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS	-	-	-	2	11	3	7	4	5	5	3	40
TOTAL	1,514	1,477	1,747	1,561	2,025	2,949	5,797	8,589	10,389	11,443	8,314	55,805

Fuente: INATEC, Dirección de Planeación, Comportamiento histórico de la atención en capacitación, cursos y participantes por unidades ejecutoras, 1991-2001, Managua, 2003.

Cuadro 3.5.5.
COMPORTAMIENTO DE LA ATENCIÓN EN CAPACITACIÓN, 1991-2001
PARTICIPANTES

UNIDAD EJECUTORA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
CENTROS FIJOS	3,140	2,475	5,937	3,713	5,250	6,383	6,665	8,318	7,074	7,636	7,166	63,757
EMPRESAS	5,454	4,878	3,823	6,886	9,409	9,079	27,340	31,870	35,014	27,343	20,177	181,273
CENTROS PRIVADOS DE CAPACITACIÓN	14,641	12,720	16,883	8,742	5,163	6,460	5,153	1,806	3,947	4,043	6,970	86,528
CENTROS TÉCNICOS CON CAPACITACIÓN	-	-	347	611	2,295	5,898	8,170	7,773	7,506	7,641	8,611	48,852
PROGRAMAS ESPECIALES	305	5,619	4,794	3,865	5,188	6,298	6,931	4,993	8,485	12,772	14,251	73,501
CAPACITACIÓN INTERNA	1,459	2,226	2,144	1,852	2,876	1,988	1,551	1,192	116	1,523	1,266	18,193
AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS	-	-	-	585	270	100	306	307	266	250	101	2,185
TOTAL	24,999	27,918	33,928	26,252	30,451	36,206	56,116	56,259	62,408	61,208	58,542	474,289

Fuente: INATEC, Dirección de Planeación, Comportamiento histórico de la atención en capacitación, cursos y participantes por unidades ejecutoras, 1991-2001, Managua, 2003.

En los datos al cierre de 2002, el INATEC reportó 6,833 cursos a empresas, con 25,800 participantes. En el número total de personas capacitadas en ese año fue de 50,240, si se incluye la capacitación proporcionada en los programas especiales para jóvenes (20,350 capacitados) y otros grupos vulnerables de población (3,958). Cabe agregar que la atención a empresas está altamente concentrada geográficamente en Managua, Chinandega y León.

De acuerdo con un estudio (INATEC, 2001) el costo promedio por alumno en educación técnica en 2001 fue de US \$386.00, 3.8% superior al registrado en 2000; sin embargo, el costo se incrementa a US \$475.5 por alumno, si se consideran los gastos de la Administración Central-INATEC. El gasto administrativo representa más de 20% del costo unitario de la formación.

En la esfera de la capacitación, los costos promedio por alumnos fueron de US \$106.26 en el año 2000 y de US \$ 126.79 en 2001; como puede apreciarse el incremento entre los dos años fue 19.3%, cifra muy superior al incremento del costo unitario en educación técnica. El incremento en los costos está disminuyendo la cobertura, aun cuando, como se ha indicado el presupuesto del Instituto ha ido en aumento en los últimos años. El aumento en los costos, las dificultades para hacer uso de los recursos en capacitación y la falta de estudios que muestren el impacto en la inserción y desempeño laboral de los trabajadores,

alimentan las reservas sobre la pertinencia y eficacia de la formación que imparte el Instituto.

Las aportaciones de las empresas al INATEC están individualizadas y no son acumulables al año siguiente, además, los empresarios deben esperar a que las aportaciones acumulen montos utilizables en capacitación, por lo que la mayor parte de la demanda se concentra en el segundo semestre del año y difícilmente es atendida por el INATEC. Estos problemas de gestión de los recursos y la falta de estudios que muestren el impacto de la formación, ha generado presiones para reformar sustancialmente al Instituto que favorezcan una formación más ágil y pertinente a las necesidades de las empresas y trabajadores. El gobierno también analiza la conveniencia de separar la educación técnica de la capacitación, sin embargo, debido a que el Instituto se financia principalmente por el impuesto a la nómina, la separación de funciones exigiría un incremento sustancial del presupuesto para fines de educación técnica y/o una reforma legislativa para modificar el uso y destino del impuesto. Sin embargo, no se han dado pasos en esa dirección y los empresarios demandan, por el momento, más recursos para capacitación de trabajadores activos y mecanismos más flexibles para su utilización.

El SPE en Nicaragua es el de menor cobertura en toda el área centro americana, los servicios de capacitación para desempleados los proporciona el INATEC con pocas vinculaciones reales con el SPE. Asimismo, entre los países analizados Nicaragua es el único en el que el instituto de formación profesional también tiene la responsabilidad de proporcionar educación técnica por lo que los recursos asociados con la capacitación son proporcionalmente los más bajos de la región. Situación que se contrapone con la marcada precariedad del mercado laboral nicaragüense que exigiría no sólo aumentar y mejorar la calidad de sus PAMT, sino desarrollarlas y vinculadas directamente con las políticas de fomento económico que intentan estructurar conglomerados productivos en diferentes actividades económicas. Sin embargo estas políticas no sólo poseen recursos escasos sino que se ejercen totalmente disociadas, por lo que es previsible que el mercado laboral en el país continúe deteriorándose.

IV. CONCLUSIONES

Las llamadas ciencias exactas elaboran conclusiones después de reproducir varias veces el fenómeno estudiado y arribar a los mismos resultados. Sin embargo en la economía, las condiciones sociales en las que se analizan los fenómenos económicos cambian constantemente, por lo que invariablemente se obtienen resultados diferentes. Es por ello que las teorías económicas son siempre teorías inacabadas, la realidad confronta sus limitaciones y constantemente niega sus intentos de predicción. En respuesta, algunas teorías asumen que la realidad presenta “externalidades” que evitan se comporte como la teoría indica.

Lo anterior es particularmente aplicable a la teoría económica neoclásica que ha impuesto restricciones a intervenciones no compatibles con su lógica, la que paradójicamente sigue reproduciendo “externalidades” y una espiral ascendente de desempleo, empleo precario y pobreza.

No existe esperanza racional de reducir la pobreza en países en donde abundan las “externalidades”, sin sustituir la política económica sustentada en la teoría neoclásica, por políticas en las que a la racionalidad del interés individual se suma la racionalidad social, políticas que incentiven intervenciones privadas y públicas coordinadas, dirigidas a crear y recrear espacios de acumulación basados en mercados que funcionen con equidad competitiva, y favorezcan la utilización de los recursos disponibles en empresas eficientes, generadoras de empleos estables y remuneradores. En este marco las PAMT tendrían una importancia creciente para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo y la productividad del sistema productivo.

En esta dirección en los siguientes apartados se destacan las mejores prácticas de PAMT que podrían mejorar la aplicación de los programas actuales y reproducir estas experiencias en otros países de la región latinoamericana.

4.1. Servicios de intermediación laboral

La descentralización de los servicios hacia las regiones y oficinas locales, es una práctica que es conveniente desarrollar más en los países del área, pues permitiría acercar los servicios e involucrar a los agentes locales del mercado de trabajo. México y El Salvador presentan esquemas interesantes de descentralización y gestión privada de los SPE, respectivamente. En México la operación del SPE se encuentra en manos de los gobiernos locales y existe una amplia participación de agentes en la orientación de sus actividades, por medio de Consejos o Comités Consultivos. El gobierno federal establece las normas de operación y apoya económicamente el funcionamiento del SIL, pero la ejecución es responsabilidad de los gobiernos locales.

