



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

“LOS PROGRAMAS SOCIALES POR DESEMPLEO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2011”

TESINA

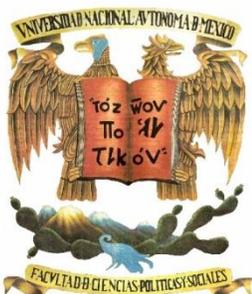
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ORIENTACIÓN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA

MIGUEL ANGEL VERA LUQUIN

DIRECTORA

DOCTORA NEDELIA ANTIGA TRUJILLO





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.

CONTENIDO

	PAGINA
Introducción	3
Capítulo 1 El Papel del Estado en el contexto actual	8
1.1 El modelo neoliberal de desarrollo económico	9
1.2 El Empleo en la teoría de las esferas de la democracia	24
Capítulo 2 Las Políticas y Programas Sociales de Desempleo en América Latina y México	32
2.1 Las orientaciones de la política social en América Latina	32
2.1.1 Criterios fundamentales para reorientar la política social en América Latina	37
2.1.2 Las Políticas y Programas Sociales por desempleo en América Latina y en México	41
2.1.2.1 Argentina	43
2.1.2.2 Brasil	45
2.1.2.3 Chile	47
2.1.2.4 Ecuador	51
2.1.2.5 Uruguay	52
2.1.2.6 Venezuela (República Bolivariana	53
2.1.2.7 México	54
2.2 La política social en México	55
2.3 La teoría de Evaluación de Proyectos Sociales	60
Capítulo 3 Los Programas Sociales por desempleo en la Ciudad de México en 2011	70
3.1 El perfil de la oferta y demanda de empleo en la Ciudad de México	85
3.2 Las dificultades o desajustes que presenta el mercado laboral en la Ciudad de México	94
3.3 El impacto de los Programas Sociales por desempleo en la Ciudad de México en el año 2012	103
3.3.1 El Servicio Nacional de Empleo Distrito Federal	103
3.3.2 Perfil laboral de la población Colocada a través de los programas sociales que opera la STYFE en 2011	109
3.3.3 Población beneficiada	109
3.3.2.1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE	110
3.3.2.2 Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía social (CAPACITES)	110
3.3.4 Seguro de Desempleo	112
Conclusiones	116
Fuentes de Consulta	129

INTRODUCCIÓN

La disfuncionalidad en los mercados de trabajo es uno de los principales obstáculos para que se vinculen buscadores y oferentes de empleo. En el Distrito Federal, como en la mayoría de las entidades del país, esto genera fenómenos como el desempleo, que en ocasiones alcanza índices muy altos, por lo que es necesaria la intervención del Gobierno para establecer acciones y programas que atiendan este problema y eviten que aumente.

El impacto que causan estos programas sociales de apoyo por desempleo¹ en la Ciudad de México y la forma cómo se manifiesta el proceso de búsqueda de empleo en la entidad constituyen el objeto de análisis del presente trabajo.

Se identificará la movilidad laboral de la población y las ofertas de empleo que se presentan en la entidad, así como el perfil de los buscadores, para conocer cuáles son los principales problemas que enfrentan para encontrar un empleo.

Describiré el funcionamiento de los programas sociales de apoyo por desempleo durante el año 2011 y, por último, haré una comparación entre la situación anterior a su participación en el programa y la derivada de ella.

El desempleo y la subocupación son problemas sociales que impactan de manera negativa en el nivel de vida de la población y en la convivencia social, de agudizarse pueden poner en riesgo la gobernabilidad del país.

El empleo no es sólo una de las variables económicas, en el ámbito social es una necesidad básica de la población y una aspiración, por eso cuando no cubre la demanda de la población ocasiona problemas a los gobiernos que se ven obligados a establecer políticas económicas que favorezcan la creación de suficiente oferta laboral para satisfacer la demanda de empleo de sus gobernados.

¹ Definición de desempleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1982). Personas desempleadas son todas aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que durante el período de referencia se hallen: a) "sin empleo", es decir, que no tengan un empleo asalariado o independiente; b) "corrientemente disponibles para trabajar", o sea, disponibles para trabajar en un empleo asalariado o independiente durante el período de referencia; y c) "en busca de empleo", significa que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente en un período reciente especificado.

En el problema del desempleo confluyen diversos factores, entre ellos la competencia global y la apertura comercial que obligan a adoptar nuevas tecnologías desplazando a una gran cantidad de mano de obra, lo cual lleva a reconvertir los procesos productivos hacia el sector servicios.

Por otro lado, la cantidad de empleos que se generan no son suficientes para cubrir la necesidad de la población demandante.

Desde hace algunos años el mercado de trabajo ha perdido su capacidad de autorregulación y en su interior ha surgido un fenómeno de disfuncionalidad que dificulta que se vinculen demandantes y oferentes de empleo.

Los problemas que se presentan en el mercado laboral son: a) desajuste entre generación de empleos y disponibilidad de la mano de obra;² b) que los buscadores de empleo desconozcan dónde encontrar vacantes y cómo realizar una búsqueda organizada para conseguir empleo; c) las empresas o empleadores, por otro lado, no encuentran oportunamente la mano de obra suficiente.

Existen, además, diferencias entre los perfiles que las empresas o empleadores requieren para los trabajos y los conocimientos, habilidades y destrezas que ofrecen los buscadores de empleo para cubrir las vacantes disponibles.

En muchos casos los buscadores no tienen un perfil ocupacional definido, no cuentan con los recursos suficientes para hacer la búsqueda, su perfil no se ajusta a las necesidades del mercado o no cuentan con la capacitación adecuada, por lo que es necesario reconvertir sus habilidades, por experiencia y edad.

¿Cuál es el impacto de los programas sociales por desempleo que se implementaron en la Ciudad de México en el año 2011 en el abatimiento del desempleo?

² Juan Carlos Rodríguez Caballero, *La economía laboral en la historia del pensamiento económico*, España, Prentice Hall, 2003, p. 98 "Desempleo estructural, también denominado a largo plazo o involuntario, que no disminuye ni desaparece mediante simples medidas de ajuste económico. El desempleo estructural suele ir asociado al desempleo tecnológico (derivado de las revoluciones tecnológicas) y en ocasiones al desempleo cíclico (derivado de los ciclos económicos)".

El marco teórico conceptual de esta investigación puede determinarse a partir de las siguientes teorías: el modelo neoliberal de desarrollo económico,³ las esferas de la democracia,⁴ las ideas de las nuevas orientaciones de la política social en América Latina⁵ y, por último, la teoría de Evaluación de Proyectos Sociales.⁶

El modelo neoliberal de desarrollo macroeconómico y el modelo de política social de post ajuste tienen un costo: la pobreza, debido a que con “las medidas que se toman en el Estado moderno se abandonan muchos de los papeles que lo caracterizaron y solamente asume tareas de regulación económica y mantiene sus responsabilidades sociales aunque las cumplen de manera diferente”.⁷

En México, como en el mundo, el empleo es uno de los derechos que los ciudadanos de las democracias contemporáneas esperan ver cumplido. Se confía en el Estado, “en la promesa de una comunidad gobernada en un marco equitativo igualmente habilitante y restrictivo para todos”.⁸

En esa tesitura a los gobernantes, como representantes del Estado, se les confían las capacidades de éste mientras cumplan las promesas hechas en las diversas esferas del poder, por tanto “la democracia se convierte en un medio para alcanzar cierto bienestar social”.⁹

Sin embargo, es necesario revisar la participación de estos actores políticos en la realidad cotidiana de las diferentes esferas del poder, en particular en la económica y de manera más específica el empleo y desempleo, para comprobar, primero, si se cumple la promesa de establecer un marco equitativo para todos y, después, para conocer cómo se expresa ésta en nuestro país y, en especial, en el Distrito Federal.

³ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, CEPAL, Siglo XXI Editores, 1994

⁴ David Held, *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997 pp. 197-262.

⁵ Cohen Ernesto, *op cit.*, pp. 13-72

⁶ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, segunda edición corregida y aumentada, 1992. p. 120

⁷ *Ibid.*, p 141

⁸ David Held, *op cit.*, p. 181.

⁹ Pablo A. González Ulloa Aguirre, “La relación entre la democracia y la globalización: un mundo de exclusiones”, *Democracia y globalización diferentes enfoques*, México, UNAM, FCPYS/Porrúa, 2011, pp. 68

En otras palabras, analizaré en qué medida las personas tienen acceso a la esfera económica del empleo, “si las oportunidades dentro de la esfera en estudio están abiertas o cerradas, y si los resultados evaluados en términos de ocupación” favorecen a todos los sectores de la población o “están sesgados a favor de ciertos grupos.”¹⁰

Nuestra zona geográfica de estudio fue la Ciudad de México y sus 16 delegaciones. La investigación se refiere al período comprendido de enero a diciembre de 2011, en virtud de que las cifras de desempleo por entidad federativa que emite el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática se publican trimestralmente y los programas sociales por desempleo se ejercen por año.

Respecto a los objetivos a alcanzar se identifican entre otros los siguientes:

- Analizar en qué proporción se logra ajustar el mercado laboral a partir del impacto de los programas sociales por desempleo que se implementan en el Gobierno de la Ciudad de México a través de la Secretaría el Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE).
- Identificar cuál es el perfil de la oferta y la demanda de empleo en la Ciudad de México.
- Describir cuáles son las dificultades o desajustes que presenta el mercado laboral en la Ciudad de México.
- Definir el impacto de los programas sociales en la disminución de la tasa de desempleo de la Ciudad de México.

Se pueden identificar dos diferencias fundamentales que presenta el mercado laboral en la Ciudad de México y que se traducen en factores determinantes del desempleo y la subocupación durante el año 2011.

La primera es consecuencia de la mala calidad de los trabajos que se ofertan, esto tomando como referencia la necesidad de los buscadores de empleo de contar

¹⁰ David Held, *op cit.*, p. 216

con un ingreso suficiente para obtener alimentación, vivienda, seguridad social, educación y servicios médicos.

Al no cumplir con las necesidades de los desempleados su actitud se manifiesta de dos formas: rechazan la oferta o la toman momentáneamente en tanto consiguen un mejor empleo.

La segunda tiene que ver con la dinámica del mercado global, cuya característica es que las empresas adoptan criterios de aumento en la calidad de sus servicios y productos y, por ende, los requisitos para contratar trabajadores son cada vez más sofisticados, lo cual ocasiona desajustes en el mercado.

Con la intención de bajar los índices de desempleo se crearon programas sociales por desempleo en la Ciudad de México, entre ellos el Seguro de Desempleo, los Servicios de Vinculación Laboral y de apoyos económicos, que aunque logran atender y colocar a una gran cantidad de personas, no son una solución permanente. El primero sólo mitiga el problema y el resto resuelven el problema de las personas en menor medida.

Para apuntalar la presente investigación se realizaron una serie de entrevistas a personas conocedoras del programa, como son la Coordinadora de Servicios de Capacitación, la Prestadora de Servicios Profesionales en Fomento al Autoempleo y el Coordinador de Vinculación Laboral.

Estudiar la carrera de Ciencias Políticas en la UNAM me ha brindado la oportunidad de conocer la realidad política del país y de desarrollarme profesionalmente, por eso en un afán de brindar una aportación a todos los interesados en el fenómeno laboral en la Ciudad de México, presento este trabajo en el que recuperó la experiencia laboral obtenida en la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal y, finalmente, espero lograr la titulación.

CAPÍTULO 1

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL CONTEXTO ACTUAL

El término "ciencia política se determina en función de dos variables: 1) el estado de la organización del saber y 2) el grado de diferenciación estructural de los componentes humanos".¹¹

En esa lógica vale decir que la ciencia política se divide en dos voces de la misma historia: el concepto de ciencia por un lado y el de política por el otro. En el primer caso se habla de ciencia política como diferenciada de la filosofía, en función de su quehacer y el producto del conocimiento que se genera, en este último la ciencia explica lo que es y no lo que debiera ser, por su parte, la filosofía reflexiona críticamente sobre lo natural y lo social.

En cuanto al quehacer, para "la ciencia explicar es responder tentativamente a las preguntas ¿por qué? (causalidad) y ¿para qué? (teleología/funcionalismo); además en ambos casos se incluye el ¿cómo?, siempre de acuerdo al método científico y a las otras metodologías científicas".¹²

Para la filosofía "reflexionar es el ejercicio de la conciencia y la razón sobre lo meta empírico, mediante los métodos filosóficos con los cuales es posible abordar el deber ser, lo ético y lo moral; el conocimiento y el escepticismo; la libertad y el determinismo; lo mental y lo físico; lo terrenal y lo divino, entre otros".¹³

Desde la perspectiva de que la ciencia política se determina en función de dos variables, al hablar de los componentes humanos, podemos afirmar que "política es, desde tiempos inmemoriales, la actividad que los hombres, y más recientemente las mujeres desarrollan para mantener junto un grupo, protegerlo, organizarlo y ampliarlo, para escoger quien toma las decisiones y cómo, para distribuir prestigio, fama, valores.

¹¹ Giovanni Sartori, *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, sexta reimpresión en español, p. 201

¹² Nedelia Antiga Trujillo, *La investigación y las metodologías de la ciencia*, México, Edición de la autora, 2012, p. 42

¹³ *Ibid.*, p. 42

“La política se considera una actividad humana relacionada con la organización de la cosa pública, a través de una forma peculiar de poder al que denominamos ‘poder político’. Quien ejerza ese poder, cómo lo ejerza y con qué objetivos, son preguntas claves, para inquirir... las formas de entender lo político”.¹⁴

“Ciencia política es el estudio de esta actividad con método científico, es decir de la manera de formular generalizaciones y teorías y de permitir su verificación y falsación”.¹⁵

En esa lógica la ciencia política cambia en tanto se genera una modificación en la definición o redefinición del objeto de análisis (que es la política) o el método que se utiliza (que es la ciencia).

“Digamos entonces que la noción de ciencia política varía en función de que se entienda por ciencia y que se entienda por política”,¹⁶ es decir de la etapa de evolución de la organización de las sociedades y en función de la evolución científica, técnica y tecnológica de la ciencia y sus métodos.

En este sentido, es importante que el análisis de los fenómenos políticos se realice a partir de teorías lo más precisas posibles, que respondan al nivel de abstracción que requiera el análisis que se lleva a efecto.

Por ejemplo, en un alto nivel de abstracción se utilizan teorías generales. Para realizar comparaciones y desarrollar conceptos que nos llevan a análisis más precisos sobre los fenómenos en cuestión utilizamos las teorías denominadas de nivel intermedio. Y para hacer observaciones directas o indirectas de los fenómenos investigados se utilizan teorías de bajo nivel.¹⁷

El punto es que necesitamos reglas apropiadas para disciplinar el vocabulario y los procedimientos de análisis y comparación. De lo contrario corremos el riesgo de naufragar en el caos y las generalizaciones vacías.

¹⁴ Héctor Zamitiz Gamboa, *Vilfredo Pareto realismo político y ciencia política*, México, UNAM, FCPYS/Gernika, 2008, primera edición, p. 310

¹⁵ Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, primera edición en español, p. 11.

¹⁶ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 201.

¹⁷ *Ibid.*, p. 300.

En síntesis, la ciencia política contemporánea es el conjunto de reflexiones y análisis de los fenómenos políticos, en función de los métodos disponibles en cada tiempo. Sin embargo, en todos estos ejercicios se han planteado diversas problemáticas que tienen que ver con el objeto de la ciencia política como el poder.

Las modalidades de adquisición y de utilización del poder, su concentración y su distribución, su origen, la legitimidad de su ejercicio y su misma definición, han sido algunos de los mayores objetos calificadores del análisis político.

Las interrogantes sobre quién detenta el poder, cómo lo ejerce, quién debería tenerlo y cómo debería ejercerlo, siguen siendo parte de la ciencia política.

En ese sentido comparto la definición de Max Weber, quien asevera “poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualesquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.¹⁸

De esta manera, poder implica ante todo una capacidad potencial de imponer la voluntad. Como afirma Weber, dicha capacidad se encuentra ligada a la complejidad humana. Por ende, el poder en esta concepción es caótico: puede tomar cualquier forma posible en cada relación social.

En otras palabras, el poder es una forma general que tiene múltiples manifestaciones en toda relación social.

Por eso Weber plantea: “el concepto de *poder* es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de *dominación* tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido.”¹⁹

¹⁸ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 43

¹⁹ *Ibid.*, p. 43.

Al desarrollar su concepto de dominación, el politólogo alemán precisa que “la dominación es un caso especial de poder”.²⁰ El concepto de dominación es más específico que el concepto de poder. Cuando se habla de dominación hay que pensar en un mandato específico, en el que se concreta la voluntad de un individuo que va a influir en otro.

“Por *dominación* debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas.”²¹ La dominación implica una relación de mandato/obediencia. Es por esto que la clasificación de los tipos de dominación realizada por Weber depende enteramente de las razones que conducen a la obediencia.

Si hay dominación es porque existe un orden estatuido que facilita la relación social de dominación, ese orden depende de la validez que cada persona le otorga en la relación social.

El elemento central para comprender los tipos de dominación se explica *desde la construcción subjetiva de las personas* al sustentar la validez de un orden que justifica la relación de dominación. Esto se conoce como legitimidad, la cual Weber define como creencia en la validez de un orden o de una relación social determinada.

Dominación implica, entonces, una relación de mandato/obediencia que se sustenta en un cuadro administrativo o en una asociación de dominación (a través de un orden vigente).

²⁰ *Ibid.*, p. 695.

²¹ *Ibid.*, p. 43.

Cuadro 1. Esquema de los aspectos estructurales de la organización de la dominación.²²

		Dominación Tradicional		Dominación Carismática
	Dominación Racional-Legal	Con estructura puramente patrimonial	Con estructura de clase	
Tipo más puro y forma general	Burocracia	Patrimonialismo, sultanato (caso límite)	Dominación estamental, feudalismo (caso límite)	Dominación por el profeta, guerrero o demagogo
Señor	Superior	Señor	Señor	Caudillo
Cuadro administrativo	Funcionarios	Servidores con dependencia personal	Servidores con posición social alta, investidos del cargo	Apóstoles(o discípulos), séquito, hombres de confianza
Composición				
Base del reclutamiento	Nombrados en base a calificación personal	Dependencia y lealtad del señor	Clase	Llamamiento en base a su propio carisma y devoción personal
Delimitación de funciones	Competencia burocrática	Discrecionalidad del señor y docilidad de los súbditos	Competencia entre los titulares de los cargos y apropiación de los poderes correspondientes por "privilegio"	Según la misión del señor y el carisma personal del apóstol (comisión carismática)
Tipo de relaciones y funcionamiento	Disciplina del servicio (racional) y jerarquía administrativa	Fidelidad personal (piedad)	Fidelidad personal (Pacto de Fidelidad)	Revelación, ejemplo(irracional)
Situación con respecto a los medios administrativos	Separación	Separación	Apropiación por el cuadro (por arriendo, prebenda, renta o privilegio)	Indeterminación de los aspectos económicos
Sustento del cuadro	Sueldos fijos en dinero	Manutención en la mesa del señor o asignaciones sobre sus bienes	Prebendas y feudos	Consumo común con el señor de los medios que se procuran
Demás miembros dominados	Miembros de la asociación (ciudadanos)	Súbditos	Súbditos	Fieles, prosélitos, discípulos, secuaces

Al ser estructurada, la dominación es clasificable a través de tipologías ideales que permiten su interpretación y comprensión como relación social.

²² Jorge Barenstein, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Colección Administración Pública, 1982, segunda edición, p. 58.

“El poder parece un fenómeno más difundido que otros, más general y más generalizado, más presente y que caracteriza mejor la actividad política, sin embargo, por ser el objeto central del análisis político, a menudo ha sido sustituido, particularmente en los últimos dos siglos, por el Estado”.²³

Según Pasquino, la experiencia política occidental ha llevado en esa dirección y, al mismo tiempo, ha operado para que se introduzcan fuertes diferencias en los análisis de los estudiosos, que respondían a los procesos de construcción estatal que habían analizado y deseaban que se concretaran.

“La historia de las doctrinas políticas puede dar cuenta de ello. Si en los primeros análisis clásicos, desde Maquiavelo hasta Hobbes, el problema es crear el orden político a través del control del poder dentro de límites bien definidos, en otros casos el problema ha consistido en la creación de un Estado pluralista (Locke), democrático (Toqueville), fuerte (Hegel), capaz de asegurar un pacto entre las clases sociales (Kelsen y Schmitt).”²⁴

Evidentemente “lo que interesa es más bien establecer, mediante el análisis de los problemas corrientemente tratados en esta disciplina, aquel concepto de Estado en torno al cual giran todos o los más importantes de aquellos problemas, es decir, el concepto de Estado que presuponen la doctrina del poder, del territorio, del pueblo, de la constitución, de la forma, de los órganos, de las uniones entre Estados”.²⁵

Kelsen plantea la dificultad de apropiarse de una teoría específica del Estado porque las teorías empleadas habitualmente trabajan con definiciones de derecho, Estado y sociedad.

En esa tesitura, el sentido de las teorías cambia según el contexto en el cual se estudie.

²³ Gianfranco Pasquino, *op cit.*, p.13

²⁴ *Ibid.*, p. 13

²⁵ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2008, segunda reimpresión, p. 6

La multiplicidad conceptual en torno al Estado dificulta el entendimiento y el uso del sustantivo que designa el objeto de la teoría, pero a la par nos ayuda a conocer las características de uno de los componentes de fondo del Estado.

Según Kelsen el significado del Estado en relación a la sociedad es un conjunto de fenómenos sociales identificados con la sociedad, donde se considera al Estado como la historia en reposo y a la historia como el Estado que fluye. El concepto de sociedad es general y el de Estado es específico.

El Estado busca generar en la sociedad orden y libertad dentro de la ley. Sin embargo, no hay que caer en el error de confundir el deber ser con el ser del Estado, éste existe en sí mismo y sus elementos reúnen todas sus características en base al orden jurídico.

En esta medida se entiende al Estado como la totalidad del orden jurídico, como la unidad personificada de este orden, producto del comportamiento de los hombres, de las causas que lo han determinado y la relación de causas y efectos que determinan al Estado.

Como resultado de ello el orden jurídico del Estado plantea cómo se deben comportar los hombres, qué conducta les prescribe del derecho, por qué razones deben portarse así y no de otro modo. Estado como objeto del derecho es la totalidad del orden jurídico o parcial.

La sociedad es vista como realidad social donde todo hombre que constituye una unidad establece relaciones recíprocas con sus semejantes. Todo está en conexión mutua, por lo cual se puede entender al mundo como una unidad por la acción recíproca, como una voluntad colectiva.

La esencia del Estado se vuelve una relación de dominio en la cual la voluntad de uno se convierte en la motivación de otro. La voluntad del Estado está vinculada a los individuos que están sometidos, en el sentido que los motiva.

El Estado tiene una doble cara: por un lado el *deber ser* que se refiere a la normatividad, al orden jurídico, y por otro el *ser* que es la sociedad en sí, ambas

caras son el objeto unitario de la teoría general del Estado y en la actualidad constituyen su motor.

A pesar de la unidad de ambas caras, la que tiene más peso es el *deber ser*, porque está establecido por norma, jurídicamente por el derecho, sin embargo es el movimiento de la sociedad el que ajusta el orden jurídico.

El Estado existe en sí mismo y sus elementos reúnen todas las características de éste con base en el orden conformado por territorio, pueblo y poder.

La soberanía es una instancia suprema, surge de la relación entre el orden superior y el orden inferior, de la aplicación de las reglas internas del Estado y de su relación con el exterior a partir del Derecho Internacional y los Tratados Internacionales. Es un orden supremo que no tiene sobre sí ningún orden superior.

En nuestros tiempos la forma que adopta el Estado es importante para la creación de la forma jurídica, no sólo en sentido técnico, por autoridades y órganos, sino por las partes en general. No sólo se trata de los métodos de creación jurídica, sino de toda clase de normas del orden social.

“El punto de vista decisivo es si tal orden se crea o no con participación de quienes están sometidos a sus normas,”²⁶ es decir si cuenta con el asentimiento de la mayoría respetando y protegiendo el derecho de la minoría. En esta tesitura es que en la actualidad se habla de Estado democrático y Estado autoritario o autocrático.

Los acontecimientos siempre superan al deber ser por su carácter de realidad y el deber ser es solamente un punto en el horizonte que nos guía. En esa lógica, la Ciencia Política busca describir esos hechos de la vida y su agilidad para transformar la realidad política concreta.

“Solo por citar algunos sucesos que hemos presenciado en las últimas décadas, tenemos el fin de la guerra fría y el tránsito de la bipolaridad a la multipolaridad; la caída del muro de Berlín y la unificación alemana; los cambios soviéticos y el

²⁶ *Ibid.*, p. 471

parteaguas teórico del socialismo; la transición democrática de América Latina, y el desarrollo de un modelo capitalista que no puede resolver las demandas sociales sin la intervención estatal”.²⁷

En efecto, la democracia liberal fue consagrada desde su nacimiento como el agente del progreso y el capitalismo como el único sistema económico viable. Tesis que se vio fortalecida con el fin de la guerra fría y la caída del bloque socialista, que a principios de los noventa anunció el triunfo del liberalismo.

Después de la Segunda Guerra Mundial se propuso la creación de tres organismos internacionales que le dieran estabilidad a la comunidad internacional.

“Estos son: el Fondo Monetario Internacional, que se dedicaría a cuidar las finanzas de los gobiernos para impedir crisis de balanza de pagos e inflación; el Banco de Reconstrucción (hoy Banco Mundial) que promovería proyectos de inversión en los países para promover su desarrollo, y la Organización Internacional de Comercio que impulsaría el libre comercio”.²⁸

“El conflicto ideológico, se llegó a afirmar, está siendo efectivamente por la razón democrática universal y los cálculos del mercado”.²⁹ Sin embargo, la decadencia del comunismo implicaría, necesariamente, la crisis del liberalismo.

Es decir que los grupos minoritarios se encuentran parados en la nada. La ideología que los identificaba y mantenía unidos en torno a la utopía de una sociedad igualitaria se esfumó repentinamente.

Desde esa perspectiva, los marginados construyen nuevas identidades para marcar sus diferencias respecto de la cultura nacional y denuncian la dominación de que han sido objeto reclamando para sí una serie de derechos, no individuales sino colectivos, que ponen en tela de juicio los criterios de igualdad del liberalismo.

²⁷ Karla Valverde Viesca, “Más allá del Estado de bienestar”, *Estudios políticos*, num. 15, México, UNAM/FCPyS, mayo-agosto, 1997, p. 210.

²⁸ Macario Schettino Yáñez, *Estructura Socioeconómica de México*, México, Pearson–Prentice Hall, 2008, primera edición, p. 36

²⁹ David Held, *op. cit.*, p. 23

Derechos específicos y diferenciados que van desde el autogobierno hasta la obtención de privilegios políticos y económicos.

Estos y otros grupos cuestionan fuertemente el Estado de derecho y al orden jurídico igualitario emanado de las revoluciones políticas de los siglos XVII y XVIII, que exigen nuevos criterios de justicia, un orden jurídico diferenciado que reconozca la desigualdad existente en las sociedades.

La soberanía nacional, esencia del Estado y del pensamiento político moderno, igualmente ha sido cuestionada, no sólo por los grupos étnicos que reclaman para sí el autogobierno, sino también y, sobre todo, por el proceso de globalización que desplaza a los centros de decisión hacia entidades supranacionales.

La globalización, dice Held, “es retratada como una fuerza homogeneizadora que lima las diferencias políticas y las capacidades de los Estados nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos de política doméstica e internacional”.³⁰

El Estado-Nación parece afrontar su decadencia. Es ante esa crisis que el libro de Held propone una alternativa: la democracia cosmopolita; la “creación de un Poder Legislativo y un Poder Ejecutivo transnacionales; efectivos en el plano regional y en el global, cuyas actividades estarían limitadas y contenidas por el derecho democrático básico”.³¹

Esto exige que el derecho cosmopolita democrático sea consagrado dentro de las constituciones de los parlamentos y las asambleas a nivel nacional e internacional; y que se extienda la influencia de las cortes internacionales de manera que los grupos y los individuos dispongan de los medios efectivos para controlar a las autoridades políticas para que respeten y hagan respetar los derechos y las obligaciones clave, dentro y fuera de las asociaciones políticas.

En principio debemos entender “la fundamentación de los valores humanos a partir del desarrollo y la consolidación del Estado y de los derechos civiles,

³⁰ *Ibid.*, p. 120

³¹ *Ibid.*, p. 321.

sociales, políticos económicos y culturales del hombre, y al bienestar social como algo intrínseco al hombre que deriva, precisamente, del reconocimiento de dichos valores”.³²

El desarrollo del “derecho y de las instituciones internacionales anticipan el momento en que el Estado nacional no será más que un tipo de actor entre otros”.³³

El Congreso de Viena, la Liga de las Naciones, la Organización de las Naciones Unidas y demás instituciones internacionales, representan intentos por construir una sociedad internacional regida por una especie de derecho internacional que garantice la libertad y la igualdad a cada uno de los Estados, sin importar que éste sea el más débil y pequeño.

Un orden jurídico internacional donde los derechos humanos sean garantizados a cada individuo, donde se reconozca que estos tienen derechos y obligaciones irrenunciables, aunque no estén descritos en sus propios sistemas constitucionales.

De esa tendencia hacia la democracia cosmopolita, dice Held, son muestra “los tratados de las minorías asociados a la emergencia de la Liga de las Naciones.... la Declaración Universal de Derechos (1948) y las posteriores cartas sobre Derechos Humanos (1966)”.³⁴

La democracia cosmopolita encuentra sus antecedentes a lo largo de la evolución histórica, política y cultural, de por lo menos tres siglos. Sin embargo, hoy como ayer, tiene su mayor obstáculo en el particularismo cultural. “Cualquier grupo que se sienta agredido por las fuerzas globales y por regímenes políticos inapropiados o ineficientes, puede desatar nuevas demandas a favor de la nautonomía regional

³² Karla Valverde Viesca, *op. cit.*, p. 210

³³ *Ibid.*, p.117.

³⁴ *Ibid.*, p.135.

y local. Estas circunstancias acarrearán el riesgo de una intensificación de la política sectaria”.³⁵

La fragmentación política y las tendencias desintegradoras son otra posibilidad real ante la crisis del Estado-Nación, quizá más cercana que la democracia cosmopolita, pues con la fragmentación social y la proliferación de políticas sectarias resurge la xenofobia y la intolerancia, presentes hoy en la mayoría de los Estados; no está de más recordar que ante el racismo y el fanatismo ha fracasado cualquier sistema jurídico.

