



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

"EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES ACTIVAS EN MÉXICO 1988-2006"

T E S I S

Que Para Obtener el Título de:

Licenciado en Economía

Presenta:

Rosa Gómez Tovar



Asesor de Tesis: **Dr. Rogelio Huerta Quintanilla**

Ciudad Universitaria

Octubre 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Quiero dedicar esta tesis a mi familia, sobre todo a mis padres por todo el apoyo brindado, no sólo durante la realización de este proyecto sino a lo largo de mi vida. También agradezco a mis hermanas Laura, Victoria, Estrella, Fili y Angélica cuya ayuda siempre ha estado presente.

Le ofrezco mi más sincero agradecimiento al Dr. Rogelio Huerta por sus comentarios y ayuda que lograron la realización de esta investigación.

Así también agradezco los comentarios por parte de los miembros del jurado: Dr. Gerardo Fujii, Dr. Julio López, Dr. Ciro Murayama y Mtro. Abraham Aparicio.

Se agradece el apoyo proporcionado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) a cargo de la Dirección General de Asuntos de Personal Académico (DGAPA) de la UNAM para ser becaria, teniendo como objetivo la realización de esta tesis.

Índice

Introducción	1
Hipótesis.....	4
Objetivos.....	4
Metodología.....	4
1. Teoría del Mercado de Trabajo y Política Laboral	5
1.1 Concepción del empleo y desempleo.....	5
1.1.1 Mercado de trabajo neoclásico.....	5
1.1.2 Tasa natural de desempleo.....	10
1.1.3 Teoría de búsqueda.....	12
1.1.4 Teoría del capital humano.....	14
1.2 Políticas de Empleo.....	16
1.3 Políticas de Mercado de Trabajo.....	17
1.3.1 Políticas pasivas.....	18
1.3.2 Políticas activas.....	19
2. Empleo y Desempleo en México	23
3. La Política Laboral en México 1988-2006	30
3.1 Programas y Estrategias.....	30
3.1.1 Programas de política Laboral.....	30
3.1.2 Objetivos de la política laboral en México.....	34
3.1.3 Áreas estratégicas.....	38
3.2 Líneas de acción aplicadas en México 1988-2006.....	42
3.2.1 Empleo.....	42
3.2.2 Capacitación.....	45
4. Resultados de la política laboral aplicada en México 1988-2006	55

4.1 Análisis por programa.....	60
4.1.1 Servicio Nacional de Empleo	60
4.1.2 Programas de apoyo a desempleados	68
4.1.3 Programa de Apoyo a la Capacitación para trabajadores activos.....	76
4.2 Análisis de los resultados	81
Conclusiones	87
Bibliografía	96

Índice de cuadros y gráficas

Cuadros

Cuadro 1. Población económicamente activa y población ocupada	23
Cuadro 2. Trabajadores asegurados en el IMSS.....	24
Cuadro 3. Tasa de ocupación en el sector informal ¹	25
Cuadro 4. Tasa de subocupación ¹	26
Cuadro 5. Tasa de desocupación.....	26
Cuadro 6. Población desocupada por nivel de instrucción	27
Cuadro 7. Indicadores complementarios de empleo.....	29
Cuadro 8. Presupuesto ejercido por la STPS en la función laboral 1988-2006.....	58
Cuadro 9. Presupuesto ejercido por la STPS en el Servicio Nacional de Empleo 1989-2006.....	62
Cuadro 10. Presupuesto ejercido por la STPS en Programa de Apoyo al Empleo 1 1989-2006.....	70
Cuadro 11. Personas atendidas como porcentaje de la población desocupada.....	76
Cuadro 12. Presupuesto ejercido por la STPS en el Programa de Apoyo a la Capacitación ¹ 1989-2006....	78
Cuadro 13. Costo por personas atendidas y colocadas: Servicio Nacional de Empleo	82
Cuadro 14. Costo por personas atendidas y colocadas: Becas a desempleados	83
Cuadro 15. Costo por personas atendidas y colocadas: Trabajadores en activo.....	84

Gráficas

Gráfica 1. Presupuesto ejercido por el Gobierno federal y STPS.....	55
Gráfica 2. Presupuesto real ejercido STPS.....	57
Gráfica 3. Tasa de crecimiento promedio por sexenio 1988-2006	59
Gráfica 4. Presupuesto ejercido por la STPS en el Servicio Nacional de Empleo 1989-2006.....	61
Gráfica 5. Presupuesto ejercido /autorizado SNE.....	64
Gráfica 6. SNE: atendidos y colocados	65

Gráfica 7. SNE: personas atendidas y colocadas	67
Gráfica 8. Presupuesto ejercido por la STPS en el Programa de Apoyo al Empleo 1989-2006.....	69
Gráfica 9. Presupuesto ejercido /autorizado PAE.....	72
Gráfica 10. Becas a desempleados: atendidos y colocados	73
Gráfica 11. Becas a desempleados: atendidos y colocados	75
Gráfica 12. Presupuesto ejercido por la STPS en Programa de Apoyo a la Capacitación	77
Gráfica 13. PAC: presupuesto ejercido /autorizado.....	79
Gráfica 14. Programa de Apoyo a la Capacitación: empresas y trabajadores atendidos	80
Gráfica 15. Tasa de crecimiento promedio por sexenio de los programas aplicados.....	86

Introducción

Actualmente todos los países enfrentan diversos retos en materia de política económica, uno de ellos, el nivel de empleo, constituye uno de los más problemáticos para la sociedad por lo que representa porque constantemente genera debate sobre la actuación de los gobiernos para tratar de aliviar la situación.

En el caso de México, y de muchos países desarrollados, la intervención del gobierno en apoyo al empleo se enmarca en las políticas activas de mercado de trabajo, que son acciones que pretenden incidir en los mercados de trabajo. Estas políticas son focalizadas y pretenden corregir las “imperfecciones del mercado que limitan la acción de la oferta y la demanda”¹.

En nuestro país podemos encontrar dos tipos de políticas activas: la primera es la Política de apoyo al empleo que se fundamenta en el Servicio Nacional de Empleo y por otro lado encontramos la Política de Capacitación apoyada en dos programas (uno que apoya a trabajadores desempleados y otro que se enfoca a capacitar a trabajadores en activo); y ambas son instrumentadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

La importancia que se les da a estas políticas por parte del gobierno tiene una fuerte relación con la visión del empleo del mismo y está definida por el modelo de desarrollo imperante en muchas economías. El modelo neoliberal, en vigor en México a partir de la década de los ochenta, parte de la noción que el Estado debe tener la menor participación posible en la economía, ya que éste tiende a generar ineficiencias en la misma. Este enfoque representó un

¹ Román Morales, L. I. (2007) pág. 65

giro de 180 grados respecto al modelo prevaleciente a partir de la década de los cuarenta, por lo que en esta investigación se plantea la evaluación de las políticas que fueron implementadas en congruencia con el modelo vigente (que en parte se sustenta en la visión neoclásica de la economía) para poder analizar la efectividad de dichos programas y determinar si es recomendable seguir el mismo rumbo o plantear alternativas.

Para lograr el objetivo antes descrito, esta investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero se aborda el análisis del mercado de trabajo neoclásico así como algunas variantes del mismo más desarrolladas, posteriormente se define a la política de empleo y por último se aborda cómo surgieron las políticas activas de mercado de trabajo, objeto de interés de los próximos capítulos. En el segundo capítulo se brinda un breve vistazo a la situación del empleo y el desempleo en México, para poner en relieve la importancia de los programas que se instrumentan en el país. En el tercer capítulo se aborda el origen de los programas aplicados en México, de manera que se analizan los objetivos y líneas estratégicas de los programas de política laboral propuestos por los tres distintos presidentes que ejercieron su mandato en el periodo de investigación en lo que respecta a las políticas de apoyo al empleo y la capacitación.

En el último capítulo de esta investigación se analizan propiamente los programas aplicados, de dos formas, la primera se enfoca a revisar el presupuesto asignado para cada uno de los programas y como fueron ejecutados dichos recursos; la segunda se centra en la amplitud de los servicios otorgados por los programas y en relación a la importancia presupuestal que se les brinda.

Justificación

Consideramos que el empleo es un factor importante para el proceso de desarrollo y equidad de una sociedad, ya que es la fuente de ingresos más importante de una familia (no es la única) y sin éste, el acceso a los bienes necesarios para subsistir queda limitado a la provisión de los mismos por otro agente económico (y esta vía está limitada a la ayuda asistencial), por lo tanto, pensamos que al elevar el nivel de empleo formal en la economía, puedan mejorar los niveles de desarrollo del país.

Actualmente, el alto incremento de la tasa de desempleo abierto (TDA) es una de las tendencias mundiales más preocupantes. En México después de dos décadas de lento crecimiento, la creación de empleos en la economía no ha sido suficiente para el incremento de la población económicamente activa, y no sólo en los sectores con menos grado de calificación, sino que este problema se ha extendido a grupos como profesionistas. Por otro lado, la población, al no encontrar empleos en el sector formal de la economía, y al no existir seguro de desempleo, han tenido que ubicarse dentro del sector informal o se encuentran subempleados.

Dada la importancia del empleo en una economía y ya que actualmente existe un problema estructural para generar empleo vía libre funcionamiento del mercado², parece indispensable la intervención del gobierno en la generación del empleo y en el mejoramiento de la calidad del mismo. Por lo tanto es importante la evaluación de dicha intervención ya que el

² La tasa de desempleo abierto de México es la más pequeña entre los países de la OCDE, aunque la metodología de medición de la misma se acopló hasta 2005 a la del organismo y antes de esa fecha se excluían algunos tipos de desempleo. *El Universal* (Jueves 24 de febrero de 2005)

debate no debe centrarse en si debe intervenir o no, sino cuáles son los mecanismos más efectivos para lograr una mejoría en el nivel y la calidad del empleo en el país.

Hipótesis

Las políticas gubernamentales enfocadas a promover el empleo y capacitación de los trabajadores en México han tenido alcances limitados en el cumplimiento de sus objetivos. Las políticas de empleo y capacitación que ejerce la STPS se enfocan a la vinculación de la oferta y la demanda, es decir, se asume que el desempleo es un problema de vinculación dentro del mercado de trabajo. Es probable que la STPS cumpla con las metas propuestas para cada ejercicio fiscal en lo que se refiere a atención de empresas y trabajadores para ambos programas, pero pensamos que estas acciones no son suficientes para elevar el nivel de empleo en el país.

Objetivos

- Analizar las políticas existentes que promueven el empleo y la capacitación en el periodo 1988-2006.
- Evaluar el desempeño de dichas políticas.

Metodología

Para la realización de esta investigación se efectuará un análisis del presupuesto ejercido por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social en relación a los objetivos cumplidos de los programas implementados por la misma.

1. Teoría del Mercado de Trabajo y Política Laboral

1.1 Concepción del empleo y desempleo

En función del enfoque teórico desde el que se analice el mercado de trabajo se aplican diversas políticas económicas para tratar de elevar el empleo en una economía. En el caso de México, el gobierno ha adoptado políticas recomendadas por organismos internacionales tales como el Banco Mundial o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que tienen un sustento teórico bastante definido; y es a partir de analizar esta base que podemos establecer, en el funcionamiento de dichas políticas, virtudes y defectos de los programas que se han aplicado en México.

1.1.1 Mercado de trabajo neoclásico³

Como marco teórico de esta investigación decidimos no explorar las distintas explicaciones sobre el mercado laboral, en cambio analizaremos el mercado de trabajo neoclásico así como algunas teorías que han intentado complementar a este último, ya que explica (según nuestro parecer) la visión en la cual se fundamenta implícitamente el gobierno para formular sus políticas en materia de empleo.

El tratamiento que desde la teoría neoclásica se le hace al mercado de trabajo es como a cualquier otro mercado, por lo tanto el estudio de éste es desde un enfoque de oferta y

³ Este apartado retoma el análisis del mercado neoclásico en los siguientes documentos: Gould, John P. y Lazear Edward P. (2003) López, J. y López, T. S. (2004);

demanda, donde las fuerzas del mercado determinan en este caso el empleo y el salario de equilibrio. Esta idea deriva del llamado modelo de equilibrio general walrasiano⁴.

En el mercado de trabajo al igual que en cualquier otro mercado, existe un precio (salario) de equilibrio que lo vacía asegurando el pleno empleo. El desempleo involuntario no se concibe en este modelo. Los desempleados serán personas que poseen un salario de reserva superior al de mercado y que prefieren dedicar su tiempo al ocio.

El desempleo tendrá carácter voluntario y sólo se considerará el desempleo de carácter friccional⁵. El desequilibrio en el mercado de trabajo neoclásico tendrá carácter pasajero y su persistencia sólo se explicará a partir de la presencia de elementos que distorsionan la competencia como son: la rigidez de los salarios a la baja, la falta de información o que el factor trabajo no sea homogéneo, y por lo tanto, las vacantes disponibles en la economía no puedan ser ocupadas inmediatamente.

1.1.1.1 Demanda de trabajo

El análisis de la demanda en el mercado de trabajo neoclásico parte de dos supuestos, el primero es que las empresas siempre actúan maximizando sus beneficios tanto en el corto como en el largo plazo. En segundo término, las empresas pueden combinar trabajo y capital en

⁴ Modelo desarrollado por Walras (1874) que ilustra el funcionamiento de una economía determinando simultáneamente las cantidades y precios de equilibrio en cada uno de los mercados. En base a preferencias individuales, tecnología y dotación de factores se establecen las funciones de oferta y demanda y un vector de precios que garantiza el pleno empleo de los factores y la venta de todos los bienes producidos en cada mercado.

⁵ Podemos incluir en el desempleo friccional a las personas que: 1) abandonan su empleo actual para buscar otro; 2) buscan un nuevo empleo después de perder el que tenían; 3) buscan empleo por primera vez y 4) vuelven a entrar en la población activa tras un periodo de ausencia.

cualquier proporción, y alterar la relación capital-trabajo dependiendo de los precios relativos de ambos factores.

Basándose en los anteriores supuestos podemos decir que el nivel de producción como función de una cantidad de trabajo para una cantidad de capital (con un avance tecnológico constante y el capital como factor fijo en el corto plazo) establece una determinada productividad marginal del trabajo (positiva pero decreciente)⁶, que si relacionamos con el nivel de trabajo permitirá encontrar el nivel de factor trabajo que la empresa demandará hasta el punto donde maximice sus ganancias. Si se supone que la empresa vende su producto al precio p en el mercado de bienes y contrata trabajo al salario w en el mercado laboral; entonces una empresa contratará trabajo hasta que el valor de la productividad marginal⁷ sea igual al salario. En conclusión la cantidad demandada de trabajo varía en relación inversa al cambio en los salarios y en relación directa con los precios.

Si sumamos las curvas de demanda de trabajo de todas las firmas obtenemos la curva de demanda agregada de trabajo de toda la economía.

⁶ Esta afirmación parte de la "ley de rendimientos físicos marginales decrecientes" en la que se establece que al aumentar un insumo variable (en este caso el trabajo), manteniendo el insumo fijo constante (capital), se llega a un punto donde decrece el producto marginal (entendido como la adición al producto total que se puede atribuir a la adición de una unidad de insumo variable manteniendo un insumo fijo). Según los neoclásicos esta ley no es un teorema ni una proposición lógica que sea susceptible de ser comprobada, para ellos está comprobado empíricamente.

⁷ Que es igual al producto marginal por el precio de mercado del bien.

1.1.1.2 Oferta de trabajo

La curva de oferta de trabajo en el modelo neoclásico surge del análisis de la elección del trabajador entre ingreso (el cual se obtiene al trabajar y se gasta en bienes y servicios incluido el ahorro) y ocio como satisfactores; el trabajador obtiene utilidad tanto del ocio como del consumo. En un día, el trabajador puede optar entre horas de trabajo (a medida que más horas se trabajen mayor será el ingreso y por ende el consumo)⁸ y horas de ocio. De esta afirmación se puede elaborar una función de utilidad para el trabajador, la cual establece una relación positiva con el consumo y negativa con el tiempo de trabajo que significa menos tiempo de ocio.

Entonces la curva de oferta de trabajo se formula con las siguiente afirmación: a medida que exista más empleo o cantidad de trabajo para el trabajador, tiene menos tiempo para ocio y por lo tanto está menos dispuesto a renunciar a su tiempo de ocio si no se ve compensado por un incremento mayor en el consumo; por lo tanto la elección del trabajador entre trabajo y ocio dependerá del nivel de trabajo que maximice su función de utilidad, punto que es determinado por el nivel de salario.

La sumatoria de todas las curvas de oferta de trabajo individuales determina la curva de oferta agregada de trabajo de toda la economía.

El equilibrio del modelo se determina por la igualación entre la oferta y la demanda de trabajo, y cuando la oferta es mayor a la demanda, el salario tiende a bajar para que se aumente

⁸ Para hacer el análisis se sugieren dos simplificaciones 1) el individuo puede trabajar tantas horas como desee; 2) el ingreso por hora es el mismo independientemente del número de horas que se trabajen.

la contratación. Si el salario no es flexible a la baja se presentarán obstáculos para vaciar el mercado, es decir para reducir el desempleo.

Lo que nos interesa principalmente de esta sección es establecer lo que muchos economistas han señalado como la principal relación económica dentro de este modelo teórico y esta es la relación inversa que existe entre el salario y el nivel de empleo de la economía. Según este modelo a medida que aumentan los salarios disminuye el empleo de una economía y viceversa, es decir, si disminuye el nivel de salarios entonces el nivel de empleo de la economía podría aumentar. Esto tiene diversas implicaciones, básicamente nos dice que el que exista desempleo en las economías se debe⁹ a que 1) los trabajadores no desean reducir sus ingresos; 2) existen factores de tipo institucional que no permiten que los salarios se reduzcan como el salario mínimo, sindicatos, etc.; 3) las empresas prefieren tener niveles más altos de salarios por arriba del valor de la productividad marginal) en época de desempleo por motivos de productividad¹⁰; entre otros.

Aunque hay mucha teorización al respecto no podemos decir que esta aseveración se cumpla en la realidad, es decir que la relación inversa entre el salario y el empleo sea una situación que prevalece dentro del mercado de trabajo.

⁹ Según diversas ramificaciones del análisis neoclásico, como la teoría de contratos implícitos y la teoría de salarios de eficiencia, entre otras.

¹⁰ Nos referimos a las teorías de salarios de eficiencia que tiene como hipótesis principal que la productividad del trabajo depende de los salarios pagados, las empresas no están dispuestas a bajar los salarios incluso en época de desempleo porque al hacerlo podría disminuir la productividad de sus trabajadores. Para ver más información al respecto consultar Stiglitz, J. E. (1984).

1.1.2 Tasa natural de desempleo¹¹

La tasa de desempleo natural se refiere a aquel nivel de desempleo que es consistente con el equilibrio de los niveles de salario real. A ese nivel de desempleo, los salarios reales tienden en promedio a elevarse a una tasa cíclica normal, es decir, a una tasa que puede ser mantenida indefinidamente mientras la formación de capital, los avances tecnológicos, etc., se mantengan en sus tendencias de largo plazo. Esta tasa refleja el desempleo estructural y friccional, es decir, contempla a todos los desempleados temporales que buscan trabajo de tiempo completo, o aquellos cuyas habilidades se han vuelto obsoletas por cambios estructurales dentro de la economía que están en el proceso de movimiento o en la adquisición de nuevas habilidades necesarias para poder estar de acuerdo a la situación del nuevo mercado de trabajo. Se puede llamar una situación de pleno empleo a la tasa natural de desempleo, es decir que existe un nivel determinado de desempleo en una economía, de tipo voluntario¹² y friccional que no puede ser reducido más que a costa de generar presiones inflacionarias que eventualmente reducirían el nivel de demanda agregada hasta que el empleo recobre su nivel anterior.

