

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

Programas de Apoyo a los Desempleados en México



Sergio Pochat Delón

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

spochat@stps.gob.mx

pochat_sergio@yahoo.com.mx

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Dr. Carlos Brambila

Diciembre de 2006

Tesis

RCE

.611183226

HD5708.2.M49

P63

2006

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	2
2. INTRODUCCIÓN	
El Programa de Apoyo al Empleo, como política pública orientada a atender los desequilibrios del mercado de trabajo en México.....	3
3. NOTA SOBRE LA METODOLOGÍA.....	5
4. MARCO TEÓRICO	
Definición de política pública.....	6
5. CAPÍTULO I	
La problemática del desempleo en México.....	7
6. CAPÍTULO II	
El Servicio Nacional de Empleo.....	13
7. CAPÍTULO III	
Programa de Apoyo al Empleo y sus componentes.....	18
8. CAPÍTULO IV	
Políticas públicas de empleo	
A. Marco institucional de las políticas de empleo.....	30
B. Alternativas de políticas públicas de empleo	
1. Políticas activas de mercado de trabajo y acciones para atraer nuevos empleos	31
2. Programas de intermediación laboral.....	35
C. Recomendaciones de política para incrementar el empleo.....	37
9. CONCLUSIONES.....	38
10. BIBLIOGRAFÍA.....	40

RESUMEN EJECUTIVO

La situación actual del mercado de trabajo en México resulta de un patrón de lento crecimiento y baja inversión durante las últimas dos décadas que generó un ritmo de generación de empleos de calidad insuficiente en relación al rápido crecimiento de la oferta de trabajo. Esta brecha entre oferta y demanda fue cubierta por la expansión de empleos precarios, de baja productividad y sin acceso a la seguridad social.

Para coadyuvar en la ejecución de estrategias y al logro de los objetivos planteados en el PND, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) opera, en coordinación con los gobiernos de los estados, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) en el marco del cual se instrumenta (a partir del año 2002) el Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

Lograr que esta política tenga un impacto sustantivo requiere no sólo reorientarla hacia la promoción de empleos de calidad, sino también aumentar su cobertura. En ese sentido, se considera necesario aumentar significativamente el presupuesto federal de los programas PROBECAT/BECATE, lo que permitiría insertar una masa crítica de buscadores de trabajo en capacitación en planta e incrementar los niveles de competencia de un número significativo de trabajadores en puestos de trabajo.

En adición a lo anterior, sería conveniente introducir una nueva modalidad para atraer nuevas inversiones ofreciéndoles las becas de capacitación en planta, condicionadas a que las nuevas empresas absorban trabajadores de la localidad y ofrezcan empleos de mayor nivel de desempeño medido en términos de que su oferta salarial es superior al promedio relevante del salario medio de cotización al IMSS.

Por otro lado, es indispensable mejorar la calidad de las vacantes que actualmente captan los SNE y mejorar su presencia en las empresas más productivas para abrir espacios de empleo de mayor calidad a la población que atiende.

Por último, derivado de la viabilidad de las alternativas presentadas, se recomienda, principalmente, buscar un incremento del presupuesto federal a los programas PROBECAT/BECATE, considerando que el país tiene una larga experiencia en la implementación de políticas activas de mercado, las cuales pueden funcionar como un instrumento poderoso para orientar las inversiones de las empresas hacia la innovación tecnológica y el desarrollo de procesos de alto desempeño.

INTRODUCCIÓN

El Programa de Apoyo al Empleo, como política pública orientada a atender los desequilibrios del mercado de trabajo en México

El mercado de trabajo mexicano es una imagen en contrastes; en él conviven empleos en unidades productivas modernas y de alta productividad vinculadas al mercado mundial con un vasto y heterogéneo universo de informalidad y precariedad laboral. Su capacidad de absorber fuerza de trabajo ha permitido sostener muy bajos niveles de desempleo en un contexto de rápido crecimiento de la oferta laboral. Notablemente, esta capacidad se ha mantenido aún en tiempos de alta volatilidad macroeconómica. El vicio de esta virtud, sin embargo, ha sido el creciente deterioro de la calidad de los empleos, manifestado en una muy lenta evolución de la productividad, el aumento de la precariedad laboral y una reducción en el acceso de la población a las protecciones de la seguridad social.

La desaceleración del crecimiento a principios de la presente década no hizo más que agravar las consecuencias de esta dinámica que ahora se traduce en una continua y progresiva destrucción de empleos formales urbanos. Esto resultó en una corrosión sin precedentes de las bases del empleo formal en el país.

El síntoma visible de ese deterioro ha sido el aumento en el número de empleos asalariados precarios en la informalidad. Estos empleos se caracterizan por deficientes condiciones de trabajo y por falta de acceso a insumos complementarios, lo que resulta en muy baja productividad.

En México, el vertiginoso cambio en la demanda laboral y la profundidad de la crisis económica de mediados de los noventa produjo un considerable aumento en la cantidad y variedad de PMT. Esto determinó que muchas de ellas se lleven a cabo bajo marcos institucionales que no son los más adecuados y que limitan su eficiencia.

El Gobierno ha puesto en marcha programas eficientes desde el punto de vista de la teoría económica y de gran efectividad para atender las necesidades de los sectores de la población que viven en las condiciones más precarias. En todo caso, parece clave institucionalizar al SNE y darle mayor relevancia a los programas que, al interior del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), han funcionado bien y cuentan con evidencias sólidas de su impacto, para que el programa no dependa de vaivenes políticos coyunturales.

A partir de 2002, el Gobierno Federal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) inicia un instrumento de política activa denominado, Programa de Apoyo al Empleo, cuyos subprogramas, junto con los servicios de intermediación laboral, constituyen el andamiaje de que dispone el SNE para atender el mercado laboral, coadyuvar a reducir los índices de pobreza y proveer instrumentos más eficientes de manejo de riesgo.

Otros estudios realizados a nivel nacional revelan una desigualdad en el acceso a los servicios, tanto de capacitación como de información¹. Esto se debe principalmente al hecho de que los pobres están empleados mayormente en el sector informal, donde las empresas no proveen capacitación alguna.

Es importante mencionar, que los programas que ofrece el SNE, son mayoritariamente de acceso abierto (no restringido) a toda la población de 16 años o más. Esto determina que en muchos casos se deberá hacer hincapié en el proceso de reclutamiento (con mayor incidencia en los sectores precarios) más que en el rediseño de los programas.

El relativo éxito del PAE y los servicios de intermediación revelan que la institucionalización del SNE tendría efectos positivos sobre el funcionamiento del mercado laboral mexicano.

Asimismo, la ampliación del alcance de estos programas requiere mayores recursos. El financiamiento de los programas a partir del presupuesto debe estar ligado al desarrollo de impuestos generales y en ningún caso trasladar el financiamiento de los mismos a los trabajadores participantes.

A manera de conclusión previa:

Dada la importancia de estas PMT para contrarrestar y aliviar los efectos del ciclo económico, se debe por un lado fortalecer el SNE, consolidándolo como política pública eficiente del empleo y por otro, crear mecanismos que permitan la transferencia de recursos a través del tiempo y entre programas, con el propósito de utilizar los recursos en el momento más conveniente y de la manera más efectiva. Adicionalmente, los recursos de origen privado constituyen una fuente complementaria que debe ser utilizada en mayor medida.

¹ Grupo Economistas y Asociados (GEA), 2004.

Nota sobre metodología

El método usado para el estudio de los materiales de esta tesina es simple:

1. Orígenes y alcances del programa de apoyo al empleo, que estrategias funcionan, cuales no y por qué.
2. Revisar la focalización de los apoyos, como se dan estos, en que consisten, como seleccionas a las personas que reciben la beca, el procedimiento es el correcto, revisión de las reglas de operación del programa.
3. Análisis del costo-efectividad del programa, prueba de ácido para determinar la permanencia o no de cualquier política pública en el mundo.
4. Método deductivo, al tratar la fundamentación de la prioridad del empleo en nuestro país, en particular del Programa de Apoyo al Empleo, PAE.

Marco Teórico

Definición de política pública

²Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno en particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. (Plano et al, 1973:311).

La política es *una acción con sentido*, asimismo, por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de los gobernantes y las consecuencias de sus actos, se puede decir *que no es simplemente una decisión deliberada del actor gubernamental sino que es la gran decisión en la cúspide del estado*. El término política debe poder incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de dicha intención (Hecló, 1972:85).

Como definición, podemos decir que política es: “el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas” (Anderson, 1984: 3).

Concluyendo, las políticas públicas son proyectos de aceptación general, que gozan de la pretensión de ser justos, cuya aplicación depende mayoritariamente de los Órganos del Estado. Las políticas públicas de empleo se enfocan al fomento, conservación y promoción del empleo, y en mi opinión, debemos impulsar e influir para que esta política sea el eje de las políticas públicas que implemente el gobierno federal entrante, junto con ella debemos incrementar la competitividad, la productividad y la economía de nuestro país.

² Aguilar Villanueva, 1997.

CAPÍTULO I

La Problemática del Desempleo en México

La situación actual del mercado de trabajo en México resulta de un patrón de lento crecimiento y baja inversión durante las últimas dos décadas que generó un ritmo de generación de empleos de calidad insuficiente en relación al rápido crecimiento de la oferta de trabajo. Esta brecha entre oferta y demanda fue cubierta por la expansión de empleos precarios, de baja productividad y sin acceso a la seguridad social. Los déficits de competitividad de la fuerza de trabajo y la limitada generación de empleos de calidad generaron un círculo vicioso de baja disponibilidad de y baja demanda por trabajo calificado que no pudo ser roto por la debilidad institucional de las políticas públicas de educación y capacitación vocacional.