Frente a los cambios que vive el mundo, encontramos temas centrales de reflexión como los valores sociales y el bienestar social.

En su uso más simple el término bienestar está relacionado con la palabra inglesa *welfare* y “se refiere al bienestar o en sí a las condiciones materiales y sociales que son necesarias para un nivel de vida digno”.³⁶

Según Valverde el Estado de Bienestar se caracteriza por presentar al menos tres condiciones:

1. Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel de vida mínimo.
2. La provisión pública de servicios sociales universales.
3. La intervención del Estado en la economía.

1.1 El modelo neoliberal de desarrollo económico

Después de la Segunda Guerra Mundial la forma que caracterizó a las economías capitalistas fue “el Estado de Bienestar Keynesiano, que retoma los planteamientos económicos de Keynes, los sociales y el nuevo orden internacional que surge a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre”.³⁷

³⁵ *Ibid.*, p.125.

³⁶ Karla Valverde Viesca, *op. cit.* p. 210

³⁷ *Ibid.*, p. 212

La teoría keynesiana plantea que “los cambios en la ocupación sólo dependen de modificaciones en la demanda,”³⁸ el exceso de la demanda global es el causante del desempleo y que el mercado, en épocas de crisis, no es capaz de regular automáticamente la economía, principalmente para mantener el nivel de empleo. En el corto plazo es la rigidez de los salarios nominales las que impiden el ajuste del mercado de trabajo.

Dice que la teoría neoclásica sostiene que la intervención del Estado y de los sindicatos provoca el aumento de los salarios reales por encima del nivel de equilibrio y, por tanto, el desempleo. De no existir esa intervención, la economía trabaja a un nivel de pleno empleo, donde la demanda de trabajo es igual a la oferta de trabajo.

Keynes señala que la mayoría de los economistas habían estudiado el proceso económico a partir de la existencia de un determinado nivel de ocupación y era importante saber por qué existe ese nivel de ocupación y no otro.

Para explicar las causas del desempleo se basa en el principio de la demanda efectiva, categoría que constituye la base del modelo keynesiano. En el centro de ésta se haya la propensión marginal a consumir, en donde la ley psicológica tiene un papel fundamental, porque plantea que los hombres están dispuestos, por regla general y como promedio, a aumentar su consumo a medida que su ingreso crece, aunque no en la misma proporción.³⁹

Por lo anterior se concluye que en el centro de la teoría keynesiana está la subjetividad del individuo, demostrando la influencia del subjetivismo neoclásico.

Para Keynes el nivel de ocupación queda determinado por el equilibrio entre la oferta global y la demanda global, es decir, donde ambas funciones se interceptan, por lo que el desempleo quedaría resuelto cuando se cierra la brecha donde la curva de oferta es mayor que la curva de demanda.

³⁸ J. M. Keynes, “Teoría Keynesiana de la ocupación,” (1976) *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 276

³⁹ J. M. Keynes, *op. cit.*, p. 110

La demanda global expresa el nivel de ingresos y por tanto el beneficio obtenido por los empresarios; a su vez la oferta manifiesta el nivel de rendimiento que se obtiene a medida que varía el nivel de ocupación.

Mientras que la demanda sea mayor que la oferta o los ingresos mayores que los rendimientos, no existirá desempleo, pues los empresarios seguirán aumentando el número de trabajadores como único factor variable para aumentar sus ingresos.

Entonces en el punto donde la demanda es igual a la oferta, los ingresos obtenidos coinciden con los rendimientos, es aquí donde queda fijado el nivel de ocupación, después de este punto cada unidad adicional de factor trabajo incrementada dará rendimientos en la producción que excede el nivel de ingresos que se pueden obtener, pues no habrá demanda en el mercado que pueda ofrecerlos.

Esto quiere decir que si los empresarios desean seguir teniendo beneficios tendrán que variar otros factores que intervengan en la producción como el capital, la tierra, la tecnología, etc.

Vale la pena retomar la pregunta que se hace Giovanni Sartori, “¿por qué el economista puede lograr más que el sociólogo y el politólogo? (y contesta) la economía ha sistematizado el lenguaje según los criterios indicados, esto es, que se ha constituido realmente en un lenguaje especial. El economista no vuelve a discutir cada vez la definición de valor, costo, precio, mercado,”⁴⁰ en este caso los tipos de desempleo.

El aporte importante de los neoclásicos es subdividir los tipos de desempleo:

Desempleo Cíclico: Tiene que ver con la tasa normal de desempleo en la cual ésta suele fluctuar, sin embargo, cuando aparece “la desviación del desempleo de su tasa natural⁴¹ surge el desempleo cíclico. En otras palabras es aquel que se crea cuando hay una baja en la demanda, por lo general se presenta en los ciclos económicos.

⁴⁰ Giovanni Sartori, *op cit.* p. 61

⁴¹ Gregory Mankiw N., *Principios de economía*, México, CENGAGE Learning, 2009, quinta edición, p. 617

Desempleo Estructural: Es cuando la estructura productiva no genera los suficientes trabajos para la Población Económicamente Activa (PEA). El desempleo estructural “es resultante del hecho de que el número de empleos disponibles en algunos mercados de trabajo son insuficientes para proveer de un empleo a todos los que desean trabajar.”⁴²

Desempleo Friccional: “La escuela clásica (dice) que mientras la demanda de mano de obra al nivel existente... puede satisfacerse antes de que todos los que deseen trabajar con estos salarios estén ocupados”.⁴³ “Es el desempleo resultante del hecho de que les toma tiempo a los trabajadores buscar empleos que estén acordes con sus gustos y habilidades”.⁴⁴

Esto sucede cuando la PEA cambia de trabajo en busca de mejores expectativas o condiciones laborales. Incluso se dice que una parte del Desempleo Friccional es inevitable, porque la economía siempre está cambiando y si en alguna región o rama de la actividad económica hay aumento o disminución de vacantes, los desempleados tendrán que buscar empleo en los lugares disponibles de esa u otra rama económica o región.

En términos generales, para que haya empleo debe existir inversión y ésta sólo se genera como producto de la demanda, la cual se da si existen ingresos. Keynes desarrolla la teoría del empleo con los siguientes esquemas: cuando los salarios en la sociedad aumentan, también crecen las cantidades de consumo e inversión (genera un aumento en la demanda efectiva).

A su vez aumentan las cantidades de trabajo y con ello la producción, en este escenario las industrias de bienes y servicios contratan de inmediato más mano de obra. Esta fórmula se realiza por medio de la demanda efectiva. Esta sería una solución en el corto plazo para la creación del empleo.

⁴² *Ibid.*, p. 622

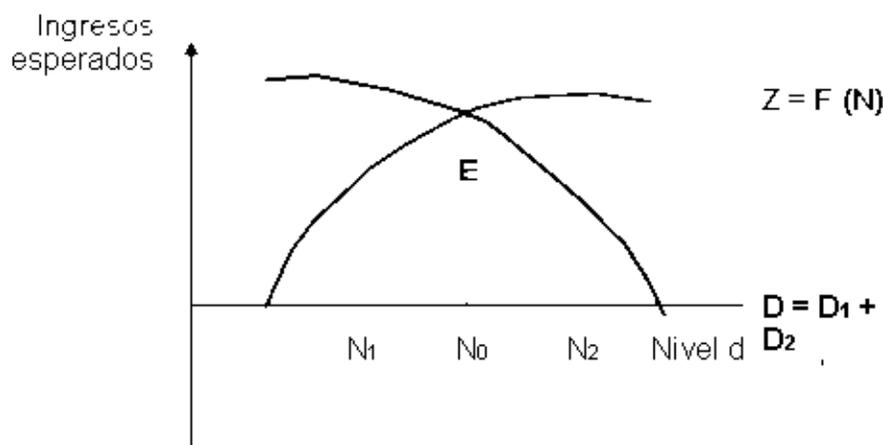
⁴³ J. M. Keynes, *op cit.*, p. 41

⁴⁴ Gregory Mankiw, *op. cit.*, p. 622

Sin perder de vista que “en equilibrio, el volumen de ocupación depende de a) la función de la oferta agregada, b) la propensión a consumir, y c) del volumen de inversión. Esta es la esencia de la teoría general de la ocupación”.⁴⁵

En esa lógica, en el largo plazo el nivel de ocupación se determina por el equilibrio entre la oferta y la demanda global, es decir, donde ambas funciones se interceptan, por lo que el desempleo quedaría resuelto al cerrarse la brecha donde la curva de oferta es mayor que la curva de demanda.

Gráfica 1. Demanda efectiva



En N_1 la demanda es mayor que la oferta ($D > Z$), por lo que habrá un estímulo a la ocupación. En el punto donde la demanda se iguala a la oferta ($D = Z$) queda fijado el nivel de ocupación, porque este es el nivel preciso en el cual las esperanzas de ganancia de los empresarios alcanzan el máximo.

No es el punto de la demanda efectiva. Después de ese punto (en N_2), la oferta será mayor que la demanda ($D < Z$), aumentando la brecha entre estas dos curvas y por tanto aumentando el desempleo.

Para Keynes la brecha que determina el nivel de desempleo se elimina mediante el incentivo del consumo y de la inversión, ya que al aumentar estos componentes,

⁴⁵ J. M. Keynes, *op. cit.*, p. 59

aumentaría la demanda global, porque ella está compuesta por la sumatoria de la demanda de consumo (D1) y la demanda de inversión (D2).

Según el esquema lógico del modelo keynesiano, con los ingresos se pueden realizar dos cosas: consumirlos o invertirlos. El consumo se da por la propensión marginal a consumir, ya sea bienes o servicios; la inversión deriva del incentivo a invertir, pero depende de la tasa de interés que, a su vez, está supeditada a la liquidez y a la cantidad de dinero.

“...la ocupación solamente puede aumentar... con un crecimiento de la inversión, a menos, desde luego, que ocurra un cambio en la propensión a consumir; porque desde el momento en que los consumidores van a gastar menos de lo que importa el alza de los precios de oferta total, cuando la ocupación es mayor el aumento de ésta dejará de ser costeable, excepto si hay un aumento de la inversión para llenar la brecha”.⁴⁶

Desde el enfoque capitalista el desempleo puede verse desde dos puntos: primero, está determinado en gran parte por la demanda real de la sociedad, la cual está sujeta a la inversión, si ésta se cumple entonces conlleva al aumento de la producción y a la generación de nuevas ofertas laborales que incorporen a la PEA al mercado de trabajo.

La otra posibilidad es que puede darse la intervención estatal. “Así mismo debemos considerar que la economía nunca va sola. Por el contrario, siempre es un elemento más en un contexto. La credibilidad de las instituciones, la confianza - justificada o no- en los factores de la economía e incluso en las naciones, son elementos que influyen en el ánimo de los mercados”.⁴⁷

Además, elementos como la seguridad social y evitar la descomposición social, son factores que influyen en el mercado.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 116

⁴⁷ Jorge Márquez Muñoz, “La globalización económica”, *Democracia y globalización diferentes enfoques*, México, UNAM, FCPYS/Porrúa, Serie: Las Ciencias Sociales, 2011, primera edición, p. 17

1.2 El Empleo en la teoría de las esferas de la democracia

El desempleo⁴⁸ y la subocupación⁴⁹ son problemas sociales que impactan de manera negativa en el nivel de vida de la población, en la convivencia social y, de agudizarse, pueden poner en riesgo la gobernabilidad del país y del Distrito Federal.

En México, como en el mundo, el empleo es uno de los derechos que la ciudadanía de las democracias contemporáneas espera ver cumplidos.

⁴⁸ Definición de Desempleo (OIT-1982)

Personas desempleadas son todas aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que durante el período de referencia se hallen: a) "sin empleo", es decir, que no tengan un empleo asalariado o independiente; b) "corrientemente disponibles para trabajar", o sea, disponibles para trabajar en un empleo asalariado o independiente durante el período de referencia, y c) "en busca de empleo", significa que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente en un período reciente especificado.

Las medidas concretas pueden incluir el registro en oficinas de colocación públicas o privadas, solicitudes directas a los empleadores, diligencias en los lugares de trabajo, explotaciones agrícolas, fábricas, mercados u otros lugares de concurrencia, avisos en los periódicos o respuestas a las ofertas que aparecen en ellos, solicitud de ayuda a amigos y familiares, búsqueda de terrenos, edificios, maquinaria o equipos para establecer su propia empresa, gestiones para conseguir recursos financieros, solicitudes para obtener permisos y licencias, etc.

Por otro lado, las personas sin empleo y disponibles para trabajar, que hayan tomado medidas para empezar a trabajar en un empleo asalariado o en un empleo independiente, en una fecha subsiguiente al período de referencia, deberían ser consideradas como desempleadas.

También serán desempleadas, las personas ausentes temporalmente de su trabajo en el cual no exista un vínculo formal y que se hallaban actualmente disponibles para trabajar y buscando empleo.

⁴⁹ DEFINICIÓN DE SUBEMPLEO (OIT-1982)

El subempleo refleja la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada. Se relaciona con una situación alternativa de empleo que la persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo. Son personas en subempleo por insuficiencia de horas todas aquellas con un empleo, según se define en las normas internacionales vigentes, que reúnan los tres criterios siguientes durante el período de referencia:

a) «desear trabajar más horas», es decir, tener otro empleo (o empleos) además del (los) actual (es) a fin de aumentar el total de sus horas de trabajo; reemplazar cualquiera de sus empleos actuales por otro (os) con más horas de trabajo; aumentar las horas de trabajo en su (s) empleo (s) actual (es); o combinar estas posibilidades.

b) «estar disponibles para trabajar más horas», significa poder efectivamente hacerlo durante un período posterior especificado, en función de las oportunidades de trabajo adicional que se presenten.

c) «haber trabajado menos de un límite de horas determinado», es decir, las personas cuyo «número de horas efectivamente trabajadas» en todos los empleos durante el período de referencia, era inferior a un límite definido en función de circunstancias nacionales.

Este límite puede definirse, por ejemplo, en función de la frontera entre empleo a tiempo completo y empleo a tiempo parcial, valores medianos, promedios, horario laboral establecido en la legislación correspondiente, convenios colectivos, acuerdos sobre jornada de trabajo o prácticas laborales nacionales.

“El atractivo del Estado se encuentra, en pocas palabras, en la promesa de una comunidad gobernada por un marco equitativo –un marco que, en principio, es igualmente restrictivo y habilitante para todos sus miembros.”⁵⁰

En esa tesitura a los gobernantes se les confían las capacidades del Estado, mientras que cumplan las promesas hechas en las diversas esferas del poder.

“La idea de la democracia deriva su poder e importancia, en contraste,... de la idea de la autodeterminación, es decir de que la noción de los miembros de una comunidad política –los ciudadanos- deben poder elegir libremente las condiciones de su propia asociación, y que sus elecciones deben constituir la legitimación básica de la forma y la dirección de la colectividad política”.⁵¹

En ese contexto las personas pueden participar en este ejercicio cuando tienen acceso a las condiciones “-esto es, niveles apropiados de alimentos, agua potable y servicios sanitarios y médicos- que les permitan desempeñar los papeles, participar en las relaciones y seguir los comportamientos que se espera de ellos en virtud de su pertenencia a la sociedad”.⁵²

Held identifica siete esferas de poder clave en una sociedad, respecto de las cuales todos los ciudadanos debieran tener un grado adecuado de participación-inclusión, porque sólo así podrían actuar de manera efectiva en la democracia. En torno a estas esferas de poder es que el autor articula los derechos que debieran ejercer los ciudadanos y, por ende, del dominio del derecho público democrático.

La idea del reconocimiento de grados de participación de los ciudadanos en las esferas de poder es evitar una situación social de nautonomía, la que ha sido descrita por el autor como "cualquier pauta socialmente condicionada de perspectivas de vida asimétricas, que impone límites artificiales sobre la creación de una estructura común de acción política" (p. 210).

⁵⁰ David Held, *op cit.*, p. 181

⁵¹ *Ibid.*, pp. 181-182

⁵² *Ibid.*, p. 217

De este modo los derechos en las distintas esferas sociales buscan hacer frente a situaciones sociales inequitativas que tienen por efecto minar la posibilidad de influencia sobre el sistema político de la comunidad. Por consiguiente la búsqueda de mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos no se busca *per se*, sino que esta mejora es deseable, a juicio del autor, sólo en cuanto contribuya a la plena participación política de parte de los ciudadanos.

Las siete esferas de poder y los derechos mínimos que debieran tener los ciudadanos respecto a cada una de ellas están íntimamente relacionadas, de forma tal que muchas veces podemos percibir una superposición de esferas y de consecuencias sociales atribuidas a cada una de ellas.

La primera esfera es la del cuerpo que "se refiere a la organización de la salud física y emocional a través de redes y medios institucionales específicos, formales e informales, a lo largo de espacios sociales en que se cruzan lo local y lo internacional".

En este contexto va a existir nautonomía toda vez que las personas carezcan de los recursos necesarios "nutricionales, de vivienda y financieros", que les permitieran una adecuada participación pública y calidad de vida normal en la esfera privada. Derechos que les debieran corresponder a los ciudadanos en el ámbito de esta esfera son: I) bienestar físico y emocional, II) ambiente limpio, no tóxico, sostenible y III) control de la fertilidad.

La segunda esfera de poder es aquella identificada como de bienestar, definida por el autor como "la organización del dominio de bienes y servicios que facilitan la transición del ciudadano desde la posición de persona privada a la de miembro pleno de la comunidad".

Para compensar la amplitud de la definición, Held precisa que este dominio comprendería los derechos sociales de I) Cuidado Infantil Universal, II) Educación Universal y III) Servicios Comunitarios.

La tercera esfera es la de la cultura que, de acuerdo con el autor, "comprende los reinos de actividad social donde se pueden discutir las cuestiones de identidad e interés público, donde es posible examinar las diferencias de opinión, y donde se pueden evaluar las costumbres y dogmas locales".

Es otras palabras, este orden supone el acceso a la interiorización y discusión de la agenda pública y asimismo de los marcos interpretativos de la realidad que prevalecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinados, comprendiendo la libertad para sostener y expresar una cosmovisión particular.

Los derechos habilitados en el marco de esta esfera serían: I) Libertad de pensamiento y culto, II) Expresión y III) Derecho/deber de Tolerancia.

La cuarta esfera de poder estaría comprendida por las asociaciones cívicas, íntimamente relacionada con el concepto de sociedad civil, entendida como "cuerpos intermedios de la sociedad" este concepto connota un campo específico de acción dentro de la esfera de la sociedad civil.

Held comprende que el reino de las asociaciones cívicas está referido "a la configuración de instituciones y organizaciones mediante las cuales los individuos y los grupos pueden promover sus propios proyectos independientemente de la intervención directa del Estado o de colectividades económicas como corporaciones o sindicatos".

La autonomía en esta esfera se presenta cuando no existe la posibilidad de acceso a estas organizaciones o cuando estas se desvían de sus propósitos originales, favoreciendo a determinados grupos en desmedro de otros. Los derechos que para Held debieran ser reconocidos en este campo son: I) Libertad de unirse o formar asociaciones autónomas, II) Pertenencia activa a las asociaciones cívicas y III) Libertad de información.

Una quinta dimensión o esfera de poder está constituida por el ámbito de la economía, que comprendería la organización colectiva de la protección, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios. Cabe destacar que,

como bien puntualiza el autor, esta esfera es una de las principales fuentes de estratificación y autonomía, lo que es correcto si abarcamos las economías nacionales de corte neoliberal.

La restricción impuesta por la economía neoliberal no abarca sólo a los individuos, sino también a los Estados, que enfrentan enormes presiones para excluir la intervención política en esta esfera. De acuerdo con el autor en esta esfera los ciudadanos debieran ejercer al menos los siguientes derechos: I) ingreso mínimo garantizado, II) diversas formas de consumo y propiedad productiva y III) acceso a los flujos de recursos productivos y financieros.

La sexta esfera es aquella relacionada con la organización de la violencia y de las relaciones coercitivas en una sociedad. La violencia puede estar presente en menor o mayor magnitud, con mayor o menor concentración, a este respecto recordemos que el Estado necesita el monopolio del uso de la fuerza, para subsistir o para terminar con la violencia arbitraria privada.

Los derechos mínimos que debieran ejercer las personas en este ámbito son: I) coexistencia pacífica, II) política exterior legal y III) *accountability* (responsabilidad) de los líderes políticos por delitos civiles o criminales.

La séptima esfera, y última, es la de las instituciones administrativas o legales, que son de las cuales el Estado se vale para regular o ejercer sus fines sobre un territorio y población determinados.

En esta esfera se pueden consolidar procesos y estructuras autonómicas por varias razones, por restricción al acceso de los ciudadanos a integrar estas instituciones, por medidas restrictivas hacia estos, restricción de libertades de empresa y opinión, por ejemplo.

Asimismo estas instituciones pueden contribuir al mantenimiento de estructuras autonómicas, por el simple hecho de reproducir este tipo de estructuras sociales en su seno, de modo que no basta que el poder público no contribuya a acrecentar

estas diferencias, sino que debe precisamente plantearse de forma tal que no consolide este tipo de estructuras por inacción.

En esta lógica, los derechos que corresponderían a los ciudadanos en este ámbito son: I) debido proceso e igualdad ante la ley, II) oportunidades adecuadas y equitativas de deliberación y III) participación directa o por representación.

Sin embargo, es necesario detenerse a revisar la participación de estos actores políticos en la realidad cotidiana de las diferentes esferas del poder, en particular la económica y de manera más específica en el tema del empleo.

En otras palabras, se trata de examinar cómo se expresa en nuestro país y, en particular en la Ciudad de México, la promesa de crear un marco equitativo para todos, si se cumple o no.

En este sentido, es preciso conocer en qué medida las personas tienen acceso a la esfera que se encuentra en la palestra, si las oportunidades están abiertas o cerradas, si los resultados favorecen a todos los sectores de la población o sólo a algunos.

“La democracia es el modelo político a seguir por todos los países, en su plano procedimental no se le cuestiona, pero el momento complicado es cuando se queda ahí, cuando no se ve la necesidad de ir más allá, para que la democracia se instaure de *facto* y no de *jure*”.⁵³

Si se satisfacen las necesidades económicas al contar con un empleo que brinde la posibilidad de acceder a un mejor nivel de vida, es posible que la población esté en los centros de decisión o al menos tenga una mínima influencia; por el contrario, ante la imposibilidad de tener un empleo que satisfaga las necesidades básicas, se genera exclusión y desencanto de la política.

Ante la necesidad de las personas de aceptar los empleos disponibles, sin tomar en cuenta su preparación, experiencia o habilidad, debido a que no hay más empleo disponible, “el sistema de mercado ha multiplicado a los pobres porque ha

⁵³ Pablo A. González, *op. cit.* p. 76.

permitido que un mayor número de estos sobrevivan. Es decir, las condiciones para ellos son mejores que en cualquier otra época y sociedad. ¿Eran más felices los siervos feudales y los esclavos romanos que los obreros de las fábricas modernas?”⁵⁴

CAPÍTULO 2

LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Desarrollar conceptos y procesos sociales es una de las tareas de la Ciencia Política; en esa lógica, se puede decir que las políticas públicas forman parte del desarrollo de esta ciencia.

“El campo de las llamadas políticas públicas ha venido adquiriendo una reciente importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas”.⁵⁵

En el caso de Estados Unidos este campo viene desarrollándose desde los años 50, en específico, inició con de “la integración de científicos y académicos al aparato de gobierno con tareas de análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas”.⁵⁶

Todo esto fue producto de las movilizaciones en busca de respuestas a problemas sociales de la época.

2.1 Las orientaciones de la política social en América Latina

En América Latina y México este campo de estudio apenas comienza a emerger, aunque lo está haciendo de manera rápida.

⁵⁴ Jorge Márquez Muñoz, *op. cit.* p. 23

⁵⁵ Luis Aguilar, et. al., “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Política pública*, México, Siglo XXI y Escuela de Administración Pública del DF, Serie: Biblioteca básica de administración pública, 2010, primera edición, p. 115

⁵⁶ Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, Colección: Antologías de política pública, 1992, primera edición, p. 51

Para la ciencia política este tema tienen dos marcos de referencia separables, pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política.

Harold Laasswel decía: “La concepción de las ciencias de política(s) se ha perfeccionado y extendido hoy en día en mucho más que en cualquier otra época de la historia. Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el (*knowledge of an in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil”.⁵⁷

El autor alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, así como de los hechos que suceden como resultado de esta y durante ella.

Esta labor busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso, por medio del cual un sistema político y el gobierno elaboran y desarrollan las decisiones relativas a los asuntos públicos, es decir, las políticas públicas.

En principio tomaremos como definición de política pública “la acción del Estado a cumplir ciertos objetivos... para solucionar un problema determinado”.⁵⁸

De esta manera, una política pública considera los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado, el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos y el impacto de estos programas.

En consecuencia la adecuada compatibilización de las políticas públicas “pueden permitir que los países generen las condiciones para que se construya la argamasa social que da sentido de pertenencia a una comunidad, lo que es un requisito ineludible para generar una buena sociedad”.⁵⁹

En América Latina se presenta un panorama complicado para avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa, en esa lógica se dice que son las

⁵⁷ Luis Aguilar, *op. cit.* p. 105

⁵⁸ Luis Aguilar, *et. al., op. cit.*, p. 120

⁵⁹ Ernesto Cohen, *Gestión social*,... p.39

políticas económicas y las políticas sociales las responsables del logro del crecimiento económico y la equidad.

“Lo que suceda con el crecimiento económico afectará las oportunidades de bienestar mediante la generación de puestos de trabajo, disminución de la tasa de desempleo y la ocupación informal. Por otra parte, las políticas sociales constituyen un prerrequisito para que pueda producirse un crecimiento económico que facilite la competitividad auténtica, utilizando el capital humano de todas las personas y difundiendo entre ellas equitativamente, los frutos del crecimiento”.⁶⁰

Como podemos ver hasta aquí, existe una relación directa entre la política económica que aplica el Estado y las medidas que el gobierno implementa para lograr el denominado bienestar social de la población.

En esa lógica encontramos similitudes entre la idea de Keynes quien decía:

“El camino más prudente sería. Al mismo tiempo que procuraría conseguir una tasa de inversión controlada socialmente, abogaría por toda clase de medidas para aumentar la propensión a consumir, porque es improbable que se logre la ocupación plena. Cabe por tanto que ambas políticas funcionen juntas –promover la inversión y al mismo tiempo el consumo, no simplemente hasta el nivel que corresponde al aumento de la inversión con la propensión existente de consumo, sino a una altura mayor”.⁶¹

Como vemos se plantea la necesidad de implementar medidas tendientes a equilibrar el funcionamiento del modelo del Estado.

“En contraparte la composición y descomposición del orden liberal, caracterizado por el predominio de la individualidad sobre lo social. Sin embargo, esta aparente contradicción ha permitido, al mismo tiempo, la reproducción de (modelos de desarrollo) bajo un marco de legitimidad”.⁶²

⁶⁰ *Ibid.*, p.39

⁶¹ J. M. Keynes, *op. cit.* p. 309

⁶² Karla Valverde Viesca, “Más allá...”, p. 211

Lo que sucedió fue el paso de un Estado liberal al Estado social y posteriormente al Estado de bienestar, este último puede identificarse en términos teóricos “por presentar al menos, tres condiciones:

1. Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel de vida mínimo.
2. La provisión pública de servicios sociales universales.
3. La intervención del Estado en la economía.⁶³

Los esquemas de políticas sociales han permitido la implementación de sistemas mixtos de bienestar y cada modelo de desarrollo tiene, explícita o implícitamente, una concepción de la cuestión social.

En América Latina suelen distinguirse tres grandes momentos de organización económica y social: crecimiento hacia afuera, crecimiento vía sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro, y una nueva fase de crecimiento apoyado en el mercado externo.

Crecimiento hacia afuera: Durante esta fase los países exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, el mantenimiento del orden interior y la preocupación por asegurar el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales, sin embargo había una preocupación por cumplir el objetivo de "construir la nación", a partir de la educación básica, concebida como el canal fundamental para transmitir valores.

El objetivo de esa política social era conformar una población más o menos homogénea. Los países latinoamericanos que adoptaron esta concepción fueron más eficaces al integrar a grupos sociales diferentes.

Sustitución de Importaciones: Esta segunda forma de hacer política social tuvo por objetivo fortalecer a la clase media. Esta opción se inspiraba en la creencia de

⁶³ *Ibid.*, p. 212

que el tamaño de las clases medias era indicador de la modernidad de los países: cuanto más grande era la clase media, más moderno era el país.

Esta política era consistente con el predominio, en la época, de la Sustitución de Importaciones que exigía crear un mercado interno, para ello debía aparecer un grupo social dotado de capacidad adquisitiva capaz de generar una demanda de los bienes que se producían internamente.

El Estado asumió nuevas funciones (interventor, planificador, empresario y gestor) para los efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de desarrollo hacia adentro), cuyo motor era el mercado interno.

El modelo de sustitución de importaciones condujo a la búsqueda de un mercado para los productos que creaba la industria nacional y se idearon los medios necesarios para fortalecer a nuevos grupos que iban a ser los eventuales compradores.

Esta situación propició grandes desequilibrios económicos, endeudamiento externo y crisis por la deuda. En México, además, ocasionó la cesación de pagos en 1982, lo que produjo un efecto dómimo en toda la región.

El nuevo modelo de apertura: En la actualidad una característica general de los países latinoamericanos es el ajuste y las medidas de estabilización, a partir de 1982 todos entraron en procesos de ajuste que marcaron el fin de un modelo de desarrollo o sustitución de importaciones, y comenzaron, dificultosamente, a construir otro que les exigía profundos cambios para adaptarse a un mundo diferente.

Ese nuevo modelo requiere, por un lado, la transformación productiva para adecuarse a los tiempos, que implica respetar los equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación, retirar al Estado de las áreas productivas, aumentar las exportaciones, elevar la competitividad, incluso eliminando la protección arancelaria y modernizar el aparato público.

El motor de crecimiento volvió a ser el mercado externo para cuya penetración es imprescindible ser competitivo.