Para explicar la problemática que encarna el disminuir la tasa de desempleo por debajo de la tasa natural (U^*) según el esquema de Friedman asumamos que U^* es la tasa de desempleo vigente y que no existe inflación. El gobierno intenta disminuir el desempleo debajo de U^* por medio de un incremento en la demanda agregada. Las empresas responderán a este

¹¹ Este apartado está basado en Friedman, M. (1968).

¹² Se le llama desempleo voluntario a aquel en el que los trabajadores, aun cuando existan plazas disponibles, no están dispuestos a ofrecer su fuerza de trabajo a la tasa salarial vigente.

incremento de la demanda tratando de aumentar la producción. Para lograr esto, las empresas tienen que aumentar el empleo y así sacar a trabajadores del ocio ofreciéndoles salarios nominales más altos sin que aumente la productividad, esto significa que las empresas trasladarán esos salarios nominales más altos a sus precios. De manera que al crecer los salarios nominales, pero también los precios, el salario real permanece constante, y por lo tanto el aumento del empleo sólo será temporal, hasta que la ilusión monetaria desaparezca.

En este modelo se sugiere que las curvas de oferta de trabajo real de los trabajadores son funciones del salario real esperado, ya que los trabajadores buscan en su salario poder de compra independientemente de cómo cambien los precios de los bienes. Supongamos que los trabajadores creen que las firmas no trasladarán el incremento de los salarios en los precios, es decir, la inflación esperada es cero. En este caso, perciben que sus salarios reales han subido y por lo tanto ofrecerán más trabajo. Según Friedman, los trabajadores sufren de una "ilusión monetaria"; por lo que probablemente el desempleo disminuya; aunque la inflación en este punto sea mayor a cero, lo cual era inesperado por los trabajadores. Sin embargo los trabajadores no sufren de esta "ilusión monetaria" para siempre. Eventualmente los trabajadores se darán cuenta que la inflación no fue cero y que por lo tanto su salario real no creció, esto deviene en que aquellos que entraron en el mercado de trabajo atraídos por salarios nominales más altos dejarán de ofrecer su trabajo y el desempleo se elevará de nuevo al nivel anterior con un nivel mayor de precios. Así que el desempleo no puede ser reducido más allá de esta tasa natural de desempleo sin que aumente la inflación. Entonces los gobiernos tienen como limitante elegir entre empleo e inflación pero hasta cierto punto, la tasa natural, por lo cual ésta es considerada como un punto donde existe pleno empleo en una economía.

Por último, hay que mencionar los factores que el mismo Friedman señala como aquellos que pueden modificar el nivel de la tasa natural de desempleo (ya que no es una tasa fija que no cambie en el tiempo), entre ellos se encuentran mejorar la movilidad del trabajo, la disponibilidad de información acerca de vacantes de empleo y de la oferta de trabajo, flexibilización salarial, etc. Ya que para él muchas de las características del mercado que determinan su nivel son consecuencias de las acciones de los hombres y los efectos de las políticas económicas dentro de este mercado.

A continuación y en el marco de las implicaciones que puede tener el no poder reducir el nivel de desempleo más allá de este punto fácilmente, se presentan teorías concordantes con esta visión (que pueden reducir la tasa de desempleo natural) y que a su vez tratan de remediar los supuestos irreales del modelo neoclásico original.

1.1.3 Teoría de búsqueda ¹³

Dado que el modelo neoclásico en la versión original (explicada en un apartado anterior) ha sido criticado por su falta de acercamiento a la realidad, este ya no se utiliza frecuentemente como un modelo del cual puedan desprenderse recomendaciones de política económica. Algunas teorías, también neoclásicas, trataron de remediar algunos de sus defectos más importantes como lo son sus principales supuestos de competencia perfecta (información perfecta, trabajo homogéneo, etc.) y así hacer del modelo original algo que explicara de forma más cercana al mercado de trabajo de la realidad. Uno de estos intentos es la teoría de la búsqueda la cual está

¹³ Conceptos tomados de Mortensen, D. T. (1999).

integrada por distintos modelos. A nuestro parecer, este acercamiento teórico del mercado de trabajo genera conclusiones que pueden interpretarse como el fundamento para la aplicación de programas como el Servicio Nacional de Empleo en México.

El punto de partida en estos modelos es el abandono del supuesto de información perfecta. Lo anterior supone reconocer la existencia de relaciones en el mercado de trabajo basadas en una información incompleta que impide el mercado se vacíe a corto plazo. La información necesaria se obtiene de forma más eficiente cuando el trabajador dispone de todo el tiempo para llevar a cabo la búsqueda. Los modelos de búsqueda sugieren por tanto que el desempleo es una actividad productiva escogida de forma voluntaria por los individuos que buscan un empleo mejor remunerado.

Los costos de la búsqueda (C) comprenderán: a) el costo de oportunidad del salario correspondiente a la oferta rechazada y b) los costos directos derivados de los desplazamientos, compra de periódicos y otros gastos implícitos en la continuación de la búsqueda.

Las ventajas de rechazar sucesivas ofertas de trabajo disminuirán hasta que el costo de seguir buscando (C) se iguale a los beneficios previstos, obligando entonces a aceptar la primera oferta disponible. Si suponemos que la ganancia marginal esperada de aumentar el salario de reserva disminuye, el beneficio marginal de elegir mayores niveles de salarios de aceptación será decreciente.

Aquí se presenta un problema, la búsqueda de un empleo mejor requiere tiempo y recursos, mientras que los rendimientos son inciertos y futuros.

La oferta salarial es el aspecto clave a analizar cuando los trabajadores consideran la elección de un puesto de trabajo. La fijación de un salario de aceptación o reserva (W_r) es

crucial para determinar la aceptación (a_t) de una oferta salarial (W_o) o la decisión de seguir buscando.

Cuanto menor sea el salario de reserva, mayor será la probabilidad que la oferta salarial sea superior por lo que el tiempo esperado de búsqueda disminuye. Por tanto, los factores que reduzcan el salario de reserva tendrán un efecto reductor de la tasa de desempleo, ya que si los trabajadores disminuyen sus expectativas de salarios mayores aceptarán ofertas de trabajo más fácilmente o se quedaran con su actual trabajo.

1.1.4 Teoría del capital humano

En esta teoría el supuesto modificado es el carácter homogéneo del factor trabajo que da lugar al concepto de capital humano. La idea básica que conforma la teoría del capital humano es que los distintos niveles de cualificación de los trabajadores se basan primordialmente en el nivel de inversión en capital humano.

Las decisiones individuales tendrán en cuenta tanto la cantidad como la calidad del trabajo, no cuestionando por ello el modelo original neoclásico. Las diferencias salariales son la principal evidencia de las diferencias de inversión en capital humano.

La aportación básica a la teoría del capital humano proviene de Gary S. Becker¹⁴, quien distingue diferentes formas de inversión en capital humano: la educación, la formación en el trabajo, la salud, la búsqueda de información y la emigración. Todas ellas pueden aumentar significativamente el ingreso futuro de los individuos.

¹⁴ Becker, G. S. (1962).

La formación en el trabajo podría reducir ingresos y aumentar los gastos para el empresario, por lo que se proporcionará formación si los ingresos futuros aumentan lo suficiente o los gastos disminuyen lo suficiente.

Por lo tanto, si aumentan las capacidades de los trabajadores, sus exigencias en salarios y los gastos que se realicen por la capacitación del trabajador podrán ser compensadas por los aumentos en productividad de los trabajadores, representando un escenario en el que tanto la empresa como el trabajador ganan.

Por otro lado, si se refiere a un trabajador que actualmente no tiene trabajo, la inversión que se haga en capital humano se le retribuirá cuando encuentre un empleo, empleo que será más fácil de conseguir ya que el aumento de las capacidades incrementa la movilidad laboral de los trabajadores, disminuyendo así el problema de la mano de obra heterogénea.

Para terminar esta sección es importante aclarar ciertos puntos que harán más fácil el entendimiento de posteriores capítulos y sobre todo de los problemas que pueden tener la aplicación de los programas basados en estos modelos:

- ◆ Como ya se había mencionado, ambos modelos, tanto el de búsqueda como el de capital humano, tienen como base el modelo neoclásico y su principal propósito es corregir aquellos supuestos que se consideraban erróneos para explicar situaciones reales dentro del mercado de trabajo. Nuestra visión es que no sólo se necesitan corregir supuestos, ya que al “corregirlos”¹⁵ se llegaría a la misma conclusión derivada del modelo original, es decir, que existe una relación inversa entre los salarios y el empleo en una economía. Para nosotros esta

¹⁵ Ya que la supuesta corrección de los supuestos está sujeta a comprobación.

relación no existe en la realidad, las empresas no contratan personal únicamente basándose en el salario existente, y por lo tanto el empleo no crece cuando el salario disminuye.

✦ Por lo tanto ponemos en duda la efectividad de los programas aplicados en México que se basan en derivaciones del modelo neoclásico, ya que se fundamentan en la idea de que existen imperfecciones dentro del mercado de trabajo que no permiten a las fuerzas de oferta y demanda llegar a un equilibrio en el empleo (siendo el mecanismo de ajuste el salario) y su objetivo por tanto es adecuar los determinantes de ambas fuerzas para permitir su cauce natural dentro del mercado de trabajo.

1.2 Políticas de Empleo

El nivel de empleo en una economía depende directamente del nivel general de actividad de la misma¹⁶ por lo que no existe una única política pública de orden macroeconómico que esté dirigida a elevar el nivel de empleo; más bien es en conjunto las políticas destinadas al crecimiento económico de la economía las que pueden incidir en el mismo. Partiendo de esta visión creemos que durante las últimas tres décadas la teoría de la tasa natural de desempleo de Friedman ha predominado en muchos países¹⁷, dejando de lado la política fiscal como un instrumento útil para disminuir el desempleo en una economía.

¹⁶ Partiendo de la visión de Jonh Maynard Keynes (1942).

¹⁷ Se asume bajo este punto de vista que un incremento de la demanda agregada no genera un mayor nivel de empleo en la economía, solamente provoca una elevación en el nivel de precios de la misma, desechando así la posibilidad de incrementar el empleo mediante el ejercicio de una política fiscal expansiva. Sin embargo, en este enfoque sólo se considera el análisis de la oferta de trabajo en la economía, omitiendo las implicaciones de la demanda de trabajo que aumenta por parte de las empresas debido al incremento de la demanda agregada (por el aumento del ingreso). Para un análisis extenso sobre el tema ver Kalecki, M. (1984).

Aun así, el Estado no ha dejado de intervenir en la economía para asegurar el empleo. Así que se diseñaron instrumentos que no “interfirieran” en los equilibrios macroeconómicos pero que intervinieran sólo dentro del mercado de trabajo.

1.3 Políticas de Mercado de Trabajo

Como ya se había mencionado antes, en México no existe una política de empleo en el sentido de que sea un instrumento por medio del cual se pueda incidir directamente en el nivel de empleo en la economía, aun así y ya que el empleo es una de las variables más importantes dentro de la economía, el gobierno busca incidir de alguna manera en este agregado macroeconómico. Otra limitante que existe para poder actuar en este sentido es que es muy difícil modificar el nivel de empleo sin afectar otro equilibrio macroeconómico ya sea el nivel de precios o la balanza de pagos de una economía, etc. Por lo tanto la forma en que se evita alterar el desenvolvimiento de los mercados por una acción del gobierno, es mediante políticas de mercado de trabajo que procuran la reducción de imperfecciones que limitan al encuentro entre oferta y demanda como la falta de información o la inadecuación entre las características de la oferta y necesidades de la demanda.

Las políticas laborales activas y pasivas¹⁸ se refieren a un tipo de política de mercado de trabajo de segundo orden. Las políticas de primer orden del mercado de trabajo consisten en la modificación de la legislación laboral. En los últimos años la tendencia mundial se ha dirigido a

¹⁸ Conceptos tomados de Ruesga, S. M. et. al. (2002: 185-207)

políticas que tienen como objetivo la desregulación y la flexibilización en los mercados de trabajo mediante cambios en la legislación laboral (sin embargo, ha sido un camino difícil ya que las organizaciones obreras ven estos cambios como un revés a sus derechos logrados a través de los años).

1.3.1 Políticas pasivas

Por políticas pasivas de mercado de trabajo se entienden aquellas políticas laborales que tienen por objetivo el mantenimiento del ingreso de quienes no tienen un empleo cuando, al menos en términos de edad, podrían desenvolverse activamente en el mercado de trabajo.

Las políticas pasivas están dirigidas a compensar los efectos sobre los desequilibrios que se producen en el mercado laboral. A diferencia de las políticas activas (como veremos en el siguiente apartado), se enfrentan a los efectos del desempleo y no a sus posibles causas. Sólo existen dos clases de políticas pasivas, estas son las prestaciones al desempleo y las compensaciones por prejubilaciones.

Las prestaciones al desempleo constituyen por importancia social y por gasto público, la principal política pasiva en el mundo. Tiene aspectos de política activa de mercado de trabajo, dado que su objetivo principal es favorecer la entrada al mundo del empleo a los más jóvenes al drenar el exceso de demanda que existe en el mercado. Las compensaciones por prejubilaciones, por su parte, rozan con la política general de pensiones, de la cual en ocasiones proceden orgánicamente los recursos.

1.3.2 Políticas activas

Las políticas activas de mercado de trabajo (AMLP por sus siglas en inglés) tienen un carácter “anticipatorio”, es decir, tratan de prever y adelantarse a una eventual situación de desempleo. Éstas pueden dirigirse a la oferta de trabajo, es decir, políticas de formación (comprenden programas destinados a reducir el abandono escolar y garantizar un mínimo de formación inicial, institucionalización de requerimientos profesionales, certificación de formación y promoción de relaciones entre formación y empleo), a la demanda o políticas de creación directa de empleo y apoyo a nuevas iniciativas (iniciativas empresariales, subvenciones a la contratación, iniciativas locales de empleo, desarrollo de nuevas modalidades de contratación, creación directa de empleo por el gobierno, medidas específicas dirigidas a favorecer la contratación de grupos desfavorecidos y reparto de empleo); o bien a ambas como políticas de ajuste entre oferta y demanda (asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo, servicios públicos o privados de empleo y empresas de trabajo temporal). Los principales objetivos de estas políticas en general son: incrementar la transparencia del mercado de trabajo, desarrollar la estabilidad en el empleo, optimizar los recursos humanos, impulsar la creación del empleo y el reparto del empleo, atender a grupos desfavorecidos mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo.

Las medidas de política económica derivadas de los modelos de búsqueda de empleo pueden resumirse en: la mejora de la información en el mercado de trabajo, el asesoramiento y orientación a los desempleados, la actuación sobre los sistemas de prestaciones de desempleo. En principio estas medidas pretenden reducir el desempleo acortando su duración.

El desempleo friccional asociado a los modelos de búsqueda puede agravarse al aumentar su duración y transformarse en un desempleo estructural.

Desde el punto de vista de mejorar la información en el mercado de trabajo, las medidas se orientan hacia la eliminación de esos gastos de búsqueda mediante intermediarios que faciliten el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

Las siguientes son las modalidades de políticas activas más utilizadas dentro de países de la OCDE¹⁹ a la cual pertenece México y sus principales ventajas y desventajas encontradas en diferentes estudios que nos dan un primer acercamiento general de lo que funciona mejor dentro de distintos países.

Empleos públicos. Estos pueden ayudar a los grupos con mayores desventajas, pero no son efectivos como una ruta de escape al desempleo permanente ya que los participantes de estos programas tienen menos oportunidad de ser empleados en un empleo no subsidiado y ganan menos que los individuos en otro tipo de empleos.

Asistencia a búsqueda de empleo. Tiene un efecto positivo y es mucho más efectiva en términos de costo que otros programas, sin embargo este programa parece no tener significativas mejoras en los prospectos de empleo ni en los sueldos a jóvenes.

Calificación para los desempleados de largo plazo. Puede ayudar cuando la economía está mejorando. Algunos programas de pequeña escala, firmemente focalizados frecuentemente han ayudado a grupos como las mujeres y adultos mayores. El costo de estos

¹⁹ Modalidades presentadas en el documento Tzannatos, Z. y Dar, A. (1999).

programas no es muy alentador, la tasa real de retorno es raramente positiva y no más exitosa respecto a la ayuda en búsqueda.

Calificación para jóvenes. En general no tiene efectos positivos en empleo ni en ingreso ya que no puede sustituir las fallas en el sistema educativo. Tomando en cuenta los costos, la tasa real de retorno es usualmente negativa en corto y largo plazo.

Desarrollo de microempresas. Sólo son tomados por una pequeña fracción de los desempleados y están asociados con alta pérdida de eficiencia y efectos de desplazamiento. La tasa de fracaso de estos negocios es alta, aunque la asistencia focalizada a ciertos grupos parece tener más éxito.

Subsidios a salarios. No suelen tener un impacto positivo pero focalizando los apoyos se puede reducir la pérdida de eficiencia en este tipo de apoyos.

En general estos resultados aplican para países industrializados por lo que al tratar de aplicarlas a países en desarrollo se deben tener en consideración las distintas características del mercado de trabajo en estos países como el tamaño de la informalidad y la menor capacidad para la aplicación misma de los programas, y por supuesto el marco macroeconómico específico de cada país. La mejor solución para reducir el desempleo es eliminar aquellos factores que contribuyen a que éste se genere, por lo que la OCDE plantea una estrategia más amplia de combatir el alto desempleo, que implican reformas al mercado de trabajo y de bienes, política impositiva, política industrial, educación y calificación, así como políticas macroeconómicas.

Según los estudios de la OCDE, otro factor de importante relevancia es la demanda agregada, ya que condiciona el éxito de las ALMP. Si no hay ningún cambio en el número de

puestos vacantes en una economía, a corto plazo, las ALMP simplemente redistribuirán los empleos mediante efectos de tipo sustitución y desplazamiento. Aun así, el organismo considera que este tipo de políticas tienen efectos benéficos de más largo plazo como el aumento de la mano de obra disponible capacitada, así como también creando más oportunidades para los desempleados y la nueva mano de obra que se adhiere al mercado de trabajo.

2. Empleo y Desempleo en México

En México, el incremento de la población económicamente activa ha sido alrededor de 800 mil personas por año promedio en el periodo 1991-2006 (cuadro 1); mientras tanto la población ocupada en el mismo periodo representa alrededor del 96 y 97 por ciento de la PEA, a excepción de tres años, el periodo 1995-1997 en el que la ocupación disminuyó como consecuencia de la crisis de 1994-1995. Aun así, las personas que se encuentran ocupadas como porcentaje de la PEA al final del periodo es un punto porcentual menos que en 1991.

Cuadro 1. Población económicamente activa y población ocupada (miles de personas)			
Años	Población económicamente activa	Población ocupada	
			Porcentaje de la PEA
1991	31,229	30,534	97.8
1993	33,652	32,833	97.6
1995	35,057	32,652	93.1
1996	35,854	33,969	94.7
1997	37,442	35,925	95.9
1998	38,244	36,872	96.4
1999	38,234	37,280	97.5
2000	39,043	38,045	97.4
2001	39,062	38,066	97.4
2002	40,085	38,940	97.1
2003	40,417	39,222	97.0
2004	42,101	40,561	96.3
2005	42,274	40,792	96.5
2006	43,576	42,198	96.8

Fuente: Presidencia de la República (1999, 2001 y 2007).

Para medir el empleo en el sector formal²⁰ de la economía tomamos el número de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (ver cuadro 2), y encontramos que sólo el 30 por ciento de la población ocupada se ubica en un empleo de este tipo. De nueva cuenta el valor más pequeño lo encontramos después de la crisis de 1994 en 1996.