En México las PAMT tienen una historia de más de 25 años, periodo durante el cual el Servicio Nacional de Empleo ha pasado de cinco oficinas a una red de 140 oficinas en todo el país, apoyadas por unidades móviles. La cobertura y capacidad técnica se ha visto fortalecida por la informatización de los servicios, lo que ha permitido, a partir de 2001, proporcionar servicios a distancia a través de Chambatel y Chambanet. El Servicio de

Empleo mexicano es el único SPE en la región que proporciona directamente estos servicios a empresas y población.

Chambanet (www.chambanet.gob.mx) ofrece servicios gratuitos de vinculación a buscadores de trabajo y empleadores. Las principales ventajas que tiene este medio de vinculación es que los buscadores logran acceso inmediato a las vacantes, así como a la información relativa a salario ofrecido, habilidades requeridas, nombre y teléfono de la empresa a contactar. La información está disponible en todo el país las 24 horas del día. El programa Chambanet, es un servicio gratuito de información a buscadores de empleo que proporciona el nombre de la empresa que ofrece la vacante, el nombre y teléfono de la persona a contactar, el salario ofrecido por la empresa. También es un servicio de atención inmediata que facilita la vinculación, aunque no preselecciona al personal, actividad que se deja a cargo de la empresa que tiene disponible la vacante.

Las agencias privadas de colocación, tienen una creciente participación en México y Centro América, y pueden ser una opción para, estableciendo alianzas con los SPE, proporcionar servicios integrados de vinculación laboral a personas y empresas. Sin embargo es conveniente superar las prácticas que dan prioridad al control de las agencias, sobre la coordinación y complementariedad con el SPE.

En Panamá, en 2001, se firmó un acuerdo entre el Ministerio y la empresa MásTrabajo para compartir información sobre solicitantes y vacantes de empleo y agilizar así la colocación de los buscadores de empleo, no obstante, en la práctica sólo el Ministerio proporciona información sobre las vacantes y los solicitantes que registra, lo que ha conducido a un deterioro de las funciones del SPE por lo que conviene que el convenio sea revisado y se establezcan nuevos términos que conduzcan a la complementariedad.

El Salvador experimenta una nueva ruta de gestión del servicio de empleo. En este país el Ministerio de Trabajo ha establecido un Convenio de Cooperación Interinstitucional con la FEDISAL por medio del cual el Ministerio asigna a esta última la función de prestar el servicio público de empleo, a través del SIE. El financiamiento de las operaciones proviene del FOMIN y de la venta de servicios del SIE. Está previsto que en un futuro la mayor parte del financiamiento del SIE, provenga de la venta de servicios a empresas e instituciones públicas y privadas; no obstante el servicio básico de intermediación laboral se mantendrá gratuito tanto para empresas como para los buscadores de empleo. El SIE proporciona información sobre programas de apoyo empresarial y servicios específicos a empleadores como evaluación de requerimientos de recursos humanos, evaluación de aptitudes, y asesoría sobre programas de capacitación existentes, además del servicio de empleo típico.

Otros instrumentos de intermediación como las ferias de empleo y oficinas itinerantes (kioskos de empleo), se han generalizado en México y Centro América, iniciaron en México en 1993 y se han extendido a Guatemala, Panamá y El Salvador. Las ferias de empleo son un complemento a las actividades de los SPE, en periodos en los que se genera una sobre oferta de empleo no atendible a través de los servicios tradicionales de intermediación. En esas condiciones son bastante eficientes, también son redituables como medio publicitario, pues atraen la atención de los medios y aumentan la presencia del SPE. No obstante, también pueden generar efectos negativos entre la población y el prestigio del

SPE cuando las Ferias de Empleo son realizadas sin la suficiente oferta de empleos, generando expectativas imposibles de atender entre los buscadores de empleo.

4.2. Capacitación para la reinserción laboral

El problema primordial de la capacitación es la pertinencia entre sus contenidos, su aplicabilidad en el mundo del trabajo y en las opciones de empleo que abre a quien se capacita; cuando la capacitación no cumple con tales fines tampoco contribuye a mejorar el capital intelectual de las personas y empresas, y el gasto en capacitación se convierte en un dispendio; con el fin de reducirlo, en México y algunos países de Centro América, se aplican programas de capacitación basados esencialmente en torno a tres procesos: primero, proporcionan capacitación para desarrollar habilidades básicas para el trabajo (matemáticas, lecto escritura, habilidades de comunicación, manejo de información, organización del trabajo) como condición previa a la capacitación técnica específica; segundo, se busca garantizar que la capacitación se desarrolle en un ambiente de trabajo y esté dirigida a ocupar un puesto en la empresa que lo capacita; y tercero, el capacitador es seleccionado con base en procedimientos competitivos.

Este tipo de programas se diferencia de otros con características similares como *Chile Joven*, o el *Proyecto Joven* en Argentina, en lo siguiente. Los nuevos programas no licitan cursos, sino espacios de capacitación en empresas, orientados directamente a la ocupación, por lo que la capacitación no se desarrolla en forma masiva en un periodo durante el año, sino en forma escalonada en la medida en que los proveedores identifican las vacantes en empresas, a ser ocupadas por las personas que se capacitan; la gran ventaja de estos programas es que se ajustan al ritmo en las que se presentan las oportunidades de empleo. Asimismo, se diferencian en que aplican contenidos para el desarrollo de habilidades básicas, y la capacitación técnica no es rígida ni se realiza con base en programas ya elaborados de aplicación generalizada, sino que son acordados con cada empresa y ésta participa, no sólo en su elaboración sino también aporta recursos humanos y materiales para impartirla, por lo que los costos de la capacitación son menores que en los programas tradicionales. Estos programas proporcionan apoyo económico a los capacitandos con el fin de asegurar su permanencia en la capacitación.

Uno de los primeros países en experimentar con esta modalidad fue México, por medio de la capacitación mixta del PROBECAT-SICAT; en ésta los contenidos de la capacitación son acordados con el empresario, la capacitación se imparte directamente para ocupar puestos vacantes; los instructores, equipo y materiales de capacitación son proporcionados por el empresario; el PROBECAT-SICAT aporta apoyo económico para la manutención de las personas que reciben capacitación. Por lo regular la capacitación se desarrolla durante dos meses, con base en un acuerdo firmado entre el SNE y el empresario, en el que se establece el compromiso de contratar al finalizar el periodo de capacitación, al menos 70% de las personas que reciben capacitación.

La capacitación mixta ofrece varias ventajas. Es más pertinente a las necesidades del mundo del trabajo, ya que los contenidos son definidos por el empresario en función a los conocimientos y habilidades requeridas por los puestos vacantes para los cuales se capacita;

asegura la inserción laboral de un alto porcentaje de los capacitados; y se reduce el costo de capacitación, liberando recursos para ampliar la cobertura.

El programa de capacitación PROCAJOVEN, en Panamá, compuesto por las modalidades: Inserción Laboral y Transición al Trabajo, es también una buena práctica. La modalidad de Inserción Laboral proporciona capacitación para el desarrollo de competencias básicas y para la adquisición de conocimientos y destrezas para la ejecución de una función u oficio en una empresa. Es un novedoso programa que alienta la participación de organismos de capacitación en servicios de intermediación y capacitación laboral. Los organismos de capacitación son responsables de detectar vacantes en las empresas, colaborar en la selección del personal, proporcionar capacitación técnica, monitorear la capacitación en planta y contribuir a la inserción laboral de los participantes en el programa.

La capacitación está dividida en 150 horas para el desarrollo de competencias básicas y 120 horas de capacitación técnica para la preparación en el puesto de trabajo. Adicionalmente los alumnos reciben 172 horas de capacitación en planta, desarrollada con base en un programa acordado y proporcionado por la empresa en la que el capacitando es candidato a ocupar el puesto vacante. El Programa proporciona una ayuda económica a los jóvenes durante el periodo de capacitación. Esta modalidad tiene varios aspectos positivos, por un lado, vincula directamente a la capacitación con un puesto de trabajo por lo que asegura la pertinencia de los contenidos y eleva las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes, por otro lado, acerca a los organismos de capacitación a las necesidades concretas del mercado de trabajo y a la práctica de la formulación de contenidos de capacitación.