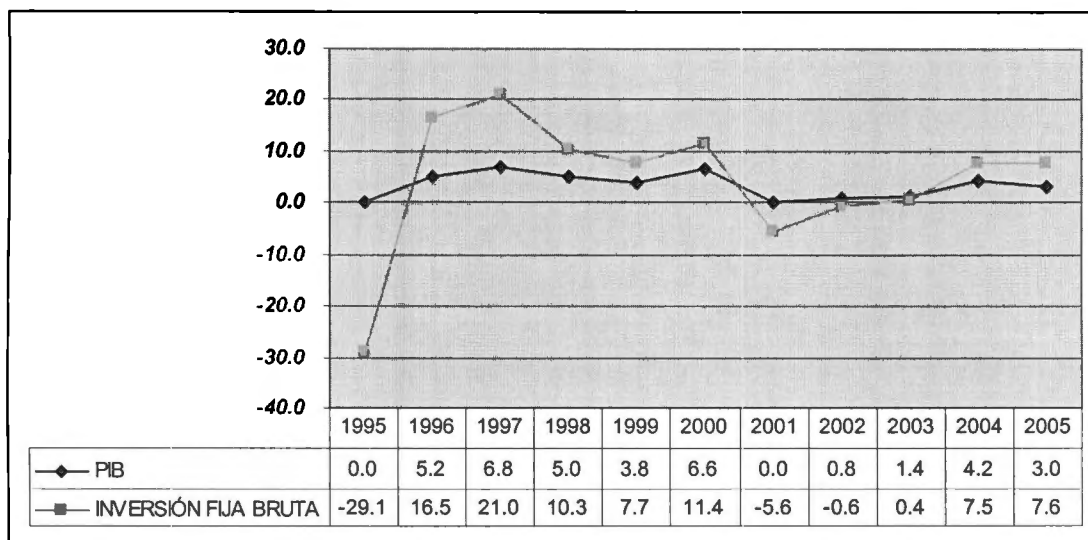
El mercado de trabajo mexicano es una imagen en contrastes; en él conviven empleos en unidades productivas modernas y de alta productividad vinculadas al mercado mundial con un vasto y heterogéneo universo de informalidad y precariedad laboral. Su capacidad de absorber fuerza de trabajo ha permitido sostener muy bajos niveles de desempleo en un contexto de rápido crecimiento de la oferta laboral. Notablemente, esta capacidad se ha mantenido aún en tiempos de alta volatilidad macroeconómica. El vicio de esta virtud, sin embargo, ha sido el creciente deterioro de la calidad de los empleos, manifestado en una muy lenta evolución de la productividad, el aumento de la precariedad laboral y una reducción en el acceso de la población a las protecciones de la seguridad social.

El funcionamiento del mercado de trabajo es el resultado de un complejo conjunto de factores donde la política laboral, y en general las políticas públicas, deben articular tendencias que vienen del pasado con los desafíos y oportunidades que la integración a la economía mundial genera al país. Las tendencias demográficas, que afectarán el tamaño de la fuerza laboral y su composición en las próximas décadas, son un dato al cual las políticas laborales deben adaptarse para aprovechar las oportunidades que ellas crean. En contraste, el contexto macroeconómico, la competitividad de las firmas frente a la apertura comercial, el clima de negocios, la calidad de las instituciones públicas y la regulación del mercado de trabajo son resultados directos de la acción de políticas públicas que determinan el número y la calidad de los empleos que la economía es capaz de generar.

Un factor que ha afectado decisivamente el funcionamiento del mercado de trabajo es la desaceleración del crecimiento (Ver gráfica 1) en la última década. México pasó de 6.8% en 1997 a 3.0% en el año 2005. Por otra parte, la Inversión Fija Bruta ha perdido peso en el periodo que se estudia, al presentar una tasa de crecimiento de de 21.0 en 1997 a 7.5 y 7.6 en los años 2004 y 2005 respectivamente. Sin una recuperación del crecimiento es poco lo que se puede hacer para mejorar la calidad del empleo.

Gráfica 1

**Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto y de la Inversión Fija Bruta
aprecios constantes de 1993**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La desaceleración del crecimiento a principios de la presente década no hizo más que agravar las consecuencias de esta dinámica que ahora se traduce en una continua y progresiva destrucción de empleos formales urbanos. Esto resultó en una corrosión sin precedentes de las bases del empleo formal en el país (Ver Tabla 1).

Tabla 1
Tasas de Empleo y Desempleo

INDICADORES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
*Tasas específicas de participación	56.9	56.0	55.7	54.5	54.5	54.0	55.6
12 a 19 Años	34.6	33.3	32.3	29.7	28.0	26.4	27.4
20 a 24 Años	64.0	62.8	62.2	60.8	60.5	60.0	60.6
25 a 34 Años	70.0	69.4	69.6	69.0	69.5	69.5	70.9
35 a 44 Años	72.0	70.8	71.1	71.0	71.8	71.7	73.5
45 Años y más	54.0	53.4	52.8	52.0	52.8	52.6	54.3
*Tasa de Desempleo Abierto Tradicional (TDAT)	2.3	1.8	1.6	1.7	1.9	2.1	2.5
*Tasa de Desempleo Abierto Alternativa (TDAA)	3.9	2.8	2.9	2.6	3.0	3.2	3.7
*Tasa de Presión Efectiva Económica (TPEE)	3.4	2.4	2.4	2.3	2.5	2.8	3.6
*Tasa de Presión Efectiva Preferencial (TPEP)	3.7	2.6	2.6	2.5	2.8	3.0	4.1
*Tasa de Presión General (TPRG)	4.9	3.3	3.3	3.1	3.3	3.7	5.1
*Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD1)	8.6	7.1	6.9	7.2	7.0	7.4	8.8
*Tasa de Ocupación Parcial por Razones de Mercado y Desocupación (TOPRMD)	5.3	4.2	4.0	3.8	4.4	4.7	5.9
*Tasa de Ocupación Parcial Menos de 35 Horas Semanales y Desocupación (TOPD2)	25.4	21.6	23.7	24.9	22.0	24.8	26.8
*Tasa de Ingresos Inferiores al Mínimo y Desocupación (TIID)	21.0	19.7	17.3	19.1	17.2	17.1	17.5
*Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO)	21.5	20.7	17.7	17.6	16.4	15.7	15.8
*Tasa de Ocupaciones Ambulantes (TOA)	2.6	2.7	2.7	3.0	3.2	3.6	3.8
*Tasa de Ocupación en el Sector No Estructurado (TOSNE)	25.9	25.4	25.3	25.6	26.3	26.7	26.9

Notas:

¹ Incluye a los trabajadores en Estados Unidos.

² Excluye a los iniciadores de un próximo trabajo.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Empleo 2004

Esta desaceleración del empleo formal no se ha reflejado en altos niveles de desempleo. De hecho, el desempleo en México es muy bajo y de muy corta duración comparado con el resto de la región³. El síntoma visible de ese deterioro ha sido el aumento en el número de empleos asalariados precarios en la informalidad. Estos empleos se caracterizan por deficientes condiciones de trabajo y por falta de acceso a insumos complementarios, lo que resulta en muy baja productividad.

Un problema asociado a esto ha sido una reducción importante en la fracción de la población con acceso a seguro médico y pensiones de la seguridad social (Ver tabla 2).

³ Bassi et al, 2006.

Tabla 2
Trabajadores asalariados con prestaciones sociales

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1991	66.2	62.5	73.6
1993	63.1	60.4	68.9
1995	60.1	57.0	66.4
1996	59.6	56.2	66.4
1997	58.4	56.2	62.6
1998	60.4	57.6	65.9
1999	59.7	57.0	65.1
2000	60.6	57.7	66.2
2001	61.2	58.0	67.4
2002	59.2	56.0	65.3
2003	58.8	55.5	65.1
2004	59.3	56.6	64.1

Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

La reducción de la inflación asociada al programa de estabilización macro adoptado a partir de 1995 cambió los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo frente a choques. En los ochenta, dentro de un marcado proceso inflacionario, la alta flexibilidad a la baja de los salarios del sector formal se puso en evidencia al perder el salario medio de cotización al IMSS un 50% de su valor entre 1982 y 1988 (IMSS). Esta flexibilidad del salario real permitió a las empresas abatir costos de producción y reducir despidos masivos durante las crisis. En contraste, entre 1996 y el 2004 los salarios de cotización al IMSS se mantuvieron estables en términos reales. En un contexto de reducida flexibilidad de los salarios reales la reducción del crecimiento tuvo que ser absorbida vía cambios en el empleo⁴.

Por otro lado, resulta importante mencionar que la creación de una economía competitiva, de alta productividad y salarios depende crucialmente de que exista un entorno político, social e institucional favorable al desarrollo del sector privado en un ambiente de libre competencia. La ausencia de un clima de negocios favorable a la iniciativa privada dificulta la inversión productiva y, por esa vía, atenta contra la creación de empleos de calidad.

Los déficits de inversión en infraestructura y servicios básicos, las dificultades de acceso al crédito (que afectan en particular a las pequeñas empresas) y un sistema regulatorio que aumenta los costos de operar en la formalidad son aspectos cruciales en

⁴ Ídem.

la conformación de un clima de negocios favorable a la generación de empleos de calidad.

La construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de comunicaciones, transporte y energía es un elemento crucial para crear externalidades que permitan reducir los costos de operación de las empresas y aumentar su productividad. *El déficit de infraestructura aumenta el costo de distribución, segmenta el mercado en regiones geográficas y restringe los encadenamientos productivos*⁵. Para mejorar la generación de empleo es necesario atacar la problemática de los altos costos del suministro de servicios básicos, comunicación telefónica, electricidad, agua y gas, eliminando las barreras reglamentarias que generan poder monopólico a los proveedores de esos servicios.

La escasez de crédito y las altas tasas de interés son un problema central para las empresas. En México tanto la disponibilidad de crédito como las tasas de interés podrían estar influenciadas por los requerimientos financieros del sector público que tienden a absorber gran parte de la capacidad financiera del mercado. Por ejemplo, *en el año 2002 los requerimientos financieros del sector público representaron el 57.2% del flujo de ahorro financiero y el saldo del papel gubernamental en el mercado de dinero representó el 90.4% del total. La magnitud de la captación recursos financieros por el sector público asegura rentas estables a la banca pero podría estar dejando menos espacio financiero para la inversión privada. Un dato comparativo relevante es la situación en Chile donde el crédito bancario otorgado al sector privado fue de casi 80% del PIB, versus México donde fue tan sólo 17%*⁶.