Cuadro 2. Trabajadores asegurados en el IMSS (miles de personas)				
Años	Totales	Permanentes	Eventuales	Porcentaje de la población ocupada
1988	8,389	7,169	1,220	nd
1989	8,749	7,600	1,149	nd
1990	9,361	8,221	1,140	nd
1991	10,022	8,779	1,243	32.8
1992	10,175	8,873	1,302	nd
1993	10,076	8,790	1,286	30.7
1994	10,071	8,803	1,268	nd
1995	9,460	8,501	959	29.0
1996	9,700	8,815	885	28.6
1997	10,444	9,578	866	29.1
1998	11,261	10,048	1,213	30.5
1999	11,906	10,395	1,511	31.9
2000	12,607	10,913	1,694	33.1
2001	12,541	10,857	1,684	33.0
2002	12,436	10,725	1,711	31.9
2003	12,380	10,655	1,725	31.6
2004	12,539	10,779	1,760	30.9
2005	12,927	10,965	1,962	31.7
2006	13,751	11,291	2,460	32.6

Fuente: Presidencia de la República (1999, 2001 y 2007).

²⁰ INEGI lo define como todas aquellas actividades que reportan Ingresos ante la autoridad hacendaria y en la agricultura y/o crianza de animales orientadas al mercado.

El siguiente indicador importante en el mercado de trabajo es la contraparte del empleo formal, la informalidad que en los últimos años ha sido llamada la válvula de escape al desempleo abierto.

En la Encuesta nacional de ocupación y empleo se estima que en 2006 el 27 por ciento de los ocupados a nivel nacional laboraba en el sector informal²¹ (ver cuadro 3). Sin embargo estimaciones del Consejo Nacional de Población en 2002 dicen que alrededor de 45 por ciento de los adolescentes y jóvenes ocupados de 12 a 24 años de edad en ese año se insertaba en actividades informales; la proporción se reducía a 33 por ciento entre los adultos de 25 a 44; y de nueva cuenta volvía a elevarse a 42 por ciento entre las personas de 45-64 años y a 57 por ciento entre los adultos mayores.

1995	27.3	2001	27.4
1996	26.6	2002	28.2
1997	26.2	2003	28.9
1998	27.1	2004	28.8
1999	26.9	2005	28.1
2000	26.9	2006	27.2

Fuente: INEGI (2009a) Sistema *InfoLaboral*

¹Para los años 1995-1999 sólo existen datos del segundo semestre.

Sumándose a la ocupación en el sector informal, y sin ser población desempleada, se encuentra la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite, es decir la subocupación. Como se puede

²¹ Porcentaje de la población ocupada, que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar.

observar en el cuadro 4 la tasa de subocupación en el país ha disminuido desde 1995 de casi 11 por ciento a 6 por ciento al final del periodo.

Cuadro 4. Tasa de subocupación¹ (porcentaje)			
1995	10.9	2001	7.2
1996	8.0	2002	6.1
1997	7.1	2003	7.1
1998	8.2	2004	8.1
1999	5.9	2005	7.5
2000	7.2	2006	6.0

Fuente: INEGI (2009a) Sistema *InfoLaboral*

¹Para los años 1995-1999 sólo existen datos del segundo semestre.

Cuadro 5. Tasa de desocupación		
Años	Tasa de desocupación ¹	Población desocupada
1988	3.6	nd
1989	3.0	nd
1990	2.8	nd
1991	2.6	433,200
1992	2.8	nd
1993	3.4	590,943
1994	3.7	nd
1995	6.9	2,405,099
1996	5.3	1,885,653
1997	4.1	1,517,434
1998	3.6	1,372,620
1999	2.5	954,206
2000	2.6	998,892
2001	2.6	996,132
2002	2.9	1,145,570
2003	3.0	1,195,613
2004	3.7	1,539,752
2005	3.5	1,482,492
2006	3.2	1,377,701

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1988-1994; INEGI (2009a), Sistema *InfoLaboral* 1995-2006.

Nota: El primer sexenio (1988-1995) no puede ser comparado con el resto del periodo, ya que la metodología de ambas encuestas no es comparable

¹Para los años 1995-1999 sólo existen datos del segundo semestre.

El desempleo abierto en México ha sido tradicionalmente muy reducido, como se puede observar en el cuadro 5, la proporción de desempleados respecto a la PEA se mantiene bastante estable en todo el periodo, a excepción de 1995, 1996 y 1997 en los que prácticamente se duplica, aun así son valores pequeños cercanos a lo que se podría considerar como pleno empleo.

El desempleo no ha aumentado considerablemente, sin embargo la composición de la población desocupada sí se ha modificado, en el cuadro 6 se muestra la distribución de los desempleados según el nivel de instrucción. El porcentaje de población desempleada que cuenta con nivel primaria o menos ha disminuido, en cambio, aquella con secundaria y nivel medio y superior ha aumentado, sensiblemente más en los últimos dos niveles, en 1995 era del 18 por ciento y en 2006 aumentó hasta el 32 por ciento.

Cuadro 6. Población desocupada por nivel de instrucción¹ (porcentaje)				
Año	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior
1995	21.9	26.1	33.7	18.4
1996	14.7	25.1	36.1	24.1
1997	15.7	24.1	35.6	24.5
1998	16.4	24.5	32.6	26.5
1999	13.4	22.6	32.0	31.9
2000	13.9	22.7	31.8	31.6
2001	12.5	22.3	31.3	33.9
2002	11.8	21.9	32.1	34.2
2003	11.8	20.5	32.0	35.7
2004	10.6	19.6	33.1	36.8
2005	11.5	20.7	36.7	31.1
2006	11.0	19.5	37.1	32.4

Fuente: INEGI (2009a) Sistema *InfoLaboral*

¹Para los años 1995-1999 sólo existen datos del segundo semestre.

El que la tasa de desempleo sea pequeña, no quiere decir que el país no está enfrentando desafíos muy serios en el plano del empleo, como se puede apreciar en el cuadro 7, existe una serie de indicadores complementarios a la tasa de desempleo abierto que no respaldan los valores de esta última.

La tasa de desempleo abierta alternativa que es la proporción de la PEA y de la población no económicamente activa que se encuentra desocupada o que está disponible para el trabajo aunque haya abandonado la búsqueda del mismo, aun cuando muestra valores similares a la tasa de desocupación es mayor a ella en todos los años para los que hay información disponible. La tasa de presión general que representa a la población desocupada, más la ocupada que busca trabajo respecto a la PEA en casi todos los casos duplica el valor del desempleo abierto. La tasa de ocupación parcial y desocupación que es el porcentaje de la PEA que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia es mayor al 6 por ciento en todos los casos y llegó a un valor de 13 por ciento en 1995.

Por último la tasa de condiciones críticas de ocupación que es el porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos era al principio del periodo 23 por ciento, y aunque se redujo al final del mismo su valor sigue siendo bastante alto, 12 por ciento.

Cuadro 7. Indicadores complementarios de empleo (tasas)				
Años	Desempleo abierto alternativa	Presión general	Ocupación parcial y desocupación	Condiciones críticas de ocupación
1988	nd	7.1	7.5	22.9
1989	nd	5.8	6.8	20.1
1990	4.4	5.1	6.1	16.8
1991	4.2	4.8	6.1	14.3
1992	4.6	5.4	6.6	13.9
1993	5.6	6.8	7.9	14.0
1994	6.1	6.4	7.8	13.5
1995	8.6	11.5	13.7	25.6
1996	6.4	8.7	10.7	24.0
1997	4.6	7.5	10.0	19.5
1998	4.1	6.2	9.5	18.0
1999	3.4	4.1	7.5	17.9
2000	2.9	4.3	7.5	18.0
2001	3.1	3.9	7.7	16.8
2002	nd	4.3	7.6	15.2
2003	nd	4.5	8.0	14.4
2004	nd	6.3	9.6	15.1
2005	nd	8.0	9.5	14.6
2006	nd	6.7	9.1	11.8

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1988-1994; INEGI (2009a), Sistema *InfoLaboral* 1995-2006.

Nota: El primer sexenio (1988-1995) no puede ser comparado con el resto del periodo, ya que la metodología de ambas encuestas no es comparable

¹Para los años 1995-1999 sólo existen datos del segundo semestre.

Por lo tanto, los desafíos que enfrenta el gobierno van más allá de reducir la tasa de desempleo abierto, hacia reducir el alto porcentaje de ocupación en el sector informal, la subocupación y en general mejorar la calidad de los empleos generados en el país.

3. La Política Laboral en México 1988-2006

En las últimas tres décadas en México, la política laboral se ha enfocado a tres actividades principalmente: lo concerniente a intentar una mayor flexibilización en la legislación laboral, en políticas activas de mercado de trabajo y en la promoción de una "nueva cultura laboral".

En el periodo estudiado se formularon tres distintos programas sobre política laboral que fueron aplicados en México, por lo tanto este capítulo se divide en dos partes, en primer lugar se analizan los tres programas mencionados y en segundo lugar se analizan las líneas de acción derivadas de la política laboral especificada por cada gobierno.

3.1 Programas y Estrategias

Esta sección se divide en tres partes, la primera es la presentación de cada uno de los tres programas; en el segundo apartado se encuentra un análisis de los objetivos de los programas; y en la última parte se estudian las "áreas estratégicas" consideradas en los programas mencionados.

Para hacer el análisis posterior más sencillo y ya que nuestro principal objetivo es observar el desempeño de las políticas activas aplicadas en México veremos cómo se fundamentan y se organizan los programas para su evaluación.

3.1.1 Programas de política Laboral

En el caso de México, durante la década de los ochenta se gestó una importante modificación de las políticas laborales de mercado de trabajo. A partir del Programa de Capacitación y

Productividad 1984-1988 en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, el desarrollo de los recursos humanos se torna la estrategia principal de largo plazo, al creerse que favorecía la incorporación al trabajo de la población y apoyaba la elevación de la competitividad, especialmente de la micro y pequeña empresa

Las principales acciones de capacitación y vinculación de los mercados de trabajo se llevaron a cabo con el cofinanciamiento del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el sector privado, sustentados en créditos del Banco Mundial y actualmente del Banco Interamericano de Desarrollo.²²

A continuación nos enfocaremos en un análisis por periodo para tratar de demostrar que aun cuando cada programa laboral está ligado a un periodo presidencial, se observa cierta "continuidad" en los mismos, ya que en general se adoptan los instrumentos del régimen anterior, simplemente consolidando los programas existentes de los gobiernos anteriores.

3.1.1.1 Programa Nacional de Productividad y Capacitación 1990-1994 (PNPyC)²³

Este programa surge de los objetivos planteados por el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari en su Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en especial, a partir del objetivo 6.1 que

²²Los diferentes planes y programas implementados por el gobierno federal se inscribieron en los proyectos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: el proyecto de Capacitación de Mano de Obra 1988-1992, el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo 1993-1997 y, por último el Programa de Modernización de los Mercados Laborales 1997- 2001.

²³ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1990).

se refiere a la creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.

Como líneas de política derivadas de su planteamiento de política laboral se plantearon:

- ✦ Mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad.
- ✦ Consolidar una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos de los trabajadores.
- ✦ Impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente.
- ✦ Asegurar la vigencia de una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores.

Para lograr estos objetivos el gobierno en este periodo formuló el ya mencionado Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, en donde se afirma que el gobierno parte de la premisa que tanto la productividad como la capacitación “son retos que no se pueden atribuir en exclusiva a la empresa, a la administración pública o a los trabajadores ya que involucran a todos los sujetos y organizaciones siendo una responsabilidad colectiva, por lo tanto es un programa participativo donde la función del estado es como catalizador del proceso.”²⁴

Se enfatiza igualmente la importancia de los recursos humanos y del incremento de la productividad como el principal elemento de la estrategia de modernización y mejoramiento social. El papel del capital humano fue reconocido como elemento central en este proceso y se

²⁴ Ibid. Pág. 25.

le confirió una particular relevancia a la capacitación, para mejorar el empleo, a través del incremento en la productividad y competitividad.

3.1.1.2 Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000 (PECyDDL)²⁵

El PND 1995-2000 del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León estableció como objetivo fundamental lograr un crecimiento económico sostenido, superior al cinco por ciento anual, para que la economía absorbiera a la población que se incorpora a la actividad productiva cada año.

Para el sector laboral, el plan señaló la necesidad de elaborar "un diagnóstico profundo, de carácter tripartita y alcance nacional, de los mercados ocupacionales y de las instituciones que los regulan"²⁶, con objeto de propiciar la máxima creación posible de empleos, el mejoramiento de las remuneraciones, así como mantener relaciones obrero-patronales favorables. El Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000 surge de los objetivos y las estrategias generales de acción que establece el PND, los cuales orientaran sus acciones, dentro de su ámbito de competencia.

En tal sentido, la política laboral en este periodo tuvo como objetivo fundamental contribuir al desarrollo de un entorno que facilitara el crecimiento económico, la elevación de la

²⁵ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1995).

²⁶ Ibid. Pág. 15.

productividad del trabajo y el incremento de las remuneraciones, al tiempo que pretendía propiciar armonía y confianza en las relaciones de trabajo.

3.1.1.3 Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 (PNPL)²⁷

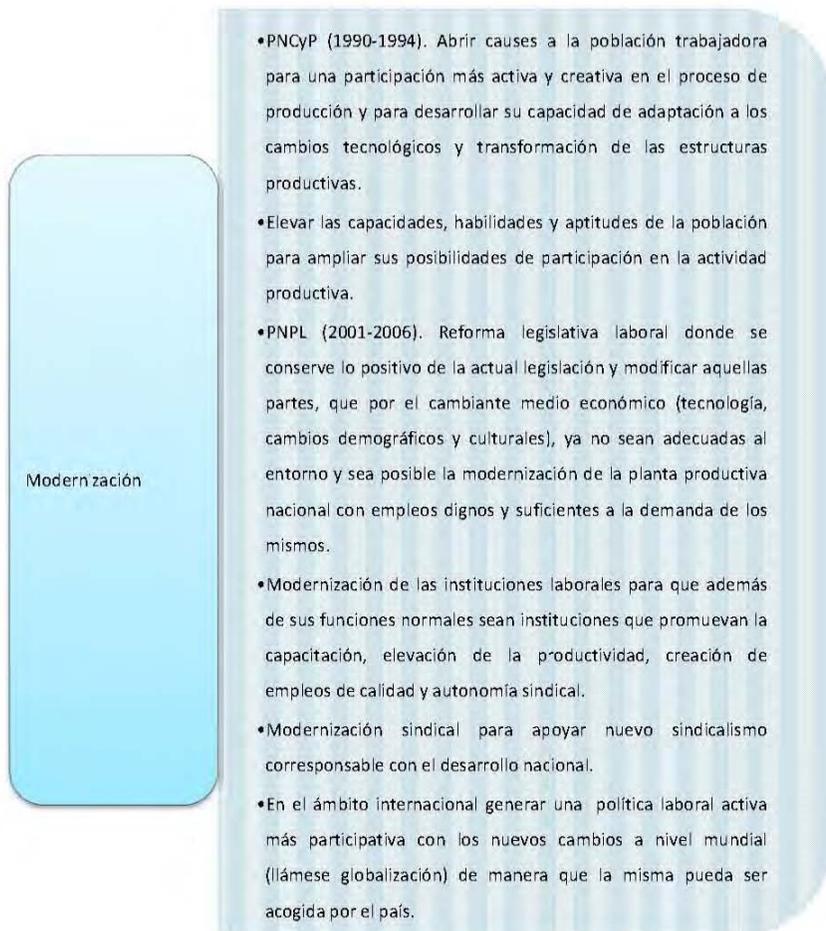
Este programa instrumentado en la presidencia de Vicente Fox Quesada, basado en el Plan Nacional de Desarrollo del mismo, orientó sus líneas de acción a promover una cultura laboral basada en que el elemento central en el mercado de trabajo fuera la persona y en fomentar mejores condiciones de empleo, con énfasis en la atención a los grupos vulnerables. Todo ello con instrumentos orientados a atender las características específicas de los diferentes grupos de personas en el mundo del trabajo, es decir acciones focalizadas.

3.1.2 Objetivos de la política laboral en México

Dentro de los tres programas anteriormente mencionados encontramos los objetivos que se persiguieron durante estos periodos presidenciales en materia de apoyo al empleo y la capacitación de la fuerza de trabajo. Los clasificamos de acuerdo a su contenido en aquellos relacionados con la capacitación, inclusión laboral, formación de una nueva cultura laboral y modernización dentro del ámbito laboral.

²⁷ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2001).

Esquema 2. Objetivos de la política laboral: Modernización

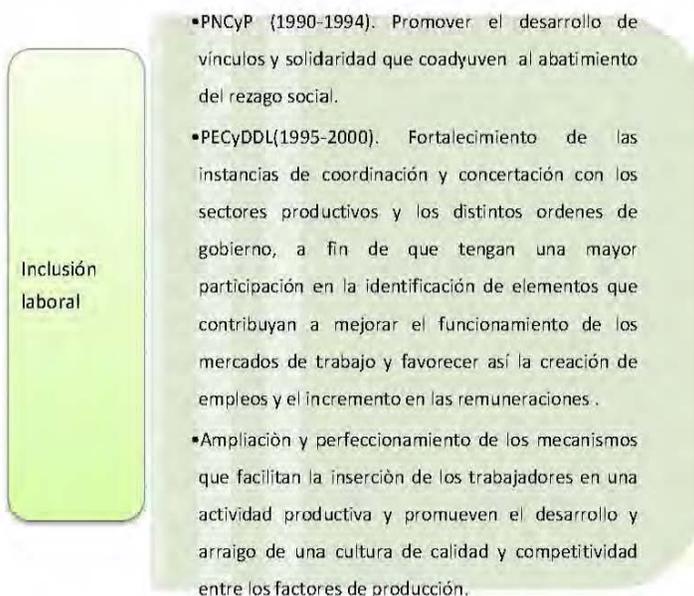


Fuente: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1990 y 2001).

En estos objetivos se ve reflejado el interés de los gobiernos para emprender una “modernización” tanto en las formas en que el trabajo era visualizado (de fordista a taylorista),

así como el proceso productivo y posteriormente, el país, así como el interés de realizar modificaciones legislativas hacia la flexibilización de la fuerza de trabajo. También se habla de una mayor participación de los trabajadores e instituciones tanto en la toma de decisiones como en el proceso de producción para hacerlo más flexible y permitir una mayor adaptación a los cambios económicos. Por otra parte, destaca la preocupación por elevar la productividad y en el caso del PECyDDL de elevar así también la competitividad de la planta productiva, mediante la capacitación de la fuerza de trabajo y también de la modernización de las instituciones.

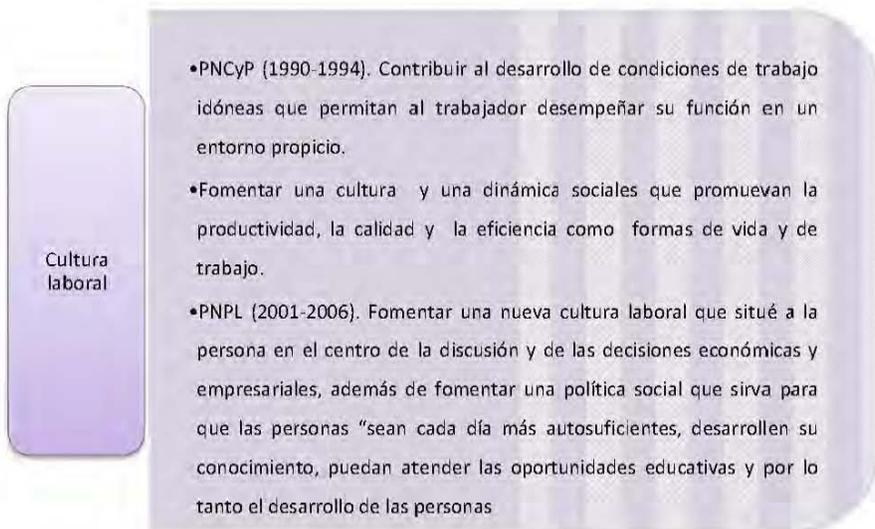
Esquema 3. Objetivos de la política laboral: Inclusión laboral



Fuente: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1990 y 1995)

Como se puede observar, se habla de una mayor comunicación entre los diferentes actores económicos, sindicatos, gobiernos y trabajadores; sin embargo, dicho objetivo se ve empañado por la participación del gobierno parcial no cumpliendo su papel, aquí sí, de moderador.