La modalidad de Transición al Trabajo apoya a jóvenes que egresan de la educación media a mejorar sus elecciones de educación profesional, por medio de orientación ocupacional, el desarrollo de competencias laborales básicas, la dotación de herramientas para realizar una búsqueda exitosa de empleo, el análisis de las posibilidades de ocupación e ingresos en carreras, y el desarrollo de prácticas laborales en el área profesional de su interés. En esta modalidad se proporcionan 150 horas de capacitación para el desarrollo de competencias básicas y 344 horas de práctica laborales.

En 2005 Honduras inicia la ejecución de un Programa similar denominado Proempleo, administrado por la STSS con el apoyo del CADERH. Proempleo proporciona capacitación a jóvenes buscadores de empleo en empresas con vacantes registradas en una red de servicios de empleo articulados por el SPE. El Proempleo también proporciona apoyo económico a los jóvenes durante el periodo de capacitación.

Las experiencias de estos países, en particular, la acumulada por México durante 20 años de capacitación para desempleados, indica que la capacitación realizada en coordinación y en la empresa, además de resultar de mayor calidad y pertinencia, tiene menor costo directo para los gobiernos, pues se realiza en parte con financiamiento de la empresa que forma al personal. Esta modalidad también favorece la articulación entre los servicios de colocación, la capacitación de trabajadores desempleados y el personal en activo, lo que la convierte en uno de los mejores ejercicios de PAMT en la región.

4.3. Capacitación en planta

En materia de capacitación para trabajadores en activo, también las experiencias de México y Panamá pueden ser un buen ejemplo reproducible en otros países de la región.

En México no existe algún instituto de formación profesional con las características de los que operan en la mayoría de los países de Centro América, en México la capacitación en planta se realiza por diversos programas dirigidos principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas. El programa más antiguo dirigido a la capacitación de trabajadores es el Programa CIMO-PAC, administrado por la STPS. El programa CIMO-PAC actualiza o perfecciona las habilidades y calificaciones de los trabajadores o proporciona nuevas, con el fin de mejorar su desempeño laboral y adaptarlos a los cambios en la organización de la producción y el trabajo.

El Programa CIMO-PAC fue creado en el periodo en que se inicia la apertura comercial del país con el fin generar efectos demostrativos positivos sobre la capacitación. El aspecto central en el diseño del Programa CIMO-PAC es su esquema de operación y financiamiento, totalmente novedoso en la década de los ochenta. El programa fue ideado para alimentar la participación del sector privado en el financiamiento y en la gestión del Programa, así como para que la capacitación que se entregara a las empresas se adaptara directamente a sus necesidades y fuera contratada con proveedores que respondieran a esa demanda; para lograrlo el Programa apoya la elaboración de un diagnóstico de la empresa por medio del cual se identifican los problemas que pueden ser atendidos mediante capacitación o asistencia técnica específica. Si bien CIMO-PAC es un Programa de gobierno, en sus inicios la administración central se dejó en manos de un despacho privado, seleccionado por medio de procedimientos competitivos, y la gestión regional se puso en manos de las UPC, establecidas en organismos del sector privado y con personal profesional (promotores) propuesto por y con experiencia probada en el sector privado. Las UPC funcionaron con aportaciones del gobierno federal, destinadas, en particular a la remuneración de los promotores; las organizaciones del sector privado se hicieron cargo del sostenimiento administrativo de las oficinas. El esquema preveía que las organizaciones empresariales absorbieran, paulatinamente, la totalidad de los gastos de operación de las UPC, sin embargo esto sólo sucedió en un número reducido de UPC por lo que los gastos de operación han sido una presión constante para el Programa.

El esquema de las inversiones en asistencia técnica y capacitación, también fue diseñado con base en una estructura cofinanciada. En los inicios del Programa el gobierno financiaba hasta el 70% de la inversión en asistencia técnica y capacitación en la micro empresa y 50% en la pequeña y mediana; en la actualidad el apoyo es de 50% para cualquier tamaño de empresa. En años recientes debido, por un lado, a la presión de los gastos de operación de las UPC y, por otro lado, a un cambio en la orientación del Programa en la que se reduce la participación del sector privado en la gestión del Programa, las UPC han sido sustituidas por oficinas de los gobiernos locales.

No obstante, el Programa CIMO-PAC es el de mayor cobertura en México y el que destina mayor cantidad de recursos en apoyo de la capacitación de trabajadores, ha contribuido a

desarrollar una oferta de servicios de consultoría y capacitación con flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la demanda en las empresas, ha generado evidencias de que invertir en capacitación con pertinencia genera efectos positivos en la productividad de trabajadores y empresas, aspectos que han contribuido para que el esquema de intervención del Programa CIMO-PAC se haya tomado como ejemplo en el diseño de otros programas de asistencia técnica a empresas en México y en otros países.

Por ejemplo en Panamá funciona un Programa similar denominado PROCAMYPE, cuyo objetivo es elevar la pertinencia de la capacitación en la empresa y contribuir a incrementar la productividad y el nivel de calificación del trabajador activo. El PROCAMYPE es administrado por el COSPAE, el MITRADEL aporta recursos, mantiene la orientación normativa y realiza el seguimiento y evaluación de sus actividades. Adicionalmente, a partir del año 2003 el COSPAE administra recursos provenientes del Seguro Educativo destinados también a la capacitación de las empresas, lo que deja en manos del sector privado más recursos, provenientes del Seguro Educativo, para la capacitación en planta directamente asociada a las necesidades de las empresas y complementaria a las inversiones en capacitación que las propias empresas realizan.

Los esquemas de funcionamiento de los programas citados pueden servir de ejemplo para conducir la reforma de los sistemas de formación profesional en Centro América, con el fin de proporcionar mayor pertinencia y eficiencia a los recursos aportados por el sector privado para el financiamiento de la capacitación en planta.

4.4. Formación Profesional

En cuanto a formación profesional el esquema de funcionamiento del INSAFORP de El Salvador, destaca como una de las mejores prácticas. El INSAFORP no proporciona capacitación directamente, sino por medio de entidades privadas seleccionadas por procedimientos competitivos. En principio, el hecho de no proporcionar capacitación directamente evita que el INSAFORP acumule maquinaria y equipo con fines de enseñanza que, por un lado, caen rápidamente en la obsolescencia con respecto al mundo del trabajo, y por otro lado, contribuyen a la rigidez de los programas pues su contenido se define más por la dotación del equipamiento interno de los institutos que por necesidades de las empresas. En otros países la acumulación de activos en los institutos de formación profesional, a la vez que influye determinadamente en la inflexibilidad de la oferta de capacitación, también se convierte en una presión para demandar más recursos y cuya insuficiencia es utilizada como elemento de justificación para la rigidez de los contenidos de la capacitación. Un círculo difícil de romper sin un cambio en la manera de operar y entregar servicios de capacitación a las empresas.

Por tal razón el esquema de gestión del INSAFORP es un paso adelante en la búsqueda de pertinencia de los servicios que proporcionan los institutos y en la racionalidad en la utilización de recursos. Sin embargo, el procedimiento de entrega de los servicios de capacitación empleado por el INSAFORP, debería ser mejorado pues actualmente puede prolongarse hasta por seis u ocho meses, por lo que la entrega de los servicios de capacitación pierde oportunidad con respecto a las necesidades de las empresas. Estos procedimientos podrían sustituirse por esquemas similares a los utilizados por los

Programas CIMO-PAC en México o PROCAMYPE en Panamá, lo que posiblemente contribuiría a mejorar la pertinencia, flexibilidad, oportunidad, costo y eficiencia de la capacitación en planta que proporciona el INSAFORP.