En lo que se refiere a la educación, *la expansión de la educación primaria en México se ha logrado en cierta medida a costa de la calidad de la enseñanza, en particular la que reciben los estratos más desfavorecidos*⁷.

*Estos problemas se han puesto en evidencia con los malos resultados obtenidos por México que muestran que un porcentaje considerable de los estudiantes de 15 años no tiene las habilidades mínimas para obtener información a través de la lectura, o bien no es capaz de resolver problemas matemáticos fundamentales*⁸.

⁵ Solís, Margarita, 2006

⁶ Bassi et al, 2006.

⁷ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

⁸ Uribe, 2006.

Derivado de lo anterior, se puede establecer que para aumentar la productividad del trabajo es necesario fortalecer las políticas educativas y de capacitación vocacional a fin de incrementar las aptitudes y competencias de la población.

Para atender las necesidades de formación de trabajadores de mayor edad ya fuera del sistema escolar es necesario fortalecer las políticas activas de mercado laboral que desarrollen las aptitudes y las competencias de la población que ya forman parte de la PEA. México puede aumentar las perspectivas de buenos empleos para su mano de obra a través de una política educativa que siga incrementando la matrícula en la educación secundaria, todavía relativamente baja, que mejore la calidad de la educación primaria y secundaria, y que aumente la inversión de los individuos en educación y capacitación vocacional post-secundaria y educación universitaria, en particular la de carácter técnico y científico.

Dada la situación presentada en este capítulo, se considera necesario fortalecer los esquemas de capacitación y modernización para el trabajo, el apoyo de becas a personas desempleadas, con el propósito de garantizar niveles óptimos de empleo y la disminución de las tasas de desempleo abierto.

En este sentido, se prefigura la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), fortaleciendo los programas de capacitación dirigidos, por una parte, a satisfacer debidamente las necesidades de las empresas; y por otra, a aligerar el fenómeno del desempleo con el otorgamiento de becas acordes a las necesidades del desarrollo de las empresas, propiciando una mejor incorporación al mercado de trabajo.

CAPÍTULO II

El Servicio Nacional de Empleo.

Con fundamento en los Artículos 537, 538 y 539 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) y en su Reglamento Interno, la STPS opera, desde 1978, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) en coordinación con los Servicios Estatales de Empleo (SEE), dependientes de los Gobiernos de las 31 entidades federativas y el del Distrito Federal. Los servicios y programas que ofrecen a la población, se orientan a cubrir tres funciones básicas de los Servicios Públicos de Empleo en el mundo:

- ✓ **La intermediación laboral**, facilitando la vinculación entre oferta y demanda, colocación de buscadores de empleo y cobertura de vacantes en las empresas.
- ✓ **Información**, generando bases de datos con información sobre la situación actual y perspectivas del mercado de trabajo, difundiéndola entre los agentes sociales que la requieren.
- ✓ **Programas de ajuste**, para atender problemas estructurales y específicos del mercado laboral, mediante apoyos a grupos en desventaja en materia de capacitación, movilidad laboral e incentivos en especie para la consecución y fomento de la generación de empleos productivos.

A pesar de enfrentar limitaciones presupuestales y, sobre todo, estructurales a lo largo de su historia, hoy el Servicio Nacional de Empleo de México se constituye en un mecanismo mediante el cual se aplican programas y servicios de política para la atención del mercado laboral, acordes a las tendencias más novedosas a nivel mundial, situándose a la cabeza entre los servicios públicos de empleo en América Latina.

Dispone además de instrumentos de intermediación e información comparables con las técnicas más modernas aplicadas en Estados Unidos y Canadá, como es el caso del servicio de intermediación vía telefónica Chambanet y la Bolsa pública de empleo en Internet (Chambanet), así como el Observatorio Laboral.

Sin embargo durante los 28 años de existencia del SNE, la conformación, diseño y puesta en operación de sus programas y servicios ha sido afectada y, en su caso, inducida por las grandes transformaciones económicas e incluso políticas de nuestro país.

En este contexto para diciembre del año 2000, cuando inicia el *Gobierno del Cambio*, el SNE ofrecía un abanico de posibilidades básico tanto en materia de intermediación como de programas de ajuste las cuales se enlistan a continuación:

1. Bolsa de Trabajo,
2. Ferias de Empleo,
3. Talleres para Buscadores de Empleo,
4. Sistemas para el intercambio de vacantes y postulantes entre intermediarios públicos, privados y sociales,
5. Vinculación de Trabajadores Agrícolas Temporales a Canadá, y
6. Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat).

Si bien dichas actividades constituyen servicios sustantivos en apoyo a la población desempleada y subempleada, el diagnóstico elaborado con base en el análisis en oficinas centrales de la Coordinación General de Empleo (CGE) y las experiencias en los propios Servicios de Empleo, cuya visión esta sustentada en el contacto estrecho con los buscadores de empleo y los empleadores, señalaba que:

- ✓ La operación de los servicios de intermediación y de capacitación se apoyaban en una estructura y prioridades operativas y presupuestales que ponían a la capacitación (Probecat) por encima de las demás acciones de vinculación.
- ✓ No existía una política de mercado de trabajo que cubriera las necesidades de los flujos de población que migra (dentro y fuera del país), tampoco algún programa que encauzara la capacidad emprendedora del individuo, ni alguno que incluyera transferencias directas de ingreso para la búsqueda de oportunidades de empleo.
- ✓ Por lo que se refiere al Probecat, sus acciones se dirigían a segmentos de la población cerrados, ya que se mantenían criterios de participación acotados por la edad y escolaridad, requisitos que hasta entonces limitaban la participación de un sector amplio de la población, la beca (apoyo económico durante el curso de capacitación) se mantuvo hasta abril de 2001 en un salario mínimo, lo cual influía en el nivel de permanencia en el curso por parte de los beneficiarios, constituyéndose en un factor detonante de la deserción.

- ✓ Los sistemas de información hasta entonces diseñados y en operación, si bien cumplían un objetivo central para el control de gestión, análisis de tendencias y planeación, no estaban orientados a servir directamente a los requerimientos de la población objetivo del Servicio Nacional de Empleo (empleadores y buscadores de empleo).

Entre otras consideraciones, es necesario precisar que la política pública interviene sólo ahí donde el mercado no puede regular eficientemente las relaciones entre oferta y demanda de empleo.

En consecuencia, los distintos mecanismos de atención y los servicios habrían de revisarse, ajustarse y, en su caso, crear nuevos mecanismos para responder con eficiencia ahí donde el mercado, por falta de información o derivado de trabas estructurales y culturales, no opera y genera inequidades que afectan a grupos específicos.

Con base en este diagnóstico y consideraciones, a partir del año 2001 la STPS diseñó una estrategia integral para ajustar los criterios normativos y de operación, los montos y características de los apoyos a otorgar, así como el diseño y prueba de nuevos servicios, a fin de ofrecer a la ciudadanía el acceso oportuno a la información y el contacto más ágil entre la oferta y demanda de trabajo. Se establecieron mecanismos de coordinación con diferentes instancias de los sectores privado y social para la atención de personas con discapacidad y adultos mayores en busca de un empleo o una actividad productiva por cuenta propia, a fin de integrarse productivamente al conjunto social.

En este contexto, el responder a las exigencias que el mercado laboral en términos de intermediación, información y apoyos a grupos en desventaja, exigió de los trabajadores de la Secretaría y de los Servicios Estatales de Empleo, un esfuerzo de adaptación y crecimiento para enfrentar cambios sustantivos, incorporar nuevos procesos y métodos de trabajo y, sobre todo, poner en el centro de las decisiones y acciones a la persona objeto de los servicios y programas respectivos.

Los ajustes, mejoras y reorientación de los programas destinados a atender el mercado laboral se han visto cristalizados, aún en un entorno económico adverso, con el incremento del número de personas colocadas en un puesto de trabajo o que desarrollan una actividad productiva remunerada. *De este modo, mientras en el sexenio 1994 –*

2000 el SNE colocó en promedio por año a 365 mil personas, durante el Gobierno del Cambio el promedio anual de colocados asciende a 522 mil⁹.

De esta manera a partir de 2001 el Servicio Nacional de Empleo ha diversificado y reorientado los servicios y programas, mismos que constituyen el andamiaje de que se dispone para atender el mercado laboral y coadyuvar a reducir los índices de pobreza urbana, principalmente, cubriendo con ello las tres funciones básicas de los servicios públicos de empleo.

Las implicaciones de los ajustes realizados en esta etapa del Servicio Nacional de Empleo y su impacto en el mercado laboral son notorias, dado que las 139 oficinas registradas siguen siendo las mismas que cuando inició la reorientación del SNE en 2001 y el número de trabajadores en los Servicios Estatales de Empleo asciende a 2,389, de modo que en promedio operan 17 trabajadores por oficina para atender más del doble de los programas de los que se ejecutaban en el año 2000, al pasar de 6 a 14 los programas y servicios. Esta situación se constituye un área de oportunidad, tanto por lo que se refiere a la profesionalización del personal, como al fortalecimiento de la capacidad operativa, que demandan el volumen de atención promedio actual y avanzar hacia un mayor nivel de especialización y pertinencia.

Otro factor a destacar es la actualización de los sistemas de monitoreo y registro de indicadores de modo que desde el 2002, todos los programas reportan índices de colocación, situación que permite estimar impactos y operar indicadores de gestión más sólidos. *Asimismo, se cuenta con registros que muestran haber atendido desde 1978 a octubre de 2004 a 16.9 millones de personas y colocado a 4.5 en un empleo o actividad productiva por cuenta propia, en tanto que sólo para el periodo 2001 – 2004, las cifras ascienden a 6.5 millones de atendidos (38.5% del total histórico) y 2.1 millones de colocados en un empleo como resultado de las diversas intervenciones (46.7% del total histórico)¹⁰.*

Como podemos ver el reto aún persiste ya que el Servicio Nacional de Empleo habrá de avanzar para constituirse en la instancia de la Secretaría encargada de impulsar los esfuerzos públicos, privados y sociales para ***desarrollar un mercado de trabajo concurrido e informado, así como contribuir con distintos productos y servicios,***

⁹ Coordinación General de Empleo, Registros administrativos.