Esquema 4. Objetivos de la política laboral: Cultura laboral



Fuente: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1990 y 2001.)

En último lugar, en los tres programas se menciona el fomento de una cultura de productividad en toda la sociedad, es decir, se le da una gran importancia a que la población tomará un papel activo como individuos en el proceso de modernización del país (desde el

punto de vista neoclásico, si cada individuo se preocupa por incrementar su productividad, y todos lo hacen simultáneamente, la productividad de la sociedad aumentará).

Aunque se observa un cambio gradual sobre la forma en que el gobierno actuaría para enfrentar estos retos, el discurso pasa de impulsar la productividad mediante capacitación y adaptación a los cambios tecnológicos a incentivar a los individuos a mejorar su productividad.

3.1.3 Áreas estratégicas

Como ya habíamos mencionado dentro de este apartado se mencionan las estrategias específicas de cada gobierno para poder realiza los objetivos anteriormente descritos.

3.1.3.1 Programa Nacional de Productividad y Capacitación (1990-1994)²⁸

Se definieron 5 áreas prioritarias dentro del programa de las cuales destacan las siguiente dos:

- La importancia de la educación en la productividad, donde se recalca que se debe generar un nuevo perfil en la fuerza de trabajo, ya que subsisten insuficiencias de cobertura y calidad de este servicio, así que se propone una ampliación de oportunidades educativas, programas emergentes, así como establecer con claridad los objetivos educacionales fundamentales.

- La capacitación permanente de los recursos humanos, además de la flexibilización en los procesos de adaptación, por lo que se requiere que la capacitación contenga un sentido dinámico.

²⁸ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1990).

3.1.3.2 Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (1995-2000)²⁹

Las áreas estratégicas retomadas en este periodo son principalmente estas dos:

- Ampliar y mejorar las acciones de vinculación que se llevan a cabo entre los agentes productivos, intensificando el desarrollo de los sistemas de información del mercado laboral, que se materializa como la consolidación de dos esquemas surgidos del sexenio anterior el Servicio Nacional de Empleo (SNE) y al Programa de Becas de Capacitación a desempleados (PROBECAT).

- Fortalecer los programas y las acciones tendientes a la capacitación de la fuerza de trabajo en activo y desempleada, así como los de mejoramiento de la productividad en los centros de trabajo, tomando en cuenta la experiencia que se ha obtenido e incorporando modalidades que complementen y satisfagan las demandas actuales de la planta productiva nacional. Que para el gobierno significaba lograr adaptar los sistemas de capacitación a las nuevas estructuras de la producción y del trabajo para que elevaran su calidad, difundir el establecimiento de sistemas de remuneración a los trabajadores que premiaran el desempeño, la creatividad individual y el nivel de responsabilidad dentro de la empresa, y otorgaran así incentivos económicos por el mejoramiento de la productividad. Se ve claramente que se refieren a la flexibilización funcional de los trabajadores y con esto nos podemos dar cuenta cuanta importancia se le daba al trabajador para generar incrementos en la productividad.

²⁹ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1995).

3.1.3.3 Programa Nacional de Política Laboral (2001-2006)³⁰

- Apoyar la generación de empleos que el país demanda de manera que se genere empleo de calidad, pero cabe recalcar que el gobierno no es visto como creador de las fuentes de trabajo, más bien como el creador de las condiciones propicias para que el sector privado lo haga.

- Se necesita capacitación de trabajadores en activo más la modernización tecnológica por parte de las empresas en conjunción con los sindicatos.

- Aumentar la productividad de las empresas y de las personas fomentando que las empresas generen mecanismos que premien la productividad.

- Se debe incrementar la competitividad de las empresas ya que “la suma del aumento de la competitividad de las empresas elevara la competitividad del país”.

- Crear o consolidar proyectos productivos para fortalecer la creación de empleo apoyada por la inversión pública.

- Reducir los tiempos y costos de colocación para los buscadores de empleo y de contratación para las empresas, mediante esquemas de atención que acerquen a oferentes y demandantes de empleo en forma eficiente, ágil y amable.

Para concluir este apartado mencionamos cuáles son las concordancias dentro de los tres periodos y así también las principales diferencias.

³⁰ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2001).

Se hacen visibles estrategias comunes a lo largo del periodo, principalmente dos líneas: en primer lugar se menciona que hay que mejorar la capacitación de los trabajadores activos y desempleados, así como también flexibilizar el proceso para que los trabajadores se puedan adaptar a los cambios en el proceso de producción. En este punto, aun cuando son claras las coincidencias, se puede notar un cambio gradual en la visión del gobierno en cuanto a su participación en la implementación de la capacitación, en el primer periodo con el presidente Salinas, se dice que la capacitación debe ser un proceso participativo entre todos los sectores involucrados; en el siguiente periodo con el presidente Zedillo, la preocupación del gobierno va a tratar de adaptar a la capacitación con los cambios tecnológicos; y por último en el sexenio del presidente Fox, el gobierno es un simple creador de condiciones que tiene como tarea fomentar a las empresas para que sean ellas las que capaciten o en su caso los individuos.

La segunda coincidencia va en el sentido de darle una mayor importancia a los servicios de vinculación, sobre todo a partir del sexenio de Zedillo, por lo que podemos intuir que se estaba dejando de lado la preocupación por la generación de empleo y una mejor formación de los trabajadores (sólo en el primer periodo se habla de mejorar la educación en general como un política hacia una mayor productividad), entonces el énfasis de sus estrategias recae en que los empleos ya establecidos sean ocupados por el mejor concurrente.

3.2 Líneas de acción aplicadas en México 1988-2006

3.2.1 Empleo

3.2.1.1. Servicio Nacional de Empleo

El Servicio Nacional de Empleo (SNE) tiene como objetivos facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a los buscadores de empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir sus vacantes.

El SNE inicio sus actividades en 1978 con oficinas instaladas en cinco entidades federativas; a mediados de 1984, con la puesta en marcha del PROBECAT, su cobertura se amplió hasta alcanzar 38 oficinas, cantidad que se ha ido incrementando gradualmente hasta llegar a su estructura actual de operación con la que son atendidas 1,200 localidades en el país, a través de una red de 99 oficinas incluyendo la dirección del SNE ubicadas en 83 ciudades; 31 Servicios Estatales de Empleo (SEE); 16 Centros Delegacionales Promotores del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento (CEDEPECAS) en el Distrito Federal, y 51 unidades operativas. Opera de manera descentralizada: el Gobierno Federal norma y transfiere recursos a los gobiernos estatales; éstos operan los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y, aportan recursos adicionales. Ninguna ley obliga a empleadores y solicitantes de empleo a utilizar al SNE; éste recurre a campañas para informar a la población y depende de la eficiencia y calidad de sus servicios para mantener y ampliar sus usuarios.³¹

³¹ Portal del empleo (2009).

Entre las principales actividades del SNE se encuentra la coordinación de acciones entre los distintos agentes públicos y privados que inciden en el mercado de trabajo; para lo cual se ha creado un Comité Ejecutivo en cada SEE. Estos Comités se conforman con representantes de organismos empresariales, instituciones de capacitación e instancias gubernamentales de promoción económica.

El servicio también lleva a cabo otras actividades de colocación tales como la organización de ferias de empleo y de talleres para desempleados, que constituyen mecanismos ágiles de colocación y de orientación ocupacional.

La feria de empleo es un servicio gratuito que se brinda desde 1993 y permite reunir a solicitantes y oferentes en forma masiva en un periodo relativamente corto, reduciendo así tiempos y costos del proceso de reclutamiento y selección del personal para las empresas, y agilizando la búsqueda de empleo para los trabajadores. Su organización se lleva a cabo cuando hay requerimientos insatisfechos de mano de obra, en entidades que cuentan con una red organizada de los agentes del mercado de trabajo. Los talleres para desempleados comenzaron a funcionar a finales de 1995 en 15 entidades federativas, como un mecanismo de orientación para que las personas busquen empleo de una manera más eficaz. En el periodo enero-octubre de 1996 se realizaron 646 en las 32 entidades federativas y una vez que se incorporen al esquema cotidiano de operación de los SEE, podrían realizarse por lo menos dos al mes. En ellos se atienden aspectos de presentación personal, elaboración de curriculum, análisis de oportunidades de empleo y de competencias laborales por lo que su desarrollo depende de la

presencia más o menos importante de buscadores de empleo que requieran este tipo particular de apoyo.³²

CHAMBATEL comenzó a operar en mayo de 2001, la operación de este programa se da mediante centros de atención especializados via telefónica, los cuales cuenta con personal calificado en conserjería laboral forma parte del esquema de vinculación del SNE ya que da información sobre oportunidades de empleo.

La inauguración del Programa CHAMBANET fue en febrero de 2002, en este programa se pone a disposición de empleadores y buscadores de empleo una página electrónica en Internet que compila información sobre el perfil de los solicitantes y vacantes de toda la estructura ocupacional, facilitando la vinculación entre oferta y demanda sin costo para sus usuarios.

CHAMBAPAR³³ fue por primera vez implementado a principios de 2001 mediante Centros de Evaluación para personas con capacidades diferenciadas y adultos mayores, donde se evalúan las habilidades con las que cuentan este tipo de personas y así se canalizan a un empleo remunerado.³⁴

³² Presidencia de la República (1994a y (2000a).

³³ A partir de 2002 se llama Abriendo Espacios.

³⁴ Presidencia de la República (2006a).

3.2.2 Capacitación

3.2.2.1. Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) se creó en 1984 como parte de los programas emergentes de protección al empleo. A partir de 1987, como parte sustantiva, primero, del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra y, posteriormente, del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, el PROBECAT adquirió un fuerte impulso como un instrumento de la política activa de mercado de trabajo. Los objetivos del Programa dejaron de limitarse a la atención coyuntural del desempleo abierto y se inclinaron hacia la atención de los problema estructurales relacionados con la falta de calificaciones adecuadas de la mano de obra respecto a los requerimientos ocupacionales del aparato productivo.³⁵

Los Servicios Estatales de Empleo (SEE) son las instancias encargadas de efectuar las tareas de reclutamiento y selección de los becarios, así como de detectar las necesidades de capacitación en cada entidad o región. Con esto se procura que sea la demanda de la planta productiva la que determine las características de los cursos que habrán de ser impartidos, y con ello adecuar la oferta de recursos humanos a fin de facilitar su incorporación al trabajo.

³⁵ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1995).

Además de cubrir el pago de los instructores y costo de los materiales didácticos, el Programa otorga una beca de manutención equivalente al salario mínimo regional y ayuda par transportación.³⁶

Este programa ofrece capacitación mediante las siguientes modalidades³⁷:

Escolarizada. Se lleva a cabo en planteles educativos y centros de enseñanza públicos y privados, como el Colegio Nacional De Educación Profesional Técnica, Centros De Capacitación Para El Trabajo Industrial y Centros De Bachillerato Tecnológico Industrial y De Servicios, entre otros. Los cursos duran de uno a tres meses, aunque en ocasiones se pueden extender hasta seis meses.

Mixta. Se realizan cursos a petición expresa y en coordinación con el sector empresarial, para satisfacer requerimientos específicos de calificación. Actualmente los cursos tienen una duración de uno a dos meses y las prácticas ocupan entre 60 y 70% del tiempo total del curso.

En esta modalidad, las empresas participan en el diseño de los contenidos temáticos del curso de acuerdo a sus requerimientos; cubren los honorarios de los instructores; adquieren un seguro contra accidentes de trabajo para los becarios; proporcionan material didáctico y se comprometen a contratar por lo menos a 70% de los egresados.

³⁶ Portal del empleo (2009).

³⁷ Secretaría de Gobernación (2000).

A partir de agosto de 1995 se inició el otorgamiento de apoyos a través de una nueva vertiente del programa denominada Iniciativas Locales de Empleo (ILE), la cual atiende necesidades de capacitación de las personas desempleadas o subocupadas que se han organizado en torno a proyectos productivos, con objeto de constituir su propia fuente de ingresos. Se busca incorporar a esta vertiente a la población que habita en zonas urbanas marginadas o en comunidades rurales, y que vive en condiciones de pobreza.

Dentro de esta modalidad, se dio inicio a una nueva vertiente: el taller escuela, que utiliza la infraestructura productiva de pequeños negocios como ámbito de capacitación, al que son integradas a la práctica cotidiana del trabajo una o dos personas desempleadas. A diferencia de la capacitación mixta, en este caso el empleador no está obligado a contratar al egresado. Un instructor externo monitorea los avances alcanzados por los capacitados, en un número no mayor de 20 microempresas, y proporciona asesoría técnica que complementa el proceso de aprendizaje.

Esta acción se inscribe en los procesos de formación duales o en alternancia al integrar, en un proceso de capacitación, la práctica en una empresa y la teoría que proporciona el instructor.

3.2.2.2 Programa de Apoyo al Empleo

A partir de 2002 el PROBECAT es reformulado y toma un nuevo nombre Programa de Apoyo al Empleo (PAE), extendiendo su cobertura mediante la implementación de una serie de actividades: Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT); Proyectos de Inversión Productiva (PIP); Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE); Sistema de Apoyos

Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI); y Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior (SAEMLE), los cuales rápidamente cambiarían de nombre en 2004 a los siguientes programas³⁸:

- ✦ Programa Becas a la Capacitación para el Trabajo (BÉCATE) antes SICAT: Incorpora a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación de corto plazo, con el propósito de facilitar su acceso a un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Además de flexibilizar los requisitos de acceso, este programa incorporó como prueba piloto el otorgamiento de vales de capacitación al solicitante que lo requiera, quien está en condiciones de seleccionar, de entre la oferta existente, el curso que mejor responda a sus necesidades.

- ✦ Empleo Formal antes SAEBE: Ofrece apoyos económicos que permitan atender a la población desempleada con experiencia laboral en puestos de trabajo formal durante el proceso de búsqueda de empleo.

- ✦ Jornaleros Agrícolas antes SAEMLI: Vincula la oferta y demanda de mano de obra del sector agrícola a través de información sobre las oportunidades de empleo, capacitación en su caso y apoyos económicos que permitan mejorar las condiciones en que se desarrolla la movilidad laboral de la población jornalera agrícola.

- ✦ Proyectos de Inversión Productiva (PIP): Propicia las oportunidades de trabajo para generar empleos mediante la creación o consolidación de proyectos productivos rentables, enmarcados en localidades con posibilidades de crecimiento integral, buscando

³⁸ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2006).

encadenamientos productivos en las zonas de influencia; apoyados con herramientas, equipo y maquinaria; asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.

* **Repatriados Trabajando antes SAEMLE:** Apoya a las personas repatriadas de los Estados Unidos de América, para su incorporación a un empleo, ya sea en la zona fronteriza o en sus lugares de origen, así como brindarles ayudas económicas que les permitan sobrevivir durante un mes en las zonas fronterizas o para el retorno a sus lugares de origen.

El objetivo del programa continuó siendo el de incrementar las capacidades y habilidades, es decir, mejorar la “empleabilidad” de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información, capacitación, apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral.³⁹

3.2.2.3 Programa de Calidad Integral y Modernización

Con objeto de reforzar y profundizar los apoyos a la capacitación de trabajadores en activo, en 1988 se inició el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), como un proyecto piloto para apoyar el desarrollo de sistemas de calidad y productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales tienden a invertir poco en capacitación y en su mejoramiento productivo y organizacional, debido al costo que esto implica y por carecer de una orientación adecuada.⁴⁰

³⁹ Samaniego, N. (2002).

⁴⁰ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1994a).

La operación de CIMO se realiza a través de las Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC), que son instancias creadas y operadas con la participación tanto del sector público como privado. El personal de las UPC brinda apoyo técnico a las empresas para que éstas identifiquen con mayor precisión sus necesidades de capacitación y asistencia técnica; entren en contacto con oferentes adecuados de estos servicios y sus acciones en la materia tengan un carácter integral y permanente. Cabe señalar que es la empresa la que selecciona a los capacitadores y consultores y que, en la mayoría de los casos, se trata de oferentes privados de la propia localidad o región. El esquema ha demostrado tener un alto impacto positivo en los niveles de competitividad y productividad de las empresas micro, pequeñas y medianas favorecidas por el Programa.

Por otra parte, CIMO ha impulsado decididamente la configuración de servicios de capacitación y asistencia técnica adecuados a las características y requerimientos específicos de las micro y pequeñas empresas, en particular, a sus posibilidades de pago.

En el financiamiento de las acciones intervienen los organismos empresariales, que proporcionan instalaciones e infraestructura para las oficinas de la UPC; las propias empresas beneficiadas, que efectúan el pago directo de un porcentaje de los costos de las acciones, y el Gobierno Federal, que aporta los honorarios de los promotores así como la parte restante de los costos de las acciones⁴¹.

⁴¹ En acciones de capacitación, el gobierno cubre el 35% de los costos, en el caso de la empresa pequeña y mediana, y 70%, en el caso de la microempresa. En asistencia técnica, la participación pública es del 30% en el caso de la pequeña y mediana empresa, mientras que para la micro es del 70%. En formación de instructores, se apoya con 70% de los gastos sin distinción en cuanto al tipo de empresa.

De manera conjunta, las UPC y las empresas realizan un diagnóstico básico y elaboran un programa de capacitación, financiado parcialmente por el CIMO, identificando necesidades específicas e involucrando a todos los niveles ocupacionales y a las distintas áreas de la empresa. Se procura promover actividades para grupos de empresas con problemáticas comunes, con el fin de aprovechar el intercambio de experiencias y reducir los costos del programa.

La estrategia que se aplica pretende que, gradualmente, el fomento de la capacitación sea parte integral de las actividades del sector privado y que los apoyos de la STPS vayan siendo sustituidos por aportaciones de las empresas, de forma que lleguen a no requerir apoyo alguno de CIMO.

Las actividades se desarrollan bajo la rectoría del consejo de normalización y certificación de competencia laboral (CNCCL), que tiene amplia participación del sector productivo y es promovido, asistido y orientado por la SEP y la STPS, en el marco de sus respectivas atribuciones.

El sistema normalizado de competencia laboral tiene como objetivo establecer y proporcionar las bases técnicas y metodológicas que permitan al sector productivo definir, progresivamente, normas de competencia laboral y orientar la transformación de la oferta de capacitación hacia un sistema flexible, modular y basado en resultados.

Esta normalización permitirá establecer criterios para reconocer la competencia laboral adquirida o desarrollada por el individuo, lo que facilitara su movilidad y capacitación continua

al contar con un certificado con valor tanto para el mercado de trabajo como para el sistema escolarizado, que dará cuenta de sus conocimientos y capacidades productivas alcanzadas.

3.2.2.4 Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)

El 4 de abril de 2002 se publicaron las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) en las cuales se da el cambio de denominación del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) al mencionado PAC.