4.5. Sistema de competencia laboral

En torno a los sistemas de competencia laboral destacan dos experiencias las de México y Panamá. En México se ha realizado un gran esfuerzo para constituir un sistema de normalización y certificación de competencia laboral, sustentado en la participación de gobierno, empresarios y trabajadores que constituyen el CONOCER. El sistema mexicano se formó con base en la experiencia de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, y con el apoyo financiero del Banco Mundial. El CONOCER dispuso en sus orígenes de gran cantidad de recursos, lo que le permitió desarrollar capacidad metodológica, alimentar la participación de amplios sectores productivos, instituciones públicas de capacitación, y contribuir en la formación, evaluación y certificación de trabajadores en activo y desempleados. El sistema mexicano de competencia laboral está formado por dos sistemas: el de Normalización, encargado de elaborar las Normas Técnicas de Competencia Laboral, y el de Certificación, a cargo de evaluar y certificar la competencia laboral.

El sistema de competencia laboral mexicano es la primera gran experiencia en Latinoamérica y ha servido como ejemplo para el diseño de otras experiencias en el área. El Sistema de Competencia Laboral en México ha sido desarrollado en estrecho contacto con el sistema de educación y capacitación tecnológicas, y ha buscado su modernización al utilizar las NTCL como referente de las necesidades del mercado laboral, y basarse en el sistema de certificación para evaluar y certificar la competencia laboral.

No obstante, a una década de operaciones, con excepción de pocas actividades productivas, las NTCL y su certificación aún no son reconocidas en el mercado laboral y no existen evidencias de haberse creado condiciones para la sustentabilidad del sistema a largo plazo. Al no ser reconocidas en el mercado laboral, las NTCL y su certificación aún no se convierten en referentes para la transformación de la oferta privada de educación y capacitación, y el costo de la transformación de la oferta pública, plantea severos retos financieros difícilmente accesibles en el marco de la estructura actual.

Los elementos citados han llevado a replantear diversos aspectos normativos y de la administración del CONOCER así como sus alcances en la reforma de la educación técnica y la capacitación. El análisis sobre el replanteamiento de las funciones y esquema de gestión del CONOCER lleva casi tres años. Sin embargo, la indefinición ha afectado la presencia del Consejo entre los sectores productivos y el nivel de operaciones de los Sistemas se ha reducido dramáticamente, lo que también ha afectado negativamente su prestigio en el ámbito internacional.

No obstante, el sustento conceptual de los sistemas de normalización y de certificación en México, así como las perspectivas positivas que plantea su reforma, en la que está previsto que las empresas y organizaciones de los sectores productivos adquieran mayor presencia en la elaboración y financiamiento de las Normas Técnicas de Competencia Laboral, así como mayor participación en la instalación de instancias para la certificación de la

competencia laboral, alimentan expectativas de revitalización y fortalecimiento del sistema. Las posibilidades de inducir un cambio favorable en los sistemas también han alimentado el interés del BID por contribuir en el financiamiento de lo que podría denominarse, nueva época del CONOCER.

En Panamá se construye un sistema que utiliza el enfoque metodológico del sistema en México, con la particularidad de que se base en un enfoque sectorial. El Proyecto Piloto de Apoyo al Desarrollo de Competencias Laborales apoya la instalación y funcionamiento de Comités Sectoriales de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, formados con representantes de las empresas y trabajadores, así como la constitución de Grupos Técnicos para cada área o grupo de funciones productivas a normalizar. Los Comités también son responsables de identificar y establecer Organismos de Certificación en cada sector en organizaciones con experiencia en tareas de certificación de normas de calidad.

El Proyecto de competencia laboral en Panamá es un paso muy importante en el país para lograr un mayor acercamiento y pertinencia de la capacitación a las necesidades de los sectores productivos. A diferencia de otros esfuerzos en la región, el Sistema en Panamá está basado y cuenta con el soporte de los sectores privado y de los trabajadores, el MITRADEL lo apoya económicamente y proporciona soporte normativo. La experiencia panameña puede convertirse en un ejemplo para toda la región y aun para México. En Panamá la ejecución del Proyecto se encuentra en manos de una organización única en su género en la región, constituida por las principales organizaciones empresariales y de los trabajadores en el país, la Fundación del Trabajo, lo que facilita al Proyecto la concertación entre empleadores y trabajadores, contribuye a que las normas surjan realmente de las necesidades de los sectores productivos y adquieran reconocimiento en el mercado laboral. Un elemento no menor de la experiencia panameña es que el INAFORP se ha sumado voluntariamente al esfuerzo por construir un sistema de competencia laboral en el país, y se suma como una institución más de capacitación interesada en utilizar las normas para mejorar su vinculación con el sector productivo, los contenidos y pertinencia de sus programas de capacitación, dejando de lado el papel protagónico y de control que han tomado otras instituciones similares en los países del área, con respecto a la formación de los sistemas de competencia laboral.

4.6. Epílogo

Los datos presentados a lo largo de este documento muestran la baja cobertura de los programas existentes y la necesidad de mejorar la eficiencia de las instituciones que los administran. Sin embargo, más allá de elevar la cobertura y mejorar la calidad de las PAMT; los retos actuales y del futuro inmediato del mercado laboral en los países del área no podrán enfrentarse, como se ha indicado, sin un cambio en política económica. Es necesario sustentar una nueva política en acuerdos nacionales entre empresarios, trabajadores, gobiernos y sociedad civil, dirigidos a fortalecer las capacidades productivas y adquisitivas de los mercados locales y articularlos eficientemente con los externos, acompañadas también de esquemas de regulación laboral que proporcionen suficiente soporte social para facilitar reestructuraciones productivas. La historia de todo el siglo pasado muestra que el crecimiento económico generado por el libre juego de las “leyes del mercado”, supuestamente distribuidor de oportunidades, no ha mostrado evidencias de

atender la demanda de empleo remunerador y humanamente satisfactorio que sustente el mejoramiento de la calidad de vida y fortalezca la ciudadanía del conjunto de los habitantes de los países del área.

Bibliografía

- Alduncin y Asociados (2003) “Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación”. STPS. México.
- Babace, Héctor (2001) “Formación Profesional, Seguridad e Higiene y Trabajo Decente” en Boletín 151. CINTERFOR, OIT.
- Banco Mundial (1987) “Manpower Training Project” Staff Appraisal Report.
- Banco Mundial (1992) “Labor Market and Productivity Enhancement Project”. Staff Appraisal Report.
- Banco Mundial (2000) World Bank Indicators. Washington, D. C.
- Banco Mundial (1999) Country Brief. Nicaragua. Washington, D. C.
- BID (2004) *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe del progreso económico y social.*
- BID (2004b) Informe de Proyecto “Programa Multifase de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias” Fase I.
- BID (2004c) Propuesta de Préstamo “Programa de Educación Media y Laboral”
- BID (2003b) “Situación Económica y Perspectivas. La Economía Mundial y los Países de la Región II en 2003”.
- BID y Banco Mundial (1995) “Programa de Servicios Sociales Esenciales”.
- BID (1997) “Programa de Modernización del Mercado Laboral”.
- Braverman, H. (1975) *Trabajo y Capital Monopolista*, México, Editorial Nuestro Tiempo
- Brachowicz, Ladislao, Nicaragua. *Situación económica y perspectivas*, BID, Octubre de 2002.
- Bronstein, Arturo (1998) “Nuevas Formas de Intermediación en el Mercado de Trabajo”. Equipo Técnico Interdisciplinario. OIT. San José.
- Bronstein, Arturo (s/f) “La intermediación laboral en las normas de la OIT”. Artículo preparado para la Revista del Trabajo.
- CADERH “Procedimientos que realiza el CADERH para el Sistema Nacional de Certificación y Formación para el Trabajo”. Tegucigalpa. Mimeo.
- CADERH-SE (2003) “La Acreditación de Instituciones de Educación Técnica en Honduras”. CADERH. Tegucigalpa.
- CINTERFOR (2002) “Curso de Normalización y Certificación de Competencias”. 22 al 30 de abril de 2002. Tegucigalpa.
- COHEP “Propuesta de Reingeniería del Instituto Nacional de Formación Profesional”. Mecanograma. Mimeo.
- Colina, Jorge (2000) “Diagnóstico del Mercado Laboral de Honduras”. Programa Sectorial para Facilitar la Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, Mecanograma.
- CONOCER (2000). *Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral*. México.
- Consejo del sector privado para la asistencia educacional (COSPAE). *Estatutos vigentes*, diciembre 2000. Panamá.