¹⁰ Idem

acordes con el entorno y las necesidades específicas, a vincular la oferta y demanda de empleo, logrando con ello un mejor funcionamiento del mercado laboral.

CAPÍTULO III

Programa de Apoyo al Empleo y sus componentes

¹¹Para coadyuvar en la ejecución de estrategias y logro de los objetivos planteados en el PND, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) opera, en coordinación con los gobiernos de los estados, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) en el marco del cual se instrumenta (a partir del año 2002) el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Su objetivo es incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada, aplicando diversos mecanismos como son:

- ✓ Capacitación para el trabajo de corto plazo, apoyada con una beca y vinculada estrechamente a los requerimientos de personal del aparato productivo.
- ✓ Asistencia técnica, información y apoyos económicos a buscadores de empleo que enfrentan dificultades específicas para la obtención y mantenimiento de un empleo.
- ✓ Apoyos a la movilidad laboral de población desempleada en zonas expulsoras de mano de obra a zonas receptoras o demandantes de fuerza de trabajo.

En el marco del PAE se implementan siete estrategias: Bécate; Proyectos de Inversión Productiva; Empleo Formal; Jornaleros Agrícolas; Migratorios; Repatriados Trabajando y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.

BÉCATE

(De 2002 a 2004 denominada Sistema de Capacitación para el Trabajo –SICAT-)

Objetivo General:

Apoyar a la población desempleada y subempleada para que obtenga la calificación y, cuando sea el caso, posibilite la certificación requerida por el aparato productivo, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo, con el propósito de facilitar su acceso a un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

¹¹ Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Programa de Apoyo al Empleo, 3 de abril de 2002 y 2 de mayo de 2006.

Objetivos Específicos:

- ✓ Apoyar con *becas económicas*¹² la capacitación a personas desempleadas o subempleadas que requieran mejorar su calificación para facilitar su incorporación a un empleo.
- ✓ Atender las necesidades específicas de mano de obra capacitada de las empresas que se instalan o amplían su planta productiva o sus turnos de trabajo, aprovechando su infraestructura como medio de adquisición de habilidades y destrezas laborales, y
- ✓ Apoyar a desempleados y subempleados cuyo perfil e interés se orienten al desarrollo de actividades productivas por cuenta propia, a través de cursos de capacitación de corto plazo para fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas.

Alcances:

Tabla 3

AÑO	BECAS OTORGADAS	BECARIOS COLOCADOS	ÍNDICE DE COLOCACIÓN
2002	230,185	166,507	72.3
2003	214,931	154,888	72.1
2004	198,330	135,881	68.5
2005	207,118	112,815	54.5
2006	153,811	83,788	54.5

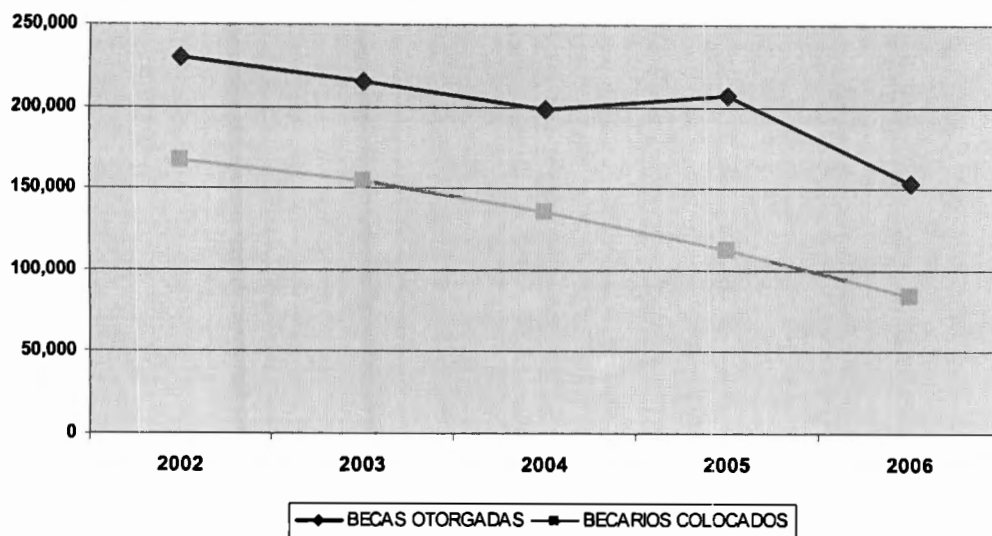
Nota:

Para 2006 se consideran cifras al mes de septiembre.

Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

¹² Para el año 2002 el monto de la beca era de entre uno y dos salarios mínimos, mientras que para el ejercicio 2006 se encuentra entre uno y tres salarios mínimos, adicionalmente se otorga una ayuda para transporte de entre \$9.0 y \$15.0 por día.

Gráfica 2



El índice de colocación se ha mantenido por encima del 50.0 por ciento de la población apoyada con una beca, e incluso en algunos años se supera el 70.0 por ciento.

PROYECTOS DE INVERSIÓN PRODUCTIVA

Objetivo General:

Generar empleos mediante la creación o consolidación de proyectos productivos rentables, abrir oportunidades de trabajo y mejoras en el ingreso de desempleados que tengan espíritu emprendedor enmarcados en localidades con posibilidades de crecimiento integral; buscando, en el mediano y largo plazos, encadenamientos productivos integrales en las zonas de influencia; apoyados con herramientas, equipo y maquinaria; asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.

Objetivos Específicos:

- ✓ Apoyar a población objetivo con *recursos presupuestales*¹³ y asesoría técnica-administrativa en la formulación, capacitación, gestión y ejecución de proyectos

¹³ Cada proyecto productivo se podrá apoyar en especie mediante el otorgamiento de herramientas, equipo y/o maquinaria para la producción o prestación de servicios, cuyo costo deberá estar en un rango máximo de \$25,000.00, por cada persona participante y hasta \$125,000.00, cuando el número de integrantes del proyecto sea por lo menos de cinco.

productivos, así como promover la constitución en cualquier figura jurídica de las personas o grupos apoyados.

- ✓ Contribuir a la generación de estrategias estatales, regionales y micro-regionales para la generación de empleos dignos y sustentables, que mejoren las condiciones de la población en desventaja económica, mediante el esquema de proyectos productivos.

Alcances:

Tabla 4

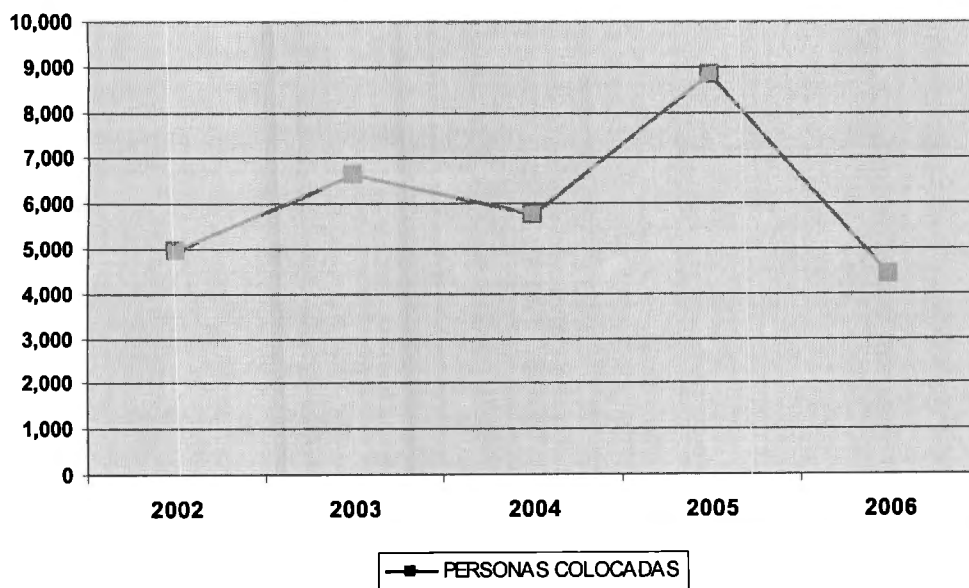
AÑO	PERSONAS COLOCADAS
2002	4,959
2003	6,631
2004	5,776
2005	8,838
2006	4,405

Nota:

Para 2006 se consideran cifras al mes de septiembre.

Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

Gráfica 3



EMPLEO FORMAL

(De 2002 a 2004 denominada Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo –SAEBE-)

Objetivo General:

Diseñar, desarrollar y establecer mecanismos de apoyo económico que permitan atender a la población desempleada con experiencia laboral en puestos de trabajo formal durante el proceso de búsqueda de empleo.

Objetivos Específicos:

- ✓ Establecer esquemas de *apoyo a la población desempleada*¹⁴ que se encuentra en proceso de búsqueda de empleo, para facilitar su comunicación y, por lo tanto, su vinculación a una actividad productiva;
- ✓ Establecer esquemas de *apoyo a la población desempleada*¹⁵ que se encuentra en proceso de búsqueda de empleo, para facilitar su traslado hacia las fuentes de empleo;
- ✓ Brindar *apoyos económicos a desempleados*¹⁶ con el propósito de mantener un nivel básico de ingreso para el sustento de su familia, y
- ✓ Estimular a la población desempleada del sector formal de la economía a realizar acciones permanentes que le permitan su reincorporación al mercado de trabajo en el menor tiempo posible.