Hasta marzo de 2002 el CIMO apoyó los programas de capacitación de los trabajadores en activo para mejorar las áreas de productividad y las condiciones de trabajo. Sin embargo, debido a las necesidades actuales del aparato productivo fue necesario reorientar el programa con el fin de impulsar el desarrollo de capacidades para el aprendizaje continuo y de habilidades múltiples, así como apoyar la participación de los trabajadores en la toma de decisiones dentro de los procesos productivos.⁴²

El Programa opera con 72 unidades, las cuales han cambiado su denominación a Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC), localizadas en 31 estados y el Distrito Federal y cuentan con el apoyo de aproximadamente 700 organismos del sector productivo, entre los que se encuentran diversas cámaras, asociaciones y agrupaciones empresariales. El funcionamiento de las OPC permite abarcar más comunidades, sobre todo aquellas que no han recibido los beneficios del Programa.⁴³

⁴² Presidencia de la República (2006a).

⁴³ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2006).

En este contexto, los objetivos del PAC buscan crear las condiciones necesarias para que los trabajadores en activo y empleadores de las micro, pequeñas y medianas empresas puedan desarrollarse y evolucionar de acuerdo con el ritmo que marcan los cambios, especialmente en tecnología y en los nuevos procesos productivos, y fomentar la promoción de actividades de capacitación como medio para procurar el bienestar y el “bien ser” de los trabajadores, para incrementar su productividad y consecuentemente la competitividad de las empresas. El programa presenta las siguientes características⁴⁴:

- Está proyectado a un plazo de nueve años, dividido en tres fases de tres años cada una. Con la entrada en vigor de sus Reglas de Operación inicia la fase I.

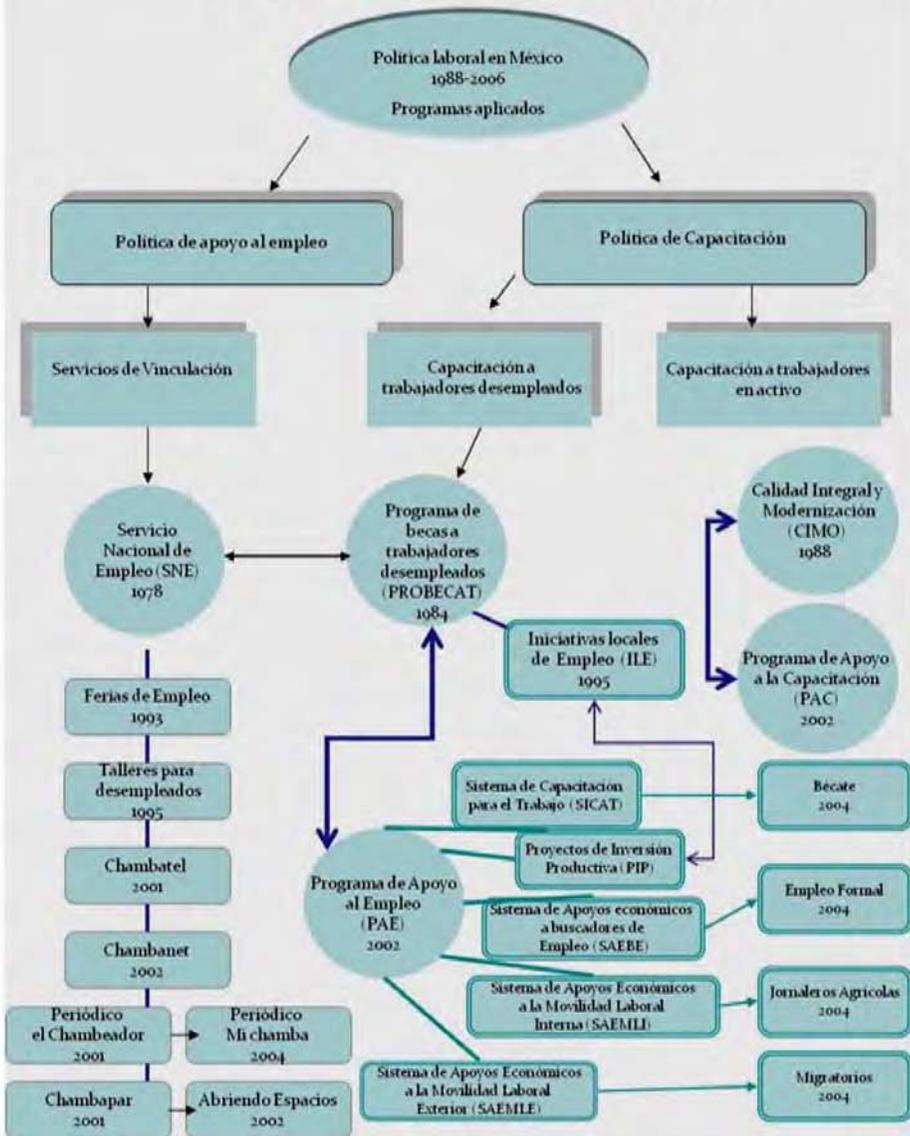
- El origen de sus recursos es un cofinanciamiento entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno Federal con aportaciones iguales.

- Opera a través de convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, el sector productivo y otras instancias estatales, en los cuales se establecen los compromisos y las acciones para el cumplimiento y desarrollo del programa.

En el siguiente esquema se presenta un resumen de lo explicado en este apartado, las modificaciones en los programas estudiados así como también los instrumentos agregados a lo largo del periodo.

⁴⁴ Presidencia de la República (2006).

Esquema 1. Evolución de la política laboral activa en México



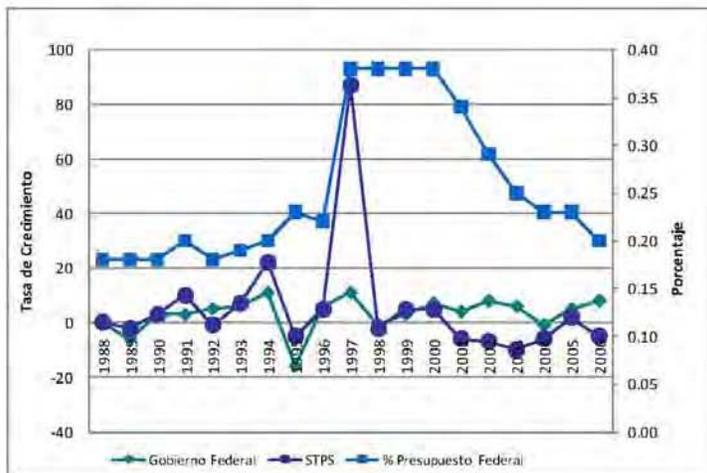
Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República (1994, 2000 y 2006).

4. Resultados de la política laboral aplicada en México 1988-2006

En este capítulo se presentará el desenvolvimiento de los programas en los años a los que se refiere este estudio, analizando el presupuesto disponible para su ejecución y el que realmente se efectuó.

En primer lugar comenzaremos con el presupuesto asignado, dentro del presupuesto total del gobierno federal, a la Secretaría del Trabajo, ya que esta última es el ente mediante el cual se ejecutan los programas a evaluar.

Gráfica 1. Presupuesto ejercido por el Gobierno federal y STPS



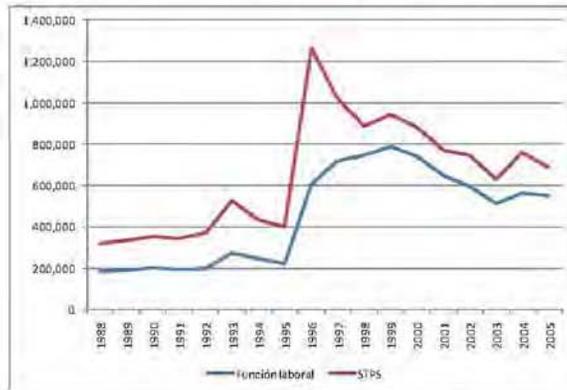
Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006. Deflactado con INPC 1993=100 Banco de México (2009).

En la gráfica 1 podemos observar el crecimiento real del presupuesto total y el asignado a la STPS; entre 1988 y 1996 la participación de la Secretaría en el presupuesto total se mantuvo

entre 0.18 y 0.23 por ciento. En 1997 y hasta el año 2000 la participación creció hasta el 0.38 por ciento, es decir casi duplicó su participación; sin embargo a partir de 2001 tuvo una tendencia decreciente, hasta retornar a un valor de 0.20 por ciento en 2006. Esta gráfica también muestra que el crecimiento real de ambos presupuestos es bastante similar, a excepción de dos momentos: el primero es el año 1997 donde el crecimiento del presupuesto de la Secretaría es mucho mayor, casi 90 por ciento, mientras que el del gobierno creció sólo 11 por ciento (aunque el crecimiento es menor, es uno de los dos años con mayor crecimiento del presupuesto federal en el periodo), de esta forma es que se puede explicar la duplicación del presupuesto de la STPS en el total federal. Y el segundo momento es a partir de 2001 donde aun cuando el presupuesto federal está creciendo, el presupuesto de la Secretaría disminuye constantemente, trayendo como consecuencia el empequeñecimiento de la participación de éste en el total federal.

Para fines de asignación de recursos, la STPS divide sus actividades en funciones administrativas, laborales y de gobierno (que se refieren a justicia laboral y salud en el trabajo). Los programas evaluados en este trabajo se encuentran en la función laboral, por lo cual es importante saber cuánto del presupuesto asignado a la secretaria en su totalidad es destinado a este tipo de actividad. En la gráfica 2 se puede observar el desenvolvimiento tanto del presupuesto ejecutado en pesos reales de la Secretaría, como el ocupado en la función laboral, ambos presupuestos aumentaron después de 1996, aunque el primero lo hace en mayor medida que el segundo, después de este año la trayectoria de ambos es bastante similar.

Gráfica 2. Presupuesto real ejercido STPS (miles de pesos 1993¹)



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006. ¹ Deflactado con INPC, Banco de México (2009).

Entre 1988 y 1996 la función laboral era alrededor del 50 por ciento del presupuesto total, teniendo su valor más bajo en el último año, a partir de 1997 incrementa su participación en el total al pasar a 70.1 por ciento; presuntamente esto se debió a la respuesta del gobierno para enfrentar el alto desempleo generado a raíz de la crisis económica de 1994-1995, ya que el presupuesto asignado tiene un rezago temporal por la forma en que es aprobado.

Posteriormente su participación continuó creciendo, hasta convertirse en 80 por ciento. Este comportamiento se hace más evidente al observar el crecimiento real del presupuesto, como en el año de 1997 donde aumenta su participación porcentual, el crecimiento del presupuesto es de alrededor de 171 por ciento. (Ver cuadro 8).

Cuadro 8. Presupuesto ejercido por la STPS en la función laboral 1988-2006 (1993=100 ¹)		
Año	Participación porcentual en función laboral	Variación anual
1988	56.6	nd
1989	56.8	7.4
1990	57.1	3.9
1991	55.7	6.9
1992	53.3	-5.3
1993	51.7	3.8
1994	57.1	37.1
1995	55.6	-9.6
1996	48.1	-9.4
1997	70.1	171.5
1998	84.4	18.4
1999	83.4	3.9
2000	83.9	5.4
2001	84.3	-5.9
2002	79.5	-12.3
2003	81.1	-8.6
2004	74.2	-14.2
2005	80.5	10.8
2006	82.6	-2.4

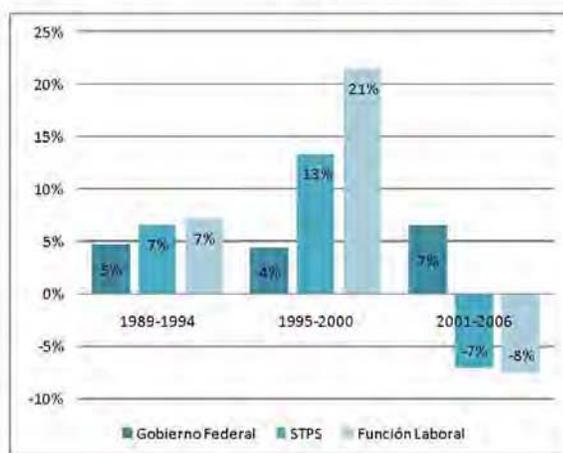
Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

¹ Deflactado con INPC Banco de México (2009).

Para complementar este análisis, comparemos el crecimiento promedio del presupuesto en tres subperiodos. La gráfica 3 nos es de gran ayuda para observar el desenvolvimiento de los tres presupuestos. En el periodo del presidente C. Salinas (1989-1994) podemos ver que tanto el presupuesto federal, como el de la Secretaría y, dentro de ésta, el presupuesto para la función laboral, crecieron; estos dos últimos en la misma magnitud y con mayor énfasis que el del gobierno federal. En el segundo periodo, referente al presidente E. Zedillo (1995-2000), encontramos que existe un crecimiento diferenciado de los tres; el presupuesto de la Secretaría

se incrementó en mayor medida que el del gobierno federal, y dentro de ésta se le dio mayor importancia a las actividades encaminadas a favorecer la creación de empleo, por lo que el presupuesto orientado a la función laboral, creció más.

Gráfica 3. Tasa de crecimiento promedio por sexenio 1988-2006



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006. Deflactado con INPC 1993=100 Banco de México (2009).

Por último, en el periodo del presidente Fox (2001-2006), mientras que el presupuesto federal creció en 7 por ciento, tanto el presupuesto asignado a la STPS como a la función laboral decrecieron en una proporción similar. Esto contrasta con lo aseverado por el gobierno en este periodo, ya que se planteaba una meta muy alta en la generación de empleo y en términos presupuestales no se le dio la importancia necesaria para que fuera alcanzable dicha meta (sin considerarse la eficacia de dicho programa).

4.1 Análisis por programa

En este apartado nos dedicaremos a evaluar cuál ha sido el desempeño de tres programas: el Servicio Nacional de Empleo, los referentes a becas para trabajadores desempleados y, por último, los dedicados a apoyar la capacitación de trabajadores en activo. Esta evaluación será en dos sentidos, por un lado se contemplará el presupuesto que ha sido destinado para otorgar servicios, y posteriormente se analizará a través de la extensión del programa, es decir, se evaluará la población atendida (desempleados, trabajadores y empresas) por los programas.

4.1.1 Servicio Nacional de Empleo

Como ya lo habíamos mencionado el SNE tiene varios instrumentos, todos tendientes a realizar servicios de vinculación entre la oferta y la demanda de mano de obra. Debido a que sólo fue posible encontrar información presupuestal del SNE como un todo, analizaremos al total de personas atendidas por los diferentes instrumentos: servicios estatales de empleo, servicio vía telefónica, Internet, medios impresos, talleres y ferias de empleo⁴⁵.

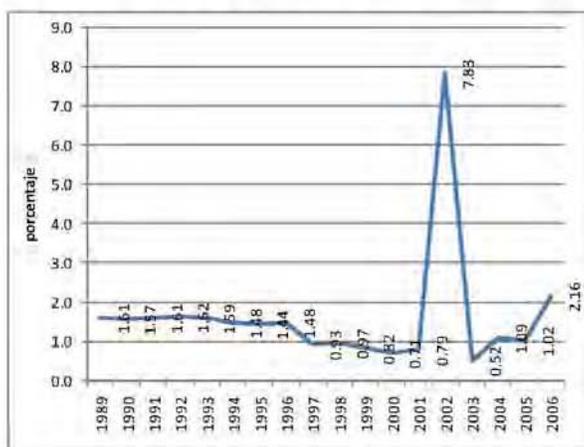
4.1.1.1 Análisis Presupuestal del Servicio Nacional de Empleo

Al principio del periodo, el presupuesto del SNE en el total de la Secretaría representaba 1.61 por ciento manteniéndose estable en este nivel. A partir de 1993 comienza una tendencia decreciente: de 1997 y hasta 2001 descendió hasta un valor de 0.79 por ciento. El siguiente año, 2002 creció significativamente, con un participación de 7.83 por ciento, sin embargo, el siguiente año, 2003, fue el periodo con menor participación con 0.52 por ciento. Los años 2004-

⁴⁵ A partir de los años en que fueron implementados.

2006 fueron de crecimiento para esta participación, que llegó en 2006 a 2.16 por ciento. (Ver gráfica 4)

Gráfica 4. Presupuesto ejercido por la STPS en el Servicio Nacional de Empleo 1989-2006



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

Las variaciones anuales reales del presupuesto son bastante inestables, como lo muestra el cuadro 9. Sobresalen dos años con un alta variación anual, 2002 (año en el cual la participación del presupuesto del SNE es considerablemente mayor a los otros años del periodo, 7.83 como porcentaje del presupuesto de la STPS) con un magnitud de 1360 por ciento; y 2004, con una tasa de crecimiento de 237.4 por ciento.

La tasa de crecimiento promedio en los tres periodos es positiva. El mayor crecimiento se dio en el sexenio de 2001-2006 con presidente Fox de 15.9 por ciento promedio anual, después el sexenio de 1989-1994 con 6.55 por ciento y por último y muy alejado de los otros

dos periodos con 0.78 por ciento, el sexenio de 1995-2000. Este casi nulo crecimiento es el reflejo de tres años con tasa de crecimiento con signo negativo y otro año con crecimiento casi nulo 0.2 por ciento. Si comparamos las tasas de crecimiento promedio de este programa y la correspondiente a la función laboral, podemos ver que es contrastante, en el caso del sexenio de Zedillo, la función laboral creció más del 20 por ciento, mientras que el presupuesto para este programa no alcanzó al uno por ciento.

Cuadro 9. Presupuesto ejercido por la STPS en el Servicio Nacional de Empleo 1989-2006 (1993=100²)		
Año	Variación anual	Tasa de Crecimiento Promedio
1989	Nd	6.55
1990	-13.0	
1991	9.5	
1992	16.0	
1993	15.1	
1994	9.5	
1995	-24.6	0.78
1996	0.2	
1997	21.3	
1998	1.7	
1999	-32.8	
2000	-7.8	
2001	19.5	15.9
2002	1360.3	
2003	-97.8	
2004	237.4	
2005	-5.0	
2006	63.2	

Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.¹ Deflactado con INPC Banco de México (2009).

Por otro lado en el sexenio de Fox el presupuesto para la función laboral en promedio decreció 7 por ciento anual y el presupuesto para el SNE creció 15.9 por ciento anual. Como ya lo habíamos mencionado en el capítulo anterior, es a partir del sexenio de Zedillo que se da

más énfasis a los servicios de vinculación en su programa de política laboral, sin embargo, en su periodo fue mínimo el aumento del presupuesto asignado para este fin. En cambio, en el gobierno de Fox lo establecido en su programa de política laboral, al menos lo referente a este instrumento, concuerda con el presupuesto asignado, ya que el SNE es el instrumento al que se le hace más innovaciones durante este periodo y en el que más se confió para obtener resultados. Más adelante se contrastará esta evolución presupuestal con el desempeño del programa.

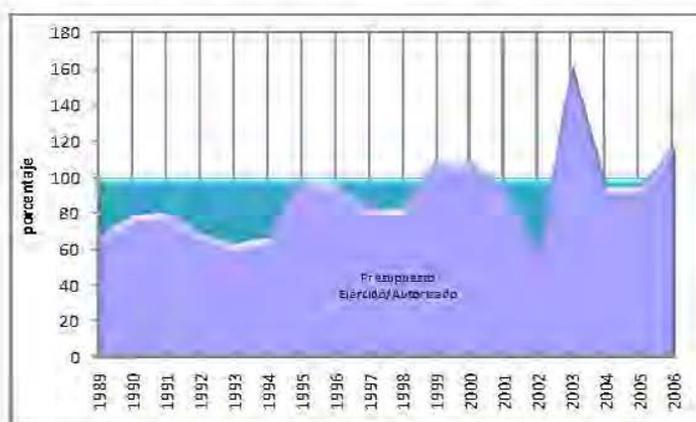
Siguiendo con el análisis presupuestal es importante conocer cuál es el grado de utilización de los recursos disponibles para el mismo. Calculamos el porcentaje de presupuesto ejercido sobre el que fue autorizado para poder medir la eficiencia en el gasto presupuestal.