- *Consultoría Internacional Especializada (2000). Evaluación del Inicio de Operación del Sistema de Certificación. CONOCER, México.*
- *Cuesta, José (2002) “Crecimiento Exportador y la Distribución de Ingresos en Honduras”. PNUD. Tegucigalpa.*
- *Decreto de gabinete 249 de 16 de julio de 1970, por el cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral. Panamá.*
- *Decreto No. 4-97 Reformas a los Decretos No. 3-91 “Creación del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)” y No. 40-94 “Ley Orgánica del Instituto Nacional Tecnológico, Managua 26 de enero de 1997. Nicaragua.*
- *Decreto No. 28-95 Reglamento de recaudo del aporte mensual del 2%, Managua, 11 de mayo de 1995. Nicaragua.*
- *Decreto No. 3-91 Creación del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), Managua, 10 de enero de 1991. Nicaragua.*
- *De Moura Castro, Claudio (1998) “The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?”. Washington, D.C. BID.*
- *De Moura Castro, Claudio (2000) “Cuando los empleadores controlan la formación, muchas cosas pueden suceder” en Boletín CINTERFOR 148. Enero-abril. Montevideo: CINTERFOR.*
- *De Moura Castro, Claudio (2001) “Capacitación Profesional y Técnica: Una estrategia del BID”. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-116. Washington, D.C.: BID.*
- *Del Cid, Miguel (2000) “Productividad y Salarios en Tres Países del Istmo Centroamericano: Costa Rica, Honduras y Panamá”. Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT. San José.*
- *Del Cid, José y Ordóñez, Fidel (2002) “Trabajo Decente y Pobreza en Honduras. Hacia un Pacto Social para un Crecimiento Económico con Equidad y el Combate de la Pobreza Extrema”. Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT. Tegucigalpa.*
- *Dirección de estadística y censo de Panamá. Estadísticas del trabajo. Situación social. Volumen 1. Encuesta continua de hogares. Agosto 2000. Panamá.*
- *Dirección de estadística y censo de Panamá. Panamá en cifras. 1996-2000, noviembre de 2001. Panamá.*
- *Dirección de estadística y censo de Panamá. Situación social. Estadística del trabajo. Empleo: Sector público y privado. 2000. Panamá.*
- *Espíndola, Ernesto et al (2000) “Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: Análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras”. Serie Políticas Sociales No. 35, CEPAL. Santiago de Chile.*
- *FEREMA (s/f) “Las Competencias Básicas Requeridas en el Egresado de la Educación Básica. Perspectivas desde el Sector Privado” Tegucigalpa. Mimeo.*
- *FIDE (2003) “Programa Nacional de Competitividad, Agenda 2003” Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones.*
- *FIDE-BID-INCAE (2003) “Diagnóstico de la Competitividad de Honduras”. Tegucigalpa.*
- *Flores Lima, Roberto (1990) “Comercio Internacional y Mano de Obra”. Revista Investigación Económica, Julio-Septiembre 1990 Núm. 193. Facultad de Economía.*

UNAM.

- Flores Lima, Roberto (1997) "Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México". SELA. "Crecimiento y empleo" Edición N° 52. Octubre - Diciembre.
- Flores Lima, Roberto (1999) "A New State of Decentralization in México: Granting Autonomy to the States. In Decentralizing Employment Policy: New Trends and Challenges. Venice Conference, OECD, Paris.
- Flores Lima, Roberto (2004) "Informe Final de la Evaluación de Medio Camino del Programa SIPCE". Panamá.
- Gaceta oficial. Ley 40 18 de septiembre 2002, que modifica artículos del decreto de gabinete 168 de 1971, sobre el seguro educativo, modificado por las Leyes 13 y 16 de 1987 y dicta otras disposiciones. Septiembre de 2002. Panamá.
- Gaceta Oficial. Ley 18 INAFORP. Panamá 29 de septiembre, 1983. Panamá
- García Huidobro, Guillermo (1997) "Pobreza Urbana y Mercado de Trabajo en Centroamérica y Panamá". Documento de Trabajo 35, Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT. San José.
- GEA (2001). Evidencias de los Beneficios del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, desde el punto de vista de empresas y trabajadores. México.
- GEA (2002). Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) 2001 – 2002. México.
- Giordano, Osvaldo, et al (1999) "Elementos para una estrategia de educación para el trabajo en el istmo centroamericano". Mecanograma.
- Gobierno de la República de Honduras (1980) "Decreto Número 1051" publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Agosto 14 de 1980.
- Gobierno de la República de Honduras (1991) "Resolución de Aprobación de los Estatutos del CADERH" publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Enero 3 de 1991.
- Gobierno de la República de Honduras (1991b) "Decreto 17-91: Ley de Promoción de Empleos para Personas Minusválidas" publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Abril 25 de 1991.
- Gobierno de la República de Honduras (1999b) "Código del Trabajo". Tegucigalpa: Secretaría del Trabajo y Seguridad Social.
- Gobierno de la República de Honduras (2003b) "Reglamento Interno del Consejo Económico y Social" publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Marzo 5 de 2003.
- Gobierno de la República de Honduras (2003c) "Decreto 32-2003" (Reforma a modalidades de contratación para facilitar la contratación de hondureños en el extranjero) publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Abril 16 de 2003.
- Grover, Neelima and Lissfelt, Jennifer (2000) "Labor Reform in Latin America and the Caribbean. The Role of the Multilateral Investment Fund". IADB.
- Hammerschidt, Henning (2001) "Elementos estratégicos para la elaboración de un marco de referencia de los servicios de empleo en Centroamérica". Trabajo