Sin embargo era impostergable, en el mediano plazo, mejorar la dotación de capital humano de la población y para que realmente fuera mejor que el precedente requería un fuerte componente de equidad.

Cuadro 2.

Modelos de desarrollo y política social	
CRECIMIENTO HACIA FUERA	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis Social	Cuestión de “policía” “Crear la nación”
SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados Interventor, empresario,
Tipo de Estado:	“social” Protección al trabajador asalariado (organizado reivindicativo)
Énfasis Social	[ligazón política social con mercado de trabajo] Crear “clase media”: asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
POST AJUSTE	
Motor:	Mercado externo Bienes competitivos, que incorporan proceso técnico
Producto básico:	(basado- en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador; “neosocial”
Énfasis Social	Inversión en capital Humano

Fuente: E. Cohen y R. Franco, *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las ciencias sociales*, p. 50.

2.1.1 Criterios fundamentales para reorientar la política social en América Latina.

¿Cómo se logra la transformación productiva y la equidad? Atacando a la pobreza, en primer lugar. El recurso humano de un país es el conjunto de su población. Por ello, proveer a la gente del capital humano necesario para la transformación productiva es responsabilidad de la política social.

La equidad también es una responsabilidad compartida entre la política económica y la política social. Cualquier proceso de transformación tiene costos que afectan a determinadas personas. Es lógico entonces que exista una instancia que se ocupe de paliar esos efectos sobre la población afectada. La política social tiene que asumir esa tarea.

Pero debe destacarse también que la política económica tiene la obligación de considerar los impactos sociales de sus decisiones, optando -cuando corresponda- por aquellos instrumentos de política que sean más equitativos y afecten menos el nivel de vida de la población.

En este sentido, una de las mayores preocupaciones es disminuir o acabar con la pobreza. En la lógica del Estado actual es a través del crecimiento económico, de un proceso de ajuste, que se deben crear las condiciones para que los países vuelvan a crecer y, al crecer, generen empleos productivos, permitiendo así que la gente solucione automáticamente sus necesidades.

El empleo, en definitiva, es una variable económica que si bien relaciona lo económico y con lo social, depende de la tasa de inversión y de las grandes variables macroeconómicas.

La política social no puede sustituir el papel clave del crecimiento económico. Normalmente se tiende a separar los objetivos de la política social en el mediano plazo de los que se persiguen a corto plazo. Estos últimos tienden a ser menospreciados, al considerar que sólo sirven para apagar incendios, es decir que son compensatorios y por lo tanto vistos como asistenciales.

Muchos programas asistenciales no pueden ser postergados hoy. Deben ser diseñados lo mejor posible y tratar de que lleguen a quienes los necesitan realmente.

En América Latina se aplican dos tipos de políticas sociales que son característicos de la región. Los conceptos de Cohen y Franco⁶⁴ explican claramente el modelo latinoamericano.

El Acceso Segmentado se refiere, básicamente, a la seguridad social, la cual no fue pensada como un sistema de carácter global que cubriera el conjunto de la población del país, sino como programas aislados, creados en diferentes momentos y para atender a grupos específicos caracterizados por su capacidad de organización, a partir de la cual reclamaron y obtuvieron del Estado la satisfacción de sus propios intereses.

La seguridad social tiene un componente solidario, pero al mismo tiempo contiene otro egoísta. En América Latina esos sistemas han ido ampliándose, incorporando a algunos sectores de la sociedad y dejando fuera a otros, probablemente más necesitados.

La seguridad social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”⁶⁵

El Seguro de Desempleo forma parte de las prestaciones de seguridad social, porque el desempleo implica la reducción o eliminación de los ingresos por trabajo y, por tanto, de acuerdo a las condiciones particulares de cada persona, puede derivar en la imposibilidad de hacerle frente a las necesidades básicas.

⁶⁴ Ernesto Cohen, *Evaluación de...* pp. 26-55.

⁶⁵ OIT, Administración de la Seguridad Social, 1991.

Cuadro 3.

Beneficios de la Seguridad Social

Enfermedad y Servicios Médicos	Mantenimiento del ingreso y apoyo en dinero en caso de enfermedad física y mental incluyendo discapacidad. Servicios médicos que buscan mantener, recuperar o mejorar la salud independientemente del origen del padecimiento, incluyendo, entre otros, permisos pagados por enfermedad, cuidado médico y abastecimiento de medicamentos.
Discapacidad	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) en caso de inhabilitación de las personas con discapacidades físicas y mentales para mantener actividades económicas o sociales, incluyendo, entre otros, pensiones por discapacidad y la provisión de bienes y servicios (excepto cuidado médico) a los discapacitados.
Vejez	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) para personas de edad avanzada, incluyendo, entre otros, pensiones por vejez y la provisión de bienes y servicios (excepto cuidado médico) a las personas mayores.
Sobrevivientes	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie en caso de muerte de un miembro de la familia (por ejemplo, pensiones a los sobrevivientes).
Familia / hijos	Ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) relacionada con los costos de embarazo, parto y puerperio, crianza de los hijos y cuidados para otros miembros de la familia
Desempleo	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie en caso de desempleo, incluyendo, entre otros, beneficios de desempleo y entrenamiento vocacional financiado por agencias públicas.
Vivienda	Ayuda en el costo de la vivienda, incluyendo intervenciones por las autoridades públicas para ayudar a las personas a cubrir el costo de la vivienda
Exclusión Social	Distinta de la mencionada anteriormente. Beneficios en dinero o en especie (excepto cuidado médico) específicamente encaminados a combatir la exclusión social cuando no están cubiertos por alguna de las otras funciones, incluyendo beneficios de apoyos al ingreso, rehabilitación de adictos al alcohol y a las drogas y otros beneficios varios (excepto cuidado médico).

Fuente: *Social Protection in Europe 2001*, Comisión Europea, mayo de 2002.

Cabe destacar que “el desempleo está asociado a problemas estructurales en la economía que requieren políticas integrales para su atención. En este sentido, el Seguro de Desempleo es un mecanismo diseñado para mejorar la situación de los

trabajadores en caso de desempleo *temporal*. El Seguro de Desempleo es una prestación, generalmente monetaria, para dar seguridad a los trabajadores en caso de quedarse sin trabajo. El principal beneficio del Seguro de Desempleo es brindar seguridad en los ingresos que evite cambios drásticos en el consumo de los hogares en el tiempo que dura el desempleo, así como una base de estabilidad que permita la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones”.⁶⁶

2.1.2 Las políticas y programas sociales por desempleo en América Latina y México.

En América Latina existe una amplia gama de políticas de mercado de trabajo destinadas a enfrentar o evitar el desempleo y a apoyar a la fuerza de trabajo en riesgo de desocupación, esto mediante la implementación de *políticas activas y pasivas* (ver cuadro 4).

Entre las primeras se incluyen los programas de capacitación, servicios de intermediación, vinculación laboral o de empleo, y la generación directa o indirecta de empleo.

Las políticas pasivas, por su parte, se orientan, principalmente, a proporcionar ingresos a quienes han perdido su empleo mediante un Seguro de Desempleo, aunque un diseño óptimo supone una estrecha vinculación de sus beneficiarios con los programas de capacitación e intermediación durante el período de búsqueda de empleo.

En la actualidad en América Latina, sólo Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela otorgan como beneficio en sus sistemas de seguridad social el Seguro de Desempleo, éste como se mencionó anteriormente es considerado como la principal política pasiva de empleo.

⁶⁶ Sara María Ochoa León, “El Seguro de Desempleo en México y el mundo”, *Reporte Temático*, Núm. 3, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, julio 2005, p.17.

“Asimismo, en las últimas dos décadas las reformas tienden hacia la flexibilización del mercado de trabajo: ‘...en la mayoría de los países se introdujeron modificaciones a la legislación laboral orientadas según dos vertientes principales: flexibilizar el mercado de trabajo y mejorar las condiciones laborales de determinados sectores o grupos de trabajadores en situaciones de precariedad y vulnerabilidad. En algunos países se disminuyeron los costos laborales y se flexibilizaron los fondos de cesantía. Se establecieron asimismo regulaciones que facilitaron la contratación y el despido de trabajadores y se modificaron las normas que regían la negociación colectiva’.”⁶⁷

Cuadro 4.

Políticas de mercado de trabajo, políticas de empleo y políticas laborales

Tipo de política	Definición
Políticas de mercado de trabajo	<p>Conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.</p> <p>Políticas activas: generar puestos de trabajo productivos. Intermediación, capacitación de la fuerza de trabajo, creación directa o indirecta de empleos.</p> <p>Políticas pasivas: enfrentar situaciones de extrema pobreza y desempleo. Seguro de desempleo, esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo.</p>
Políticas de empleo	<p>Tienen el propósito de actuar sobre la demanda de trabajo, en la que influyen aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos y de desarrollo tecnológico, así como también las políticas y programas de desarrollo regional y el marco regulatorio vigente en el mercado de trabajo. Por el lado de la oferta, estas políticas ejercen efectos a mediano y largo plazo sobre las tendencias demográficas y los comportamientos sociales, ámbito en el que resultan relevantes, entre otras, las medidas en materia de educación, salud y protección social.</p>

⁶⁷ “Situación laboral y políticas de empleo en América Latina”, *Panorama social de América Latina*, CEPAL, 2002-2003.

Políticas laborales	Actúan sobre la relación laboral entre el trabajador y el empleador e inciden en el marco y las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprenden disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga y todo el conjunto de aspectos normativos que rigen en este campo.
---------------------	--

Fuente: Norma Samaniego, "Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación", *Panorama social de América Latina*, CEPAL, 2002; "Situación laboral y políticas de empleo en América Latina", *Panorama social de América Latina* CEPAL, 2002-2003.

2.1.2.1 Argentina

En 1967 se aprobaron en Argentina las leyes que dan sustento al Sistema de Seguro Social Obligatorio. En 1992 se implementó el Seguro de Desempleo que en un principio sólo se aplicó a trabajadores de la construcción, posteriormente en 2004 su cobertura se amplió a los trabajadores agrícolas. Este programa lo supervisa el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la Administración Nacional de Seguridad Social se encarga de administrarlo.

El Registro Nacional de Trabajadores y empleadores agrícolas administra el Programa de Seguro Social Agrícola, que se financia a través de un fondo colectivo con aportes de trabajadores (1% de los salarios) y empleadores (1.5% de la nómina). Su finalidad es vincular al fondo con los servicios de intermediación y capacitación. Su cobertura se aplica a trabajadores contratados por el sector privado, permanentes o eventuales bajo régimen legal. No existe cobertura voluntaria. Se excluyen a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores domésticos, empleados públicos, empleadores y profesores de instituciones privadas.

La duración varía en función del tiempo cotizado a la seguridad social en los tres años anteriores al despido, desde el 100% del monto asignado a los primeros cuatro meses, a un 85% del quinto al octavo y a un 75% del noveno al doceavo mes. El beneficio se suspende si el trabajador no acepta oferta de trabajo, no participa de las actividades de formación profesional, no cumple el servicio militar o es condenado con privación de libertad.

En la construcción, los empleadores pagan indemnización por despido (un mes por año): desde el quinto al octavo mes ésta es igual al 85% del pago en los primeros cuatro meses. El beneficio es pagado durante cuatro meses si el asegurado tiene entre 12 y 23 meses de cotizaciones; por ocho meses, con 24 a 35 cotizaciones mensuales; por 12 meses, con 36 meses de aportes mensuales o más, en términos generales el monto del beneficio es decreciente, con una duración máxima de 12 meses.

Hasta el año 2000 no se efectuaron reformas de carácter general al funcionamiento de este seguro, aunque se registraron algunos cambios administrativos como la modificación de la fórmula de cálculo del salario de referencia para determinar los beneficios, extendiendo el plazo de medición de 12 hasta 36 meses, en caso de que el trabajador no hubiese recibido normalmente sus remuneraciones en los últimos seis meses previos al término del contrato.

Entre los cambios hechos a partir de 2004 destaca la ampliación de la cobertura, desde esa fecha a trabajadores agrícolas. Además se consignaron modificaciones en la determinación de los beneficios mensuales y los topes, así como en condiciones de elegibilidad para los trabajadores eventuales.

Aunado a lo anterior, el principal programa que operó en Argentina en un contexto económico y social crítico fue el de ingresos denominado *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD), destinado a lograr objetivos más amplios que los del Seguro de Desempleo, ya que fue orientado a la reducción de la pobreza y el desempleo, e incentivar la demanda interna estancada tras más de dos años de recesión y la crisis de la salida de la convertibilidad.

El programa preveía la transferencia de un monto fijo de dinero de 150 pesos para los jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad; y los beneficiarios se comprometían a realizar una contraprestación laboral o cursos de capacitación, así como a efectuar los controles de salud y asistencia escolar para los menores.

La contraprestación consistía en participar en trabajos comunitarios de 20 horas semanales o de actividades de formación. Este programa incluyó no sólo a trabajadores asalariados e independientes informales, sino a un número muy importante de mujeres previamente inactivas.

En un contexto de recuperación económica, el PJJHD fue reorientado con el objetivo de transformar programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Por eso, en 2004 se creó el *Programa Familias*, que con un esquema de transferencias monetarias similar al del PJJHD, pero sin la exigencia de una contraprestación laboral, busca proteger a grupos más vulnerables.

Para el resto de los beneficiarios se creó el *Seguro de Capacitación y Empleo*, destinado a implementar un esquema de políticas activas para la búsqueda de empleo, actualización de sus competencias laborales e inserción laboral. Su objetivo es generar condiciones adecuadas para el traspaso de una política de contención planteada por el PJJHD, a políticas activas con acento en el desarrollo económico regional y con base en los municipios, a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo.⁶⁸

2.1.2.2 Brasil

En Brasil este programa es un Sistema de Seguro Social obligatorio. Se inició con el programa de ahorro obligatorio al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) establecido en 1965, el Seguro de Desempleo se instauró mediante leyes emitidas en 1990, 1994 y 2002. Están a cargo del Ministerio del Trabajo, el cual ejerce la supervisión general, y el Consejo Asesor del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), con la creación de este fondo se genera la principal fuente de recursos e integra asistencia financiera con apoyo a la búsqueda de empleo a través de servicios de intermediación, programas de capacitación profesional e inversiones para la creación de empleo. Para el *Seguro de Desempleo* no existe aporte del empleador.

⁶⁸ Mario Velásquez, “*Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 99, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, enero 2010, p. 57.

Este beneficio está dirigido a asalariados, trabajadores rurales que cumplan ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Para obtenerlo se requiere que el desempleo no se haya dado por causas atribuibles al trabajador y el desempleado debe carecer de otros recursos para él o su familia, tampoco debe recibir otros beneficios de seguridad social.

El Seguro de Desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal y trabajadores rescatados del trabajo forzoso. Se excluyen a trabajadores del servicio doméstico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social.

Dicho beneficio es pagado por un mínimo de tres meses y un máximo de cinco, de forma continua o alternada, para cada período de 36 meses, conforme a la siguiente relación: 3 pagos si la persona trabajó entre seis y once meses; 4 pagos si fue entre 12 y 23 meses, y 5 pagos si trabajó un mínimo de 24 meses, durante los últimos 36 meses.

En marzo de 2009 el gobierno anunció la extensión en los pagos del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores que hubieran sido despedidos a partir de noviembre del 2008 en sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia).

En el caso del *Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS)*, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar una multa del 40% de lo acumulado en la cuenta del trabajador despedido. Desde el año 2000, las trabajadoras domésticas también tienen acceso al Seguro de Desempleo, pero sólo si el empleador contribuye al FGTS.

El Seguro de Desempleo brasileño presenta una cobertura reducida, ya que se trata de un sistema contributivo que opera en un mercado de trabajo en el que sólo un 35% de la fuerza de trabajo es asalariada con registro; del cual sólo 2/3 cumplen con los requisitos mínimos de elegibilidad; es decir, contar con al menos seis meses de contribuciones durante los últimos tres años. Ello explica que dicha cobertura se sitúe en sólo 6.5% del total de desocupados en 2008.

Finalmente, en cuanto a las características de los beneficiarios, en el caso de Brasil se advierte que se trata de trabajadores con baja escolaridad que pertenecen a familias de bajos ingresos, principalmente, una diferencia sustancial respecto a países en desarrollo en los cuales el desempleo y la búsqueda de un empleo sólo pueden ser financiados por trabajadores de más altos ingresos.⁶⁹

2.1.2.3 Chile

En 1937 se emitió en Chile la primera ley que da origen al Sistema de Seguro Obligatorio Mixto, ya que combina un Fondo de Reparto con un Sistema de Cuentas Individuales. Este programa es administrado y supervisado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y la Superintendencia de Pensiones lo regula, en tanto que la Administradora de Fondos de Cesantía administra el sistema.

A partir de octubre de 2002 comenzó a operar el Seguro de Cesantía, de base contributiva y con un diseño mixto compuesto por un fondo de reparto (Fondo de Cesantía Solidario, FCS) y un sistema de Cuentas de Ahorro Individual para el desempleo, que busca reforzar las debilidades asociadas con los sistemas de reparto puro, ya que comparte el financiamiento de los beneficios con el saldo acumulado en la cuenta individual, y sólo cuando dicho saldo se agota entra en operación el FCS.

Las Cuentas Individuales de Cesantía se financian con contribuciones de los propios trabajadores asegurados y de sus empleadores. La tasa de contribución para estos fines es del 2.2% de la remuneración del trabajador (1.6% de cargo del empleador y 0.6% de cargo del trabajador), lo que le permite capitalizar aproximadamente 30% de salario mensual por cada año de cotización. En relación con el FCS, los empleadores aportan el 0.8% y el Estado aproximadamente 10 millones de dólares anuales.

Por medio de este mecanismo quedan cubiertas todas las contingencias que dan término a una relación de trabajo. De este modo, en los casos de renuncia o

⁶⁹ *Ibid.*, cuadro 1.B

despido, quien adquiere la condición de cesante podrá girar la totalidad de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía, de manera diferida, en un máximo de cinco meses.

En caso de jubilación o incapacidad laboral se podrá disponer de tales recursos, mediante un único giro, y en caso de muerte del trabajador, los fondos pasarán a sus beneficiarios.

Por último, los trabajadores con contratos de temporada están sujetos a un ahorro individual obligatorio mediante contribuciones equivalentes a 3% del salario imponible, a cargo del empleador.

El sistema garantiza un nivel mínimo de protección social mediante el FCS, que actúa en caso de insuficiencia de la cuenta individual de cesantía, el cual es financiado por el conjunto de empleadores que tienen trabajadores asegurados y el Estado. Los primeros contribuyen con cotizaciones periódicas que ascienden al 0.8% de la remuneración de cada trabajador y el segundo por medio de un aporte mensual constante definido en la ley. Los beneficiarios tienen acceso a subsidios de carácter social y acciones de políticas activas de empleo, con cargo a recursos públicos.

Se accede a los recursos de la cuenta individual cuando se ha terminado una relación laboral y se tienen 12 meses de cotizaciones continuas o discontinuas en el seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo).

Para ingresar al FCS se reemplazó la condición para los trabajadores contratados a plazo indefinido de contar con 12 meses de cotizaciones continuas, por la de 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, contados desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas con el mismo empleador. Se mantienen haber sido despedido por causa no imputable al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y no haber sido beneficiario del seguro más de dos veces en los últimos cinco años.

Este sistema ha registrado un rápido crecimiento en su cobertura, están inscritos cerca del 66.6% del total de asalariados. Este incremento se explica, principalmente, por el mecanismo de incorporación obligatoria que opera automáticamente una vez que se suscribe un nuevo contrato de trabajo y, especialmente, por la extendida utilización de contratos a plazo, lo que ha puesto en evidencia la alta rotación laboral que registra el mercado de trabajo chileno. Ello permite entender, además, que el tipo de contrato predominante sea el de corta duración y que la causal de cesantía más común sea el término del contrato.

Dicha modalidad de ingreso ha derivado adicionalmente en una alta acumulación de recursos en el Fondo de Cuentas Individuales, así como en el pago de prestaciones, en particular las correspondientes al régimen especial para trabajadores con contratos a plazo.

Por las mismas razones, el FCS ha mostrado acumulación creciente de recursos, debido a la menor incorporación de cotizantes con contratos indefinidos y sobre todo porque en los casos de despido por necesidades de la empresa, el requisito de contar con 12 cotizaciones continuas previas ha operado como una fuerte restricción de diseño.

Entre las reformas más relevantes recién aprobadas se encuentra el Ajuste Anticíclico, mediante el cual se otorgarán dos giros adicionales a beneficiarios del FCS cuando el desempleo sea superior al promedio de los últimos cuatro años, más un punto porcentual. El monto de estos, independientemente del tipo de contrato, será el equivalente a una tasa de reemplazo de 25% cada uno. Además, se reajustaron en forma extraordinaria los límites máximos y mínimos de los beneficios del FCS.

La Bolsa Nacional de Empleo se traspasó al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y se licitó su administración a fin de mejorar el apoyo a la reinserción laboral. Adicionalmente, se adoptaron tres medidas complementarias en las que se incorporó la participación del Seguro de Cesantía, en el marco de lo

dispuesto en el “Acuerdo nacional por el empleo, la capacitación y la protección laboral”, para enfrentar la coyuntura actual de aumento del desempleo.

a) Permiso para capacitación laboral

Como alternativa al despido, y en forma voluntaria, el trabajador y su empleador podrán acordar un permiso de hasta cinco meses durante los cuales el trabajador no prestará servicios y asistirá a cursos de capacitación, percibiendo prestaciones monetarias equivalentes al 50% de las rentas de los últimos seis meses.

Conservará el acceso a la salud y a las asignaciones familiares si tuviera derecho, recibirá un subsidio de transporte por día de asistencia a los cursos y seguirá vigente el contrato de trabajo, junto con todos sus derechos, esta medida se mantuvo vigente hasta julio de 2010. Además, mientras el trabajador haga uso de ésta, el empleador dará una cotización adicional a la cuenta individual de 10%, 20%, 30% y 40% del beneficio, en los meses segundo, tercero, cuarto y quinto, respectivamente.

Asimismo, el empleador deberá financiar las cotizaciones de la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Los beneficios se financian a través del Fondo de Cesantía Solidario, su cuenta individual del Seguro de Cesantía y aportes del empleador. En el caso de la capacitación pueden concurrir los aportes hechos por la empresa a su OTIC con cargo a la franquicia tributaria reconocida por el Estado.

b) Seguro de cesantía para trabajadores con contratos temporales

Se estableció que los trabajadores contratados a plazo, obra, trabajo o servicio podrían beneficiarse del FCS, para ello se tomaban en cuenta las cotizaciones continuas o discontinuas efectuadas al seguro durante los 24 meses anteriores al 1 de mayo de 2009 para lograr el cumplimiento de los requisitos de acceso. Con esta medida, que se adoptó una sola vez, se buscaba otorgar acceso a estos trabajadores en el actual contexto de crisis. Tuvo vigencia hasta junio de 2010.

De esta manera, se flexibilizó el acceso de estos trabajadores al FCS, ya que de manera excepcional se instituyó que no se requería que las cotizaciones se efectuaran al FCS; bastaba que se hubieran realizado en la Cuenta Individual de Cesantía (CIC).

Para mantener los beneficios señalados, era norma que el trabajador permaneciera en condición de desempleado y asistiera cada mes a la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) de la municipalidad de la comuna en la que estaba inscrito para acreditar su condición y estar disponible para aceptar ofertas de empleo o capacitación, de lo contrario, el beneficio se suspendía.

c) Becas Fondo Cesantía Solidario

Mediante este instrumento se busca capacitar a beneficiarios del FCS para mejorar sus competencias laborales y facilitar su reinserción a un empleo o actividad de carácter productivo. Estas becas consideran I) el financiamiento total o parcial de un curso de capacitación y II) un seguro en caso de accidentes, contratado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).⁷⁰

2.1.2.4 Ecuador

En Ecuador existe el Sistema de Seguro Social obligatorio y Cuentas Individuales de Indemnización (CII), la participación es obligatoria para trabajadores menores de 40 años. El sistema de seguro social proporciona un beneficio de suma fija. Las instituciones de ahorro administran las cuentas y la Superintendencia de Bancos supervisa el Seguro de Desempleo, se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, el Consejo Asesor supervisa y el Instituto de Seguridad Social lo administra. Tanto en el Seguro Social como en el sistema de cuentas individuales de indemnización se incluyen a todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado.

En el Seguro de Desempleo como en el sistema de Cuentas Individuales de Indemnización se otorga una suma fija igual a tres veces el salario promedio de

⁷⁰ *Ibid.*, cuadro 1. C

los últimos 12 meses. En el nuevo sistema el total del capital acumulado puede ser retirado en caso de invalidez, retiro o muerte del asegurado, el beneficio máximo es igual al capital acumulado en la cuenta individual más la rentabilidad. El monto del beneficio es fijado anualmente, incluye el beneficio de sobrevivencia: mediante una suma fija pagada a la viuda, hijos menores de 21 años u otros parientes elegibles de una persona nacida antes del 30 de noviembre de 1961.

Para obtener el Seguro de Desempleo se requieren al menos 60 meses de contribuciones, el beneficio se paga después de 90 días de desempleo o si el desempleo es causado por invalidez permanente. En Cuentas Individuales de Indemnización el asegurado debe estar involuntariamente desempleado con 48 contribuciones mensuales.

El financiamiento del seguro proviene de las contribuciones de los empleadores, de los trabajadores y del Estado, los empleadores aportan 1% de la planilla para el Seguro de Desempleo y para el sistema de Cuentas Individuales de indemnización aportan el 8.3% del salario anual del asegurado. Los trabajadores aportan el 2% de la remuneración y no realizan aportaciones para la cuenta de indemnizaciones; en el caso del Estado, éste contribuye como empleador pero no se definen aportes explícitos.⁷¹

2.1.2.5. Uruguay

En este país, la primera ley se emitió en 1934 y las leyes vigentes en la materia datan de 1981 y 2001. Su cobertura incluye asalariados dependientes de los sectores privado, comercio, industria, construcción y de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social, así como a trabajadores rurales y domésticos, se excluyen a los trabajadores bancarios. Cabe mencionar que en 2008 se realizó un amplio conjunto de reformas en cinco ámbitos principales que abordan los cambios implementados:⁷²

⁷¹ *Ibid.*, cuadro 1. D

⁷² Véase Casanova (2009).

a) Extensión del goce del beneficio para los trabajadores mayores de 50 años de edad con despido casual o suspensión, para estos beneficiarios se duplica el período de goce del beneficio hasta un año. El monto pagado se escalona en los primeros seis meses y a partir del séptimo percibirán 40% del salario.

b) Un aspecto que interesa destacar del esquema uruguayo es la existencia de la “suspensión del contrato” como causal de beneficio. En un contexto de caídas de la actividad económica y de aumento del desempleo, esta figura muestra efectividad ya que permite evitar, al menos temporalmente, el despido,⁷³ pues en tal caso los trabajadores serán resarcidos con la diferencia entre el monto del subsidio calculado y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se brinda el Subsidio de Desempleo. En todo caso, se introdujo una modificación en la duración del subsidio en cuanto a la causal suspensión, al reducirse su duración máxima a cuatro meses o 48 jornales.

c) También se modificó el esquema de beneficios por uno de prestaciones decreciente, con el objetivo de disminuir el impacto inicial de la reducción de ingresos y de estimular la búsqueda de empleo, distinguiendo según el tipo de remuneración, así como la causal que genera la cesantía.

d) Se aseguró su articulación con políticas activas, al establecer la obligatoriedad de quien perciba el subsidio de tomar cursos de capacitación. De esta manera, un beneficiario que habiendo transcurrido la mitad del tiempo previsto de prestaciones no asista a cursos de capacitación perderá su condición.

e) Se refuerza el carácter anticíclico del sistema al aumentar de seis a ocho meses (o 90 jornales) de cobertura la duración del subsidio si hay recesión. En tal caso, los beneficios equivalen a un 40% del salario previo de los trabajadores con remuneración mensual y nueve jornales para los trabajadores con remuneración por día u hora.⁷⁴

2.1.2.6 Venezuela (República Bolivariana)

⁷³ En 2009 un 37% de los beneficiarios obedeció a esta causal.

⁷⁴ *Ibid.*, cuadro 1. E

En este país, el Sistema de Seguro de Desempleo se estableció desde 1940 y también es obligatorio. La supervisión general del sistema la ejerce el Ministerio del Trabajo y la administración la lleva a cabo el Instituto Venezolano de Seguro Social, los servicios de empleo administran la capacitación e intermediación.

A partir del 2005 se consideran cubiertos por el mismo régimen todos los trabajadores, aprendices, trabajadores domésticos, a domicilio, rurales, deportistas profesionales, afiliados al Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social. También se incluyen a los trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas u otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.

Cabe señalar que el resultado de una omisión al promulgarse la Ley Orgánica de Seguridad Social, el 31 de diciembre de 2002, fue la derogación del artículo del Decreto que regulaba el Subsistema de Paro Forzoso, sin crear al mismo tiempo un régimen transitorio, entrando nuevamente en vigencia, a partir de la fecha de dicho pronunciamiento.

En dicha sentencia se ratificó la vigencia de la base de cálculo de la contribución por Paro Forzoso, con un aporte equivalente al 2.5% del salario utilizado para el cálculo de las cotizaciones al IVSS, de los cuales el 2.0% es aportado por el patrono y 0.5% por el trabajador. Para estos efectos, y según se estableció en el Artículo 132 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, el límite máximo no será de 20 salarios mínimos, sino de cinco salarios mínimos urbanos vigentes.

En cuanto al financiamiento de las prestaciones, la Ley de Régimen Prestacional de Empleo estableció que la cotización será del 2.5% del salario normal devengado por el trabajador, trabajadora o aprendiz en el mes inmediatamente anterior a aquel en que se causó correspondiéndole al empleador o empleadora el pago del 80% de la misma, y al trabajador o trabajadora el pago del 20% restante.⁷⁵

⁷⁵ *Ibid.*, cuadro1. F

2.1.2.7 México

En los Estados Unidos Mexicanos no existe un Seguro de Desempleo a nivel federal, a nivel estatal sólo el Distrito Federal lo aplica a partir de octubre de 2008, y lo llevó al rango de ley al expedir la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece disposiciones de beneficio social en su Artículo 123.