Alcances:

Tabla 5

AÑO	PERSONAS ATENDIDAS	PERSONAS COLOCADAS	ÍNDICE DE COLOCACIÓN
2002	40,485	12,997	32.1
2003	55,678	22,077	39.7
2004	58,117	43,015	74.0
2005	118,425	65,018	54.9
2006	53,709	29,492	54.9

Nota:

Para 2006 se consideran cifras al mes de septiembre.

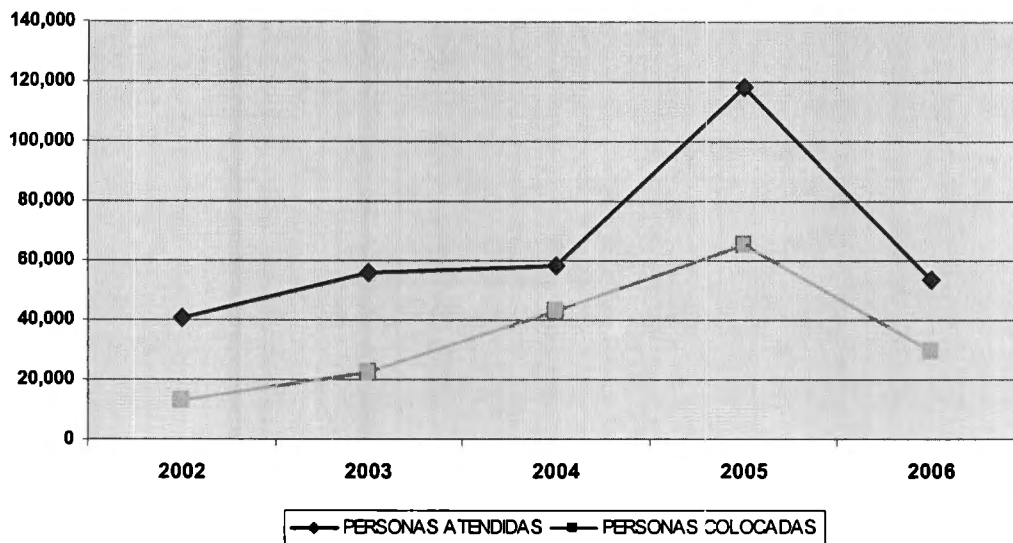
Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

¹⁴ Los beneficiarios de la estrategia de Empleo Formal recibirán apoyo económico por una única vez durante el año, por un monto de \$2,200.00, los cuales podrán destinarse preferentemente para cubrir gastos de consumo familiar, adquisición de tarjeta telefónica y transportación (pasajes), y/o para aquellos gastos que el beneficiario considere pertinentes para la búsqueda de empleo, los cuales deberán ser entregados en dos exhibiciones de \$1,100.00 cada una.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

Gráfica 4



JORNALEROS AGRÍCOLAS

(De 2002 a 2004 denominada Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna –SAEMLI-).

Objetivo General:

Vincular la oferta y demanda de mano de obra del sector agrícola, a través de acciones de información sobre las oportunidades de empleo, capacitación en su caso y apoyos económicos, con el propósito de mejorar las condiciones en que se desarrolla la movilidad laboral de los jornaleros agrícolas de sus lugares de origen o residencia, hacia las zonas receptoras y viceversa.

Objetivos Específicos:

- ✓ Proporcionar información sobre las alternativas y condiciones de trabajo en zonas agrícolas a que tienen acceso los jornaleros agrícolas migrantes;
- ✓ Brindar *apoyos económicos a jornaleros agrícolas migrantes para su movilidad laboral de las zonas expulsoras hacia las zonas receptoras¹⁷*, y viceversa; y contribuir al mejoramiento de las condiciones bajo las cuales se da la movilidad laboral de este grupo de la población;

¹⁷ Hasta por \$1,200.0 en las zonas expulsoras y hasta \$600.0 en las zonas receptoras.

- ✓ Promover esquemas de capacitación para el trabajo en las zonas expulsoras o receptoras, que permitan incrementar la empleabilidad de este grupo de población, mejorar sus condiciones de vida o contribuir a su reconversión laboral, y
- ✓ Brindar *alternativas de capacitación*¹⁸ a los jornaleros agrícolas migrantes para facilitar su acceso y mejor desempeño en una actividad productiva que promueva su integración al mercado laboral, en las entidades o zonas de origen o residencia y en las entidades o zonas receptoras.

Alcances:

Tabla 6

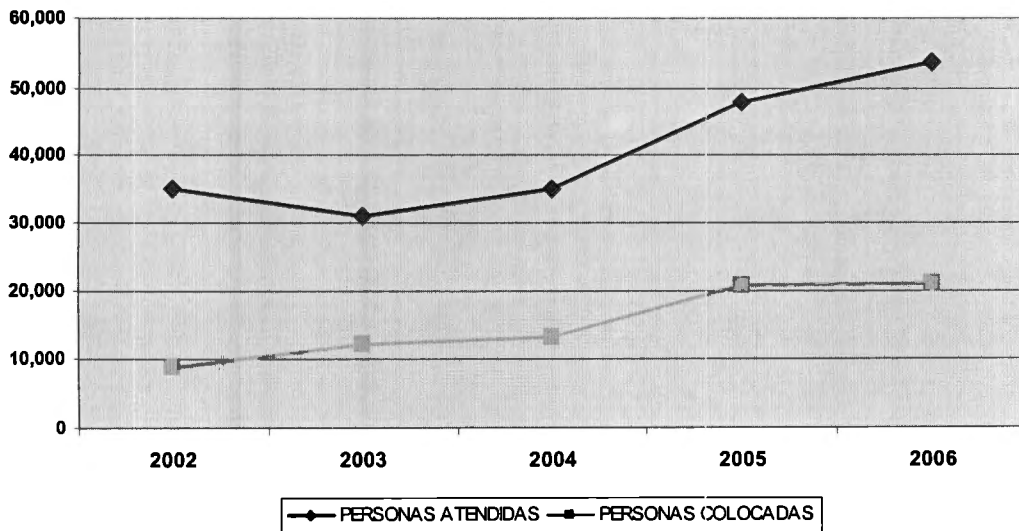
AÑO	PERSONAS ATENDIDAS	PERSONAS COLOCADAS	ÍNDICE DE COLOCACIÓN
2002	35,106	8,811	25.1
2003	31,015	12,166	39.2
2004	34,959	13,204	37.8
2005	47,936	20,547	42.9
2006	53,748	20,983	39.0

Nota:

Para 2006 se consideran cifras al mes de septiembre.

Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

Gráfica 5



¹⁸ Capacitación con duración de un mes, cuando se requiera por parte del empleador y/o con base en el perfil del jornalero. El monto del apoyo económico será una beca con valor de un salario mínimo, ayuda de transporte por \$9.0 diarios; asimismo, se proporcionará material didáctico por grupo, cuando así se requiera.

MIGRATORIOS

(De 2002 a 2004 denominada Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior –SAEMLE-)

Objetivo General:

Diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan apoyar la movilidad laboral de la población participante en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México – Canadá.

Objetivos Específicos:

- ✓ Brindar apoyos económicos a los participantes¹⁹ en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México - Canadá²⁰, para contribuir a su movilidad laboral hacia mercados de trabajo internacionales y, por consiguiente, al mejoramiento de sus condiciones de trabajo e ingreso.
- ✓ Ampliar la cobertura del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá hacia todas las entidades federativas, y
- ✓ Coadyuvar a que disminuyan las repatriaciones prematuras de trabajadores.

Para alcanzar sus objetivos y lograr un mayor impacto en términos de empleo, en el año 2005 el PAE implementa dos estrategias más; Repatriados Trabajando y Proyectos de Inversión Productiva 2ª Generación.

Alcances:

Tabla 7

AÑO	PERSONAS ATENDIDAS	PERSONAS COLOCADAS	ÍNDICE DE COLOCACIÓN
2002	3,106	1,822	58.7
2003	2,460	2,006	81.5
2004	3,368	1,417	42.1
2005	2,093	2,261	108.0
2006	1,665	2,149	129.1

Nota:

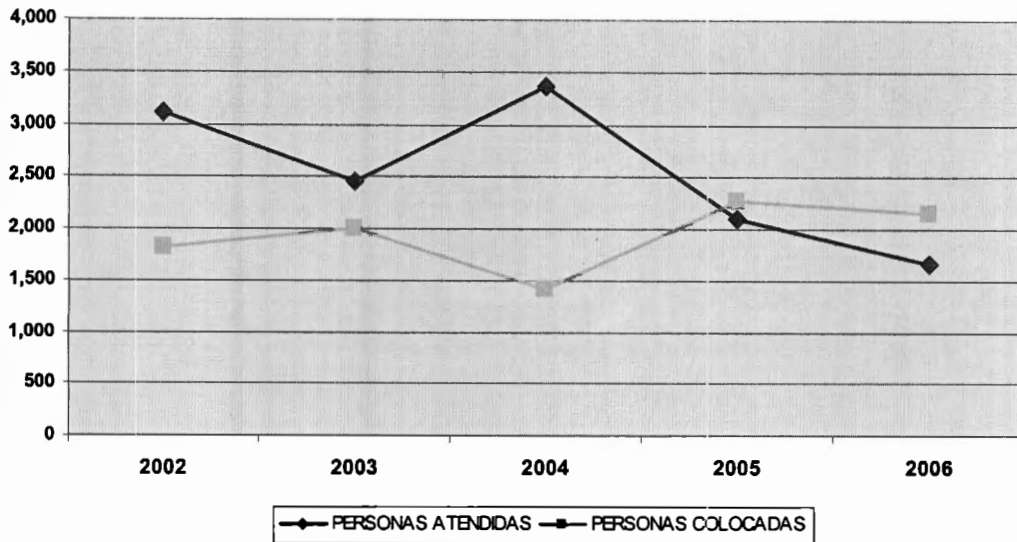
En los años 2005 y 2006 se presentan más colocados que atendidos, ya que la diferencia fue atendida el año anterior.

Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

¹⁹ Apoyo económico diferenciado por única vez como mínimo por \$2,000.00 y como máximo hasta \$5,000.00, dependiendo de la distancia de la entidad federativa en que radique el trabajador agrícola con respecto al Distrito Federal.

²⁰ Acciones de concertación con las autoridades y granjeros canadienses para promover la canalización a granjas canadienses, de mexicanos que cuenten con amplia experiencia laboral como jornaleros, trabajadores agrícolas o campesinos.

Gráfica 6



REPATRIADOS TRABAJANDO

La situación actual del mercado de trabajo ha obligado a una gran cantidad de personas que no encuentran empleo en su lugar de origen a emigrar, fundamentalmente, a los Estados Unidos. Sin embargo, una gran cantidad de esa población es repatriada a nuestro país. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Migración, fueron repatriados de Estados Unidos a nuestro país, en el periodo enero-diciembre de 2005, un total de 542,065 personas a las delegaciones y garitas de los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila.

En este contexto, con la finalidad de impulsar la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), el SNE instrumenta esta estrategia para apoyar a los repatriados de los EUA. En ese sentido, la estrategia de Repatriados Trabajando ha sido concebida como instrumento facilitador de la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, ya sea en zona fronteriza o en los respectivos lugares de origen, para lo cual se contemplan distintos apoyos dirigidos a la población objetivo.

Objetivo General:

Apoyar a las personas repatriadas de los Estados Unidos de América, a través de las estrategias del PAE aplicables, para facilitarles su incorporación a un empleo, ya sea en zona fronteriza o en sus lugares de origen, así como proporcionarles recursos que les permitan sobrevivir dignamente durante un mes en las zonas fronterizas o, en caso de

que lo decidan, destinar el apoyo para la compra de boletos que le permitan retornar en condiciones adecuadas a sus lugares de origen.

Objetivos Específicos:

- ✓ Desestimular el interés en regresar a los Estados Unidos de América.
- ✓ Dar certidumbre a los beneficiarios luego de la repatriación.
- ✓ *Proporcionar los recursos indispensables para que los beneficiarios sobrevivan en condiciones de dignidad por un mes²¹.*
- ✓ *Capacitar, generar y elevar la calificación laboral²², y*
- ✓ Contribuir al arraigamiento en el país de los connacionales repatriados.

Alcances:

Tabla 8

AÑO	PERSONAS COLOCADAS
2005	2,427
2006	1,070

Nota:

Para 2006 se consideran cifras al mes de septiembre.

Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

PROYECTOS DE INVERSIÓN PRODUCTIVA SEGUNDA GENERACIÓN

Objetivo General:

Proporcionar apoyos económicos complementarios para capital de trabajo a los beneficiarios de PIP's, con el fin de consolidar los empleos generados durante la primera etapa de los PIP's.

Objetivos Específicos:

- ✓ *Otorgar por única vez un apoyo económico de \$3,500.00 por miembro de un proyecto productivo²³.*
- ✓ Buscar el acercamiento de nuevas oportunidades comerciales.
- ✓ Impulsar cadenas productivas intra e intersectoriales.

²¹ Apoyo económico por única vez por el monto de \$2,000.00.

²² Apoyos inherentes al proceso de capacitación que consiste en el pago de la beca durante el periodo de capacitación (de uno a tres meses).

²³ El monto del apoyo contemplado por única vez en PIP's 2G asciende a \$3,500.00 por persona con un máximo de tres personas por PIP.

- ✓ Promover el aprendizaje de sus pares.
- ✓ Desarrollar y conformar alianzas de estrategia integral de negocios con otros PIP's del mismo sector y/o entidad federativa.

Alcances:

Tabla 9

AÑO	PERSONAS COLOCADAS
2005	2,427
2006	1,070

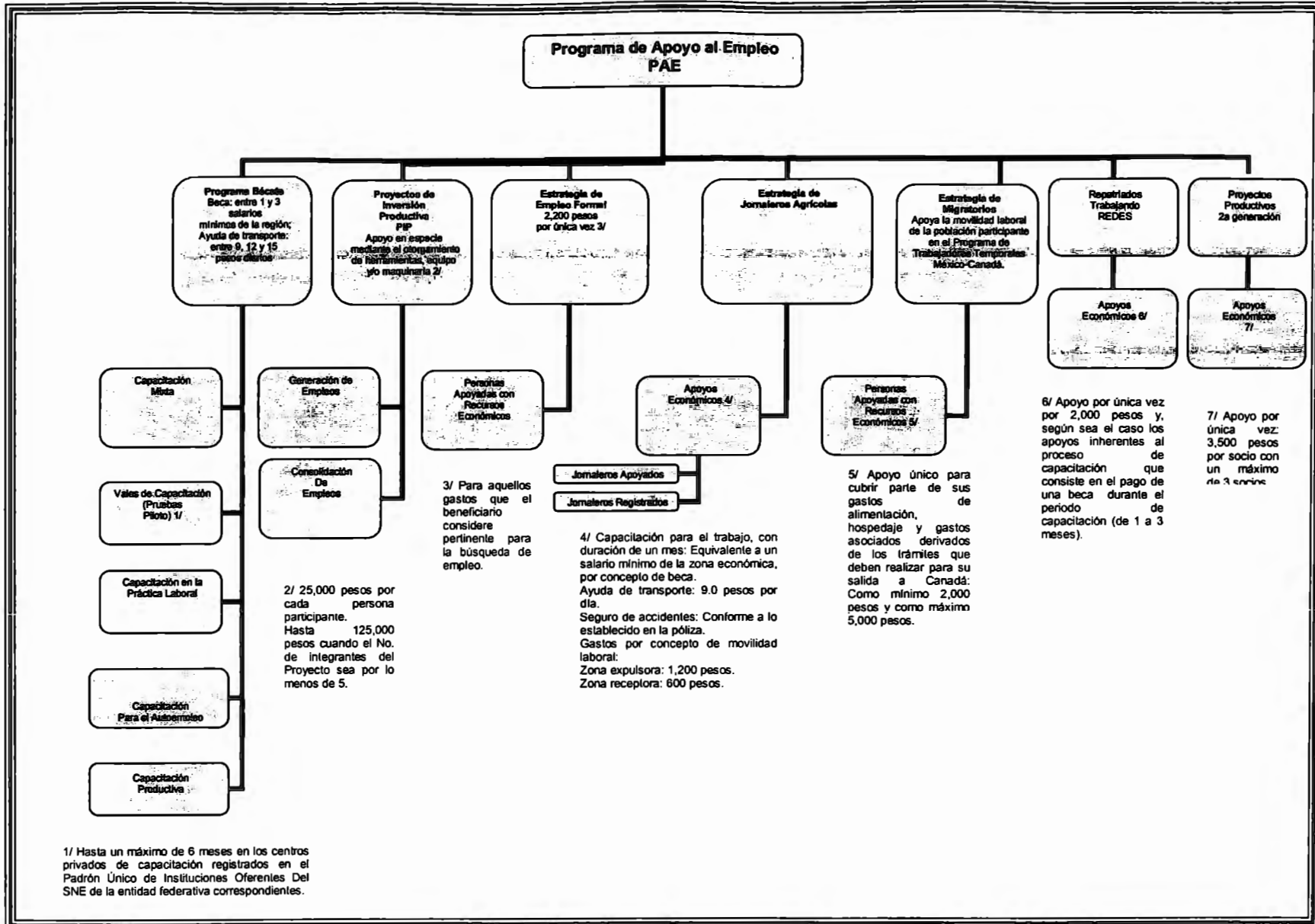
Nota:

Para 2006 se consideran cifras al mes de septiembre.

Fuente: STPS, Coordinación General de Empleo, estadísticas.

A continuación, presento de manera esquemática como esta conformado el Programa de Apoyo al Empleo:

Diagrama 1



CAPÍTULO IV

Políticas Públicas de Empleo

A. Marco Institucional de las Políticas de Empleo

Las políticas activas de mercado laboral - definidas como programas que buscan mejorar la calidad de la oferta laboral (reconversión y capacitación), incrementar la demanda laboral (generación de empleo) y mejorar la intermediación de mercado (orientación laboral e identificación de vacantes) - no han tenido la entidad necesaria como para combatir estas tendencias negativas.

México ha hecho avances importantes hacia una mayor flexibilidad en el desarrollo de capital humano introduciendo nuevos modelos para capacitar a la fuerza laboral. *Desde los años 80, México ha sido un líder en materia de políticas activas de mercado laboral y ha prescindido del impuesto para la capacitación*²⁴ que todavía restringe el desarrollo del mercado privado competitivo de capacitación en muchos otros países latinoamericanos. Esta larga experiencia de operación del Servicio Nacional de Empleo dejó como legado un grupo humano altamente motivado y una estructura institucional capaz de coordinar efectivamente las acciones del SNE con la de los servicios estatales.

México ha sido pionero en introducir *dos modelos*²⁵ muy importantes para estimular capacitación orientada a la inserción o, en su caso, la permanencia y aumento de productividad del trabajador activo en el lugar de trabajo. El Servicio Nacional de Empleo (SNE) es el único de la región que opera un programa de capacitación (Programa Probecat/BECATE/Modalidad Mixta) que se orienta a aumentar las destrezas de los buscadores de empleo con capacitación directa en empresas y ofrece una variedad de servicios para facilitar la búsqueda de empleo. Al operar guiado por la demanda efectiva de las empresas el PAE contribuye a asegurar la pertinencia de la capacitación y la eficiencia de la inversión pública.

El PAE sufrió fuertes caídas de cobertura a raíz de la reducción de recursos destinados a programas del mercado laboral en sucesivos ajustes presupuestarios. En parte como reacción a esta reducción de recursos se desarrollaron una variedad de programas, que hicieron perder el foco en la demanda revelada por las empresas que el SNE había desarrollado a lo largo del tiempo.

²⁴ Ley Federal del Trabajo, 1978.

²⁵ Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC).

La diversidad de programas implementados durante los últimos años no capturaba adecuadamente el segmento de mercado con más potencialidad de generación de empleos de calidad, ni se ajustó bien al aumento de la informalidad.