Como lo muestra la gráfica 5, en el primer sexenio (1989-1994) se nota que hubo un subejercicio constante de los recursos, sólo en dos años, 1990 y 1991, se realizaron alrededor de 80 por ciento del presupuesto. Los años restantes de este subperiodo, fueron ejercidos solamente alrededor de 60 por ciento de los recursos. En el segundo subperiodo (1995-2000), a excepción de 1997 y 1998 (años en los que se ejercieron el 80 por ciento de los recursos); el gasto de los recursos fue cercano y/o mayor al 100 por ciento de los mismos. Cabe recordarse que este periodo fue el que tuvo menor crecimiento de los recursos, pero éstos fueron ejercidos casi en su totalidad.

En el tercer sexenio (2001-2006) hay 2 años con situaciones particularmente distintas, 2002 y 2003, en los demás años los recursos ejercidos fueron cercanos a un valor de 100 por ciento. En el año 2002, en el cual los recursos crecieron a una tasa mayor a mil por ciento, la

ejecución del presupuesto fue de 60 por ciento, es decir el aumento de los recursos excedió la capacidad de administración de los mismos, ya que sólo se ejercieron dos terceras partes. El siguiente año, es decir 2003, el porcentaje de los recursos gastados sobrepasa el 160 por ciento, así que hubo que pedir 60 por ciento más recursos de los que habían sido aprobados.

Gráfica 5. Presupuesto ejercido /autorizado SNE



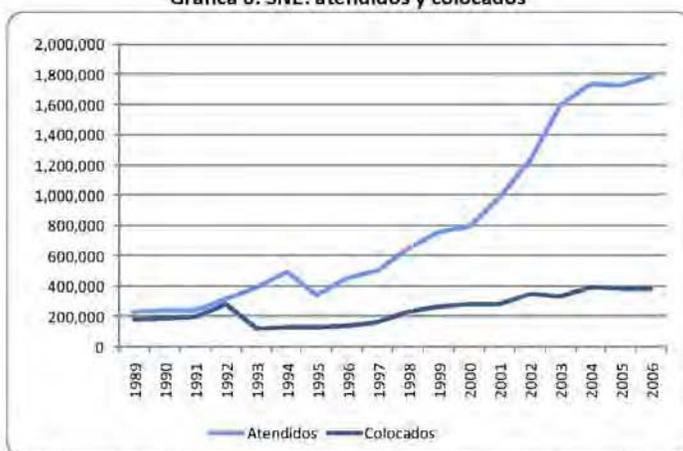
Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

4.1.1.2 Personas Atendidas por el Servicio Nacional de Empleo

El siguiente paso para poder evaluar este programa es analizar las personas que han sido atendidas y colocadas. Como lo muestra la gráfica 6, al comienzo del periodo, ente 1989 y 1991 la cantidad de personas atendidas se encontraba en un nivel aproximado de 200 mil personas. A partir de 1993, la cantidad de personas atendidas comienza a crecer para llegar en 1994 a aproximadamente 500 mil personas atendidas, para el siguiente año (el de la caída más grande del producto de la historia contemporánea de México); esta cantidad decreció a un nivel menor

a las 400 mil personas. A partir de ahí la tendencia se vuelve creciente hasta llegar en 2006 a un valor aproximado de 1, 800 mil personas

Gráfica 6. SNE: atendidos y colocados



Fuente: Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000 y Presidencia de la República (2006) 2001-2006.

Respecto del número de personas colocadas⁴⁶, al comienzo del periodo el número de personas que efectivamente eran colocadas en un empleo no difería mucho de las personas atendidas, pero a partir de 1993 se abre una brecha entre ambas, que en 1995 se haría más pequeña debido al menor número de personas atendidas. Desde 1997 hasta 2006 el número de personas colocadas crece (aunque a un ritmo mucho más lento que las personas atendidas) hasta llegar a un nivel de 400 mil personas, por lo que la brecha entre ambos indicadores se vuelve muy grande. Este comportamiento, es decir, el aumento mayor de la demanda de

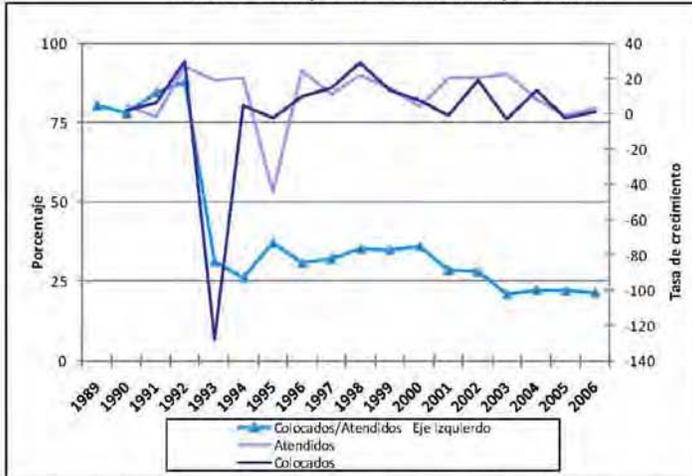
⁴⁶ Entre 1989 y 1992 no se sabe si efectivamente fueron colocados en un empleo, sólo se sabe que fueron canalizados hacia una vacante.

puestos de trabajo al de vacantes asignadas, en nuestro punto de vista, se da porque éste sólo es un programa de vinculación con diferentes modalidades, y por lo tanto no está en sus objetivos el ver más allá del número de empresas que postulan vacantes (la oferta de trabajos) y encontrar a una persona que tenga el perfil solicitado; y como generalmente la oferta de empleos crece a un ritmo más lento que la demanda de los mismos, el aumento de recursos no asegura que se coloquen más personas desempleadas en una vacante.

Para ver de forma más clara el comportamiento de ambas variables, observemos su variación anual y la proporción de personas que fueron colocadas en un empleo de las que fueron atendidas. Tal como se observa en la gráfica 7, la tasa de crecimiento de las personas atendidas fue positiva en todo el período a excepción de tres años, 1991 y 2005 con -2 y -1 por ciento y 1995 con -45 por ciento. Sin embargo, la tasa de crecimiento de las personas colocadas, es menor que la de las personas atendidas en casi todo el período (a excepción de tres años: 1992, 1998 y 2004), esto último, aunado a la gran caída que se da en 1993 de -128 por ciento, explica que exista una gran brecha entre ambas variables.

Por último observemos la proporción de colocados sobre atendidos en la gráfica 6, entre 1989 y 1992 se mantuvo en valores alrededor del 80 por ciento, con un máximo de 87 por ciento en 1992, posteriormente en 1993 cayó hasta el 30 por ciento, es decir menos de la tercera parte de las personas que fueron atendidas consiguieron un empleo en ese año, en 1994 desciende hasta el 26 por ciento. Para 1995 la proporción crecería a 37 por ciento pero no se mantuvo en ese nivel, en 1999 llega a 36 por ciento para después seguir una tendencia decreciente hasta 2006 con un valor de 21, un poco más de la quinta parte.

Gráfica 7. SNE: personas atendidas y colocadas



Fuente: Elaboración propia con base Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000 y Presidencia de la República (2006) 2001-2006.

Se puede notar que la atención proporcionada de este programa se amplió enormemente en todo el periodo, primero a partir del sexenio del presidente Zedillo y en mayor medida a partir del sexenio de Fox. Sin embargo, el número de personas colocadas en una vacante es menor a la tercera parte (ya que en los primeros años del periodo las cifras no corresponden a personas efectivamente contratadas), y al final del periodo es alrededor del 20 por ciento, por lo que creemos que aun cuando no ocupa una parte sustancial de recursos en el presupuesto, no es una política en la que se pueda basar toda la atención (como lo fue en el sexenio de Fox) para combatir al desempleo, considerando que en 2006 existía un millón 300 mil desempleados

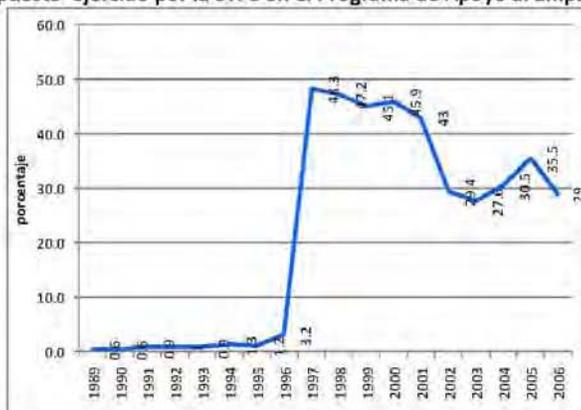
4.1.2 Programas de apoyo a desempleados

En esta sección hablaremos de los dos programas que proporcionaron becas para capacitar a trabajadores desempleados, el primero es PROBECAT que funciona desde 1984 hasta 2001. Como ya habíamos mencionado, en 2002 se implementa el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) en el cual se retoman actividades del PROBECAT. Por esto último decidimos que en el análisis presupuestal lo consideraremos como el mismo programa refiriéndonos a él como PAE.

4.1.2.1 Análisis Presupuestal del Programa de apoyo al empleo.

Dentro del presupuesto de la STPS, el PAE, los dos primeros años del periodo tenía una participación de 0.6 por ciento, es decir una participación relativamente pequeña, que creció modestamente en los siguientes años para llegar en 1996 a 3.2 por ciento. En este punto existe un cambio sustancial en la participación de los recursos ejercidos de este programa, ya que la misma creció a 48.3 por ciento en 1997 el punto más alto del periodo. A partir de este año comienza una tendencia decreciente, hasta 2003 que llega a 27.6 por ciento. En los siguientes tres años llegó a ser alrededor del 30 por ciento del presupuesto total de la Secretaría. (Ver gráfica 8).

Gráfica 8. Presupuesto ejercido por la STPS en el Programa de Apoyo al Empleo 1989-2006



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

Las variaciones anuales en el presupuesto real ejercido en el PAE se puede observar en el cuadro 10; En 1991 el presupuesto creció a una tasa de 50.9 por ciento, mucho mayor a la del años anteriores. Para el año de 1994 la tasa fue de 78.1 por ciento. Sin embargo, 1995 es el primer año con una tasa negativa (-18.4 por ciento), aunque los dos siguientes años habría un crecimiento monumental, 1996 con 187 por ciento, y 1997 con 2683 por ciento. En el año 2000 habría un crecimiento mayor de 6.6 por ciento. En los siguientes tres años hubo un decrecimiento del presupuesto de los órdenes de -12.5, -36.5 y -15.6 por ciento respectivamente, 2006 también fue un año con decrecimiento (-22.6 por ciento).

Cuadro 10. Presupuesto ejercido por la STPS en Programa de Apoyo al Empleo ¹ 1989-2006 (1993=100)		
Año	Variación anual	Tasa de Crecimiento Promedio
1989	Nd	25.39
1990	1.7	
1991	50.9	
1992	10.2	
1993	2.9	
1994	78.1	
1995	-18.4	141.56
1996	187.2	
1997	2683.2	
1998	-4.0	
1999	0.6	
2000	6.6	
2001	-12.2	-12.48
2002	-36.5	
2003	-15.6	
2004	3.5	
2005	18.9	
2006	-22.2	

Fuente: Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006
¹ PROBECAT hasta 2001, a partir de 2002 se llama Programa de Apoyo al Empleo

Analizando el crecimiento promedio por periodos, podemos ver que tanto en el primer periodo como en el segundo el presupuesto creció. En el sexenio de 1989-1994 fue de la magnitud de 25.39 por ciento en promedio anual, mientras que en el sexenio de 1995-2000 fue mucho mayor, 141.56 por ciento. En el tercer sexenio, que va de 2001 a 2006, el presupuesto real decreció en 12.48 por ciento.

En contraste con el SNE, este programa cambió radicalmente su participación en el presupuesto total, y esto se debió principalmente por el gran crecimiento en el periodo de Zedillo, sin embargo, debido al descuido en términos de asignación de recursos en el sexenio de

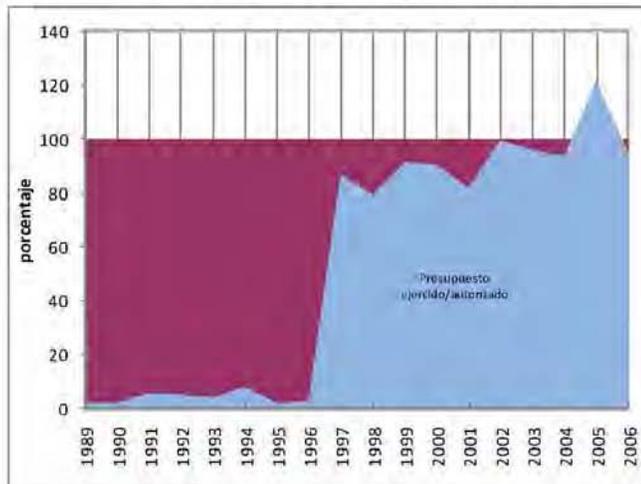
Fox tal participación decreció (aunque siguió siendo mucho mayor que al principio del periodo). Esto se debe a que, al principio este programa estaba diseñado para atender situaciones coyunturales de desempleo debido a problemas en la economía de la misma índole, y es a partir de la crisis de 1995 que se otorgan más apoyos para combatir la falta de capacitación en la población desocupada (el porcentaje de población desocupada con un nivel inferior a la secundaria terminada representaba el 80% en 1995⁴⁷) tratando de atacar así un problema de tipo estructural.

Para finalizar con el análisis presupuestal podemos observar la relación entre el presupuesto ejercido y el autorizado, expresado en términos de porcentaje en el gráfica 9. En el primer periodo presidencial, es decir el de Salinas, el presupuesto ejercido representaba menos del 5 por ciento del autorizado, es decir la utilización de los recursos era casi nula por lo que podemos asumir que en ese periodo se le daba muy poca importancia a este programa. En el segundo periodo, es decir, a partir de 1995 la situación antes descrita continúa hasta 1997 donde los recursos se comienzan a ejercer más plenamente alcanzando una proporción mayor al 80 por ciento por el resto de este su periodo.

En el sexenio de Fox, donde los recursos decrecieron, el presupuesto ejercido respecto al autorizado es mayor al 90 por ciento y en 2005 es mayor al 120 por ciento.

⁴⁷ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Gráfica 9. Presupuesto ejercido /autorizado PAE



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

4.1.2.2 Personas Atendidas por el Programa de apoyo al empleo

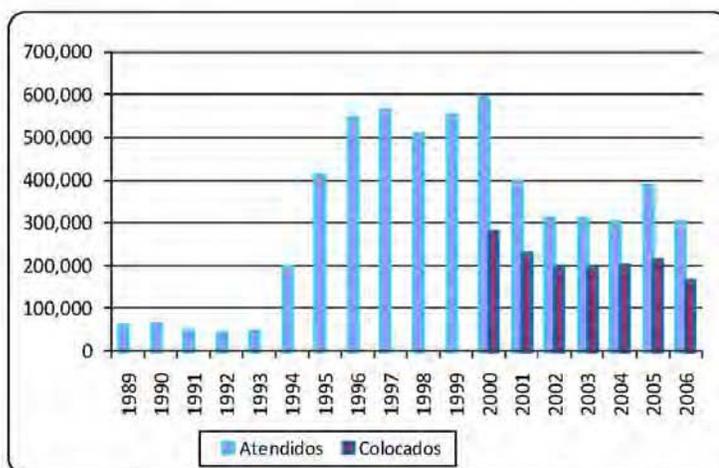
Para continuar con el análisis de este programa, analizaremos la cantidad de personas atendidas en el periodo.

Como lo muestra la gráfica 10, las personas atendidas al comienzo del sexenio de Salinas no rebasan los 60 mil, en los siguientes años, la cifra disminuyó hasta menos de 50 mil. A partir de 1994 comienza a crecer aceleradamente el número de personas atendidas, siendo en ese año casi de 200 mil personas, aun así este periodo es en el que menos personas fueron atendidas.

En 1995, se atendieron aproximadamente el doble del año anterior con más de 400 mil personas atendidas y entre 1996 y 2000 se atendieron alrededor de medio millón de personas

siendo el último año el de mayor población atendida, así como también el periodo en que se incrementó en mayor medida el número de personas atendidas

Gráfica 10. Becas a desempleados: atendidos y colocados



Fuente: Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000 y Presidencia de la República (2006) 2001-2006.

El siguiente periodo, y desde 2001 comenzaría una etapa descendiente en los servicios otorgados, en ese año se atendieron 396 mil personas; en 2002, 312 mil; en 2003, 308 mil; y por último en 2006, 301 mil personas. Comparando con el año 1989 donde inicia el periodo de esta investigación, se atendieron 5 veces más personas en 1996. Sin embargo, se había alcanzado atender hasta 600 mil personas (lo doble de 2006), es así que podemos ver que el sexenio en el que más énfasis se le dio a este programa fue el de Zedillo. En cambio, en el sexenio de Salinas el programa tenía un enfoque coyuntural, y en el sexenio de Fox no se le prestó la misma atención.

Por otro lado, si comparamos las personas que fueron atendidas con aquellas que obtuvieron un empleo después de haber recibido el apoyo⁴⁸, en el año 2000 fueron 280 mil personas las que consiguieron un empleo (un poco menos de la mitad, ver gráfica 10); en 2001 casi el 60 por ciento, en 2002 y hasta 2004 fueron empleados alrededor de 200 mil personas, en 2005 la cifra crece un poco y en 2006 se observa el menor número de personas empleadas (165 mil). En todos los casos, a excepción del primer año para el cual tenemos datos (2000), los colocados en un empleo sobrepasaron el 50 por ciento de las personas atendidas, siendo el punto más alto en índice de colocación el año 2004.

Observando la gráfica 11 podemos recalcar algunos puntos que ya han sido considerados en los párrafos anteriores:

El periodo en el que el número de atendidos creció con mayor rapidez fue entre los años 1994 y 1996, y el año 2005. Por otro lado, a partir del año 2001, se da una declinación de este indicador para recuperarse momentáneamente en 2005 y volver a decrecer en 2006.

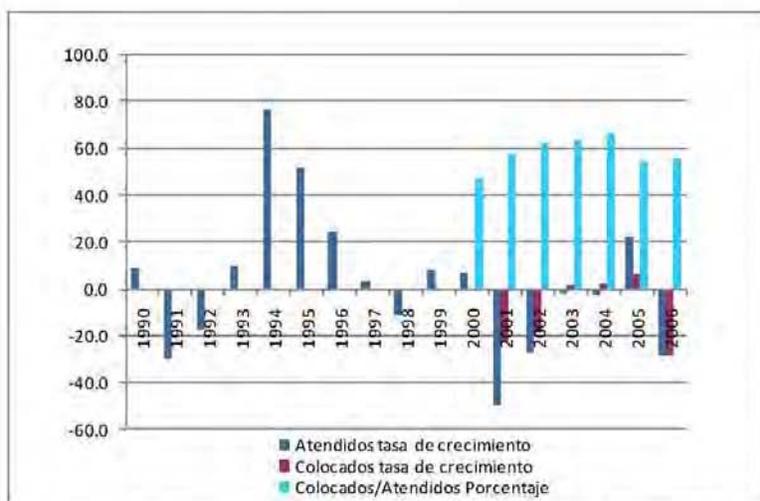
2000 es el año en que más personas fueron colocadas en términos absolutos. Por lo tanto a partir de 2001 existe un decrecimiento marcado en dicho indicador hasta 2003 y 2004, años en que crece a una tasa muy pequeña, para de nueva cuenta decrecer en 2006.