El Artículo 123, apartado A, fracción XXIX establece: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.⁷⁶

Del apartado B se deriva la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE). En las modificaciones recientes a estas leyes se han incorporado apartados en los que se establece el derecho de los trabajadores en desempleo a retirar recursos de su cuenta individual.

En México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) es la encargada de la política laboral y del mercado de trabajo. Su política se basa en la capacitación e intermediación en el mercado laboral. Desde 1978 se constituyó el Servicio Nacional de Empleo (SNE) con las reformas a la Ley Federal del Trabajo. Este servicio está integrado por los Servicios Estatales de Empleo (SEE) que se encargan de su operación.

Dentro de las funciones básicas del SNE se encuentran canalizar a los buscadores de empleo hacia las vacantes existentes, auxiliar a las empresas para cubrir sus necesidades de personal y proporcionar orientación y capacitación a la población para incrementar sus posibilidades de encontrar un empleo o trabajar por cuenta propia.

⁷⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 123, apartado A.

En este marco los SEE, que dependen de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, son las instancias encargadas de la operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

2.2 La política social en México.

La estructura del gobierno mexicano se basa en su régimen político republicano federal y presidencial: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y uno Judicial, 31 estados y un Distrito Federal. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano es el municipio.

Cada uno de estos órganos del Estado tiene su propia estructura y todos, en sus respectivas esferas de competencia, deben cumplir con los objetivos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La comprensión de la administración pública requiere el conocimiento de dichos órganos que integran el Estado mexicano.

Los postulados de la Independencia pasaron a formar parte de los objetivos del Estado, junto con los de consolidar la soberanía política, garantizar el orden público y atender las necesidades pecuniarias de la administración pública.

A lo largo del siglo pasado se consolidaron en leyes reglamentarias, los objetivos de fomento, instrucción y asistencia social. Y conforme a la Constitución de 1917 se configuran como imperativos del Estado, la preservación de la independencia económica, la distribución equitativa de la riqueza pública, la conservación de los recursos naturales y las acciones en contra del acaparamiento de artículos de consumo necesario.

El Estado mexicano se ha convertido en agente de cambio, en virtud de habersele encomendado un sistema democrático, considerando a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, nacionalista y humanista.

La efectividad en la implantación de estos objetivos está íntimamente condicionada a poderosos factores internacionales, por ello durante la gestión del presidente Luis Echeverría Álvarez se tomó la decisión de adoptar una Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados para establecer normas y mecanismos tendientes a asegurar la independencia económica de los países.

Dentro del marco constitucional, los órganos del Estado cuentan con la posibilidad de elegir alternativas de acción tomando en cuenta, por una parte, necesidades de índole política, económica y social y, por la otra, su capacidad administrativa en cuanto a recursos y organización.

De ahí que en cada período presidencial, con base en las necesidades del momento, se definan programas del gobierno sin descuidar aspectos y proyectos que rebasan los términos de dichos períodos. Asimismo, para lograr el cumplimiento de los objetivos programáticos se legisla y se crean instituciones.

Con el propósito de establecer un ambiente propicio para la nueva estrategia de desarrollo compartido, se han adoptado medidas de reforma administrativa que pretenden imprimir mayor racionalismo y dinamismo al sector público en todas las áreas y niveles.

De esta manera se busca incrementar la eficacia gubernamental mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo a fin de aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta el Estado.

A partir de 1917 se constituyeron las bases para la organización actual de la administración pública mexicana, tratando de adecuarla a las dimensiones y necesidades del país. En México existen tres órdenes de gobierno y en consecuencia de administración, según la delimitación de sus respectivos ámbitos de competencia: federal, estatal y municipal, que en conjunto integran la Federación.

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en tres órganos: el Legislativo, que se deposita en el Congreso General; el Judicial, depositado en la

Suprema Corte de Justicia y en tribunales dependientes de ésta, y el Ejecutivo, depositado en el Presidente de la República.

Los órganos miembros de la Federación cuentan con su Constitución, su órgano legislativo y su tribunal superior de justicia, así como su propio sistema de organización administrativa, bajo la responsabilidad de un gobernador elegido por voto popular.

La administración de los municipios se realiza por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos. La hacienda municipal se forma por las contribuciones que señalan las legislaturas estatales y los ayuntamientos pueden administrarla libremente.

El poder Ejecutivo Federal es el órgano Supremo de la administración pública y aunque se presente como una pluralidad de órganos y organismos compuestos, éstos se integran en una unidad por su subordinación, inmediata o mediata, a este poder.

Las funciones de la administración pública se han ido incrementando a partir de 1917, en consecuencia también lo han hecho los órganos y los organismos destinados a cumplirlos; los primeros son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y los segundos son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

La diferencia entre ambos tipos fundamentales de organización ha llevado a agruparlos en administración pública central y administración descentralizada.

La administración central, a lo largo de 153 años de vida independiente del país, ha evolucionado en cuanto a sus funciones, que conlleva al incremento de sus órganos.

El Ejecutivo desempeña doble función, porque ejerce atribuciones políticas y administrativas, de tal manera que se da origen a un grupo de órganos políticos o político-administrativos, al cual pertenecen las Secretarías de Estado. Al segundo grupo, el cual es meramente administrativo, pertenecen los departamentos.

Los tipos fundamentales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que tienen dependencia mediata del Ejecutivo, son los siguientes:

Los organismos descentralizados, propiamente dichos, creados por ley o decreto se encargan de un servicio público específico y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; en las empresas de participación estatal, el gobierno puede detentar la totalidad, mayoría o minoría del capital social, se rigen por el derecho mercantil; los fideicomisos públicos son regulados por un instrumento constitutivo y se crean para dar atención a un asunto determinado.

La coordinación entre las dependencias centrales, así como éstas con otros organismos o con los sectores sociales organizados, ha requerido el establecimiento de más de 200 mecanismos funcionando con diversos nombres: 39 comités, 157 comisiones, 18 consejos y ocho centros. Algunos son intersecretariales, otros multidependientes y otros mixtos; en ellos intervienen representantes de los sectores sociales organizados, organismos internacionales o de gobiernos extranjeros.

También se constituyó la Comisión Nacional Tripartita con representantes del gobierno, trabajadores y empresarios, para asesorar al Poder Ejecutivo Federal y proponerle soluciones en torno a problemas como creación de empleos, elevación de la productividad, desconcentración de la industria, costo de la vida, vivienda popular, ahorro de energéticos y la contaminación ambiental.

Por decisión del Ejecutivo Federal, la reforma administrativa se ha integrado a las transformaciones básicas que promueve para impulsar el desarrollo económico, político y social del país. Durante el gobierno de Luis Echeverría, los acuerdos presidenciales responsabilizaban de las reformas internas a los titulares de cada institución pública, por ello se les imponía la obligación de crear órganos y mecanismos adecuados de análisis administrativo.

La Reforma Administrativa del gobierno federal propició fundamentalmente un acercamiento de la administración a los ciudadanos, una prestación humana y

eficiente de los servicios, así como el cambio en la actitud mental y la conducta personal de los ciudadanos y de las autoridades.

Adicionalmente, esta reforma conjugada con otras de índole política, económica, social y cultural, contribuyó a incrementar la democracia de la acción pública y a fortalecer las libertades ciudadanas.

En la práctica esto se tradujo en la delegación de la autoridad, desconcentración de funciones, establecimiento de sistemas de orientación e información al público, mejoramiento del servidor público y simplificación de trámites, entre otras acciones.

La tendencia actual del aparato gubernamental mexicano se orienta a asegurar al jefe del Ejecutivo los instrumentos necesarios para lograr una administración eficaz, capaz de crear y fortalecer mecanismos institucionales que, después de una elección popular, aseguren la participación de los sectores sociales en las decisiones que les atañen.

Dichos mecanismos deben, al mismo tiempo, vigilar su implantación de manera competente, honrada y sin abusos de poder, así como de concebirse como parte integrante y vital del sistema democrático y como agente activo en la provisión de instrumentos para cumplir con los objetivos sociales.

2.3 La Teoría de Evaluación de Proyectos Sociales

Conceptos básicos

En primera instancia se define, caracteriza y sitúa la idea de **proyecto social**, entendido como “la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema”⁷⁷

Las condiciones que debe cumplir un proyecto social son:

⁷⁷ Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez, *Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales*, [en línea] Chile, CEPAL División de desarrollo social, p. 2. Dirección URL; <http://www.cepal.org/cgi->

- Definir los problemas a los que se quiere dar una solución.
- Tener objetivos de impacto claramente establecidos.
- Identificar la población objetivo del proyecto.
- Especificar la localización espacial de los beneficiarios.
- Establecer fechas de comienzo y finalización del programa.
- Es importante saber también que los proyectos sociales se encargan de la distribución de bienes o servicios para grupos que no las pueden solventar por ellos mismos.

Los proyectos sociales producen y distribuyen bienes o servicios (productos) para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-temporal precisa y acotada. Sus productos se entregan en forma gratuita o a un precio subsidiado.

Un programa social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

La política social es un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines. Da las orientaciones sobre qué problemas sociales priorizar y define las principales vías o límites para la intervención que la política plantea.

Los programas y proyectos sociales, se enmarcan en una política, de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su implementación.

En la literatura tradicional se ha asumido que los proyectos se definen por la existencia de inversión, esto es, porque se asignan recursos para la adquisición de bienes de capital (terreno, construcciones, equipamiento). Los programas,

alternativamente, supondrían sólo la utilización de recursos para gastos corrientes (por ejemplo, los sueldos y salarios que se requieren para la operación).

Hoy existe acuerdo en que los proyectos no se definen por la presencia o ausencia de inversión, sino por ser una unidad organizada de gestión que busca solucionar un problema. Aún cuando la inversión sea inexistente o marginal.

El concepto de problema social y los objetivos se caracterizan por la carencia o déficit de un grupo particular. De esta forma, hay existencia de una brecha entre la situación actual y la situación esperada, la cual debería ser solucionada por los objetivos.

La correcta delimitación del problema debería llevar a objetivos centrados en las verdaderas necesidades. En primera instancia se debería plantear sólo el objetivo general.

El impacto es entendido en el texto como la magnitud del cambio en el problema detectado gracias a la implementación del proyecto. Este se mide comparando la situación inicial (LB [línea de base]) con la situación actual (LC [línea de comparación]) y no siempre resulta ser una relación lineal (más inversión no significa mejores condiciones).

Hay que recordar que los proyectos sociales intentan intervenir en la situación de equidad, entendiendo ésta como la entrega de beneficios a una población que no podía acceder a estos por su propia cuenta como producto de una situación de desigualdad.

Luego de definir el problema y el objetivo es necesario conocer los productos. Se entiende por estos los bienes y servicios finales que son entregados a los beneficiarios (un hospital, plan de alimentación, etc.) La tecnología con la cual se va a producir definirá los insumos necesarios para esta producción (humanos, materiales y tecnológicos). La organización racional de los insumos para alcanzar sus fines recibe el nombre de proceso.

Finalmente, dentro del mismo proceso de producción aparecen efectos, que son las reacciones de la población ante la aparición del producto, permiten medir el grado de producción y conocer el impacto, todo de forma parcial.

Para lograr que los productos tengan el impacto esperado, estos deben ser sustentables (existencia de insumos bien instalados para la producción) y sostenibles (que los impactos perduren en el tiempo).

La población a la que va orientado el proyecto se le denomina población objetivo. Por esta se entiende el subconjunto de la población que será beneficiada. Los datos mínimos que se deben conocer de ésta son el rango de edad de las personas, su estrato socioeconómico y su localidad geográfica.

El concepto de población objetivo va acompañado de otros constructos. El primero es la cobertura, que indica el porcentaje de beneficiarios con respecto a la población afectada por el problema.

El segundo constructor es la focalización, que implica la generación de ofertas de servicios o productos para la población que los necesite verdaderamente. Luego se explicita sobre el tipo de beneficiario, que puede ser directo (la población objetivo beneficiada) o indirecto (otros actores sociales que se ven implicados en el proceso de intervención pero que no son los beneficiarios).

Dentro de los beneficiarios indirectos se encuentran los legítimos (aquellos cuyo beneficio va en pos del espíritu del proyecto) y los ilegítimos (son los que no hacen bien al proyecto, como una empresa que gane por el aumento del precio del suelo en una población emergente diseñada por el proyecto).

Por último, encontramos el rol del beneficiario, que debe ser participativo para poder recolectar sus verdaderas inquietudes y para que sienta el proyecto como propio.

Está comprobado que con mayor participación de la población objetivo, los impactos son más positivos.

Para elaborar un proyecto es indispensable realizar una correcta formulación, evaluación y monitoreo. Por formulación entendemos el diseño de alternativas de intervención, el cual debe estar ligado a la evaluación, ya que esta es la herramienta que permite elegir la opción más provechosa.

La evaluación tiene dos tipos: ex-ante y ex-post. La primera, como su nombre lo indica, se efectúa antes de la implementación del proyecto, de ella se derivan herramientas para estimar los costos del proyecto y decidir si es factible continuarlo o no, además ayuda a priorizar las alternativas.

Por otro lado, la ex-post se lleva a cabo durante y después de la implementación, al igual que la anterior de ella se originan herramientas sobre continuar o no con el proyecto o si es necesario reformularlo.

El monitoreo es netamente administrativo, consiste en revisar el cumplimiento del proyecto. Los criterios en su aplicación son eficacia (producir la mayor cantidad posible), eficiencia (producir la mayor cantidad con respecto a los recursos disponibles) y focalización (que los productos lleguen a la población objetivo).

Las metodologías de evaluación más comunes son: análisis costo-beneficio (ACB), análisis del costo mínimo (ACM) y análisis costo-impacto (ACI). Estas tres metodologías son resumidas en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Comparación entre análisis costo-beneficio ACB, análisis del costo mínimo ACM y análisis costo impacto (ACI).

	ACB	AMC	ACI
Términos de comparación	Costos y beneficios (expresados en unidades monetarias)	Costos	Costos de producción e impacto alcanzado
Población considerada	La sociedad en conjunto (sin importar quien asume los costos y quien recibe los beneficios)	La sociedad en su conjunto	La población objetivo fijada según los objetivos del proyecto
Estado en que se aplica	Evaluación ex-ante	Evaluación ex-ante	Evaluación ex-ante y ex-post
Criterio de decisión	Mayor valor en la relación entre beneficios y costos monetarios	Menor costo	Menor valor en la relación entre los costos y el impacto

Fuente: Ernesto Cohen, *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, p. 279

Con el propósito de dar un orden a los conceptos hasta aquí utilizados, se presenta un ciclo de vida del proyecto, que representan los pasos a seguir para cualquier proyecto social.

Este ciclo de vida está dividido en tres etapas fundamentales, que a su vez están subdivididas. La primera etapa es la preinversión, que se divide en 4 subetapas:

- 1) La idea contiene un diagnóstico preliminar que busca dar respuesta a preguntas como los cambios que se quieren llevar a cabo, la localización, la población objetivo, las características de la población, etc.
- 2) El perfil profundiza en el diagnóstico, da las primeras ideas de alternativas de solución y se calculan los costos aproximados.
- 3) La prefactibilidad trabaja desde una evaluación ex-ante que considera estudios de mercado, alternativas tecnológicas, estimación de costos-impactos, requerimientos legales y organizacionales, y tiempo estimado de trabajo.
- 4) La factibilidad como última etapa se refiere a la planificación detallada de las actividades, organización del proyecto y desembolso de los recursos para este. Cada una de estas etapas debe hacerse ordenada y es necesario preguntarse al fin de cada una si es posible o no pasar a la siguiente, o es mejor posponer o replantearse el proyecto.

La segunda etapa del ciclo de vida es la inversión, consta de dos subetapas: el diseño (comienzo del proceso de inversión, consiste en conseguir las materias prima e infraestructura) y la ejecución (que es el proceso de asignación del resto de los recursos).

La tercera etapa del ciclo de vida es la operación, se encuentra conformada por dos subetapas: la marcha blanca, que corresponde al momento de conformación de equipos, compra de insumos y organización de todo tipo, y la etapa de operación plena, que corresponde a la marcha del proyecto en sí.

Diagnóstico: es el momento en el que se estudian los problemas, necesidades y características de la población a intervenir y su contexto. Tiene dos funciones fundamentales: descripción, en donde se caracteriza al problema, se cuantifica su magnitud y se estudia su impacto en la población objeto. Para esto, es necesario formular la línea de base para tener claras las brechas con las que nos enfrentamos y poseer los indicadores base con los que se va a trabajar. Es menester que este trabajo sea lo más preciso posible para la posterior medida del impacto de la intervención.

La segunda función del diagnóstico es la explicación. Con esta se intenta hacer una relación de causa-consecuencia del problema central para saber con qué bienes hay que disponer y en qué cantidad.

Los pasos a seguir para la elaboración de un diagnóstico son:

- **Identificación del problema y elaboración de un objetivo general:** se trata de recopilar la mayor cantidad de información disponible para clasificarla y priorizarla. Desde el problema central se elabora un objetivo general, que es el problema expresado de forma positiva.
- **Estimar la línea de base:** debe reflejar el problema y hacer estimaciones sobre su futuro.
- **Definir la población objetivo:** debe ser determinada en grupo de edad, sexo, localización, características socioeconómicas y socioculturales para permitir una buena focalización.
- **Realizar un estudio de mercado:** antes de entregar productos es indispensable conocer la oferta y la demanda existentes, así como la brecha entre ambas para guiar la producción.
- **Características del contexto:** conocer la estructura demográfica, socioeconómica, sociocultural, entorno geográfico, vías de transporte y locomoción, y la producción y economía de la zona.

- **Analizar grupos relevantes:** conocer los grupos de interés que pueden influir en el proyecto tanto de forma positiva como negativa.
- **Identificar causas y consecuencias:** al identificar las causas aparece la viabilidad de intervenir en estas, conociendo hasta qué punto son afectables.
- **Analizar medios y fines:** transformar las causas en medios para aplacar el problema, utilizándolas como objetivos específicos.
- **Analizar áreas de intervención:** seleccionar la intervención más viable y que pueda trabajar con las causas de mayor peso.
- **Formulación:** es el proceso mediante el cual se concretizan las ideas de intervención en diversas alternativas de solución. Esta etapa como la de evaluación son complementarias, pues no se puede formular sin saber cómo se evaluará, ni evaluar sin saber que tipo de estrategias se utilizarán.

Dependiendo del tamaño del proyecto es la cantidad de alternativas que se deben realizar; para proyectos pequeños suele bastar con una alternativa mientras que para grandes proyectos sociales se plantean varias.

A continuación se detallan los pasos de la formulación:

- **Establecer los objetivos de impacto:** traducción del objetivo general en objetivos específicos. Estos deben ser precisos, medibles, realistas y complementarios.
- **Seleccionar las alternativas:** desarrollar finalmente las alternativas más viables para solucionar el problema. Hay que tener en cuenta las prioridades, limitaciones, capacidad institucional, contexto, ventajas comparativas, etc.
- **Realizar estudios complementarios:** ver la viabilidad legal y geográfica del proyecto.

- **Establecer los objetivos de productos:** el tipo de bienes o servicios que se entregarán según cada objetivo. Estos deben ser cuantificables, precisos, realistas y alcanzables en el tiempo establecido.
- **Seleccionar los indicadores:** estos permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos. Deben ser válidos, confiables, medir cambios atribuibles al proceso y ser independientes. En caso de que no existan o no sean observables ciertos indicadores se pueden utilizar indicadores por cercanía.
- **Establecer metas de impacto y producto:** logros autoimpuestos de cantidad, calidad y tiempo de los indicadores seleccionados. Deben ser claras, precisas y realistas.
- **Diseñar modelo de focalización:** definir sus criterios para minimizar errores de inclusión de población no objetivo o de exclusión de población objetivo.
- **Describir los requerimientos de producción:** elaborar mapas de procesos con actividades, insumos y equipos interconectados, identificar los requerimientos para la producción y describir los requerimientos organizacionales.
- **Elaborar marcos lógicos de alternativas:** como complemento para mejorar la organización de cada una de estas.

De acuerdo con esta categorización, en el siguiente capítulo revisaré algunas consideraciones de los programas sociales por desempleo en la Ciudad de México, a la luz de la evaluación, sobre todo en términos de impacto.

Cuadro 5. Tipos de evaluación, definición y objetivo

TIPOS DE EVALUACIÓN	DEFINICIÓN	OBJETIVO
Eficacia	Cumplimiento de las metas referentes al proceso dentro del tiempo establecido. A mayor producción, mayor eficacia.	Conocer si la cantidad y cualidad de los productos generados son suficientes, a la luz del objetivo del proceso.
		Conocer en qué medida el proceso permite alcanzar las metas de producción, independientemente de los costos generados.
Eficiencia	Relación entre los productos generados y los recursos utilizados en la producción. A menor costo de producción, mayor eficiencia.	Cuantificar los insumos utilizados para generar los productos y determinar si son excesivos, adecuados o mínimos.
		Valorar la productividad del equipo involucrado en el proceso.
Congruencia	Correspondencia entre las actividades descritas en la normatividad y las actividades realizadas.	Conocer la brecha entre lo establecido en la normatividad que regula la operación del programa y los procesos y procedimientos implementados.
		Identificar los procesos operativos que requieren ser normados o aquellos que requieren ser actualizados o detallados en la normatividad aplicable.
Calidad de los procesos operativos	Grado en que se está alcanzando el estándar previsto para los productos	Determinar si los productos generados responden a los estándares de calidad establecidos.
		Analizar si existen mecanismos efectivos y suficientes para atender las demandas de los beneficiarios asociadas con la calidad en el servicio.
Operación	Se centra en los recursos, procesos y resultados de los programas para valorar su eficiencia y eficacia, tanto en el área económica-financiera como en la organizativa y de gestión.	Supropósito es identificar los logros, las deficiencias y lo que las causan, con relación a los resultados obtenidos y los recursos utilizados, a efectos de definir acciones de mejoramiento.
Impacto	La magnitud del cambio en el problema detectado gracias a la implementación del proyecto	conjunto de efectos
	Coherencia con la filosofía de la institución y sus otros planes y programas	Directos o indirectos
	Pertinencia frente al problema social a enfrentar	Previstos o imprevistos
		Positivos o negativos
		De mediano y largo plazo

Fuente: Ernesto Cohen, *Gestión social*,...

CAPÍTULO 3

LOS PROGRAMAS SOCIALES POR DESEMPLEO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL AÑO 2011

Uno de los grandes retos a los que México se ha enfrentado en las últimas décadas es el fenómeno del desempleo, éste representa el mayor desafío en materia de política económica, porque la economía mexicana ha demostrado incapacidad para generar fuentes de empleo al mismo ritmo que se incrementa la población en edad de laborar.

La forma en que ha evolucionado la economía de México a partir de los años 80 tiende a favorecer la tercerización de la economía (comercio y servicios), aunado a esto el uso de nuevas tecnología en los procesos productivos de la industria ha propiciado el desplazamiento de mano de obra y el incremento desmedido de la población desempleada.

Esa tendencia a registrar altas tasas de desempleo se agudiza en aquellas sociedades con un menor nivel de desarrollo, porque la falta de recursos no permite tener un sistema de jubilación digno, ni procesos de capacitación para la especialización de la mano de obra joven.

El proceso migratorio que ha registrado el país es resultado de las altas tasas de desempleo, diferencias salariales y un agudo problema de pobreza, de tal forma que la población desempleada opta por buscar una fuente de ingreso vendiendo su mano de obra fuera del país.

A pesar de que la población en México ha disminuido su acelerado ritmo de crecimiento, la economía formal no ha tenido la capacidad para crear nuevas fuentes de empleo que absorban toda esta mano de obra, ni siquiera las suficientes para cubrir el déficit creado por aquellas plazas que desaparecieron junto con sus empresas, peor aun no alcanza a generar plazas para la nueva mano de obra que se incorpora al mercado laboral.

Una particularidad de los empleos generados en la última década es que el empleo formal se parece cada vez más al informal. La evidencia señala que no sólo ha crecido el desempleo, sino que ha aumentado la población ocupada sin prestaciones sociales, así como los empleos informales, afectando principalmente a los jóvenes de entre 14 y 29 años de edad.

El mercado laboral mexicano se autorregula con base en la oferta y la demanda, no obstante, al igual que otros mercados presenta fallas o defectos que por sí mismo no puede corregir como: diferencias entre la generación de empleos y la disponibilidad de la mano de obra, información insuficiente sobre los empleos existentes, diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos.

Tales defectos impactan de manera negativa la articulación entre los agentes del mercado, cuyas consecuencias se reflejan principalmente en el empleo.

Para enfrentar esta situación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), presupuesta, coordina, opera y destina recursos a las entidades federativas, en el marco del Servicio Nacional de Empleo (SNE).

Con el fin de implementar un mecanismo que reduzca la problemática referida, la STPS puso en marcha el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), por medio del Suprograma *Bécate*, el cual apoya a personas desempleadas, subempleadas o en suspensión temporal de laborales, mayores de 16 años para que asistan a cursos de capacitación y actualización de corta duración.

De esta manera, se enfoca la atención a las necesidades específicas de la población objetivo, con el otorgamiento de apoyos económicos para fortalecer habilidades laborales, promover la ocupación por cuenta propia y dar compensación económica para la búsqueda de empleo.

La coordinación de acciones entre el Ejecutivo federal, por conducto de la STPS, y los gobiernos de las entidades federativas para el desarrollo del PAE, se lleva a

cabo mediante la suscripción anual de Convenios de Coordinación en los que se establecen compromisos de coordinación especial que asumen las partes para el cabal cumplimiento de los objetivos del Servicio Nacional de Empleo, incluido el PAE en cada entidad federativa.

Para fortalecer e incrementar la asignación presupuestaria y las acciones que se realizan en el marco del PAE, la STPS establece una modalidad de distribución de recursos denominada “Estímulo a la Aportación Estatal”, mediante la cual por cada peso que los gobiernos estatales asignen a la ejecución del PAE, la secretaría federal asigna una cantidad equivalente al doble de su aportación.

En esa tesitura y aún con el carácter de entidad con derechos políticos limitados, por su condición jurídica de sede de los poderes de la nación, el Distrito Federal cuenta con una estructura normativa avanzada, que provee los principios, la filosofía y los valores que deben orientar la acción pública, entre los que destacan la concepción del Gobierno como garante de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para la población.

Con esta base, la política social tiene entre sus funciones, generar las condiciones para garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer exigible el goce de tales derechos. El derecho al trabajo, está incluido en esta gama.

Entre los documentos normativos que rigen la actuación de la DGECyFC destacan:

- El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo
- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal
- Ley de Fomento Cooperativo en el Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Por su parte, el marco institucional que orienta el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas en materia de empleo para la Ciudad de México, involucra entre otros documentos:

- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
- Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Programa General de Fomento Cooperativo del Distrito Federal
- Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012

Cabe destacar que la fracción XIV del Artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, establece que la política social que impulsa el GDF “...está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos”.⁷⁸

En congruencia con la anterior definición, como instrumento rector de las políticas públicas en la administración que concluye, el Programa General de Desarrollo Social 2007-2012 ubica la desigualdad en la distribución del ingreso como uno de los problemas centrales de la Ciudad de México.

De este modo, la visión de futuro plasmada en este instrumento es la de “...una ciudad donde prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el

⁷⁸ “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, con actualizaciones al 7 de febrero de 2007.

bienestar individual, familiar y social. Que habrá erradicado la discriminación, la explotación infantil y la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos de la vida privada y pública. La Ciudad de México se ha de distinguir por ser justa y equitativa, por tener un gobierno que busca constantemente mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El sello del Distrito Federal ha de ser una dinámica de prosperidad, que difunde sus beneficios por el conjunto de la sociedad”.⁷⁹

Con mayor precisión, el mismo programa establece en su Eje 4 “Economía Competitiva e Incluyente” que la política económica del gobierno local será: integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que cree un mayor número de empleos.

Lograr un desarrollo social con equidad, desde la perspectiva del Programa de Desarrollo Social 2007-2012, implica que las acciones de gobierno en el ámbito laboral se orienten hacia el propósito de:

“Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria”.

A mayor detalle, los objetivos en materia de empleo, responsabilidad de la DGE CyFC se hacen explícitos en dos propósitos del Programa de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012, correspondientes al objetivo estratégico II “Fomentar el empleo y apoyar a desempleados”, referidos a continuación:

Planear, diseñar, coordinar, evaluar y fomentar programas de empleo, capacitación y adiestramiento, mediante la operación del Servicio Nacional de Empleo en el Distrito Federal, el cual se coordina con la federación, y Promover la productividad en el trabajo y la capacitación laboral de los trabajadores en activo

⁷⁹ “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de noviembre de 2007, página 12.

en las micro y pequeñas empresas, así como la atención especial a la población juvenil y otros grupos vulnerables.

Actualmente, el SNE del Distrito Federal agrupa sus programas y funciones sustantivas en tres tipos de servicios encaminados a la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo; a apoyar la calificación de la población desempleada y subempleada, de acuerdo con las necesidades del aparato productivo, y a auxiliar a las empresas para cubrir sus requerimientos de personal:

Servicios de Vinculación⁸⁰

Bolsa de Trabajo.

Tiene el propósito de facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo. Las personas buscadoras de empleo reciben atención personalizada de un Orientador Ocupacional quien las asesora sobre las vacantes, se registra en el Sistema de Información y si hay compatibilidad entre su perfil ocupacional y los requisitos fijados por los empleadores es canalizado a una entrevista.

Sistema de Empleo.

Son reuniones de trabajo organizadas por las Unidades del Servicio Nacional de Empleo (UDSE) a las que asisten los responsables de recursos humanos de empresas e instituciones educativas, con la finalidad de intercambiar vacantes de empleo y curriculums de personas que presentan dificultades para conseguir empleo.

Días de Contrato, Jornada y Ferias de Empleo.

Su objetivo principal es concentrar en un mismo lugar a un número importante de empresas que necesitan personal para cubrir sus vacantes, lo que permite a los interesados solicitar directamente trabajo a las empresas de manera gratuita, lo cual les genera un gran ahorro en tiempo y dinero.

⁸⁰ Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo, *Servicios, Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal, [en línea], México, Dirección* URL: http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/direccion_general_de_empleo_y_capacitacion [Consulta 12 de Marzo de 2012].

Talleres para Buscadores de Empleo.

Son sesiones grupales organizadas por las UDSE, a las que asisten personas que presentan dificultades para conseguir trabajo. Su objetivo es brindar a los participantes información que permita mejorar sus oportunidades de encontrar un empleo acorde con su perfil laboral y expectativas.