- presentado en el “Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales”. BID: Panamá.
- Hammerschidt, Henning (2001b) “Estructura y Dinámica de los servicios de empleo en los países de la Unión Europea”. Trabajo presentado en el “Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales”. BID: Panamá.
 - INATEC (2002), Dirección de Capacitación en Autoconstrucción de Viviendas, Proyecto de Capacitación Autoconstrucción de Vivienda, Managua.
 - INATEC (s/f), Dirección de Desarrollo Organizacional, Normativas para la acreditación de centros, institutos y programas de formación profesional, Managua, s/f.
 - INATEC (2003), Dirección de Finanzas, Informe sobre ingresos y egresos programados para el 2003, Managua.
 - INATEC (2001), Dirección de Planificación, Estimaciones de costos promedio de atención por alumno en los Centros de Educación Técnica estatales y Unidades Ejecutoras de Capacitación, Managua.
 - INATEC(2003b), Sistema de Control de Eventos de Capacitación a Empresas, Reporte Detalle de Eventos por Solicitud de Emisión de Cheque. Febrero-noviembre de 2002, Managua.
 - INATEC-GTZ, Promoción ocupacional y capacitación profesional, 1993-2001. Managua, CD-ROM.
 - INE (1990) “Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples”. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística. Base de datos. Septiembre de 1990.
 - INE (2001) “Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples”. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística. Base de Datos. Mayo de 2001.
 - INE (2001b) “Anuario Estadístico 2000”. Secretaría del Despacho Presidencial. Tegucigalpa.
 - INE (2002) “Censo 2001” Tomo 1, CD ROM. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística.
 - INE (2002b) “Vigésima Sexta Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples”. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística, Mimeografiado, septiembre de 2002.
 - INFOP (1998) “Investigación de Necesidades de Formación Profesional en Honduras: Resumen Ejecutivo”. Departamento de Programación: abril de 1998.
 - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (EMNV), abril de 2001. Nicaragua.
 - INFOP (1991) “Ley del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) y sus Reformas” (Decreto 10 de 1972, Decreto 808 de 1979 y Decreto 142 de 1991).
 - INSAFORP (2002). Análisis Económico, Global y Sectorial, Posterior a los Terremotos de Enero y Febrero de 2001: Perspectivas Sectoriales de Empleo en El Salvador. “Publicaciones del Observatorio del Mercado Laboral”. Serie Estudios del Mercado Laboral. No. 2. El Salvador. 2002.
 - INSAFORP. Jóvenes y Mercados de Trabajo Urbanos en El Salvador. “Publicaciones del Observatorio del Mercado Laboral”. Serie Estudios del Mercado Laboral. No. 1. El Salvador. 2002.

- INSAFORP. (2000) *Ley de Formación Profesional. República de El Salvador, C. A. 2000.*
- INSAFORP. (var. Años) *Memorias de Labores 1999, 2000 y 2001. El Salvador.*
- INSAFORP. (2001) *Plan Estratégico Institucional 2000 – 2004. San Salvador. Versión 2001.*
- INSAFORP. (2002b) *Resultados del Proceso de Acreditación de Programas y la Red de Centros Colaboradores del Sistema de Formación Profesional en El Salvador. Período 1997 – 2001. El Salvador 2002.*
- Kappaz, Cristina y Siegel, Wendy (2002) “*La función del Fondo Multilateral de Inversiones en cuanto a normas para certificación de aptitudes*”. Tomado el 13-03-03 de: <http://www.iadb.org/mif/website/static/es/Normas.htm>
- Kappaz, Cristina y Zinder, Karen (2002b). “*Evaluación Final del Proyecto Piloto para un Sistema de Entrenamiento y Empleo Orientado a la Demanda*” Millenia, C.L.L.C. Febrero de 2002
- Keynes, J. M. (1980) *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, México, Fondo de Cultura Económica. (undécima reimpresión).*
- *Ley de Creación del Instituto Nacional Tecnológico. Ley Orgánica del Instituto Nacional Tecnológico y Reglamento del Recaudo del aporte mensual del 2%, Managua, agosto de 1996.*
- *Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Managua, 27 de marzo de 1998.*
- Llamas, I. 1987 “*Teorías del empleo y de la determinación del salario*”, en *Revista Iztapalapa (México: UAM-Iz) Año 7, N° 14, Junio/Diciembre, pp. 71-85.*
- Gladis López-Acevedo y Angel Salinas, “*The Evolution and Structure of the Rates of Returns to Education in Mexico (1987 - 1997): An Application of Quantile Regresión*”, in *Mexico Earnings Inequality after Mexico’s Economic and Educational Reforms, Volume II. 2000.*
- Lora, Eduardo y Pagés, Carmen (1996) “*La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*”. BID.
- Márquez, Gustavo (2001) “*Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?*” Trabajo presentado en el “*Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales*”. BID: Panamá.
- Martínez, Daniel (1996) “*Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina*”. Documento de Trabajo 42, OIT. San José.
- Marx, Carlos (1972) “*El Capita. Crítica de la Economía Política*”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Mazza, Jacqueline (2000) “*Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean*”. Research Department, Working paper 411. IADB.
- Mazza, Jacqueline (2001) “*Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe*”. Trabajo presentado en el “*Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales*”. BID: Panamá.
- *Ministerio de Educación. El Salvador 2000 Logros y Desafíos de la Educación. El Salvador 2002.*

- *Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación. Estado Actual de la Educación. (Anuario Estadístico) El Salvador 2002.*
- *Ministerio de Educación. Evaluación de Instituciones de Educación Superior 1999 Resoluciones. El Salvador 2000.*
- *Ministerio de Educación. Ley de Educación Superior y sus Reglamentos. El Salvador. 2001.*
- *Ministerio de Educación. Ley General de Educación. Decreto 917. El Salvador. 1997.*
- *Ministerio de Educación. Memorias de Labores. Junio 1999-Diciembre 2001, El Salvador 2002.*
- *Ministerio de Educación. Resultados de la Calificación de Instituciones de Educación Superior 2001. El Salvador 2002.*
- *Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Memorias de Labores 1998, 1999, 2000 y 2001. El Salvador 2002.*
- *Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Documento: “Avances para la Reflexión de una Estrategia – Plan Nacional de Empleo de El Salvador”. El Salvador 2002.*
- *Morrison, Andrew (s/f) “Políticas Activas de Mercado Laboral: Experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE”. BID: Departamento de Desarrollo Sostenible.*
- *OEI-GTZ (2000). Mercado laboral, demandas de calificación y experiencias de interconexión de sistemas de capacitación y empleo. Informe de El Salvador. República Dominicana.*
- *OIT (1948) C 88 Convenio sobre el servicio del empleo, 1948.*
- *OIT(1949) C 96 Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949.*
- *OIT(1997) C 181 Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997.*
- *OIT(1959) La normalización internacional de las estadísticas del trabajo. Ginebra.*
- *OIT, ILOLEX “Base de Datos sobre las normas internacionales del trabajo” en: <http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/index.htm>*
- *Presidencia de la República de Honduras (2002) “Plan de Gobierno 2002-2006”.*
- *Presidencia de la República de Honduras (2002b) “Proyecto de la ERP Priorizados 2003-2006”.*
- *República de Nicaragua, “Reforma a la Ley “creadora” del Instituto Tecnológico Nacional”, La Gaceta. Diario Oficial, Managua, 25 de junio de 1998.*
- *Revenga, Ana, Riboud, Michelle, Tan, Hong (1992). The Impact of Mexico’s Retraining Program on Employment and wages. World Bank. Working Papers 1013.*
- *Ricart, Consuelo (s/f) “La Experiencia del Banco con los Programas de Competencias Laborales”. Exposición presentada en el Seminario “Competencias para el trabajo: un sistema que fortalece el capital humano”. Fundación Chile. Santiago de Chile, noviembre 11 y 12 de 2002.*
- *Rosal, Mario y Rodríguez, Jorge (2001) “Las Características y la Pertinencia de la Educación Técnica, la Educación de Adultos, la Capacitación y la Formación Profesional en Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Síntesis Regional”. Equipo Técnico Multidisciplinario para Centroamérica, Cuba, Haití, México, Panamá y República Dominicana. Documento de Trabajo 135. San José: OIT.*