La atención ofrecida por este programa se incrementa a la par del aumento en el presupuesto ejercido del mismo, y como ya lo habíamos dicho, a una mayor relevancia hacia éste desde la perspectiva del gobierno para implementar apoyos a la situación crítica del año

⁴⁸ Sólo hay datos disponibles a partir del año 2000 ya que antes de esa fecha no había un monitoreo a los beneficiarios después de haber recibido el apoyo.

1995 y hasta el año 2000. A partir del siguiente año la importancia presupuestal disminuye y así lo hace también la amplitud del programa.

Gráfica 11. Becas a desempleados: atendidos y colocados



Fuente: Elaboración propia con base Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000 y Presidencia de la República (2006) 2001-2006.

Por último y para poner en perspectiva el análisis hecho en los párrafos anteriores, en el cuadro 11 medimos cual es el porcentaje de personas desempleadas que recibieron el apoyo. En el primer periodo sólo contamos con datos para dos años, 1991 y 1993 donde este porcentaje es alrededor del 10 por ciento. En el siguiente sexenio la proporción va en aumento debido tanto al mayor número de personas atendidas como al menor número de desocupados llegando a ser en 2000 casi 60 por ciento. En el último sexenio tal proporción comienza una fase descendente hasta llegar al 20 por ciento de la población y considerando que en ese año el 60

por ciento de la población desocupada contaba con educación menor a la secundaria terminada nos parece que el apoyo brindado por este tipo de programa (y que en este sexenio se diversificó más) se redujo.

Cuadro 11. Personas atendidas como porcentaje de la población desocupada	
1991	11.4
1992	nd
1993	7.9
1994	nd
1995	17.1
1996	28.9
1997	37.1
1998	36.9
1999	57.9
2000	59.4
2001	39.9
2002	27.3
2003	25.8
2004	19.5
2005	26.1
2006	21.9

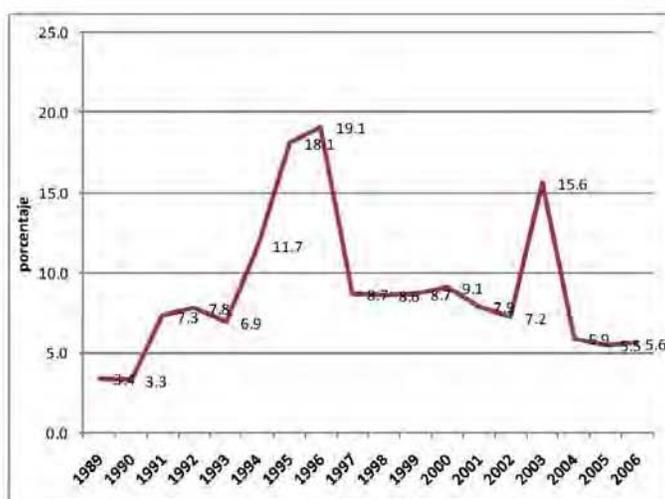
Fuente: Elaboración propia con base en gráfica 9 y cuadro 5

4.1.3 Programa de Apoyo a la Capacitación para trabajadores activos

En 1989 la participación de este programa era 3.4 por ciento, en 1991 creció a 7.3 por ciento y en 1992 a 7.8 por ciento. Aunque en 1993 disminuyó, en los siguientes tres años creció considerablemente, 11.7, 18.1 y 19.1 por ciento, respectivamente. En 1997 disminuyó a 8.7 por ciento y se mantuvo en ese nivel hasta 1999. En el año 2000 creció a 9.1 por ciento para disminuir de nueva cuenta en 2001 y 2002 (7.2 por ciento). En 2003 crece significativamente a

15.6 por ciento, sin embargo los siguientes años disminuye hasta quedar en 5.6 por ciento en 2006. (Ver gráfica 12)

Gráfica 12. Presupuesto ejercido por la STPS en Programa de Apoyo a la Capacitación 1989-2006



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006

Como se pudo observar en el párrafo anterior, el presupuesto de este programa tiene un comportamiento bastante errático, y lo podemos corroborar con las variaciones anuales reales del mismo. En 8 de los 18 años del periodo reporta valores negativos, 2004, 2001, 1997, 2002, 1993, 2005, 2006 y 1998 en orden descendente. Por otro lado en los años 1991, 1994 y 2003, el presupuesto creció en magnitudes cercanas al 100 por ciento (141.4, 111.9 y 93.7 respectivamente) que si observamos las fechas corresponden a años ya sea anteriores o posteriores a tasas de crecimiento negativas. (Ver cuadro 12)

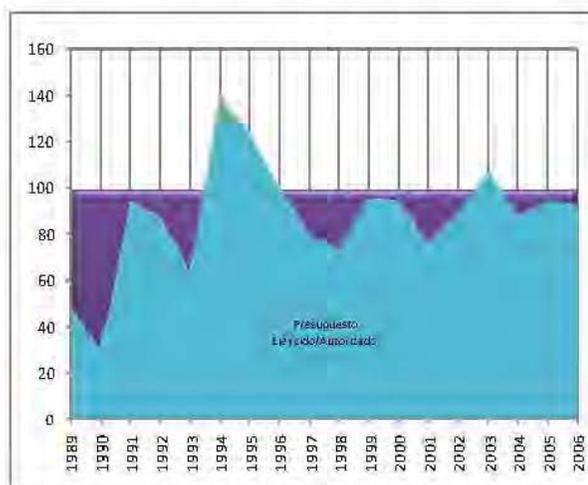
Cuadro 12. Presupuesto ejercido por la STPS en el Programa de Apoyo a la Capacitación ¹ 1989-2006 (1993=100)		
Año	Variación anual	Tasa de Crecimiento Promedio
1989	nd	38.62
1990	0.3	
1991	141.4	
1992	5.5	
1993	-5.4	
1994	111.9	1.2
1995	43.0	
1996	10.6	
1997	-15.1	
1998	-2.4	
1999	5.5	-11.76
2000	9.7	
2001	-18.3	
2002	-14.9	
2003	93.7	
2004	-64.9	
2005	-4.2	
2006	-3.5	

Fuente: Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

¹ CIMO hasta 2001, a partir de 2002 se llama Programa de Apoyo a la Capacitación.

La gráfica 13 nos muestra la eficiencia en el gasto presupuestal de este programa. Como podemos observar en el primer sexenio del periodo, del año 1989 a 1993 existe un subejercicio del gasto, en los primeros dos años, el ejercicio del gasto es menor al 40 por ciento. En 1991 y 1992 no hay un subejercicio amplio ya que son del orden del 91 y 86 por ciento. En 1993, disminuye el gasto como proporción de los recursos asignados a 60 por ciento. El último año del periodo reporta un sobre ejercicio, ya que se gastaron 140 por ciento de los recursos asignados.

Gráfica 13. PAC: presupuesto ejercido /autorizado



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

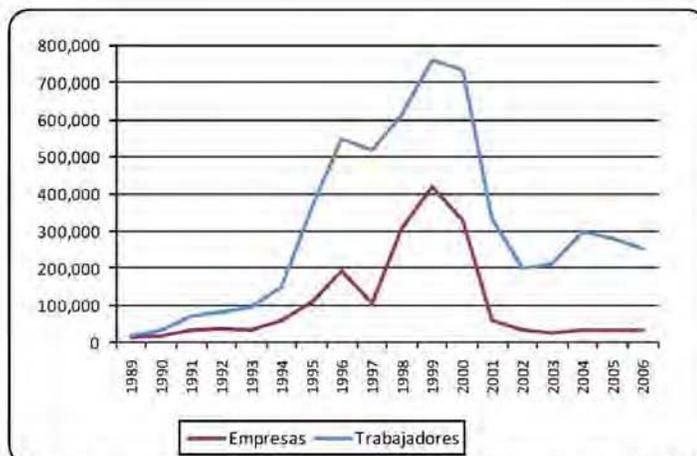
El siguiente subperíodo, que corresponde a los años 1995-2000, comienza con un ejercicio del presupuesto mayor a los recursos asignados, con 123.4 por ciento, en 1996 disminuye a 99.8 por ciento, en 1997 y 1998 es menor al 80 por ciento, y en los últimos dos años del sexenio se incrementa a alrededor del 95 por ciento.

El tercer sexenio comienza con un presupuesto ejercido de 75 por ciento, posteriormente sube al 88.9 por ciento, y en 2003 se incrementa todavía más excediendo los recursos presupuestados con 107.3 por ciento. Por último 2005 y 2006 se encuentran por arriba del 90 por ciento.

4.1.3.1 Servicios Otorgados por el Programa de apoyo a la capacitación

El siguiente paso en el análisis del programa es cuantificar la atención que proporcionó a individuos y empresas. Como lo muestra la gráfica 14, en 1989 el número de trabajadores atendidos era menor a 20 mil, el siguiente año la cifra se duplica y llega a un poco más de 30 mil, en 1991 se vuelve a duplicar para llegar a una cifra alrededor de 70 mil. En los siguientes dos años la cifra disminuye su ritmo de crecimiento pero aun así llega a 84 y 92 mil personas respectivamente. En 1994 los trabajadores atendidos alcanzan la cifra de 150 mil y en 1995 llegan a más del doble (368 mil). A partir de estos dos años las cifras crecen significativamente llegando hasta 760 mil en 1999 que es la mayor cifra de trabajadores atendidos en todo el periodo.

Gráfica 14. Programa de Apoyo a la Capacitación: empresas y trabajadores atendidos



Fuente: Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000 y Presidencia de la República (2006) 2001-2006.

En el año 2000 decrece un poco el número de personas aunque sigue siendo una cifra de magnitud importante. Sin embargo el siguiente año, 2001, el número de trabajadores se reducen en más de la mitad llegando a 333 mil y se redujo un poco más los siguientes dos años. En 2004 se revierte la tendencia y continua así los siguientes dos años, aunque al final del periodo la cifra es menor a las 300 mil personas. La tendencia en el caso de las empresas atendidas no difiere del anteriormente explicado.

4.2 Análisis de los resultados

En este último apartado retomaremos algunos de los resultados encontrados en el apartado anterior para concluir, además incluiremos algunos resultados de otras evaluaciones realizadas anteriormente para poder llegar a conclusiones más significativas.

En el cuadro 13 podemos observar en números absolutos el número de personas atendidas y colocadas por el Servicio Nacional de Empleo, y el presupuesto utilizado para ejercer dichas acciones, lo que nos lleva al cálculo del gasto por persona atendida, el que disminuyó a lo largo del periodo, comenzando en 22 pesos y en el último año fue sólo 8 pesos. Sin embargo, el costo por persona colocada aumentó de 28 pesos a 37 pesos. Destaca 2002 donde tanto el costo por persona atendida y colocada sube a 51 pesos y 183 pesos, respectivamente.

Cuadro 13. Costo por personas atendidas y colocadas: Servicio Nacional de Empleo					
	Atendidos	Colocados	Presupuesto real ejercido	Costo por atendido	Costo por colocado
Año	Personas		Pesos (1993=100) ¹		
1989	227,453	182,621	5,144,554	22.6	28.2
1990	238,871	186,035	5,195,988	21.8	27.9
1991	234,148	197,417	5,837,093	24.9	29.6
1992	317,778	279,189	5,811,610	18.3	20.8
1993	390,872	122,420	6,112,000	15.6	49.9
1994	489,000	128,554	7,065,559	14.4	55.0
1995	338,110	125,315	6,399,397	18.9	51.1
1996	450,025	138,496	6,878,114	15.3	49.7
1997	505,607	161,807	8,072,704	16.0	49.9
1998	648,345	228,043	8,253,409	12.7	36.2
1999	756,277	263,443	7,321,599	9.7	27.8
2000	788,583	284,634	6,653,440	8.4	23.4
2001	985,929	281,386	6,904,999	7.0	24.5
2002	1,236,304	347,546	63,911,619	51.7	183.9
2003	1,600,188	335,487	3,808,308	2.4	11.4
2004	1,737,277	387,801	7,487,147	4.3	19.3
2005	1,724,196	379,506	7,164,618	4.2	18.9
2006	1,784,855	384,009	14,419,643	8.1	37.6

Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000, Presidencia de la República (2006) 2001-2006 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006. ¹ Deflactado con INPC Banco de México (2009).

En el caso del programa de becas a desempleados, podemos ver que el costo por atendido empezó en una modesta cantidad de 35 pesos, sin embargo dicho costo aumentó progresivamente (a excepción de 1994 y 1995), llegando a ser en 950 pesos su mayor punto en 2001, para después mantenerse alrededor de los 640 pesos. Este costo es 79 veces mayor en 2006 que el utilizado en los servicios de vinculación.

Respecto al costo de personas colocadas, sólo tenemos cifras a partir del año 2000, donde el gasto por persona es de 1,534 pesos, sólo aumenta en el siguiente año y después se estabiliza

en una cifra cercana a los 1,100 pesos. El gasto por persona colocada en el programa para desempleados es 31 veces mayor que el de los servicios de vinculación en el último año del periodo. (Ver cuadro 14)

Cuadro 14. Costo por personas atendidas y colocadas: Becas a desempleados					
	Atendidos	Colocados	Presupuesto real ejercido	Costo por atendido	Costo por colocado
Año	Personas		Pesos ¹		
1989	58808	nd	2,067,327	35.2	nd
1990	64252	nd	2,103,395	32.7	nd
1991	49545	nd	3,174,185	64.1	nd
1992	42244	nd	3,497,262	82.8	nd
1993	46730	nd	3,597,000	77.0	nd
1994	198864	nd	6,407,202	32.2	nd
1995	412318	nd	5,227,796	12.7	nd
1996	544026	nd	15,012,814	27.6	nd
1997	563652	nd	417,832,216	741.3	nd
1998	506660	nd	401,255,547	792.0	nd
1999	552186	nd	403,545,493	730.8	nd
2000	593175	280220	429,994,534	724.9	1534.5
2001	396974	229054	377,464,789	950.9	1647.9
2002	312897	193274	239,840,150	766.5	1240.9
2003	308255	195762	202,378,483	656.5	1033.8
2004	300550	199293	209,541,688	697.2	1051.4
2005	386981	211932	249,113,676	643.7	1175.4
2006	301285	165428	193,879,781	643.5	1172.0

Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000, Presidencia de la República (2006) 2001-2006 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.¹ Deflactado con INPC Banco de México (2009).

Por último, en el caso del apoyo a trabajadores en activo, el costo por trabajador atendido disminuyó durante todo el periodo, pasó de ser 649 pesos en 1989 a 148 pesos en 2006, aunque en el transcurso de los años tuvo variaciones considerables como 2003 donde el costo de un

año para otro se duplico de 294 pesos en 2002 a 543 pesos por trabajador el siguiente año. (Ver cuadro 15)

Cuadro 15. Costo por personas atendidas y colocadas: Trabajadores en activo			
Año	Atendidos	Presupuesto real ejercido ¹	Costo por atendido
1989	16856	10,952,475	649.8
1990	33131	10,986,111	331.6
1991	70681	26,517,544	375.2
1992	84064	27,985,761	332.9
1993	92210	26,461,000	287.0
1994	150226	56,062,789	373.2
1995	368111	80,180,911	217.8
1996	549095	88,701,128	161.5
1997	517815	75,334,697	145.5
1998	613664	73,509,925	119.8
1999	760828	77,564,864	101.9
2000	733900	85,113,943	116.0
2001	333474	69,555,703	208.6
2002	201233	59,168,552	294.0
2003	210746	114,596,547	543.8
2004	299656	40,253,148	134.3
2005	279725	38,548,087	137.8
2006	251083	37,217,179	148.2

Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000, Presidencia de la República (2006) 2001-2006 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006. ¹ Deflactado con INPC Banco de México (2009).

En cada uno de los sexenios, aun cuando en sus propuestas de acción existen líneas de continuidad y coincidencias sobre las acciones a tomar, existen claras preferencias por uno u otro programa. En el caso del gobierno de Salinas, aunque existen un desenvolvimiento bastante homogéneo de tanto los recursos como las personas atendidas, es claro que se le dio mayor importancia al PAC, en cierto sentido concordante con sus objetivos propuestos. De este

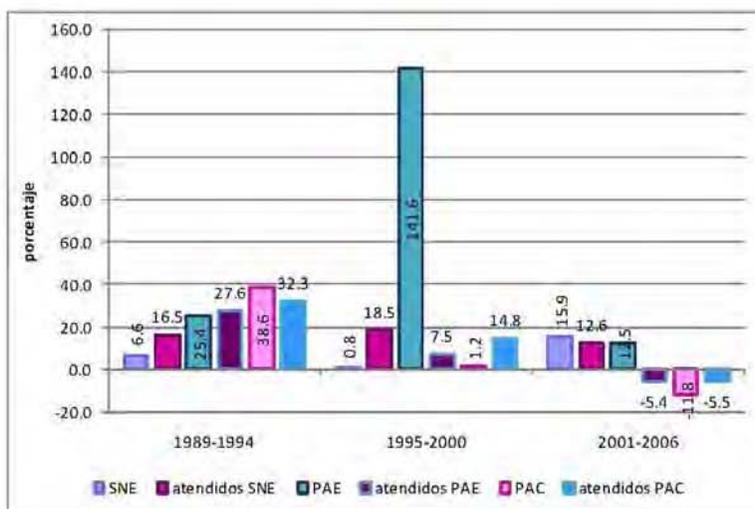
programa sólo se han hecho dos evaluaciones (aunque ambas fueron realizadas por la STPS en 1995 y 1997; Samaniego, 2002), ambas sostienen que el programa es rentable, particularmente para las micro y pequeñas empresas, además de tener efectos positivos en la elevación de niveles de productividad, aumento en el empleo, reducción en la rotación de personal, mejoramiento en los esquemas organizacionales y elevación en la calidad.

En el gobierno del presidente Zedillo se le da una mayor importancia al PAE, sin embargo los resultados en cuanto personas atendidas por este programa son menores que el sexenio anterior. Además de que comparando el crecimiento promedio anual del presupuesto de los tres programas (gráfica 14), se nota que es muy dispar, casi todo el incremento de los recursos se concentra en las becas a desempleados, que de acuerdo a diversos estudios, entre ellos el de Candia (2006), el de Calderón (2002) y Revenga (1994) encuentran que el costo-beneficio del programa es negativo y no observa efectos positivos en el empleo. Un elemento en que coinciden las diferentes evaluaciones integradas por la CEPAL (Samaniego, 2002) es que se reportan diferencias significativas entre los distintos grupos socio demográficos de beneficiarios.

Por último, en el gobierno de Fox, al programa que se le da más énfasis es el SNE, mientras que los dos programas restantes se les disminuyeron los recursos asignados, y por ende disminuyeron los servicios otorgados. Es interesante considerar que este programa fue el más importante en este periodo, sin embargo, y aun cuando el número de personas atendidas se incrementó a una tasa anual similar que los recursos, no debemos olvidar que el porcentaje de personas que fueron colocadas en una plaza no supera el 25 por ciento de los mismos en este mismo periodo. Además en palabras de la propia STPS (CONEVAL, 2007) se hace ver que

este programa “sólo busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales y no las múltiples causas del desempleo y subempleo”, actuando así de manera limitada en la problemática actual en México sobre materia de empleo.

Gráfica 15. Tasa de crecimiento promedio por sexenio de los programas aplicados



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, G. (1997) 1988-1994; Presidencia de la República (2000) 1995-2000, Presidencia de la República (2006) 2001-2006 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2006.

Conclusiones

1. Esta investigación se centra en evaluar el desempeño de las principales acciones del gobierno para incentivar el empleo y productividad en el país. Se compone principalmente de tres estrategias (líneas de acción) La primera es el servicio nacional de empleo que se dedica a vincular a oferentes y demandantes de empleo por medios de comunicación como el teléfono o Internet, tiene una importancia presupuestal relativamente pequeña, al principio del periodo se invertían 5 millones de pesos constantes⁴⁹ y a final del periodo casi se triplica la cifra con 14 millones de pesos siendo aun pequeña (en el periodo varió de 1.6 a 2.6 por ciento como total de STPS). Con este presupuesto fue capaz de atender entre 200 mil y 1.8 millones de personas, siendo el promedio de periodo 800 mil personas. Por lo tanto este programa en general arroja buenos resultados en términos de eficiencia, es decir, logra atender a una gran cantidad de personas y puede colocar en un trabajo a un cuarto de las personas que atiende gratuitamente. El costo por atendido disminuyó durante todo el periodo llegando a costar 8 pesos (de 1993) atender a una persona, y 37 pesos la colocación de una vacante.

Sin embargo, el que sea eficiente en términos de gasto gubernamental (es poco el dinero que se invierte en él) no significa que su objetivo sea el más adecuado para los problemas de empleo en el país, es decir, colocar personas en una plaza de trabajo no resuelve el problema de la poca generación de empleo.

⁴⁹ Base 1993.

La segunda línea de acción va dirigida a capacitar personas que están desempleadas. Su participación porcentual fue la que más creció en el periodo, de 0.6 a 29 por ciento, es decir en términos de recursos fue el programa que más dinero gastó. Aunque comenzó con una modesta cantidad de 2 millones de pesos de 1993, terminó el periodo recibiendo 193 millones de pesos reales. Este programa atendió entre 100 mil y 300 mil personas en todo el periodo, que comparadas con los recursos del programa no corresponden al crecimiento experimentado por el presupuesto; al final del periodo recibe casi 10 veces más dinero y sin embargo sólo atiende 5 veces más personas, esto se puede ver más claramente con el costo por atendido que paso de 35 pesos a 643 pesos (de 1993) en el periodo.

Otro punto que hay que señalar es que si nos referimos a las personas que pudieron conseguir un empleo mediante este servicio, el porcentaje disminuye de 28 a 12 por ciento. Por lo que podemos afirmar que el programa fue perdiendo efectividad⁵⁰, se le asignaron más recursos progresivamente pero esto no sirvió para aumentar al mismo ritmo el número de personas atendidas, pudiendo deberse a mayores gastos administrativos o problemas de organización por la cantidad de personas atendidas.

Por último, la tercera línea de acción se refiere a la capacitación de trabajadores en activo (se les proporciona capacitación dentro de sus empleos). Este tipo de programa debe ser solicitado por la empresa y el gobierno paga cierto porcentaje de los gastos de la capacitación. En este caso se gastaron en el periodo entre 3.4 y 5.6 por ciento de los recursos de la secretaría

⁵⁰ en los años para los que tenemos datos, es decir, 2000 a 2006

que corresponden en 1989 a casi 11 millones de pesos reales⁵¹ y en 2006 a 37 millones de pesos también reales. Con los recursos ejercidos se atendieron al principio del periodo 20 mil y en 2006 menos de 300 mil personas, los años 1999 y 2000 fueron años en los que se capacitó al mayor número de personas (más de 700 mil personas) relacionado directamente con los años en que se tuvieron más recursos (77 millones de pesos reales), en 2000 (último año del que se tiene referencia en INEGI acerca de la capacitación en las empresas⁵²). El costo por trabajador atendido varió mucho en el periodo con una tendencia descendente ya que paso de 650 pesos al principio para terminar en 148 pesos en 2006. Los apoyos otorgados por el gobierno representaron el 38.4 por ciento de los trabajadores capacitados, y si nos referimos a la población ocupada total, representa tan sólo el 2 por ciento. Lo que podemos concluir de este programa es que la importancia dada al mismo se redujo considerablemente el último sexenio disminuyendo así la participación que tiene el gobierno en la capacitación dentro de las empresas.⁵³

Las acciones de estos programas no son suficientes para asegurarse que las personas desempleadas encuentren un buen empleo actualmente en México, el SNE ocupó a 20 por ciento de sus usuarios, el programa de becas a desempleados al 12 por ciento de la población desocupada, y la capacitación abarca alrededor del 1 por ciento de la población ocupada. Difícilmente con estos resultados se puede esperar que la planta productiva del país mejore su productividad (uno de los objetivos de los diferentes programas de política laboral) y eso nos

⁵¹ Base 1993.

⁵² Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero. (ENESTYC 2001).

⁵³ Sólo podemos inferirlo ya que no contamos con estadísticas que lo comprueben.

conduzca a la “modernización” de la misma, no cumpliéndose con aquellos planteados por los diferentes gobiernos del periodo. Ninguno de los tres programas asegura que haya puestos de trabajo disponibles para las personas que buscan sus servicios, es decir esta tarea el gobierno la deja al libre desenvolvimiento de la economía.

2. Nuestra hipótesis va en el sentido de que la limitada amplitud de estos programas está relacionada con la visión en la que se fundamentan. Nos referimos a las dos teorías derivadas del modelo neoclásico de mercado de trabajo, en los que se pretende corregir los supuestos no cercanos a la realidad del modelo original:

La teoría de búsqueda intenta corregir el supuesto de información perfecta, pero implica la existencia de otro tipo de costos ya que las personas que optan estar desempleadas para buscar una posición mejor pagada. El gobierno implementa servicios de vinculación que disminuyen los costos en que incurrirían los desempleados y empleadores (para ocupar la vacante con el mejor postor) y disminuye así el tiempo de desempleo (entonces se habla sólo de desempleo friccional).

Por otro lado en la teoría del capital humano se trata de cambiar el supuesto de mano de obra homogénea y se establece que hay diferentes “niveles” de aptitudes, pero que se puede invertir en la adquisición o mejora de las mismas, que al final incrementarán la productividad de los individuos. Para una empresa resulta costoso emplear a cualquier nuevo trabajador ya que requiere realizar inversión en capacitación; y por otro lado, para aquellos trabajadores que se encuentran empleados no siempre están dispuestos a pagar a capacitación por el riesgo que implica que el trabajador abandone el trabajo. Además, existe el caso en el que un desempleado

necesita de la capacitación para quedar contratado, pero el trabajador no siempre tiene el nivel de ingreso que permitiría invertir en ello, quedando así desempleado por más tiempo al no cubrir los requisitos para ser contratado. Asimismo al capacitar, de cierta forma se homogeniza la mano de obra, aumentando la movilidad de la misma que, en caso de no existir (movilidad) genera desempleo de tipo friccional.

Analizando los fundamentos teóricos descritos en los párrafos anteriores, podemos establecer las siguientes críticas:

⊕ Si se supone que con los servicios de vinculación disminuirá el desempleo, es porque se asumió de un principio que el problema es de tipo friccional, no es un programa que pretenda acabar con el desempleo de largo plazo (o siguiendo el análisis de la crítica keynesiana con el desempleo involuntario). Digamos que mediante el SNE se avanzará en la idea de igualar oferta y demanda de trabajo por la información que se provee dentro del mercado de trabajo, pero este modelo (de búsqueda) no incluye correcciones a otras imperfecciones del modelo.

⊕ En el caso de los servicios de capacitación (ya sea de trabajadores o desempleados), se intenta mejorar la movilidad de la mano de obra (asumiendo que los servicios impartidos realmente funcionan⁵⁴) pero sólo de aquella población que recibe la capacitación, entonces el efecto es muy acotado disminuyendo sólo, de nuevo, el desempleo de tipo friccional, aun cuando este tipo de política si podría combatir el desempleo estructural.

⁵⁴ Se ha demostrado que los servicios de capacitación no subsanan las deficiencias que los trabajadores o desempleados puedan tener por una deficiente educación (Salinas de Gortari, 1990).

3. Una vez que hemos establecido que los programas (basados en modelos derivativos del análisis de mercado de trabajo neoclásico) no abordan el problema de fondo, debemos aclarar que en nuestra visión esto se debe a que el modelo neoclásico en el que se fundamentan, no es apropiado para tratar de analizar la realidad y mucho menos para establecer políticas económicas que resuelvan el problema. Fundamentalmente nos referimos a:

- ✦ Esta teoría nos dice que dadas las curvas de oferta y demanda de mano de obra (cuya determinación fue descrita en el capítulo 2 de esta investigación) se conseguirá un nivel de empleo de equilibrio en la igualación de ambas curvas (este punto se logra cuando el salario es igual al valor de la productividad marginal), en este punto existirá desempleo pero sólo de tipo friccional (es decir temporal debido al tiempo que se tarda alguien en encontrar trabajo) y de tipo voluntario (ya que los trabajadores no están dispuestos a renunciar a más horas de ocio por el salario que se ofrece en este punto).

Ya que se ha determinado el salario y por ende el trabajo demandado, se nos dice que las empresas no pueden demandar más trabajo porque el salario en ese punto sería mayor que la productividad marginal del trabajo y que entonces, el problema para poder aumentar el nivel de empleo de la economía es el nivel de salario demandado por los trabajadores, si ellos aceptaran un salario menor las empresas podrían contratar más empleo. Sin embargo, diferimos categóricamente de esta afirmación porque el salario es determinado con base en el valor de la productividad marginal del trabajo que se nos dice es decreciente, pero en México actualmente existe capacidad ociosa de la planta productiva, lo que quiere decir que si las empresas

contrataran un trabajador más, al haber capital fijo disponible la productividad marginal del trabajo no decrecería.⁵⁵

✦ Entonces porque creemos que las empresas no contratan más personal de manera que crezca el empleo. Una visión con la que concordamos es que no emplean a más personas porque no necesitan producir más. Si las empresas aumentaran su producción empleando a más personas, pero si esa producción extra no se vende, posteriormente tendrían que despedir empleados, regresando al mismo nivel de empleo anterior. Es decir, lo que podría elevar el empleo en una economía podría ser el aumento de la demanda agregada efectiva, pero ese no es el principal objetivo en esta investigación así que sólo lo dejamos planteado.

4. Finalmente, es importante decir que no creemos que los programas sean infructuosos, el problema principal es que en la ejecución de estos se concentra la mayoría de recursos (tanto económicos como humanos, incluyendo los administrativos y organizativos) destinados a mejorar el nivel de empleo por parte del gobierno y ya que para nosotros los alcances están restringidos a un tipo de desempleo.⁵⁶

En ese sentido y sin decir que estos programas son la mejor opción, podemos establecer algunas líneas de acción de acuerdo al análisis derivado de esta investigación:

✦ El SNE es eficiente en la labor que hace, el costo es reducido y tiene un aceptable índice de colocación, aunque sus acciones de vinculación son también provistas por otro tipo de

⁵⁵ Además, la forma en que actúan las empresas nos dice que si la empresa está dispuesta a contratar un trabajador adicional (sin haber capacidad ociosa) es que está dispuesta a pagar por el insumo fijo necesario.

⁵⁶ Para países industrializados son mucho más efectivos pero en nuestro país son muchos los retos a desafiar.

agencias gratuitas, cuenta con diversos instrumentos que pueden ayudar a las personas que no tienen experiencia en la búsqueda de trabajo. Disminuir el énfasis que se le da en las políticas de trabajo ayudaría a canalizar recursos humanos a otras actividades dentro de la Secretaría del Trabajo.

✦ El programa de becas a desempleados ha aumentado su costo a través de los años, pero las personas que atiende y las que coloca han disminuido, por otro lado es el programa más importante de la Secretaría, por lo tanto planteamos que a menos que se haga una reestructuración completa del mismo, es decir, revisión de los contenidos ofrecidos (la pertinencia de los mismos, así como la duración), un estudio de la forma en que se otorgan los beneficios, además de privilegiar aquella capacitación a petición del empresariado, ya que en ese caso se comprometen a contratar al 70 por ciento de los becarios.

✦ El programa de apoyo a la capacitación es insuficiente (además de no ser continuo). Sólo se otorga si una empresa busca el servicio y sólo a aquellas dispuestas a gastar en capacitar a sus trabajadores, nuestra recomendación es ampliar el programa, dirigirlo a aquellos sectores donde sea necesario una reconversión tecnológica además de vincularlo directamente con aquellos programa destinados a modernizar la planta productiva, apoyando presupuestalmente a empresas micro, pequeñas y medianas que no puedan pagar dicha capacitación.

Aun cuando las recomendaciones anteriores se llevarán a cabo, pensamos que una mejor opción para México es dirigir los esfuerzos hacia una política económica diferente (integral) que aborde el problema desde diversos frentes. En ese sentido plantemos que el modelo actual de crecimiento no genera el empleo necesario (y ya que la políticas activas es la única forma de actuación que en éste se considera) pensamos que un cambio en el rumbo general del modelo

económico es un paso fundamental en las acciones requeridas para elevar el nivel de empleo, por otro lado se puede considerar las siguientes medidas:

1. Mejorar el nivel de educación para la población en general ya que, como hemos mencionado anteriormente los programas de capacitación (un eje fundamental en las políticas actuales) no corrigen los defectos dejados por la poca o deficiente educación recibida por los trabajadores.
2. Crear una política industrial e incentivar la generación de encadenamientos productivos ya que al incentivar este sector se impulsa a la actividad en la que se concentra el mayor número de empleos en la economía.
3. Retomar el papel del Estado como actor principal de la economía, junto con el sector empresarial, encontrando un equilibrio entre las funciones que desempeñan ambos.

En conclusión es el fomento a la actividad económica general el que se necesita para poder emplear a más personas, sin dejar de decir que ese no es el único reto actual en esta materia, también hay que promover la creación de empleos dignos y suficientes para atender las necesidades de la población.

Bibliografía

- Aguilar García, J. (2004): "Notes on Unemployment in Mexico", en *Voices of Mexico*. CISAN-UNAM. núm. 67, april-june, 63-68, México.
- Banco de México (2009), *Estadísticas sobre inflación*, consulta electrónica, <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/indicesPrecios/indicesPreciosConsumidor.html>
- Becker, G. S. (1962): "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis" *The Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 5, Chicago.
- Bensusán, Graciela. "La reforma Laboral" en *ECONOMÍA* unam vol. 3 núm. 9, México 2006.
- Calderón-Madrid, A. y Trejo, B. (2002): "The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment Dynamics and on Earnings ", *Décima Conferencia Internacional en datos de panel*, julio 5-6, Berlín.
- Candia, J. M. (2006): "Políticas públicas de apoyo a la capacitación y empleabilidad de los jóvenes mexicanos", *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva* Girardo, C. Coord., Cinterfor/OIT, 287pp, Montevideo.
- Chávez G, F. (coordinador) (1997): *Políticas laborales y empleo: experiencias recientes*, Nuevo Horizonte Editores, México.
- CONEVAL (2007): *Síntesis de las Evaluaciones Externas 2006 de los Programas Sociales Federales*, México.
- De la Garza, Enrique (coord.) (2006): *La Situación del trabajo en México 2003*, Instituto de Estudios del Trabajo Ed. Plaza y Valdes, México.
- Del Cid, M. (2007): "México: desafíos y políticas de generación de empleo. El papel de las reformas laborales", *Foro "Políticas Públicas para el Desarrollo de México" 7 y 8 de febrero de 2007*, Oficina Internacional del Trabajo Oficina para México y Cuba, México.

- Dussel Peters, E. (1995): "El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992", *Investigación Económica*, vol. LV, núm. 212, abril-junio, 135-176, México.
- El Universal* (Jueves 24 de febrero de 2005): "Presenta INEGI nueva metodología para medir empleo", México.
- Friedman, M. (1968): "The role of monetary policy", *American Economic Review*, Vol. 58.
- Fujii Gambero, G. (1999): "Flexibilización laboral y empleo en México", *Investigación Económica*, vol. LIX núm. 229, Julio-Septiembre, México.
- González Chávez, G. (2004): "La globalización y el mercado de trabajo en México", Problemas del desarrollo, *Revista de Economía latinoamericana*, vol. 35, núm. 138, julio-septiembre, México.
- Gould, John P. y Lazear Edward P. (2003): *Teoría microeconómica*, traducción de Eduardo I. Suarez, Fondo de Cultura Económica, México.
- INEGI (2003): *Encuesta nacional de empleo 2002*, INEGI, México.
- INEGI (2009): *Encuesta nacional de ocupación y empleo 2008*, INEGI, México.
- INEGI (2009a): *Sistema para la consulta de indicadores estratégicos InfoLaboral*, versión electrónica, México.
- Jiménez Jiménez, J. A. (2005): "Las políticas de empleo en México y el desarrollo regional" Aportes, *Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Año IX, Número 29, Mayo – Agosto, México.
- Kalecki, M. (1984): *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista*. Ed. Fondo de Cultura Económica segunda reimpresión de la primera edición en español, México.
- Keynes, J. M. (1943): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, duodécima Reimpresión a la segunda edición (1992), México.

- López Gallardo, J. (1996): "Empleo y desempleo en México análisis y política", *Mercado, Desempleo y políticas de empleo*. Coord. Julio López G., Nuevo Horizonte Editores, México.
- López Gallardo, J. (coordinador) (1997): *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*. UNAM. Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades, Porrúa, México.
- López Gallardo, J. y López, T. S. (2004): "Teorías alternativas de empleo", *El trabajo en un mundo globalizado*, Fujii Gambero, G. y Ruesga, S. M. (coordinadores), Pirámide, Madrid.
- Mortensen, D. T. (1999): "Equilibrium Unemployment Dynamics" *International Economic Review*, vol. 40, núm. 4, 889-914, Pennsylvania.
- Portal del empleo (2009): Consulta electrónica, http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_servicio_nacional_de_empleo_
- Presidencia de la República (1994): *Informe de Ejecución del Plan Nacional de desarrollo 1994*. Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (1994a): *Informe de Gobierno, anexo estadístico 1994*. Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (1999): *Informe de Gobierno, anexo estadístico 1999*. Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (2000): *Informe de Ejecución del Plan Nacional de desarrollo 2000*. Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (2000a): *Informe de Gobierno, anexo estadístico 2000*. Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (2001): *Informe de Gobierno, anexo estadístico 2001*, Presidencia de la República, México.

- Presidencia de la República (2006): *Informe de Ejecución del Plan Nacional de desarrollo 2006*, Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (2006a): *Informe de Gobierno, anexo estadístico 2006*, Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República (2007): *Informe de Gobierno, anexo estadístico 2007*. Presidencia de la República, México.
- Revenge, A.; Riboud, M. y Tan, H. (1994): "The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages", *The World Bank Economic Review*, Vol. 8, no. 2 ,
- Robinson, J. (1966): *Introducción a la teoría de la ocupación*. Reimpresión de investigación económica segundo trimestre (1940) UNAM, Escuela Nacional de Economía. México.
- Román, L. I. (2007): "¿Hay espacio para las políticas de empleo?", *Agenda para el desarrollo, vol. 11 Empleo, ingreso y bienestar*, UNAM, México 2007.
- Ruesga, S. M. (director); Lasiera, J. M. y Murayama, C. (2002): *Economía del trabajo y política laboral*. Ediciones Pirámide, Madrid.
- Samaniego, N. (2002): "Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación", *Serie macroeconomía del desarrollo*, no.18, CEPAL.
- Secretaría de Gobernación (2000): Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados. DOF. Diario Oficial de la Federación, 09 de Marzo 2000, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009): *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, banco de información*, SHCP, consulta electrónica en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1990): *Programa Nacional de Productividad y Capacitación 1990-1994*. Presidencia de la República, México.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995): *Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000*. Presidencia de la República, México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001): *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*, Presidencia de la República, México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2006): *Libro banco del programa de apoyo a la capacitación*, STPS, México.
- Stiglitz, J. E. (1984): "Theories of wage rigidity", *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 1142, Cambridge.
- Tokman, V. (2006): *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. CEPAL.
- Tzannatos, Z. y Dar, A. (1999): "Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations Working Paper", Banco Mundial.
- Weller, J. (2005): "Los Jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral", CEPAL, Colombia.