Servicios de Vinculación con Apoyo Económico

Compensación a la Ocupación Temporal.⁸¹

Consiste en brindar una compensación económica a la población desempleada, preferentemente desplazada del sector formal, que se incorpore a alternativas de ocupación parcial en el marco de un proyecto público o privado aprovechando el capital humano de los desempleados y facilitando el proceso de búsqueda de empleo de la población atendida.

Repatriados Trabajando.⁸²

Se da apoyo a los connacionales repatriados de Estados Unidos de América para facilitar su integración a un empleo. La finalidad es desalentar el regreso de los connacionales a ese país, darles certidumbre luego de la repatriación, capacitarlos para elevar su calificación laboral y contribuir a su arraigo en México.

Jornaleros Agrícolas.⁸³

Su nombre es Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) y consiste en impulsar de forma ordenada, legal y segura el flujo de trabajadores temporales mexicanos agrícolas a Canadá, con pleno respeto a sus derechos laborales y en igualdad de condiciones que los trabajadores canadienses (jornaleros).

⁸¹ “Reglas de Operación del Programa de Capacitación Para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES),” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 9 de marzo de 2011, p. 35.

⁸² “Reglas de Operación del Programa de Apoyo al empleo,” *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2010, numeral 3.4.4

⁸³ *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, p. 81. El PTAT y Movilidad Laboral Externa no son programas sujetos a Reglas de Operación, la ejecución del programa se sustenta en el Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Canadá relativo al Programa de los Trabajadores Agrícolas Mexicanos Temporales.

Movilidad Laboral Interna.⁸⁴

Su objetivo es contribuir principalmente al ordenamiento de flujos migratorios experimentando un mayor dinamismo en vinculación, atendiendo las exigencias actuales del mercado de trabajo de los sectores industrial y de servicios mediante la vinculación directa entre oferta y demanda de mano de obra.

Movilidad Laboral Externa.

Mediante este programa México y Canadá se comprometen a impulsar de forma ordenada, legal y segura el flujo de trabajadores temporales mexicanos a Canadá, con pleno respeto a sus derechos laborales y en igualdad de condiciones que los trabajadores canadienses (turismo y construcción).

Fomento al Autoempleo.⁸⁵

Consiste en un esquema de apoyo integral dirigido a la población desempleada o subempleada con interés en generar o consolidar su propia fuente de trabajo, a través de la creación de microempresas, que a su vez detonen el desarrollo de economías microrregionales que empujen y dinamicen la economía social en el Distrito Federal.

Requisitos: estar desempleado o subempleado. Tener 18 años o más. Pertenecer al sector de la población en desventaja económica sin acceso a créditos, que perciba un ingreso familiar menor a cuatro salarios mínimos. No tener deudas que presionen al proyecto. Contar con experiencia o estar capacitados en el giro de actividad del proyecto.

Apoyos: Se otorgará maquinaria, equipo y herramienta, durante 12 meses en comodato, posteriormente se realiza una donación.

Servicios de Capacitación

Capacitación Mixta.⁸⁶

⁸⁴ "Reglas de operación del programa de apoyo al empleo", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2010, numeral 3.4.3

⁸⁵ *Ibid.*, numeral 3.4.2

Se orienta a impulsar la incorporación de personas desempleadas a un puesto de trabajo a través de cursos de capacitación, los cuales son gestionados con el sector empresarial e impartidos por el mismo.

Características de los cursos

Se diseñan a petición expresa de las empresas medianas y grandes para cubrir vacantes de nueva creación o por ampliación de la planta productiva. Son desarrollados e impartidos por las empresas. La capacitación es altamente práctica en puestos de trabajo. Su duración es de uno a tres meses, cubriendo entre 30 y 48 horas a la semana. Las empresas participan en la preselección de los candidatos. Se obligan por convenio a contratar a cuando menos el 70% de los egresados.

Capacitación en la Práctica Laboral⁸⁷

Se orienta a apoyar la capacitación de desempleados, en el lugar de trabajo para generar experiencia laboral, a través de su ocupación productiva en las empresas.

Características de los cursos

Son concertados con empresas micro y pequeñas con necesidades de personal. La capacitación es altamente práctica en puestos de trabajo. Su duración es de uno a tres meses, cubriendo entre 30 y 48 horas a la semana. Las empresas participan en la preselección de los candidatos.

Vales de Capacitación⁸⁸

Se dirige a apoyar a desempleados o subempleados que requieran reconvertir, fortalecer o complementar sus conocimientos y aptitudes laborales.

Características de los cursos

⁸⁶ *Ibid.*, numeral 3.2.1, Inciso A)

⁸⁷ *Ibid.*, numeral 3.2.1, Inciso B)

⁸⁸ *Ibid.*, numeral 3.2.1, Inciso D)

Se concertan con instituciones o centros de capacitación privados. Los programas son desarrollados regularmente por las instituciones o centros de capacitación. Su duración es de uno a seis meses, cubriendo entre 20 y 30 horas a la semana.

Capacitación para el Autoempleo⁸⁹

Va dirigida a la población desempleada o subempleada cuyo perfil e interés se orienta a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requiere fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas.

Características de los cursos

Son concertados con instituciones, centros de capacitación o espacios que habiendo sido habilitados para este fin reúnan las condiciones mínimas para el aprendizaje. Son desarrollados para una actividad productiva específica. Su duración es de uno a seis meses, cubriendo entre 30 y 48 horas a la semana.

Servicios de Información

Centro de Intermediación Laboral.⁹⁰

Se brinda al público en módulos que cuentan con herramientas y servicios de alta tecnología para apoyar el proceso de búsqueda de empleo, además se da orientación ocupacional. Está instalado en la delegación de Iztapalapa.

Cuadro 6. Apoyos de Fomento al Autoempleo

Apoyo equivalente en maquinaria, equipo y herramientas

Socios	Monto máximo \$
1	25000
2	50000
3	75000
4	100000
5	125000

⁸⁹ *Ibid*, numeral 3.2.1, Inciso C)

⁹⁰ Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo, *Servicios*, Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal, [en línea], México, Dirección URL: http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/direccion_general_de_empleo_y_capacitacion [Consulta 12 de Marzo de 2012].

En Gobierno del Distrito Federal puso en marcha con recurso presupuestal propio, durante el ejercicio fiscal 2011, el Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES).

Con este programa se busca ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para encontrarse en el mercado laboral, debido, por una parte, a la insuficiencia de conocimientos, habilidades y destrezas laborales; falta de recursos para: buscar o mantener un empleo, iniciar o fortalecer una actividad por cuenta propia, o bien adecuar sus habilidades laborales a las vacantes que oferta el mercado.

Objetivo General:

Se apoyará a personas desempleadas⁹¹ o subempleadas⁹² para que se incorporen a cursos de capacitación para el trabajo de corta duración, a través de los cuales adquieran o fortalezcan sus conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso o permanencia en un empleo, desarrollen de una actividad productiva por cuenta propia o reciban apoyo económico por la realización de tareas eventuales en sus demarcaciones políticas para compensar su reciente pérdida de empleo.

BÉCATE y CAPACITES

Ambos tienen como finalidad la reinserción al mercado laboral de la mano de obra desempleada o subempleada, por medio del cual garanticen mejores condiciones de vida para ellos y su familia.

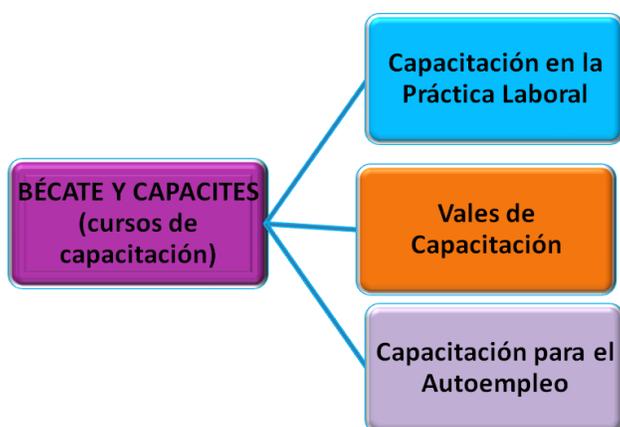
Consisten en acciones de capacitación de corta duración dirigidas a personas de 16 años o más, desempleadas o subempleadas que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia; así como trabajadores en suspensión temporal de las relaciones de trabajo, a fin de que les

⁹¹ Personas que no tienen empleo y buscan activamente incorporarse a alguna actividad económica. “Glosario de términos de las reglas de operación” del *Programa de Apoyo al Empleo*. México, STPS, 2010.

⁹² Personas empleadas con la disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les demanda. *Ibid.*

permita fortalecer sus conocimientos técnicos y habilidades laborales para mantener su empleo.

Se opera a través de tres modalidades de capacitación, dos quedan integradas en el marco normativo del Subprograma Bécate: la modalidad de Capacitación en la Práctica Laboral y Vales de Capacitación; la otra está inserta en el Programa CAPACITES y se denomina modalidad de Capacitación para el Autoempleo.



Cuadro 7. Proceso de operación Modalidad Capacitación en la Práctica Laboral.

ORGANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Concertada con empresas (personas físicas o morales).
DURACIÓN DEL CURSO	<ul style="list-style-type: none"> • De 1 a 3 meses ⁽¹⁾ de acuerdo a los requerimientos del Programa de Capacitación
TAMAÑO DEL GRUPO	<ul style="list-style-type: none"> • De 15 a 25 beneficiarios distribuidos en un mínimo de 5 empresas.
SEDES DE CAPACITACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones de la empresa participante.
INSTRUCTOR MONITOR	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de monitorear los procesos de capacitación

La población objetivo de estos subprogramas son personas desempleadas, preferentemente jóvenes de entre 16 y 29 años recién egresados de los niveles técnico o profesional, que requieran adquirir experiencia laboral. La práctica se imparte a los beneficiarios en las empresas con el fin de facilitar su inserción en el mercado de trabajo.

Cuadro 8. Apoyos al beneficiario

<p>APOYOS AL BENEFICIARIO</p>	<p>A CARGO DE LA EMPRESA PARTICIPANTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materiales que se consumen en el proceso de enseñanza aprendizaje. <p>CON RECURSOS DEL Bécate y CAPACITES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pago de instructor. • Beca de uno a tres salarios mínimos de la región donde se imparta el curso de capacitación, mientras dure el mismo. El monto del salario mínimo es el vigente, de acuerdo a lo que determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. <p>El pago de la beca se calculará por cada día que el beneficiario asista a la capacitación y se otorgará de forma quincenal o mensual, de acuerdo a la capacidad operativa de la OSNE.</p> <p>El monto de la beca se determinará considerando los requerimientos del Programa de Capacitación (Formato BECATE-02).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda de transporte por un monto de \$15.00 (Quince pesos 00/100 M. N.) por cada día que asista al curso de capacitación mientras dura éste. La empresa otorgará este apoyo a los beneficiarios cuando se establezca en la “Confirmación de Participación de la Empresa”. <p>Seguro de accidentes durante el período de capacitación.</p>
--------------------------------------	--

Cuadro 9. Proceso de operación Modalidad Autoempleo y Vales de Capacitación

ORGANIZACIÓN	Concertada con centros de capacitación.
DURACIÓN DE LOS CURSOS	De 1 a 3 meses ⁽¹⁾ de acuerdo a los requerimientos del Programa
TAMAÑO DE GRUPO	De 15 a 25 beneficiarios.

Capacitación para el Autoempleo

Se dirige a desempleados o subempleados que de forma individual o grupal, estén interesados en desarrollar una actividad productiva por cuenta propia.

Vales de Capacitación

Se orienta a desempleados que enfrentan dificultades para insertarse al mercado laboral y requieren actualizar, mejorar o reconvertir sus competencias, habilidades o destrezas laborales. Los cursos se imparten en instituciones educativas y la UDSE promueve el acceso de los beneficiarios a prácticas laborales en empresas interesadas en participar en la modalidad, con la finalidad de incrementar sus posibilidades de contratación.

SEDES DE CAPACITACIÓN	<p>Instalaciones de los centros de capacitación u otro espacio físico que avale la UDSE siempre y cuando existan las condiciones para llevar a cabo el curso.</p> <p>Las acciones de capacitación deben concertarse con centros de capacitación que tengan disponibilidad de infraestructura y cuenten con instructores a fin de garantizar la calidad del proceso de capacitación.</p> <p>Sin embargo, cuando exista una eminente necesidad en alguna localidad y la UDSE no identifique un Centro de capacitación cercano que posea las características antes descritas, se podrá optar por impartir el curso en otro sitio privilegiando espacios físicos públicos (de tipo social, comunitario o similar).</p>
------------------------------	--

APOYOS AL BENEFICIARIO	CON RECURSOS DEL Bécate y CAPACITES
	Pago de instructor
	Materiales que se consumen en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Las instituciones o centros de capacitación, estatales o municipales cubrirán este costo, siempre y cuando lo acuerden con la UDSE
	Beca de uno a dos salarios mínimos de la región donde se imparta el curso de capacitación, mientras dure el mismo. El monto del salario mínimo es el vigente de acuerdo a lo que determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
	El pago de la beca se calculará por cada día que el beneficiario asista a la capacitación y se otorgará de forma quincenal o mensual, de acuerdo a la capacidad operativa de la UDSE.
	El monto de la beca se determinará considerando los requerimientos del Programa de Capacitación (Formato BECATE-02) .
Ayuda de transporte por un monto de \$15.00 (Quince pesos 00/100 M. N.) por cada día que asista al curso de capacitación mientras dura esté.	
Seguro de accidentes durante el período de capacitación.	

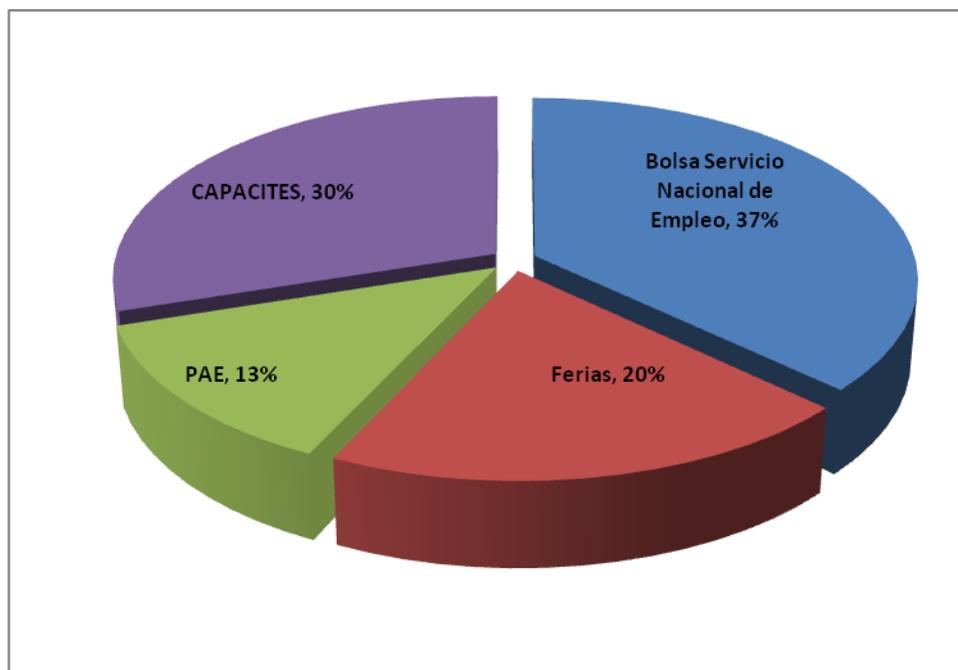
Durante el 2011 se autorizaron acciones de capacitación a través del Subprogramas BÉCATE (con recursos Federal) y el Programa CAPACITES (con recurso Local).

Cuadro 10. Acciones del Servicio Nacional de Empleo 2011

MODALIDADES	CONCEPTO	PERSONAS APOYADAS	PERSONAS COLOCADAS	% DE EFICIENCIA EN LA COLOCACIÓN
Bolsa de Trabajo SNE	Bolsa de Trabajo	27,364	7,133	37%
Ferías	Eventos Masivos	33,012	3,819	20%
PAE	Cursos de Capacitación	7,210	2,494	13%
CAPACITES	Cursos de Capacitación	9,287	5,785	30%
TOTAL		76,873	19,231	100%

Fuente: Cifras de operación de la Subdirección de Coordinación Interinstitucional, Subdirección de Coordinación Delegacional, Coordinación de Servicios de Capacitación, Coordinación de Vinculación Laboral.

Gráfica 2. Porcentaje de eficiencia en la colocación de los servicios que ofrece el SNE 2011



Fuente: Cifras de operación de la Subdirección de Coordinación Interinstitucional, Subdirección de Coordinación Delegacional, Coordinación de Servicios de Capacitación, Coordinación de Vinculación Laboral.

3.1 Perfil de la oferta y la demanda de empleo en la Ciudad de México.

La falta de empleo es un problema habitual y normal “todos hemos estado, estuvimos o estaremos desempleados”.⁹³ El desempleo puede deberse a un sinnúmero de causas, ya sean económicas, emocionales y hasta psicológicas.

El déficit de ocupación⁹⁴ en la población ha provocado que se desencadenen problemas relacionados, como el crecimiento desmedido del sector informal de la economía; subempleo y empleo precario, la insuficiencia del mercado productivo

⁹³ Jorge Muniain Gómez, *Encuentra empleo ya*, México, McGraw Hill, 2005, primera edición, p vii.

⁹⁴ Población Ocupada u Ocupados: Personas de 14 o más años de edad que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: a) trabajando por lo menos una hora o un día para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; b) ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica (vacaciones, permiso, enfermedad, etc.). Incluye a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña). Véase http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_glosario#p Concepto tomado de la OIT.

para satisfacer las condiciones mínimas de bienestar social de los trabajadores, lo que trae consigo la creciente pauperización de la población del Distrito Federal.⁹⁵

En esencia, existe disfuncionalidad en el mercado laboral del Distrito Federal, provocada por la falta de vinculación entre los actores que intervienen en él, debido a la carencia de información sobre las vacantes que se ofrecen y sobre el personal que se encuentra disponible.

Esta situación es parte del desempleo estructural en el cual encontramos mercados con escasez de trabajadores, falta de competencias laborales, mercado restrictivo y exigencias de alto nivel de especialización.

Para el mundo del trabajo la clave ahora es sólo el incremento de la productividad,⁹⁶ situación que ha provocado gran flexibilización de las jornadas de trabajo, aumento en las cargas de trabajo mal remunerado, sacrificando a aquellas aquellos empleados⁹⁷ que no considera productivos, tal es el caso de los denominados grupos vulnerables, particularmente las mujeres.

Los cambios en el modelo laboral han propiciado que la feminización de la mano de obra se caracterice no sólo por el hecho de que muchos puestos de trabajo están ahora en manos de mujeres, sino también porque esta participación está asociada al aumento del carácter precario de los puestos de trabajo.

Por ello, la ocupación femenina ha ido acompañada de un deterioro en los términos y las condiciones del empleo. Las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en el sector informal y en el empleo por cuenta propia, donde las remuneraciones son más bajas y los puestos menos seguros, y donde hay menos posibilidades de participar en los planes de seguridad social. Lo mismo

⁹⁵ Ver Programa Sectorial, *Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad*, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, junio de 2007.

⁹⁶ Saúl Escobar Toledo, *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, EVALUA DF, enero de 2010, p. 15.

⁹⁷ Empleados son las personas de 15 años o más, quienes a lo largo de la semana trabajan una o más horas recibiendo a cambio un pago y aquellas que tienen un negocio dónde puedan estar temporalmente ausentes a causa de: enfermedad, vacaciones, conflicto laboral, capacitación, etc. Ver <http://www2.inegi.gob.mx/estestint/ficha.asp?idf=1198>

sucede en el sector servicios donde también se concentra la ocupación de las mujeres.

Todo esto propicia que a las mujeres se les den, con más frecuencia que a los hombres, trabajos a tiempo parcial por lo que suelen quedar excluidas de las estadísticas laborales e ignoradas por los sistemas de inspección laboral.

“El trabajo mediante contratos externos o *outsourcing* es otra tendencia mundial conexas que afecta desproporcionadamente a las mujeres porque su posición de negociación es más débil y porque ellas han sido obligadas socialmente a cumplir con la jornada de trabajo doméstico para la atención de sus familias”.⁹⁸

Considerando que la pobreza está asociada al desempleo, sobre todo al crónico, ya que entraña una pérdida gradual de las redes de apoyo, energía y voluntad, es indispensable desarrollar estrategias para colocar en un empleo a las mujeres en el Distrito Federal, en particular a las que por su edad y formación académica no encuentran un lugar en el mercado de trabajo, y con ello contribuir a aminorar el desempleo de mujeres jóvenes con estudios de bachillerato y licenciatura, en especial en las delegaciones de mayor dinamismo económico.

Invariablemente la economía local resiente los efectos de las economías nacional e internacional y, en gran medida, queda sujeta a las principales variables de la macroeconomía y de la estrategia pública federal, así como de los problemas que conlleva.

Es claro que desde hace ya algunos años el mercado de trabajo ha perdido su capacidad de autorregulación y se ha generado un fenómeno de disfuncionalidad al interior del mismo, esta situación ocasiona dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo.

⁹⁸ Saúl Escobar Toledo, *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, EVALUA DF, enero de 2010, p. 18.

Actualmente en el Distrito Federal la población total⁹⁹ es de 8 millones 855 mil 912 personas y se estima que 4 millones 264 mil 373 están dentro de la Población Económicamente Activa¹⁰⁰ (PEA), 3 millones 993 mil 349 se denominan Población Ocupada (PO) y el promedio de la población desocupada abierta¹⁰¹ (PDA) es de 271 mil 024 (56.8% hombres y 43.2% mujeres), el 50.4% está entre los rangos de edad de 14-29 años, el 34.8% de 30-49 años, y 14.8% de 50 y más años.¹⁰²

⁹⁹ Población Total: Se refiere a todos los ciudadanos dentro del país o temporalmente ausentes y los extranjeros que se han establecido permanentemente. Incluye las siguientes categorías: fuerzas armadas nacionales colocadas en el extranjero; marineros mercantiles en el mar; personal diplomático situado en el extranjero; extranjeros civiles residentes en el país, y personas residentes desplazadas en el país. Excluye las siguientes categorías: fuerzas armadas extranjeras situadas en el país, personal diplomático extranjero situado en el país y extranjeros civiles temporalmente en el país. Los datos para la población total se pueden compilar después de dos conceptos básicos: la población presente en el área o de hecho, es decir las personas realmente presentes en el país en la fecha del censo y la población residente, o sea las personas regularmente domiciliadas en el país en la fecha del censo. Véase <http://www2.inegi.gob.mx/estestint/ficha.asp?idf=349> El concepto es tomado por el INEGI de la definición acuñada por el organismo internacional: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

¹⁰⁰ DEFINICIONES DE POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y FUERZA DE TRABAJO (OIT-1982)

Población Económicamente Activa: Abarca todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, es decir, la producción y tratamiento de productos primarios que se destinan al mercado, trueque o autoconsumo; la producción de todos los otros artículos y servicios para el mercado y, en el caso de los hogares que produzcan artículos y servicios para el mercado, la parte de esta producción destinada a su propio consumo.

Dos mediciones útiles para este concepto son:

1) Población Habitualmente Activa: Comprende todas las personas que tengan más de cierta edad especificada, cuya situación principal en la actividad, determinada en función del número de semanas o días, durante un período largo (doce meses o el año civil precedentes), es la de "persona con empleo" o "persona desempleada".

2) Población Corrientemente Activa (Fuerza de Trabajo): Comprende todas las personas que reúnan los requisitos necesarios para ser incluidas en las categorías de personas con empleo o desempleadas.

3) Población No Económicamente Activa: son todas las personas, sin consideración de edad, incluidas las que están por debajo de la edad especificada para medir a la Población Económicamente Activa, que no son "económicamente activas".

1) Población No Habitualmente Activa: Abarca a todas las personas cuya situación principal en la actividad durante el más largo período de referencia especificado no es la de personas "con empleo" ni "desempleadas". Incluye las siguientes categorías funcionales: a) estudiantes; b) trabajadores del hogar; c) personas que perciben ingresos (pensionados, rentistas, etc.) y d) otras (personas que reciben ayuda pública o privada, niños que ya no asisten a la escuela, etc.).

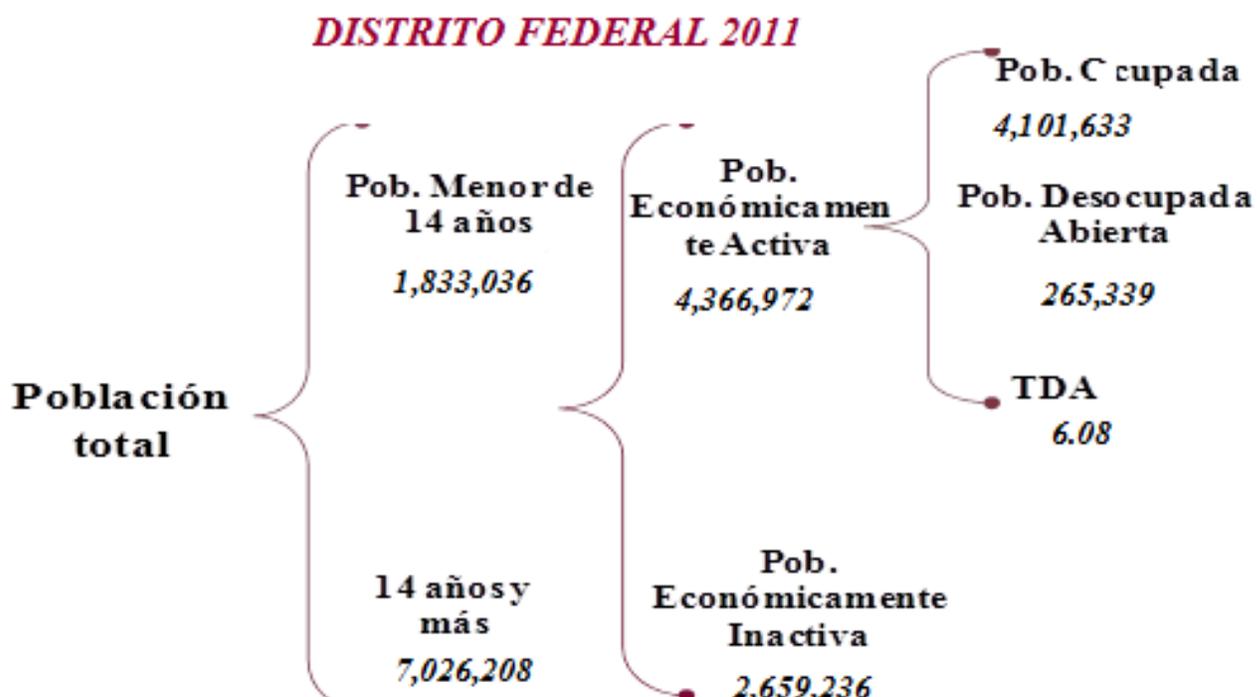
2) Población No Corrientemente Activa: Personas no incluidas en la fuerza de trabajo. Abarca a todas las personas que no pertenecen a las categorías "con empleo" o "desempleadas" en el período breve de referencia y, por lo tanto, no son corrientemente activas, en razón de: a) asistencia a institutos de educación; b) trabajos del hogar; c) jubilación o vejez y d) otras razones como enfermedad o incapacidad, que puedan especificarse.

Los países que adopten la definición estándar de desempleo pueden identificar a las personas no clasificadas como desempleadas que están disponibles para trabajar, pero que no buscaron trabajo durante el período de referencia, y clasificarlas separadamente dentro de la Población No Corrientemente Activa.

¹⁰¹ Población Desempleada Abierta, Población Desocupada, Población en Desocupación Abierta, Desocupados o Personas Desempleadas: Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.

¹⁰² Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre de 2011, INEGI.

Cuadro 8. Cifras Poblacionales Distrito Federal



Fuente: Encuesta nacional de ocupación y empleo, cuarto trimestre, del 2011. INEGI

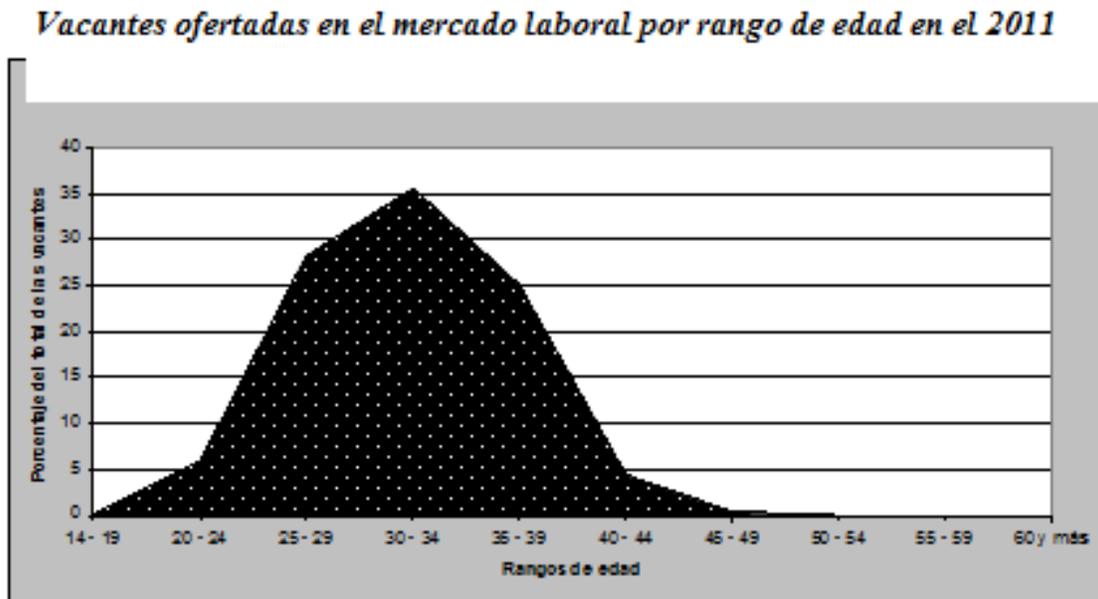
El número de empresas (unidades económicas) se redujo en casi 30 mil. Esto es, de tener 117 mil 961 en el 2001 pasó a 88 mil 800¹⁰³ al cierre de enero de 2010.