- Ruesga, Santos M. (2002). “Economía del trabajo y política laboral”, Ed. Pirámide, Madrid.
- Samaniego, Norma (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 19. CEPAL: Santiago de Chile.
- Samaniego, Norma (2000) “ Los principales desafíos que enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los inicios del Siglo XXI”. OIT. Oficina de Área para Cuba, Haití y México. Noviembre de 2000. Ciudad de México.
- Servicio de Intermediación para el Empleo (SIE, 2001). Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional. El Salvador.
- SIE, 2002. Base Técnica Operativa del Programa. El Salvador.
- SIE 2002b. Informe de Labores.
- SIE 2003. Plan de Acción Año 2003.
- SIECA “Convenios fundamentales ratificados” Tomado de: <http://www.laboral.sieca.org.gt/fop2.htm>
- STPS. Informe de Labores. Correspondientes a los años 1989 a 2001. México.
- STPS (2000). Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa Calidad Integral y Modernización. Diario Oficial de la Federación, México.
- STPS (2003a). Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo. Diario Oficial de la Federación. México.
- STPS (2003b). Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del PAC. México.
- STPS (2003c) Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo. Sistema de Capacitación para el Trabajo. México.
- STPS (1997). Estudio de Evaluación del Programa Calidad Integral y Modernización. México.
- STPS (1993) El Sector Informal en México. Cuadernos del Trabajo número 2.
- STPS (1995). La Capacitación y Asistencia Técnica en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Evaluación del Programa CIMO. México.
- STPS (1995). Capacitación y Empleo: Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados. México.
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (2002) “Reglamento sobre Trabajo Infantil en Honduras”. STSS-IPEC, OIT. Tegucigalpa.
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (2002b) “Reglamento General de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales”. Tegucigalpa.
- STSS-INFOP (2002) “Proyecto de Contextualización Nacional sobre Competencias Laborales”. Tegucigalpa.
- Trejos, Juan Diego (2001) “El Trabajo Decente y el Sector Informal en los Países del Istmo Centroamericano”. Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT. San José.
- Tejeira, Sandra (1998) “Estudio del Financiamiento de las Instituciones de Formación Profesional en Centroamérica”. Mimeo.
- Universidad del Istmo. Análisis, diseño e implantación, evaluación y reorganización presupuestaria del INAFORP. Noviembre de 2001. Panamá

ANEXO 1

Modelo econométrico

1. Especificación del Modelo

Para analizar la tasa de retorno de la educación, se utilizó un modelo convencional “Minceriano”, basado en la teoría de capital humano, el cual relaciona ingresos individuales con niveles de educación, controlando otras variables que pudieran influir en los diferenciales de ingreso.

$$\text{Linghdll} = a + b_0 \text{Añosesc} + b_1 \text{Cet} + b_2 \text{Cc} + b_3 \text{Área} + b_4 \text{Sexo} + b_5 \text{Edad 1} + b_6 \text{Edad 2} + b_7 \text{Edad 3} + b_8 \text{Sa 1} + b_9 \text{Sa 2} + b_{10} \text{Pt 1} + b_{11} \text{Pt 2} + b_{12} \text{Pt 3}$$

Donde:

Variable Dependiente

Linghdll; Es el logaritmo natural del ingreso promedio por hora trabajada, expresado en dólares americanos. El ingreso se refiere al obtenido por las personas en su ocupación principal, dividido entre las horas trabajadas.

Variables Independientes relacionadas con educación y formación para el trabajo

Añosesc; Son los años de escolaridad calculados a partir del nivel y grado de estudios declarado por las personas. En el caso de las personas sin estudios y analfabetas, el valor de la variable es igual a 0; si la persona es alfabetada, aunque no haya cursado ningún grado de educación formal, se le asignó un valor de 1. La hipótesis es que la mayor educación está asociada con mayor ingreso.

Cet; Es una variable binaria que distingue si la persona ha cursado estudios técnicos (sin considerar estudios profesionales a nivel superior). La hipótesis es que la educación técnica tiene un efecto positivo en el ingreso, los valores de esta variable son:

- (1) Cuenta con educación técnica.
- (0) No cuenta con educación técnica.

Cc; Es una variable binaria que identifica a las personas que han tomado algún curso de capacitación a lo largo de su vida. La hipótesis es que la capacitación impacta positivamente en el ingreso, los valores de la variable son:

- (1) Ha tomado cursos de capacitación.
- (0) No ha tomado cursos de capacitación.

Esta variable sólo fue incluida en la estimación de los modelos de México y Nicaragua, las encuestas de hogares de los demás países no captan esta información.

Variables Independientes de Control

Área; Variable binaria utilizada para diferenciar el tipo de localidad en la que viven las personas. La hipótesis es que los ingresos son más elevados en las áreas urbanas, los valores de esta variable son:

- (1) Urbana.
- (0) Rural.

Sexo; Variable binaria utilizada para diferenciar el género de las personas. La hipótesis es que los ingresos de los hombres son más elevados que los de las mujeres, los valores de esta variable son:

- (1) Masculino.
- (0) Femenino.

Edad; Conjunto de variables binarias utilizadas como un “proxy” de experiencia laboral⁶⁷. La información sobre años de edad se introdujo de acuerdo a los siguientes cohortes etáreas, a fin de evitar la multicolinealidad con la variable años de escolaridad:

COHORTES	VARIABLES		
	Edad 1	Edad 2	Edad 3
Jóvenes (hasta 25 años)	0	0	0
Adultos jóvenes (Más de 25 hasta 40 años).	1	0	0
Adultos maduros (Más de 40 hasta 55 años).	0	1	0
Adultos mayores (Más de 55 años).	0	0	1

Fueron introducidas 3 variables, para identificar 4 categorías, el grupo de referencia es “jóvenes”, pues parte del supuesto que es el grupo etáreo con ingresos más bajos.

Sa Conjunto de variables binarias introducidas para captar el efecto en el ingreso del sector de actividad. Se distinguen los siguientes sectores:

SECTORES	VARIABLES	
	Sa 1	Sa 2
Actividades primarias	0	0
Industria (extractiva, manufacturera, construcción, electricidad y agua)	1	0
Comercio y servicios	0	1

⁶⁷ Ver López Gladys y Salinas Ángel (2000)

Se introdujeron 2 variables, para identificar 3 sectores, las actividades primarias son el grupo de referencia, se parte de la hipótesis de que es el sector con menores ingresos.

Pt Conjunto de variables binarias introducidas para controlar el efecto de la posición en el trabajo de las personas. Para fines del modelo se distinguen las siguientes cuatro categorías:

CATEGORÍAS	VARIABLES		
	Pt 1	Pt 2	Pt 3
Asalariado	1	0	0
Patrón o empleador	0	1	0
Trabajador por cuenta propia	0	0	1
Otros trabajadores (a destajo, domésticos, cooperativistas, aprendiz)	0	0	0

Se introdujeron 3 variables, para identificar 4 categorías, la categoría de “otros trabajadores” es el grupo de referencia, pues se supone que es el grupo con ingresos más bajos.

2. Población analizada

El análisis se circunscribe a las personas económicamente activas, que se declararon como ocupadas durante el periodo de referencia de las encuestas. Por las características del modelo, se excluyeron a las personas que no declararon horas trabajadas y/o ingreso en su ocupación principal; a los trabajadores no remunerados; a los que, aún siendo ocupados, no trabajaron durante el periodo de referencia. Asimismo, se excluyeron a las personas que no declararon cualquier información relacionada con las variables incluidas en el modelo.

3. Estimación del Modelo

La estimación del modelo especificado se realizó para los cinco países, en los dos años de análisis. Primeramente se obtuvieron los descriptores estadísticos básicos y se analizó si no había problemas importantes de correlación entre las variables independientes del modelo.

De acuerdo con el análisis de las variables independientes se aprecia que en todos los países y años de análisis no existen elevados coeficientes de correlación, que pudieran haber generado problemas de multicolinealidad. En algunos países, el coeficiente de correlación entre las variables es alto: educación técnica - años de escolaridad (El Salvador 1992 y 2000, así como México 2001); sector industria - sector comercio y servicios (la mayoría de los países), y trabajador asalariado – cuenta propia (la mayoría de los países). Sin embargo, en lugar de eliminar a priori estas variables del modelo, lo que se hizo fue incluirlas y probar si tenían un efecto detrimental o no sobre la bondad del ajuste.

Se procedió a estimar el modelo para cada país y años de análisis (10 modelos estimados), mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios. Como parte de esta estimación, se realizaron las siguientes pruebas estadísticas y econométricas:

- Se realizaron pruebas sobre la bondad del ajuste mediante el cálculo del coeficiente R^2 ajustado. Los valores de este indicador fluctuaron entre 0.20 (Nicaragua, 1993) y Panamá (0.43 en los dos años). Cabe señalar que los modelos de ingreso normalmente presentan un valor bajo en este coeficiente. El cálculo de este indicador se complementó con una Prueba F de la bondad del ajuste de cada modelo estimado. En todos los países y años de análisis esta prueba concluyó que existe una relación estadísticamente significativa entre el conjunto de variables independientes incluidas en los modelos y la variable dependiente (logaritmo del ingreso por hora).
- Se aplicó la Prueba T para determinar la significancia estadística de cada parámetro estimado, con un nivel de significancia del 5%. En el caso de Nicaragua 1993 y Nicaragua 2001 se utilizó 10 % como nivel de significancia en las variables de condición de educación técnica, trabajador asalariado y localidad urbana.
- Si bien al emplear el logaritmo de una variable dependiente se reducen los problemas de heteroscedasticidad, se realizó la prueba de Gleyser del valor absoluto de los errores de la estimación respecto a la variable años de estudio, no detectándose problemas.
- La autocorrelación es propio de los datos de series de tiempo y no de los de corte transversal, por lo que no se realizó una prueba en este sentido. No obstante, se estimó el valor Durbin Watson de cada modelo, el cual, efectivamente, no muestra indicios de autocorrelación.
- En cuanto a la prueba de multicolinealidad, ya se comentó que no hay problemas importantes de correlación entre las variables independientes que afecten los modelos estimados.

ANEXO 2

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADERH	Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos
CCEP	Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad
CIMO	Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra / Programa de Calidad Integral y Modernización
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONOCER	Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral
CTPRH	Comité Técnico de Planificación de Recursos Humanos
DCB	Desarrollo de Competencias Básicas
DGCP	Dirección General de Capacitación y Productividad
DGE	Dirección General de Empleo
DGES	Dirección General de Empleo y Salarios
FEDISAL	Fundación para la Educación Integral Salvadoreña
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FUNTRAB	Fundación del Trabajo
GDCAL	Gerencia de Capacitación Laboral
IBC	Instrucción Basada en Competencias
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
JPT	Programa de Jóvenes de Primer Trabajo
LFT	Ley Federal del Trabajo
MATAC	Proyecto de Modernización de las Administraciones del Trabajo en América Central, Belice, Panamá y República Dominicana
MINTRAB	Ministerio del Trabajo
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NTCL	Norma Técnica de Competencia Laboral
OC	Organismos de Certificación
OCA	Organizaciones de Capacitación
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OPC	Oficinas Promotoras de la Capacitación
PAC	Programa de Apoyo a la Capacitación
PACE	Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo
PADSCE	Programa de Apoyo al Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo
PAE	Programa de Apoyo al Empleo

PAMT	Políticas Activas de Mercado de Trabajo
PCMO	Proyecto de Capacitación de Mano de Obra
PEA	Población Económicamente Activa
PMETYC	Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y de la Capacitación
PMML	Programa de Modernización del Mercado Laboral
PMMT	Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Población Ocupada
PROBECAT	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados
PROCAJD	Programa de Capacitación de Jóvenes Desfavorecidos
PROCAJOVEN	Programa de Capacitación de Jóvenes
PROCAMYPE	Programa de Capacitación para Trabajadores Activos en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PROCAVE	Programa de Capacitación Vinculada con la Empresa
PROSCEOD	Proyecto Piloto para un Sistema de Capacitación y Empleo Orientado a la Demanda
SAEBE	Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo
SICAT	Sistema de Capacitación para el Trabajo
SIE	Sistema de Intermediación para el Empleo
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIL	Servicios de Intermediación Laboral
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNCCCL	Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SNECA	Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento
SPE	Servicio Público de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
STSS	Secretaría del Trabajo y Seguridad Social
TDA	Tasa de Desempleo Abierto
UCECA	Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento
UPC	Unidades Promotoras de la Capacitación

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Página

I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

Cuadro 1.1.1.	Los componentes del mercado de trabajo	11
---------------	--	----

II. UNA VISIÓN GENERAL

Cuadro 2.1.	Ocupados, desocupados y SIL en México y Centroamérica	23
Cuadro 2.2.	Fuentes de información de empleo por país	27
Cuadro 2.3.	Crecimiento del ingreso promedio por hora trabajada	27
Cuadro 2.4.	Años promedio de escolaridad por país	28
Cuadro 2.5.	Coefficientes del modelo de ingresos-educación por país	28
Cuadro 2.6.	Institutos de formación profesional y servicios de empleo	31

III ANÁLISIS POR PAÍS

3.1. México

Cuadro 3.1.1.	Personal asignado por tipo de presupuesto	42
Cuadro 3.1.2.	Acciones de colocación del Servicio Nacional de Empleo	42
Cuadro 3.1.3.	Presupuesto ejercido y solicitantes atendidos SNE	43
Gráfico 3.1.1.	Acciones de colocación de trabajadores	43
Cuadro 3.1.4.	Chambatel	44
Cuadro 3.1.5.	Modalidades de capacitación PROBECAT-SICAT	48
Cuadro 3.1.6.	Personas atendidas y presupuesto PROBECAT-SICAT	49
Gráfico 3.1.2.	Colocados y becarios	50
Cuadro 3.1.7.	Costos unitarios de los participantes en cursos PROBECAT	51
Cuadro 3.1.8.	Índice de colocación por modalidad PROBECAT	51
Gráfico 3.1.3.	Trabajadores y empresas atendidas CIMO	53
Gráfico 3.1.4.	Empresas atendidas por tamaño CIMO-PAC	54
Gráfico 3.1.5.	Trabajadores capacitados por actividad CIMO	55
Cuadro 3.1.9.	Número de trabajadores y empresas beneficiadas CIMO-PAC	56
Gráfico 3.1.6.	Comités de Normalización de Competencia Laboral	59
Gráfico 3.1.7.	Organismos Certificadores de Competencia Laboral	59
Gráfico 3.1.8.	Certificados de Unidades de Competencia Laboral emitidos	60

3.2. El Salvador

Cuadro 3.2.1.	Características ocupacionales de la población de El Salvador	64
Cuadro 3.2.2.	Informe de resultados de intermediación laboral	65
Cuadro 3.2.3.	Personas capacitadas INSAFORP	69
Gráfico 3.2.1.	Ingresos, egresos y superávit INSAFORP 1994-2001	71

3.3. Honduras

Cuadro 3.3.1.	Población en edad de trabajar y PEA	72
Gráfico 3.3.1.	Tasa de desempleo abierto y subempleo invisible	73
Cuadro 3.3.2.	Dirección General de Empleo	75
Cuadro 3.3.3.	Participantes y cursos del INFOP por sector económico	78

Cuadro 3.3.4.	INFOP, Costos promedio de servicios	79
Cuadro 3.3.5.	Participación y horas de instrucción	79

3.4. Panamá

Cuadro 3.4.1.	Mercado de trabajo 1991-2001	82
Cuadro 3.4.2.	Escolaridad de la PEA	83
Cuadro 3.4.3.	Actividades del SPE y agencias privadas de colocación	86
Cuadro 3.4.4.	Presupuesto anual INAFORP	92
Cuadro 3.4.5.	Presupuesto INAFORP	93

3.5. Nicaragua

Cuadro 3.5.1.	Mercado de trabajo 1993-2001	96
Cuadro 3.5.2.	Escolaridad de la PEA	97
Cuadro 3.5.3.	INATEC. Comportamiento de la matrícula	100
Cuadro 3.5.4.	INATEC. Comportamiento de la atención en capacitación	101
Cuadro 3.5.5.	Comportamiento de capacitación, participantes	101