Además, los cambios en la economía mexicana desde 1995 redujeron la capacidad de agregación efectiva de las organizaciones empresariales. Esa capacidad había permitido al SNE organizar los programas e identificar empresas en diálogo continuo con el sector empresarial, capturando así los segmentos de mercado con más potencialidad de apoyar la creación de buenos empleos, como sectores de nueva inversión y/o empresas en crecimiento. Tanto el deterioro en la representatividad de las Cámaras y otras organizaciones empresariales durante los últimos años, como la descentralización operacional de estos programas redujo su capacidad de identificar y, más aún, de promover empleos de calidad.

En ausencia de enlaces efectivos con firmas en sectores en expansión que ofrecieran empleos de calidad, la selección de empresas dentro de los programas estuvo basada en su disponibilidad a aceptar desempleados en pasantías sin ningún foco estratégico en la calidad de los empleos que se generaban.

Como consecuencia, se redujo la capacidad del SNE para insertar a trabajadores en nuevos empleos de sectores con más potencialidad y para servir como mecanismo de transición hacia empleos más calificados.

B. Alternativas de políticas públicas de empleo

1. Políticas activas de mercado de trabajo y acciones para atraer nuevos empleos

Reducir la precariedad laboral y aumentar la productividad de los empleos requiere el desarrollo de políticas laborales que, al tiempo que fortalecen las capacidades de la fuerza de trabajo, aumenten los incentivos que las empresas tienen para generar empleos de alta calidad. México, sin embargo, no empieza desde cero en esta trayectoria. El país tiene una larga experiencia en la implementación de políticas activas de mercado de trabajo que deben servir de base para el desarrollo de las innovaciones que esta nueva orientación de las políticas laborales requiere.

Esa experiencia enseña que la falta de una relación efectiva con firmas en sectores en expansión que ofrecieran empleos de calidad disminuyó la efectividad de

estos programas. Reconstruir esa relación implica adoptar un nuevo enfoque estratégico que oriente la acción de la STPS hacia la creación de empleos de calidad.

Las políticas activas de mercado laboral pueden funcionar como un instrumento poderoso para orientar las inversiones de las empresas hacia la innovación tecnológica y el desarrollo de procesos de alto desempeño. Para ello deben incentivar una participación más activa del sector empresarial en aumentar la productividad de los trabajadores activos y promover empleos más productivos.

Reconstruir la relación con el sector privado y, dentro de él, seleccionar aquellas firmas y actividades con un mayor potencial para la creación de empleos de calidad implica cambios fundamentales en la forma en que la STPS escoge a los beneficiarios de sus programas de intermediación y capacitación vocacional.

En el esquema actual, la selección de empresas a atender estaba basada en su disponibilidad para aceptar desempleados como pasantes y el éxito de la acción era juzgado en términos de cuantos de esos desempleados eran aceptados como empleados por las firmas.

En un esquema como el propuesto aquí, la selección de empresas a atender se debe basar en la calidad de los puestos de trabajo que esas empresas están dispuestas a generar, medida a través de la comparación entre el salario ofrecido y el promedio del salario de cotización al IMSS del grupo de comparación relevante (sector, estado, área geográfica).

Lograr que estas políticas tengan un impacto sustantivo requiere no sólo reorientarlas hacia la promoción de empleos de calidad, sino también aumentar su cobertura. Para esto es necesario aumentar significativamente el presupuesto federal de los programas PROBECAT/BECATE. Esto permitiría insertar una masa crítica de buscadores de trabajo en capacitación en planta e incrementar los niveles de competencia de un número significativo de trabajadores en puestos de trabajo.

Para justificar esos acrecentados recursos fiscales destinados a un esquema flexible y adaptable a la idiosincrasia sectorial y territorial como el propuesto, es necesario que éste sea transparente, sujeto a un monitoreo continuo y evaluado sistemáticamente en función de su impacto en términos del objetivo de generar empleos de calidad. Esto va más allá de un requisito simple de evaluación periódica y requiere cambios

organizacionales importantes en las formas de operación de los programas que permitan:

1. Identificar las entidades y actores involucrados en la recolección de datos para efectos de evaluación de políticas y programas laborales a nivel nacional.
2. Delinear sus roles y responsabilidades.
3. Asegurar su efectiva y eficiente coordinación.
4. Revisar los procesos y procedimientos para la recolección, análisis y disseminación de datos.
5. Desarrollar indicadores acordados y consensuados para las evaluaciones, y
6. Mantener un registro único de información confiable.

En adición a lo anterior, es necesario ampliar significativamente el presupuesto federal de PROBECAT/BECATE con el objeto de ampliar su cobertura (de 200.000 becas actuales a 600.000 en 2007, a 1,5 millones en el 2008 y a 2 millones en el 2009). El objetivo principal de esta ampliación es lograr la inserción de 4.1 millones de buscadores de empleo en empleos de calidad.

El actual programa de becas tiene muchas modalidades de capacitación pero las evaluaciones disponibles sugieren que la *modalidad mixta*²⁶ y los apoyos económicos a buscadores de empleo (SAEBE) son las que reportan consistentemente mejores tasas de inserción laboral. La modalidad mixta le ofrece al desempleado la oportunidad de trabajar mientras se capacita en empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas.

Dentro del mecanismo de selección de firmas a ser apoyadas es necesario:

1. Dar preferencia a aquellas empresas de alto desempeño que potencien el aumento en la productividad y la mejora en los empleos, y
2. Promover el programa en la mediana y grande empresa que son quienes ofrecen el mayor potencial de empleo formal y de calidad.

El *programa de gobierno de la nueva administración* propone una nueva acción especialmente orientada a incentivar a los empleadores a contratar a jóvenes buscadores

²⁶ Los beneficios otorgados a los participantes del esquema de capacitación mixta provienen de dos vertientes, por un lado, la beca de entre uno y tres salarios mínimos es proporcionada por la STPS a través de la estrategia BÉCATE del PAE y por otro lado, el pago de instructores, de materiales de apoyo, de seguro de accidentes y de servicio médico corre a cargo de la empresa participante.

de un primer empleo a través de una exención temporal por un año del pago de las contribuciones salariales al IMSS.

Este es un esquema que podría agregarse a la beca de capacitación en planta (un subsidio de uno a tres salarios mínimos) que reciben los buscadores de empleo beneficiarios. Sin embargo, es necesario notar que este tipo de subsidio a la empresa introduce un cambio en el costo relativo de distintos grupos de trabajadores, favoreciendo los jóvenes en contra del resto de los trabajadores, y puede generar procesos de sustitución entre ellos.

La experiencia argentina de 1995 sugiere que este tipo de medidas no tiene efecto significativo sobre el empleo total, dado que el aumento de empleo de los jóvenes es logrado a costa de la reducción del empleo del resto de los trabajadores.

Por esta razón, si se introduce un esquema como éste sería recomendable incorporar como beneficiarios de este programa a trabajadores con experiencia laboral que puedan ser re-funcionalizados a través de capacitación. Adicionalmente, es importante monitorear estrechamente la rotación en las empresas participantes. Al presente la STPS monitorea el comportamiento de las empresas participantes en BECATE y pueden descalificarlas para futuras acciones si detectan alta rotación e incumplimiento del compromiso de contratar a los participantes. Esto es un procedimiento informal y de adoptarse esta nueva vertiente será importante sistematizar el monitoreo para mitigar ese riesgo.

Dados los déficits educativos de grupos importantes de jóvenes sería importante facilitar esquemas flexibles para que los jóvenes que recién se integran a un empleo puedan completar sus estudios mientras trabajan.

La STPS opera un programa piloto de vales educativos para apoyar a buscadores de empleo que requieran un curso de no más de 6 meses para mejorar su posibilidad de emplearse.

Este programa podría expandirse para incluir el financiamiento de hasta un año de estudios para completar post-básico, limitado a jóvenes de 16-18 años de edad y sólo si el curso es pertinente para calificar para un puesto mejor dentro la empresa donde trabaja.

Esta iniciativa, sin embargo, tiene el riesgo de dispersar los limitados recursos humanos de la STPS y del SNE en actividades que distraen de su foco en expandir la cobertura de sus programas y orientar los buscadores de empleo a vacantes de mejor calidad.

Sería conveniente introducir una nueva modalidad para atraer nuevas inversiones ofreciéndoles las becas de capacitación en planta (una mixta nueva) condicionadas a que las nuevas empresas absorban trabajadores de la localidad y ofrezcan empleos de mayor nivel de desempeño medido en términos de que su oferta salarial es superior al promedio relevante del salario medio de cotización al IMSS.

Los esfuerzos de promoción para identificar vacantes y oportunidades de colocación en cursos en planta (mixta) por parte de cada Servicio de Empleo estatal debe concentrarse en ramas competitivas y emergentes en esa región. Es recomendable desarrollar criterios de selección de empresas más acotados a la estrategia propuesta (empleo de calidad) y, además, establecer metas para captar un mayor número de vacantes.

Parte de esto puede incluir el aumento en el número de becas en regiones que reportan mayor crecimiento en inversión productiva que ofrezcan empleos con un salario promedio en rangos superiores al medio de cotización del IMSS de esas localidades.

Los SNE pueden lograr esto dentro del actual marco normativo con solamente ser proactivos y estratégicos en la promoción de este subsidio, y selectivos en la entrega de apoyo económico para esta vertiente.

Una estrategia de esa naturaleza es por necesidad adaptable a las características de cada región. Es diferente la estrategia más selectiva que pueden tener los servicios de empleo en estados del norte - donde existe más demanda de empleo- que la mayor flexibilidad que se requiere en áreas rurales o en el sur - donde la demanda de empleo es un factor limitante.

No obstante, el espíritu de la estrategia es el mismo para todos los servicios: invertir su tiempo y esfuerzo en desarrollar e identificar oportunidades de empleo en empresas de mejor nivel, con el potencial de ofrecer empleos mejor remunerados que los niveles promedios en esa región.