La PEA se incrementa en proporción al crecimiento poblacional y no en relación al de la economía local.

Evidentemente el desempleo en México tiene un carácter estructural y está sujeto en gran medida a los vaivenes del orden económico global, a la disfuncionalidad del propio mercado de trabajo y a la falta de generación de empleos.

¹⁰³ STPS-INEGI-ENOE

Gráfica 2. Vacantes por Rango de Edad



Fuente: Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo Web (SISNEW), cifras al cierre del ejercicio 2011.

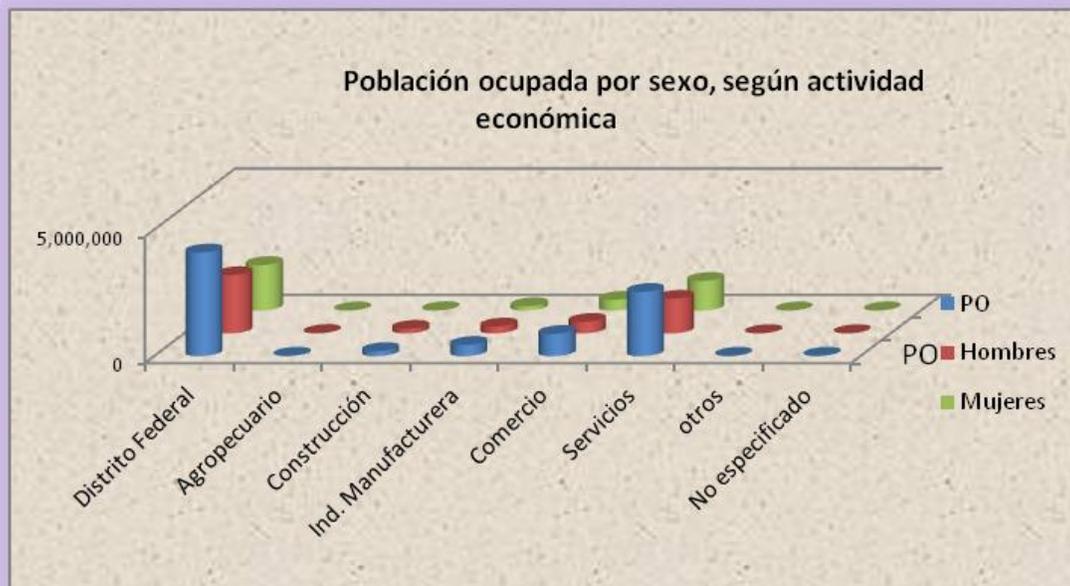
Todo esto se traduce en altas tasas de desempleo, de 4.85% en el país y 6.08% en el Distrito Federal. En términos absolutos se trata de una población desocupada abierta de 2, millones 437 mil 409 y 265 mil 339 personas desempleadas, respectivamente.¹⁰⁴

En esa lógica la división del trabajo en función de los salarios se traduce de la siguiente manera, el 21.7% de los salarios que recibe la población ocupada se encuentran entre uno y dos salarios mínimos mensuales, 36.7% perciben entre dos y cinco salarios y solamente el 11.6% percibe de cinco a diez.

El perfil económico de la Ciudad de México es de tipo terciario, es decir, dedicado a los servicios, los empleos en los que se ocupa la población se ubican mayoritariamente en el comercio y otros servicios (61.9%).

¹⁰⁴ Encuesta nacional de ocupación y empleo, cuarto trimestre de 2011, INEGI.

Gráfica 3.



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2011, INEGI.

Cuadro 9. Población ocupada por sexo, según nivel de ingresos.

Sexo y sector de actividad económica	Población ocupada	Nivel de Ingresos						
		Hasta un S.M.	Más de 1 hasta 2 S.M.	Más de 2 hasta 3 S.M.	Más de 3 hasta 5 S.M.	Más de 5 S.M.	No recibe ingresos ²	No especificado
Distrito Federal	4,101,633	315,266	887,914	851,225	652,899	476,895	150,201	767,233
Hombres	2,301,026	122,167	445,950	509,770	416,220	299,246	52,393	455,280
Mujeres	1,800,607	193,099	441,964	341,455	236,679	177,649	97,808	311,953

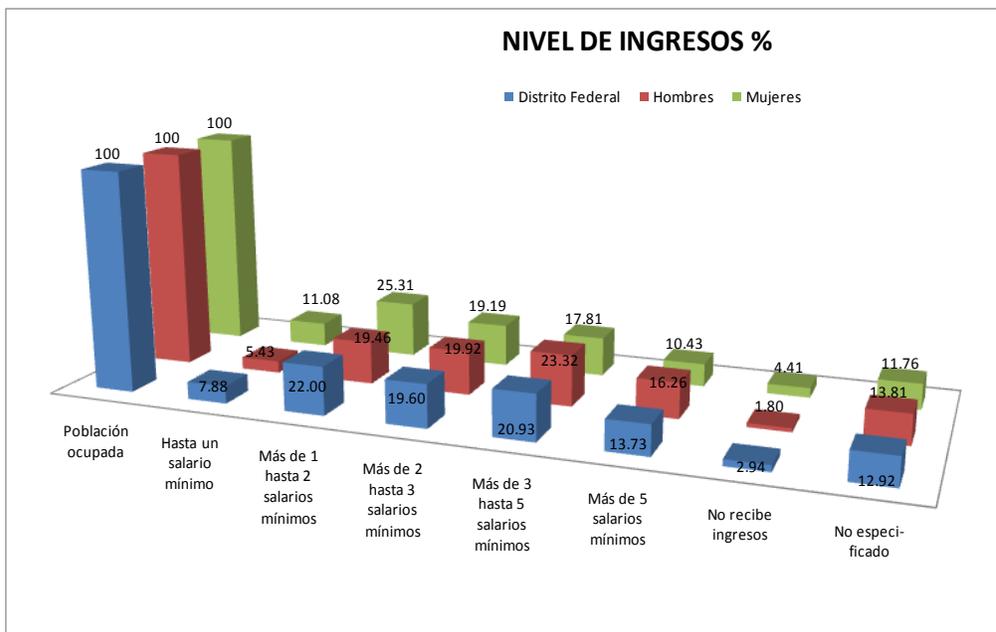
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2011, INEGI.

En ese contexto la división del trabajo en función de los salarios¹⁰⁵ se traduce de la siguiente manera, el 23.7% de los salarios que recibe la población ocupada se

¹⁰⁵ Salario Mínimo: Cantidad en efectivo que debe recibir una persona, por su actividad desempeñada en una jornada de trabajo. Los salarios mínimos son determinados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para cada zona económica en que está dividido el país. Véase http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_glosario#p Concepto tomado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

encuentran entre uno y dos salarios mínimos mensuales, 41.5% perciben entre dos y cinco salarios¹⁰⁶ y solamente el 11% percibe de cinco a diez.

Grafica 4.



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2011, INEGI.

¹⁰⁶ Salario: Remuneración monetaria o en especie que reciben los trabajadores por prestar sus servicios personales en una empresa. Precio del trabajo. El salario puede fijarse de forma bilateral, por acuerdo entre las dos partes contratantes (empresario y trabajador) o ser objeto de negociación colectiva, entre los sindicatos y las organizaciones empresariales. En el salario del trabajador hay que incluir tanto las retribuciones directas, en dinero o en especie, como las indirectas: casa, escuela gratuita para sus hijos, manutención, casa de vacaciones gratuita o por un alquiler inferior al del mercado, etcétera, siempre que se obtengan por razón del trabajo o servicio prestado. A la suma de todos estos conceptos hay que añadirle el importe de las cargas sociales a cargo de la empresa para determinar el coste del trabajo para la misma. Un buen sistema salarial debe reunir las siguientes condiciones de orden psicológico:

- 1) debe ser fácil de comprender y el salario fácil de calcular por el obrero;
- 2) debe ser conocido con anterioridad a la ejecución del trabajo;
- 3) el salario debe pagarse lo antes posible después de efectuar el trabajo, y
- 4) el salario debe ser más elevado cuanto mayor sea el esfuerzo y la productividad del trabajador.

Remuneración que recibe un individuo a cambio del trabajo que aporta al proceso productivo. Véase <http://www.economia48.com/spa/d/ingreso/ingreso.htm> La Gran Enciclopedia de Economía de la OIT.

Cuadro 10. Población ocupada por sexo, según nivel de instrucción.

Sexo y sector de actividad económica	Población ocupada	Nivel de instrucción				
		Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior	No especificado
Distrito Federal	4,101,633	202,876	601,297	1,372,485	1,924,077	898
Hombres	2,301,026	95,155	333,031	768,264	1,103,678	898
Mujeres	1,800,607	107,721	268,266	604,221	820,399	0

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2011, INEGI.

En contraparte, el 46.91% de las personas que buscan un empleo en el Distrito Federal tienen estudios de nivel medio superior y superior y el 33.46% secundaria. En este escenario, como es de esperarse, los empleos que se ofrecen no están acordes con las necesidades de la población.

En consecuencia se identifican tres grupos de buscadores de empleo claramente diferenciados:

- El primero encuentra con facilidad un empleo debido a sus competencias laborales, los profesionistas y técnicos.
- En segundo plano, están los jóvenes con baja instrucción, que se transforman en una fuerza laboral que presiona el mercado de trabajo haciéndolo altamente competitivo, pero mal pagado.
- En tercer término se ubican aquellos que tienen mayor dificultad para integrarse al mercado de trabajo por su edad, por las restricciones que establecen las empresas, por sexo o por sus capacidades, así pues las condiciones salariales, laborales y sociales de búsqueda de empleo no son equitativas para todos los desempleados¹⁰⁷ o subempleados de esta ciudad.

¹⁰⁷ Desempleados: Son aquellas personas de 15 a 74 años, quienes se encuentran sin trabajar durante el transcurso de la semana, pero que tienen disponibilidad para trabajar, también se incluyen a las personas que han solicitado durante cuatro semanas empleo y a las que han encontrado trabajo pero iniciarán labores a partir de los próximos tres meses.

Los problemas que enfrentan oferentes y buscadores de empleo son, en términos generales: falta de información sobre los buscadores de empleo disponibles y de las vacantes existentes, carencia de recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores y adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.

Al cuarto trimestre del 2011, la población subocupada en el Distrito Federal manifestó tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas de las que le permitía su ocupación actual.

Por otro lado la población desocupada abierta disminuyó respecto al mismo período del año 2010, en 21 mil 713 personas, en términos porcentuales esta caída representa el -7.42%.

En el caso de los hombres la situación de desocupación tuvo menor impacto, debido a que el porcentaje de la misma disminuyó -2.95% de acuerdo a igual período del 2010. En cuanto a las mujeres, hubo una disminución de -25.27% en la participación de desocupación de la población total.

El comportamiento de este fenómeno laboral es recurrente. La autorregulación del mercado ha propiciado la disfuncionalidad que hoy lo caracteriza y, por lo menos, desde hace 30 años han tenido que tomarse medidas para enfrentar este problema.

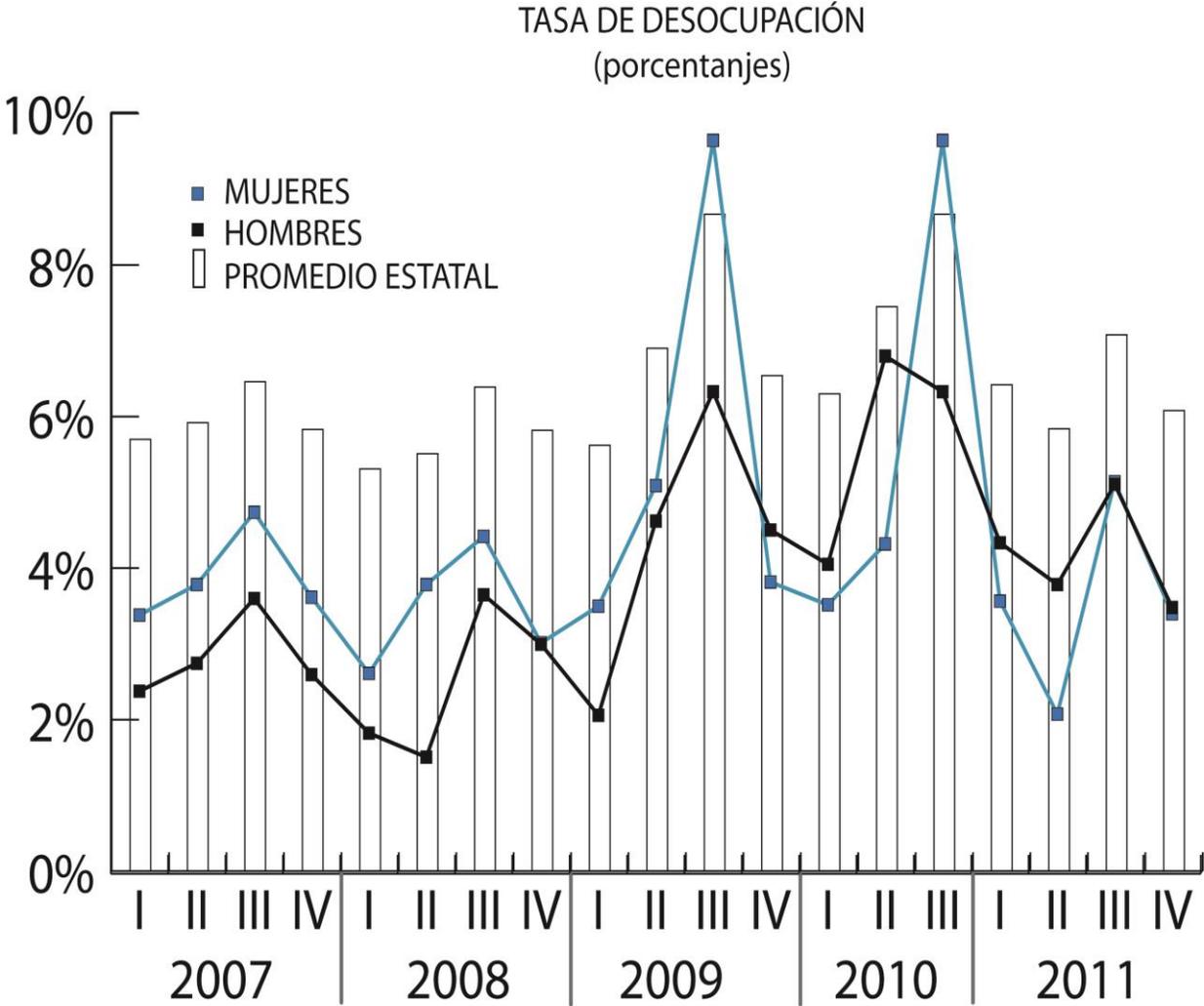
3.2 Dificultades o desajustes que presenta el mercado Laboral en la Ciudad de México

El Distrito Federal se ubicó como la quinta entidad con mayor número de desocupación dentro de la PEA, en 2011 su Producto Interno Bruto (PIB) creció en términos reales casi 4%. La Tasa de Desempleo Abierto (TDA)¹⁰⁸ nacional pasó de 3.7% en 2007 a 5.2% en 2011 y en el Distrito Federal de 6.0% a 6.4%, ubicándose por encima de la media nacional, lo que deriva en la contracción de la

¹⁰⁸ Tasa de Desempleo Abierta (TDA) o Tasa de Desocupación Abierta. Es la proporción de personas desocupadas o desempleadas, con respecto a la Población Económicamente Activa.

actividad económica en su totalidad, impactando negativamente en la generación de nuevos empleos.

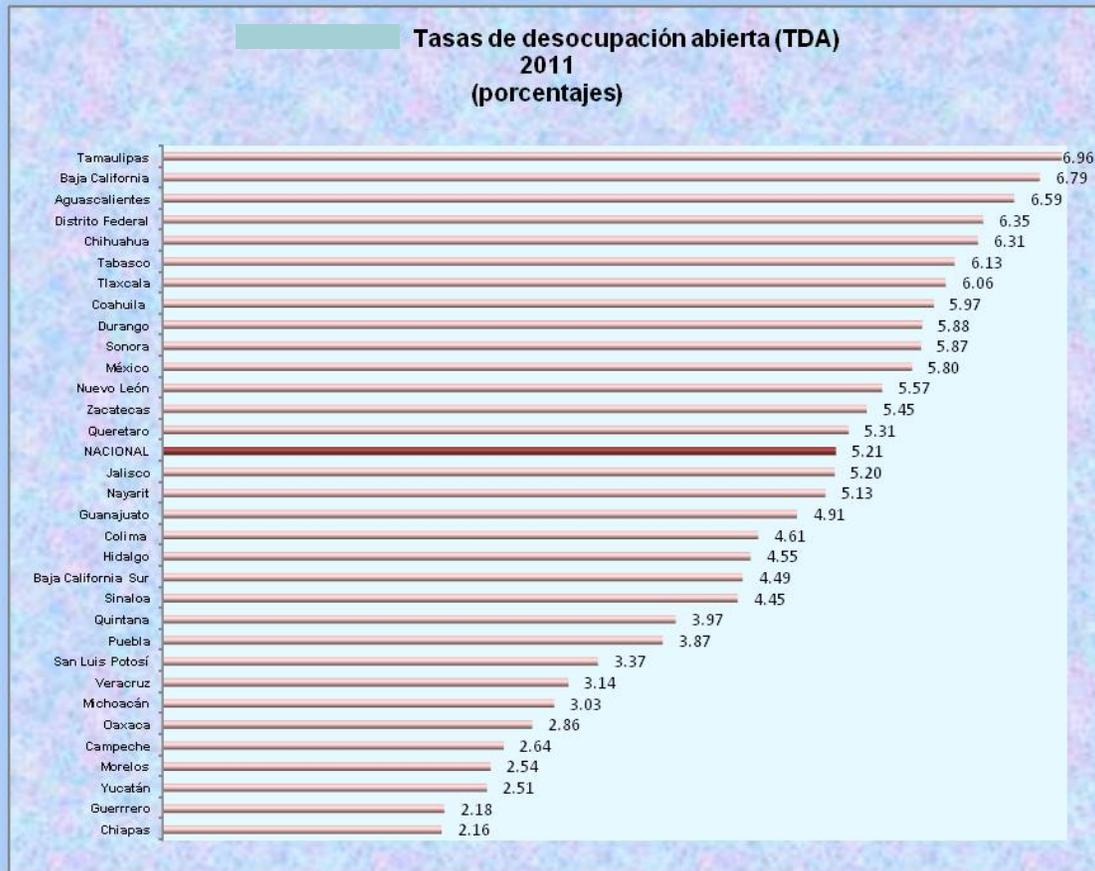
Gráfica 5. Tasa de Desocupación en el Distrito Federal 2007-2011.



Fuente: Encuesta nacional de ocupación y empleo, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, INEGI.

La Tasa de Desempleo Abierta registrada a nivel nacional en diciembre de 2011 fue de 5.21%, en tanto que en el Distrito Federal fue de 6.35%, ocupando una mejor posición que los estados de Tamaulipas (6.96%), Baja California (6.79%) y Aguascalientes (6.59%).

Gráfica 6.



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, 2011.

Desde el año 2000 y hasta el tercer trimestre de 2009 se observó un incremento sustancial en la TDA,¹⁰⁹ este fenómeno se agrava si se cruzan las variables, grupos de edad, nivel de instrucción y género, debido a que el sector más afectado es la población joven con estudios de nivel medio superior y superior.

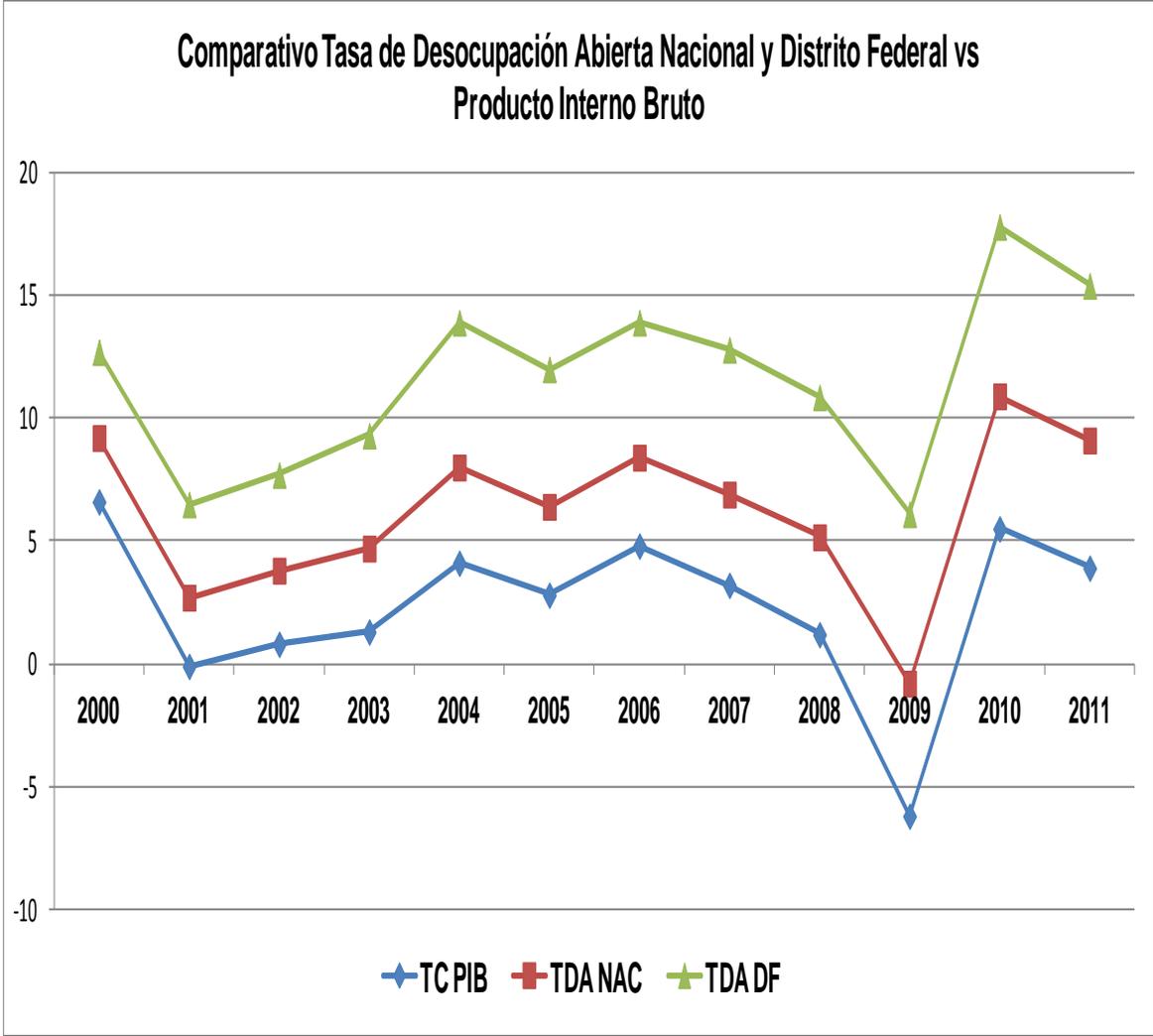
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TC PIB	6.6	-0.1	0.8	1.3	4.1	2.8	4.8	3.2	1.19	-6.2	5.5	3.9
TDA NAC	2.6	2.8	3	3.4	3.9	3.6	3.6	3.7	3.97	5.4	5.4	5.2
TDA DF	3.5	3.8	3.9	4.6	5.9	5.6	5.5	5.9	5.7	6.9	6.9	6.3
IMSS PERM NAL *	12.6	11.2	11.2	11.1	11.3	11.1	12.0	12.5	12.7	12.3	12.6	13.1
IMSS PERM DF*	2.0	2.1	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3	2.2	2.2	2.3

(*) MILLONES DE PERSONAS

¹⁰⁹ En el período 2005-2006 se estabilizó debido a la estacionalidad. INEGI.

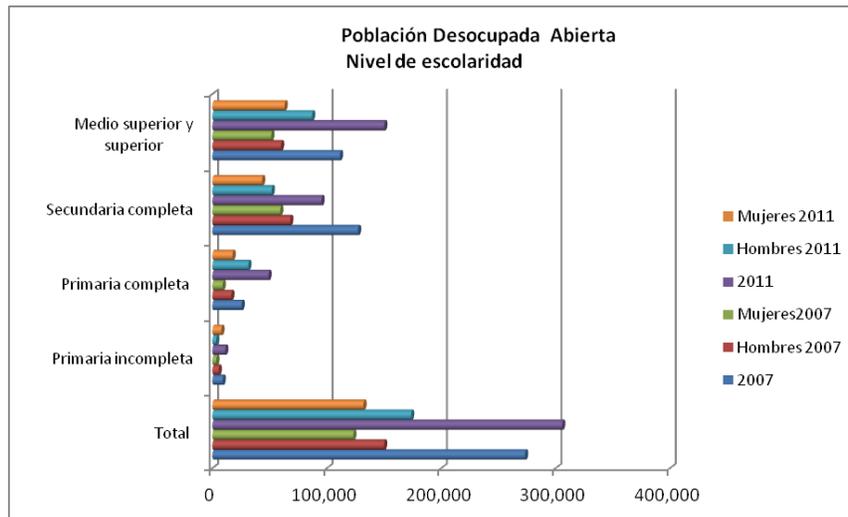
En los últimos diez años la TDA en el Distrito Federal aumentó de 3.5% en promedio en el año 2000 y a un 8.7% durante el tercer trimestre de 2009, es decir que en una década dicha Tasa se incrementó en un 5.2%, este fenómeno afectó principalmente a la población con un nivel de estudios medio y superior, situación que contrasta con el nulo valor agregado que en general tiene la economía.

Gráfica 7.



La población desocupada abierta se incrementó 11.9% de 2007 a 2010 por nivel de escolaridad, en ese mismo período la que corresponde a nivel medio superior y superior aumentó en un 34.8%.

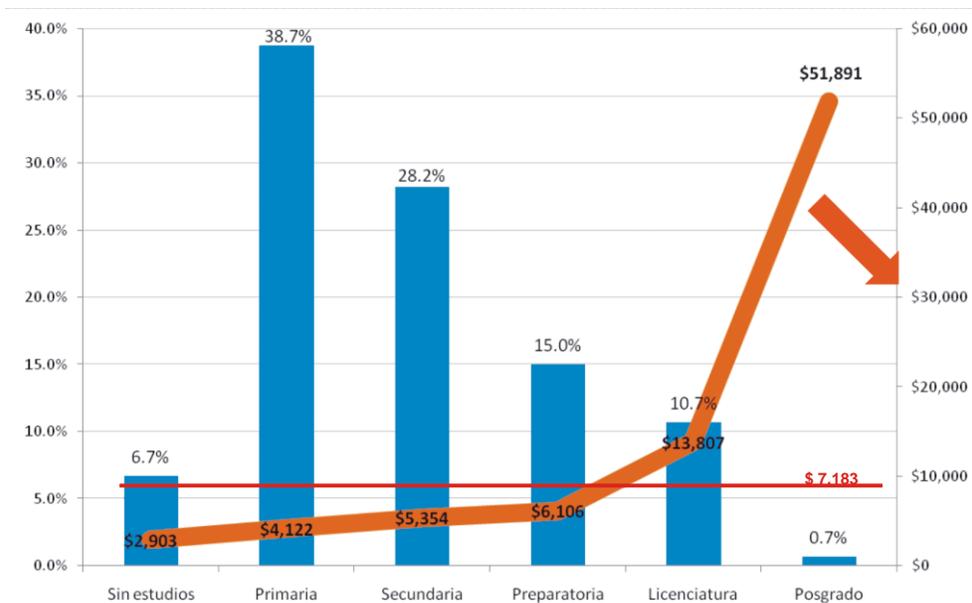
Gráfica 8.



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2011, INEGI.

Casi 40% de los encuestados sólo alcanzan la primaria. Éstos suelen tener un salario familiar de 4 mil 100 pesos. La gráfica muestra la estrecha relación que existe entre el nivel de estudios del encuestado, particularmente cuando es posterior a la preparatoria, y un mayor nivel de ingresos del núcleo familiar.

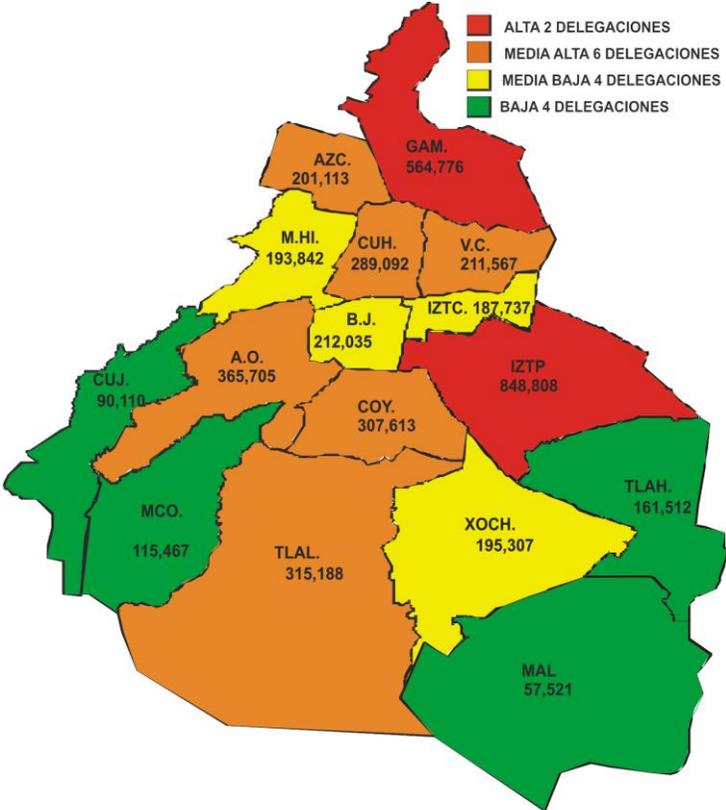
Gráfica 9. Relación escolaridad-ingreso



Fuente: La Movilidad social en México, Fundación ESRU

La media del salario en el hogar de los encuestados sin estudios (6.7%) es menor a 3 mil pesos. Completar la secundaria y la preparatoria no se traduce en una mejoría notable en los ingresos¹¹⁰ del hogar. No así en el caso de incursionar o completar algún nivel o grado de licenciatura/normal (nivel medio de ingresos en el hogar: 13 mil 870) y algún postgrado (nivel medio de ingresos: 51 mil 891).¹¹¹

Gráfica 10. Población Económicamente Activa por Delegación Política.



Estimación propia a partir de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Tercer Trimestre de 2011, INEGI

¹¹⁰ **Ingreso:** Valor de las ventas o cifra de negocios. El ingreso total de una empresa en un determinado período de tiempo se obtiene multiplicando la cantidad de producto vendida por su precio, en el caso de la producción simple, y sumando los ingresos producidos por los diferentes productos, en caso de la producción conjunta o compuesta. Aunque los clientes que compraron la mercancía no hayan pagado, porque la venta se efectuó a crédito, el ingreso fue devengado y se contabiliza como si la venta hubiera sido efectuada al contado. Ingreso medio, para la producción simple, se obtiene dividiendo el ingreso total por el número de unidades de producto vendidas. El ingreso marginal se define matemáticamente por el límite de relación incremental entre ingreso y cantidad de producto, esto es, por la primera derivada del ingreso total. El concepto de ingreso hace referencia al ingreso total si no se dice otra cosa. En general, ingreso es todo flujo positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias. Entrada de dinero o incremento de la posición acreedora de la empresa. Entradas de dinero que tienen como contrapartida una entrega de bienes o prestación de servicios. Son consecuencia de la actividad de la empresa que es posible porque previamente se han desembolsado unos gastos determinados. Precisamente, la diferencia entre los gastos aplicados al desempeño de la actividad y los ingresos derivados de ella constituye el resultado económico. Véase <http://www.economia48.com/spa/d/ingreso/ingreso.htm> La Gran Enciclopedia de Economía de la OIT.

¹¹¹ Florencia Torche, *La encuesta ESRU de movilidad social en México 2006* [en línea], México, Fundación ESRU, diciembre de 2006, dirección URL: <http://www.movilidadsocial.org/content/movilidad-educacion>, [consulta: 26 de mayo de 2012]

En términos de ubicación son las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón las que concentran más de un tercio de la población de la entidad, lo que equivale al monto poblacional de nueve de las delegaciones menos pobladas, que en conjunto contienen 30.2%.

Por sus estructuras poblacional y económica, en el mercado laboral del Distrito Federal la PEA se distribuye de la siguiente manera: concentración mayor: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza (61%); concentración media: Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo (29%); concentración baja: Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (10%).

Sin embargo, el 47% del total de las vacantes laborales que se generan en el Distrito Federal se concentran en Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Gráfica 11. Delegaciones por Actividad Económica.

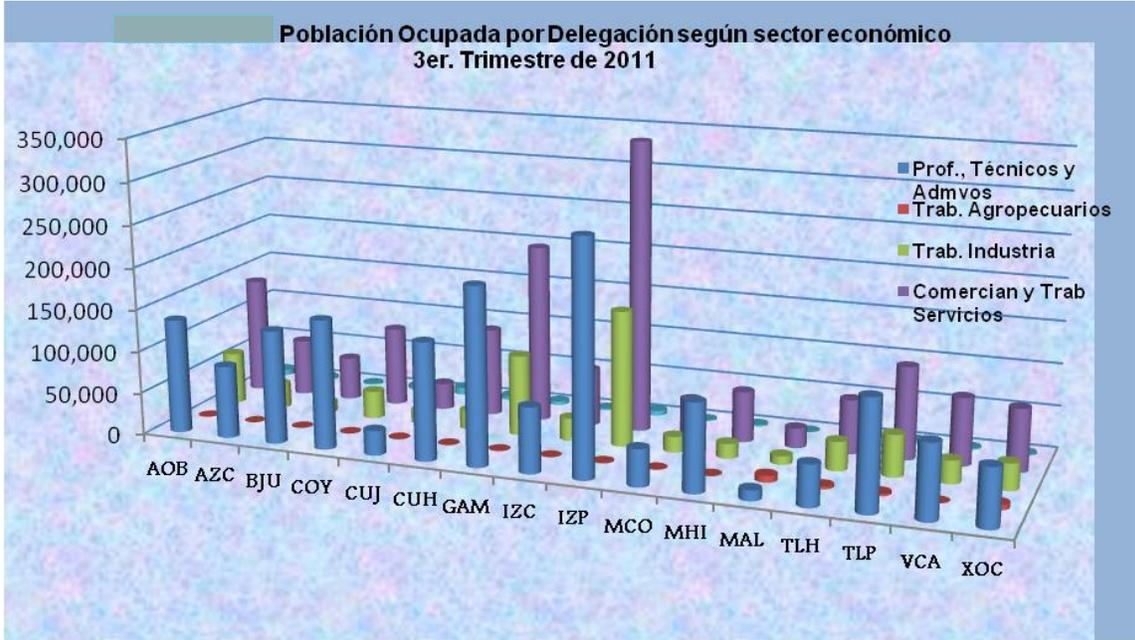


Estimación propia a partir de Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo Web (SISNEW), cifras al cierre del ejercicio 2011.

Del total de la Población Desocupada Abierta, el 42% está en un rango de edad de entre 20 y 29 años, una tercera parte se concentra en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Mientras que Álvaro Obregón y Coyoacán tienen los porcentajes más elevados de población mayor de 50 años (exceptuando a IZP y GAM por la cantidad de población que concentran).

Por tipo de actividad, la población ocupada en el Distrito Federal se encontraba en el 2011 distribuida de la siguiente manera: el 43.21% se concentraba en labores técnicas y administrativas; 38.91% se desempeña en actividades relacionadas con el comercio y trabajos en servicios diversos; 16.03% estaba empleada en la industria y sólo el .55% del total de la población en alguna actividad económica relacionada con el sector agropecuario.

Gráfica 12.



Fuente: Estimación con base a la ENOE Tercer Trimestre 2011 e INEGI. XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

El Distrito Federal al tercer trimestre del 2011 registró un total de 4 millones 011 mil 660 personas ocupadas, de las cuales el 69.89% tiene una posición en el

empleo de trabajador asalariado, el 27.35% son no asalariados y el restante 2.76% no especifica posición en el trabajo

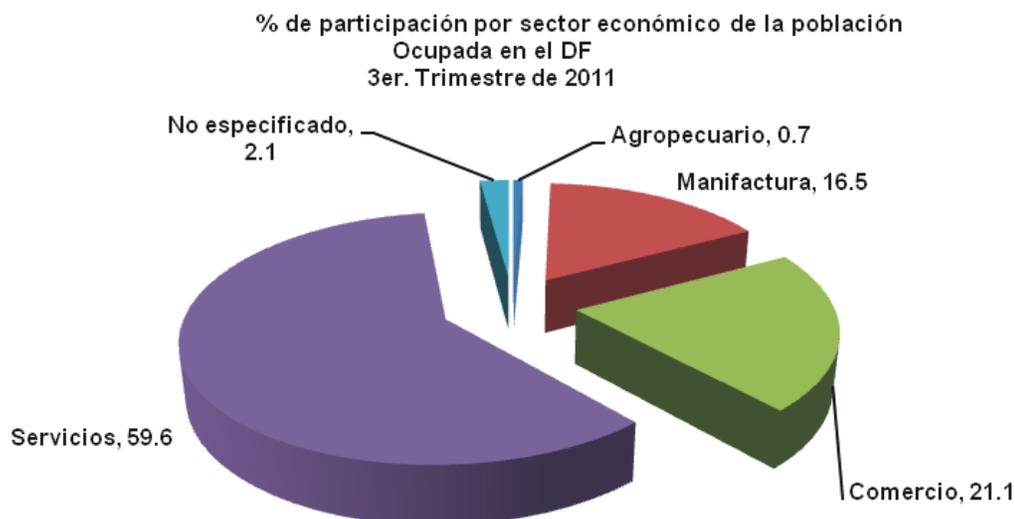
Gráfica 13. Población ocupada por posición en el trabajo

DISTRITO FEDERAL	Población ocupada	Posición en el trabajo		
		Trabajadores asalariados ¹	Trabajadores no asalariados ²	No especificado
	4,011,660	2,803,549	1,097,348	110,763
	100.00	69.89	27.35	2.76

Fuente: Estimación con base a la ENOE Tercer Trimestre 2011 e INEGI. XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

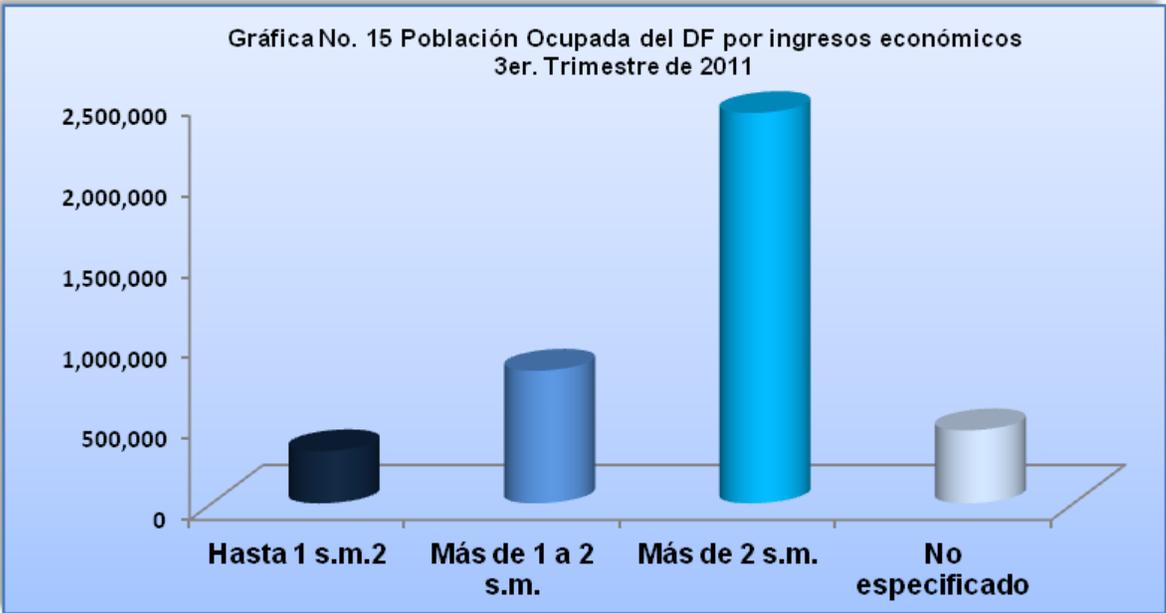
Del total de la población ocupada, al tercer trimestre del 2011 (4 millones 011 mil 660 personas) el 59.6% se encontraba en alguna actividad relacionada con el sector servicios, 21.1% en actividades productivas dentro del sector comercio y sólo el 16.5% y el 0.7% se concentraban en la industria manufacturera y el sector agropecuario, respectivamente.

Gráfica 14.



Fuente: Estimación con base a la ENOE Tercer Trimestre 2011 e INEGI. XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

De la población ocupada en el Distrito Federal, el 8.0% recibió ingresos de hasta un salario mínimo, el 20.8% de más de un salario y hasta dos salarios mínimos, y el 60.25% más de dos salarios mínimos. Es importante considerar que uno de los motivos que ha manifestado la gente de por qué busca otro empleo es obtener mejores ingresos o para tener más de un trabajo.



Fuente: Estimación con base a la ENOE Tercer Trimestre 2011 e INEGI. XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

3.3 El impacto de los Programas Sociales por desempleo en la Ciudad de México en el año 2011.

3.3.1 El Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal

El mercado laboral mexicano se autorregula con base en la oferta y la demanda, y al igual que mercados presenta fallas o defectos que por sí mismo no puede corregir, ante esta situación los gobiernos se ven obligados a intervenir, el Federal

a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el del Distrito Federal mediante la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE).

La STyFE en uso de las facultades que le son inherentes interviene para reducir las fallas del mercado laboral, para ello ha dispuesto una serie de actividades encaminadas al acercamiento de los agentes del mercado laboral que incluyen la atención a jóvenes y personas en desventaja como medidas para impulsar el empleo en estos segmentos.

Dichas actividades comprenden poner a disposición de ambas partes información sobre la oferta y la demanda de empleo para que se vinculen de acuerdo a sus requerimientos.

Pese a lo anterior, persisten diferencias entre las necesidades de las empresas o empleadores y el perfil de los buscadores de empleo en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas para cubrir las vacantes disponibles.

En este sentido ha sido necesario implementar un mecanismo para reducir la problemática referida. A través del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal se aplican diversas estrategias consideradas políticas activas de empleo.

Entre ellas la operación de 16 Bolsas de Empleo, una por cada delegación política, de tal forma que se tiene una cobertura del 100% de la entidad, por medio de las cuales se atendió durante el 2011 a un total de 27 mil 364 personas.

De esa cifra 15 mil 136 buscadores de empleo se ubicaron en un rango de edad de 14 a 29 años, población que de acuerdo con los criterios del INEGI es considerada joven, esto representa el 53.9% de la población atendida por el Servicio de Empleo del Distrito Federal.

Cuadro 16. Población atendida a través de los diversos Programas que opera el Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal.

CONCEPTO	2007		2008		2009		2010		2011 *		Total 2007-2011	
	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados								
Servicios de Vinculación Laboral												
Bolsa de Trabajo	27,212	6,342	27,212	5,652	37,685	5,288	32,223	6,223	27,364	7,133	151,696	30,638
Ferías de Empleo	29,197	4,537	42,643	7,495	62,086	2,416	22,285	2,513	30,012	3,819	186,223	20,780
Servicios de Capacitación												
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	7,619	3,993	23,141	7,820	6,911	4,743	7,864	6,216	7,434	4,002	60,562	25,266
Subprograma Bécate	7,354	3,728	11,732	7,586	6,736	4,568	7,451	5,803	6,775	2,059	40,048	23,744
Capacitación Mixta	360	194	420	261	242	173	358	252	626	371	2,006	1,052
Capacitación en la Práctica Laboral	3,444	2,186	9,305	6,109	6,376	4,358	6,708	5,190	4,254	2,974	30,087	19,553
Capacitación Productiva	1,341	902	1,522	1,107	38	25	0	0	0	0	2,901	2,034
Vales de Capacitación	2,209	446	380	36	80	12	0	0	1,815	218	4,484	671
Capacitación para el Autoempleo	0	0	105	73	0	0	0	0	80	64	185	73
Compensación a la Ocupación Temporal	n.o	n.o	n.o	n.o	n.o	n.o	385	361	0	0	385	361
Subprograma Fomento al Autoempleo	265	265	234	234	175	175	413	413	375	375	1,522	1,522
Subprograma Empleo Formal	6,359	0	10,220	0	0	0	0	0	0	0	16,579	0
Subprograma Movilidad Laboral Interna	4	0	65	0	45	0	29	0	73	0	216	0
Subprograma Repatriados	157	0	890	0	235	0	704	0	211	0	2,197	0
CAPACITES	5,120	3,078	4,657	2,215	4,951	2,856	9,145	7,407	9,344	7,095	33,268	21,449
SCAPAT	5,120	3,078	4,657	2,215	4,951	2,856	5,285	3,547	4,422	2,433	24,435	13,266
Capacitación para el Autoempleo	4,345	2,662	3,416	2,004	4,001	2,761	4,243	3,382	2,352	1,835	18,357	12,256
Consolidación de iniciativas de Empleo	775	416	340	0	430	58	862	21	836	123	3,243	602
Vales de Capacitación	0	0	901	211	520	37	180	144	1,014	255	2,615	408
Capacitación a la Inclusión Socio-Laboral	0	0	0	0	0	0	0	0	220	220	220	0
SFA	0	0	0	0	0	0	48	48	60	60	108	108
Programa Compensación a la Ocup. Temp. (SCOT)	0	0	0	0	0	0	3,860	3,860	4,865	4,602	8,725	8,075

Fuente: Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo Web (SISNEW), Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo Web (SISPAEW), Sistema de Información de Ferias de Empleo Web (SIFEW), cifras al cierre del ejercicio 2011.

Lo anterior nos permite inferir que deben potenciarse las oportunidades laborales para este sector, ya que prácticamente representa más de la mitad de la población atendida en el período antes señalado.

**Cuadro 17. Población Desempleada que acudió al Servicio de Bolsa de Trabajo del SNEDF
Enero a Diciembre de 2011**

RANGO EDAD	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL
14 - 19	1,670	1,372	3,042
20 - 24	3,939	2,941	6,880
25 - 29	2,642	2,177	4,819
30 - 34	1,918	1,506	3,424
35 - 39	1,749	1,340	3,089
40 - 44	1,403	1,060	2,463
45 - 49	970	770	1,740
50 - 54	638	422	1,060
55 - 59	366	186	552
60 - 64	132	63	195
65 - 69	49	11	60
70 - 74	16	6	22
75 o más	15	5	20
TOTAL	15,507	11,859	27,366

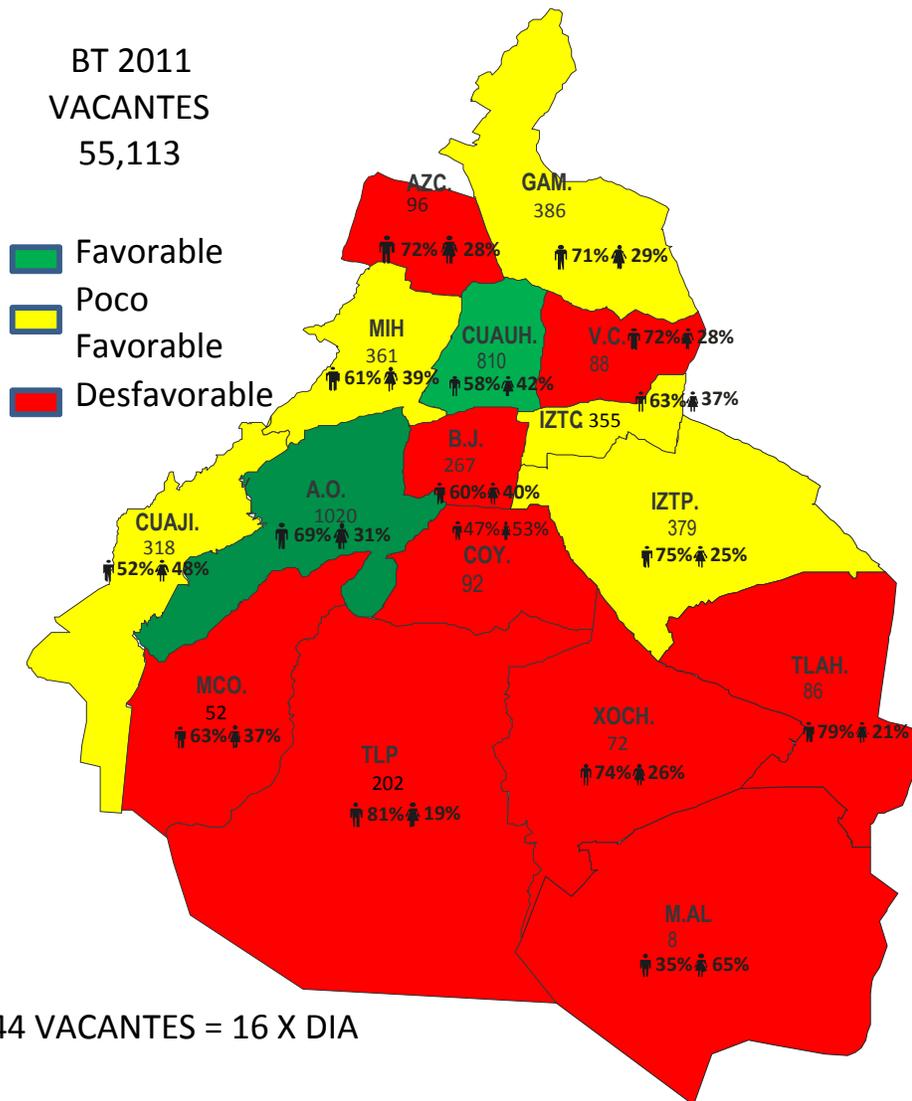
Fuente: Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo Web (SISNEW), cifras al cierre del ejercicio 2011.

En la gráfica 18 se puede observar el número de vacantes concertadas al mes por Unidad Delegacional, algunas como Álvaro Obregón y Cuauhtémoc ofertan al mes mil 20 y 810 vacantes a los buscadores de empleo que acuden a sus instalaciones. Otras como Xochimilco y Magdalena Contreras sólo pueden ofrecer 72 y 52 vacantes, respectivamente.

También se puede inferir que la potencialidad de mano de obra o de suficiencia laboral que se concentra en Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, que

representa el 47% del total de las vacantes laborales que se generan en el Distrito Federal, podría ser aprovechada por otras delegaciones vecinas a través de sus respectivas UDSE.

Gráfica 18.



Fuente: SISNEWEB 01/01/2011 al 12/12/2011

3.3.2 Perfil laboral de la población colocada a través de los programas sociales que opera la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo a través de la Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo en el 2011.

Durante 2011 se autorizaron mil 206 acciones a través del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y del Programa de Capacitación para el impulso de la Economía Social (CAPACITES), por medio de los cuales se gestionaron 16 mil 781 apoyos económicos a buscadores de empleo, quienes se inscribieron en alguno de los mencionados programas. De estos 14 mil 640 concluyeron satisfactoriamente su proceso. Del total de egresados sólo 11 mil 356 consiguió reincorporarse al mercado laboral con un empleo en la economía formal.

Con lo anterior se puede concluir que los subprogramas PAE y CAPACITES, operados por la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (SNEDF), tienen un 87.2% de eficiencia presupuestal, ya que de las 16 mil 781 personas que se inscribieron a los cursos de capacitación 2 mil 141, es decir sólo el 12.8%, desertaron del proceso.

Se registra un porcentaje de eficiencia en la colocación del 87.2%, lo anterior respecto a los beneficiarios egresados del PAE y del CAPACITES.

3.3.3 Población beneficiada

Gráfica 19.

Año	Población Desocupada Abierta (PDA)	Presupuesto	Atendidos	Colocados
2007	251,875	\$ 89,383,611.00	69148	17950
2008	241,004	\$131,940,282.00	97653	23182
2009	291,497	\$ 75,209,135.00	111633	15303
2010	299,041	\$ 65,569,834.00	71517	22359
2011	271,024	\$ 79,962,334.00	74154	22049
Promedio	270,888	\$ 88,413,039.20	84,821	20168.6

Fuente: Empleo y capacitación Distrito Federal.

3.3.3.1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Mediante el PAE se dio apoyo a 7 mil 434 buscadores de empleo, de los cuales el 63.9% de la población participante en los cursos de capacitación fueron mujeres y el 36.1% hombres. Con el BECATE se apoyaron a 6 mil 775 beneficiarios de los cuales el 65.9% fueron mujeres y el 34.1% hombres. La tasa de colocación registrada fue de 53.5%

A través del Fomento al Autoempleo se apoyaron a 378 emprendedores, de los cuales el 60.8% fueron mujeres y el 39.2% hombres. La tasa de colocación fue del 99.2%.

En Repatriados se otorgaron 211 apoyos de los cuales el 7.1% se brindó a mujeres y el 92.9% a hombres. La tasa de colocación registrada fue de 90.0%.

Movilidad Laboral Interna apoyó a 73 buscadores de empleo de los cuales el 52.1% fueron mujeres y el 47.9% hombres. La tasa de colocación registrada fue de 94.5%.

3.3.3.2 Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)

Cabe señalar que a través del CAPACITES se apoyó a 9 mil 344 buscadores de empleo, el 68.8% de la población participante en los cursos de capacitación fueron mujeres y el 31.2% hombres.

Mediante el Subprograma de Capacitación para el Trabajo (SCAPAT) se apoyaron a 4 mil 419 beneficiarios de los cuales el 74.2% fueron mujeres y el 25.8% hombres. La tasa de colocación fue del 55.1%.

A través del subprograma Fomento al Autoempleo (SFA) se apoyaron a 60 emprendedores, de los cuales el 66.7% fueron mujeres y el 33.3% hombres. La tasa de colocación fue del 100.0%.

En el subprograma de Compensación a la Ocupación Temporal (SCOT) se apoyaron a 4 mil 865 beneficiarios de los que 63.9% fueron mujeres y el 36.1% hombres. La tasa de colocación fue del 94.6%.

Por la importancia de este subprograma dentro del CAPACITES, ya que en 2011 representó el 52.1% de los recursos asignados por el Gobierno del Distrito Federal, a continuación se detalla el perfil de los solicitantes:

El 63.9% de la población participante fueron mujeres. Conforme al estado civil de las beneficiarias, el 33.0% declaró ser soltera, el 14.1% reportó ser casada y 8.1% se encontraba en unión libre.

De las beneficiarias que participaron en este subprograma, el 33.8% dijo tener estudios de secundaria, el 16.3% de primaria, el 14.1% de bachillerato y el 8.1% manifestó contar con estudios de licenciatura.

Cuadro 20. Segmentación de la población objetivo a partir de las características de la población atendida por el PAE y por la dinámica del mercado laboral.

Subprograma	Desocupados	Subocupados y ocupados que buscan cambiar de trabajo	Población Económicamente Inactiva	
			Disponible	No disponible
Bécate	Menores de 36 años con escolaridad hasta nivel medio superior		Que se incorporan a la población ocupada	Que se incorporan a la población ocupada
COT	Ocupados de 17 años y más que tienen seguridad social y pierden su empleo			
Fomento al Autoempleo	Mayores de 24 años con escolaridad hasta nivel medio superior		Que se incorpora por cuenta propia, tiene local y percibe ingresos	Que se incorpora por cuenta propia, tiene local y percibe ingresos

3.3.4 Seguro de Desempleo

Dentro de los programas sociales que opera la Secretaría de Trabajo del Distrito Federal para abatir los altos índices de desempleo que registra la Ciudad de México se encuentra el Seguro de Desempleo.

Los requisitos y procedimientos de acceso son:

A. Podrán ser beneficiados las trabajadoras y los trabajadores desempleados habitantes del Distrito Federal, mayores de 18 años.
B. Haber perdido su empleo a partir del 1º de enero de 2006 por causas ajenas a su voluntad.
C. Haber laborado previamente a la pérdida del empleo para una persona moral o física con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses.
D. No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa.
E. Ser demandante activo de empleo.
F. Una vez solicitado el Seguro de Desempleo suscribir carta compromiso donde se especifican las obligaciones que adquiere el beneficiario.
G. Declarar en la Carta Compromiso, bajo protesta de decir verdad, que se encuentra desempleado o desempleada.
H. Integrar y entregar de manera personal y directa la solicitud, carta compromiso y documentación requerida.

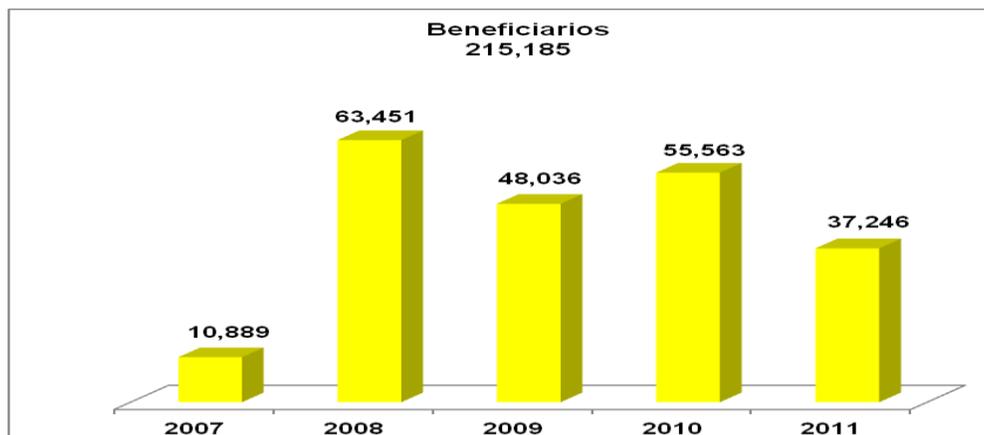
El Seguro de Desempleo comenzó a operar el 15 de octubre de 2007, posteriormente a partir del 8 de octubre de 2008 se convirtió en un derecho

universal, inédito y de vanguardia en el país, al promulgarse la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.

Este programa social registró de octubre de 2007 a septiembre de 2011 a 226 mil 723 personas, de las cuales 205 mil 563 perdieron su empleo en el Distrito Federal.

El Programa del Seguro de Desempleo ha apoyado a los desempleados en el sentido de dotarlos con elementos económicos para facilitarles la búsqueda y al mismo tiempo los vincula con oportunidades de trabajo.

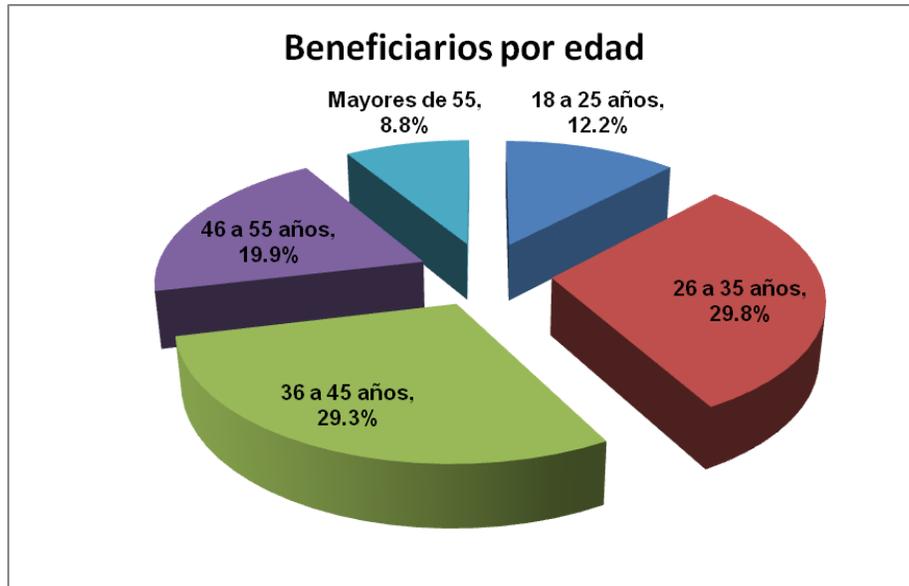
Gráfica 21.



Fuente: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2011.