2. Programas de intermediación laboral

La STPS ha sido innovadora en la adopción de esquemas de intermediación laboral basado en tecnología informática como ChambaNet y ChambaTel. Ambos programas deben ser apoyados y sostenidos junto con otros mecanismos de facilitación como el Observatorio Laboral.

Los servicios de vinculación y los Centros de Intermediación Laboral de todos los servicios estatales de empleo deberán contar con especialistas en empleo de manera tal de incrementar la pertinencia de sus respuestas a las necesidades del aparato productivo.

Es necesario hacer los servicios de intermediación y de capacitación laboral más efectivos privilegiando la necesidad estratégica de insertar al trabajador en empleos más sustentables y mejor remunerados y dando preferencia a proyectos de capacitación de empresas de alto desempeño y economías que potencien aumentos en la productividad.

El SNE debe desarrollar una nueva estrategia de promoción y captación de vacantes orientada hacia la generación de empleo de calidad, haciendo hincapié en los aspectos de género dadas las desventajas que todavía sufren las mujeres en el mundo laboral.

Si se desea identificar mejores oportunidades de empleo, es indispensable mejorar la calidad de las vacantes que actualmente captan los SNE y mejorar la presencia del SNE en las empresas más productivas para abrir espacios de empleo de mayor calidad a la población que atiende.

La clave es que los servicios estatales de empleo adquieran experiencia en y conocimiento de los sectores más estratégicos de su propio estado y que concentren sus acciones en estos sectores y firmas emergentes.

La estrategia es focalizar los esfuerzos de promoción (visitas a cámaras, empresas y organización de ferias) de cada servicio en donde haya mayor potencial de identificar más vacantes mejor remuneradas.

Esto implica invertir tiempo y recursos en las acciones que prometen ser más cercanas al objetivo central de identificar oportunidades de inserción en empleo de calidad.

La alternativa recomendada para incrementar el empleo es la primera, denominada “Políticas activas de mercado de trabajo y acciones para atraer nuevos empleos”.

En el presente trabajo estoy convencido de que debemos aumentar las becas de capacitación para apoyar a los trabajadores desempleados y para ello debemos ampliar el alcance de estos programas con mayores recursos.

La factibilidad política para lograr mayores alcances del programa la agrupamos en tres niveles de discusión:

1. Reorientar el 85% del recurso asignado al programa de Apoyo al Empleo (PAE) dentro de la propia Coordinación General de Empleo, con la anuencia del Subsecretario de Empleo y Política Laboral y del propio Secretario del Ramo.
2. Impulsar dentro de los recursos destinados a las Secretarías y Entidades que conforman el Gobierno Federal la importancia de ésta política activa de gobierno como política eje de las políticas públicas del mismo, a fin de redistribuir gasto de ellas hacia la STPS.
3. Impulsar fehacientemente la tan ansiada Reforma Fiscal, para con ello contar con recursos presupuestales adicionales y reforzar los alcances de esta política.

Derivado de lo anterior, se concluye que la primera opción mas la más viable, ya que la factibilidad política de que se haga realidad se circunscribe sólo a acuerdos internos de la propia STPS.

Las otras requieren de mayores consensos, la segunda dentro del propio Gobierno Federal al decidir privilegiar con recursos extraordinarios una política más que otra. Y la última, requiere de todo el esfuerzo de consenso, ya que abarca todo el universo de actores del país (Gobierno Federal, partidos políticos y sociedad civil).

CONCLUSIONES

Las alternativas de política presentadas en este documento se concentran en aquellos temas donde la nueva administración puede desarrollar nuevos esquemas de política, incluyendo nuevas orientaciones en las políticas activas de mercado de trabajo.

El común denominador de estas propuestas es el estar basadas en políticas y programas donde el país ha acumulado experiencia y desarrollado estructuras institucionales como el Servicio Nacional de Empleo y otras.

Sin embargo, esto no agota el universo de políticas que han estado presentes en el debate político y que tienen mucha influencia en la calidad de los empleos.

Hay dos temas sobre los cuales es necesario desarrollar más conocimiento y profundizar el debate.

El primero es el tema de regulación del mercado de trabajo y, en particular, el de reforma de la Ley Federal del Trabajo. En México se han discutido distintos proyectos de reforma de la regulación laboral.

Estos han tocado, con distinto énfasis, tres vertientes fundamentales: algunos consideran cambios de fondo en el ámbito procesal, a fin de hacer los procedimientos más transparentes y expeditos; una segunda vertiente toca aspectos que tienden a dar una mayor flexibilidad al ordenamiento legal y a delegar a la contratación colectiva muchos de los aspectos que actualmente están regulados en la ley; y la tercera vertiente contiene cambios tendientes a introducir mayor democracia y transparencia en las relaciones obrero-empresariales, garantizar el voto secreto y mayor autonomía a los órganos jurisdiccionales del trabajo.

Cualquier proceso de reforma regulatoria deberá incluir avances en los tres ámbitos antes mencionados.

Ante una transición como la que actualmente atraviesa el país, en la que se busca una mejor inserción en el contexto global y un avance en el proceso democrático, será necesario retomar la deliberación y tratar desde el inicio de la nueva administración de construir los consensos políticos necesarios para darle sustento y legitimidad.

El segundo tema se refiere a las interacciones entre políticas de protección social y mercado de trabajo. Es importante notar que ciertos programas como el Seguro

Popular modifican los incentivos que los trabajadores tienen para participar en la formalidad.

Estos programas subsidian el acceso de la población a servicios de salud independientemente de la inserción laboral de los beneficiarios, reduciendo el costo de los servicios de salud para los informales. Una consecuencia, probablemente indeseada, de este subsidio es la de aumentar el diferencial de costos entre los seguros de salud disponibles para los trabajadores formales (incluidos en sus contribuciones) y los informales, creando así incentivos a favor de la informalidad.

El financiamiento del sistema de seguridad social, basado exclusivamente en impuestos a la nómina, crea una *cuña del impuesto al salario* que encarece el costo de la mano de obra, presiona a la baja los salarios e impone límites a la cobertura de los esquemas de seguridad social.

Es evidente, sin embargo, que un sistema alternativo de protección social concebido en torno a una noción más amplia de *trabajo* y no como prerrogativa emanada del *empleo asalariado formal* requeriría soluciones más audaces.

Este sistema idealmente debería conciliar un adecuado nivel de protección al ingreso para los trabajadores con un nivel razonable de cobertura de salud y pensiones.

Lograr un sistema como ese requiere de acciones que expandan la base de financiamiento del sistema de seguridad social más allá de la nómina salarial a través de medidas como, por ejemplo, la afectación de una parte de la recaudación del impuesto al valor agregado.

Hay riesgos importantes en una reforma de ese tipo. Dado el alto nivel de informalidad laboral medidas que desvinculan el acceso a seguros de salud y/o pensiones de contribuciones salariales asociadas a empleo formal corren el riesgo de subsidiar la informalidad al alterar la relación entre costos y beneficios asociados a las relaciones de trabajo formales (que implican el pago de contribuciones salariales para estos fines). Este riesgo debe ser cuidadosamente evaluado en la implementación de una reforma de esta naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Aguilar Villanueva, Luis (1997), *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- ✓ Banco Mundial (2006), “Doing Business in Mexico”, Publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Finanzas, Washington, DC
- ✓ Baradach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE.
- ✓ Bassi Mirna, Fox Catherine, Márquez Gustavo, Mazza Jacqueline y Ricart Consuelo. Asistencia de investigación: Castro Rodrigo, Glendon Sarah y Ruiz-Devesa Domenec, *Creando buenos empleos: Políticas públicas y mercado de trabajo*, 2006 (Documento interno de la STPS).
- ✓ Bosch, Mariano (2006), “El Sector Informal en México”. *Estudios sobre las Políticas Laborales en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- ✓ Duval Hernández, Robert (2006) “La Evolución Salarial en México”, *Estudios sobre las Políticas Laborales en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- ✓ González, Libertad (2006), “Los Jóvenes y la Fuerza de Trabajo en México”, *Estudios sobre las Políticas Laborales en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- ✓ Hanson, Gordon (2003), “What has happened to wages in México since NAFTA? Implications for hemispheric free trade”, *NBER Working Paper Series*, Número 9563
- ✓ Hanson, Gordon (2005a), “Globalization, labor income and poverty in Mexico”, *NBER Working Paper Series*, Número 11027
- ✓ Hanson, Gordon (2005b), “Emigration, labor supply and earnings in Mexico”, *NBER Working Paper Series*, Número 11412
- ✓ Kaplan, David (2006) “The Effects of Economic Integration on Mexican Labor Markets”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- ✓ Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE.

- ✓ OECD (2000), “OECD Small and Medium Enterprises Outlook”, Paris
- ✓ Perry, Guillermo; Arias, Omar; López, J. Humberto; Maloney, William y Servén, Luis (2006) “Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Cycles”, Banco Mundial, Washington DC
- ✓ Samaniego, Norma (2006) “Evolución Reciente del Mercado de Trabajo en México”, Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- ✓ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ley Federal del Trabajo.10ª reimpresión de la 13ª edición.
- ✓ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Programa Nacional de Política Laboral, 2001-2006.
- ✓ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo, 2002-2006.
- ✓ Solís, Margarita (2006) “México requiere 70 mil millones anuales para el desarrollo de Infraestructura”, en CNEC Informa, 26 de mayo 2006, número 272.
- ✓ Subsecretaría de Empleo y Política Laboral y Coordinación General de Empleo, Documentos internos varios.
- ✓ Uribe, Reimers y Cárdenas (2006), “Un Sexenio de Oportunidades Educativas – México 2007-2012”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

Páginas de internet consultadas:

- ✓ Banco Nacional de México: <http://www.banamex.com>, Noviembre 2006.
- ✓ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: <http://www.inegi.gob.mx>, Septiembre-Noviembre 2006.
- ✓ Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>, Noviembre 2006.
- ✓ Secretaría del Trabajo y Previsión Social: <http://www.stps.gob.mx>, Julio-
Noviembre 2006.