En el período del 18 de septiembre de 2010 al 30 de septiembre de 2011 se beneficiaron 53 mil 933 personas desempleadas. El 55.0% fueron mujeres: el 12.2% tenían entre 18 y 25 años de edad; el 29.8% entre 26 y 35 años; el 29.2% entre 36 y 45; el 19.9% entre 46 y 55 años, y el 8.8% eran mayores de 55 años. El 45.3% tenía un nivel educativo básico, el 38.5% medio y el 15.5% superior.

Gráfica 22.



Fuente: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2011.

El derecho al seguro se ejerce a favor de los beneficiarios mediante la entrega de una cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, que actualmente es de mil 794 pesos 60 centavos, el apoyo se otorga hasta por 6 meses, por lo que perciben un total de 10 mil 767 pesos 60 centavos por ese período.

Este beneficio se completa con la vinculación a través de Bolsas de Trabajo, capacitación por la organización social y la constitución de proyectos productivos cooperativos o de otros modelos de economía solidaria. Opera mediante 30 módulos de atención ubicados en las 16 delegaciones.

El programa se enlaza con acciones de vinculación y colocación laboral a través del Servicio Nacional de Empleo, el Fomento Cooperativo, las Ferias de Empleo, por medio de los cuales se realizan convenios de colaboración con organismos de

los sectores privado (Antad, Canaco, Concamin, Canacintra y Amedirh, entre otras) y público para canalizar a los asegurados en plazas vacantes.

Con el Programa Seguro de Desempleo se avanza en la promoción de la revalorización del trabajo y el exacto cumplimiento de los derechos humanos, en el marco de una política laboral integral que reactiva el crecimiento, el desarrollo económico y el fomento del empleo digno y bien remunerado.

En esa tesitura el Seguro de Desempleo atendió en 2011¹¹² a 74 mil 532 beneficiarios, de los cuales 35 mil 179 corresponden a beneficiarios documentados en el año 2010 y 39 mil 356 a 2011 con una inversión de 500 millones 664 mil 686 pesos.

Con base en dichas cifras del año 2011, en la delegación Iztapalapa se registró el mayor índice de beneficiarios del Seguro de Desempleo, que representa el 11.9%; le sigue en segundo lugar Coyoacán con el 10.3% y en tercer lugar lo empatan la Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza con el 9.7%.

Para el resto de las delegaciones el porcentaje es: 6.7%, Álvaro Obregón; 6.3%; Cuauhtémoc; 6.1%, Tlalpan; 5.9%, Iztacalco; 4.9%, Miguel Hidalgo; 4.6%, Milpa Alta; 4.0, Tláhuac; 3.7%, Xochimilco; 3.3%, Azcapotzalco; 2.8%, Benito Juárez; 2.3%, Magdalena Contreras y el 1.8%, Cuajimalpa.

¹¹² Gobierno del Distrito Federal, Seguro de Desempleo, *Informe de Cuenta Pública 2011* [en línea] , 284 pp, México, dirección URL; http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_xxvi_cuenta_publica_styfe [consulta 30 de agosto de 2011], p. 66

CONCLUSIONES

El impacto de los programas por desempleo

Al inicio del presente trabajo me propuse como objeto de análisis conocer el impacto que causan los programas sociales de apoyo por desempleo en la Ciudad de México y la forma cómo se manifestó el proceso de búsqueda de empleo en la entidad en el año 2011.

En mi afán por conocer la magnitud del cambio generado por los programas sociales en el Distrito Federal en el problema del desempleo y los efectos positivos o negativos, de corto y mediano plazo, y sus vínculos directos, encontré que:

Al hablar de los impactos de los programas sociales tenemos que recordar la definición de proyecto social, que caracteriza y sitúa la idea, entendido como “la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema.”¹¹³

Que un programa social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

En esa misma tesitura, la definición de política social como un conjunto de proyectos nos da las orientaciones sobre qué problemas sociales se deben priorizar en la Política Social y define las principales vías o límites para la intervención que esta política plantea.

En esta tesitura, se puede concluir que los programas sociales por desempleo en la Ciudad de México, son resultado de una política social que busca hacer frente a un problema que genera disfuncionalidad en el mercado laboral.

¹¹³ Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, *Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales*, [en línea] Chile, CEPAL División de desarrollo social, Dirección URL; <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/paginas/8/15448/P15448.xml&xml=/dds/tpl/p18f.xml&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>, [consulta 30 de agosto de 2012] p. 2

Entendiendo el problema como la carencia o déficit de empleo existentes en la poblacional desempleada y constituye una brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad.

En esta tesis, podemos decir que existe una adecuada congruencia entre las actividades descritas en la política social, plasmada en el Programa General de Desarrollo Social 2007-2012 del Gobierno del Distrito Federal, las acciones del Programa Sectorial de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2010-2012 de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y los programas sociales específicos, puesto que están alineados por objetivos comunes.

En efecto, como instrumento rector de las políticas públicas en la Ciudad de México, el Programa General de Desarrollo Social 2007-2012 ubica la desigualdad en la distribución del ingreso como uno de los problemas centrales de la entidad, por ello su objetivo general es:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México.

Entre los Objetivos Específicos el programa señala en materia de protección y fomento del empleo:

“Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria. La Ciudad de México se ha de distinguir por ser justa y equitativa, por tener un gobierno que busca constantemente mejorar las condiciones de vida de sus

habitantes. El sello del Distrito Federal ha de ser una dinámica de prosperidad, que difunde sus beneficios por el conjunto de la sociedad”.¹¹⁴

A mayor detalle, los objetivos en materia de empleo se hacen explícitos en dos propósitos del Programa Sectorial de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2010-2012,¹¹⁵ correspondientes a dos objetivos estratégicos: fomentar el empleo y apoyar a desempleados y otorgar una protección económica básica a desempleados con el Seguro de Desempleo y Fomentar el cooperativismo y otras formas de economía solidaria.

En ese sentido los procesos operativos están actualizados con los instrumentos jurídicos aplicables y existe coherencia entre las políticas y los programas en cuanto a su diseño.

No obstante, considerando que por mandato constitucional al Distrito Federal se le impide crear normas en materia de trabajo, las leyes provistas por la ALDF relacionadas con la STyFE del GDF se han abocado a reglamentar algunos programas, como el de Capacitación y el Seguro del Desempleo.

Los programas generales y sectoriales intentan revertir de alguna manera los problemas que ocasionan estos impedimentos jurídico-legislativos, pero carecen de la contundencia de las leyes de carácter federal, problema importante si se intenta que el gobierno local cumpla con los objetivos propuestos.

Sería necesario, en tanto esta situación jurídica no cambie, que algunos aspectos normativos sean considerados en los temas en los que el Distrito Federal puede hacerlo, como los de protección a niños, mujeres, adultos mayores y discapacitados, principalmente, fortaleciendo el respeto de sus derechos humanos.

¹¹⁴ “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de noviembre de 2007, p. 12.

¹¹⁵ “Programa Sectorial de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2010-2012”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de enero de 2011, p. 3.

En esa tesitura, es claro que en la búsqueda del bienestar social, los programas sociales son operados como válvula de escape ante la incapacidad del mercado para cubrir la carencia de empleos en el Distrito Federal y con ello resolver el problema del desempleo.

Esto es debido a que al otorgar apoyos económicos a la población, se realizan transferencias económicas, con lo cual se incentiva el consumo, pero no hay una política económica que genere la inversión suficiente para producir los empleos necesarios en cantidad y calidad para resolver el problema.

Es importante recordar aquí, que las políticas económicas en este sentido son facultad del orden federal.

Sin embargo, es indispensable crear sistemas mixtos que combinen políticas de corte liberal y políticas que atiendan el bienestar de la población.

Es decir, “se requiere elaborar una reorientación ideológica para sentar las bases de un Estado de bienestar, por medio del cual se establezca una nueva relación entre la sociedad y las condiciones que brinda el mercado laboral. Esta reestructuración contempla como principal premisa la construcción de políticas sociales que modifiquen la intervención estatal, más que su intensidad”.¹¹⁶

Esa participación se da a través de programas sociales, los cuales deben ser revisados a la luz de todos los factores que intervienen en el proceso para constatar que resuelvan el problema para el que fueron creados.

En el caso del desempleo los programas sociales funcionan cuando hay un vínculo con el mercado laboral, si este nexo no existe sólo se convierten en una mera transferencia económica.

Pese a que no hay generación de empleos a, se fomenta el consumo y se activa el ciclo económico. El problema es que el tipo de desempleo que se atiende es friccional, porque en términos reales no se crean empleos, lo que se hace es

¹¹⁶ Karla Valverde Viesca, “Más allá...”, p. 213.

ocupar los que hay, se ajustan los empleos existentes con la mano de obra disponible.

Es importante destacar que el hecho de incrementar el espectro de operación de los programas sociales, no fomenta la inversión en los sectores productivos de la economía, únicos capaces de generar una condición de bienestar social entre la población. Se requiere, primero, una reforma constitucional para dotar al Distrito Federal de facultades para intervenir en temas de política económica.

Por otra parte, según la teoría keynesiana, aumentar los programas ayudaría a incentivar el consumo y con ello la demanda de productos, pero no crecería la inversión productiva.

Estimación del impacto del PAE en el DF.

Año	Población Desocupada Abierta (PDA)	Presupuesto	Atendidos	Colocados	Costo de Atención	Costo de Colocación	Cobertura de Atención /PDA	Cobertura de Colocación /PDA
2007	251,875	\$ 89,383,611.00	69148	17950	\$ 1,292.64	\$ 4,979.59	27.45330025	7.12655087
2008	241,004	\$131,940,282.00	97653	23182	\$ 1,351.11	\$ 5,691.50	40.51924449	9.61892749
2009	291,497	\$ 75,209,135.00	111633	15303	\$ 673.72	\$ 4,914.67	38.29644902	5.24979674
2010	299,041	\$ 65,569,834.00	71517	22359	\$ 916.84	\$ 2,932.59	23.91544972	7.47690116
2011	271,024	\$ 79,962,334.00	74154	22049	\$ 1,078.33	\$ 3,626.57	27.36067655	8.13544188
Promedio	270,888	\$ 88,413,039.20	84,821	20168.6	\$ 1,062.53	\$ 4,428.98	31.50902401	7.52152363

Fuente: Estimación propia a partir de INEGI y Revista *Empleo y capacitación DF*.

El impacto real de los programas en la búsqueda por encontrar una solución al problema del desempleo impactó un 8.13% en 2011, y es en esa proporción que se logra ajustar positivamente el mercado laboral.

Es decir, esto representa la solución del problema en un porcentaje de 8.13 % en términos de colocación en un empleo, con una inversión de 79 millones 962 mil 334 pesos, cabe aclarar que esta estrategia resuelve el desempleo friccional, pero no el estructural.

Esto sucede porque se hace una inversión promedio por persona colocada en 2011 de 3 mil 626 pesos, para disminuir el problema de disfuncionalidad del mercado laboral.

Ahora bien, hacer funcional el mercado laboral no garantiza empleo para todos los desempleados, por que se

No obstante, es necesario considerar que “la política y la economía no van nunca separadas, debemos de esto derivar que ahí donde el Estado ha adoptado formas democráticas, la economía es también democrática”.¹¹⁷

Los únicos capaces de generar una condición de bienestar social entre la población son los programas sociales, pero sin la inversión del capital para generar empleo no se puede resolver el problema de fondo.

Sin embargo, mantener ambas políticas para que funcionen juntas y promover la inversión y al mismo tiempo el consumo (como lo propone Keynes) sólo puede ser posible combinando políticas económicas con políticas sociales.

Recapitulando, sólo la adecuada compatibilización de las políticas económicas y las sociales puede permitir que en la ciudad se generen las condiciones para fortalecer la argamasa social que da sentido de pertenencia a una comunidad. Y que es precondition para que la inversión de capitales se mantenga y no busque otros destinos.

En este contexto los programas sociales por desempleo ayudan a fortalecer esa argamasa social en la Ciudad de México.

Vale la pena señalar, además, que con la participación de los tres órdenes de gobierno en estos programas se pueden generar mejores resultados, si entre todos buscan áreas de oportunidad.

¹¹⁷ Jorge Márquez Muñoz, “La Globalización Económica”, *Democracia y globalización diferentes enfoques*, México, UNAM, FCPYS/Porrúa, Serie: Las Ciencias Sociales, 2011, primera edición, p. 27

La operación de los programas activos y pasivos

Otro aspecto que me propuse al inicio de esta investigación fue describir las dificultades o desajustes que presenta el mercado laboral en la Ciudad de México y el papel de los programas sociales por desempleo en el mercado.

En ese sentido es conveniente recordar la diferencia entre políticas activas y pasivas de empleo:¹¹⁸

Políticas activas: son las que generan puestos de trabajo productivos. Ya sea por intermediación, capacitación de la fuerza de trabajo, creación directa o indirecta de empleos.

Políticas pasivas: fueron creadas para enfrentar situaciones de extrema pobreza y desempleo. Entre ellas figuran el seguro de desempleo, esquemas de retiro anticipado y los fondos individuales de compensación por desempleo.

En esa lógica es importante destacar que el GDF opera estrategias que se pueden dividir en políticas activas y pasivas de empleo,¹¹⁹ el caso más claro de estas últimas es el Programa del Seguro de Desempleo.

Como puede verse, los programas activos que reciben más recursos son de diseño federal, mientras que el Seguro de Desempleo tiene reglas que elaboró el GDF. Ambos programas (activos federales y pasivos locales) absorben casi 90 % del presupuesto total de la secretaría.

Esta discrepancia en el diseño de los programas (activos federales y pasivos locales) plantea de inicio un problema de coordinación efectiva que incide en su

¹¹⁸ Norma Samaniego, Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, CEPAL, 2002. Panorama social de América Latina, Situación laboral y políticas de empleo en América Latina, CEPAL, 2002-2003, p.

¹¹⁹ Los Servicios Públicos de Empleo y las prestaciones por desempleo han mantenido una relación muy estrecha. Los sistemas de prestaciones por desempleo son el elemento pasivo de las políticas del mercado de trabajo y su objetivo principal es la asistencia económica a los desempleados. Por el contrario, las políticas activas como la intermediación y los programas de ajuste del mercado de trabajo pretenden reintegrar o recontratar a los desempleados. Véase P. Tuy, E. Hansen y D. Price, "El Servicio Público de Empleo en un mercado de trabajo cambiante", *Informes OIT, Madrid, 2001, p. 143.*

diseño e implementación y en la eficacia del seguro para motivar la reinserción laboral del beneficiario.

Dentro de las acciones que opera el GDF se encuentran las de Vinculación Laboral, que pese a no otorgar apoyo económico a la población desempleada, buscan propiciar la redistribución de la mano de obra, cumpliendo así con el objetivo de mejorar la información y articulación del mercado laboral, para generar una mayor vinculación entre oferentes y demandantes de empleo.

Una particularidad de la entidad es la inequitativa distribución geográfica de oferta de fuentes de trabajo, porque hay delegaciones políticas donde se desarrolla una economía regional no autosuficiente y poco dispuesta a la apertura comercial como Tláhuac, Milpa Alta y Magdalena Contreras.

Esto debido al temor de que la entrada de otras empresas pudiera desaparecer las locales, generadoras de pocas fuentes de empleo nuevas.

Existen otras delegaciones donde la mano de obra desempleada no coincide con las necesidades que demandan el sector empresarial y viceversa.

En esa tesitura, la principal función de los Servicios de Vinculación Laboral es la redistribución de la mano de obra, a través de servir de conector entre la población desempleada y los requerimientos del sector productivo.

La realidad del mercado laboral (iniciativa privada) apremia la necesidad de legislar en esta materia, tanto a nivel federal como local, para que se le otorgue al Gobierno del Distrito Federal la facultad de implementar políticas de ajuste de mercado laboral en la entidad y en las delegaciones, que favorezcan a la población desempleada.

Por otra parte tenemos el elemento pasivo de las políticas por desempleo en la Ciudad, el Seguro de Desempleo. Es necesario precisar que, los seguros de

desempleo por definición son “un programa gubernamental que aumenta el desempleo friccional, sin que ese sea su objetivo principal.”¹²⁰

En efecto, debido a que el apoyo que se les da cesa al encontrar un trabajo, el empeño en la búsqueda de un nuevo empleo disminuye considerablemente y, en contraste, aumenta el tiempo que los trabajadores invierten en buscar empleos acordes con sus gustos y habilidades.

Aunque el Seguro de Desempleo reduce el esfuerzo en la búsqueda de empleo y aumenta el desempleo friccional, no podemos concluir que el programa es malo, ya que cumple con su objetivo primordial que es disminuir la incertidumbre por la pérdida de empleo, considerado así, como una protección parcial.

Este seguro también es operado por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. Es una política que no busca una vinculación del sector productivo ya que no logra la reinserción de la población desempleada que se ve beneficiada por medio del programa, exclusivamente transfiere un recurso financiero con el objeto de propiciar el consumo mínimo dentro de la economía.

Los programas sociales cuya particularidad es sólo transferir recursos tienen como destino la desaparición, porque no existe presupuesto gubernamental que logre subsidiarlo, por lo que es importante no perder de vista la recuperación del capital humano mediante la reincorporación de la mano de obra al mercado laboral.

De lo anterior se puede concluir, para efectos de la evaluación del Seguro de Desempleo, que el seguro es congruente con el marco legal: el Artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo. También coincide con los objetivos planteados en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012.

Asimismo, de acuerdo a los lineamientos señalados por la OIT puede considerarse que es un seguro de desempleo que cumple con las características fundamentales que son: es una prestación monetaria, se otorga al trabajador desempleado, tiene carácter temporal y su fin es protegerlo mientras se encuentra desempleado.

¹²⁰ Gregory Mankiw N., *op. cit.*, p. 625.

Vale la pena señalar que, el seguro otorga un apoyo correspondiente a un salario mínimo, cantidad que difícilmente puede considerarse suficiente para el sostenimiento de la familia si el trabajador beneficiado es el único receptor de ingresos.

De acuerdo al diagnóstico presentado por las autoridades, la creación del seguro obedeció a un empeoramiento de la situación laboral medido por la tasa de desocupación. Es decir el objetivo del gobierno local no fue resolver el problema estructural del desempleo en la Ciudad, sino enfrentar su empeoramiento o deterioro.

De inicio, no buscó la intención de ser un programa universal, sino focalizado a los trabajadores que habían perdido su empleo en los últimos meses. No se planteó como un instrumento para disminuir el desempleo, sino para contener su crecimiento o, si se quiere, para atenuar sus efectos propiciando la reinserción de los trabajadores al mercado laboral.

En estas condiciones es muy importante que el Seguro de Desempleo sirva para elevar esta tasa de recolocación de los trabajadores desempleados. Y para ello se deben resolver los problemas derivados de las diferencias en su diseño e implementación de los programas activos y pasivos que tiene a su cargo la STyFE del GDF.

Asimismo, se debe revisar la coordinación interinstitucional con otras instancias administrativas de la propia STyFE y sus programas activos, en concreto con la Dirección General de Empleo y la de Cooperativas. Sin embargo, esta área de vinculación laboral corre el riesgo de duplicar funciones con otras áreas de la STyPS y cuenta con un personal muy reducido para atender a los más de 39 mil beneficiarios actuales del seguro y las más de 80 mil atenciones por año de la DGECyFC.

Los Programas de Capacitación

Una premisa más que me propuse describir fue la operación de los programas sociales por desempleo, considerando que otro de los objetivos de la política era apoyar la capacitación de los desempleados para favorecer la inserción laboral y la adaptación de la mano de obra a los cambios, la productividad y la competitividad.

En este sentido, concluyo que los programas sociales de capacitación operados por el Gobierno del Distrito Federal han logrado cubrir sus principales objetivos debido a que:

- Brindan calificación a la población que sufre de desempleo o subempleo por medio de cursos de capacitación orientados a la inserción al mercado laboral, y mediante la capacitación proveen de habilidades a los individuos que tienen interés en llevar a cabo actividades productivas por su propia cuenta.
- Apoyan a los empleadores que se vincularon con la estrategia Bécate (Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral) debido a que otorgan la capacitación específicamente requerida por ellos a individuos que pudieran responder a sus necesidades de mano de obra.
- Mediante la integración de la población a cursos de capacitación se incrementa la calificación de la mano de obra y se impulsa a los individuos para su reinserción en un empleo digno dentro del mercado laboral.

En general, la mayor parte de los individuos capacitados logran encontrar o mantener un empleo, por lo que la estrategia es eficiente respecto a la mejora en la empleabilidad. De acuerdo con los resultados econométricos, los individuos que fueron apoyados por Bécate tienen un 25% más de probabilidad de obtener empleo. El 75.8% de los participantes en la estrategia reportó haber mantenido el mismo empleo durante el período.

Respecto a los aspectos operativos, el análisis realizado indica que la estrategia es pertinente ya que permite cumplir con la visión de la CGE y del SNE, no sólo de vincular a la oferta y demanda de empleo, sino a través de la capacitación, incrementar la empleabilidad de la población a quien está dirigida.

Las modalidades de Bécate que tienen mejores resultados en cuanto a la empleabilidad y en los ingresos de los beneficiarios son aquellas que tienen un vínculo claro entre empleadores y trabajadores, es decir Capacitación Mixta (59% de colocación) y Capacitación en la Practica Laboral (69% de colocación), porque se garantiza la colocación de la mayoría de ellos en un empleo.

Esto es posible porque son las empresas las que directamente participan en el diseño de los programas de capacitación y en algunos casos en el reclutamiento de los participantes en los cursos.

Además que se establecen barreras mínimas de salario, para garantizar la permanencia en el empleo.

Aun cuando el grado de compromiso de los funcionarios con relación al PAE y sus estrategias es elevado, es importante apoyar a las delegaciones para que refuercen los aspectos relacionados con los recursos humanos y materiales que garanticen una mejor atención a la población objetivo, así como para el control y seguimiento que demanda la propia estrategia.

Sin embargo, parece incomprensible que la Capacitación para el Autoempleo haya perdido vigor como medio para aliviar los problemas de empleo que enfrenta la ciudad, porque aun cuando la colocación es buena (78%) la permanencia en esa actividad productiva no se logra, esto debido a que, se brindan los conocimientos básicos para la elaboración de productos que ayuden al autoempleo, pero no se provee de las herramientas ni del capital necesario para iniciar con una actividad productiva por cuenta propia.

Además de que es cada vez más difícil iniciar un negocio formal y prácticamente una gran mayoría de los que se auto emplean lo hace en el sector informal.

La esfera del empleo

Otro de los objetivos que bosqueje en esta investigación, fue saber en qué medida las personas tienen acceso a la esfera económica del empleo, “si las oportunidades dentro de la esfera en estudio están abiertas o cerradas, y si los resultados evaluados en términos de ocupación” favorecen a todos los sectores de la población o “están sesgados a favor de ciertos grupos.”¹²¹

Lo que pudimos observar fue que el cumplimiento de la promesa de generar un marco equitativo para todos en el Distrito Federal se cumple debido a que las oportunidades están ahí y son para todos, puesto que hay empleos, pero la población de la ciudad no las acepta y por esa razón el 30% de la población que se atiende en los Servicios de Vinculación Laboral, como las Ferias de Empleo, es del Estado de México.

Sin embargo, la forma como se expresa ese marco genera que ciertos grupos no tengan acceso a la esfera económica del empleo en la medida que debieran. Es decir, las oportunidades dentro de la esfera en estudio están abiertas, pero son mal pagadas porque la gran mayoría de las vacantes que se ofertan están dirigidas a niveles operarios, que requieren perfiles con nivel de educación básica y media básica.

Por el contrario, las oportunidades están cerradas para la población de nivel medio superior y superior, que representan en su conjunto alrededor del 62% de la población en búsqueda de empleo y que son fundamentalmente jóvenes.

Así pues, los resultados evaluados en términos de ocupación no favorecen a todos los sectores de la población de la ciudad. Están sesgados a favor de ciertos grupos con bajos niveles de escolaridad. En esa dinámica, en los resultados de los programas hay un beneficio claro en los jóvenes, lo que implica un acierto en la estrategia con respecto a la atención a grupos vulnerables. Desde la perspectiva de empleo se considera a este grupo como vulnerable ya que es uno de los de mayor tasa de desempleo.

¹²¹ David Held, *op cit.*, p. 216.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA 2012-2008

- Antiga Trujillo, Nedelia, *La investigación y las metodologías de la ciencia*, México, 2012, edición de la autora.
- Cabrero, Enrique, coordinador, *Administración pública*, México. Ed. Siglo XXI, 2010, primera edición.
- Calva, José Luis, coordinador, *Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar*, México, Juan Pablos editor, Consejo Nacional de Universitarios, 2012.
- Pasquino, Gianfranco, *Nuevo curso de Ciencia Política*, México, FCE, 2011, primera edición en español.
- Pérez Fernández del Castillo y González Ulloa Aguirre Pablo Armando, *Democracia y globalización diferentes enfoques*, México, UNAM/FCPYS/Porrúa, Serie: Las Ciencias Sociales, 2011, primera edición.
- Schettino Yáñez, Macario, *Estructura Socioeconómica de México*, México, Pearson –Prentice Hall, 2008, primera edición
- Zamitiz Gamboa, Héctor, *Vilfredo Pareto realismo político y ciencia política*, México, UNAM/FCPYS/Gernika, 2008, primera edición.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aguilar, Luis, et. al., “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Política pública*, México, Siglo XXI y Escuela de Administración Pública del DF, Serie: Biblioteca básica de administración pública, 2010, primera edición, pp.

- Aguilar, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, Colección: Antologías de política pública, 1992, primera edición, pp.
- Barenstein, Jorge, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Webewriana, los administradores del sector público mexicano*, México, Ed. Centro de Investigación y Docencia económica a.c., 1982, segunda edición.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2006, séptima edición en español.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, CEPAL, Siglo XXI Editores, 1994
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 123, apartado A.
- Held, David, *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997, pp 197-262.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2008, segunda reimpresión, pp.
- Keynes, John Maynard, “Teoría Keynesiana de la ocupación (1976)”, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE., 2006 cuarta edición,
- Mankiw N., Gregory, *Principios de Economía*, México, CENGAGE Learning, 2009, quinta edición, pp
- Márquez Muñoz, Jorge, “La Globalización Económica”, *Democracia y globalización diferentes enfoques*, México, UNAM, FCPYS/Porrúa, Serie: Las Ciencias Sociales, 2011, primera edición, p. 17
- Muniain Gómez ,Jorge, *Encuentra empleo ya*, México, Mc Graw Hill, 2005

- Ochoa León, Sara María, “El Seguro de Desempleo en México y el mundo”, *Reporte Temático*, Núm. 3, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, julio 2005, p. 17.
- P. Tuy, E. Hansen y D. Price, “El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante”, *Informes OIT*, Madrid, 2001, p. 143.
- Rodríguez Caballero, Juan Carlos, *La economía laboral en la historia del pensamiento económico*, Universidad de Valladolid, Prentice Hall, 2003.
- Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, sexta reimpression.
- Velásquez, Mario, “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, núm. 99, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, enero 2010, pp.57.

HEMEROGRÁFICAS

- “Artículos”, revista *México, Realidades Laborales*, vol.1, núm. 2, Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo,
- “Glosario de términos de las reglas de operación”, *Programa de Apoyo al Empleo*, México, STPS, 2010.
- “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, con actualizaciones al 7 de febrero de 2007.
- “Programa general de desarrollo del Distrito Federal 2007-2012”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de noviembre de 2007.
- “Reglas de operación del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 9 de marzo de 2011.

- *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011.*
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre 2011.
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de enero de 2010.*
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 8 de octubre de 2008.*
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2011.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre de 2011.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
- INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010. INEGI.
- *Programa Sectorial, Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad, México, Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo, 2010-2012.*
- *Programa Sectorial, Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad, México, Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo, junio 2007.*
- Samaniego, Norma, “Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación”, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, 2002.
- Samaniego, Norma, “Situación laboral y políticas de empleo en América Latina”, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, 2002-2003.
- Sandri, Piergiorgio M., “La búsqueda de reducción de costes acelera la deslocalización hacia los países asiáticos”, revista *La Vanguardia*, FALTA NUMERO LUGAR DE EDICION, 2004, enero 25.
- Valverde Viesca, Karla, “América Latina y los problemas del desarrollo: reflexiones en torno a las propuestas de Amartya Sen”, *Revista venezolana*

de análisis de coyuntura, núm. 1, vol. VIII, Universidad Central de Venezuela, enero-junio, 2002, pp.

- Valverde Viesca, Karla, “Más allá del Estado de bienestar”, *Estudios políticos*, num. 15, México, UNAM/FCPyS, mayo-agosto, 1997, pp. 210.

DOCUMENTALES

- Escobar Toledo, Saúl (Consultor del EVALUADF), “Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal”, México, enero de 2010.

CIBERGRÁFICAS

- www.inegi.gob.mx Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta nacional de ocupación y Empleo.
- www.empleo.gob.mx Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo Web (SISNEW), cifras al cierre del ejercicio 2011.
- www.movilidadsocial.org La Movilidad Social en México, Fundación ESRU, Florencia Torche, La encuesta ESRU de movilidad social en México 2006 [en línea], México, Fundación ESRU, diciembre de 2006, dirección URL: <http://www.movilidadsocial.org/content/movilidad-educacion>, [consulta: 26 de mayo de 2012]
- http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_xxvi_cuenta_publica_styfe [consulta 30 de agosto de 2011] Gobierno del Distrito Federal, Informe de Cuenta Pública 2011, Seguro de Desempleo, [en línea] , México, 284 pp.
- <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/paginas/8/15448/P15448.xml&xsl=/dds/tpl/p18f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>, [consulta 30 de agosto de 2012]

Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez, *Manual formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales*, [en línea] Chile, CEPAL División de desarrollo social, pp. 169.

- http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/direccion_general_de_empleo_y_capacitacion [Consulta 12 de Marzo de 2012]. Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo, *Servicios*, Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal, [en línea], México.
- http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/direccion_general_de_empleo_y_capacitacion [Consulta 12 de Marzo de 2012]. Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo, *Servicios*, Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal, [en línea], México.

ENTREVISTAS

- Lic. Angélica María Rebollo Quintana, Líder Coordinadora de Servicios de Capacitación
- Lic. Luis Salvador Acosta Figueroa, Coordinador de Capacitación.
- Lic. Beatriz Picazo Peche, prestadora de servicios profesionales en la Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo