



FLACSO
MÉXICO

**Tesis para obtener el título de
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales
con Mención en Sociología**

Presentada por
Miriam Rodríguez Vargas

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México**



**"El empleo y las políticas activas del mercado de
trabajo en México en un mundo globalizado (2002-2007)"**

**Tesis para obtener el título de
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales
con Mención en Sociología**

Presentada por
Miriam Rodríguez Vargas

Director de Tesis
Martín Puchet Anyul

México, D.F.

2004 - 2007

Se agradece a CONACYT la beca otorgada durante todo el programa para realizar el
Doctorado

A DIOS

Y

**A MIS PADRES
SIXTO Y BETTY**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de quien fui becaria mientras cursaba el Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- sede académica de México.

A FLACSO-MÉXICO por su apoyo institucional y permitirme tener grandes experiencias profesionales y personales durante el transcurso del Doctorado.

A mi director de tesis el Dr. Puchet por su amistad y apoyo invaluable que me brindo en todo momento en la dirección e impulso de mi trabajo.

A la Dra. Puyana por su gran apoyo incondicional para realizar mi estancia de investigación en la OIT en Ginebra, Suiza. Experiencia maravillosa que permanecerá por siempre en mi corazón y en mi memoria.

Al Dr. Pablo por la lectura del documento y acertados comentarios.

A mis amigos que afortunadamente son muchos, a Ignacio López (Nachito) mi mejor amigo del Doctorado, por su cariño, comprensión, y apoyo que me brinda en todo momento.

A Alejandro Canales (Ale) por su amistad incondicional e invaluable para mí.

A Islas por seguir siendo mi profesor, amigo y guía profesional desde hace muchos años.

Agradezco de corazón a los tres (Nachito, Ale e Islas), por su protección y consejos que siempre me brindaron. Gracias por permitirme aprender tanto de ellos y principalmente por los momentos maravillosos que compartimos en la Cd. de México.

A Oscar Mendoza por que sus palabras me ayudaron en mis momentos de flaqueza.

GRACIAS A TODOS

RESUMEN

El presente trabajo realiza un análisis de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT), con énfasis en sus funciones y su eficiencia en el mercado laboral en México, desde la perspectiva de un análisis comparativo con países de la OCDE y América Latina. El objetivo general de este trabajo es demostrar que las políticas activas del mercado de trabajo son una herramienta importante para disminuir el desempleo, que puede utilizarse en mayor medida en México para insertar mano de obra mediante capacitación y servicios de vinculación, y permitir así un mayor emparejamiento en el mercado laboral y disminuir los riesgos del empleo ligados a la globalización. Para ello, se muestra los problemas generalizados del desempleo en el mundo, y cómo Naciones Unidas considera que las PAMT son una herramienta importante para enfrentar estos retos. Consecutivamente, se muestran los programas y el sistema institucional que constituyen las PAMT en México, así como las características del mercado laboral en este país. Posteriormente, se evalúa y analiza los efectos macroeconómicos de los programas de las PAMT en el desempleo en México, la participación laboral y el proceso de ajuste del mercado laboral, en base al Modelo de Layard-Nickell y la Curva de Beveridge (CB). La evidencia empírica muestra que el gasto en PAMT y la eficiencia de los programas de capacitación tienen un efecto significativo en la disminución del desempleo a un nivel agregado. Asimismo, la CB presenta una relación inversa entre plazas vacantes y desempleo, de acuerdo con la teoría, pero muestra un deterioro en el proceso *matching* a partir de 2003, debido a un aumento en la segmentación del mercado laboral.

ÍNDICE GENERAL

TEMA	PÁGINA
Introducción general	10
Capítulo I: Panorama internacional del empleo	22
<i>Introducción</i>	
<i>1.1 Tendencias mundiales del empleo.</i>	<i>22</i>
<i>1.2 Los cambios en las características del empleo: la flexibilidad en el mercado laboral.</i>	<i>31</i>
<i>1.3 Políticas Internacionales dirigidas al mercado de trabajo para enfrentar los retos del empleo.</i>	<i>34</i>
<i>Conclusión</i>	<i>36</i>
Capítulo II: El contexto económico y el mercado de trabajo en México	38
<i>Introducción</i>	<i>38</i>
<i>2.1 Oferta de mano de obra</i>	<i>38</i>
<i>2.2 Desempeño económico y demanda de mano de obra</i>	<i>43</i>
<i>2.3 La Flexibilidad del mercado laboral en México</i>	<i>61</i>
<i>Conclusión</i>	<i>68</i>

TEMA	PÁGINA
Capítulo III: Las políticas activas del mercado de trabajo: un análisis internacional	71
<i>Introducción</i>	71
<i>3.1 Antecedentes de las PAMT</i>	72
<i>3.2 Definición y funciones de las PMT y PAMT</i>	74
<i>3.3 Las políticas de mercado de trabajo en la OCDE</i>	77
<i>3.4 Las políticas de mercado de trabajo en América Latina</i>	88
<i>3.5 Importancia de las PAMT en diferentes regiones del mundo</i>	102
<i>Conclusión</i>	104
Capítulo IV: Las políticas activas del mercado de trabajo en México	107
<i>Introducción</i>	107
<i>4.1 Instituciones encargadas de las PAMT en México</i>	107
<i>4.2 Servicios de vinculación laboral</i>	110
<i>4.3 Programa de Apoyo al Empleo</i>	118
<i>4.4 Evaluaciones de las PAMT en México</i>	134
<i>Conclusión</i>	141

TEMA	PÁGINA
Capítulo V: Evaluación de las PAMT en México 2002-2006	143
<i>5.1 Teoría y métodos de evaluación de las políticas de mercado de trabajo</i>	143
<i>5.2 Evaluación de las PAMT México (2002-2006)</i>	148
<i>5.2.1 Modelo teórico de Layard-Nickeil</i>	149
<i>5.2.2 Modelos econométricos</i>	157
<i>5.2.3 Datos de panel</i>	157
<i>5.2.4 Resultados de los modelos econométricos</i>	161
<i>5.2.5 La curva de Beveridge para México (1991-2005)</i>	168
<i>Conclusión</i>	178
Conclusiones generales	181
Bibliografía	
Anexos	

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Página

Gráfica: 2.1 Crecimiento de la población en México en edad de trabajar, 1980-2005	39
Gráfica: 2.2 Crecimiento de la población económicamente activa en México. 1980-2005	40
Gráfica 2.3 Ppa por nivel de instrucción para 2003 y 2007	41
Gráfica 2.4 Desempleo urbano en México, 1990-2005	47
Gráfica 2.5: Desempleo juvenil 1992-2004	49
Gráfica 2.6: Personas empleadas por nivel educativo 2001-2004	50
Gráfico 2.7: Tasa de desempleo por nivel de instrucción 1992-2004	51
Gráfica 2.8 Salarios reales del sector manufacturero y salarios mínimos en México, 1990-2004	55
Gráfica 4.1: Personas colocadas por el servicio de vinculación laboral	117
Gráfica 4.2: Eficiencia de vinculación laboral	118
Gráfica 4.3: Eficiencia del programa de apoyo al empleo	119
Gráfica 4.4: Acciones Béate 2005	123
Gráfica 5.1: Tasa de Desempleo y Gasto en PAMT	164
Gráfica 5.2: Curva de Beveridge para México (1991-2005)	174
Gráfica 5.3 Tasa de vacantes, desempleo y PIB (1991-2005)	176

ÍNDICE DE TABLAS

Página

Tabla 1.1. Indicadores del mercado de trabajo y económicos del mundo por regiones.	25
Tabla 2.1 Participación por sexo y nivel de instrucción con base en la PEA	41
Tabla 2.2: Desempleo urbano por género 1990-2005	48
Tabla 2.3: Estructura del empleo (1990-2004)	53
Tabla 3.1 Panorama de la importancia y características de las políticas activas del mercado laboral específicas en diferentes regiones del mundo	98
Tabla 3.2 Gasto en programas de políticas de mercado de trabajo en diferentes países del mundo (1993-2000)	103
Tabla 4.1 Gasto de las PAMT en México (2002-2006)	109
Tabla 4.2 Resultados del PAE y del servicio de vinculación laboral 2004-2007	132
Tabla 4.3 Evaluaciones de los programas de las PAMT en México (1992-2007)	138
Tabla 5.1 Modelos Econométricos	157
Tabla 5.2 Efectos del gasto en PAMT y la eficiencia de las PAMT en el nivel de desempleo por nivel educativo (2002-2006)	164
Tabla 5.3 Efectos del gasto en PAMT y la eficiencia de las PAMT en la Tasa de participación laboral por sexo.	167
Tabla 5.4 Sinopsis de los efectos de las PAMT en el desempleo y la tasa de participación laboral	167
Tabla 5.5 Vacantes registradas por el SNE	173

INTRODUCCIÓN GENERAL

El mundo de hoy está marcado por la globalización¹, por lo que los procesos económicos, sociales, políticos y culturales de carácter mundial tienen un peso creciente sobre aquellos de orden nacional o regional. La globalización económica es un proceso de diferentes dimensiones y ritmos que aluden a la mayor articulación de los diferentes mercados a escala mundial y a la mayor influencia recíproca de las políticas económicas que los países líderes instrumentan. México enfrenta el reto de integrarse dinámicamente al mercado mundial, donde la competencia y la especialización productiva a nivel de países, sectores y empresas se intensifica día con día.

Se dice que la globalización crea nuevas oportunidades de crecimiento y empleo, pero también plantea retos y problemas como el desplazamiento y la pérdida de empleo, creando mayores tensiones en los lugares de trabajo expuestos a una creciente competencia global. En general, hay evidencia de que, a fin de aprovechar las nuevas oportunidades de los mercados globalizados, es importante ser parte de los flujos de comercio e inversión de la economía global. Si los países no participan en estos flujos, o están integrados en la economía mundial solamente como exportadores del sector primario, enfrentan magros resultados en sus economías y mercados laborales (Ghose; 2003).

¹ Mencionar la globalización explora uno de los debates más controvertidos de nuestros tiempos; el concepto por sí mismo se encuentra aún en debate (si se desea profundizar en el lema se recomienda revisar David Held (2003) y Octavio Ianni (2002), entre otros. El presente estudio adopta el concepto de globalización de Tokman (2004), quien argumenta que al darse la liberalización de la economía mundial se promovió el principal motor de la globalización. Es decir, se impulsó la creciente integración de los mercados mundiales en materia de comercio, finanzas e información, y las políticas de ajuste y la globalización formaron un compacto complejo difícil de separar debido a que ocurrieron simultáneamente. Sin embargo, se considera que la globalización es más amplia que el proceso de liberalización del comercio internacional, que ya existía a comienzos del siglo XX. Incluye una descentralización del proceso productivo y un salto tecnológico que ha revolucionado la información, las comunicaciones y el transporte, implicando una mayor integración de las economías nacionales y la mundial, mediante el mayor acercamiento de los bienes, el capital, las comunicaciones y las personas, como resultado de la apertura de las economías y del acelerado cambio tecnológico.

El sombrío historial de crecimiento, empleo y pobreza de los países excluidos da cuenta de gran parte de la injusticia de la globalización que encontró World Commission on the Social Dimension of Globalisation (wcsdg; 2004). Sin embargo, aun en los países en donde la globalización tiene un impacto en general positivo, las personas resultan afectadas, ya que ésta tiende a incrementar problemas de ajuste del mercado de trabajo. Los pros y los contras de la globalización están distribuidos, en realidad, de manera injusta entre perdedores y ganadores al interior de los países, incluso cuando un país en su totalidad resulte ganador.

Los mercados laborales en particular crean ganadores y perdedores: si bien se crean nuevos puestos de trabajo, otros se pierden. La pérdida y la creación no ocurren en los mismos sectores, empresas o regiones de un país, ni se producen al mismo tiempo. A veces, en un país se pierden empleos y no se producen nuevos al mismo tiempo. A veces, en un país se pierden empleos mientras que en otro se crean. Los empleos perdidos y creados difieren generalmente en términos de pago, habilidades, edad, sexo y otros. Esta heterogeneidad estructural entre los empleos creados y los perdidos es una de las razones por las que, aun en presencia de una cantidad hipotética de emparejamiento de oferta y demanda de mano de obra, para muchos el resultado son ajustes cualitativos deplorables. El problema aumenta con el nivel de inadecuación entre la demanda y la oferta, y el tiempo necesario para ajustarse. Ésta es una de las causas principales del desempleo estructural, que los observadores generalmente atribuyen a la oferta (la gente que no está bien adaptada a la demanda de los empleadores) cuando, en realidad, es causada por la escasez o por una mala adaptación de la oferta y escasez o mala adaptación de la demanda. Largos periodos de altos índices de desempleo en muchos países ilustran lo anteriormente mencionado.

También se dice que la globalización resulta en mercados laborales más flexibles². A medida que el ajuste a los *shocks* (como la liberalización del comercio) se torna más frecuente, la fuerza de trabajo debe adaptarse con mayor rapidez, y se dice que la relación de empleo se torna más volátil y cortoplacista. Para el futuro del trabajo en una era de globalización, el futuro de la relación de empleo es relevante: la mayoría de los observadores ven cambios *dramáticos en la relación de empleo*, y algunos incluso el fin del trabajo asalariado (Beck; 2000) o por lo menos un sistema que evoluciona “*más allá del empleo*”.

La relación de empleo a largo plazo (y el contrato de empleo) se ve como parte del modelo fondista e industrial, que está siendo reemplazado por una economía del sector de servicios mucho más heterogénea y volátil. Dado que se escucha hablar a diario de recesión, reestructuración, desempleo y empleos precarios, se le podría perdonar a quien creyera que detentar un empleo de más largo plazo es la excepción más que la regla, y que a la flexibilidad (numérica) finalmente le ha tocado llevar la delantera en esta fase de la globalización.

La globalización se está caracterizando por la universalización de los problemas económicos y sociales. Hoy, los problemas del empleo y la exclusión social ya no están presentes sólo en los países en desarrollo como México, sino que afectan incluso a las economías más desarrolladas del mundo. La desalentadora falta de oportunidades de empleo es un problema tan insostenible como generalizado en la economía interdependiente del mundo actual, y pone de manifiesto la necesidad imperativa de promover el trabajo como objetivo central del desarrollo. *Durante mucho tiempo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza han sido temas indispensables de investigación. La necesidad de que sigan siéndolo se acentúa una vez más a raíz de que la interdependencia económica coexiste con desequilibrios, asimetrías y desigualdades en todo el mundo.*

² Existen diferentes formas de flexibilidad laboral como: a) la numérica (desplazamiento de un trabajo a otro); b) la salarial; c) la funcional (movimiento al interior de la misma empresa por motivos técnico-organizacionales), y d) la de los tiempos de trabajo. El presente estudio se refiere sólo a la flexibilidad numérica y salarial.

De acuerdo con la OIT, las estimaciones disponibles del año 2003 muestran que en todo el mundo hay 1,39 mil millones de trabajadores que no llegan a percibir ingresos diarios superiores a 2 dólares estadounidenses; es decir, según uno de los dos indicadores del estado de pobreza. Entre todos ellos, 550 millones ni siquiera superan el umbral de ingresos de 1 dólar diario y viven en la pobreza extrema. En términos porcentuales, esto significa que el 49,7 por ciento de los trabajadores del mundo (y el 58,7 por ciento de los trabajadores de países en desarrollo) no gana lo suficiente para superar el nivel de ingresos equivalente a 2 dólares diarios, mientras que el 19,7 por ciento de todas las personas empleadas (lo cual incluye a más del 23,3 por ciento de los trabajadores de países en desarrollo) está viviendo con menos de 1 dólar diario (WER: 2005).

En su estudio de los temas relacionados con el debate de los cambios en la relación de empleo para los países de la OCDE en una era de flexibilización y globalización, Peter Auer (2005) concluye que los trabajadores más jóvenes enfrentan periodos de empleo sistemáticamente más cortos, y la flexibilidad está muy concentrada en los jóvenes. Bosch (2002) muestra que el cambio más notorio que se ha producido en la relación estándar de empleo es el aumento en la participación de las mujeres y el incremento paralelo del trabajo de tiempo parcial. Sin embargo, esto no se debe comprender como una erosión de la relación de empleo estándar que muestra crecientemente que muchos empleos de tiempo parcial son en realidad voluntarios y se convierten en empleos fijos. Un signo de ello es el crecimiento de los empleos de tiempo parcial a largo plazo.

Asimismo, hay consenso entre los analistas y políticos acerca de que existen serios problemas laborales en América Latina y el Caribe. La insuficiencia de empleo de buena calidad y sus reflejos, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas (Weller; 2005).

A fin de compensar los efectos negativos de la globalización sobre el empleo, como pérdidas de puestos de trabajo y un mercado de trabajo más volátil, parece necesaria una red bien desarrollada de instituciones del mercado de trabajo, entre las cuales las PAMT figuran prominentemente. Las PAMT deben, por lo tanto, ser un componente principal de la dimensión social de la globalización (WCSDG, 2004).

Hay tres tipos de políticas que pueden aplicar los gobiernos para enfrentar los retos que se identifican en el mercado laboral: *políticas de empleo*, *políticas laborales* y *políticas del mercado de trabajo*. Las primeras son instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto y que, por consiguiente, influyen en la magnitud y la composición del empleo y las remuneraciones absolutas y relativas. Las políticas laborales definen las condiciones de la relación contractual, incluidas las relativas al inicio y el término de dicha relación. Entre otras cosas, consisten en reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. Gran parte de estas reglas forman parte de la legislación laboral, pero también hay normas que se desprenden de otras fuentes, como las negociaciones colectivas y la jurisprudencia establecida por los tribunales competentes. Las *políticas del mercado de trabajo (PMT)* se traducen en intervenciones directas en el mercado laboral destinadas a combatir o evitar el desempleo y elevar los ingresos laborales. Estas políticas se dividen en activas y pasivas. Los principales instrumentos de las *políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)* son la capacitación, los servicios de vinculación laboral y la generación de empleo en forma directa o indirecta. Las pasivas suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo. Y a la vez, su propósito es mejorar indirectamente la eficiencia de la intermediación al posibilitar una búsqueda de empleo menos presionada por la falta de ingresos (Weller; 2005). Es decir, el concepto de políticas activas del mercado de trabajo se refiere a aquellas medidas adoptadas por los Estados Nacionales para contribuir a facilitar el ajuste eliminando barreras a la movilidad laboral, y fortalecer la capacidad de respuesta del mercado de trabajo. Las

políticas reactivas o pasivas corresponden a un conjunto de programas dirigidos a aminorar el impacto de la transición o compensaciones frente a éste por la vía de subsidios o *beneficios* en ayuda a los pobres, como por ejemplo, la asistencia directa al desempleado a través de la *red de seguridad social* (seguro de desempleo). La distinción entre políticas de mercado activas y pasivas es importante en relación con el financiamiento. Las políticas reactivas o pasivas son fundamentalmente políticas sociales, financiadas por el presupuesto público, mientras que las políticas activas favorecen la participación del sector privado y la aplicación de criterios de recuperación de costos. Es el caso, por ejemplo, de los programas de capacitación laboral, los cuales obedecen cada vez más a modificar la oferta de mano de obra según la demanda empresarial, para facilitar así los aumentos de *productividad* requeridos.

Se estima que el proceso de globalización ejercerá presión sobre los políticos para flexibilizar los mercados de trabajo. Con respecto a este argumento la OIT sostiene que es necesario considerar las políticas "pasivas" y las "activas" del mercado de trabajo como un elemento de dicho seguro contra los mayores riesgos que enfrentan los mercados laborales debido a la globalización. Sin embargo, hay actualmente una controversia en cuanto a la efectividad de este seguro, en especial cuando se trata de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT). En realidad, muchos estudios de evaluación han demostrado una mejoría bastante marginal del mercado de trabajo para quienes participan en programas activos. Dos citas de trabajos recientes ilustran lo antedicho:

"a primera vista, los resultados de recientes investigaciones de la OCDE sobre la efectividad de las políticas activas del mercado de trabajo no son extremadamente alentadores. El historial de muchas medidas activas es mixto, en términos de incrementar el empleo futuro y las perspectivas de ingreso de los demandantes de empleo, y producir beneficios para la sociedad.

... si bien no podemos ignorar los problemas indudables que presentan las medidas activas, sería erróneo arribar a una conclusión pesimista respecto de su rol potencial en la lucha contra el desempleo elevado y persistente y los problemas

de bajos salarios y pobreza...las políticas activas más efectivas son sólo un elemento en una estrategia integral de medidas macro y microeconómicas para disminuir significativamente el desempleo. No obstante, siguen siendo un arma potencial importante en la lucha contra el desempleo (Martin; 2000).

“la evidencia de evaluaciones actualizadas sobre los programas del mercado de trabajo activo, en gran medida refuerza la conclusión a la que se arriba en revisiones anteriores. Algunas PAMT tiene impacto positivo, con relaciones de costo-beneficio favorables. Sin embargo, en muchos casos los programas no han mejorado las perspectivas futuras de empleo de los participantes y, cuando lo han hecho, no siempre ha sido de manera costo-efectiva...A pesar de la evaluación combinada, los gobiernos, enfrentados con los problemas económicos y sociales asociados con una gran cantidad de trabajadores desempleados y pobres, tienen poca opción salvo usar programas activos como instrumento de respuesta. (Betcherman, Olivas y Dar; 2004).

Estas citas ilustran que las políticas activas del mercado de trabajo son una herramienta potencialmente importante en la lucha contra el desempleo y la pobreza pero producen resultados mixtos.

De los estudios de PAMT se desprenden generalmente dos argumentos: Uno es que en ausencia de argumentos convincentes respecto de su efectividad en la práctica, las PAMT no se deberían aplicar más o bien sólo en pequeñas dosis. Y la segunda es que las políticas se deben tornar más efectivas para alcanzar sus objetivos. Habiendo realizado una revisión de la evidencia disponible sobre PAMT en el mundo, y postulando que necesitamos más y no menos de ellas para estar asegurados contra los riesgos al empleo que plantea la globalización, se adopta en este estudio la segunda conclusión, con ciertas advertencias que se aplican a los países en desarrollo como México que enfrentan problemas serios y diferentes de los de la mayoría de los países de la OCDE.

Una condición particular para la efectividad de las PAMT, que casi nunca se cumple, es una cantidad –y no hablemos de calidad– bastante equilibrada de oferta y demanda de mano de obra. “Si una economía está generando poca oferta de empleo, no debe ser sorprendente que las medidas activas resulten relativamente ineficientes” (Martin; 2000). Éste es exactamente el caso de la mayoría de los países en desarrollo, en cuanto a empleos formales.

Por lo tanto, las PAMT (vistas como ítems de gasto en los presupuestos del estado o como receptoras del dinero de los donantes) son, en realidad, aspectos microeconómicos de una política macroeconómica orientada al empleo. Además, existe un efecto de atenuación de las variaciones en el consumo de la parte de reemplazo de los ingresos (salarios pagados) de los programas activos que, nuevamente, aportan legitimidad macroeconómica a las PAMT. Quiggin (2001) sostiene que, en realidad, se podrían usar las PAMT como “estabilizador automático” de la economía. El gasto en programas debería ser anticíclico y elevado cuando la economía está en recesión y el desempleo en aumento, y bajo cuando la economía está en alza, y el desempleo es bajo.

La legitimidad macroeconómica de la PAMT es un factor, pero también existe un argumento impulsado por valor, que asigna cierto valor a las cualidades intrínsecas del trabajo, a diferencia del no trabajo, especialmente con respecto a los beneficios de transferencia. En la actualidad parece ampliamente aceptado que es mejor financiar el empleo más que el desempleo, y dar preferencia –después de un periodo inicial de beneficios por desempleo sin trabajo pero con condicionantes de búsqueda de empleo–, a beneficios relacionados con trabajo y la capacitación. Por lo tanto, los beneficios de reemplazo de salario en las políticas activas tienden a convertirse en beneficios de capacitación en el empleo.

Auer y Cazes (2003) sugieren que cuanto más abiertos los países, mejor es su seguro contra los riesgos del mercado de trabajo, por lo menos en el gasto total en PMT. Esto significa que las PAMT ya son un importante instrumento de política para

manejar las consecuencias de la globalización, más aún en los países con mayor apertura.

Las PAMT pueden llevar a un ciclo virtuoso de “flexibilidad protegida” que permite a las empresas adaptarse a los cambios causados por la globalización y otros factores, pero brinda seguridad a los trabajadores. Ésta es también la conclusión de una investigación reciente de la OIT, que encontró una relación positiva entre la percepción de los trabajadores de la seguridad en el empleo/empleabilidad y el gasto en PAMT (Auer; Cazes; 2003). Las conclusiones de los autores confirman el importante papel de las PAMT en la seguridad de los trabajadores en tiempos de cambio³, y su operación ha sido confirmada recientemente por la OCDE como dispositivo de seguridad en mercados de trabajo (OCDE; 2004).

En México, las PAMT se han orientado sobre todo a elevar la capacidad productiva de las personas a fin de facilitar su incorporación al mercado de trabajo, mejorar sus niveles de remuneración y elevar la competitividad de las unidades productivas, especialmente las micro y pequeñas empresas. Estas políticas se han basado en la hipótesis de que frente a la globalización y el cambio tecnológico, las necesidades de capacitación son continuas y no pueden resolverse mediante un principio de subsidiariedad, sino incentivando una cultura de capacitación continua.

Por lo tanto, la pregunta principal es si tiene sentido usar en mayor medida las políticas activas del mercado de trabajo en México para absorber una oferta de mano de obra sustancialmente mayor a la demanda de mano de obra generada por los sectores público o privado.

El objetivo general de este trabajo es demostrar que las políticas activas del mercado de trabajo son una herramienta importante para disminuir el desempleo, que puede utilizarse en gran medida en México para insertar una

³ No todas las PAMT implementadas por los gobiernos son consecuencia de la exposición de la globalización. Hay muchas otras razones para explicar el desempleo y el desplazamiento laboral, tales como el cambio tecnológico, el crecimiento y otros.

mayor cantidad de mano de obra, mediante la capacitación y el servicio de vinculación laboral, y permitir un mayor emparejamiento en el mercado laboral y una disminución en los riesgos del empleo ligados a la globalización.

Por ello, los objetivos específicos de la presente investigación son:

- Mostrar la importancia de la PAMT en el ámbito internacional.
- Brindar un panorama general de las PAMT con respecto a su alcance y efectividad en el mundo.
- Realizar un análisis general de las PAMT en México con respecto a su alcance y efectividad en el mercado laboral.
- Evaluar las PAMT en México mediante el modelo Layard-Nickell y la curva de Beveridge.
- Analizar el papel de las PAMT para el aumento de la empleabilidad en México ante la internacionalización del empleo.

En la actualidad hay organismos internacionales preocupados por la situación precaria de los empleos en las naciones menos desarrolladas; nos referimos principalmente a la OIT, que tiene como temas el enfoque cuantitativo y cualitativo del fenómeno del empleo. Asimismo, en nuestra nación existe la preocupación por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Es un tema trabajado apenas en el país (a partir de finales de los ochenta y principios de los noventa). La cultura de estudios de evaluación de las políticas públicas es aún incipiente en México, por lo que no hay, en general, evaluaciones de impacto de las PAMT. Esto es así aun cuando los organismos financieros internacionales exigen actualmente evaluaciones de impacto como parte de las condicionantes de sus préstamos. Las evaluaciones anteriores de estas políticas son de carácter micro, relativas a los efectos de un programa aislado y no de todo el conjunto de programas que conforman las PAMT, y se enfocaron principalmente al programa de capacitación de las modalidades escolarizada y mixta que ofrecía el programa desde su origen.

Todas ellas utilizaron el método cuasi-experimental de análisis contrafactual para medir el impacto del programa y algunas de ellas calcularon su costo-beneficio.

A diferencia de las evaluaciones anteriores, este estudio hace un análisis longitudinal de carácter macroeconómico utilizando datos de panel mediante la aplicación del modelo Layard and Nickell, técnica utilizada en las evaluaciones de políticas activas del mercado de trabajo en los países europeos. Para ello, enlaza, por un lado, el análisis de mercado de trabajo afectada principalmente por la liberalización comercial, y por el otro, la evaluación de los programas de las políticas activas de mercado de trabajo conformadas para impulsar, apoyar y proteger a los grupos más vulnerables, por medio de la capacitación y los servicios de vinculación laboral. Por ello, parte de la siguiente hipótesis de trabajo:

“Las políticas activas del mercado de trabajo producen un efecto positivo y significativo en la disminución del número de personas desempleadas, así como un aumento en la empleabilidad y en la inserción laboral, permitiendo, a la par, una mínima protección social de la mano de obra más vulnerable. Su efectividad depende, en gran medida, del presupuesto destinado a los programas que instrumentan las PAMT”.

Para comprobar dicha hipótesis, el presente estudio se compone de la siguiente manera: en el capítulo 1 se muestra el panorama internacional del empleo y sus principales retos, así como las políticas internacionales que están aplicando los países desarrollados para enfrentarlos. El capítulo 2 analiza el contexto económico y las características del mercado laboral en México. En el tercer capítulo se hace un análisis internacional de las políticas de mercado de trabajo desde una perspectiva comparativa entre los países de la OCDE y los de América Latina; en el capítulo cuarto se presentan el sistema institucional y los programas que conforman las políticas activas del mercado de trabajo en México, y posteriormente, en el capítulo 5 se evalúan las PAMT en el empleo y el ajuste del mercado de trabajo en México con el modelo económico de Layard y Nickell, y la

Curva de Beveridge utilizando datos de panel con efectos fijos. Por último, se presentan las conclusiones generales del estudio.

CAPÍTULO I

PANORAMA INTERNACIONAL DEL EMPLEO

Introducción

El presente capítulo muestra, por un lado, el problema generalizado del desempleo en el mundo y cómo lo están enfrentando los países desarrollados, y por el otro, las nuevas tendencias, características y cambios del mercado laboral en el mundo, con la finalidad de detectar las mejores políticas internacionales que se están usando para enfrentar los retos y los cambios.

1.1 Tendencias mundiales del empleo

Para tener una idea cabal de la magnitud del déficit mundial de empleo, se debe tomar en consideración el gran número de personas que buscan empleo y no encuentran oportunidades de trabajo. A pesar de la recuperación iniciada después del declive económico de los dos años anteriores, en 2003 hubo 185,9 millones de desempleados. Esta cifra muestra un nivel de empleo superior al de esos años declinantes, pero el crecimiento general de la fuerza de trabajo hizo que la creación de empleo apenas fuera suficiente para satisfacer las necesidades del creciente número de personas en busca de trabajo. Por esa razón, la tasa de desempleo mundial prácticamente no se modificó, pues pasó del 6,3 por ciento en 2002 al 6,2 por ciento en 2003.

De acuerdo con el reporte de empleo de la OIT, las tasas de desempleo relativamente estables de los años 2002 y 2003 se han dado en casi todas las regiones: en Asia Oriental aumentaron del 3,1 al 3,3 por ciento; en Asia Meridional se mantuvieron en el 4,8 por ciento; en Oriente Medio y África del Norte se elevaron del 11,9 al 12,2 por ciento, y en África Subsahariana del 10,8 al 10,9 por ciento; hubo un descenso del 9,4 al 9,2 por ciento en las economías en transición,

y en las economías industrializadas persistió el desempleo en el 6,8 por ciento (véase la tabla 1.1).

Las únicas regiones donde se registraron cambios significativos fueron Asia Sudoriental (con un descenso del desempleo del 7,1 al 6,3 por ciento) y América Latina y el Caribe (donde la disminución fue del 9 al 8 por ciento). A lo largo de los últimos diez años, las tasas de desempleo se fueron reduciendo sólo en las economías industrializadas, mientras que en las demás regiones esas tasas siguieron siendo estables o tendieron a aumentar. En las economías en transición pudo observarse un alza muy marcada (del 6,3 al 9,2 por ciento), lo mismo que en Asia Sudoriental (donde fue del 3,9 al 6,3 por ciento).

Las Naciones Unidas han hecho observar que en la región de América Latina y el Caribe el desempleo aumentó del 6,9 al 8 por ciento entre 1993 y 2003. Aunque el crecimiento de la productividad ha sido muy variable en la región, la tasa de crecimiento conjunta de la productividad del trabajo fue de apenas el 1,2 por ciento entre 1993 y 2003. El crecimiento anual medio de la productividad fue de 0,1 por ciento. Hay algunas excepciones, como es el caso de Chile, donde se registraron aumentos impresionantes y consecuentes de la productividad del trabajo. Chile tiene en la actualidad el nivel más elevado de productividad de todos los países para los que existen datos comparables internacionalmente. Al mismo tiempo, es uno de los pocos países de la región en los que se ha observado desde 1980 un aumento significativo de la relación empleo-población (entre 1980 y 2001, el aumento fue del 41,4 al 49,1 por ciento). En la mayoría de los demás países se indican niveles de productividad superiores a los de 1993, pero inferiores a los de 1980. Junto a Chile, Argentina mostró un notable desarrollo del crecimiento de la productividad después de 1993, pero esa tendencia cambió a partir de 1998 y decayó abruptamente a raíz de la crisis económica de 2001. En Perú se dieron tasas elevadas de crecimiento de la productividad entre 1993 y 1997, pero esa tendencia no se mantuvo. En otras economías, los aumentos de la productividad

en el curso del decenio fueron leyes (por ejemplo, en Brasil, Colombia, Guatemala y México) o tendieron a reducirse (por ejemplo, en Ecuador y Venezuela).

Como la productividad ha progresado con mucha lentitud, no ha habido creación de empleo y siguen creciendo las tasas de desempleo en la mayoría de las economías de la región, no es sorprendente que la proporción de trabajadores que ganan 1 dólar diario y viven en la pobreza no haya disminuido mucho desde 1990. A pesar de la recuperación económica general, en 2003 se llegó por primera vez a la cifra de 30 millones de personas que trabajan con ese nivel de ingresos sin poder superar su condición ni la de sus familias. Dicho esto, cabe señalar que entre 2002 y 2003 hubo una leve disminución del trabajo en estado de pobreza (del 13,7 al 13,5 por ciento para la población trabajadora cuyos ingresos no pasan de un dólar diario). En lo que respecta a los trabajadores que perciben 2 dólares diarios, su número disminuyó notablemente en los primeros años del decenio de 1990, pero a partir de 1996 se invirtió la tendencia y los porcentajes de ese nivel de pobreza se situaron por encima del 32 por ciento. Y se mantienen los altos niveles de desigualdad de los ingresos (el 5 por ciento de la población más afortunada recibe el 25 por ciento de los ingresos, proporción que debe compararse con un 13 por ciento solamente en el caso de las economías de países desarrollados) (WER; 2004; CEPAL; 2004).

Tabla 1.1 Indicadores del mercado de trabajo y económicos del mundo por regiones (Porcentajes)

Región	Tasa de desempleo		Relación de empleo-población	Cambios de la productividad del trabajo		Crecimiento anual de la productividad del trabajo	Tasas de crecimiento anual de la fuerza de trabajo	Tasas de crecimiento anual del PIB
	1993	2002	2003	1993	2003	1993-2003	1993-2003	1993-2003
Mundo	5.6	6.3	6.2	63.3	62.5	10.9	1.0	3.5
América Latina y el Caribe ^a	6.9	9.0	8.0	59.3	59.3	1.2	0.1	2.6
Asia Oriental ^b	2.4	3.1	3.3	78.1	76.6	75.0	5.8	8.3
Asia Sudoriental ^c	3.9	7.1	6.3	68.0	67.1	21.6	2.0	4.4
Asia Meridional ^d	4.6	4.8	4.8	57.0	57.0	37.9	3.3	5.5
Oriente Medio y África del Norte ^e	12.1	11.9	12.2	45.4	46.4	0.9	0.1	3.5
África Subsahariana ^f	11.0	10.8	10.9	65.6	66.0	-1.5	-0.2	2.9
Economías en Transición ^g	6.3	9.4	9.2	58.8	53.5	25.4	2.3	0.2
Economías Industrializadas ^h	8.0	6.8	6.8	55.4	56.1	14.9	1.4	2.5

Fuente: OIT, WER 2004-2005.

^a Las subregiones de América Latina y el Caribe, integradas por los países y territorios indicados entre paréntesis, son el Caribe (Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tabago, Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bermudas, Guadalupe, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes (Estados Unidos), Islas Vírgenes británicas, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas), América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Belice) y América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, Guayana francesa, Islas Malvinas (Falkland)).

^b Esta región comprende a China, República de Corea, República Popular Democrática de Corea, Mongolia, Hong Kong (China), Macao (China) y Taiwán (China).

^c La región del Asia Sudoriental y el Pacífico comprende los siguientes países y territorios: Brunei Darussalam, Camboya, Fiji, Filipinas, Indonesia, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Nueva Caledonia, Papua Nueva Guinea, Samoa, Singapur, Tailandia, República Democrática de Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Viet Nam, Guam, Islas Cook, Islas Marianas del Norte, Islas del Pacífico (territorio bajo fideicomiso), Islas Salomón, Polinesia Francesa y Samoa Americana.

^d La región de Asia Meridional comprende a Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

^e La región de Oriente Medio y África del Norte comprende las subregiones de Oriente Medio (Arabia Saudita, Bahrein, Djibouti, Emiratos Árabes Unidos, República Islámica del Irán, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Somalia, República Árabe Siria, Yemen, y Orilla Occidental y Franja de Gaza) y de África del Norte (Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Sudán y Túnez).

^f El África Subsahariana abarca cuatro subregiones: África Central (Angola, Camerún, República Centroafricana, Congo, República Democrática del Congo, Chad, Guinea Ecuatorial, Gabón y Santo Tomé y Príncipe); África Oriental (Burundi, Comoras, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Reunión, Rwanda, Seychelles, Uganda, República Unida de Tanzania, Zambia, Zanzíbar y Zimbabue); África Meridional (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia), y África Occidental (Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Santa Helena y Togo).

^g La región que abarcan las economías en transición comprende las subregiones de Europa Central y Oriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, ex República Yugoslava de Macedonia, Polonia, Rumania, Serbia y Montenegro); Estados Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), y Comunidad de Estados Independientes (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania).

^h La región industrializada se divide en dos subregiones: economías industrializadas europeas (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía) y economías industrializadas no europeas (Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia).

Analizando el cuadro de indicadores del mercado de trabajo en el mundo, observamos que el desarrollo económico de Asia **Oriental** de los últimos diez años ha sido impresionante: la tasa anual media de crecimiento del **PIB** fue del 8,3 por ciento a partir de 1993 y probablemente siga a ese nivel en el corto plazo. Ese progreso ha sido impulsado sobre todo por China – la más grande economía de la región –. A pesar de ese fuerte desarrollo, en la región no se ha producido una evolución similar respecto de la creación de empleo. Si bien la tasa de desempleo regional para 2003 era sólo del 3,3 por ciento, el aumento registrado desde el año anterior fue apenas del 0,2 por ciento; sin embargo, como la fuerza de trabajo china representa el 95 por ciento de la fuerza de trabajo de toda la región, puede decirse que Asia **Oriental** ha reducido en el 50 por ciento el número de trabajadores pobres. Entre 1990 y 2003 el número de trabajadores de la región que no podían superar el nivel de ingresos diarios equivalente a 1 dólar estadounidense se redujo en un 43 por ciento (de 242 a 139 millones). De acuerdo con la OIT, si el crecimiento prosigue al ritmo actual, la región logrará disminuir en más de la mitad la proporción del trabajo en estado de pobreza a niveles de ingresos de 1 y de 2 dólares diarios.

Cabe señalar que en China la disminución numérica de los trabajadores pobres se debe, entre otros factores, al carácter positivo de las medidas en pro del desarrollo rural. Esa tendencia se ha aminorado desde el año 2000 y muchos de los trabajadores chinos más pobres viven en zonas rurales remotas de lo que cultivan en suelos degradados (Asian Development Bank, 2004).

Los indicadores de los mercados de trabajo de Asia **Sudoriental** y el **Pacífico** se han deteriorado en el curso de los últimos diez años, aunque se han observado algunas mejorías recientes. Las tasas de desempleo son mayores que diez años atrás, pues subieron un 2 por ciento y llegaron a ser del 6,3 por ciento en el año 2003. La relación empleo-población decreció durante el mismo período, lo que indica que la gente prefiere educarse, estudia durante más tiempo y se abstiene de buscar empleo. Al mismo tiempo, el creciente

desempleo denota la ausencia de suficientes oportunidades de trabajo. A esto contribuye el ritmo anual al que crece la mano de obra, que es del 2,4 por ciento, debido a muy altas tasas de crecimiento de la población y de participación en la fuerza de trabajo. Otra razón de esas tendencias adversas durante todo el decenio es el hecho de que algunas economías de la región todavía no se han recuperado de las crisis económicas por las que atravesaron. Esto es cierto, en especial, en el caso de Indonesia, la economía de mayor talla en toda la región. Por último, hay que destacar que en Camboya y Vietnam las empresas estatales siguen desprendiéndose de mano de obra.

Continuando con Asia meridional, se observa que, a pesar de que se obtuvieron tasas de crecimiento del PIB de más del 5 por ciento, el desempleo y la relación empleo-población no se han modificado considerablemente, pues son de aproximadamente el 5 por ciento en el primer caso y del 57 por ciento en el segundo, es decir, lo mismo que en 1993. Esto indica que hubo creación de empleo, pero apenas suficiente para absorber los aumentos de la fuerza de trabajo (que sigue creciendo rápidamente a una tasa anual del 2,3 por ciento). La relación empleo-población es baja, aunque algo más que la que se observa en Oriente Medio y África del Norte (véase el cuadro 1.1).

La región de Oriente Medio y África del Norte se caracteriza por la diversidad de las economías que comprende. Las cifras del PIB de los países productores de petróleo son casi tres veces más elevadas que las del promedio de los países que no lo producen. Las cifras consolidadas regionales para los indicadores de los mercados de trabajo, por ende, probablemente disimulen las situaciones socioeconómicas muy diversas de los países de la región.

Sin embargo, la región en su conjunto tiene algunas características notables. En primer lugar, una población juvenil en plena expansión (en el año 2000, la población total comprendía un 37 por ciento de personas de menos de 15 años de edad y un 58 por ciento de personas menores de 25 años). El desempleo

juvenil ya constituye un problema considerable, pues era del 25,6 por ciento en 2003, es decir, la tasa más alta en el mundo (oit, 2004). Además, el crecimiento de la población es preocupante, pues podría ser más rápido que el del crecimiento económico a pesar de la riqueza de recursos de la región. La tasa de fecundidad (nacimientos por mujer) se está reduciendo en toda la región, pero sigue siendo más elevada que la de otras regiones en desarrollo.

Una diferencia más respecto de otras regiones en desarrollo es la reducida proporción del trabajo en estado de pobreza en el empleo total (con respecto de aquel que se expresa en ingresos diarios equivalentes a 1 dólar estadounidense la tasa fue sólo del 2,9 por ciento en 2003, pero casi un tercio de la población trabajadora gana menos de lo suficiente para superar la línea de pobreza representada por ingresos de 2 dólares diarios). Sin embargo, la repartición de la riqueza es desigual y denota que la mayoría de la población no se ha beneficiado con la enorme riqueza generada por el petróleo durante varios decenios en muchas de las economías de la región. La distribución de la pobreza y del trabajo en estado de pobreza se ciñe a la división entre los países productores de petróleo y los demás, y estos últimos, que no cuentan con ese recurso, son los que registran las tasas más elevadas.

Durante el decenio pasado, por lo menos, el desempleo en la región de Oriente Medio y África del Norte fue de cerca del 12 por ciento, es decir, la tasa más elevada del mundo. Esto refleja un aumento incesante del total de desempleados desde 1996 (un promedio de 500.000 desempleados adicionales por año, sobre todo en Oriente Medio) y un mejoramiento del empleo insuficiente para absorber a todas las personas que buscan trabajo.

La evolución de **África Subsahariana** pone de relieve la simultaneidad en la que actúan factores adversos como la baja productividad, las tasas poco elevadas de crecimiento del PIB, el aumento del desempleo total, el estancamiento de las relaciones empleo-población y la existencia del trabajo en

estado de pobreza. El trabajo en estado de pobreza en esta región es el de mayor magnitud en el mundo en desarrollo: aproximadamente el 55 por ciento de la población empleada carece de ingresos suficientes para superar la barrera de pobreza expresada por ganancias de apenas 1 dólar estadounidense diario. Esa proporción fue menor a finales del decenio de 1980, pero desde 1990 se mantuvo a niveles que alcanzaron el 55,8 por ciento. Los niveles de pobreza con ingresos diarios del orden de 2 dólares permanecieron estables a partir de 1990, con lo que en 2003 los trabajadores pobres representaban casi el 90 por ciento del total de la población con empleo. Esas tendencias también corresponden a las del estancamiento de la pobreza total en los niveles señalados.

La tasa de desempleo regional no ha mejorado en los años recientes y en 2003 era del 10,9 por ciento. Tampoco ha progresado la relación empleo-población, que es ahora de aproximadamente el 66 por ciento, un valor alto en comparación con el de otras regiones, aunque no refleje con claridad la calidad de los empleos disponibles ni las condiciones en las que trabaja la gente.

Ésta es la única región en la que decrecieron las tasas de productividad del trabajo entre 1993 y 2003. Al parecer las perspectivas de África Subsahariana son desafiantes si persisten las tendencias en curso.

Con el ingreso en la Unión Europea, con fecha 1.º de mayo de 2004, las economías en transición de diez nuevos países miembros inspiró muchas esperanzas, así como cierta incertidumbre con respecto a las perspectivas de las economías en transición en materia de crecimiento económico y empleo. Existe la expectativa de que con la integración de esos países a la Unión Europea se acelere el ritmo de las inversiones extranjeras en la región, se abran nuevos mercados y se avance sobre el camino de un nuevo milagro económico como el que se dio en Irlanda. Al mismo tiempo, se teme que la apertura de los mercados de trabajo aliente una emigración en gran escala hacia las economías más ricas de la Unión Europea, dado que es probable que los desempleados y subempleados de economías en transición busquen oportunidades de empleo

fuera de esa región. Nadie puede estar seguro de cuál de esas dos pautas será la que marque la evolución; todo depende de la capacidad que demuestren las economías en transición para crear oportunidades de trabajo productivo al interior de sus fronteras.

La situación actual del empleo se caracteriza por un elevado desempleo, en aumento desde que comenzó el proceso de transición a principios del decenio de 1990. Desde entonces, el empleo decayó a medida que se privatizaron los mercados y la eficiencia de la producción mejoró. Otra preocupación importante es la que plantea el subempleo, sobre todo en la Comunidad de Estados Independientes, afectada por la falta de oportunidades de trabajo en el mercado formal y por reglamentos administrativos que impiden ser propietario de pequeños negocios, a raíz de lo cual mucha gente se ve forzada a buscar trabajo en la economía informal. En cierto número de economías en transición, el incremento del empleo sigue siendo decepcionante a pesar de un notable aumento de la productividad. Entre 1993 y 2003 disminuyeron en la región tanto la fuerza de trabajo como la proporción de personas empleadas. Hay que recordar que en toda la región predominan altas tasas de desempleo y es evidente que mucho del mejoramiento de la productividad se logró a costa del descenso del empleo.

Respecto de las economías industrializadas, en 2003 la tasa de desempleo en toda la región industrializada era del 6,8 por ciento. Si se toma la región industrializada en su conjunto, puede observarse que los aumentos en el crecimiento del empleo se acompañaron de aumentos de la productividad del trabajo. Esto sugiere que la elevación de la productividad no se produjo en detrimento del empleo regional, sino que siguió la evolución del empleo en el conjunto de las economías industrializadas.

Las economías situadas fuera de Europa tuvieron tasas de desempleo del 5,9 por ciento, mientras que las de Europa fueron del 7,9 por ciento (OIT, 2004a).

Durante los últimos diez años, el empleo creció más rápido fuera de Europa (de 211 a 234 millones, o sea, del 10,8 por ciento) que en la subregión europea (donde aumentó de 177 a 193 millones, o sea, el 8,8 por ciento). Sin embargo, si se centra la atención en el número de personas con trabajo (lo que es una mejor medida de la magnitud del empleo), los mercados de trabajo europeos mejoraron más que los extraeuropeos: entre 1993 y 2003, la proporción del empleo en la población de los países europeos industrializados aumentó del 50,3 al 51,2 por ciento, mientras que fuera de Europa aumentó del 60,5 al 60,9 por ciento (oit, 2004a). Desde 1998 el crecimiento del empleo en Europa (del orden del 4,3 por ciento) superó el de las economías industrializadas extra-europeas (que fue del 2,7 por ciento).

1.2 Los cambios en las características del empleo

En el decenio de los ochenta se produjo una apertura económica en diversos países europeos; entre los cambios estructurales que les permitieron alcanzar economías más competitivas se encuentran los del mercado de trabajo. Así fue como comenzaron los procesos de reestructuración productiva que dieron paso a la flexibilidad del mercado de trabajo. En su estudio de los temas relacionados con el debate de los cambios en la relación de empleo en una era de flexibilización y globalización en los países de la ocde, Peter Auer (2005) concluye que los trabajadores más jóvenes enfrentan sistemáticamente periodos de empleo más cortos, y que la flexibilidad está muy concentrada en los jóvenes. En 2001, la antigüedad promedio para el grupo de 15 a 24 años era de dos años, pero de más de ocho años para el grupo de 25 a 44 años de edad, y de 17 años para los mayores de 45. Pero, como ha demostrado Doogan (2004), el empleo a largo plazo ha crecido más que el empleo a corto plazo y toda la evidencia apunta a la conclusión de que, a pesar de estos cambios, la relación de empleo a largo plazo es aún la forma de empleo dominante en muchos países europeos, y está lejos de desaparecer. Sin embargo, hoy en día se incluye crecientemente el empleo de tiempo parcial. En realidad, la encuesta de

la fuerza laboral europea revela que aproximadamente 85% del empleo de tiempo completo y parcial en Europa es de duración contractual indefinida.

Bosch (2002) muestra que el cambio más notorio en la relación estándar de empleo es el aumento de la participación de las mujeres y el incremento paralelo del trabajo de tiempo parcial. Sin embargo, esto no debe entenderse como una erosión de la relación de empleo estándar que muestra cada vez más que muchos empleos de tiempo parcial son, en realidad, voluntarios y se convierten en empleos fijos. Un signo de ello es el crecimiento de los empleos de tiempo parcial a largo plazo. Doogan (2004) muestra que los empleos a largo plazo (con más de 10 años de antigüedad) han crecido, en general, con mayor intensidad que los empleos a corto plazo, y esta tendencia no sólo incluye los empleos de tiempo completo sino también los de tiempo parcial. En realidad, Doogan muestra que el notable crecimiento del empleo de tiempo parcial en Europa (de 14% de todos los empleos de la UE en 1992 a 18% en 2002) está acompañado de un aumento rápido de la porción de empleo de tiempo parcial a largo plazo (más de 10 años)

Esta aparente estabilidad de la relación de empleo de más largo plazo no significa que no haya cambios significativos, dramáticos para los individuos, familias, regiones, etc. La pérdida de empleo es dramática para los afectados. Además, los empleos estables no siempre son buenos empleos: pueden ser empleos involuntarios, de tiempo parcial, indeseables (por ejemplo, en los que las personas están atrapadas, sin la posibilidad de cambiar), y algunos de los llamados "empleos estables" son, en realidad, empleos temporales recurrentes. La OCDE muestra que aproximadamente 10% de los empleos temporales (esto es, alrededor del 1.5% de todos los empleos) son empleos temporales a largo plazo con duración de hasta 5 años.

Pero la resistencia de la antigüedad promedio también significa que no hay una "carrera general de la relación de empleo hacia los mínimos", ya que todos, tarde

o temprano, se convierten en trabajadores precarios o por cuenta propia. Hay razones económicas y sociales suficientes, tanto en la demanda como en la oferta, para creer que se mantendrá la relación de empleo de más largo plazo, si bien está habiendo una mayor flexibilidad. No hay una erosión generalizada impulsada por la demanda de la relación de empleo, ya que los empleadores también valoran el apego de sus trabajadores a largo plazo y los sindicatos le asignan un alto valor a la relación de empleo de más largo plazo. No obstante, hay un desfase entre los empleos ofrecidos por los empleadores (demanda de mano de obra) y los empleos que buscan los trabajadores (oferta de mano de obra) en términos de la antigüedad esperada en el empleo, y parece razonable prever que las fuerzas de la globalización y del cambio tecnológico y organizacional ensancharán eventualmente la brecha entre las expectativas de la oferta y las de la demanda. Sin embargo, lo que se debe esperar no es una carrera hacia los extremos, sino un nuevo equilibrio entre empleos flexibles y empleos estables, en donde los primeros ganen algunos puntos porcentuales a expensas de los segundos.

En el estudio mencionado, Peter (2005) encuentra que una cierta estabilidad en el sistema de empleo no aporta necesariamente seguridad del empleo. Se creería que los empleos estables aportan una mayor percepción de seguridad que los empleos inestables, a corto plazo. Sin embargo, la correlación entre la antigüedad promedio y la percepción de la seguridad del empleo que Peter obtiene en su estudio no sustentan ésta opinión. La relación es débil y no es significativa estadísticamente; apunta incluso en la dirección errónea. Por lo que este autor concluye que si bien se podría sostener que la porción de empleos de tiempo parcial en una economía aumenta la percepción de inseguridad, en realidad, se correlaciona positivamente con la seguridad percibida del empleo. Pareciera que el sentimiento subjetivo de seguridad del empleo no sólo está determinado por la extensión de la antigüedad sino, también, influenciado por el estado general del mercado de trabajo y la economía. Por ejemplo, la percepción de seguridad se correlaciona muy significativamente con el índice de desempleo

y parece también que el estado general de la economía (en recesión o no) tiene un gran impacto sobre los sentimientos subjetivos. Este es el caso de Japón, por ejemplo, donde la percepción de inseguridad en el empleo es fuerte, probablemente debido a la prolongada recesión, en tanto que la antigüedad promedio es de las más prolongadas de todos los países de la OCDE. Por el contrario, el ejemplo de una mayor percepción de seguridad en el empleo con una antigüedad promedio más baja es el ejemplo de Dinamarca.

Estos resultados son un tanto sorprendentes pero muestran que la antigüedad pasada aparentemente no influye de forma sistemática sobre las futuras expectativas de seguridad en el empleo. La última perspectiva sobre el empleo de la OCDE informa sobre un hallazgo similar: la rigurosidad general de la reglamentación de protección del empleo que se correlaciona fuertemente con la antigüedad no aporta el sentimiento de seguridad que supuestamente transmite (OCDE, 2004).

1.3 Políticas Internacionales dirigidas al mercado de trabajo

Hay países que tienen mercados laborales flexibles con un buen desempeño del mercado de trabajo pero con altos niveles de inseguridad percibida por su fuerza laboral y con baja calidad del empleo, en tanto que otros son flexibles sin los efectos negativos de la flexibilidad para la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo. Éste parece ser el caso de Dinamarca y los Países Bajos. Sin embargo, en general, los países con mercados laborales relativamente rígidos (como Grecia, Italia, Japón, y Portugal) los niveles de inseguridad son aún mayor.

Parece, entonces, que para lograr elevados indicadores de cantidad y calidad de empleo se necesita más que relaciones de empleos estables. Es probable que cierto grado de empleos de más largo plazo, combinados con instituciones del mercado de trabajo y políticas que aporten ingresos, protección social y empleabilidad generen mayor seguridad en el empleo que sólo los empleos

estables en un entorno incierto (Auer; 2005). Esto al parecer puede explicar parcialmente que también aquí la calidad del empleo es más elevada a medida que el otorgamiento de poderes a la oferta de mano de obra (trabajadores que pueden renunciar a sus empleos y seguir teniendo protección durante la transición a otros), ya que el trabajador no está encerrado en él y ha tenido más opción entre empleos en los que está interesado.

La mayoría de los países europeos están acompañando las transiciones y la movilidad del empleo con apoyo institucional, aunque no todos en la misma, sucede en Dinamarca y los Países Bajos, y en cierto grado también en Irlanda y Finlandia. De aquí que en estos sistemas parece emerger una especie de “movilidad protegida”: en tanto que el empleo es menos estable y seguro a nivel de la empresa, esta seguridad menor parece estar compensada por mejor seguridad del mercado de trabajo a través de la participación en programas de PMT. Ambos, en su conjunto, parecen no sólo generar un mejor desempeño del mercado de trabajo sino, también, una seguridad percibida del empleo/empleabilidad más elevada; este entorno institucional tiene también efectos positivos sobre la calidad del empleo.

En su reciente pronóstico del empleo, la OCDE arriba con datos diferentes a conclusiones similares a las de Peter Auer: existe una relación positiva entre gasto en la política de mercado de trabajo (pasiva) por persona desempleada, y seguridad percibida del empleo, que se aplica a la percepción de seguridad del empleo de los trabajadores permanentes y temporarios (OCDE, 2004).

Parece haber fuertes argumentos en favor de la “Flexibilidad protegida” o *Flexisecurity* para las transiciones del mercado de trabajo⁴, que combina un

⁴ Una escuela de investigadores del mercado de trabajo sostiene que las transiciones aseguradas son la base de un seguro contra riesgos del mercado de trabajo. Reconoce la necesidad de proteger las transiciones entre diferentes estatus del mercado de trabajo (entre empleos, empleo y desempleo, empleos y capacitación, etc). Dicha flexibilidad de la oferta protegida por reglamentaciones y políticas se ha denominado “mercados laborales transicionales”. Ver Gazier (2003), Schmid (2002).

cierto grado de empleo estable con empleos flexibles incorporados a un sistema de protección social.

Conclusión

Al parecer la globalización tiende a afectar los mercados de trabajo y a incrementar la percepción de inseguridad en el empleo. Si bien la globalización no ha destruido, en general, las relaciones de empleo de más largo plazo, aumenta el temor a la pérdida del empleo, que lleva a los trabajadores a aceptar condiciones de trabajo menos favorables. Países con notable antigüedad están presentando porcentajes elevados de empleos de mala calidad, al contrario de algunos de los países con mercados laborales flexibles.

Si bien el hecho de ser flexible aporta ciertas ganancias en términos de índices de empleo, la calidad del empleo parece requerir más que mera flexibilidad, un entorno institucional sólido con políticas de mercado de trabajo que brinden un marco de seguridad durante la transición, que derive en buenos resultados en términos de desempeño del mercado de trabajo y de trabajo de calidad. Para disparar la flexibilidad y la seguridad, es esencial que una protección del empleo más laxa esté acompañada de políticas sensatas del mercado de trabajo. La compensación entre protección del empleo por las empresas y protección del mercado de trabajo por el Estado y los actores sociales requiere negociar sobre una agenda ampliada que incluya preocupaciones respecto del ajuste para las empresas y de la seguridad para los trabajadores. De cualquier manera, la globalización aumentará, en lugar de disminuir, la necesidad de un seguro contra los riesgos del mercado de trabajo y para las transiciones protegidas (Auer, Cazes; 2003).

Sin embargo, para sostener un sistema de flexibilidad-seguridad, se necesitan altos índices de empleo, y que la seguridad percibida se base en el propio trabajo y no en la seguridad social de quienes son capaces de trabajar. En una

era en que los recursos públicos se han agotado y se requiere una mayor responsabilidad individual, un sistema que combine óptimamente la flexibilidad, la estabilidad y la seguridad en los mercados laborales parece utópico; sin embargo, ha dado resultado en algunos países. Aunque no está exento de costos, como evidencia la elevada imposición en Dinamarca, no carece tampoco de responsabilidad individual, ya que hay la obligación de participar en medidas de “activación” que se están convirtiendo paulatinamente en la norma de Europa. Al parecer si los bienes públicos creados a partir de dicho sistema de flexibilidad protegida se comparten, los costos son aceptados.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y EL MERCADO DE TRABAJO EN MÉXICO

Introducción

Las transformaciones inherentes al proceso de apertura comercial, en este contexto macroeconómico de intensos contrastes, se han dado dentro de un mercado de trabajo sumamente heterogéneo, en el que parte de las empresas y de los trabajadores han encontrado nuevas áreas de oportunidad. Sin embargo, otros grupos se han visto excluidos y persiste un vasto universo de informalidad, precariedad, pobreza y atraso. El presente apartado presenta, por un lado, el contexto económico de México y, por el otro, los cambios que ellos han generado en el mercado laboral. Para ello, se presenta en primer lugar la oferta laboral de México, con la finalidad de reconocer el reto que ello representa para cualquier tipo de política y gobierno. Enseguida se muestra el contexto económico y su efecto en la demanda laboral; consecutivamente, se analiza la flexibilidad laboral en México, y por último, se exponen las conclusiones.

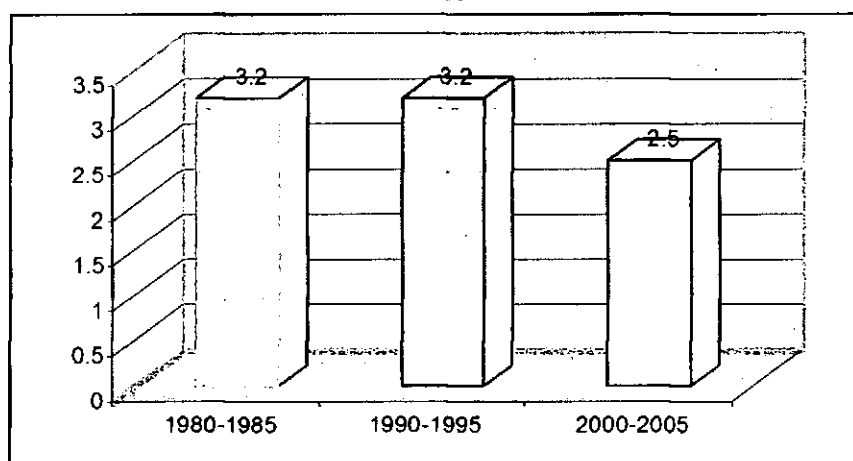
2.1 Oferta de mano de obra

La oferta de mano de obra, es decir, el tamaño de la fuerza laboral disponible, indica el número de puestos de trabajo que es necesario crear en una economía. El tamaño de fuerza laboral se determina mediante factores demográficos, tasas de fertilidad y expectativas de vida, índices de migración –tanto hacia como desde el país–, y también por normas culturales y sociales. Las decisiones individuales y familiares están influidas por la estructura familiar (ej. hogares con ingresos únicos o dobles), por las decisiones en materia de educación que determinan el momento en que se entra al mercado laboral, la disponibilidad de guarderías infantiles, los medios de transporte, la vivienda y, por supuesto, la situación imperante en el mercado laboral. El nivel de educación y capacitación

de la fuerza laboral es un indicador importante en cuanto a la calidad de la oferta de mano de obra.

La población en edad de trabajar abarca el número de participantes potenciales en la fuerza laboral. De acuerdo con cálculos de la CEPAL, la caída de la tasa de fertilidad en México ha contribuido al descenso de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar.

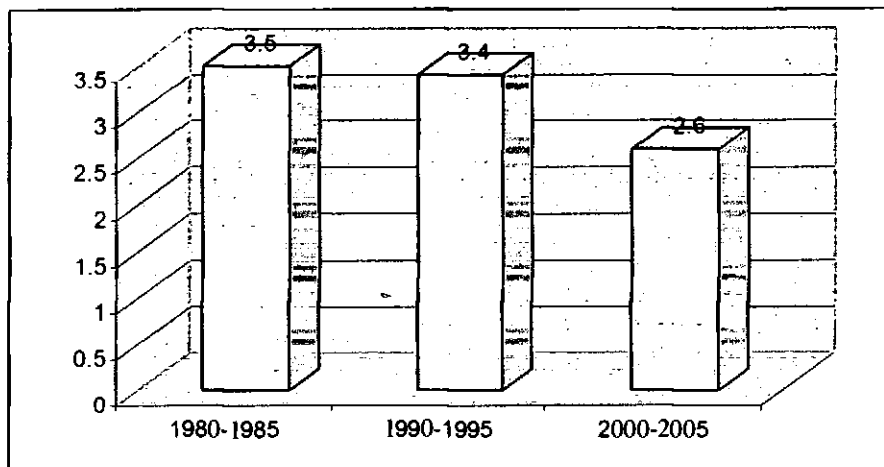
Gráfica 2.1
Crecimiento de la población en México en edad de trabajar
1980-2005



FUENTE: Elaborado en base a INEGI, varios años

En caso de que más participantes potenciales decidan entrar a la fuerza laboral, la oferta de mano de obra aumentará más rápidamente que la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar. De hecho, en México el crecimiento de la fuerza laboral (empleados y desempleados), la población económicamente activa (PEA), es mayor que la de la población en edad de trabajar.

Gráfica 2.2
Crecimiento de la Población Económicamente Activa en México
1980-2005

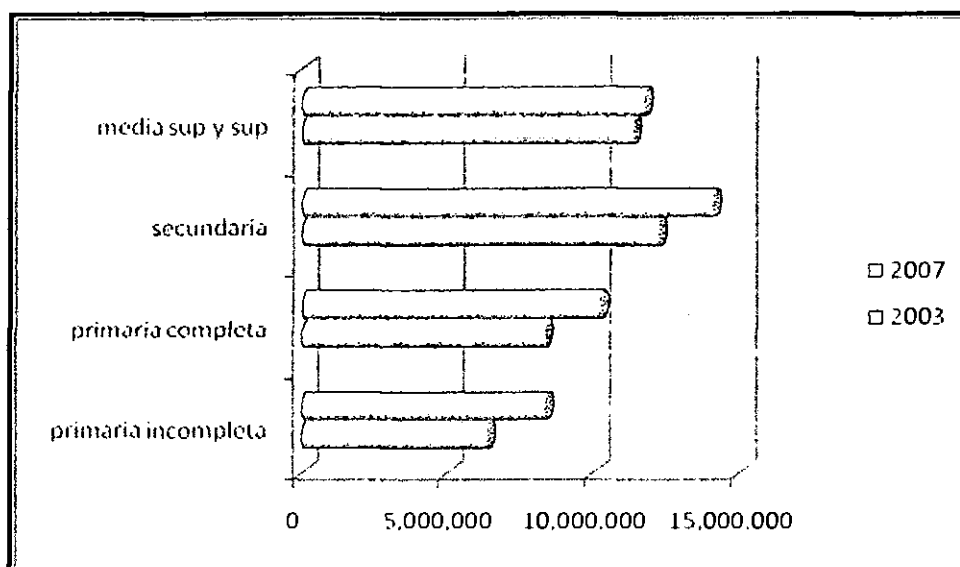


FUENTE: Elaborado en base a INEGI, varios años.

La creciente fuerza laboral en México tiene la ventaja de haber recibido más educación que las generaciones anteriores, aun cuando el aumento de la educación sigue siendo uno de los desafíos importantes para el futuro⁵. Durante el periodo 2003-2007, la PEA pasó de 41 a 44 millones de personas. La distribución porcentual por nivel de instrucción con base en la PEA muestra que del nivel de instrucción a nivel primaria pasó de 35 en el 2003 a 42 por ciento en 2007, a nivel secundaria pasó de 29 a 32 por ciento, y a nivel medio superior y superior hubo una disminución mínima de 27 a 26 por ciento respectivamente.

⁵ El porcentaje de población de 15 y más años alfabeta ha crecido en forma constante al pasar de 74.2% en 1970 a 91.4% en 2005, al igual que la proporción de población de 6 a 12 años que asiste a la escuela, al aumentar de 65.7% a 96.1%, respectivamente. En el mismo sentido positivo apunta la reducción paulatina del porcentaje de población de 15 y más años sin escolaridad, ya que en 1970 de cada 100 personas, 32 no tenían instrucción y para el año 2005, de cada 100 personas, 8 no contaban con ningún grado aprobado de educación formal. En el periodo de 1970 a 2000, el porcentaje de población de 15 y más años con educación pos básica se incrementa de 6.3% a 27.8%. A pesar de que en el país son significativos los logros en el sistema educativo, los indicadores presentados hacen evidente atrasos importantes que deben ser atendidos, como por ejemplo: la proporción de población de 15 y más años en rezago educativo que en el año 2005 fue de 44.8% y el promedio de escolaridad de la población fue de 8 años, es decir, equivalente al segundo grado de secundaria, y que muestra fuertes contrastes por entidad federativa, pues en el Distrito Federal es de 10.1 años y en Chiapas de 6.1 años. Esto es parte de la absorción en el nivel de secundaria que todavía no es universal aun cuando forma parte de la educación básica obligatoria. (INEGI: 2006).

Gráfica 2.3
PEA por nivel de instrucción para 2003 y 2007



Fuente: Elaborado en base a ENE para 2003 y ENOE para 2007 (Incluye 12 años y más). INEGI.

Asimismo, se observa entre los estudiantes un mayor porcentaje de hombres que de mujeres, principalmente en los 6 primeros años de estudio. Con respecto a la integración de las mujeres al mercado laboral, en México éstas representan el 37 por ciento de la PEA, con un incremento en su nivel educativo. Sin embargo, el hombre conserva una mayor participación en el mercado laboral y un nivel de educación más elevado.

Tabla 2.1
Participación por sexo y nivel de instrucción en base a la PEA

	2003		2007*	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
PEA	66	34	63	37
Primaria incompleta	72	28	66	34
Primaria completa	66	34	66	34
Secundaria	64	36	60	40
Media superior y superior	64	36	60	40

* Incluye 12 años y más. Primer trimestre del 2007.

Fuente: Elaborado en base a ENE para 2003 y ENOE para 2007. INEGI.

Los perfiles de calificación de la población no han correspondido necesariamente a los requisitos del aparato productivo en determinados sectores y regiones. En los períodos de contracción económica esta situación se acentúa. Ante la falta de empleos, el desocupado opta por subemplearse en ocupaciones precarias en términos de las condiciones de su jornada laboral, ingresos y aprovechamiento de sus capacidades productivas, y lo hace generalmente por cuenta propia en actividades comerciales o de servicios personales. A pesar de la preocupación que suscita el desempleo, el principal problema de empleo en México es la subocupación, lo que se relaciona directamente con la pobreza de una parte importante de la población. En los períodos de crecimiento económico, se han logrado incrementos significativos del empleo asalariado, aunque insuficientes con respecto a la dinámica demográfica, el aumento en las tasas de participación, la migración rural-urbana y la sustitución de empleos en actividades tecnológicamente rezagadas que han requerido reconvertirse.

La brecha económica y social entre México y los países desarrollados o de reciente industrialización ha aumentado sensiblemente en el último cuarto de siglo. Esto se explica por diversos factores, entre los que destaca el bajo crecimiento económico combinado con un acelerado crecimiento demográfico. Si bien el dinamismo poblacional ha disminuido, el logro de los objetivos de desarrollo de nuestro país requiere, como condición, un crecimiento sostenido de la economía; crecimiento que requiere, a su vez, un esfuerzo permanente de inversión, no sólo de capital físico sino también en capital humano. Dicha inversión debe orientarse a proyectos que permitan incrementar las capacidades productivas del país en correspondencia con las necesidades de la población. Dado el proceso irreversible de globalización y la creciente integración comercial de la economía mexicana con la de otros países industrializados y en desarrollo, la elevación de la competitividad del aparato productivo nacional constituye un factor estratégico fundamental para el logro de los objetivos de empleo. Esta competitividad será resultado de los mayores niveles de productividad, calidad e innovación que puedan generarse en los diferentes sectores productivos;

proceso para el cual se requiere, entre otros factores, un mejor aprovechamiento de los recursos humanos.

Por otra parte, la migración (factor que, aunado a la fecundidad y a la mortalidad, determina el cambio demográfico de una población) en el país ha adquirido importancia entre las variables demográficas. Las estimaciones más recientes señalan que en la década de 1990-2000 un promedio de 350 mil mexicanos abandonaron cada año el país para establecerse en Estados Unidos; en otras palabras, durante estos 10 años cruzaron la frontera 3.5 millones de connacionales (López: 2006), y durante el periodo 2003-2004 el flujo migratorio es de aproximadamente 450 mil personas al año (Encuesta sobre migración de la Frontera Norte: 2004). Si a esto se agrega que las corrientes migratorias internas son numerosas e intensas, se debe reconocer que el fenómeno migratorio determina, en gran parte, tanto el crecimiento y la evolución de la población como su distribución en el territorio nacional (López: 2006).

2.2. Desempeño económico y demanda de mano de obra

México, al igual que los países de América Latina tras las graves crisis de los años ochenta⁶, realizó reformas económicas destinadas a facilitar el ajuste de la economía a las cambiantes condiciones externas, mediante la reestructuración de la regulación de los mercados y el fomento de la competencia, adoptando políticas macroeconómicas⁷ orientadas a combatir la inflación y facilitar un crecimiento sostenido.

⁶ El inicio de la crisis de deuda de los países en desarrollo se establece en 1982, cuando el valor de las exportaciones creció menos que los intereses de la deuda y se generó una profunda crisis en cuenta corriente y en pagos. El denominador común de los países afectados por la crisis de la deuda, fue el tamaño de su deuda externa en relación con el PIB y una pesada carga por su servicio, en términos del ingreso por exportaciones que declinaban por la contracción del mercado externo (Puyana: 2005).

⁷ Las políticas macroeconómicas son un factor clave del crecimiento económico y del empleo. A mayores tasas de crecimiento económico, especialmente cuando éste se concentra en actividades creadoras de empleo, mayor demanda de trabajo en la economía, lo que conduce a un crecimiento más rápido del empleo. El crecimiento económico también es un estímulo para la inversión, pues mejora la productividad y, en última instancia, el nivel de ingresos de una economía (Berg, Ernst y Auer, 2006).

Este mecanismo fue impulsado en la región por los organismos multilaterales de financiamiento, inspirados en el consenso de Washington⁸ como elemento de condicionalidad para la entrega de financiamiento. Se impulsó a las economías nacionales al desmantelamiento del régimen de sustitución de importaciones mediante la liberalización de sus economías y el replanteamiento de sus vínculos de comercio multilateral.

Se considero que las reformas económicas (sobre todo, las reformas comercial, fiscal, financiera, laboral y la de las políticas cambiarias y de precios) tendrían un impacto positivo en el empleo de tres maneras: por su incidencia en un mayor crecimiento económico; por la reorientación de la inversión hacia actividades de uso más intensivo de mano de obra, y por un cambio tecnológico tendiente a una sustitución de factores en favor del trabajo. Debido al vínculo entre los factores capital y mano de obra calificada, y a la abundancia relativa de mano de obra con niveles de calificación más bajos, los trabajadores de este grupo serían objeto de la mayor demanda, lo que tendría un impacto positivo en sus salarios relativos –al reducirse la brecha salarial entre ocupados de bajos y de altos niveles de educación– y, por esa vía, en la distribución del ingreso. Se consideraba que el impacto de un mayor crecimiento económico sería una contribución clave de las reformas para la generación de empleo. Como se suponía que dicho crecimiento sería consecuencia del paquete de reformas, coherentemente interrelacionadas, ese impacto en el empleo no era atribuible a reformas específicas. En ese contexto, el principal impacto positivo sobre el empleo se atribuyó a la apertura comercial, ya que ésta corregiría las distorsiones que habían evitado el uso de los factores según las ventajas comparativas. De esta manera, la reforma comercial tendría un impacto positivo en el empleo, en virtud de las transformaciones intersectoriales e intrasectoriales (Weller; 2000).

⁸Los diez instrumentos de política propuestos por el “Consenso de Washington” eran: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria; tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada (Burki, Shahid y Guillermo Perry: 1998)

Al realizar sus reformas a fines de los años ochenta, México dio sus primeros pasos motivado por las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En 1985 México eliminó las licencias de importación para bienes de capital e intermedios y redujo los aranceles, de tal modo que en 1993 el nivel promedio ponderado de éstos llegó a un 8% (Lustig, 2001). En 1998 comenzó el proceso de liberalización financiera, primero con la eliminación de las cuotas para los créditos y la liberalización de los requisitos de reserva y luego privatizando los bancos. Además, el gobierno emitió un decreto que anuló las leyes que limitaban la propiedad extranjera a 49% y abrió el mercado bursátil local a la inversión extranjera (Ross y Bouillon, 2000). En 1990, cuando inició las negociaciones para el TLCAN, México era uno de los países en desarrollo con mayor apertura económica del mundo (ocde, 2002). La expectativa de las autoridades era que estos cambios, unidos a una mayor estabilidad macroeconómica con bajo déficit fiscal e inflación, y a un incremento de los gastos destinados al sector social, acelerarían el crecimiento, elevarían la productividad y conducirían a la creación de más empleos y a una mayor equidad. Se creía que una vez logrado esto, la liberalización conduciría a un retorno del crecimiento económico ya que la apertura financiera generaría inversión al facilitar el crédito doméstico y rebajar las tasas de interés. La apertura económica produciría una mejor alineación de los recursos, mejoraría la eficiencia y generaría crecimiento. México debió utilizar entonces su moneda como un "anclaje" antiinflacionario, para garantizar la estabilidad de precios durante los años 80. En diciembre de 1987, un directorio tripartito acordó implementar un programa de estabilización, conocido como el Pacto de Solidaridad Económica, que incluía un tipo de cambio fijo para controlar la inflación. El tipo de cambio fue fijado en 1988 aunque en 1989 fue reemplazado por una paridad móvil y luego por una banda para el tipo de cambio (Lustig, 1998).

Mediante el nuevo modelo, se redujo la participación del Estado en la economía; se enfatizó la eficiencia económica sujeta a las fuerzas del mercado; se llevó a cabo la privatización a gran escala; se eliminaron las restricciones para las

importaciones y la inversión extranjera, y se atenuó los incentivos estatales y bienes públicos dirigidos a incrementar la competitividad de las empresas domésticas (Puyana; 2005).

Como consecuencia del proceso de liberalización, se modificaron los eslabonamientos productivos: al aumentar la rentabilidad y el dinamismo no sólo de las exportaciones sino, en general, de todas las actividades empresariales ligadas al comercio exterior, la inversión local y especialmente la foránea aumentaron con mayor intensidad en este sector. Así, las empresas transnacionales elevaron su participación en las exportaciones de América Latina de un 18% en 1995 a un 31% en 1999 (CEPAL; 2001). Las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios han ido desplazando a la producción doméstica y a los esfuerzos tecnológicos locales asociados a su fabricación. Por ello, las economías latinoamericanas se configuran como un modelo más articulado con el exterior. Entre las mayores economías de la región, la de México tiene cifras levemente superiores, influidas sin duda por el TLC con Estados Unidos y Canadá, con un coeficiente del 64.6% respecto del PIB (CEPAL 2001).

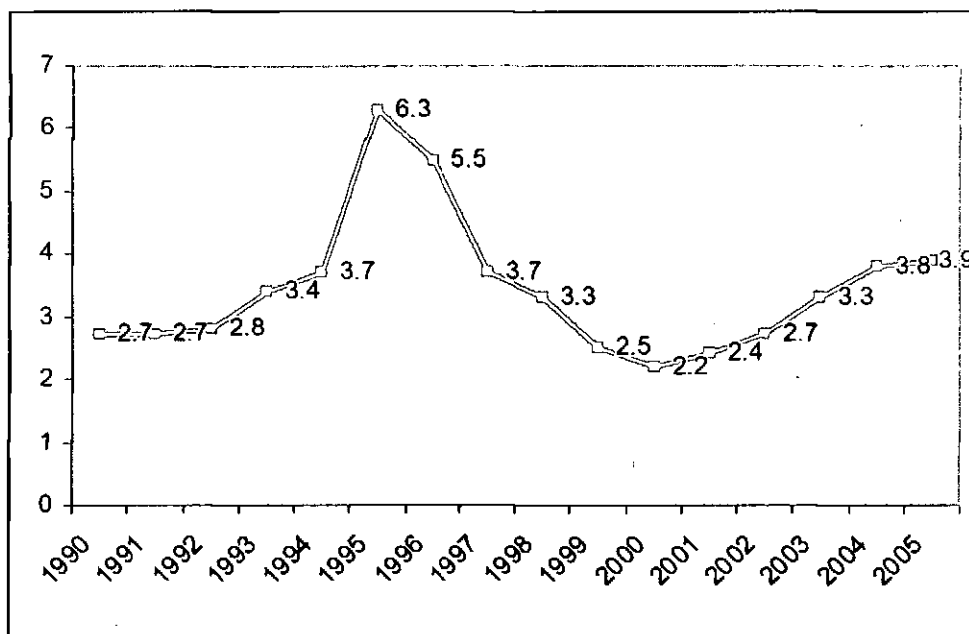
La combinación de los procesos de apertura financiera y comercial, y de privatización afectaron el mercado laboral de México, que debió ajustarse a las nuevas tendencias hacia una mayor eficiencia y competitividad empresariales. Estudios realizados por la CEPAL muestran que el desempeño laboral en México ha manifestado una creación de empleos insuficiente, una expansión de las diferencias salariales y cambios en la estructura del empleo que se han traducido en procesos de privatización, terciarización, informalización y precarización de los puestos de trabajo, provocando el aumento de la pobreza y la desigualdad.

Las transformaciones inherentes al proceso de apertura comercial, en este contexto macroeconómico de intensos contrastes, se han dado dentro de un

mercado de trabajo sumamente heterogéneo, en el que parte de las empresas y los trabajadores han encontrado áreas de oportunidad. Sin embargo, otros grupos se han visto excluidos y persiste un vasto universo de informalidad, precariedad, pobreza y atraso.

Esto es, el desempleo abierto, que se ha mantenido en tasas relativamente bajas, no constituye un indicador adecuado de los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo; éstos se reflejan, más bien, en el crecimiento del fenómeno de la informalidad. La tasa de desempleo oficial tuvo su máximo de 6,2 por ciento en 1995, como resultado de la Crisis del Tequila. Actualmente las tasas de desempleo han bajado y permanecen entre 3 y 4 por ciento.

Gráfica 2.4
Desempleo urbano en México, 1990-2005



Fuente: INEGI, varios años

En México las mujeres han tenido continuamente tasas de desempleo más elevadas que los hombres. El aumento del desempleo de 2004 afectó más a las mujeres que a los hombres, aunque las diferencias se mantienen bajas.

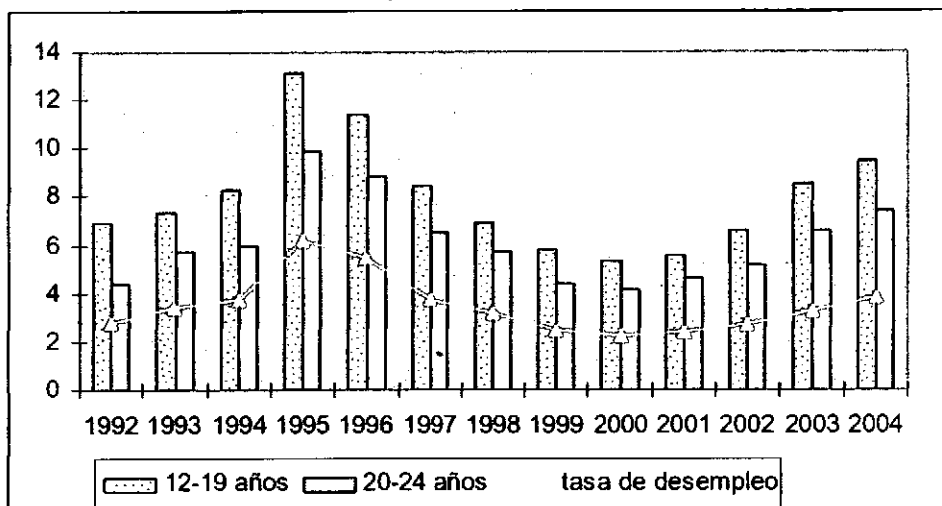
Tabla 2.2
Desempleo urbano por género 1990-2005

	Total	Hombres	Mujeres
1990	2.7	2.6	3
1991	2.7	2.5	2.9
1992	2.8	2.7	3.2
1993	3.4	3.2	3.9
1994	3.7	3.6	4
1995	6.3	6.1	6.5
1996	5.5	5.3	5.9
1997	3.7	3.5	4.2
1998	3.3	3	3.7
1999	2.5	2.4	2.6
2000	2.2	2.1	2.4
2001	2.4	2.4	2.5
2002	2.7	2.6	2.8
2003	3.3	3.2	3.5
2004	3.8	3.5	4.2
2005	3.9	3.4	4.9

Fuente: INEGI, varios años.

Otro aspecto del desempleo digno de análisis es la manera en que éste afecta a los diferentes grupos de edad. El desempleo entre los jóvenes es un problema mundial, los jóvenes enfrentan tiempos difíciles tanto al entrar al mercado laboral, debido a su inexperiencia, como cuando son empleados, tienen más probabilidades de recibir contratos precarios.

Gráfica 2.5
Desempleo juvenil 1992-2004.



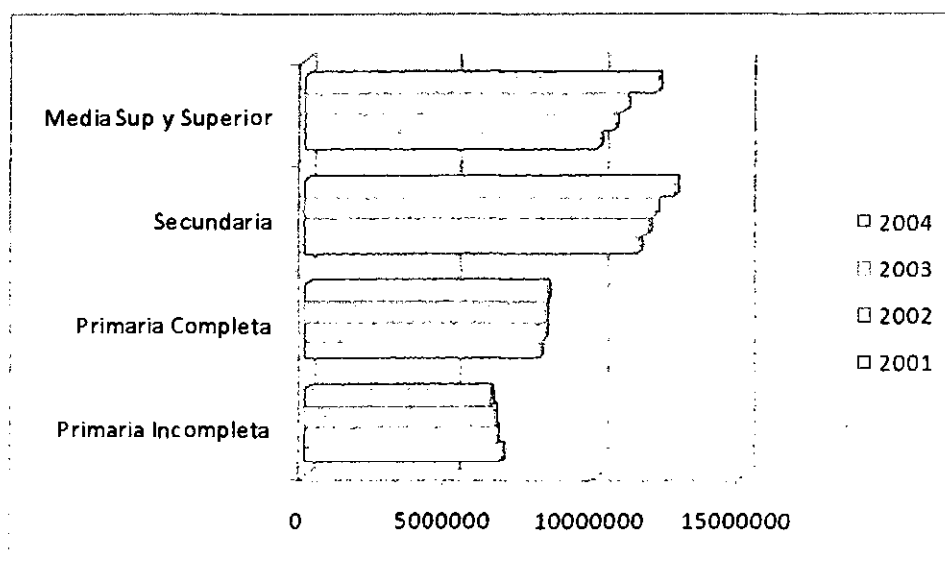
Fuente. INEGI, Varios años

El desempleo juvenil se ha vuelto un motivo de gran preocupación para los gobiernos latinoamericanos debido a que su potencial está siendo subutilizado y presenta un nicho de malestar social y violencia. En México, las tasas de desempleo entre los jóvenes duplican las cifras de desempleo total. Los jóvenes, en particular entre los 15 y 19 años, están sobre-representados en términos de formas precarias de empleo tales como el subempleo, el trabajo sin contrato o el empleo informal (Tokman, 2004). La demanda insuficiente de mano de obra, aunada a las ineficiencias en los sistemas de educación y capacitación, han resultado ser las principales razones del alto desempleo juvenil. La juventud enfrenta un círculo vicioso: sin experiencia laboral no obtienen trabajo, pero sin trabajo no pueden obtener experiencia.

A pesar del aumento del desempleo entre la juventud con más educación, la mayoría de la juventud desempleada tiene un bajo nivel educativo y, por consiguiente, más dificultades para encontrar trabajo. La subinversión en educación y capacitación es una barrera para el desarrollo social y económico, ya que los jóvenes pobres están atrapados en su falta de calificación, el desempleo o el empleo de baja calidad.

Un desglose de la tasa de empleo por nivel educacional en México muestra que los trabajadores sin educación mejoraron su tasa de empleo. Y si bien la tasa de empleo de trabajadores poco educados que terminaron la educación primaria mejoró debe considerarse la brecha de empleo significativamente alta existente entre hombres y mujeres trabajadores, tanto entre los menos como entre los más educados.

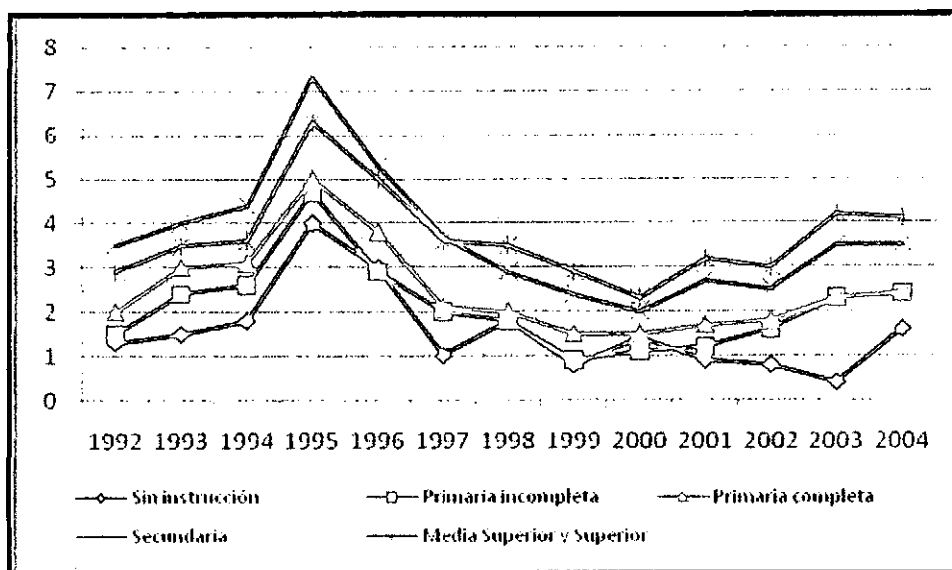
Gráfica 2.6
Personas empleadas por nivel educativo 2001-2004



Fuente: Elaborado en base a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, varios años.

Sin embargo, las personas con una mayor educación mantienen las tasas de desempleo más elevadas, lo que puede deberse a que deciden esperar a encontrar mejores oportunidades de trabajo y no se encuentran del todo encajonadas en trabajos precarios, como la mano de obra no calificada.

Gráfica 2.7
Tasa de desempleo por nivel de instrucción 1992-2004



Fuente: Elaborado en base a INEGI, varios años.

Como mencionamos anteriormente, el desempleo abierto no constituye un indicador adecuado de los desajustes entre oferta y demanda de trabajo, los cuales se reflejan más bien en el crecimiento del fenómeno de la informalidad.

El empleo en el sector informal⁹ constituye en M una parte considerable del total del empleo. El empleo informal demuestra que ni el aumento del empleo formal

⁹ Deben distinguirse los Subsectores "Formal e Informal" de la economía. Para ello, el INEGI utiliza de manera flexible una definición internacional uniforme aprobada en la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo realizada en Ginebra en enero de 1993. *"El Subsector Informal puede describirse como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas. Estas unidades se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en cuanto a factores de producción y a pequeña escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan generalmente en el empleo ocasional, en el parentesco o en las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.* En este orden, considerando el origen de su mayor fuente de ingresos, el Subsector Informal mexicano se ubica entre: (a) **Empleadores:** perciben ingresos mixtos y tienen asalariados en forma continua; (b) **Trabajadores por cuenta propia:** perciben ingresos mixtos y, ocasionalmente, utilizan ayuda de familiares o emplean asalariados. La informalidad abarca una parte del primer subsector de **Empleadores**, y comprende en su totalidad el segundo, de **Trabajadores por cuenta propia**, que incluye a empresas informales por cuenta propia donde el propietario puede trabajar individualmente o asociado con miembros del hogar o de otros hogares; emplea ocasionalmente asalariados y ayudantes familiares, y generalmente no está inscrito en los registros oficiales, fiscales o de seguridad social.

del sector manufacturero ni los flujos continuos de migración a Estados Unidos fueron suficientes para manejar efectivamente la presión de la oferta de mano de obra. El aumento puede atribuirse al crecimiento del empleo en la microempresa, a pesar de un leve descenso en el componente autoempleo y servicios domésticos. La agricultura y la construcción aún tienen un alto nivel de informalidad (Moreno-Fontes; 2004). El leve descenso del empleo en el sector formal se debe a la reducción del empleo en el sector público, el cual no pudo compensarse con el incremento del empleo en las grandes empresas. Durante la crisis de 1995 en México, el empleo informal aumentó para disminuir posteriormente. Este comportamiento cíclico es una señal de que la informalidad se debe a factores negativos que generan cambios y es vista como una alternativa al desempleo.

Tabla 2.3
Estructura del empleo (1990-2004)*

		Sector informal (porcentajes)				Sector formal	
		Total	trabajador independiente a/	servicio doméstico	microempresas b/	Total	sector público PYMES y Grandes empresas privadas c/
1990	total	38.4	19.0	4.6	14.8	61.6	19.4
	Hombres	37.6	19.1	0.7	17.8	62.4	42.3
	Mujeres	39.9	18.7	12.0	9.2	60.1	
1995	total	43.2	20.9	5.3	17.0	56.8	16.1
	Hombres	42.1	19.9	1.1	21.1	57.9	40.7
	Mujeres	45.1	22.6	12.6	9.9	54.9	
2000	total	39.2	18.3	3.7	17.2	60.8	14.5
	Hombres	38.4	17.5	0.2	20.7	61.6	46.4
	Mujeres	40.5	19.6	9.6	11.3	59.5	12.5
2002	total	41.0	19.5	4.3	17.3	59.0	17.9
	Hombres	40.8	19.0	0.8	21.0	59.2	14.0
	Mujeres	41.4	20.3	10.1	11.0	58.6	11.8
2003	total	41.8	19.5	4.4	17.9	58.2	17.7
	Hombres	41.4	18.9	0.9	21.6	58.6	14.2
	Mujeres	42.5	20.6	10.5	11.4	57.5	12.1

Fuente: OIT, Panorama Laboral: 2005.

*No incluye el empleo agrícola

a/ incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares

b/ ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores

c/ incluye a empresas con 6 o más ocupados

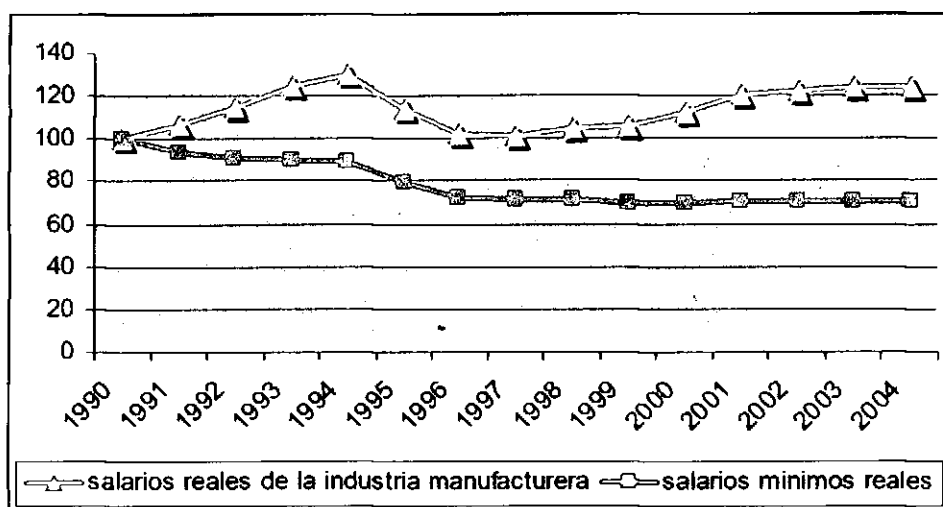
Los mercados laborales de México parecen ser bastante móviles; sus tasas de rotación son más altas o iguales a las de los países desarrollados: 28 por ciento de los trabajadores del sector manufacturero, por ejemplo, se cambiaron de trabajo (Micco y Pagés, 2004). Parte de la movilidad del mercado laboral mexicano refleja transiciones entre el sector formal y el informal. Estas transiciones han contribuido a mitigar las presiones en materia de empleo durante las crisis económicas (Maloney, 1999). Uno de los motivos de la fluidez entre ambos sectores son los bajos salarios del sector formal. Estudios (Maloney, 1999; Calderon-Madrid, 2000) revelaron que los bajos salarios del sector formal y la protección social ineficiente han fomentado el tránsito de la formalidad a la informalidad. Los trabajos formales que están al borde de la

informalidad tienen generalmente una productividad laboral y salarios igualmente bajos. Esto sugiere que los trabajadores pueden elegir mantenerse en el sector informal, puesto que el unirse al sector formal no les genera un mayor beneficio social o económico.

Un mercado laboral que funciona bien no sólo es capaz de crear empleo sino que proporciona mejores salarios, un horario de trabajo razonable, seguridad y estabilidad laborales y la seguridad social suficiente para cuando las personas no tienen trabajo por discapacidad, desempleo, capacitación o jubilación.

El salario es un elemento importante para que un trabajo se considere adecuado, ya que determina los estándares de vida. También tiene una función macroeconómica importante ya que afecta tanto el consumo como el ahorro. En México, los salarios reales del sector manufacturero aumentaron significativamente a principios de los años 90, luego de una fuerte caída durante los años 80, aunque luego descendieron debido a la devaluación de diciembre de 1994 y la crisis económica de 1995. Después de esto el país tardó 10 años en alcanzar nuevamente los niveles de 1994.

Gráfica 2.8
Salarios Reales del Sector Manufacturero y salarios mínimos en México, 1990-2004



Nota: Índice 100 = 1990.

Fuente: OIT, Panorama Laboral 2005.

En México el salario mínimo real bajó a principios de los años 90 como resultado de las políticas gubernamentales para aumentar la competitividad global del mercado laboral (Polaski, 2003). Establecer el nivel del salario mínimo en relación con el salario promedio (medio en el sector manufacturero y en áreas urbanas) es útil para determinar si el primero es muy alto –o muy bajo– y si constituye un impedimento en la creación de empleo formal para trabajadores poco calificados. De acuerdo con un estudio reciente de Maloney y Nuñez Mendez (2004), el salario mínimo en México tenía un valor relativo bajo con respecto al salario promedio (0,34), que es más bajo que el promedio de Europa (0,45), de Colombia (0,40) o de Honduras (0,62), pero más alto que el de Argentina (0,26) y el de Brasil (0,24).

Por otra parte, el desempeño del empleo va de la mano con el aumento de la producción industrial y el lento crecimiento de la productividad. Como resultado de la liberalización financiera y los fuertes flujos de IED, el sector financiero, seguros y servicios comerciales se han vuelto una fuente de nuevos puestos de trabajo.

La privatización y la modernización de los servicios públicos durante los años 90 generaron un aumento de la demanda de trabajadores altamente calificados en este sub-sector, que es también un importante empleador de trabajadores semi-calificados. El auge del comercio exterior e interno relacionado tanto con la integración regional como con la modernización de la infraestructura, ha tenido un impacto positivo en el empleo en los sectores del transporte y las comunicaciones, aunque las privatizaciones se asociaban generalmente con recortes de personal. El del transporte y las comunicaciones es un importante empleador de trabajadores con un nivel de educación baja a media.

El comercio, la hotelería y los restaurantes constituyen una categoría de alta intensidad en el uso de mano de obra, que ha contribuido sobremanera a la creación de empleo, especialmente entre trabajadores independientes y familiares no remunerados. El 60% de los nuevos puestos de trabajo del sector mexicano de servicios se han generado en esta categoría (Weller; 2005). Sin embargo, las condiciones de trabajo suelen ser malas y los salarios bajos en comparación con otras categorías de servicios, aunque las condiciones son por lo general mejores que en la agricultura y la construcción. Un porcentaje relativamente alto de mujeres trabajan en este sector; la mayoría de los trabajadores tienen un nivel de educación medio. Aunque este sector está dominado por las micro y pequeñas empresas, tiene un nivel de informalidad elevado y creciente.

La creación y la pérdida de puestos de trabajo en los sectores económicos no se ha dado, por lo general, de manera equilibrada. La agricultura ha perdido su peso como empleador: cayó de 25.7 por ciento en 1992 a 17.6 por ciento en 2001, tanto debido a la menor importancia que adquirió la producción agrícola en la producción total, como por la modernización del propio sector, que reduce la necesidad de mano de obra. En México dos factores han contribuido al descenso del empleo en la agricultura: el fin del apoyo del gobierno a la producción agrícola a fines de los años 80 y el proceso de liberación comercial

relacionado con el NAFTA. Por ejemplo, la disminución de los costos de las importaciones de productos agrícolas estadounidenses, principalmente semillas oleaginosas y granos, en gran parte debido a los altos subsidios a los agricultores en el país, impidió que los agricultores mexicanos pudiesen competir (Polaski, 2003).

Los productos manufacturados tradicionales han generado poco empleo, a excepción del sector maquilador, el cual hace un uso intensivo de mano de obra y creó empleo de manera considerable en la segunda mitad de los noventa. No obstante, las exportaciones del país conllevan un alto porcentaje de importaciones y el sector maquilador ha desarrollado pocos vínculos con el resto de la economía, por lo que no ha generado efectos multiplicadores positivos.

Sin embargo, a partir de 2000 ha habido un descenso de las maquiladoras, debido al aumento de la competencia de China y otros países de Centroamérica y el Caribe. Entre junio de 2001 y julio de 2002, 19.545 maquiladoras abandonaron el país y se instalaron en países tales como China y El Salvador, o bien cerraron sus plantas (Palma, 2003). El número de empresas cayó de 3.700 a 2.800, y entre 2000 y 2004 el número de trabajadores se redujo en 220.000 (UNCTAD, 2004), con lo que las principales ventajas: mano de obra barata y la proximidad del mercado de Estados Unidos, en términos de atraer flujos de IED, demostraron ser frágiles (Dussel: 2004). No obstante, el programa maquiladoras fue exitoso en cuanto a la creación de empleo, en especial para mujeres, pero no lo fue cuanto a su calidad (Alarcón y Zepeda, 2004).

El activo y creciente papel de China como actor dominante en los mercados mundiales representa para México un notable rival en el comercio mundial. Ambos países están especializados en productos similares, de uso intensivo de mano de obra en las industrias textil, de indumentaria, electrónica y de autopartes. A principios del año 2000, una gran cantidad de maquiladoras cerró en México para iniciar sus actividades en China. En 2003 China superó a México

como el segundo mayor exportador a Estados Unidos. Esto significa que México es uno de los perdedores potenciales tras el fin del Acuerdo Multifibras (Ernst, Ferrer y Zult, 2005). La competitividad internacional de México en el sector textil y del vestuario es bastante baja; los costos totales de producción son notablemente más altos en México que en China, y los salarios por hora son cinco veces más altos en México que en China (Dussel, 2004). La emergencia de China como gran exportador de automóviles es otra fuerte competencia para los productores de autos en México, quienes exportan sobre todo al mercado estadounidense. Por otro lado, China ha tenido implicaciones positivas en otras economías como Brasil y Argentina, que mantienen un intenso intercambio comercial, mostrando superávit comerciales con este país desde mediados de los años noventa principalmente en bienes primarios o semiprocesados.

México ha fortalecido su especialización en la exportación de productos manufacturados al mercado mundial y también al TLCAN, reduciendo su especialización en productos primarios y productos primarios semiprocesados. Con lo que la agricultura ha sufrido de manera considerable debido a la importación barata de maíz, granos y semillas oleaginosas provenientes de Estados Unidos. Ello ha conllevado una caída en los precios del maíz y de los ingresos rurales en general. De acuerdo con el INEGI, durante el período 1993-2002 se perdieron aproximadamente un millón de puestos de trabajo, lo que ha , incentivado la migración.

México ha profundizado su especialización en productos manufacturados. De acuerdo con Dussel Peters (2003), el país se encuentra en una mejor posición ya que a finales de la década de los 90 el 60 por ciento de sus exportaciones se consideraban de tecnología media y alta, comparado con un 20 por ciento en los años 80. No obstante, estas industrias dependen de la importación de bienes intermedios, lo que constituye más de un 80 por ciento del total de las ventas exportadoras y representa una mayor proporción del valor agregado (ej. conocimiento, investigación). El valor agregado local de las exportaciones del

sector maquiladoras ha disminuido de un valor bruto de producción de 37 por ciento en 1974 a sólo 20 por ciento en 1997. Esto implica que esos productos aparentemente de alta tecnología son ensamblados por una fuerza laboral poco calificada.

Al analizar la composición de las exportaciones manufactureras con mayor detalle y ahondar en el valor agregado nacional, Puyana (2007) muestra que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas mexicanas está definido por el peso de las originadas en el proceso de la "fragmentación" de los procesos productivos marcada por los avances tecnológicos y la revolución de las comunicaciones que abaten los costos de la coordinación de la producción descentraliza, al eliminar las distancias, una de las pocas ventajas comparativas absolutas. Las exportaciones de manufacturas mexicanas -las cuales en 2005 representaron el 80 por ciento de sus ventas externas totales-, el 85 por ciento está conformado por maquila y otras modalidades de subcontratación cuyo aporte a la generación de valor agregado, luego de cuatro décadas de acuerdo con su estudio no supera el tres por ciento, (Puyana, A y Romero, J; 2007).

En su mismo estudio Puyana (2007) expone que en México, las exportaciones de maquila no han generado empleo en tal forma que se amplíe el peso de la ocupación manufacturera en el total o se reduzca el del empleo informal, ni ha logrado incrementar su productividad. Por el contrario, las manufacturas mexicanas no maquiladoras sí han logrado elevar su productividad. Argumenta que en ocasiones, el valor agregado por trabajador de la maquila se ha expandido menos que el empleo y las remuneraciones medias. El efecto de esta trayectoria es el crecimiento de la participación de los salarios en el valor agregado, medida que se denomina: costo laboral unitario. Por lo tanto, se ha reducido la relación salarios a productividad, el indicador más exacto de la competitividad. Los salarios han llegado a representar más del 90 por ciento del valor agregado nacional, evolución que resulta del estancamiento de la productividad y la poca dotación de capital por trabajador. La autora argumenta

que el estancamiento de la productividad y la estructura de los costos unitarios resultan de la incorporación creciente de insumos, partes y componentes importados y la escasa integración de los de origen nacional, mismos que se concentran en alquiler de los inmuebles, servicios y empaque y la apreciación del peso que eleva los costos locales en relación con los externos frente a los insumos importados.

Al parecer, el futuro de la economía de las maquiladoras está ligado a su habilidad de permanecer competitivas internacionalmente. La industria de televisión y partes se ha ido desplazando hacia actividades de alto valor agregado e intensivas en el uso de tecnología, implicando con ello un componente importante de investigación y desarrollo (Dussel Peters, 2003). Esta estrategia competitiva de alto nivel, que desafortunadamente sólo incluye un número limitado de industrias, tiene el potencial de ir más allá de la competencia como resultado de los bajos costos y desarrollar vínculos más importantes con la economía doméstica mediante actividades de producción más verticales (incluyendo diseño, desarrollo y control de calidad). Generando a la par una mayor demanda de trabajadores calificados con salarios más altos (Moreno-Fontes, 2004).

Una de las ideas que prevalecían en cuanto a la liberalización comercial era que favorecería el empleo ya que se creía que la producción dirigida a las exportaciones sería más intensiva en el uso de mano de obra que la producción para el mercado interno. Se decía que al abrir la economía y, por ende, al eliminar las distorsiones de precios – combinado con una más eficiente distribución de los recursos basada en las ventajas comparativas del país en cuanto a la abundancia de empleo – junto a un crecimiento más dinámico estimularía el crecimiento del empleo. Más aún, debido a que la demanda de mano de obra poco calificada aumentaría en comparación a la demanda por mano de obra calificada, se pensaba que los trabajadores poco calificados

recibirían mayores aumentos de sueldo en comparación a aquellos calificados y que esto reduciría la distribución del ingreso.

Al parecer en México no se han registrado aumentos de las remuneraciones medias al trabajo, por efecto de las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra poco calificada, factor abundante en México, esto es, no se han elevado sus remuneraciones respecto a las remuneraciones de la mano de obra calificada, el factor escaso (Puyana y Romero, 2007). Asimismo, no se ha comprobado que de la intensa vinculación de México con la economía de los Estados Unidos, ambas economías hayan iniciado la esperada convergencia en productividad, por lo cual tampoco se evidencia nivelación de retribución de factores (Puyana y Romero, 2006 Calva, 2006, Easterly Ledearman, 2002). Teniendo como resultado un aumento en la migración. Al parecer a pesar de intentar el libre cambio e integración económica en el mercado mundial, o con los Estados Unidos, los resultados no reflejan los esfuerzos, en términos de crecimiento y empleo. Contabilizando el record de los últimos tres años, a mediados del año 2006, se manifiestan los avances en crecimiento, productividad, empleo, reducción de la pobreza y concentración del ingreso como resultados magros (Puyana, 2007).

2.3 La flexibilidad del mercado laboral en México

De acuerdo con un estudio realizado por Bensusán (2000) demuestra que para el caso de México independientemente de las rigideces legales, el mercado laboral presenta una gran flexibilidad para responder a las exigencias de la restructuración económica (Bensusán, 2000). La autora argumenta que el modelo mexicano de regulación laboral combina zonas de rigidez en la protección de los asalariados (estabilidad en el empleo y condiciones mínimas de trabajo) con otras donde se deja un margen importante a la decisión estatal (derechos colectivos y resolución de conflictos) y patronal (selección de la contraparte sindical, y organización del trabajo en la empresa). Resultando de ello, la

existencia de un modo particular de adaptación de los niveles legales de protección a los imperativos cambios de la economía.

La particularidad concierne en los mecanismos a través de los cuales se contrarrestan los factores de rigidez legal, tanto en el campo de los derechos individuales como en el de los colectivos. De acuerdo con la autora esto propicia la utilización de estrategias de competitividad sustentadas en el abatimiento de los costos laborales, en la precarización del empleo y en el debilitamiento de los sindicatos. Propiciado por la abierta o encubierta trasgresión de la legalidad con impunidad, de la discrecionalidad estatal y patronal en la interpretación y/o aplicación de las normas y de la complicidad sindical que las acompaña (Bensusán: 2000). En su estudio trata de mostrar la naturaleza específica del supuestamente "rígido" modelo mexicano y sus formas flexibles de operación, contribuyendo a esclarecer por qué la transición de un sistema de relaciones laborales "incluyente", vinculado al modelo de sustitución de importaciones y al mercado interno, hacia otro de "exclusión generalizada", pudo ocurrir sin cambios de legislación y como dio respuesta a las exigencias del desarrollo centrado en las exportaciones.

En un contexto en que el Estado ya no puede imponer como antes un contenido social (salarios crecientes y empleos estables) a las políticas económicas, mientras los sindicatos siguen sin poder usar su capacidad de movilización (en tanto mantienen su subordinación a los gobiernos) y no tienen espacios de cooperación institucionalizados a nivel de empresa (donde se toman importantes decisiones que afectan a sus representados), este modelo de regulación deja los intereses de los trabajadores en una forma más indefensa, aunque pueda haber resultado funcional para aumentar la productividad y la competitividad del país.

Si bien es cierto que existe un relativo consenso acerca de la influencia de los modelos de regulación sobre los costos laborales y la flexibilidad en sus diversas dimensiones (salarial, numérica, funcional) no existe acuerdo acerca de cuales

serían las características institucionales más propicias para fomentar un mejor desempeño económico. Desde una perspectiva europea, se sostiene que el entramado institucional es indispensable para coordinar las estrategias de los actores y ofrecer esquemas de capacitación y seguridad social, entre otros bienes públicos, que permitan “absorber socialmente” parte de los costos laborales, y poder racionalizar el uso de los recursos disponibles en una sociedad y evitando la competencia destructiva entre empresas con base en el abatimiento de los costos laborales, y la disminución de la ocupación (Belman y Belzer, 1997).

Es decir, mientras para algunos las regulaciones proteccionistas son vistas como disfuncionales para el mercado laboral, para otros la presencia de una compleja trama institucional es un requisito de la coordinación entre actores y el mercado laboral (Teague y Grahl, 1998). La pugna entre ambas posiciones ha estado detrás de las reformas a los marcos institucionales (laborales, fiscales, previsionales y de la seguridad social) llevadas a cabo en la mayor parte de los países con el propósito explícito o implícito de mejorar la competitividad a través de la reducción de los costos laborales. Aún en el caso de los pocos países – como Brasil y México – que no han llevado a cabo estas reformas legales, en los hechos se han producido cambios a otros niveles (contratación colectiva, práctica, etc) que han abierto caminos para aumentar la flexibilidad laboral y reducir los costos.

Se sostiene, desde las concepciones neoclásicas, que la relación entre costo de la mano de obra y el nivel de empleo es inversa. En el caso de América Latina, donde los costos laborales son muy inferiores a los de los países desarrollados y están muy por debajo de sus niveles históricos, la responsabilidad por el desempleo se atribuye a los costos no salariales: indemnizaciones, prestaciones sociales, etc (Bensusán, 2000).

Algunas de las características distintivas de los mercados laborales latinoamericanos, como la presencia de un importante sector informal, las

marcadas diferencias entre este sector desprotegido y el tutelado por las normas laborales y las prácticas de contratación ilegales (empleo clandestino y asalariados encubiertos), se atribuyen a la temprana adopción de altos estándares laborales. Al respecto se ha señalado que los altos grados de incumplimiento de las reglas protectoras se deben precisamente a la inadecuación de las mismas a la realidad económica. En particular, la existencia de reglas rígidas para el despido (exigiendo una justa causa, la reinstalación o altas indemnizaciones) provocaría efectos contradictorios sobre el comportamiento empresarial y de los trabajadores. Por un lado, provocando un efecto negativo sobre el nivel de empleo, los empleadores temerían contratar trabajadores en épocas de expansión por el costo del despido en situaciones recesivas, intensificando el uso de la mano de obra y de las horas extras y recurriendo a las contrataciones temporales, la subcontratación y la innovación tecnológica, muchas veces innecesarias. Por otro, se produciría un efecto positivo al incrementarse la productividad a través del ahorro de mano de obra y de un uso más intensivo de este recurso y de la capacidad instalada. Para los trabajadores, la seguridad en el empleo se traduciría en una menor autoexigencia y una mayor capacidad de acción colectiva para oponer resistencia a decisiones y estrategias que pudieran vulnerar sus intereses, como la innovación tecnológica u organizativa (Marshall, 1996).

Se ha observado también que los efectos del régimen de protección contra los despidos arbitrarios pueden modificarse a través de otros mecanismos legales o ilegales, como la posibilidad de recurrir a contrataciones temporales, las facilidades para inducir las renunciaciones "voluntarias" o la simple trasgresión del mismo. Así, por rígida que sea formalmente una disposición laboral, si existe la posibilidad de no cumplirse el efecto será muy distinto que el que se provocaría con un régimen igualmente rígido, pero a la vez efectivo (Marshall, 1996). De acuerdo con lo anterior, se observa que en México la legislación ofrece una importante protección de la estabilidad laboral y salarial, existiendo al mismo tiempo una gran flexibilidad en el mercado laboral.

Un estudio realizado por Marshall (1996) revisa comparativamente el impacto sobre el empleo, el comportamiento de los actores y la productividad de los regímenes de contratación, despido y compensación por desempleo en siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay). Una de las principales conclusiones del autor son que se observa que una legislación permisiva sobre el despido no favoreció el desarrollo de la productividad del trabajo en Chile ni en Brasil (aunque sí podría haber favorecido la creación de empleo en el primer caso) mientras que regímenes restrictivos – como México hasta la actualidad y Argentina, antes de las reformas flexibilizadoras – no impidieron el aumento de la productividad a través de la reducción del empleo, el aumento de la intensidad del trabajo y, en ciertos sectores, de la innovación tecnológica. Igualmente, considerando la cuantía de las exportaciones, resulta que los regímenes laborales más restrictivos (como el de México) no obstaculizaron el desempeño, mientras los regímenes permisivos – por sí solos – no implicaron ninguna mejoría, en tanto la evolución de las exportaciones es más sensible a otros factores, como la tasa de cambio o la política de comercio exterior. En conclusión, la investigación sugiere que las recomendaciones orientadas a flexibilizar las normas de despido y las modalidades de contratación temporal para favorecer el desempeño económico implican una extrema simplificación de la realidad (Marshall, 1996).

Otras investigaciones han mostrado que, tanto los países latinoamericanos que iniciaron esas reformas (por ejemplo Argentina y Chile) como aquellos que no lo hicieron a pesar de tener las mayores restricciones legales (México), registraron un comportamiento flexible de los mercados laborales.

De acuerdo con un estudio realizado por Hernández Laos (1997), analiza comparativamente a México, Argentina y Chile, concluyendo que en la primera mitad de los noventa, el mercado de trabajo en la práctica, ha mostrado una flexibilidad asombrosa, toda vez que no ha presionado de manera desfavorable los niveles de competitividad de las manufacturas mexicanas. Un ejemplo de esta capacidad de adaptación se encuentra al estudiar la evolución de los costos

laborales en ese sector, donde el aumento de cargas patronales relativas a la seguridad social y de otras cargas fiscales – lo que supone un aumento de los costos no salariales – se vio compensado por la reducción de las prestaciones sociales dentro de los contratos colectivos de trabajo, demostrándose en este y en otros hallazgos que existen en la práctica “notables muestras de flexibilidad de carácter numérico, salarial y funcional en el mercado laboral mexicano” (Bensusán:2000).

El régimen legal relativo a la duración de la relación de trabajo puede ser considerado como “rígido” porque restringe de manera directa la libertad de contratación y la movilidad externa de la fuerza de trabajo. Sin embargo, el margen de acción patronal para decidir esta duración se amplía en los hechos por diversas vías como la imprecisión de la reglamentación legal, y la ausencia de sindicatos fuertes dispuestos a exigir su cumplimiento y a darles mayor certeza a través de la contratación colectiva. Así, por ejemplo, cuando no existe un sindicato en la empresa con tales características, el empleador puede en los hechos y de manera arbitraria imponer al trabajador una contratación temporal para la realización de actividades permanentes, situación que solo podría ser revertida en un juicio donde el trabajador que reclame el cambio de contratación debe probar que las labores para las que fue contratado tienen naturaleza permanente. Se trata sin duda de una difícil prueba para un trabajador que en lo individual carece de la información y los recursos para acreditar tal situación, lo que lleva a que en la práctica esta reclamación sólo se ejerce ante un despido injustificado o al término del plazo u obra establecido. Lo anterior explica por qué, a pesar de la rigidez legal, el carácter eventual de las contrataciones fue tradicionalmente una práctica extendida en la pequeña y mediana empresa, y se ha desarrollado a efecto de reducir costos laborales (Bensusán, 2000).

De acuerdo con algunas estimaciones, el uso de los contratos temporales estaría aumentando desde inicios de los ochenta y alcanzó a inicios de los noventas a un 12% de los trabajadores de la industria manufacturera, lo que coloca a México en una situación intermedia entre los países de la OCDE: por

debajo de Grecia, Portugal o España (con una de las legislaciones de Europa más flexibles en este aspecto). El desarrollo de la flexibilidad numérica, en lo que a las modalidades temporales de las contrataciones se refiere, no niega la tendencia predominante en la contratación colectiva de mantener algunas restricciones en relación con el uso de trabajadores eventuales, que siguen fundamentalmente los principios legales y en ciertos casos son aún más restrictivos, aunque los cambios-cuando se instauran- y las prácticas apuntan en la dirección contraria (Bouzas y De la Garza, 1998).

Además de la rigidez en materia de contrataciones temporales, la movilidad externa se restringe por la ausencia de un periodo legal de prueba que permita al empleador verificar la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto. Conforme a la ley vigente, el único remedio destinado a cumplir tal función se refiere al derecho del patrón a despedir justificadamente al trabajador que por sí mismo o a través de su sindicato hubiera presentado certificados falsos o referencias en lo que se le atribuyeran capacidades, aptitudes o facultades de las que carezca. Esta causal sólo puede ser invocada por el patrón durante los primeros 30 días de la relación laboral (art. 47 de la LFT). En la práctica, la ausencia de un periodo de prueba es contrarrestada a través de contratos temporales que permiten a los patrones disponer de un plazo mayor de prueba, aun cuando esta solución trasgreda las reglas que indican que corresponde contratar por tiempo indeterminado cuando la naturaleza de la actividad desempeñada por los trabajadores sea permanente (ocDE, 1997). No es posible, sin embargo, distinguir cuándo esta práctica es una respuesta a la necesidad de disponer de un plazo razonable para conocer las aptitudes del trabajador (lo que efectivamente se resolvería al autorizar un periodo de prueba) y cuándo simplemente refleja el rechazo patronal a cumplir las reglas establecidas para garantizar la estabilidad laboral.

En un plano formal, el régimen legal es flexible en cuanto a la forma de calcular el salario contractual: 1) puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera (art 83 de la LFT); 2) en

su determinación deberá tomarse en cuenta la cantidad y la calidad del trabajo (art 85 de la LFT); 3) existe el principio de la igualdad salarial por igual trabajo, pero este criterio se flexibiliza al exigir que se considere también el puesto, la jornada y las condiciones de eficiencia (art. 86 de LFT). Estas reglas son, en consecuencia, perfectamente compatibles con la adopción de políticas salariales flexibles que vinculan las remuneraciones con los incrementos de la productividad y el desempeño de la empresa, aunque esta práctica no se haya extendido en los hechos y los salarios sigan estableciéndose por lo general en una cantidad fija, sin que tengan importancia los bonos por asistencia, puntualidad, productividad y calidad, como lo sugiere el estudio realizado por Enrique de la Garza sobre modelos de industrialización en México y los datos de la ENESTYC (Bouzas y De la Garza, 1998). El obstáculo para establecer dicha relación puede provenir, por el contrario, del excesivo intervencionismo estatal en materia salarial a nivel macroeconómico y de la debilidad de los sindicatos a nivel de la empresa, donde deberían negociarse los incrementos por productividad para compensar las pérdida de años precedentes (Bensusán: 2000).

Conclusión

En México los factores que explican gran parte de la evolución del empleo están estrechamente relacionados con el crecimiento económico, la evolución del tipo de cambio real y el patrón de integración a la economía internacional.

Sin embargo, hay que hacer notar las fuertes limitaciones del patrón de especialización comercial de México. Por ejemplo, si bien la industria maquiladora tiene una gran capacidad de absorción de empleo, también ha mantenido una productividad del trabajo baja y estancada. Asimismo, el país posee un mercado de trabajo flexible, con mucha rotación de empleo y un sector informal que funciona como amortiguador en tiempos de crisis y genera oportunidades en tiempos de auge.

De lo anterior, podemos concluir que México cuenta con un mercado de trabajo sumamente heterogéneo, en el que de una fuerza laboral de casi 45 millones de personas, cerca de la mitad se encuentra en el sector informal y el crecimiento de la fuerza de trabajo crece a tasas superiores al 3% anual, lo que plantea fuertes presiones a la economía en materia de generación de puestos de trabajo.

El desempeño laboral en el país ha manifestado una gran flexibilidad numérica y salarial para responder a las exigencias de la reestructuración económica, así como una insuficiente creación de empleos, expansión de las diferencias salariales, cambios en la estructura del empleo que se han traducido en procesos de privatización, terciarización, informalización y precarización de los puestos de trabajo, estancada productividad, y aumentos en la migración, pobreza y desigualdad. Por otro lado, China representa para México un notable rival en el comercio mundial. Debido a que ambos países están especializados en productos similares, sumamente intensivos en mano de obra, en la industria textil, indumentaria, electrónica y de autopartes.

Para hacer frente a los retos que se identifican en el mercado laboral, México puede hacer cambios en sus tres tipos de políticas: *políticas de empleo, políticas laborales y políticas del mercado de trabajo*. La cuestión es ¿Qué tipo de políticas pueden mitigar esta presión y desajuste laboral? Esta pregunta trataremos de contestarla en los siguientes capítulos, en donde se presentan más claramente la influencia que tienen las PAMT a través de los programas de capacitación y creación directa de empleo para mitigar el desempleo y el ajuste del mercado laboral a través del incremento de la empleabilidad. Se demuestra que bajo el contexto que México presenta de por un lado flexibilidad laboral numérica y salarial aún sin llevar a cabo ningún cambio en la ley, y por otro con políticas macroeconómicas dirigidas al control de la inflación y la integración comercial a nivel mundial, las políticas del mercado de trabajo pueden ser una

herramienta útil para disminuir los desajustes del mercado laboral, aumentando la empleabilidad de los grupos más vulnerables, permitiendo un aumento en su competitividad, y un mejor proceso *matching* entre la oferta y demanda laboral.

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO: UN ANÁLISIS INTERNACIONAL

Introducción

En general, las PAMT suponen que existen determinadas fallas en el funcionamiento del mercado laboral y/o que este no garantiza por sí sólo el acceso equitativo de las personas a un empleo que pueda considerarse como adecuado. Son, en este sentido, estrategias políticas globales respecto a la oferta y demanda de empleo, que involucran tanto la política económica como la política educativa a escala nacional.

Las políticas específicas de empleo se pueden clasificar en dos grandes categorías: a) Políticas pasivas y b) Políticas activas. Las “políticas pasivas”, procuran garantizar los medios de subsistencia a quienes se encuentran temporal o durablemente excluidos del mercado laboral. Las “políticas activas”, apuntan a mejorar la empleabilidad de las personas que se encuentran en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse en el mercado laboral.

La historia muestra que las PAMT siempre han tenido dos funciones económicas y sociales principales y superpuestas. Una ha sido un punteo temporal de las deficiencias en demanda de mano de obra que aporta ingresos a través del trabajo, en tanto que la otra es un esfuerzo más permanente por sustentar la reasignación de la mano de obra para aliviar los desequilibrios geográficos y/o laborales, y de habilidades, al tiempo que ofrecía reemplazo del ingreso a los afectados.

El presente apartado tiene como objetivo mostrar un marco teórico-conceptual a nivel internacional de las PAMT, así como las experiencias de los países de la OCDE en su aplicación, para posteriormente realizar un análisis comparativo con América Latina.

3.1 Antecedentes de las PAMT

Probablemente no exista una fecha precisa para el primer programa que podría haberse denominado de “PAMT”. Sin embargo, en tanto esfuerzo por parte de las autoridades públicas de ofrecer trabajo cuando hay falta de empleos en el mercado de trabajo regular, las PAMT fueron conceptualizadas e implementadas a bastante gran escala durante la Gran depresión. Inicialmente estaban asociadas con programas de obras públicas bastante exitosos como los de *New Deal* en Estados Unidos. En Europa también existieron programas similares; por ejemplo, en los años entreguerras en Alemania. La experiencia alemana con dicho programas, iniciada por los gobiernos conservadores durante la República de Weimar pero ampliados y transformados en programas más obligatorios por el gobierno nazi, dejaron una imagen negativa perdurable sobre algunos aspectos de las PAMT.

En su forma moderna, como instrumentos para mejorar el cambio estructural garantizando una mejor (re)asignación de empleos de los sectores de baja a los de alta productividad, las PAMT adquirieron nueva relevancia a fines de la década de 1950, principalmente en Suecia, como parte del modelo sueco de cambio económico y de la sociedad. Se transformaron en un instrumento más integrado de la política económica y social, y su foco se trasladó a la oferta usando medidas para incrementar la movilidad laboral y geográfica. Sin embargo, durante las desaceleraciones cíclicas, las obras públicas para reducir el desempleo (programas de obras públicas de la comunidad) también se usaron masivamente y ayudaron a mantener a Suecia en pleno empleo durante la mayor parte de los años de posguerra, hasta alrededor de la década de 1990.

Alemania incorporó un arsenal de PAMT alrededor de la década de 1970, seguida por Francia después del primer shock del petróleo. Estados Unidos también había desarrollado, en la década de 1970, un conjunto de programas nuevos, principalmente de la oferta, que tenían como blanco a grupos vulnerables.

Con el desarrollo de la comunidad Europea y posteriormente, la Unión Europea (UE), las PAMT se convirtieron en políticas importantes para acompañar el cambio estructural. En los antecedentes de la UE, durante la época de la Comunidad Europea del Carbón y del acero, las PAMT – frecuentemente medidas de jubilación anticipada pero, también, políticas activas de capacitación- ya que se estaban usando intensamente para enfrentar las consecuencias negativas del desempleo en los sectores reestructurados. Para 1970, se habían gastado aproximadamente 150 millones de dólares para cubrir aproximadamente 400.000 trabajadores despedidos de las industrias de acero y carbón.

El aumento constante de índices de desempleo europeos como consecuencia de los *shocks* petroleros, así como varios estudios que indicaban que la recepción de largos periodos de beneficio al desempleo solo no resultaba en mejor acceso al empleo, llevó nuevamente en forma gradual las PAMT a la agenda europea. La estrategia de empleo europea (EES) de la comisión europea de 1997 convirtió a las políticas activas en una importante herramienta política. Las políticas de activación en particular (la preferencia de medidas de reemplazo de ingresos activas en lugar de pasivas) una vez más se han convertido en una importante palanca para la acción política del empleo.

Si bien las PAMT en su forma moderna eran inexistentes en las economías planificadas del exbloque de Europa Oriental, se ha usado masivamente durante la fase de transición a economías de mercado. En algunas instancias, notablemente en Alemania durante la reunificación, uno puede hablar de una transformación a través de PMT, ya que dichas políticas, tanto activas como

pasivas, cargaron con gran parte de la adaptación de la fuerza laboral. En la mayoría de los otros países en transición, se introdujeron PAMT pasivas y activas durante la década de 1990, y se las ha usado en forma intensa para amortiguar el ajuste de la fuerza de trabajo. En los países en desarrollo, aún no se ha escrito la historia de las PAMT. Han sido parte de las estrategias de desarrollo durante bastante tiempo, por ejemplo bajo la forma de obras públicas y programas de capacitación que existen en muchos países. Las PAMT han ganado terreno durante la transición de regímenes económicos fuertemente dirigidos por el Estado a otros más orientados al mercado, pero hasta la fecha no se han convertido en parte permanente de la gestión de riesgos del mercado de trabajo en parte alguna.

3.2 Definición y funciones de las PMT y PAMT

Las políticas de mercado de trabajo (LPM en inglés) se definen aquí como políticas que ofrecen un reemplazo a los ingresos, y medidas de integración al mercado de trabajo a los solicitantes de empleo, generalmente, los desempleados pero, también los subempleos y los empleados que buscan mejores empleos. Las políticas denominadas “pasivas” se preocupan de brindar ingreso de reemplazo durante periodos de desempleo o de búsqueda de empleo, en tanto que las políticas “activas” se refieren a la integración al mercado de trabajo a través de medidas de la demanda y la oferta. Por lo tanto, el impulso principal de la PAMT es el apoyo activo para la integración al mercado de trabajo. Las políticas pasivas, por el otro lado, corresponden a las transferencias sociales que no son condiciones para la integración a un programa de capacitación o trabajo, si bien generalmente incluyen disposiciones referidas a la búsqueda de empleo que se ponen en vigencia cada vez más y corresponden a un elemento activo de las políticas pasivas. Las políticas activas, contrariamente a ello, se basan explícitamente en la participación en programas que mejoran la (re) integración al mercado de trabajo.

Los programas típicamente pasivos son: seguros de desempleo, ayuda al desempleo y jubilación anticipada. Las medidas típicamente activas, por otra parte, son la capacitación para el mercado de trabajo, creación de empleos bajo la forma de programas de trabajo público y comunitario, programas de creación de empresas, y subsidios para contratación. Las políticas activas generalmente apuntan a grupos específicos que enfrentan dificultades particulares de integración al mercado de trabajo, tales como personas más jóvenes o de más edad, mujeres y aquellos particularmente difíciles de ubicar, como los discapacitados. En parte, las PAMT son también una respuesta a la crítica reciente de que las políticas puras de reemplazo del ingreso podrían incorporar des-incentivos al trabajo una vez que el desempleo alcanza mayor duración.

Las PMT activas y pasivas intermedian entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. En realidad, la función económica primaria asignada a las PMT es el emparejamiento de demanda y oferta de mano de obra. El impacto de la intervención de la PMT sobre la oferta y la demanda de mano de obra puede variar. Dichas políticas contribuyen, ya sea directamente al emparejamiento (por ejemplo, servicios de empleo públicos y privados, ayuda para la búsqueda de empleo, prospección y registro de vacantes, generación de perfiles, aportar información sobre el mercado de trabajo) o a mejorar la oferta (por ejemplo, capacitación y re-capacitación), reducir la oferta (por ejemplo, jubilación anticipada), crear demanda (por ejemplo, obras públicas, creación de empresas y empleo por cuenta propia) o cambiar la estructura de la demanda (por ejemplo, subsidios al empleo), por ejemplo a favor de los grupos desfavorecidos.

También existen subfunciones específicas e importantes de PMT, tales como la provisión de ingreso de reemplazo durante periodos de emparejamiento a veces prolongados (el tiempo entre una etapa de desempleo y contratación para un trabajo) y, de esta forma, el alivio de la pobreza relacionado con el desempleo, el mantenimiento y mejoramiento de la empleabilidad, la creación o mantenimiento

de infraestructura, la creación de empresas, y otros. Todos estos pretenden tener efectos positivos sobre la integración social.

Las PALM pueden clasificarse según diversos criterios. En primer lugar, si se analizan según su objetivo estratégico, pueden identificarse políticas orientadas a:

- 1) moderar las fases recesivas,
- 2) reducir los desequilibrios estructurales,
- 3) mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo,
- 4) incrementar las cualidades y la productividad, y
- 5) apoyar a los trabajadores con discapacidad o en riesgo.

En segundo lugar, según el tipo de programas pueden distinguirse las siguientes políticas:

- 1) servicios públicos de empleo o vinculación laboral (bolsas de trabajo e información de vacantes, administración de subvenciones al ingreso y acceso a programas activos),
- 2) capacitación para el trabajo (desempleados y jóvenes en desventaja; adultos ocupados; programas de aprendizaje; discapacitados, mujeres, rurales y poblaciones en riesgo), y
- 3) creación de empleos (obras públicas, subsidios al empleo/ salario, apoyo al Autoempleo y microempresas).

Posteriormente, existen otras clasificaciones que utilizan los analistas en el contexto internacional como:

1. Por fuente de financiamiento: a) gobierno; b) sector privado; c) organismos internacionales;
2. Por tipo de instrumento: a) servicios en especie, b) subsidios, c) créditos.
3. Por tipo de receptor: a) participantes del programa, b) empleadores, c) proveedores de servicios.
4. Por tipo de ejecutor: a) sector público, b) empresas privadas, c) ONG, d) mixtos (Norma Samaniego: 2002).

Con frecuencia se ha sostenido que las PAMT son la segunda mejor solución, válidas sólo en ausencia de empleos fijos. Esta proposición debería ser calificada: la idea de que, un día, habrá desaparecido la necesidad de PAMT porque habrá suficientes empleos fijos parece falsa. Esto puede ser verdad para los programas de obras públicas y otras medidas orientadas a la demanda, pero siempre existirá la necesidad de elementos de la oferta, tales como capacitación para el mercado de trabajo, mejores búsquedas de empleo y todas las medidas que aportan empleabilidad. Esto se aplica, también, a los servicios de empleo o vinculación laboral públicos y privados. Es difícil imaginar un mercado de trabajo que pueda vivir sin instituciones intermediarios de las cuales las PAMT son un componente significativo.

Debería existir un esfuerzo constantemente por tornar eficientes a estas instituciones y políticas. El hecho de que los flujos de personas que transitan entre las instituciones intermediarias aumentan y disminuyen debido a los cambios estructurales y cíclicos de una economía plantea un desafío para dirigir la estructura intermediaria. Sin embargo, si bien las instituciones deben ser flexibles para responder a esto, se debe aseverar el principio de la necesidad permanente de estas estructuras intermediarias.

3.3 Las políticas de mercado de trabajo en la OCDE

Las políticas activas de mercado de trabajo aplicadas en los países de la OCDE a partir de los años sesenta, constituyen una reacción para detener el deterioro de la relación entre inflación y desempleo.

Sobre este particular, un informe del Secretariado de la OCDE en 1970 señalaba: "toda acción restrictiva de lucha contra la inflación debería ir acompañada desde un principio por una contracción selectiva. Asimismo, toda acción expansionista de conjunto mediante la regulación de la demanda global debería ir acompañada

de medidas para facilitar y estimular una redistribución conveniente de los recursos, de manera que se evite la aparición de escasez inflacionista”.

El deterioro de la relación inflación-desempleo, que había aparecido a inicios de los sesenta, se agravó en la década del setenta con la primera crisis del petróleo (1973-1974), lo que obligó a los países a aplicar una política de regulación de la demanda, con severas medidas restrictivas que dieron lugar a un aumento de la desocupación.

La segunda crisis del petróleo a finales de los setenta y la grave recesión con la que se inició la siguiente década agravó aún más el problema del desempleo, lo que llevó a los países a aplicar nuevas medidas excepcionales que, en espera de la recuperación, permitiesen a los trabajadores mantener su empleo y sus ingresos.

Como la recuperación tardó en llegar, los gobiernos debieron pasar de medidas de carácter excepcional y temporal a una política de mercado de trabajo más estructural y articulada a la orientación macroeconómica del ajuste; política en la que se incidía mucho más en las capacidades del sector privado y de las instancias locales y menos en los esfuerzos del sector público, en los que se habían basado las anteriores medidas.

La recuperación experimentada durante la segunda mitad de los ochenta redujo el nivel de desempleo y la presión sobre las políticas gubernamentales de mercado de trabajo. Sin embargo, un nuevo recrudecimiento de los niveles de desocupación en los años noventa, resultante de una contracción de la actividad económica, ha obligado otra vez a los gobiernos a aplicar políticas y programas tendientes a la generación de empleo, pero, al igual que en la década anterior, con la cautela necesaria para no afectar la política macroeconómica y para no generar tensiones inflacionarias.

Las características principales de las políticas aplicadas en los países de la OCDE. Como ya se ha señalado, de políticas más estructurales que las de la década del setenta y, por tanto, más articuladas a la política económica general.

A. Políticas y programas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo en los países de la OCDE se orientan tanto a modificar las regulaciones en materia laboral como a ejecutar programas de generación directa de empleo o de formación para el trabajo, así como a asegurar un ingreso a aquellas personas que no encuentran un empleo.

Las modificaciones a la normativa laboral tienen como objetivo principal flexibilizar las regulaciones existentes a los efectos de, en unos casos, facilitar una más rápida adecuación del tamaño de la plantilla de la empresa a la situación económica de la misma y, en otros, a promover la contratación de determinados grupos de trabajadores (jóvenes, personas de edad avanzada, mujeres, etc.).

Las políticas y programas de generación de empleo y de formación persiguen facilitar el acceso al empleo de quienes estén desempleados (priorizando determinados grupos de trabajadores, como jóvenes, mujeres, etc.) así como ayudar a aquellos que están en riesgo de perder su puesto de trabajo.

A este conjunto de políticas activas se adicionan las políticas "pasivas" orientadas a asegurar un ingreso mínimo a los desocupados (prestaciones de desempleo) o a promover las jubilaciones anticipadas en empresas en reestructuración.

B. Programas de formación y empleo

La intervención directa en el mercado de trabajo con fines de generación de empleo ha recurrido, básicamente, a tres tipos de instrumentos: 1) los servicios

públicos de empleo; II) los programas de formación y los programas en favor de los jóvenes y de las mujeres y III) las ayudas al empleo.

I) Servicio público de empleo (SPE)

El SPE cumple una doble función. Por una parte la colocación de los desempleados ya sea asesorándolos en la búsqueda de un empleo, ya otorgándoles ayuda para el auto-empleo. Por otra, la canalización de la demanda de las empresas para cubrir puestos de trabajo disponibles.

La proporción del total de puestos disponibles que es cubierta por trabajadores que acuden al SPE es relativamente alta en la OCDE (de un tercio a dos tercios) debido principalmente a que el desempleado debe recurrir al SPE no sólo para buscar una colocación sino también para acceder a las prestaciones del seguro de desempleo.

En algunos países, el SPE no sólo procede a registrar al desocupado como requisito para que este perciba las prestaciones por desempleo, sino que además es el servicio el que administra directamente los recursos con los que se financia a estas prestaciones.

Adicionalmente al SPE existen oficinas privadas de colocaciones. Sin embargo, estas son sólo complementarias de la acción pública, con la excepción del Japón donde estos servicios son sólo privados.

II). Programas de formación y programas en favor de los jóvenes y de las mujeres

Los programas de formación tienen un doble objetivo. Por una parte, elevar la productividad del trabajador ya ocupado. Por otra, facilitar al desempleado la obtención de un empleo.

En el marco de este doble objetivo, los programas de formación priorizan a los desempleados, especialmente jóvenes y mujeres, y a las personas cuyo puesto

de trabajo está amenazado. Entre los desempleados se presta cada vez mayor atención a aquellas personas que están desempleadas desde un tiempo relativamente largo.

La OCDE distingue los siguientes tipos de programas:

i) Formación de desempleados adultos

Estos programas han constituido el núcleo de las políticas de mercado de trabajo en Alemania, Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Francia, Noruega, Reino Unido y Suecia.

En la mayoría de los países, la formación se imparte en centros especiales más o menos directamente controlados por las autoridades responsables del mercado de trabajo. Habitualmente los cursos tienen una corta duración y su contenido es mucho más específico que el de los programas de formación de jóvenes. En muchos países la formación puede llevarse a cabo también en otras instituciones públicas o privadas e incluso en las empresas.

La persona desocupada que asiste a un curso de formación recibe un ingreso que equivale generalmente al monto del subsidio de desempleo.

Los informes de la OCDE referidos a la evaluación de los efectos de estos programas en Alemania, Estados Unidos, Finlandia, Suecia e Irlanda, señalan que entre un 70% y un 80% de los participantes encuentran un empleo poco después de terminar el período de formación.

ii) Formación de ocupados adultos

Se trata de las actividades de formación que se realizan dentro de las empresas, la mayor parte de las cuales no cuenta con ayudas públicas. Sin embargo, en algunos países el Estado ha regulado éstas actividades de formación. Así, en Francia la legislación obliga a los empleadores a dedicar a la formación no menos del 1.2% de los costos salariales y en Irlanda deben destinar a este fin

entre el 1.0% y el 1.2%. En Alemania se ha reglamentado el contenido de la formación en las empresas.

En muchos países, incluidos los tres mencionados anteriormente, las empresas pueden agruparse para ejecutar en conjunto las actividades formativas.

Estos programas de formación de trabajadores en sus propias empresas son particularmente importantes en el caso de los jóvenes. Las cifras proporcionadas por la OCDE muestran que a finales de la década pasada e inicios de la presente, el 25% de los trabajadores jóvenes ocupados en empresas francesas recibieron formación en las mismas; en Alemania el 72%; en los Estados Unidos el 10% y en el Japón el 67% en el caso de los recién contratados directamente de las escuelas y el 32% en el de los jóvenes que ya llevaban un año en la empresa.

La estrategia de formación de los jóvenes varía entre países. En el Japón y en Alemania, por ejemplo, los jóvenes reciben formación tan pronto son contratados. En los Estados Unidos, por el contrario, el empresario parece preferir esperar un cierto tiempo antes de invertir en la formación de los jóvenes contratados.

Esta diferente estrategia parece deberse al hecho de que en Estados Unidos hay mucha rotación de trabajadores, lo que lleva a que el empresario, antes de invertir en formación, quiera asegurarse de que el trabajador permanecerá en la empresa. En el Japón parece haber, según la apreciación de la OCDE, un acuerdo interempresarial implícito para no atraer a trabajadores formados en otras empresas. En Alemania hay un control explícito por parte de las cámaras empresariales para, en términos de la OCDE, "evitar el problema del parásito que espera a contratar a jóvenes ya formados y para impedir que, como reacción, cada empresa trate de desarrollar programas de formación aplicables sólo en esa empresa".

iii) Formación de jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo

Se trata de los programas comúnmente conocidos como "de aprendizaje", sea a tiempo completo sea a tiempo parcial.

Estos programas se ejecutan bien en los propios centros escolares (Estados Unidos y Japón, principalmente) bien en las empresas (Alemania, Austria y Suiza principalmente), y todos ellos son gestionados por las autoridades públicas (del sector trabajo), a excepción del sistema de aprendizaje "dual" de Alemania, que empieza a ser aplicado también en otros países. Algunos de estos programas tienen cobertura nacional, mientras que otros (especialmente en los países europeos) tienen una cobertura regional o local.

III). Ayudas al empleo

En este campo se aplican cuatro diferente tipos de programas: i) de generación de empleo permanente en el sector privado, ii) de ayuda a los desempleados que crean empresas, iii) de generación de empleo en el sector público y iv) de apoyo a los minusválidos.

i) Incentivos a la contratación de trabajadores en las empresas del sector privado

Las políticas de incentivos se basan en el criterio de que la demanda de trabajo en una empresa en un período dado depende no sólo del volumen de ventas actual y futuro y de la tasa de beneficio actual y esperada, sino también del grado de movilidad interna del personal, del salario medio abonado por la empresa y de la evolución de los costos laborales respecto de la productividad. Bajo este criterio, si el estado otorga incentivos o subsidios que hagan que los costos laborales de los nuevos trabajadores (incluido el salario), relativos a la productividad, sean menores a los del resto de trabajadores, la empresa tenderá a incrementar la demanda de trabajadores considerados en estas categorías.

Las subvenciones tienen carácter temporal (entre cuatro y doce meses) y generalmente están condicionadas a que no se despida al mismo tiempo a otros trabajadores de la empresa.

Estas subvenciones, pueden consistir en un único pago al momento de la contratación ó, como en España, en determinadas exoneraciones en el pago de cargas sociales,

Existen ciertas dudas sobre la efectividad de este tipo de programas. Según la OCDE, algunas valoraciones concluyen que cerca de un 80% de los puestos de trabajo generados con los programas de subvenciones, se habrían generado de todas maneras aún en ausencia de los mismos.

ii) Ayudas a los desempleados que crean empresas

Las ayudas son consideradas como una prolongación de las prestaciones de desempleo.

En general, se trata de otorgar al nuevo empresario recursos equivalentes al máximo de las prestaciones que podría recibir de mantenerse desempleado; recursos que en ocasiones son acompañados de préstamos y subvenciones.

En algunos países (España y Estados Unidos, por ejemplo) el hecho de recibir esta ayuda quita a la persona todo derecho de acogerse posteriormente a los beneficios del seguro de desempleo en caso de que la nueva empresa quiebre.

Las evaluaciones efectuadas en Francia y en el Reino Unido indican que aproximadamente el 60% de estas empresas sobreviven y un 25% de ellas lo logra gracias a la ayuda, de manera tal que se estima que el beneficio neto de los programas alcanza, en promedio, a un 15% del total de los participantes.

iii) Creación de empleo en el sector público

Este tipo de programas tuvo especial importancia durante la década de los 80. Se trataba de programas temporales de los que se daba por hecho que se interrumpirían cuando la actividad económica global se reactivara, y se concentraban principalmente en las actividades de servicios públicos y de mantenimiento de la infraestructura pública local.

Esta orientación general de los programas de generación de empleo público comenzó a cambiar a finales de los ochenta, por estimarse que eran programas ineficientes y, en general, muy costosos. La nueva orientación hace mucho más temporales los trabajos, combinándolos con actividades de formación y en algunos casos (Noruega) con ayudas para conseguir un empleo estable.

iv) Programas especiales de ayuda de los minusválidos

Estos programas no tienen, en general, una especificidad propia sino que más bien se orientan a promover la participación de los minusválidos en los diferentes programas antes mencionados.

C. Seguro de desempleo e incentivos a la jubilación anticipada

Existe un seguro de desempleo en la mayor parte de los países de la OCDE. En algunos de ellos las prestaciones son administradas por el mismo organismo que se encarga del sistema de colocaciones (Alemania, España, Japón entre otros). En otros países, la administración de las prestaciones está a cargo de un organismo especializado (Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos). Sin embargo, en este último esquema resulta difícil articular adecuadamente el otorgamiento de la prestación con el control administrativo mediante el cual el Estado se asegura que el desempleado está efectivamente buscando un empleo.

La duración de la prestación está directamente relacionada con el tiempo trabajado. Sin embargo, la legislación de cada país establece la duración de la

misma. La mínima corresponde a Estados Unidos e Italia (seis meses) y la máxima a los Países Bajos (tres años).

Los informes de la OCDE señalan que las prestaciones por desempleo no pueden explicar por sí solas la tendencia ascendente del paro de larga duración observada en la mayoría de los países de la organización. Durante la década de 1960 los sistemas de prestaciones por desempleo eran bastante generosos en casi todos los países europeos. En cambio, en la década de 1980 se tendió a reducir su generosidad, sobre todo endureciendo los criterios por los que se regía el derecho a percibir prestaciones".

En cuanto a la política de promoción de las jubilaciones anticipadas, esta se ha aplicado para facilitar el acceso de los desempleados a los puestos de trabajo que quedan disponibles al autorizarse la jubilación de trabajadores de edad avanzada.

Existen dudas cada vez mayores sobre la utilidad de esta política tanto por su escasa incidencia en la reducción del desempleo como por el alto costo financiero que representa para los sistemas de Seguridad Social. La tendencia actual es a reservar la utilización de esta política a promover la reducción de la plantilla en las empresas de aquellos sectores en proceso de reestructuración y ajuste, como es el caso de la siderúrgica, minería y astilleros.

D. Las nuevas orientaciones de las políticas de mercado de trabajo en la OCDE.

Las políticas de mercado de trabajo aplicadas en la OCDE durante las tres últimas décadas están siendo sometidas actualmente a una profunda revisión. Varios son los motivos que se aducen para justificar esta, especialmente los tres siguientes:

a) Se considera que el retorno al pleno empleo es hoy un objetivo inalcanzable. De hecho, se señala que la estabilidad de precios está ahora asociada al mantenimiento de tasas de desempleo más elevadas que en décadas pasadas.

b) La garantía de rentas (seguro de desempleo) parecería estar desalentando el reingreso a la vida activa de los desempleados, alentando el paro de larga duración y dificultando el ajuste del mercado de trabajo.

c) La formación profesional a tiempo completo es sumamente costosa.

La revisión de las políticas de mercado de trabajo actualmente en ejecución, apunta a lograr los cambios siguientes:

i) En materia de legislación laboral

- Flexibilizar el marco regulador del mercado de trabajo, buscando que el ajuste laboral que deban realizar las empresas no sea, como ahora, de precios (salarios, principalmente) sino de cantidades, facilitando la movilidad de los trabajadores tanto al interior de la empresa como de una empresa a otra.

- Vincular la remuneración no sólo con la productividad del trabajador sino también, y muy especialmente, con la capacitación del mismo.

ii) En materia educativa

- Reforma de la educación escolarizada a los efectos de "inculcar" (en los niños y jóvenes) un conjunto diversificado de competencias transferibles, que aseguren una educación de base más acorde con la movilidad laboral exigida por las nuevas formas de organización del proceso productivo.

- Transferencia al sector privado de la responsabilidad principal en el campo de la formación profesional y de la recalificación de adultos, y creación de un mercado de formación en el que el papel del Estado sea principalmente el de asegurar la coordinación y establecer las normas.

- Buscar la polivalencia de la capacitación, a los efectos de una más fácil adaptación de los trabajadores a los cambios generados por las innovaciones tecnológicas y por las nuevas formas de gestión.

iii) En materia de focalización de las políticas de mercado de trabajo

- Diseño de políticas que respondan a las necesidades de los mercados locales de trabajo, a efectos de enfrentar mejor la actualmente desigual distribución geográfica y sectorial del desempleo.

iv) En materia de las garantías del ingreso

- Condicionar las prestaciones por desempleo a la búsqueda activa de un empleo y a la participación en actividades de formación y capacitación.

- Incrementar la fiscalización de la condición laboral del beneficiario de las prestaciones para asegurar que esté verdaderamente buscando un empleo y capacitándose para ello.

Éstas son tendencias hacia las que se orienta el actual proceso de revisión de las políticas de mercado de trabajo; tendencias que podrían modificarse en los próximos años dependiendo de la evolución económica y social de los países.

3.4 Las políticas de mercado de trabajo en América Latina.

1. Políticas activas de formación y empleo

a. Los servicios públicos de empleo (SPE)

Los SPE tienen una incidencia muy limitada en el mercado de trabajo de América Latina, con excepción de algunos países como Argentina y Chile. Las razones para ello son principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la existencia de un extendido sector informal en el que predominan los trabajadores por cuenta propia y la utilización por parte de la mediana y gran empresa de medios propios de selección del personal, limita el campo de acción de los SPE a la colocación

de trabajadores en la pequeña empresa (generalmente contratos temporales o a tiempo parcial) y en el servicio doméstico.

En segundo lugar, la inexistencia en la mayoría de los países de prestaciones de desempleo que, como en la OCDE, están en algún modo asociadas a la búsqueda de un empleo a través de las instituciones públicas de empleo, hace que América Latina los SPE no ejerzan la función de condicionar la prestación (que no existe) a la búsqueda activa de un puesto de trabajo.

b. La formación para el trabajo y la capacitación

i) La formación profesional

La evolución conceptual y estratégica de las instituciones de formación profesional (IFP) puede sintetizarse en tres etapas. La primera de éstas se identificó con la preparación de mano de obra para ocupar puestos disponibles o previsibles en el mercado de trabajo en los niveles ocupacionales calificados y semicalificados. La segunda etapa tuvo un marcado acento social, desplazando la atención desde el puesto de trabajo hacia el hombre en un sentido más integral, orientando la formación al desarrollo de las "aptitudes humanas" y no sólo profesionales. La actual tercera etapa equilibra las dos anteriores y centra las tareas de las instituciones de formación profesional en el "trabajo productivo", cualquiera sean las condiciones de ese trabajo en relación con las exigencias tecnológicas, la productividad y los vínculos laborales.

En esta nueva etapa, tres tendencias caracterizan el nuevo perfil institucional de la formación profesional.

Primera tendencia: la transferencia de la formación profesional a las empresas

La potencialidad formadora de la empresa es la que en los últimos años se ha intentado desarrollar a través de diversas medidas que en algunos países llegan

a constituir un reordenamiento global de las responsabilidades públicas y privadas en materia de formación. Entre esas medidas destacan las siguientes:

- Los estímulos legales

En algunos países de la región la transferencia de la responsabilidad de formación a las empresas ha tomado cuerpo en medidas legales externas a las propias instituciones de formación. Para ello se ha instaurado, desde hace aproximadamente una década, sistemas de incentivos fiscales a la formación por parte de las empresas.

- La delegación a las empresas de responsabilidades de formación

Algunas instituciones de formación profesional de la región cuentan con mecanismos sistematizados de delegación hacia las empresas. Para las demás instituciones la transferencia opera por vías bastante informales, a través de acuerdos y convenios transitorios que no responden a una pauta común y que se establecen de manera variable con cada una de las empresas o grupos de ellas interesados.

Segunda tendencia: el enfoque sectorial

El reordenamiento del aparato productivo y la creciente especificidad y diversificación de los sectores, ramas y rubros de la actividad económica han conducido a que la formación profesional se encare cada vez más bajo un enfoque sectorial. Este abordaje adquiere diversas expresiones que van desde una reorganización institucional en función de los distintos sectores económicos, hasta una creciente segmentación interna de las instituciones para actuar en las distintas ramas de actividad, pasando por la incorporación, cada vez más sistemática, de componentes de capacitación a proyectos de desarrollo de variados grados de especificidad, pero que ponen el acento en un sector o rama de actividad económica determinada.

De acuerdo con el perfil que van tomando las instituciones de formación profesional, es sumamente probable que la especialización sectorial gane cada vez mayor terreno. El propio desarrollo tecnológico constituye una fuerza irreversible en este sentido. Además, la relación cada vez más directa y estrecha con sectores empresariales cuyo interés común está centrado en un determinado rubro de actividad, irá forzando a las políticas a proyectar sus respuestas cada vez más con una perspectiva sectorial. Desde luego, la amplitud de lo sectorial varía, desde luego, enormemente en cada caso. Por ello, la intensidad, volumen o importancia de cada rubro de actividad y la presión que ejerzan las respectivas organizaciones de empleadores y trabajadores de cada una, serán probablemente determinantes para el grado de especificidad con que se aborden.

Tercera tendencia: la apertura a la microempresa

Las instituciones de formación profesional al abocarse a un trabajo decidido con la pequeña empresa, tomaron contacto con la voluminosa franja de la microempresa que presenta grados muy variables de organización, productividad y estabilidad.

Un factor clave en la eficacia y eficiencia de los sistemas oficiales de formación profesional es el mecanismo de su financiamiento. En este aspecto, los países de América Latina muestran varias fórmulas para la obtención y aplicación de los recursos presupuestarios destinados a los programas oficiales de formación profesional.

ii) Los programas de capacitación y empleo para jóvenes desempleados

En general, todos estos programas parten del supuesto de que si el joven o la joven ha recibido un nivel de formación profesional adecuado y de que si la profesión en la que se ha formado corresponde al tipo de oficios o profesiones demandadas por la actividad económica, entonces ese joven tendrá mayores posibilidades de conseguir un empleo. Es decir, estos programas ponen el

énfasis tanto en la calidad de la formación profesional como en la adecuación entre la oferta y la demanda educativa.

Este tipo de programas se ejecuta en muchos países de América Latina, tanto por parte de los institutos públicos de formación profesional como de los institutos privados.

Si bien son programas eminentemente urbanos, hay bastantes países en los que es posible encontrar programas para jóvenes campesinos e incluso, y más recientemente, para jóvenes que trabajan en el sector informal.

Estos programas corresponden a uno u otro de los tres sistemas siguientes: dual, de alternancia o de escuela productiva.

Al sistema dual corresponden aquellos programas en los que se combinan simultáneamente las actividades puramente formativas con la práctica en centros formativos.

Al sistema de alternancia corresponden en cierta manera aquellos programas en los que el joven una vez culminado su ciclo formativo se incorpora a una empresa, pero pudiendo "regresar" periódicamente a participar en programas de perfeccionamiento profesional.

Finalmente, al sistema de escuelas productivas corresponden aquellos programas en los que la educación se lleva a cabo durante el proceso de producción que, con fines formativos, se realiza en una institución educativa. Es el caso de muchos centros rurales de capacitación productiva (granjas, etc.) y de los talleres de educación que impulsan organizaciones privadas, especialmente las ONG.

Sin embargo, en la presente década han comenzado a ejecutarse programas que no responden, en sentido estricto, a ninguno de estos tres sistemas en particular, sino que combinan elementos propios del sistema dual y del sistema

de alternancia. Entre ellos destacan los de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.

En Argentina, el Programa más reciente es el de Capacitación para el Empleo, creado en agosto de 1996 y se orienta a ejecutar acciones de capacitación en beneficio de personas desocupadas de ambos sexos o en situación de inminente pérdida del empleo. Las ofertas que presenten los postores deben incluir el compromiso de inserción laboral de las personas capacitadas, el precio de la oferta y el diseño del curso.

Otra actividad importante es la que se realiza a través del Proyecto Joven (en marcha desde 1993). Está estructurado con base en cursos de seis meses de duración, tres en el aula y tres de pasantía en una empresa, tiempo durante el cual reciben una subvención financiada por el Proyecto. Para la ejecución de los cursos se recurre a licitar públicamente la convocatoria de entidades de capacitación y la selección de los cursos a impartir.

Las evaluaciones realizadas por las autoridades argentinas muestran que una parte importante de los beneficiarios logran un empleo (60% de los que realizan la pasantía en las empresas, según cifras oficiales); empleo que, de acuerdo con dichas evaluaciones, conservan al menos seis meses después de concluida su participación en el programa. De igual modo, un 90% de los mismos proviene de familias pobres y generalmente se encontraban desocupados al ingresar al programa.

En el Brasil se creó el programa denominado *PROEMPREGO*. El programa se orienta a otorgar créditos blandos para financiar proyectos de empleo así como a otorgar ayudas a fondo perdido para financiar programas estatales de entrenamiento y recalificación que se estima beneficiarán a 1.5 millones de trabajadores que debido a la reestructuración de la economía deben cambiar de empleo o de función dentro de las propias empresas.

En Colombia existe desde 1992 el **Servicio de Adaptación Laboral (SAL)** y el **Programa de Adaptación Laboral (PAL)**. El SAL está orientado a la atención sociolaboral de los empleados públicos desplazados como consecuencia de la reforma del Estado, y el PAL a la de los trabajadores del sector privado afectados por los procesos de reestructuración empresarial. Para ello, se llevan a cabo actividades de capacitación y de fomento a la creación de nuevas empresas por parte de los trabajadores beneficiarios del servicio y del programa; actividades que son ejecutadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En Chile, la estrategia del programa denominado Chile Joven se basa en la convocatoria a través de licitaciones públicas internacionales a todas aquellas entidades de capacitación que pudieran ofrecer cursos, incluyendo componentes de pasantía en las empresas, razón por la cual resulta imprescindible el compromiso previo de dichas empresas de recibir a los capacitados. Es por esta última razón que los cursos deben estar estrechamente ligados a las necesidades del aparato productivo. El Estado se compromete a pagar los cursos sólo si estos cumplen con el requisito de asegurar las pasantías en las empresas así como un porcentaje razonable de inserción laboral efectiva de los jóvenes beneficiarios del programa.

En México contó con dos programas de capacitación laboral. El primero, denominado Programa de becas de capacitación para trabajadores desempleados (*PROBECAT*) consiste en el otorgamiento de becas de capacitación y recapitación, así como la participación en Iniciativas Locales de Empleo. Entre septiembre de 1995 y agosto de 1996 se otorgaron 486,000 becas. El segundo programa, denominado Calidad Integral y Modernización (*CIMO*), se orienta a la capacitación de los trabajadores de la pequeña y microempresa, especialmente en aspectos vinculados a la productividad y a la calidad de los bienes y servicios producidos. Entre septiembre de 1995 y agosto de 1996, el programa capacitó a 446,000 trabajadores pertenecientes a 131,000 empresas, el 20% de las cuales fueron agropecuarias, el 35% industriales y el 44% de servicios. Del total de empresas beneficiadas, el 76% fueron microempresas, el

16% pequeñas empresas y sólo el 8% medianas. El costo aproximado del programa durante los últimos doce meses ascendió a 170 millones de pesos; 97 aportados por el Programa y 73 por las empresas.

En el Perú se ha creado también el ***Programa de capacitación laboral de jóvenes***, similar al ejecutado en Chile y con el objetivo de capacitar y reinserir en el mercado de trabajo a aproximadamente 150,000 jóvenes de entre 16 y 25 años de edad, en un plazo de cinco años a partir de 1996.

En la República Oriental del Uruguay existe un programa de capacitación laboral de jóvenes similar al argentino, si bien se está ejecutando desde hace poco tiempo. Básicamente consta de dos componentes centrales: a) capacitación laboral con pasantías en las empresas y b) desarrollo de microempresas juveniles.

II. Programas de generación de empleo temporal

Son tres los principales instrumentos que se utilizan en América Latina para la generación directa de nuevos empleos o para mejorar la calidad de los empleos de muy baja productividad: i) incentivos para la contratación por las empresas de determinados grupos de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.); ii) programas especiales de empleo y iii) fondos de inversión social.

i) Incentivos para la contratación de nuevos trabajadores en las empresas del sector privado

Estos incentivos no son ajenos, al igual que en la OCDE, al enfoque sobre el mayor costo relativo de emplear a jóvenes sin experiencia o a adultos que superan los 50-55 años de edad, lo que hace necesario otorgar subvenciones que permitan equilibrar los costos laborales relativos de estos trabajadores con los de aquellos que ya están empleados en la empresa.

El subsidio se suele expresar o bien en la absorción por parte del Estado de todo o parte del salario durante un cierto tiempo o bien en una exoneración temporal al empleador del pago de determinadas cargas sociales o de cierto tipo de impuestos a la actividad empresarial. Actualmente se aplica una política de este tipo en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú, entre otros países.

Otra modalidad de promoción del empleo en las empresas privadas es la que no recurre a las subvenciones sino más bien a la fijación de límites salariales (incluidas las cargas sociales) en la contratación de jóvenes aprendices. Así, la legislación de algunos países (Panamá y Perú son los ejemplos más recientes) establece o bien el pago del salario mínimo, o bien el no pago a la Seguridad Social (en cuyo caso el trabajador no goza de este beneficio) o bien el derecho a no reservar fondos para el pago de la indemnización por despido, ya que en este caso se trata de contratos temporales. La finalidad última de esta modalidad es, al igual que en la anterior, abaratar el costo laboral del aprendiz, relativo al costo laboral de los trabajadores con experiencia, para por esta vía incentivar un aumento de la demanda de mano de obra en las empresas.

Las PAMT contribuyen a aliviar la pobreza a través de medidas que ofrecen trabajo, capacitación e ingreso. En ausencia de empleos fijos, como apoyo a la creación de empleos, las PAMT pueden contribuir al alivio de la pobreza. Por ejemplo, el ingreso derivado de trabajo activo de programas de capacitación es importante para individuos de otra manera desempleos, no menos debido al efecto socialmente integrador del trabajo. Para el mundo desarrollado y los países de transición, se ha demostrado que dichas transferencias relacionadas con trabajo y capacitación frecuentemente son una mejor alternativa, en términos de los costos de oportunidad del gasto público, que los beneficios por desempleo sólo. Para los países en desarrollo, el grupo blanco de las PAMT podría no ser los desempleados abiertos sino los pobres que trabajan en la economía informal.

Por lo tanto, existen, en principio, múltiples razones para usar las PAMT con miras a lograr los objetivos de creación de empleo, seguridad en el cambio, equidad y reducción de la pobreza, y las PAMT se han usado, en realidad, para estos propósitos en todas partes del mundo. Sin embargo, su uso ha variado considerablemente entre países.

Tabla 3.1 PANORAMA DE LA IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO LABORAL ESPECÍFICAS EN DIFERENTES REGIONES DEL MUNDO

	OCDE	Economías de Transición	Asia	América Latina
PES	+++ (Muy importante en la región) Función: job matching (correspondencia entre oferta y demanda de trabajo) avanzado; administración de beneficios; derivación a programas activos. Tendencias: Descentralización; terciarización de ciertos servicios; favorecer medidas activas sobre pasivas; obtención de perfiles, one-stop shops (centros de servicios único); privatización, empresas de empleo. Problemas: reformas confusas, ausencia de modelos de mejores prácticas; en algunos casos, exceso de personal.	++ Creación en el periodo de transición económica con la ayuda de los países OCDE y modelado según sus servicios. Función: mediación de empleos; implementación de medidas activas; administración de beneficios. Problemas: financiación insuficiente; en algunos países, limitada sólo a funciones básicas.	+ Debido a la falta de beneficios por desempleo en la mayoría de los países del este de Asia, no resulta aplicable la función de administración de beneficios. Progreso en la mayoría de los países del este de Asia después de la crisis. Progreso en la mayoría de los países del este de Asia después de la crisis. Tendencias: creciente impacto de los servicios privados de empleo (recientemente, reglamentación más estricta de los mismos debido a ejemplos de mala práctica).	+ (No importante) Operación mínima antes de la década de los noventa. Esfuerzos por modernizar los servicios en la década de 1990; se logro cierto progreso. Problemas: PES suelen tener poco personal y el existente carece frecuentemente, de las habilidades adecuadas.
Capacitación	+++ (Muy importante) Función: aportar empleabilidad a trabajadores desempleados; también capacitación en el mercado laboral para los empleados. A pesar de una evaluación sombría, es la PAMT prevaleciente en la UE.	++ Generalmente, no es la medida más importante en términos de gastos ni participación. Más exitosa que en los países desarrollados. Típicamente, sin cargo para	++ Creciente popularidad de medidas de capacitación: necesidad de ayudar a la gente a adaptarse a las nuevas demandas de habilidades; en algunos países del este asiático, gran aumento de las medidas de capacitación tras la crisis. Con frecuencia, debe resolver	++ (Importancia Intermedia) Antes de la década de 1990, generalmente la organización era central. Actualmente, mayor participación de los actores sociales, crecientes ofertas de capacitación privada,

Problemas: resultados inciertos; alta selectividad, sobre todo para capacitación ulterior hacia los segmentos más privilegiados del mercado de trabajo.	las personas registradas en PES; el estipendio, generalmente, es un poco más elevado que el beneficio por desempleo pasivo.	deficiencias de la educación básica más que alentar la capacitación.	modernización de la entrega; la evaluación encuentra mejores resultados para mujeres.
Tendencias: aprendizaje permanente.		Problemas: insuficiente adaptación de la capacitación al cambio de demanda de mano de obra; carencia de coordinación entre las instituciones.	Problemas: la pluralidad de actores puede llevar a desventajas para segmentos débiles del mercado de trabajo.
		Tendencias: foco en las mujeres por la ONG; cambio de programas hacia actividades de ingreso no agrícola.	Tendencias: mayor aplicación de evaluación; expansión de capacitación en empresas; más recursos privados; derivación de capacitación laboral a órganos locales.

	OCDE	Economías de Transición	Asia	América Latina
Empleos públicos/ creación directa de empleos	+ (No importante) Ampliamente usado hasta la década de 1980; en la década de 1990, menos usado debido a resultados negativos de la evaluación. Casi exclusivamente dirigido a los desempleados difíciles de ubicar y de larga data, o jóvenes. Problemas: riesgo de encerrar a personas en el mercado de trabajo secundario Tendencias: uso como prueba de trabajo; combinado con capacitación	++ En algunos países, uso amplio, especialmente aquellos con alto índice de desempleo de larga data (para evitar la desconexión del mercado de trabajo). Importante para el desarrollo de infraestructura y comunidad. Problemas: malos resultados en cuanto a integración y ganancias para los participantes. Tendencias: ampliación de	+++ Importantes medios para desarrollar infraestructura y promover las habilidades; efectos multiplicadores por facilitar el trabajo agrícola y la comercialización a través de mejor infraestructura. El uso de esta medida en el este asiático aumentó sustancialmente con posterioridad a la crisis como medida de alivio social en ausencia de beneficios por desempleo. Problemas: errores de diseño; falta de coordinación; monitoreo insuficiente.	++ (Importancia intermedia) Programas para aliviar la pobreza que apuntan al desempleo con contenido laboral incierto. Problemas: con frecuencia, programas a corto plazo; problemas de financiación, trabajo difícil de organizar. Tendencias: programas dirigidos a los jefes de familia desempleados.

		los programas para incluir trabajos con mayores habilidades; integrar la capacitación.		
Subsidios de empleo	+++ (Muy importante)	++	+	+
	Representan una porción significativa del gasto de PAMT, uso más frecuente de subsidios a corto plazo en lugar de a largo plazo; estos últimos fijan incentivos para tomar empleos de bajos salarios. Problemas: subsidios a corto plazo; sustitución y efectos de inercia; baja captación por empresas especialmente más pequeñas debido a barreras administrativas. Subsidios a largo plazo: manifestación de empleos de bajo salario, desalienta el desarrollo de habilidades.	Importancia variada: en términos de gasto, los programas más importantes en los países en transición que también son miembros de la OCDE; en algunos países, discontinuados por falta de medios financieros; en otros nunca implementados. Deberían facilitar el cambio estructural de sectores declinantes a sectores en crecimiento, acelerar la redistribución de trabajadores desplazados, pero los resultados de la evaluación muestran generalmente resultados negativos. Tendencias: usados crecientemente para facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo.	No usado comúnmente o recientemente introducido. Programa de compensación (por ejemplo, para las personas mayores en ausencia de derechos de jubilación regulares o preferidos a los beneficios del desempleo pasivo). Problemas: resultados inciertos; distorsión de los mercados de trabajo debido a bajos salarios; no existe información sobre programas; reglas de administración demasiado complejas.	(No importante) Importancia menor; sólo muy pocos recursos y pequeñas fracciones de la fuerza de trabajo están involucradas. Tendencias: disminución de los impuestos indirectos prevalece sobre los subsidios directos a empleadores.

	OCDE	Economías en transición	Asia	América Latina
Empleo por cuenta propia	<p>+</p> <p>(No importante)</p> <p>Adecuado para una categoría específica de desempleados. Con frecuencia también sirve de apoyo a la creación de empleos adicionales mediante el empleo por cuenta propia.</p> <p>Problemas: elevadas pérdidas por inercia; demanda de pequeños préstamos frecuentemente no cubierta por falta de garantía, difícil acceso a crédito y apoyo al comercio.</p> <p>Tendencias: facilitar los procedimientos administrativos, costos de generación de una empresa.</p>	<p>+</p> <p>Aún muy modesta en su alcance, si bien se ha asignado ayuda financiera y técnica para la creación de empresas por la UE (a los países de accesoión), y los resultados de la evaluación son, en general, favorables, para subgrupos específicos de desempleados.</p> <p>Problemas: falta general de habilidades gerenciales; insuficiente acceso a financiación; comparativamente, un entorno empresarial hostil.</p> <p>Tendencias: ayudar a las empresas que operan en la economía informal a transformarse en legales.</p>	<p>+++</p> <p>Herramienta significativa de política, los programas empresariales han existido durante mucho tiempo como parte del marco general de política industrial.</p> <p>Problemas: acceso a crédito, anteriormente, también discriminación contra las mujeres – hoy, con frecuencia los programas están dirigidos a mujeres y jóvenes.</p>	<p>++</p> <p>(Importancia intermedia)</p> <p>Elevada importancia de la micro y pequeña empresa, pero las medidas en apoyo de la creación de pequeñas empresas no han alcanzado su potencial pleno- el microcrédito está subdesarrollado.</p> <p>Problemas: si bien existe una multiplicidad de programas, con frecuencia pequeña incorporación por parte de las PYMES debido al elevado costo del servicio</p>

Fuente: Peter Auer, Umit Efendioglu and Janine Leschke. 2005

+++ Muy importante en la región

++ Importancia intermedia

+ No importante

3.5 Importancia de las PAMT en diferentes regiones del mundo

En los países de la OCDE, las PAMT han permanecido como una característica permanente de la política económica y social. El gasto en las PAMT es fluctuante, debido a que tiene la función de ser anti cíclica y generalmente se incrementa más el gasto en políticas pasivas para amortiguar los problemas del desempleo generados por cambios en la economía.

La experiencia en América Latina con las PAMT ha sido muy diferente de los países de la OCDE, debido principalmente a características del mercado laboral. Debido a que América Latina no solo sufre de desempleo estructural, sino es también caracterizado por el alto índice de desempleo juvenil y rural, tanto como por los cambios postulados en la economía informal. Esta situación es típica de muchos países en desarrollo.

De acuerdo con un estudio realizado por Peter (2005), muestra que las PAMT son menos importantes en los países en desarrollo y en transición, lo cual ha conllevado a tener mayores problemas para enfrentar el desempleo, y la pobreza. Y las cuales se caracterizan por una difícil organización administrativa para la aplicación de los programas. En los casos en donde sí llegan a ser ordenadas las instituciones que implementan dichos programas manifiestan un nivel de eficiencia mucho mayor. Todo ello se encuentra muy relacionado con el presupuesto que los gobiernos gastan en dichas políticas (véase la tabla 3.2)

Tabla 3.2 Gasto en Programas de Políticas de Mercado de Trabajo en diferentes países del mundo (1993-2000). % del PIB

	1993	2000
Canadá	2.6	1.46
México	0.01	0.04
EE UU	0.79	0.38
Norte América	1.7	0.92
Japón	0.38	0.86
Korea	0.06	0.55
Asia	0.22	0.7
Dinamarca	7.08	4.51
Finlandia	6.57	3.3
Suecia	5.67	2.72
Países Nórdicos	5.49	2.92
Grecia	0.71	0.83
Italia	2.51	n.d.
Portugal	1.73	1.66
España	3.8	2.22
Europa del Sur	2.08	1.57
Polonia	0.3	0.52
República Checa	2.45	2.25
Otros Países	1.84	1.21
Austria	1.73	1.56
Bélgica	4.24	3.67
Francia	3.32	3.2
Alemania	4.1	3.13
Irlanda	4.24	3.22
Luxemburgo	0.83	0.89
Países Bajos	4.3	3.65
Suiza	1.99	1.05
Reino Unido	2.18	0.81
Europa Central y Occidental	2.85	2.25
Europa OECD	3.45	2.35
Australia	2.51	1.4
Nueva Zelanda	2.45	2
Oceanía	2.48	1.7
UE	3.57	2.48
OECD	2.99	2.03

Fuente: OECD database on Labour Market Programmes

Los países que tienen un mayor gasto en los programas como porcentaje del PIB, son ejemplos exitosos del modelo Flexi-security¹⁰; tal es el caso de Dinamarca y Suecia, países caracterizados por una gran flexibilidad numérica, acompañada del apoyo institucional y financiero de las PAMT, con el fin de impulsar cuanto antes al desempleado a integrarse al mercado laboral. Es importante mencionar que estos países gastan la mitad de ese dinero en políticas pasivas; sin embargo, la tendencia actual es ir sustituyendo las políticas pasivas por activas.

La experiencia danesa, que cuenta con un grado de flexibilidad comparable a la de Canadá, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos, en los últimos años apunta a la viabilidad macroeconómica de un sistema de empleo “híbrido” que combina, por una parte, las virtudes tradicionales de un mercado de trabajo liberal con pocas restricciones en el contrato de empleo y, por otra parte, un nivel razonable de protección económica para el asalariado individual. El modelo danés llamado “el triángulo dorado” se encuadra, por consiguiente, en el marco de un posible intercambio entre una relación de empleo muy flexible y un sistema de protección social que protege a los individuos de los costes potenciales de un nivel reducido de seguridad laboral.

Conclusión

Las PAMT pueden tener múltiples funciones, dependiendo de los objetivos para los que las use. Juegan un importante papel en la creación del empleo directo o indirecto en el mercado de trabajo. Como la participación en las PAMT está habitualmente asociada con alguna transferencia de ingresos, también son una medida significativa de prevención de la pobreza. En contraste con la compensación pasiva del desempleo, no sólo compensa a las personas desde la perspectiva financiera sino que frecuentemente también contribuyen a mejorar la

¹⁰ El modelo de flexi-security danés se refiere en el sentido que la incertidumbre que causa la flexibilidad en la relación de empleo individual se compensa con una red de seguridad que ofrecen las prestaciones por desempleo (y la seguridad social), y que se financia, principalmente, a través del presupuesto público y, por consiguiente, mediante los impuestos generales.

empleabilidad de los participantes y, por lo tanto, incrementar sus perspectivas de re-empleo. También se pueden usar las PAMT para lograr mayor equidad, favoreciendo a los grupos más desfavorecidos del mercado de trabajo. Además de estas funciones, también son una de las medidas imperativas que ayudan a crear más seguridad del ingreso y empleabilidad en tiempos de múltiples cambios del mercado de trabajo.

Las PAMT apoyan la creación de empleo de dos maneras básicas: directamente mediante medidas de creación de empleo (por ejemplo, obras públicas y creación de empresas, así como subsidios a la contratación); e indirectamente mejorando la empleabilidad a través de entrenamiento y garantizando eficientes intercambios de mano de obra que aportan mejor información del mercado de trabajo y mejor emparejamiento del empleo. También existen efectos macroeconómicos positivos indirectos, a través de la atenuación del consumo durante las desaceleraciones económicas y efectos positivos de difusión de creación de infraestructura; por ejemplo, mediante programas de obras públicas.

Las PAMT tienen la finalidad cubrir a las personas desempleadas con problemas de empleabilidad, por la carencia de habilidades relevantes (tanto formales como informales) o otras causas de baja productividad podrían dar como resultado que algunos desempleados se viesen atrapados en el desempleo a largo plazo en vez de reincorporarse rápidamente al trabajo. En esta situación, la función de la política activa del mercado de trabajo es doble. Por una parte, la perspectiva de la activación puede motivar al desempleado a que se haga más activo en su búsqueda y a que acepte un puesto vacante. Los programas de activación complementan, así, las pruebas de disponibilidad para trabajar, que forman parte de los procedimientos de las oficinas de empleo en su contacto con desempleados. Por otra parte, los desempleados que participan en la formación en el mercado de trabajo o en otros programas de activación mejorarán sus conocimientos/cualificaciones y aumentarán, por lo tanto, sus posibilidades de conseguir empleo.

Las políticas activas contribuyen a la reasignación de trabajadores que han sido afectados por la reducción de personal, mientras se les ofrecen ingresos sustitutivos durante la transición. De tal manera, las PAMT no sólo contribuyen a la seguridad en el cambio sino, también, al crecimiento del empleo, por lo menos en el largo plazo. Presentándose como principal diferencia que en los países de la OCDE, las PAMT han permanecido como una característica permanente de la política económica y social, mientras la experiencia en América Latina con las PAMT ha sido muy diferente de los países de la OCDE, debido al bajo presupuesto destinado a estos programas, razón que puede explicar de alguna forma la expansión del empleo informal en los países de América Latina. Las personas al no contar con el apoyo institucional y el apoyo al desempleo, ya sea de políticas activas o pasivas, se refugian en la economía informal, aceptando empleos más precarios, y por ende, sus efectos representativos en el desempleo a largo plazo y niveles de productividad. Por ello, se reconoce la importancia de las PAMT a nivel internacional y su actual importancia para acompañar los cambios del mercado laboral provocados por la globalización.

CAPÍTULO IV

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN MEXICO

Introducción

En México, las políticas activas de mercado laboral (PAMT) son intervenciones determinadas y selectivas del gobierno que actúan directa o indirectamente para la provisión de trabajo y el incremento de la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral. Se distinguen porque no ofrecen una ayuda general al ingreso sino que promueven el aumento del empleo o de la productividad en poblaciones objetivas precisas (generalmente aquellos con mayores problemas de empleo (desempleados de larga duración, jóvenes, trabajadores no calificados, discapacitados). las políticas pasivas del mercado de trabajo son inexistentes o de corto alcance. En el país, no existe un seguro de desempleo (SD) de carácter general para la población asalariada. Solamente se cuenta con un seguro ante la cesantía de trabajadores de edad avanzada (60 años o más) para trabajadores del sector formal con un mínimo de aportaciones.

El presente apartado analiza primeramente los programas que conforma la mayor parte de PAMT, así como la institución que los implementa, el Sistema Nacional de Empleo (SNE), posteriormente, se presenta un análisis de las evaluaciones de estos programas y sus resultados más relevantes, y por último, las conclusiones.

4.1 instituciones encargadas de los programas de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en México

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) tiene encomendada, entre otras, la función de proporcionar oportunidades de colocación a las personas que carecen de empleo. Para cumplir con estas atribuciones, la STPS creó la

Coordinación General de Empleo (CGE), cuyas funciones sustantivas quedaron establecidas a partir de las reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1978, particularmente con el establecimiento del Servicio Nacional de Empleo (SNE) a cargo de esta Unidad Administrativa.

El SNE en México es un servicio público de empleo (SPE) que tiene como objetivos principales facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a quienes buscan empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir las vacantes disponibles.

El SNE busca facilitar la vinculación de la población desempleada y subempleada con los puestos de trabajo vacantes ofertados por las empresas y desarrolla acciones de capacitación para el trabajo. Sus acciones no solamente se concentran en la atención directa a los solicitantes de empleo en las más de cien oficinas que se ubican en los 31 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, sino que también promueve acciones como la organización de ferias de empleo y los talleres para buscadores de empleo.

El SNE opera de manera descentralizada: el Gobierno Federal norma las acciones y transfiere recursos a los gobiernos estatales, quienes - además de operar el SNE en la entidad federativa - aportan recursos adicionales para las instalaciones, pago de la nómina y otros gastos.

El SNE es un servicio sin obligación legal de uso para ninguna de las partes interesadas (empleados, empleadores), atento a ello, se realizan campañas de difusión a la población en general. Esto hace que el SNE dependa en gran medida de su auto promoción para el éxito en alcanzar sus cometidos, es por lo tanto también una debilidad.

El SNE por el lado de la oferta, se orienta a buscadores de empleo, tanto de primera ocasión, como a personal desocupado con experiencia laboral, así como a personas que han estado alejadas del mercado de trabajo y desean reincorporarse a la actividad productiva. Por el lado de la demanda, capta las

vacantes registradas por empresas del sector formal en las distintas localidades, generalmente en puestos de calificación media o baja.

El SNE es regulado y supervisado por la autoridad federal y opera a través de una red de 139 oficinas de colocación, los llamados Servicios Estatales de Empleo (SEE). Cada SEE cuenta con un Comité Ejecutivo, integrado por representantes de las empresas y de las organizaciones de trabajadores y su función principal consiste en definir las áreas de capacitación que se sugiere sean atendidas de manera prioritaria, en función de las necesidades específicas de la planta productiva de cada región o localidad.

La STPS transfiere a los gobiernos estatales recursos para el desarrollo de los programas que ofrece el SNE y los gobiernos estatales contribuyen a los gastos de administración de las oficinas.

Tabla 4.1
RECURSOS PARA EL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (Pesos)

2002	931 673 937
2003	794 710 669
2004	701 455 000
2005	1 027 826 023
2006	721 158 140

Fuente: DOF, 5/09/2003; 27/04/2006

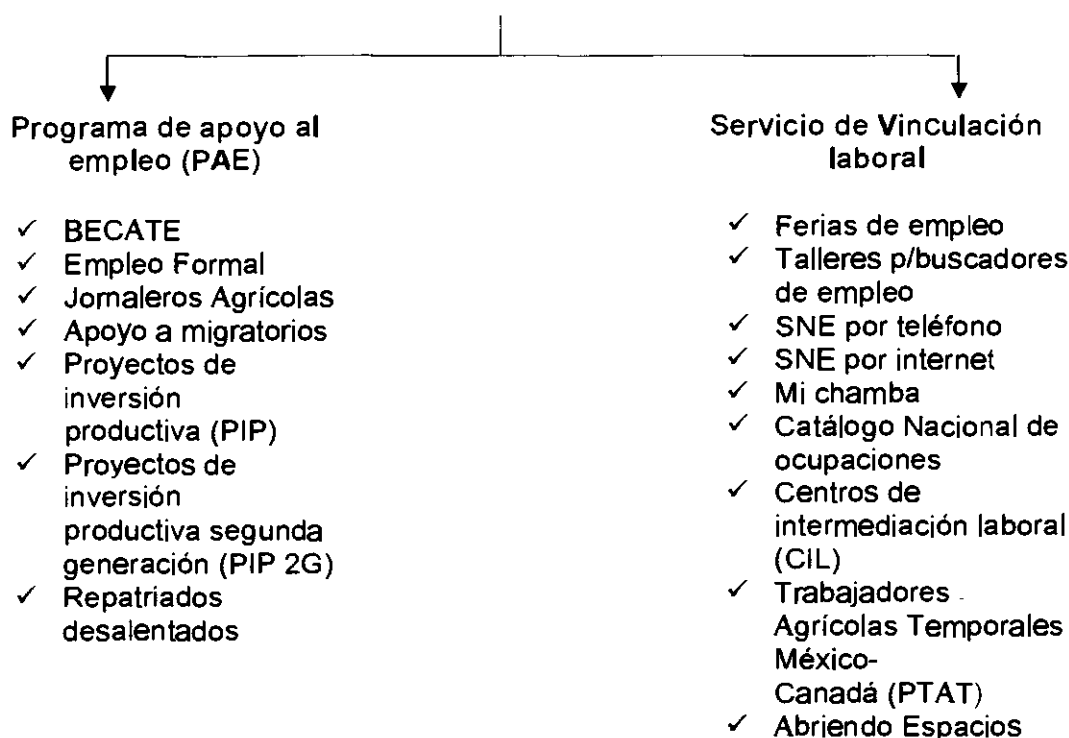
El presupuesto se asigna a cada estado en función de sus necesidades específicas de colocación, que se determinan, entre otros factores, con base en la situación y dinamismo demográfico de las entidades federativas, las condiciones de los mercados regionales de trabajo y la eficiencia mostrada por el Servicio Estatal de Empleo en su operación (Norma Samaniego:2002)

Las principales acciones de capacitación y vinculación laboral desarrolladas se han llevado a cabo con la participación del gobierno federal, los gobiernos

estatales y el sector privado, a través de programas financiados parcialmente con créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las PAMT se implementan en México a través de programas institucionales: el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y los servicios de vinculación laboral. El primero opera por medio de siete estrategias, y los servicios de vinculación lo hacen mediante nueve esquemas diferentes, que describiremos más adelante. El siguiente esquema los muestra claramente.

PROGRAMAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO



4.2 Servicios de vinculación laboral

Los servicios de vinculación, que son intermediarios laborales, se han sumado a la función de vincular oferta y demanda de trabajo, y contribuir a reducir el tiempo y el costo de la búsqueda de empleo y de contratación. Los programas en México

que realiza actualmente la STPS en la vinculación o intermediación laboral son: 1) las ferias de empleo; 2) talleres para buscadores de empleo; 3) Servicio Nacional de Empleo por teléfono (antes Chambatel); 4) Servicio Nacional de Empleo por Internet (antes Chambanet); 5) Mi chamba; 6) Catálogo Nacional de Ocupaciones; 7) Centros de intermediación laboral (CIL); 8) PTGAT (Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá; 9) Abriendo espacios.

1. Las ferias de empleo: La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE), organiza en todo el país ferias de empleo con el objeto de ofrecer a los buscadores de trabajo (desempleados y subempleados), la oportunidad de conocer el mercado de trabajo local y entrar en contacto directo, y al mismo tiempo, con varios oferentes de empleo como estrategia para facilitar su incorporación laboral en condiciones que satisfagan sus necesidades y las de las empresas. En las ferias de empleo, se encuentran en un mismo espacio físico, empresas de diferentes sectores y tamaños (comercio, servicios, pequeñas, medianas, etc.), que ofertan sus vacantes y llevan a cabo procesos de reclutamiento y selección de personal, así como buscadores de empleo con diferentes características y calificaciones. Este encuentro directo entre empleadores y desempleados, responde principalmente a las necesidades manifiestas de personal de las empresas.

Las ferias de empleo han demostrado ser un mecanismo directo y ágil para atender las necesidades de recursos humanos de las empresas y de empleo de los buscadores de trabajo, y forman parte de una estrategia de vinculación masiva del SNE. Con su participación en estos eventos, empleadores y desempleados disminuyen significativamente el tiempo y el costo invertidos en los procesos de reclutamiento y selección de personal, por una parte y de búsqueda de empleo, por otra.

2. Talleres para buscadores de empleo: Consisten en sesiones grupales a las que asisten principalmente personas que presentan dificultades para conseguir trabajo. El objetivo de los talleres es brindar a los participantes información y promover la

reflexión que permita mejorar sus oportunidades de encontrar un empleo acorde con su perfil laboral y expectativas. Los talleres son conducidos en sesiones de 1 a 3 horas por un orientador ocupacional, quien guía y enriquece el intercambio de información entre los participantes. Se imparten en la red de oficinas del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y en algunos otros espacios de los sectores educativo, empresarial y social. En los talleres se abordan temáticas referidas a las fuentes de información de vacantes, el llenado de la solicitud de empleo y la integración del *currículum vitae*, el proceso de la entrevista de empleo, los instrumentos de evaluación del aspirante y la toma de decisiones. Además, se formulan recomendaciones para adquirir y desarrollar las habilidades, conservar el empleo y lograr una superación ocupacional constante.

3. Servicio Nacional de Empleo por Teléfono (antes Chambatel): Es un servicio gratuito de información vía telefónica sobre oportunidades de empleo. Se trata de una modalidad de servicio de vinculación laboral que ofrece la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Servicio Nacional de Empleo (SNE)¹¹ a la ciudadanía. De esta forma, el Nacional de Empleo por Teléfono facilita la vinculación de personas que buscan empleo con las ofertas de trabajo que se generan en el sector productivo. Este servicio único en el país, se ofrece a las personas a través del número telefónico 01-800-111-6000, desde cualquier parte de la República. Los servicios de vinculación que ofrece el Servicio Nacional de Empleo por teléfono son de acceso abierto para buscadores de empleo, así como empleadores directos oferentes de plazas vacantes en empleos útiles a la sociedad y con un salario digno. Al llamar al Servicio Nacional de Empleo por teléfono el buscador de empleo las personas obtienen rápidamente, en un plazo menor a 7 minutos, la información necesaria para entrar en contacto con las opciones de empleo que empaten con su perfil laboral. A su vez, las empresas reportan sus vacantes al Servicio Nacional de Empleo por teléfono para ser integradas en la base de datos del sistema, a fin de que les sean enviados

¹¹ Las oficinas del Servicios Nacional de Empleo son las encargadas de la operación de los Programas en cada Entidad Federativa y dependen de los Gobiernos de los Estados. En el Distrito Federal se denominan Servicios Delegacionales del Servicio de Empleo y dependen del Gobierno del Distrito Federal.

candidatos acordes con el perfil laboral requerido. Ahorrando de esta manera las empresas en forma significativa tiempos y costos de reclutamiento.

4. Servicio Nacional de Empleo por Internet (antes Chamanet): Es un sistema de vinculación laboral por Internet que proporciona a personas y empresas servicios de búsqueda, consulta, selección y contacto con oportunidades de empleo y recursos humanos, respectivamente. Los servicios que proporciona el Servicio Nacional de Empleo por Internet son gratuitos. Por medio del Servicio Nacional de Empleo por Internet los buscadores de empleo pueden registrar su *currículum*, así como consultar y postularse a las vacantes de trabajo que sean de su interés; por su parte, las empresas pueden dar de alta y publicar en forma directa sus vacantes de empleo así como seleccionar y contactar a los candidatos de su interés para cubrirlas.

El Servicio Nacional de Empleo por Internet cuenta con dos módulos centrales para ofrecer sus servicios a empresas y buscadores de empleo. En ambos módulos se encuentran las opciones para efectuar los procesos de registro, búsqueda de información y la administración de carpetas personalizadas. Además, el Servicio Nacional de Empleo por Internet cuenta acceso al periódico Mi Chamba en formato PDF para su consulta y descarga gratuita así como acceso vía *chat* al Centro de Contacto Servicio Nacional de Empleo por Internet.

Una de las características distintivas del Servicio Nacional de Empleo por Internet es que además de captar vacantes y *currícula* de nivel directivo y profesional, como el común de las bolsas de trabajo electrónicas en Internet, promueve el acceso de perfiles ocupacionales de los niveles de operario y técnico, los cuales regularmente quedan excluidos de estos medios debido a que los solicitantes de empleo generalmente carecen de los recursos electrónicos para registrarse.

5. Mi chamba (publicación quincenal la cual ofrece información sobre oportunidades de trabajo, con un enfoque regional). Es una publicación gratuita que ofrece información detallada y vigente sobre oportunidades de trabajo con el propósito de apoyar en la búsqueda de empleo. Se puede obtener información

periódica que permite establecer contacto con las empresas que ofrecen empleos, conforme al perfil laboral, ayudando a reducir menos tiempo y dinero para conseguir trabajo.

El periódico proporciona el nombre de puestos vacantes, la zona donde se encuentran y los requisitos de edad, experiencia laboral, sexo y nivel de escolaridad que pide cada empresa, asimismo, aparece el nombre y teléfono de la persona con la que podrá solicitar una cita con la empresa de su elección para ser entrevistado.

Mi Chamba se publica quincenalmente en casi todo el país, en tirajes que van de 700 hasta 75,000 ejemplares conteniendo en promedio, información de hasta 5,000 plazas vacantes, las cuales se presentan clasificadas a partir del nivel de escolaridad requerido por las empresas, para que pueda ubicar en forma rápida y fácil las vacantes de su interés, mismas que van desde los puestos menos calificados donde se ofertan puestos para obreros en general, hasta labores que requieren estudios de nivel técnico y/o profesional.

6. Catálogo Nacional de Ocupaciones: El Catálogo Nacional de Ocupaciones (cno) describe la actividad que realizan las personas en sus centros de trabajo. Esa información la difunde para facilitar la toma de decisiones vocacionales, los procesos de búsqueda de trabajo y el mejoramiento del desempeño laboral.

El cno entrevista a informantes calificados y consulta diversas fuentes de información documental para integrar perfiles ocupacionales que dan a conocer información de carácter cualitativo de ocupaciones presentes en el aparato productivo mexicano.

Los Servicios de información ocupacional son el principal medio de difusión de la información del cno. Forman parte de ellos los:

- a) Dípticos con información de los perfiles ocupacionales con mayor demanda en el mercado de trabajo que atiende el Servicio Nacional de Empleo.
- b) Banco de datos del CNO, integrado por más de 500 grupos ocupacionales.
- c) Sistema de Información Si-Vin, el cual da a conocer información del mundo del trabajo a jóvenes que se encuentran en el proceso de elección vocacional.
- d) Sistema de Información HabiliTest, el cual da a conocer información relevante sobre las características de las habilidades básicas y las ocupaciones en que ellas se aplican.

El CNO apoya la operación del Servicio Nacional de Empleo (SNE) mediante la difusión de información ocupacional para apoyar la labor de los Consejeros de Empleo y los Orientadores Ocupacionales, e incrementar el bagaje informativo de los buscadores de empleo.

7. Centros de intermediación laboral (CIL): Los CIL son un servicio de apoyo a la vinculación laboral de los solicitantes de empleo, a través módulos de atención ubicados en las oficinas del Servicio Nacional de Empleo (SNE). Estos módulos están equipados con computadoras con acceso a Internet y correo electrónico, impresoras, fotocopadoras, fax y teléfono, para el apoyo integral de los procesos de vinculación laboral con un enfoque de autoayuda, donde los propios buscadores de empleo realizan directamente sus acciones de búsqueda.

Los CIL ofrecen los siguientes servicios:

- a) Acceso a Chambanet
- b) Consulta de otras bolsas electrónicas de trabajo locales.
- c) Correo electrónico (a partir de Chambanet)

- d) Comunicación telefónica o vía fax con las empresas que ofrezcan vacantes de su interés
- e) Servicios de impresión y fotocopiado (*curriculum*, cartas de presentación, etc.).

8. PTAT. (Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá): Es una alternativa de ocupación para trabajadores agrícolas mexicanos que se encuentren en periodos de desempleo. Este programa es totalmente gratuito y está abierto tanto para hombres como para mujeres; recluta y selecciona a jornaleros agrícolas o campesinos que cuenten con amplia experiencia laboral en actividades del campo y que no busquen radicar en ese país y los envía a trabajar en granjas canadienses, con contratos temporales.

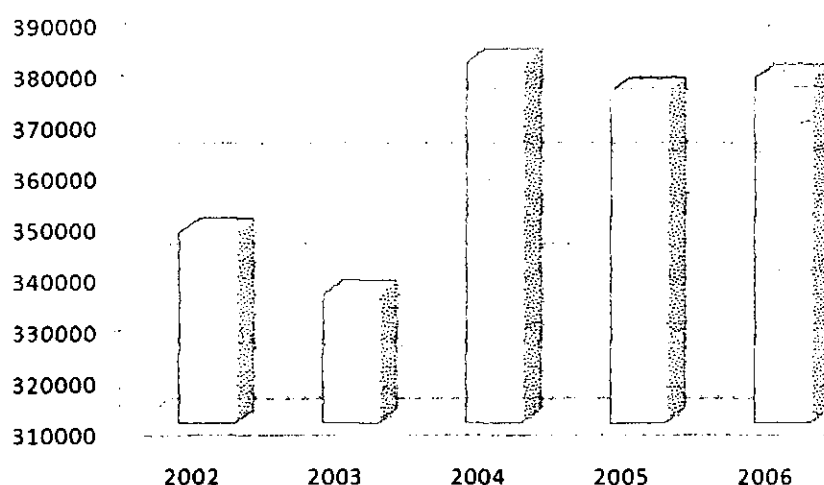
Los requisitos de participación son los siguientes: 1) ser de nacionalidad mexicana; 2) ser jornalero(a) agrícola, campesino (a) o peón(a) de campo y tener experiencia laboral en dichas ocupaciones; 3) conocer el proceso para la siembra y cosecha de los siguientes cultivos: cereales, vegetales, flores, frutas (particularmente la fresa) y el tabaco, así como tener experiencia laboral en invernaderos o viveros; 4) preferentemente tener entre 22 y 45 años de edad; 5) ser casado preferentemente o vivir en unión libre; 6) contar con estudios mínimos de tercero de primaria y máximo primero de preparatoria; 7) preferentemente radicar en zona rural; y finalmente 8) realizar el trámite para "solicitud de apoyo a la capacitación y búsqueda de empleo a desempleados o subempleados", para lo cual el solicitante deberá llenar el formato denominado "registro personal " y firmarlo bajo protesta de decir verdad, anexando copia de una identificación oficial del interesado y de su beneficiario, acta de matrimonio, constancia de concubinato si vive en unión libre y acta de nacimiento del interesado y de sus dependientes económicos.

9. Abriendo espacios: (busca apoyar a las personas con capacidades diferenciadas y a los adultos mayores). Es un servicio de vinculación laboral cuyo objetivo es reducir las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad y

los adultos mayores para competir en el mercado laboral. Abriendo Espacios coordina los esfuerzos de instituciones públicas y privadas para promover la capacitación y contratación de estos grupos de población, con el propósito no sólo de lograr su inserción a la actividad productiva, sino también de apoyar su desarrollo y proyección laboral, así como el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales.

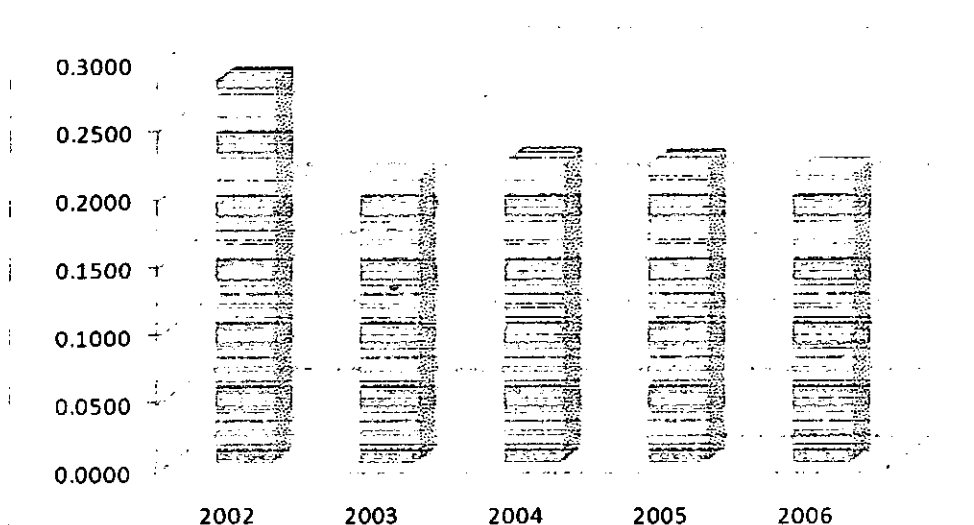
Mediante estas acciones, las personas con discapacidad y los adultos mayores que busquen empleo, pueden acudir a las agencias de Integración Laboral del Sistema DIF (en el Distrito Federal), los Sistemas DIF Estatales, organizaciones no gubernamentales y a las bolsas de trabajo del Servicio Nacional de Empleo, en donde se le brinda información sobre las vacantes de empleo que se ajusten su perfil laboral.

Gráfica 4.1
Personas colocadas por el Servicio de Vinculación Laboral



Fuente: Estadísticas de la STPS.

Gráfica 4.2
EFICIENCIA DE VINCULACIÓN LABORAL
(COLOCADOS/ATENDIDOS)



Fuente: Estadísticas de la STPS.

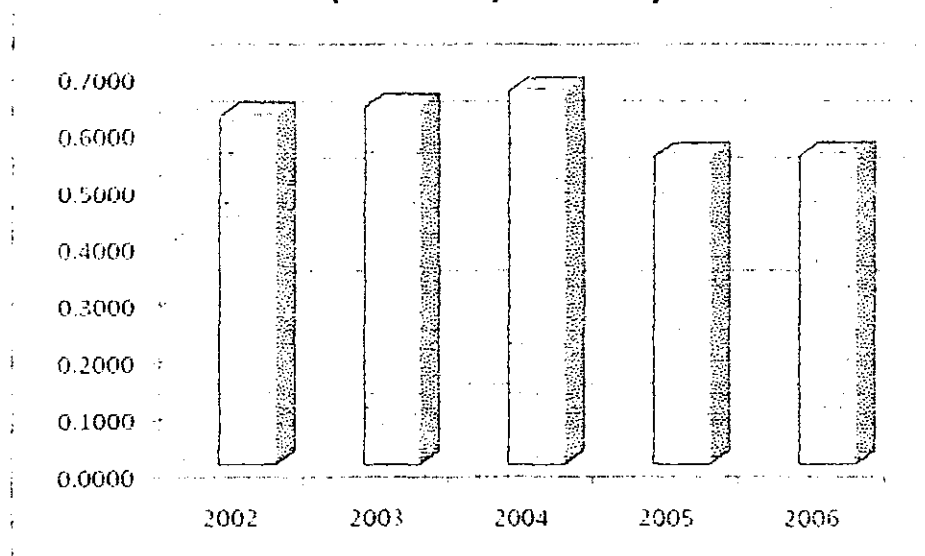
El servicio de vinculación laboral conformado por las estrategias mencionadas anteriormente, colocó a nivel nacional 390 mil personas en el 2006, sin embargo, el índice de colocación nos indica que la proporción de personas colocadas con respecto a las atendidas va disminuyendo en el periodo 2002-2006.

4.3 Programa de Apoyo al Empleo

Asimismo, la STPS está a cargo del **Programa de Apoyo al Empleo (PAE)**, financiado parcialmente con recursos del BID, bajo responsabilidad de la CGE, el cual tiene como objetivo principal incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral.

Para alcanzar sus objetivos y lograr un mayor impacto en términos de empleo, el PAE se conforma por siete estrategias: Programa Bécate (antes Sistema de Capacitación para el Trabajo -Sicat-); Proyectos de Inversión Productiva; Empleo Formal (antes Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo -SAEBE); Jornaleros Agrícolas (antes Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna -SAEMLI-); Migratorios (antes Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior -SAEMLE-); Repatriados Desalentados y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.

Gráfica 4.3
EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO
(COLOCADOS/ATENDIDOS)



Fuente: Estadísticas de la STPS

Para fortalecer las acciones que se llevan a cabo en el marco del PAE, la STPS diseñó el esquema de distribución de recursos denominado "Estímulo a la aportación estatal", con el propósito de incrementar la asignación presupuestal mediante un esquema en el que por cada peso que los gobiernos estatales asignen a la ejecución del programa, la federación asignará una cantidad equivalente al doble de su aportación. Los gobiernos federal y estatal deben suscribir un convenio de coordinación en el cual se establecerán los montos específicos de las aportaciones de ambos órdenes de gobierno. Una vez que se

conozcan los montos de las aportaciones por parte de las entidades federativas, se determinará la cantidad que deberá asignar la Federación, de acuerdo con las características señaladas.

4.3.1 Programa Bécate (Antes Probecat y Sicat)

Bécate forma parte del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), definido como un instrumento de política activa de empleo que retoma estrategias orientadas a atender con mayor precisión a la población objetivo y ofrecerle un apoyo más pertinente. Su objetivo es incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación laboral a corto plazo (de 1 a 6 meses, de acuerdo con el esquema y el programa de capacitación) para que obtenga la calificación que le posibilite obtener la certificación requerida por el aparato productivo, para facilitar su acceso al empleo, cuando sea el caso. Este objetivo incluye apoyar a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requiere fortalecer sus habilidades y conocimientos tanto técnicos como administrativos. El Programa Bécate busca lograr este objetivo basándose en seis esquemas de capacitación (capacitación basada en normas de competencia laboral, capacitación orientada en competencia laboral, capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral, capacitación para el autoempleo y capacitación productiva) y una prueba piloto (vales de capacitación).

a. **Capacitación basada en normas de competencia laboral:** este proceso que se orienta a apoyar la capacitación para generar y elevar la calificación laboral y obtener la certificación de personas desempleadas o subempleadas, aprovechando la infraestructura productiva de las empresas. Este esquema promueve la incorporación de los beneficiarios a las empresas durante el periodo de capacitación y su ulterior permanencia, obligando al empresario a contratarlos al finalizar la capacitación.

b. Capacitación orientada en competencia laboral: Este proceso se orienta a apoyar la capacitación para generar y elevar la calificación laboral con base en los estándares de calidad de las empresas, para conseguir el reconocimiento o la certificación de desempleados o subempleados, aprovechando la infraestructura productiva de aquéllas. El Servicio Nacional de Empleo concertará la contratación de al menos 80% de los egresados mediante un convenio con las empresas,

c. Capacitación mixta: Este proceso se orienta a apoyar la capacitación de personas desempleadas y subempleadas para satisfacer los requisitos específicos de personal del sector empresarial aprovechando la infraestructura productiva de las empresas. Este esquema promueve la incorporación de los beneficiarios a las empresas durante el periodo de capacitación, y su ulterior permanencia, obligando al empresario a contratarlos al finalizar la capacitación.

d. Capacitación en la práctica laboral: Este esquema se orienta a apoyar y promover la capacitación en el lugar de trabajo para generar experiencia laboral en desempleados o subempleados mediante su ocupación productiva. Para su operación se cuenta con la figura del Instructor Monitor (IM), quien se encarga de concertar acciones de capacitación con empresas y vincular con éstas a los beneficiarios; apoyar en las acciones de reclutamiento; asesorar a los beneficiarios; promover su colocación, y supervisar y llevar el control del proceso de capacitación.

e. Capacitación para el autoempleo: Este esquema se dirige a apoyar a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar actividades productivas por cuenta propia, pero requieren fortalecer sus habilidades y conocimientos tanto técnicos como administrativos. Los cursos son eminentemente prácticos y se imparten en planteles educativos o instalaciones que reúnan las condiciones necesarias para desarrollar los cursos de capacitación

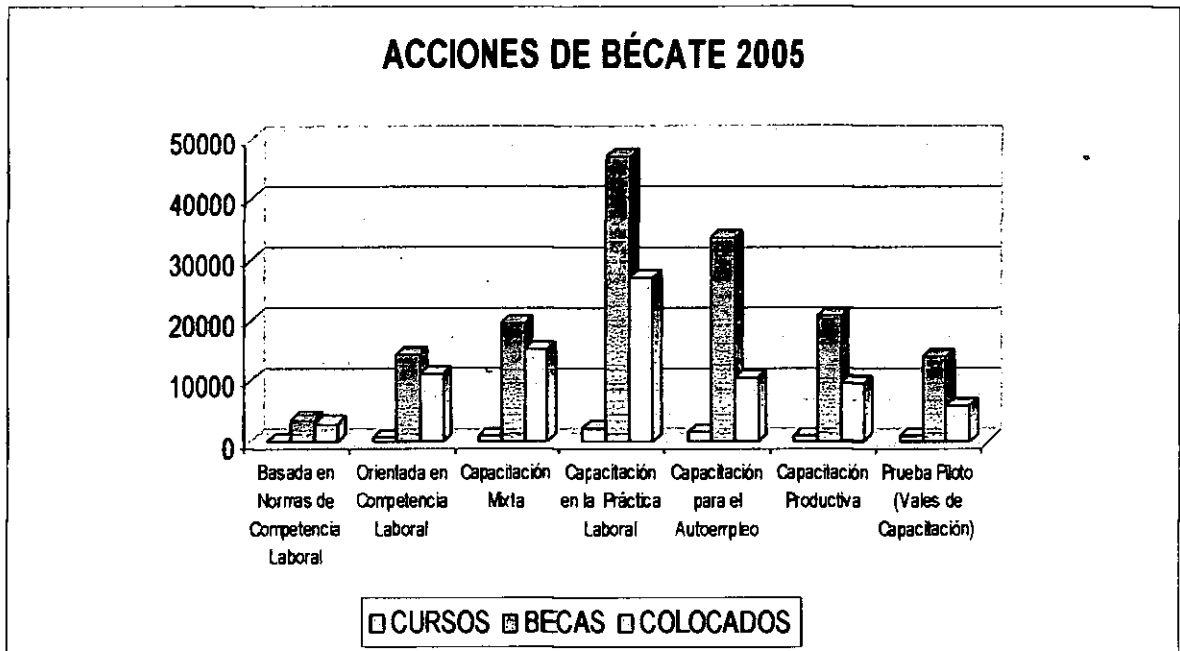
f. **Capacitación productiva:** Este esquema está dirigido a apoyar a desempleados o subempleados cuyo perfil e interés se orientan a iniciar o fortalecer una actividad productiva por cuenta propia, ligada a un proyecto productivo identificado, integrado y sustentado, con independencia de la fuente de financiamiento, que requieren adquirir o incrementar sus habilidades y conocimientos tanto técnicos como administrativos. Los cursos son preferentemente prácticos; los imparten instructores debidamente calificados, y se realizan en donde el proceso de capacitación lo requiera.

4.2.2 Prueba piloto Vales de Capacitación: Este esquema está a prueba y se dirige a apoyar a desempleados o subempleados de 18 años en adelante que requieran reconvertir, fortalecer o complementar sus conocimientos y aptitudes laborales. El beneficiario recibe un vale por los servicios de capacitación (inscripción, colegiaturas, materiales, hasta por un máximo de seis meses) en los centros de capacitación (todos, instituciones privadas) registrados en el padrón único de instituciones oferentes del SNE, que hayan sido seleccionados para participar en esta prueba; dicho vale es aplicable para cursos regulares impartidos por dichas instituciones.

El Programa Bécate cubre el monto del vale cuyo valor se ubica entre uno y uno y medio salarios mínimos mensuales de la zona geográfica correspondiente, dependiendo de la especialidad y el nivel de escolaridad establecido por el Programa de Capacitación.

Este programa cubre, asimismo, una beca de entre uno y dos salarios mínimos y ayuda del transporte conforme a lo establecido en el Manual de Procedimientos del PAE. La duración de los cursos implicados en esta prueba se determina por el programa de capacitación específico y el nivel de escolaridad requerido, según lo establezca el centro capacitador participante.

Gráfica 4.4



4.3.3 Empleo formal (antes SAEBE): Este programa está orientado a la población desempleada del sector formal de cualquiera de los municipios de las entidades federativas y del D.F. Los beneficiarios reciben un apoyo económico anual único por un monto de \$1,900.00 pesos.

La población objetivo del SAEBE es económicamente activa, que fue desplazada o que se desempeñó en el sector formal y se encuentra en situación de desempleo abierto. Los aspirantes deben solicitar personalmente su incorporación al Sistema en las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y cumplir los siguientes requisitos:

- Ser desempleado y buscador activo de empleo
- Tener de 18 años de edad en adelante
- Haber cotizado por lo menos durante tres meses al seguro social (incluye al IMSS y al ISSSTE).

- Comprobar su situación con la constancia de baja, la carta de rescisión o terminación de relaciones laborales, el acta de la junta de conciliación y arbitraje, o los comprobantes de INFONAVIT y FONACOT.
- Presentar, además, las actas de nacimiento de sus dependientes económicos, la baja magnética del IMSS o, en su caso, documentos emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

4.3.4 Jornaleros agrícolas (antes SAEMLI): Este esquema de ayuda económica se dirige a jornaleros agrícolas que buscan empleo debido a que en su localidad de origen no tienen la oportunidad de ubicarse en una actividad productiva remunerada, y deben trasladarse a otras localidades y/o entidades en las que se demande fuerza de trabajo en el sector agrícola.

El apoyo está orientado a cinco entidades federativas que se caracterizan por expulsar jornaleros agrícolas (Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz) y a las zonas receptoras de estos grupos: Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Sinaloa.

El monto de traslado es por un máximo de \$ 2,000 y al pago por capacitación es de un mes del salario mínimo correspondiente a la zona.

Los beneficiarios reciben apoyo económico para el traslado de su lugar de origen hacia las zonas receptoras, y para su regreso. La cantidad es determinada por la DGE. De igual manera, con el propósito de incrementar la empleabilidad de este grupo, reciben capacitación durante un mes, tanto en su lugar de origen como en el lugar donde serán empleados, previa justificación del empleador y visto bueno del SEE. La STPS otorga ayuda económica equivalente al salario mínimo de la zona económica correspondiente, al término de la capacitación y cubre el pago de material e instructor únicamente en la zona expulsora. Los montos específicos del apoyo son: Capacitación Equivalente a 1 Salario Mínimo de la zona económica respectiva. Materiales e instructores (incluye material didáctico por grupo

capacitado y honorarios del instructor). Ayuda en especie. Traslado en la zona expulsora Hasta \$1,200. Traslado en la zona receptora, para cualquier imprevisto que pudiera surgir a su regreso hasta \$600.

Para acceder al apoyo que otorga este sistema de acciones de capacitación y ayuda económica y facilitar la movilidad hacia las localidades en que se demanda fuerza de trabajo, los buscadores de empleo deben demostrar ante los Servicios Estatales de Empleo (SEE): ser jornalero agrícola y tener dependientes económicos, lo que se acredita con base en la información que proporciona el interesado en la entrevista con el consejero de empleo y los datos asentados en el registro único. En cuanto al número de dependientes económicos, éstos se acreditan con sus actas de nacimiento o con una constancia emitida por una autoridad competente en el municipio expulsor.

4.3.5 Migratorios (antes SAEMLE): Desarrolla y establece mecanismos que permitan apoyar la movilidad laboral de la población participante en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá, mediante ayudas económicas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de trabajo e ingreso de este grupo de la población. Se debe tener entre 22 y 45 años de edad. Y contar con estudios mínimos de tercero de primaria y máximo de primero de preparatoria.

De acuerdo con las líneas estratégicas establecidas en el Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior, las ayudas estarán orientadas a beneficiar a los trabajadores de toda la república que por primera vez participan en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá (PTAMTMC) dentro del cual participa la STPs.

Este esquema de ayuda económica se dirige particularmente a campesinos o jornaleros agrícolas participantes por primera vez en el mencionado Programa y que han realizado todos los trámites previos a su salida a Canadá.

Los beneficiarios del Programa recibirán apoyo económico con el fin de facilitar a este grupo de la población su movilidad hacia mejores oportunidades de empleo. De igual manera, recibirán apoyo económico para cubrir parte de sus gastos de alimentación y hospedaje derivados de los trámites que deben realizar en la DGE, para su salida a Canadá. En tal sentido, la STPS les otorgará un apoyo económico por única vez hasta por \$3,000.

Para ser beneficiario de los apoyos, el candidato debe estar registrado en el Sistema de Información de Migrantes al Canadá (SIMICA) el cual fue diseñado y desarrollado por la STPS para administrar este programa, así como haber realizado todos los trámites que se especifican en el Manual de Procedimientos del PAE previos a su salida a Canadá durante la temporada 2003.

Una vez que los empleadores canadienses envían sus requerimientos de trabajadores a los consulados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los responsables del Programa en dichos consulados remiten la misma información a la Dirección General de Empleo (DGE) de la STPS, la cual se encarga de capturar la información de dichos pedidos en el SIMICA.

Por su parte, los trabajadores deberán presentarse en las oficinas de la DGE para realizar los trámites de salida correspondientes. La DGE verificará las fechas de salida de los trabajadores que se han presentado a realizar todos sus trámites e iniciará la documentación de todos ellos hasta asignarles la fecha de salida correspondiente. Con base en la relación de trabajadores próximos a salir a laborar a Canadá, la DGE asignará los recursos para su traslado a aquel país.

4.3.6 Repatriados desalentados (REDES): Este programa proporciona apoyo económico durante un mes a las personas repatriadas desalentadas para que dispongan de recursos para su movilidad laboral y consumo básico de su familia;

así como incorporar a esta parte de la población a cursos de capacitación que faciliten su incorporación a una actividad productiva.

La población objetivo de la Estrategia de REDES se constituye con todos los individuos mexicanos que sean repatriados de los Estados Unidos a las entidades federativas que participan en la prueba piloto; teniendo, estos individuos, la característica de ser desalentados en cuanto concierne al retorno a Estados Unidos. Este mecanismo de apoyo es una prueba piloto que opera en las principales ciudades del país donde se registran los mayores índices de repatriación. Su objetivo principal es proporcionar apoyo económico durante un mes a las personas repatriadas desalentadas con el propósito de que dispongan de los recursos necesarios a partir de la fecha de repatriación; así como los beneficios que se brindan en el marco del Programa Bécate (Beca entre uno y tres meses, ayuda de transporte, seguro de accidentes y servicio médico de primer nivel). Todo ello con el interés de desestimular el interés en regresar a los Estados Unidos.

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 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 un total de 494,277 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) en el sentido de desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias; capacitar y organizar a la población rural y urbana marginada para promover su integración al desarrollo productivo del país, el Servicio Nacional de Empleo, en coordinación con los Estados que

participen en esta prueba piloto, apoyará a las personas repatriadas, que tengan interés en capacitarse, con recursos que les permitan sobrevivir dignamente durante un mes a partir de la fecha de repatriación para luego ser incorporados a un proceso de capacitación del Programa Bécate, con duración de uno a tres meses, principalmente en una empresa que emplee al menos al 70% de las personas que concluyan los cursos. Es decir, esta prueba piloto considera el apoyo económico para que los repatriados cubran sus necesidades básicas durante el periodo de espera, y adicionalmente contempla los beneficios que se otorgan durante el periodo de capacitación en alguna de las empresas previamente contactadas.

El monto del apoyo contemplado es de aproximadamente \$2,000.00, Este apoyo se entrega en dos pagos a razón de 50% cada uno. El primer pago, se efectúa en los primeros días después de la repatriación y el segundo en un periodo que oscila de dos a tres semanas después del primer pago. Además de estos beneficios, la población repatriada recibirá los apoyos inherentes al proceso de capacitación del Programa Bécate que consiste en el pago de la beca durante el periodo de capacitación (de uno a tres meses), apoyo para transporte, seguro de accidentes y servicio médico de primer nivel.

El periodo de apoyo comprende un primer mes que inicia en la fecha en la cual las personas sean trasladadas a nuestro país en calidad de repatriados y uno a tres meses adicionales para el proceso de capacitación.

4.3.7 Proyectos de inversión productiva: Dentro del marco del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), la STPS puso en marcha en el año 2002 la modalidad de Proyectos de Inversión Productiva (PIP) cuyo objetivo general es propiciar las condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables, con posibilidades de crecimiento integral; buscando en el mediano y largo plazo encadenamientos productivos, apoyados con recursos presupuestales, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.

El proyecto involucró recursos presupuestales, capacitación, asesoría permanente en temas técnicos, administrativos y de gestión, así como la participación de otras instancias que generen propuestas de desarrollo microrregional, evalúen impactos, integren recursos humanos y materiales para dar forma y coherencia a los esfuerzos de productores y emprendedores de las diversas regiones y microrregiones del país.

En el año 2002 la modalidad de PIP se inició como prueba piloto mediante el otorgamiento de 1,434 apoyos. Para 2003 se dio apoyo a 1,718 proyectos productivos. Es decir que en el bienio 2002-2003 se apoyaron en total 3,152 PIP y para 2004 se espera atender a otros 1,560. Si bien los giros de negocio que se han apoyado desde el inicio de PIP son de una gran variedad, destacan en particular los referentes a talleres de costura, carpintería, alimentos (restaurantes), panificadora, servicios de belleza (salones de belleza), pesca, herrería, carnicería, taller automotriz, pastelería y servicios de fotocopiado. En conjunto este grupo de giros representó 70% tanto en 2002 como en 2003.

Uno de los objetivos que se persiguen con las políticas activas de mercado de trabajo, como es el caso de los proyectos de inversión productiva, es que sean anticíclicas, es decir que ante reducciones en la actividad económica este tipo de intervenciones buscan atenuar los impactos negativos en el empleo y en el ingreso de la población. Si bien, en términos de la variación promedio anual, se observa una leve recuperación del crecimiento del PIB a partir del tercer trimestre de 2002 (0.3%) y hasta el primer trimestre de 2004 (3.7%) su impacto en el desempleo abierto no ha sido el esperado y además conlleva cierto rezago pues la tasa de desempleo abierto pasó de 3.0 a 3.92% en los trimestres señalados líneas arriba. Esto quiere decir que mientras la producción aumenta el empleo disminuye, lo cual hace necesario buscar nuevos mecanismos de apoyo a las intervenciones enmarcadas en el PAE, en particular a los proyectos de inversión productiva. Del total de PIP apoyados desde 2002 es factible que, dada la incipiente recuperación, un grupo importante haya enfrentado problemas de supervivencia por lo que, en el

marco del PAE, se deben identificar dichos proyectos, diseñar nuevos mecanismos de apoyo y orientar recursos ya sea para su reposicionamiento en el mercado o bien para su consolidación.

El programa tiene como objetivo general proporcionar mecanismos de ayuda a los participantes de los proyectos de inversión productiva iniciados en el periodo 2002-2004 con el fin de conocer su situación y dar seguimiento a las necesidades de capacitación y a las perspectivas del negocio a través de una aplicación basada en Internet. Con el otorgamiento del apoyo económico también se busca consolidar los empleos generados durante la primera etapa de los PIP. asimismo el programa busca de manera específica lo siguiente:

- a) Otorgar por única vez un apoyo económico de \$3,500.00 por miembro de un proyecto productivo.
- b) Buscar el acercamiento de nuevas oportunidades comerciales;
- c) Proveer capacitación a través de Internet;
- d) Impulsar cadenas productivas intra e intersectoriales;
- e) Promover el aprendizaje de sus pares; y,
- f) Desarrollar y conformar alianzas de estrategia integral de negocios con otros PIP del mismo sector y/o entidad federativa.

4.3.8 Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación (PIP2G): El objetivo de PIP2G es Proporcionar apoyos económicos complementarios para capital de trabajo a los beneficiarios de PIP's; así como posibilitar la integración de una comunidad virtual de microempresarios apoyados por la STPs, con el fin de conocer su situación, dar seguimiento a las necesidades de capacitación de los miembros de PIP, detectar oportunidades de negocios, generar el intercambio de experiencias entre microempresarios a través de una aplicación basada en Internet. Lo anterior, con el fin de consolidar los empleos generados durante la primera etapa de los PIP."

La población objetivo de los Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación (PIP2G) está conformada por todas las personas que participan en los proyectos productivos impulsados por la STPs durante el periodo 2002-2004 en todas las entidades federativas del país, y cuyos problemas de supervivencia (proyecto) no derivan de condiciones imputables a los beneficiarios.

Para efectos de seleccionar los proyectos factibles de apoyar con la estrategia de Segunda Generación y determinar que los problemas de supervivencia no derivan de condiciones imputables a los beneficiarios, los SNE realizarán un diagnóstico sobre las condiciones de operación de los Proyectos de Inversión Productiva apoyados en ejercicios anteriores, el cual deberá de considerar los siguientes aspectos:

- √ Riesgo de cierre y causas.
- √ Requerimientos de capital de trabajo.
- √ Necesidades de expansión.
- √ Generación de nuevos empleos.

Una vez acreditado el cumplimiento de dichos requisitos, el SNE deberá hacer del conocimiento de los beneficiarios en un plazo no mayor de 10 días hábiles, que ha sido aceptada su solicitud de fortalecimiento de proyecto.

El monto del apoyo contemplado por única vez en PIP2G asciende a \$3,500.00 por persona con un máximo de tres personas por PIP: se da a 1 persona 3,500; a 2 se proporciona 7,000 y en caso de ser 3 son 10,500. En función de las necesidades de cada PIP que se hayan detectado en la Red de Colaboración de los Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación, el apoyo económico se podrá destinar a uno de los siguientes rubros: a) materia prima, b) mantenimiento de equipo, c) capital de trabajo (excluyendo nómina y sueldos y salarios). Otro objetivo que se busca es poner a disposición de los proyectos de inversión productiva un centro de negocios *on line*, como la solución basada en Internet, para apoyarlos en su desarrollo y su consolidación, a través del acercamiento de

oportunidades comerciales, la capacitación, la integración de cadenas productivas y la conformación de alianzas estratégicas.

Tabla 4.2
Resultados del Programa de Apoyo al Empleo y el Servicio de Vinculación Laboral 2004-2007

	2002			2003			2004		
	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación
Servicio de vinculación laboral									
Bolsas de Trabajo	660,437	210,539	32	699,412	205,914	29	757,298	226,967	30
Chambatel	198,237	29,584	15	380,342	26,510	7	382,704	27,923	7
Chambanet	50,793	10,764	21	189,240	13,077	7	197,121	16,549	8
Ferias de empleo	305,603	84,777	28	293,890	76,404	26	328,755	92,569	28
Centros de intermediación laboral	145	0	0	6,953	439	6	19,478	1,861	10
Trabajadores migratorios	12,586	10,681	85	14,450	10,595	73	8,445	9,287	110
Abriendo espacios	8,503	1,201	14	15,901	2,548	16	29,978	3,634	12
Total Servicios de Vinculación laboral	1,236,304	347,546	28	1,600,188	335,487	21	1,723,779	380,790	22
Programa de Apoyo al empleo									
Bécate	230,185	166,507	72	214,931	154,888	72	207,239	140,367	68
Empleo Formal	40,485	12,997	32	55,678	22,077	40	0	0	
Movilidad Laboral Interna (antes Jornaleros Agrícolas)	35,106	8,811	25	31,015	12,166	39	38,999	15,202	39
Fomento al Autoempleo (antes Proyectos de Inversión Productiva)							3,394	1,421	42
Fomento al Autoempleo 2G (antes Proyectos de Inversión Productiva 2G)	7,121	4,959	70	6,631	6,631	100	6,299	6,299	100
Redes							0	0	
Total Programa de Apoyo al empleo	312,897	193,274	62	308,255	195,762	64	314,048	206,304	66
TOTAL	1,549,201	540,820	35	1,908,443	531,249	28	2,037,827	587,094	29

Fuente: Estadísticas de la STPS

Continuación Tabla 4.2
Resultados del Programa de Apoyo al Empleo y el Servicio de Vinculación Laboral
2004-2007

	2005			2006			Enero-Junio 2007		
	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación
Servicio de vinculación laboral									
Bolsas de Trabajo	770,286	230,803	30	787,420	238,127	30	429,373	127,909	30
Chambatel	315,454	14,228	5	288,654	11,699	4	139,857	6,033	4
Chambanet	260,984	20,339	8	357,179	28,985	8	231,374	21,227	9
Ferías de empleo	297,828	90,200	30	259,513	76,838	30	150,547	39,313	26
Centros de intermediación laboral	24,934	2,875	12	42,177	5,015	12	21,901	2,242	10
Trabajadores migratorios	10,614	9,363	88	11,283	10,555	94	12,417	9,531	77
Abriendo espacios	32,537	7,332	23	26,267	6,328	24	13,884	2,768	20
Total Servicios de Vinculación laboral	1,712,639	375,140	22	1,772,493	377,747	21	999,353	209,023	21
Programa de Apoyo al empleo									
Bécate	214,185	115,238	54	170,999	97,060	67	62,606	46,474	74
Empleo Formal	118,425	65,018	55	63,062	34,576	66	40,067	21,964	55
Movilidad Laboral Interna (antes Jornaleros Agrícolas)	51,901	21,986	42	67,023	27,770	41	38,045	12,048	32
Fomento al Autoempleo (antes Proyectos de Inversión Productiva)	2,210	2,357	107	1,823	2,313	127	1,725	1,667	97
Fomento al Autoempleo 2G (antes Proyectos de Inversión Productiva 2G)	9,246	9,246	100	7,226	7,226	100	2,983	2,983	100
Redes	2,427	2,427	100	2,051	2,051	100	0	0	
Total PAE	398,538	216,298	54	313,647	171,690	55	146,843	85,734	58
TOTAL	2,111,177	591,438	28	2,086,140	549,437	26	1,146,196	294,757	26

Fuente: Estadísticas de la STPS

4.4 Evaluaciones de las políticas activas del mercado de trabajo en México

Las primeras experiencias de evaluación de las políticas de mercado de trabajo en México datan de fines de los años ochenta, cuando se realizaron las primeras evaluaciones del PROBECAT por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y del Banco Mundial, poco después de que este organismo se involucró en el financiamiento de este programa. Estos ejercicios iniciales contaban con información aún escasa y no hacían uso de metodología contrafactual para la medición de impacto.

Fue hasta 1992 cuando se llevó a cabo la primera evaluación que hizo uso de las llamadas metodologías “científicas” que, a semejanza de los estudios de impacto aplicados en otras disciplinas, comparan el efecto del programa en una muestra de la población beneficiada con el obtenido en una muestra similar de población que no participó en él. Se trató de un estudio realizado por funcionarios del Banco Mundial en el que se utilizó un método cuasi-experimental en que se midió en el tiempo que tardaban los egresados para encontrar un empleo; en la probabilidad de estar ocupado a 3, 6, y 12 meses después de concluido el curso, así como en los ingresos percibidos con posterioridad a la intervención del programa. Se estimó también el costo-beneficio y se concluyó que los efectos eran dispares en los distintos grupos sociodemográficos, particularmente efectivo en el caso de los hombres con experiencia laboral. Aunque se estimaba que el programa era rentable, se sugería incrementar su rentabilidad mediante un enfoque más preciso hacia los grupos con mayor potencial de beneficiarse.

Este primer estudio contrafactual no formaba parte de un plan de evaluación sistematizada; era un caso aislado que pretendía hacer uso de una metodología acorde a las empleadas en programas similares en los países más desarrollados y que empezaban a ser utilizadas en otros países de América Latina. Si bien el estudio dio pie al surgimiento de investigaciones similares y motivó el perfeccionamiento de la información, así como la afinación de la metodología

utilizada en estudios de medición de impacto, también planteó cuestionamientos de fondo por parte de los operadores del programa. El hecho de que la evaluación mostrara que los efectos en ingreso en las mujeres y en su probabilidad de empleo fueran mucho menores que en los hombres, o nulos en algunos grupos de mujeres, no permitía concluir que las mujeres -particularmente las que se habían retirado temporalmente de la actividad económica por razón del matrimonio- deberían ser excluidas de los beneficios, de acuerdo con un criterio absoluto de rentabilidad. Más bien, este resultado ponía de manifiesto la necesidad de encontrar formas más eficaces de prestar atención a este segmento de la población.

Otras seis evaluaciones basadas en métodos cuasi-experimentales para la medición de impacto se hicieron al PROBECAT hasta el año 2001, en las modalidades de capacitación mixta y escolarizada¹². De las siete evaluaciones hechas a las modalidades escolarizada y mixta de capacitación que ofrecía el programa desde su origen, todas utilizaron el método cuasi-experimental de análisis contrafactual para la medición del impacto del programa y cinco de ellas calcularon su costo-beneficio. En todos los casos se empleó el apareamiento estadístico entre las muestras de beneficiarios y de grupos de control, con métodos distintos para eliminar o reducir el sesgo por selectividad, y en cinco de ellas se estimó el impacto en la duración del desempleo, la probabilidad de estar ocupado en diversos momentos durante el año siguiente a la terminación de la capacitación, así como el efecto en los ingresos del beneficiario. Para la estimación del impacto en la reducción de la duración del desempleo se utilizaron modelos de riesgo, entre los que se cuentan el de riesgo proporcional de Cox, los de riesgo exponencial y el de Weibull. Para estimar el impacto en los ingresos se empleó casi siempre el método de Heckman de dos etapas y en un caso el método de Roy. Las diferencias entre los distintos enfoques residen en los

¹² Entre ellos, se encuentra el estudio de Revenga y Riboud (1992) y Wodon y Minowa (1999) funcionarios del Banco Mundial. La evaluación de la STPS (1995). El estudio de Aportela (1999) que consiste en una tesis de doctorado; el trabajo de Calderón y Trejo (2001) que formaron parte de un conjunto de trabajos de evaluación desarrollados con apoyo del BID, bajo la supervisión de James Heckman y Carlos Márquez.

supuestos que formulan para el apareamiento, así como en la mayor o menor afinación en los métodos empleados para reducir el sesgo por selectividad en la muestra.

Para la medición del impacto se han empleado los indicadores siguientes: a) tiempo para encontrar un empleo después de la capacitación; b) probabilidad de tener un empleo en 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación; c) dinámica de re-empleo, que mide la duración en el primer empleo encontrado y tiempo transcurrido para encontrar un segundo empleo, en caso de haber dejado el primero con posterioridad a la capacitación, e d) ingresos mensuales, horas trabajadas y salario medio por hora.

En la evaluación de Calderón y Trejo la principal diferencia es que mide no sólo la duración del desempleo, sino la dinámica de re-empleo y calcula los efectos de la capacitación de manera más desagregada, no sólo por género y otras características observables de los becarios, sino por regiones, modalidades de la capacitación y tipos de instituciones en la capacitación escolarizada.

Los estudios obtienen la información del grupo de tratamiento a partir de una encuesta aplicada a un grupo piloto de ex beneficiarios del PROBECAT. El grupo de control provino en todos los casos de una muestra tomada de un panel de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEu), que permanece en la encuesta durante 5 trimestres, y a la cual es posible dar un seguimiento durante dicho período.

La mayoría de las evaluaciones arrojan efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control. Otros estudios no son tan optimistas: el de Wodon y Minowa (1999) encuentra que el costo-beneficio del programa es negativo y no observa efectos positivos en empleo o salarios. En la mayoría de los estudios efectuados los efectos en la probabilidad de empleo son mayores en mujeres que en hombres. Sin embargo, aquí también se

encuentran discrepancias, ya que el primer estudio del Banco Mundial (1992) concluye que el incremento en la probabilidad de empleo después de la capacitación es mayor en hombres.

Por lo que toca a los efectos en los ingresos, se encuentran conclusiones dispares: el primer estudio (Revenge, Riboud et al, 1992) encuentra que el programa elevó los ingresos en hombres, pero no en mujeres. Esta conclusión se ratifica en el segundo estudio realizado por la STPS en 1995, sin embargo es opuesta a la encontrada en el estudio de Calderón y Trejo (2001) en donde se encuentra que el ingreso se incrementa particularmente en el grupo de mujeres.

Aparicio, A (2006), realiza una evaluación a nivel macroeconómico a través del enfoque keynesiano, cuya principal característica es la rigidez de los salarios para ajustarse hacia arriba o hacia abajo, en contraste con el modelo clásico (neoclásico) que supone la libre movilidad del salario. Obtiene en sus resultados que las PAMT son efectivas para reducir el desempleo utilizando cifras del periodo 1995-2005. Comprueba que la tasa de desempleo abierto se reduce cuando aumentan la cobertura del programa Bécate y los resultados del servicio de Bolsa de Trabajo

Por último, Flores, R (2007) recientemente realizó una evaluación de impacto comparando el éxito y calidad de la inserción laboral de una muestra de desempleados atendidos por la Boltrab, Chambatel y Chambanet (grupo piloto) y entrevistados por medio de la Encuesta sobre los servicios de intermediación laboral del SNE, obtenido por una muestra de desempleados captados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (grupo control). El estudio se circunscribe a la Ciudad de México y su área metropolitana. Los resultados enmarcan las condiciones de discriminación que todavía enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Deduce que los servicios de Boltrab, Chambatel y Chambanet no están ayudando a las mujeres a reducir las barreras de acceso al mercado laboral y no encontró diferencia significativa con respecto a la tasa de colocación

de la población que utiliza otros medios de búsqueda de empleo y los que acuden a los servicios de intermediación laboral.

Sin embargo, ninguno de los estudios revisados hasta el momento ha realizado una evaluación de las PAMT a nivel macroeconómico en México basado en el Modelo de Layard and Nickell, y la Curva de Beveridge; y a la par un análisis más generalizado que estudie las PAMT a nivel internacional y su aplicación específica para México, combinando teoría, metodología y evidencia empírica de las PAMT.

Tabla 4.3 Evaluaciones de los programas de las PAMT en México 1992-2007

Año	Programa Evaluado	Autor	Metodología	Fuentes de Información	Resultados
1992	PROBECAT	Banco Mundial (Revenga, Riboud, Tan)	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental con apareamiento estadístico. Corrección del sesgo por selectividad: Estimación de un modelo PROBIT para determinar la probabilidad de participación en el programa, se utilizaron Modelos de Cox para estimar el impacto en el tiempo para obtener empleo. Evaluación costo-beneficio del programa	Grupo piloto: encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1726 ex becarios de 1990. Grupo de control: muestra final de 560 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 3er trimestre de 1990 al 3er trimestre de 1991.	Se observan impactos efectivos en acortar la duración del desempleo en becarios con experiencia laboral (hombres y mujeres) Mejoró la probabilidad de empleo después de la capacitación (más en hombres) Elevó los ingresos en hombres, pero no en mujeres Rentable de acuerdo con la evaluación costo-beneficio
1995	PROBECAT	STPS	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental con apareamiento estadístico. El apareamiento en hombres se hizo sobre edad y escolaridad. Modelos Probit para determinar las variables en donde hubo mayores diferencias entre los grupos de tratamiento y de control. En una segunda etapa se corrió el modelo de riesgos proporcionales de Cox para estimar los efectos en la duración del desempleo. En el análisis de los ingresos mensuales se usó el método de corrección por selectividad de dos etapas de Heckman	Grupo piloto: encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1914 ex becarios de 1993. Grupo de control: muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1993 al 1er trimestre de 1994.	Reducción del tiempo de búsqueda respecto al grupo de control. En las mujeres se encontraron los efectos más favorables en cuanto a mejoramiento de niveles de empleabilidad. Aumento en los niveles de ingreso y jornadas de trabajo para la mayoría de los grupos sociodemográficos
1998	PROBECAT	CIESA	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental. El apareamiento siguió la metodología utilizada por la STPS en 1995. Evaluación cualitativa. Complementariamente se aplicó un cuestionario a empresas para examinar aspectos cualitativos de la capacitación. Evaluación costo-beneficio.	Grupo piloto: encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1014 ex becarios de 1998. Grupo de control: muestra final de 866 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1997 al 2o trimestre de 1998 Evaluación cualitativa: encuesta a 153 empresas en 10 entidades federativas	Empleabilidad de los becarios significativamente más alta que la del grupo de control Beneficia en particular a mujeres jóvenes no casadas Los beneficios del programa se mantienen por largo tiempo Ingreso significativamente mayor que en el grupo de control. Desde la perspectiva de la empresa, el programa tiene alto grado de pertinencia Rentable de acuerdo con la evaluación costo-beneficio

1999	PROBECAT	Banco Mundial (Wodon y Minowa)	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental. Emplea la misma información que la utilizada por STPS (1995), con una metodología alternativa. Considera que la técnica de apareamiento utilizada en las evaluaciones anteriores no corrige totalmente el problema de selectividad. Introduce la disponibilidad del programa a nivel local como variable instrumental para controlar endogeneidad. En la estimación del impacto en los ingresos se controla el sesgo derivado de la decisión de trabajar, lo que no se hace en las anteriores evaluaciones.	Grupo piloto: encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1914 ex becarios de 1993. Grupo de control: muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1993 al 1er trimestre de 1994	Encuentra que el programa no tiene un impacto en empleo ni en los ingresos En la capacitación mixta se encontró que las contrataciones hechas por los empresarios después del curso representan un peso muerto, es decir, hubieran sido hechas aún sin la capacitación. Argumenta que el programa funciona más bien como red de seguridad que como programa de capacitación No rentable de acuerdo con la evaluación costo-beneficio
1999	PROBECAT	Aportela, R.	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental. Emplea la misma información que la utilizada por STPS (1995), con una metodología alternativa. El apareamiento se hace con base en el grado de propensión (propensity score). Se utilizó el modelo de riesgo proporcional de Cox, y los modelos de tasas de riesgo exponencial y de Weibull.	Grupo piloto: encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1914 ex becarios de 1993. Grupo de control: muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1993 al 1er trimestre de 1994	La capacitación tiene un efecto positivo significativo en la probabilidad de encontrar empleo. Para los hombres el efecto de la capacitación escolarizada tiende a ser nulo o negativo. Para las mujeres la capacitación del desempleo tiene un efecto significativo en la reducción del desempleo
2001	PROBECAT	Calderón, A y Trejo B.	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental. Mediante modelos de riesgo proporcional mixto en periodos múltiples se estimó el impacto en la dinámica de re-empleo.	Misma base de datos que la utilizada por STPS (1995). Grupo piloto: encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 2678 ex becarios de 1993. Grupo de control: Muestra final de 522 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 3er trimestre de 1993 al 3er trimestre de 1994	El efecto neto en el tiempo de empleo es positivo, a pesar de que los becarios tardan en general más tiempo en encontrar empleo que los no participantes. Sólo en los estados del sur la capacitación escolarizada tuvo efectos positivos en la empleabilidad en hombres y mujeres. Desempleados por largo tiempo resultaron los más beneficiados. En hombres el impacto en salarios no resultó positivo, en cambio, sí lo fue en el caso de las mujeres
2001	PROBECAT	GEA	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental. Se estimó el impacto medio, marginal y por modalidad, edad y sexo en la probabilidad de empleo en 9 estados. Para el resto de las entidades federativas la estimación fue a nivel agregado. Análisis de la distribución espacial del gasto, en función de: Desempleo abierto por entidad federativa. Estudios sobre necesidades de capacitación. Crecimiento por sector e industria. Se utilizó el método de "panel data"	Grupo piloto. Encuesta de Colocación y Permanencia en el Empleo aplicada a una muestra final de 16,166 ex becarios del 1er trimestre de 1998 al segundo de 2000. Grupo de control: muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 1er trimestre de 1998 al 2o trimestre de 2000. Análisis de la distribución del gasto. Gasto por estado y modalidad. Becas otorgadas por estado y modalidad. Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Sistema de Cuentas Nacionales. Elecciones locales	Se observan variaciones sustanciales por entidad federativa. Mayor impacto para personas con escolaridad inferior a preparatoria, de 18-25 años, hombres, solteros. No tiene incidencia en las tasas de desempleo abierto de las entidades federativas. No existe homogeneidad en la cobertura temática de los estudios sobre necesidades de capacitación. No existe congruencia entre los cursos ofrecidos y solicitados. La evolución de la producción sectorial y las becas ofrecidas muestran mejor ajuste. No hay relación entre ciclos

					políticos y gasto en becas
2004	PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACIÓN (PAC)	Analítica Consultores	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental con apareamiento estadístico. Corrección del sesgo por selectividad: Estimación de un modelo PROBIT para determinar la probabilidad de participación en el programa. Evaluación costo-beneficio del programa	Se levantaron 600 encuestas de las personas que se capacitaron en el programa PAC.	Encuentra que los resultados son favorables en términos de aumento de utilidad, mejoramiento de la productividad, en la calidad de los productos y/o servicios y en la disminución de la rotación del personal.
2006	Bécate y Servicio de la Bolsa de Trabajo	Abraham Aparicio Cabrera (UNAM)	El enfoque keynesiano, cuya principal característica es la rigidez de los salarios para ajustarse hacia arriba o hacia abajo, en contraste con el modelo clásico (neoclásico) que supone la libre movilidad del salario.	ENEU, ENE, y datos de la STPS.	Acredita que las PAMT son efectivas para reducir el desempleo utilizando cifras del periodo 1995-2005. Comprueba que la tasa de desempleo abierto se reduce cuando aumentan la cobertura del programa Bécate y los resultados del servicio de Bolsa de Trabajo.
2007	Servicio de Vinculación Laboral	Roberto Flores Lima (BID y STPS)	Evaluación de impacto mediante método cuasi-experimental con apareamiento estadístico. Corrección del sesgo por selectividad: Estimación de un modelo PROBIT para determinar la probabilidad de participación en el programa.	La evaluación de impacto se realiza comparando el éxito y calidad de la inserción laboral de una muestra de desempleados atendidos por la Boltrab, Chambatel y Chambanet (grupo piloto) entrevistados por medio de la Encuesta sobre los Servicios de Intermediación Laboral del SNE, con el obtenido por una muestra de desempleados captados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (grupo control). El estudio se circunscribe a la Ciudad de México y su Área Metropolitana.	Los resultados enmarcarse las condiciones de discriminación que todavía enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Los servicios de Boltrab, Chambatel y Chambanet no están ayudando a las mujeres a reducir las barreras de acceso al mercado laboral. No encontró diferencia en las tasas de colocación con respecto a la población que utiliza otros medios de búsqueda de empleo.

Fuente: Revenga et al. (1992), STPS (1995), CIESA (1998), Wodon y Minowa (1999), Aportela (1999), Calderón y Trejo (2001), GEA, (2001), Samaniego (2002), Analítica Consultores (2004), Aparicio, A (2006), Flores, R (2007).

Conclusión

México cuenta con dos grandes programas que conforman gran parte de las PAMT: a) el Programa de apoyo al empleo (PAE) y b) el Servicio de vinculación laboral. Se concluye que las desventajas de estos programas son contar con un bajo presupuesto, actualmente el gasto en PAMT representa el 0.04 por ciento del PIB. Los programas cuentan con poca difusión y con conocimiento por parte de la población acerca de ellos. De igual manera, es una desventaja que la distribución de apoyo financiero federal para estas políticas se encuentra en función del apoyo estatal. Por otro lado, como ventaja podemos mencionar que los programas de capacitación son realizados con base en las necesidades del sistema productivo y a nivel región.

Los servicios de vinculación laboral muestran ser menos eficientes en la colocación de sus participantes en comparación con el programa de apoyo al empleo. Los primeros colocan aproximadamente 21 por ciento de las personas que acuden al servicio de intermediación laboral, mientras que el PAE coloca cerca del 60 por ciento de sus participantes. Esto indica un efecto positivo de los programas de capacitación laboral, los cuales obedecen cada vez más a modificar la oferta de mano de obra según la demanda empresarial, en el proceso de ajuste del mercado laboral. Sin embargo, la colocación global de ambos programas ubica solo cerca del 30 por ciento de sus participantes en empleos regulares.

De los estudios de PAMT se desprenden generalmente dos argumentos: por un lado, unos reconocen un beneficio marginal en las personas que participan en los programas, y por el otro, las investigaciones que muestran que no existe ningún beneficio con la aplicación de los programas de las PAMT, por ello se decidió contribuir a ésta discusión con una nueva metodología a nivel macroeconómico, con los riesgos que ello representa, pero también nos proporciona la ventaja de detectar y analizar los programas más efectivos en la disminución del desempleo.

Habiendo realizado una revisión de la evidencia disponible sobre PAMT en el mundo, se postula que necesitamos más y no menos de ellas, para contribuir a mejorar el mercado laboral, la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo y la productividad del sistema productivo; sin embargo por sí mismas no son suficientes para impulsar el aumento en la calidad y en la generación de empleos, se requiere también de un crecimiento económico sostenido; por lo tanto, las PAMT son políticas microeconómicas dentro de políticas macroeconómicas.

CAPITULO V

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN MÉXICO (2002-2006)

Introducción

Este apartado presenta la evaluación de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) en México mediante un análisis macroeconómico con base en el Modelo de Layard-Nickell y la Curva de Beveridge, con la finalidad de conocer los efectos del gasto y la eficiencia de los programas de las PAMT en el desempleo, la tasa de participación laboral y el proceso de ajuste del mercado de trabajo.

Empezamos con el análisis del modelo general de Layard y Nickell para crear un marco analítico básico, e indicamos cómo este modelo permite examinar los efectos de las PAMT. Presentamos enseguida las estimaciones empíricas de los efectos agregados de las PAMT en el nivel de desempleo, que basamos en datos de panel, así como la curva de Beveridge para México, y sus resultados en el proceso de ajuste en el mercado laboral. Por último presentamos, las conclusiones.

5.1 Teoría y métodos de evaluación de las políticas de mercado de trabajo

El término “evaluación de políticas” ha cubierto un amplio espectro entre las actividades de investigación en campos como el de la evaluación de la formación, la implementación y el impacto de las políticas. Si bien incluye puntos de vista disciplinarios diversos e incluso heterogéneos, éstos suelen ser complementarios. Entre estos campos, el análisis del impacto fundamenta la evaluación de la política, pues refleja la justificación de las intervenciones modernas del orden público en las sociedades.

La evaluación de la política implica definir criterios y abastecerse de evidencias empíricas sobre qué políticas y qué soluciones apoyan los problemas sociales para contribuir al bienestar social.

La evaluación de las políticas de mercado de trabajo se caracteriza, hasta la fecha, por una pronunciada focalización en los instrumentos y programas de cada una por separado. Por ello, el éxito o el fracaso de los programas públicos suele medirse por el número de participantes y las partes relativas de los grupos de participantes y de no participantes que encuentran más adelante un empleo regular.

Hay una diferencia interesante entre las evaluaciones americanas y las europeas; mientras que estas últimas se concentran en medidas de compensación y efectos de distribución en términos de la participación en el programa, los estudios americanos tienden a centrarse en medidas monetarias directas, tales como los efectos en el incremento de los ingresos (Koning, 1991; Manski y Garfinkel, 1991).

La literatura universal sobre la evaluación de programas en general plantea que los métodos y técnicas comúnmente empleados en la evaluación de los programas de las políticas activas del mercado laboral son los siguientes:

- A) ***Comparación del micro-nivel de la estructura:*** Análisis de la conducta y actuación de los participantes del programa versus los no participantes mediante investigación *experimental* y *no experimental*, designando un sistema de control para los efectos de selección.

Método experimental: El método experimental, eminentemente estadístico, implica a personas que se postulan voluntariamente y son elegibles para un programa o tratamiento, y se asignan **de** manera aleatoria a dos grupos: uno que será tratado o capacitado ("grupo de tratamiento") y otro que no recibirá tratamiento ni capacitación ("grupo de control"). Caracteriza, pues,

al experimento el que el grupo de control no esté conformado por personas cuya participación no sea natural (ya sea porque desconocieran el programa o porque no quisieran participar en él), sino por personas que se postulan por su propia iniciativa y son excluidas para formar el grupo de control. Esto evita –desde la construcción misma del grupo, si se hace correctamente– sesgos en la selección, pues las características observadas y no observadas en ambos grupos, el de control y el de tratamiento, se distribuyen por igual. La principal característica del método es, así, su intencionalidad: no se crea estadísticamente un grupo de control a posteriori, sino que éste se constituye en condiciones controladas.

Método no experimental: El método no experimental parte de la definición de diversos parámetros de interés y utiliza técnicas econométricas actualizadas con datos propios del programa y datos externos, evitando así sesgos en la selección, para disponer de un grupo de control adecuado. Los rasgos distintivos de este método son: que sus modelos implican supuestos sobre el comportamiento humano, social y del mercado laboral; que aprovecha los avances de la economía laboral y microeconomía, y que no se basa estrictamente en un diseño experimental estadístico. De esta alternativa se desprenden: el método de apareamiento (*matching*); los modelos de selección, y la diferencia en la diferencia (*doble diferencia*).

- B) ***Comparaciones de los niveles micro y macro con base en series de tiempo o datos longitudinales:*** Evaluación que define la dimensión longitudinal como “la medida repetida de un fenómeno dado en un plazo determinado” (Nesselroade y Baltes, 1999). Esta dimensión es muy usada en los diseños experimentales y no experimentales, así como en los análisis de costo-beneficio. Los estudios longitudinales invitan con frecuencia a los evaluadores a hacer evaluaciones a posteriori; es decir, sus evaluaciones comienzan cuando el programa termina, por lo que deben confiar en las fuentes de datos existentes. El propósito de los estudios

longitudinales es no sólo describir diversas situaciones en distintos puntos en la línea del tiempo, sino también explicar los cambios en esas situaciones o, más precisamente, explicar los procesos implicados en dichos cambios.

Respecto de las intervenciones de la política en el mercado de trabajo, éstas inciden en los procesos más generales de la movilidad del trabajo o de logros salariales. Aun cuando pocas teorías del mercado de trabajo se ocupan explícitamente de las intervenciones de la política, la hipótesis sobre sus resultados puede deducirse de la mayoría de las teorías del mercado de trabajo (Heckman y Robb, 1985). La estructura del tiempo de la información es, de hecho, la diferencia crucial entre los estudios transversales y los longitudinales. La importancia de la estructura del tiempo de la información en los estudios longitudinales está, por ejemplo, en los acontecimientos históricos de los procesos y las instituciones del mercado de trabajo, así como en los cambios específicos en el comportamiento de los participantes o del programa de mercado de trabajo.

La comprensión de los estudios longitudinales continúa extendiéndose gracias a las nuevas formas de datos y tipos de análisis que los estudios recientes emplean.

- C) **Las medidas promedio:** Esta evaluación no sólo enfoca los efectos de la intervención de la política, la creación de empleo neto, los efectos en los ingresos netos o las carreras laborales de los participantes de los programas versus los no participantes, sino que también aborda una perspectiva que abarca variables a nivel micro y a nivel macro, que permiten proveer evidencias no proyectadas de los efectos de las políticas en las áreas objetivo. Dicha perspectiva requiere información más detallada, dado que las políticas de mercado laboral no operan en forma aislada. Puede resultar necesario entender la trayectoria en que la conducta

del mercado laboral debe observarse y la forma en que éste puede verse afectado por la interacción de diferentes políticas en el área objetivo. La interacción de las políticas puede ya reforzar, ya neutralizar un efecto dado.

D) **Método de impacto agregado:** Este método implica vincular los efectos micro-económicos y sociales de los programas al comportamiento macro de la economía en su conjunto, considerando que los efectos de un programa se propagan en toda la población (participante y no). Por ejemplo, en las evaluaciones experimentales y no experimentales más recientes se considera que un marco parcial del equilibrio es suficiente para resolver las cuestiones de interés de la evaluación; es decir, que los efectos sobre cada participante de un programa dado son independientes del número de participantes y la composición del grupo, y que el programa no tiene ningún efecto en los resultados del mercado de trabajo de los no participantes.

Aunque estas suposiciones simplifican en gran medida la evaluación, a menudo se violan en la práctica. Por ejemplo, algunos de los trabajadores desempleados que encuentran trabajo gracias al capital humano obtenido por haber participado en un programa de entrenamiento pueden desplazar a otros con menos capital humano que no tomaron el entrenamiento. Esto representa un efecto general del equilibrio del programa de entrenamiento que no es capturado con exactitud por los métodos parciales de la evaluación del equilibrio, que consideran únicamente los efectos de los programas en sus participantes y hacen caso omiso de cualquier efecto (negativo o positivo) en los no participantes (por ejemplo, los factores externos asociados a niveles más altos del capital humano). Para ello se están elaborando métodos tendientes a estimar el impacto utilizando modelos de equilibrio general computables o matrices de contabilidad social.

E) **Análisis costo-beneficio:** Este es un enfoque más tradicional, basado en el concepto de costo de oportunidad de las diferentes alternativas para un programa dado y la estimación de los costos directos e indirectos y de las tasas sociales y privadas de retorno, como resultado de igualar temporalmente los flujos de los costos y los beneficios. Esta tasa suele compararse con la tasa de interés vigente en la economía, de donde se infiere la conveniencia o no de ejecutar un programa dado.

Todos y cada uno de los métodos descritos, con sus ventajas e inconvenientes, han sido utilizados en mayor o menor medida para estudiar el impacto de los programas. Los estudios de evaluación en países en desarrollo han utilizado más los métodos no experimentales por ser menos costoso, con base en comparaciones a nivel micro y empleando datos longitudinales. En México, hasta donde se tiene conocimiento, los análisis a nivel macroeconómico son escasos.

5.2 Evaluación de las PAMT en México en el empleo y el ajuste del mercado de trabajo (2002-2007)

El presente estudio se distingue de estudios anteriores por hacer por primera vez un análisis a nivel macroeconómico con datos longitudinales, basado en el modelo de Layard-Nickell y el estudio del proceso matching mediante la curva de Beveridge.

El trabajo empírico macroeconómico es poco común en comparación con los que analizan los efectos micro-económicos de los programas activos del mercado de trabajo. El obstáculo más inmediato en este nivel es la ausencia de un marco teórico obvio que pueda contener la expresión del análisis. El modelo de Layard y Nickell (1986) ha sido utilizado como marco básico para el análisis de los efectos de las PAMT en diversas variables económicas o procesos que influyen en los índices de empleo y desempleo, como: a) los efectos del proceso de ajuste de equilibrio; b) los efectos en la mano de obra; c) los efectos en la productividad; d)

los efectos de competitividad en los miembros de los programas; y e) los efectos de la pérdida de peso muerto y de la sustitución.

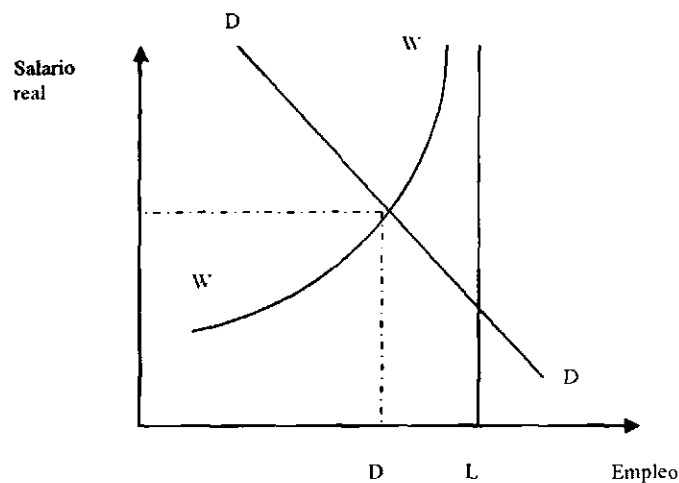
En el presente estudio se analiza principalmente el trabajo empírico de los puntos a), b) y c). La discusión evidencia que no es fácil inferir del nivel de empleo regular la muestra de estos efectos.

5.2.1. Modelo teórico de Layard-Nickell

El modelo de Layard-Nickell se ha convertido en una estructura estándar para el análisis de mercado laboral. El modelo considera precios estipulados por las empresas y determina el salario no competitivo; no considera, en cambio, el vaciado de mercado. Esto puede formularse gráficamente en términos de empleo y salario real (véase la figura 5.1). El eje vertical en la figura 5.1 mide el salario real y el eje horizontal, el empleo.

La línea de empleo “DD” es una curva con inclinación descendiente, que muestra el número de trabajadores que las empresas desearían emplear en relación con el salario real. Esta línea depende de la tecnología, el stock de capital, los impuestos que pagan los empleadores (pago de nómina), y la competitividad de los productos en el mercado (si la competencia fuera perfecta, la curva “DD” indicaría la demanda de trabajo; por lo general las empresas determinan el empleo al mismo tiempo que estipulan el precio del producto).

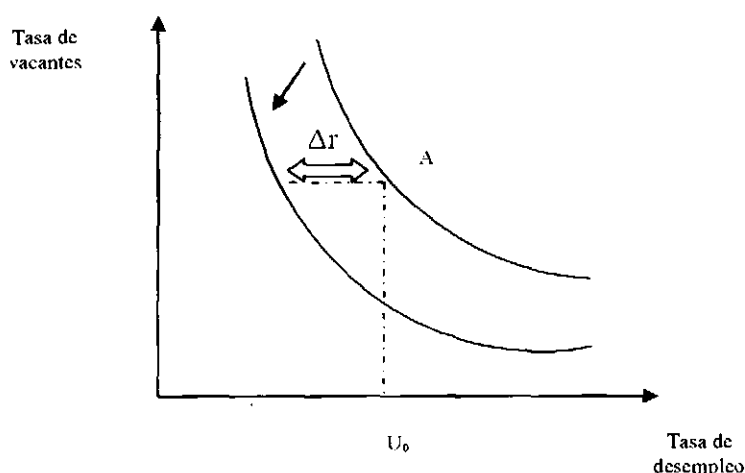
Figura 5.1
Modelo Básico de Layard- Nickell



La fuerza laboral "L" se toma como un valor dado (independiente del salario real), y la curva "WW" muestra el salario estipulado en el convenio salarial en función del nivel de empleo. En un modelo de convenio sindical, la posición de la curva es determinada por opciones "externas" a los trabajadores y las empresas, y por el poder relativo de negociación. El salario estipulado en la negociación depende de: los derechos legales de los trabajadores, sus beneficios u otros ingresos factibles en el momento de la negociación, la salud financiera, el desempleo, la competitividad del mercado de productos, y la "intensidad" del capital de producción (véase: Layard, Nickell y Jackman 1991). Puesto que en la negociación ambas partes consideran las consecuencias previsibles del resultado salarial para el empleo, la curva salarial es, en principio, dependiente de la línea del empleo. Por ejemplo, se podría prever un aumento neutral en la productividad si ambas curvas, "DD" y "WW", se desplazaran hacia arriba. En la figura 5.1, la intersección del empleo y la curva de salario determinan el salario y el nivel de empleo planeado o previsto.

En la práctica, sin embargo, no todas las plazas se cubren al mismo tiempo. La curva de Beveridge (véase la figura 5.2) describe la relación entre plazas vacantes y desempleo. A un mayor número de plazas vacantes corresponde, por lo general, un índice de desempleo bajo porque las contrataciones adicionales debidas, por ejemplo, a un incremento de plazas vacantes, se compensan por un número inferior de aspirantes al trabajo, siempre y cuando el empleo permanezca constante.

Figura 5.2
La Curva Beveridge (CB)

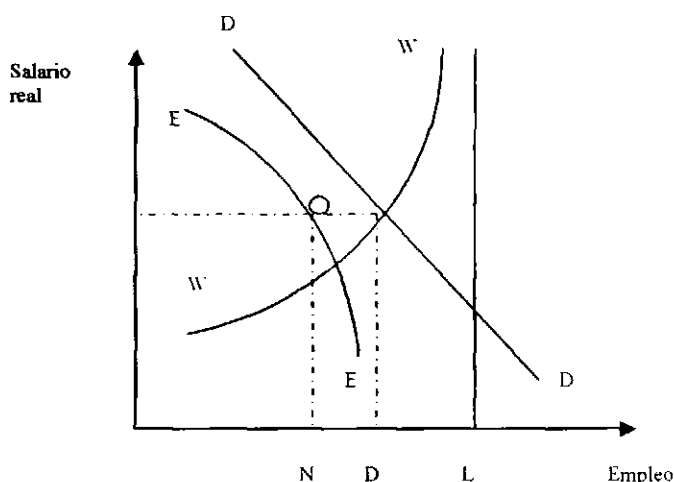


Sobreponiendo la curva de Beveridge en la gráfica 5.3 obtenemos la línea "EE", que indica el número real de empleo; la diferencia entre "DD" y "EE" corresponde a un número de plazas vacantes en algún punto de la línea del tiempo considerado. La distancia entre "DD" y "EE" es determinada por la eficacia del proceso de ajuste del mercado laboral, que depende de los arreglos institucionales que afectan la búsqueda de trabajo, y de la disposición de las políticas activas del mercado de trabajo. El equilibrio en este sistema está representado por el punto "0".

Si se emplea a N personas, la tasa de desempleo (NAIRu) es $u = (L-N)/L$; con trabajos en "D" y una tasa de plazas vacantes: $v = (D-N)/N$. Un aumento en el poder de NAIRu se explica en términos de un cambio ascendente en "WW" y un cambio descendente en "DD" o hacia la izquierda de "EE", distante de "DD" (aunque debemos recordar que los cambios en "DD" o "EE" afectan generalmente a "WW").

Figura 5.3

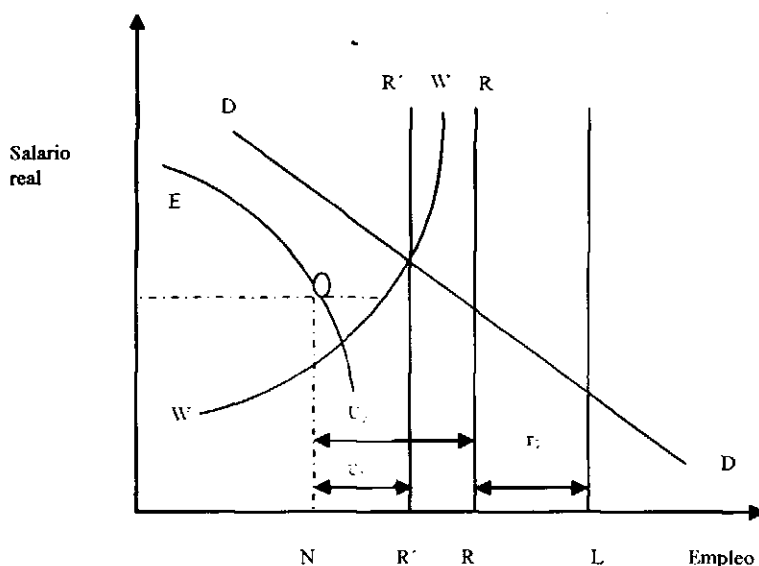
Modelo General de Layard- Nickell



Para analizar las políticas activas del mercado de trabajo, Calmfors (1994), modifico ligeramente este modelo de manera que permitiera distinguir entre la participación en los programas del mercado laboral y el empleo regular. Con este propósito, graficamos el empleo y el salario de la misma forma, con el empleo regular (excluyendo la participación en algún programa) en el eje horizontal de la gráfica 5.4. La participación es medida por la distancia horizontal " r_0 " entre la fuerza laboral "L" y la línea vertical "RR", que muestra los miembros restantes de la mano de obra, que no están participando en las PAMT, porque con estos cambios la intersección de la curva de empleo y la de salario en "O" determinan el

empleo regular, mientras que el desempleo abierto se mide como la distancia entre el punto "O" de equilibrio y la curva "RR".

Figura 5.4
Impacto de las PAMT



La figura anterior puede ilustra diversos efectos de las PAMT. Si se incrementara ya sea la colocación en capacitación, ya la creación de empleo, podría preverse un desplazamiento de la línea "RR" hacia la izquierda. Si no ocurriera nada más, los efectos esperados serían simplemente la reducción del desempleo abierto de u_0 a u_1 . Esto se refiere, grosso modo, a los efectos de expansión de los programas. Pero si los salarios son una función del índice de desempleo, como solemos suponer, o mejor dicho, de la proporción de mano de obra en el empleo regular, el cambio interno de "RR" debería asociarse a un cambio interno, igualmente en función del salario que fija "WW". Para obtener el efecto total, se debe analizar, por lo tanto, cómo se ven afectados los elementos determinantes

que fijan el salario y la participación regular de la demanda de trabajo y de la fuerza laboral.

5.2.2. Modelo empírico para la evaluación de las PAMT

Partiendo del análisis del modelo de Layard-Nickell, trataremos de responder nuestras preguntas principales: ¿En México las PAMT afectan de manera significativa variables económicas agregadas tales como el nivel de desempleo y la tasa de participación? ¿Las PAMT logran disminuir el nivel de desempleo? ¿Tiene sentido usar en mayor medida las PAMT en México? Para responderlas, examinamos los efectos de las políticas en los elementos determinantes del nivel de desempleo y sus efectos en la participación de la fuerza laboral, así como el proceso de ajuste en el mercado laboral mediante la curva de Beveridge.

Para ello, consideramos **16** variables con datos de las **32** entidades federativas de México durante un periodo de **5** años, **2002-2006**, y un total de **160** observaciones con base en las fuentes de información del INEGI, conformadas por la ENE, ENEU, ENOE, y datos estadísticos de la STPS (véase el anexo I para obtener un mayor detalle de las variables y las fuentes de información).

Puesto que nuestro interés está en el nivel de desempleo agregado y la tasa de participación laboral, decidimos ampliar el estudio desagregando el desempleo por nivel educativo y la tasa de participación laboral por género, y creamos las siguientes variables dependientes:

Variable

DESOC	el número de personas desocupadas
DES 1	el número de personas desocupadas con primaria incompleta
DES2	el número de personas desocupadas con primaria completa
DES3	el número de personas desocupadas con secundaria incompleta y completa

DES4	el número de personas desocupadas con preparación media superior y superior
DPART	la tasa de participación laboral
DPARTH	la tasa de participación laboral (hombres)
DPARTM	la tasa de participación laboral (mujeres)

Por otro lado, para formar el conjunto de variables explicativas, consideramos la postura de las PAMT respecto del mercado de trabajo mexicano. Recordando lo expuesto en el capítulo 4, las principales variables por considerar en el estudio macroeconómico son el gasto en PAMT y la eficiencia de los programas más representativos de las PAMT en México –el Programa de apoyo al empleo (PAE)¹³ y el Servicio de vinculación laboral¹⁴–, ambos a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Con base en lo anterior, creamos las siguientes variables:

Variable

PPAE	el total de gastos en PAMT e incluye todos los gastos en PAE y el servicio de vinculación laboral de la STPS
EPAE	el índice de colocación en los programas de capacitación y la creación directa de empleo, es decir, el número de personas colocadas con respecto al número de personas atendidas por los programas de PAE
EVINC	el índice de colocación de los programas de vinculación laboral
EPAEVINC	el índice de colocación conjunto de ambos programas, es decir, el total de personas colocadas con respecto al total de personas atendidas
DCOLDES	la eficiencia de los programas en el mercado laboral, es decir, el total personas colocadas con respecto al total de desempleados

¹³ El PAE está constituido por siete programas: a) Programa Bécate; b) Proyectos de Inversión Productiva; c) Empleo Formal; d) Jornaleros Agrícolas; e) Migratorios; f) Repatriados Desalentados y g) Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.

¹⁴ Los servicios de vinculación laboral están integrado por: a) ferias de empleo; b) talleres para buscadores de empleo; c) servicio nacional de empleo por teléfono; d) servicio nacional de empleo por *internet*; e) Mi chamba; e) catálogo nacional de ocupaciones; f) centros de intermediación laboral; g) programas de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá; y h) Abriendo espacios.

Siguiendo a Bellman y Jackman (1999), introducimos variables que pueden afectar el mercado laboral y el funcionamiento macroeconómico como, por ejemplo, los arreglos institucionales. De acuerdo con estos autores, los sistemas más sindicalizados y centralizados responden a efectos externos favorables para dar empleo a una mayor proporción de mano de obra y lograr una mejor ponderación en sus salarios, efecto, este último, que desaparece en los mercados laborales menos centralizados. Contrastamos lo anterior con la estipulación del salario empresarial, cuya susceptibilidad al desempleo es mayor, porque allí su flexibilidad ante la demanda de trabajo es más alta (Appelbaum y Schett, 1999). De aquí que introdujéramos variables como REVSAL, que representa el número de revisiones salariales o negociaciones que conllevaron un incremento directo en el salario, y TREVSAL, que indica el número de trabajadores beneficiados por dichas revisiones salariales. Creamos, por último, la variable CONVCOL como una medida robusta de la densidad sindical, que representa los convenios colectivos elaborados por los sindicatos, por entidad federativa. En resumen, las variables independientes o explicativas son las siguientes:

Variable	
PPAE	el presupuesto del programa de apoyo al empleo
REVSAL	las revisiones salariales
TREVSAL	los trabajadores involucrados en las revisiones salariales
CONVCOL	los convenios colectivos
EPAE	la eficiencia del Programa de apoyo al empleo
EVINC	la eficiencia del Servicio de vinculación laboral
EPAEVINC	la eficiencia conjunta del Programa de apoyo al empleo y el Servicio de vinculación laboral
DCOLDES	el total personas colocadas sobre el total de desempleados

Con base en las variables dependientes e independientes, presentamos en la tabla 5.1 los modelos por estimar.

Tabla 5.1

Modelos econométricos para medir el impacto de la PAMT

V. Depend.	Variables Explicativas
(1-A) $DESOC_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLOES_{it} + \epsilon_{it}$
(1-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(2-A) $DES1_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(2-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(3-A) $DES2_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(3-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(4-A) $DES3_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(4-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(5-A) $DES4_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(5-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(6-A) $DPART_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(6-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(7-A) $DPARTH_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(7-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(8-A) $DPARTM_{it} =$	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLOES_{it} + \epsilon_{it}$
(8-B)	$\alpha_i + \beta_1 PP AE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONV COL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$

Donde $i = 1, 2, \dots, 32$ son las entidades federativas y $t = 2002, \dots, 2006$

Para estimar los modelos econométricos que hicieran posible el análisis de los efectos macroeconómicos de las PAMT, utilizamos los modelos de datos de **panel** (*pooled time series cross section*), que permiten incrementar el número de observaciones y tienen un mayor poder estadístico. Hicimos las estimaciones usando el programa econométrico EViews 5.0.

5.2.3 Datos de panel (*pooled time series cross section*)

Los modelos de datos de panel son útiles porque combinan datos de series temporales con datos de sección cruzada o corte transversal. Algunas de sus ventajas son: el control sobre la heterogeneidad individual, una mayor variabilidad, una menor colinealidad entre las variables, un mayor grado de libertad y de

eficiencia, una mejor adecuación al estudio de las dinámicas de ajuste, una mejor capacidad para identificar y medir efectos que no son detectables en datos puros de corte transversal o de series temporales, y una mejor capacidad de análisis en comportamientos más complejos. Como desventajas, los datos de panel tienen: problemas en la recolección de datos, distorsiones por errores de medida, y la corta dimensión temporal típica de los conjuntos de datos.

La especificación general de un modelo de regresión con datos de panel es la siguiente:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta x_{it} + u_{it} \quad (1)$$

con $i = 1, \dots, N$ y $t = 1, \dots, T$

Donde i se refiere a las unidades de estudio y t a los años; α es un vector de intersección de n parámetros, β es un vector de K parámetros y x_{it} es la i -ésima observación al momento t para las K variables explicativas. La muestra total de las observaciones en el modelo está dada por $N \times T$.

Los modelos de datos de panel suponen que el error aleatorio u_{it} , incluido en la ecuación (1), se descompone en:

$$Y_{it} = \mu_i + v_{it} \quad (2)$$

Donde μ_i es el efecto individual (inobservado) de cada unidad de sección cruzada, invariante en el tiempo, y v_{it} denota el término de error que varía de unidad a unidad y sobre la línea del tiempo.

Si en este modelo no hay heterogeneidad no observable entre las unidades en el sistema de datos de panel; es decir, si $\mu_i = 0$, entonces los u_{it} satisfacen todos los supuestos del modelo lineal general, por lo que el método de estimación de los mínimos cuadrados clásicos produce los mejores estimadores lineales sin sesgo.

eficiencia, una mejor adecuación al estudio de las dinámicas de ajuste, una mejor capacidad para identificar y medir efectos que no son detectables en datos puros de corte transversal o de series temporales, y una mejor capacidad de análisis en comportamientos más complejos. Como desventajas, los datos de panel tienen: problemas en la recolección de datos, distorsiones por errores de medida, y la corta dimensión temporal típica de los conjuntos de datos.

La especificación general de un modelo de regresión con datos de panel es la siguiente:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta x_{it} + u_{it} \quad (1)$$

con $i = 1, \dots, N$ y $t = 1, \dots, T$

Donde i se refiere a las unidades de estudio y t a los años; α es un vector de intersección de n parámetros, β es un vector de K parámetros y x_{it} es la i -ésima observación al momento t para las K variables explicativas. La muestra total de las observaciones en el modelo está dada por $N \times T$.

Los modelos de datos de panel suponen que el error aleatorio u_{it} , incluido en la ecuación (1), se descompone en:

$$Y_{it} = \mu_i + v_{it} \quad (2)$$

Donde μ_i es el efecto individual (inobservado) de cada unidad de sección cruzada, invariante en el tiempo, y v_{it} denota el término de error que varía de unidad a unidad y sobre la línea del tiempo.

Si en este modelo no hay heterogeneidad no observable entre las unidades en el sistema de datos de panel; es decir, si $\mu_i = 0$, entonces los u_{it} satisfacen todos los supuestos del modelo lineal general, por lo que el método de estimación de los mínimos cuadrados clásicos produce los mejores estimadores lineales sin sesgo.

Ahora bien, en los casos en que se rechaza la hipótesis de homogeneidad en un sistema de datos de panel, es decir, cuando hay heterogeneidad no observable ya sea a lo largo del tiempo, entre las unidades de estudio o en ambos sentidos, debe buscarse una especificación que la capture en forma apropiada, para evitar los sesgos sobre los estimadores de los parámetros de las variables explicativas, que se darían con este primer modelo.

Hay dos procedimientos más para estimar el modelo en un sistema de datos de panel: uno, que implica reconocer que las variables omitidas pueden generar cambios en las intersecciones, ya sea sobre la línea del tiempo, ya entre unidades de corte transversal, en cuyo caso el modelo de efectos fijos trataría de aproximar dichos cambios con variables ficticias o en términos de las medias de grupo. El otro modelo, de efectos aleatorios, trata de capturar estas diferencias mediante el componente aleatorio del modelo.

Tomamos la decisión de utilizar el modelo de efectos fijos o medias de grupo (*within groups*) con base en pruebas estadísticas que implicaron comparar la suma de los cuadrados del error, asociada con las dos técnicas de estimación. Dado que el modelo de mínimos cuadrados ordinarios implica más restricciones respecto a los parámetros que el modelo de efectos fijos (las intersecciones deben ser iguales sobre la línea del tiempo y entre los individuos), se esperaría que la suma de los cuadrados del error fuera mayor en el modelo de mínimos cuadrados ordinarios. Si el incremento en la suma de los cuadrados del error no es significativo cuando se agregan las restricciones, concluimos que éstas son apropiadas y pueden aplicarse los mínimos cuadrados ordinarios. Si la suma de los cuadrados del error cambia en forma considerable, optamos por el modelo de efectos fijos. La prueba estadística apropiada es:

$$F_{N+T-2, NT-N-T} = \frac{(ESS - ESS) / (N+T-2)}{(ESS) / (NT-N-T)}$$

Donde, ESS_1 y ESS_2 representan las sumas de los cuadrados del error, en que se utilizan los modelos de mínimos cuadrados ordinarios y de efectos fijos, respectivamente. En la hipótesis nula de que las restricciones de igual intersección fueran correctas, la estadística F seguiría la distribución F con $N + T - 2$ y $NT - N - T$ grados de libertad. Realizamos esta prueba a los modelos econométricos presentados en la tabla 5.1, y los resultados obtenidos mostraron en todos los casos que la hipótesis nula es rechazada (véase la tabla 5.2 en la sección de los anexos), lo que indica que para obtener los mejores estimadores lineales exentos de sesgos debemos aplicar el modelo de efectos fijos.

Modelo de efectos fijos

El modelo de efectos fijos supone la existencia de un término constante diferente para cada unidad, y que los efectos individuales son independientes entre sí; considera que las variables explicativas afectan por igual a las unidades de corte transversal, y que éstas se diferencian por características propias, medidas con la intercción.

Los métodos para estimar los mínimos cuadrados de β son: a) transformando el modelo de la ecuación (1) en términos de las medias de grupo, y b) mediante una estimación de los mínimos cuadrados de variables ficticias. El programa que utilizamos en el presente estudio es el EVIEWS 5.0, que calcula los efectos fijos con los mínimos cuadrados de las medias de grupo; esto es, estima los efectos fijos transformando el modelo de la ecuación (1) en términos de las medias de grupo:

$$y_i - \bar{y}_i = (\bar{x}_i - \bar{x}_i)' \beta + (e_i - \bar{e}_i)$$

Donde

$$\bar{y}_i = \sum_t y_{it} / T, \bar{x}_i = \sum_t x_{it} / T, \text{ and } \bar{e}_i = \sum_t e_{it} / T$$

Los coeficientes de la matriz de Covarianza, aplicando la diferencia de medias, son:

$$\text{var}(b_{FE}) = \sigma_{\eta}^2 (X'X)^{-1}$$

Donde:

X representa las desviaciones de la media de X , y

$$\sigma_{\eta}^2 = \frac{e_{FE}' e_{FE}}{NT - N - K} = \frac{\sum_h (\bar{y}_h - x_h' b_{FE})^2}{NT - N - K}$$

$e_{FE}' e_{FE}$ son los errores del modelo de efectos fijos.

Por lo tanto, la estimación de los efectos fijos con intersección es:

$$\hat{\alpha}_i = \frac{\sum_t (\bar{y}_i - \bar{y}_t / b_{FE})}{N}$$

El principal objetivo de aplicar los datos de panel con efectos fijos es capturar la heterogeneidad no observable entre las distintas unidades y en el tiempo, dado que ésta no puede detectarse ni con los estudios de series temporales ni con los de corte transversal. Al incorporar la dimensión temporal de los datos, esta técnica permite hacer un análisis más dinámico, lo que enriquece el estudio. La aplicación de este método permite analizar dos aspectos de suma importancia cuando se trabaja con este tipo de información, que forman parte de la heterogeneidad no observable.

5.2.4 Resultados de las estimaciones empíricas

En este apartado se muestran los resultados de los modelos econométricos mencionados en la tabla 5.1, estimados con la técnica de datos de panel con efectos fijos. Exponemos, en primer lugar, las estimaciones de los efectos del

gasto en las PAMT y su eficiencia de colocación en el desempleo en general y por nivel educativo; en segundo lugar, estimamos el efecto de estas políticas en la participación de la fuerza laboral por sexo. Por último, trazamos la curva de Beveridge para analizar el proceso de ajuste en el mercado laboral mexicano.

De acuerdo con el modelo de Layard-Nickell, se esperaría encontrar en los resultados de las estimaciones presentados en la tabla 5.2, que a un mayor gasto en PAMT correspondiera un menor nivel de desempleo. Sin embargo, si bien la variable PPAE es significativa al 1 por ciento, nos muestra una relación positiva, contra lo esperado en la teoría, lo que podría explicarse por el nivel de agregación de los datos.

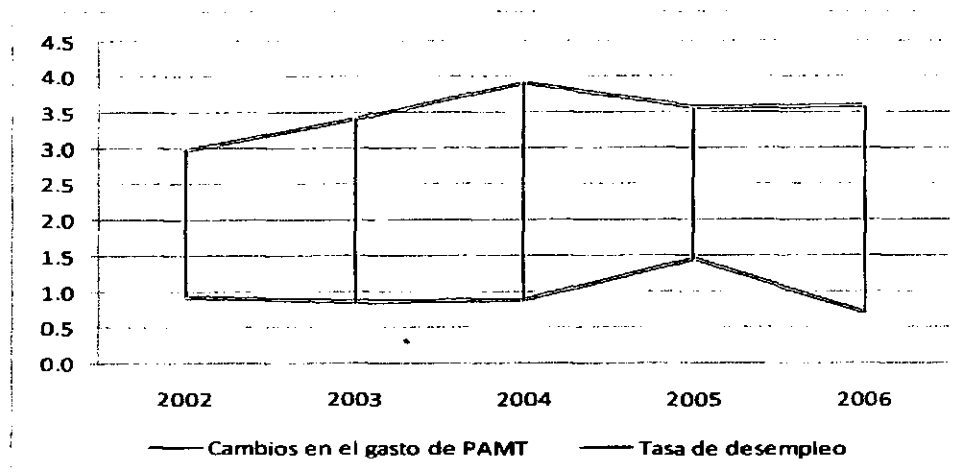
Otra forma de corroborar esta relación sería con la estimación del gasto en PAMT por persona; sin embargo, por un lado, en México no se cuenta con datos desagregados a ese nivel; y por el otro, dado el nivel de agregación del gasto en México, esta variable es difícil de estimar¹⁵. Por otra parte, la evidencia de las comparaciones internacionales del impacto de las PAMT es discutible. Por ejemplo, Grubb (1994) describió las características principales de los datos y demostró que en, comparaciones internacionales simples, el gasto total en PAMT se correlaciona positivamente con el desempleo, pero al pasar los datos de las PAMT por persona desempleada, se presenta una correlación negativa entre PAMT y el nivel de desempleo.

¹⁵ La dificultad para estimar esta variable de gasto en PAMT por persona desempleada radica en que el gasto por persona es muy variable con respecto a los programas y por entidad federativa. Por ejemplo, por un lado, las decisiones sobre el gasto en programas se toman a nivel estatal, y por el otro, el apoyo económico varía con respecto a los subprogramas del PAE y el Servicio de Vinculación Laboral. Otro ejemplo está en que por un lado, los servicios de vinculación son los que menos presupuesto requieren debido a que realizan sus acciones en sus propias oficinas y brindan gran parte de sus servicios por teléfono e *internet*, o en ferias de trabajo; y por el otro, aun cuando el programa de apoyo al empleo es tal vez el de mayor presupuesto, en sus subprogramas, entre los que están los programas de capacitación, quizás atiendan a más personas desempleadas, pero ello no significa necesariamente que gasten más por persona, ya que estos programas también tienen apoyo de empresas privadas y a la par, cuentan con becas fijas que proporcionan un apoyo único de dos mil pesos. El apoyo económico de los programas de proyectos productivos es desde \$3,500 por persona para los proyectos de primera generación, con la posibilidad de recurrir a un segundo apoyo económico de 2da generación. De aquí que no sea fácil estimar los gastos en PAMT por persona con los datos agregados con que cuenta el país. Estos estudios se realizan comúnmente en los países de la OCDE, que cuentan con una base de datos más completa; camino que nosotros estamos comenzando.

Al parecer, el problema principal está en la interpretación de los resultados, pues si bien la escala de la disposición de gastos de las PAMT puede afectar el nivel de desempleo, éste puede afectar de igual manera el gasto de las PAMT. Las correlaciones observadas se podrían explicar en “función de una reacción de la política” –cuando los gobiernos recortan el gasto y el desempleo va en aumento– o más bien, considerando que un menor gasto en PAMT puede elevar el nivel de desempleo.

Esta dificultad ha sido abordada en función de la política del gobierno respecto del gasto de las PAMT: el gasto por persona desempleada es fijo pero al haber un componente cíclico, el gasto de las PAMT puede ajustarse sólo un poco al ciclo, aunque sin llegar a coincidir completamente con el desempleo, porque cambiar la dimensión de los programas a corto plazo es difícil y costoso. Dada una determinada postura de la política, este patrón cíclico genera una correlación positiva entre el desempleo y el gasto total de las PAMT, pero negativa entre el desempleo y el gasto de las PAMT por persona desempleada. Con base en lo anterior, decidimos graficar la tasa de desempleo unificada anual nacional proporcionada por el INEGI y las variaciones del gasto en PAMT durante los cinco años de estudio. Encontramos una relación inversa entre la tasa de desempleo y el gasto en programas activos del mercado de trabajo.

Gráfica 5.1
Tasa de desempleo y Gasto en PAMT



Fuente: Elaborado en base a INEGI y STPS

Si bien la variable PPAE es significativa, el efecto es mínimo debido a que el parámetro es casi de cero, lo que no es de extrañar cuando el presupuesto total en PAMT representa tan solo el 0.04 por ciento del PIB, lo que podría explicar el efecto mínimo en el nivel de desempleo.

Tabla 5.2
Efectos de los gastos en PAMT en el nivel de desempleo por nivel educativo

V Independ.	Personas Desocupadas		Primaria incompleta		Variable dependiente					
					Primaria completa		Con secundaria		Media Sup y Superior	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
PPAE	0.000135**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**
REVSAL	24.775	15.438	-5.009	-5.099	12.786	8.986	25.470	18.431	33.420**	33.071**
TREVSAL	-1.148**	-1.265**	-0.075	-0.095	-0.224*	-0.223	-0.491**	-0.451**	-0.151	-0.207
CONVCOL	-263.968**	-238.216**	-21.728**	-18.277**	-45.295**	-38.352**	-62.585**	-50.087**	-58.560**	-59.525
EPAE	-16479.240**	-	-1267.757	-	-4956.500**	-	-4331.142*	-	-1580.419*	-
EVINC	-69.502	-	1238.150	-	1788.110	-	-3540.947	-	2335.786	-
DCOLDES	-5271.767**	-6690.470**	-965.552**	-924.470	-972.437**	-1116.810**	-1580.230**	-1632.040**	-1666.141**	-1663.523**
EPAEVINC	-	-9988.672	-	-3301.258*	-	-3607.457	-	-7731.220*	-	-2631.579
Constant	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R ²	0.961	0.951	0.751	0.742	0.808	0.707	0.844	0.860	0.959	0.940
R ²	0.949	0.936	0.673	0.663	0.747	0.619	0.795	0.817	0.946	0.922
N	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160

** Significativo al 1 por ciento

* Significativo al 5 por ciento

Las variables de control como TREVSAL y CONVCOL se comportan según lo esperado de acuerdo con el argumento de Grubb (1994) –significativas al 1 por ciento con signo negativo–, y denotan la importancia de las instituciones y la

concentración sindical como fuerzas que impulsan la formación de factores externos que permiten un mayor empleo de la fuerza laboral, con lo que disminuye el nivel de desempleo.

El modelo nos indica que el promedio (o impacto neto) de las PAMT en el empleo es el número de participantes del programa colocados en un empleo regular como resultado de los efectos de las propias PAMT.

Analizamos ahora las variables EPAE, EVINC y DCOLDES. Las variables EPAE y EVINC representan la eficiencia de los programas y fueron creadas para indagar qué programa tiene un mayor efecto en la disminución del desempleo. Las estimaciones muestran que los programas de capacitación y de creación de empleo directo (EPAE) son los más significativos en la disminución del desempleo; por el contrario, la variable EVINC no es significativa en ninguna de las estimaciones. Lo mismo sucede con la variable EPAEVINC, que representa la suma de la eficiencia de ambos programas.

La variable DCOLDES, que nos muestra el índice de colocación de las PAMT en el mercado de trabajo es significativa al 1 por ciento con signo negativo, lo que revela un desajuste entre los diversos submercados del trabajo; desajuste que puede disminuirse extendiendo las calificaciones de los buscadores de empleo y permitiendo una mejor adaptación a los cambios de la demanda, con lo que bajaría el nivel de desempleo.

Estimamos los efectos del gasto de las PAMT también en el nivel de desempleo por nivel educativo, con el objeto de distinguir los sectores más beneficiados por las PAMT. La evidencia empírica muestra que los sectores de los desempleados con primaria completa y con secundaria son los más favorecidos por estas políticas, lo que podría explicarse por el hecho de que ambos sectores son la población objetivo del Programa de Apoyo al Empleo. Este resultado nos indica que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante los programas de

capacitación y adiestramiento que por medio de la vinculación laboral, lo que podría responder a la importancia que tiene para las empresas el efecto del capital humano en la productividad.

De acuerdo con Layard y Nickell (1986), los programas de capacitación tienen un efecto en la disminución del desempleo a largo plazo. Puesto que este tipo de desempleo es visto como el principal canal de persistencia del desempleo, se argumenta que da lugar a la destrucción real y perceptible del capital humano. Según estos autores, las empresas perciben el desempleo a largo plazo como menos productivo, y manifiestan una discriminación al respecto. La discriminación o la desmoralización (o ambas) conducen, a su vez, a una caída en la intensidad de la búsqueda de trabajo del desempleado. Ya sea que el desempleo a largo plazo sea realmente menos productivo o que solamente se perciba como tal, la discriminación o la desmoralización provocan la pérdida de intensidad de la búsqueda. De aquí que el creciente desempleo a largo plazo implique una reducción de la fuente eficaz de trabajo. Por su parte, los trabajadores desalentados por no encontrar trabajo tenderán a abandonar las filas de la fuerza laboral. Los programas de las PAMT pueden fortalecer su competitividad y productividad frente a los grupos de empleados base mediante su participación en los programas del mercado de trabajo, en donde obtengan la experiencia profesional que les permita aprovechar las oportunidades generadas por el mercado.

La variable de concentración sindical medida en los convenios colectivos es significativa en todos los modelos. Al parecer, la unión sindical es importante para disminuir los niveles de desempleo en México. Estos resultados son similares a los obtenidos por Bellman y Jackman (1994); la diferencia radica en que estos autores utilizan tasas de desempleo e índices de concentración sindical para estimar un modelo similar para los países de la OCDE.

En la estimación de los efectos del gasto de las PAMT en la participación de la fuerza laboral de hombres y mujeres (véase la tabla 5.3), la evidencia empírica muestra que el gasto en las PAMT tiene un efecto positivo significativo en la participación de la fuerza laboral de unos y otras, lo mismo que en los incrementos salariales. Por el contrario, el efecto de la concentración sindical es negativo, lo que podría explicarse por el hecho de que los sindicatos representan a un numeroso sector de trabajadores más antiguos. La evidencia no muestra, sin embargo, diferencias por género.

Tabla 5.3
Efectos de los gastos de las PAMT en la tasa de participación laboral por sexo

V. Independ.	Variable dependiente					
	Tasa de participación de la fuerza laboral		HOMBRES		MUJERES	
	A	B	A	B	A	B
PPAE	0.000**	0.000*	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**
REVSAL	0.019**	0.019	0.009**	0.010*	0.028**	0.026*
TREVSAL	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000*	0.000*
CONVCOL	-0.016**	-0.016**	-0.013**	-0.012*	-0.023**	-0.021**
EPAE	-6.120**	-	-7.124**	-	-6.463**	-
EVINC	4.953	-	3.109	-	7.349	-
DCOLDES	-2.049**	-2.494**	-1.118**	-1.608**	-3.002	-3.412**
EPAEVINC	-	-2.393	-	-3.220	-	-1.887
Constant	-	-	-	-	-	-
R ²	0.993	0.990	0.983	0.943	0.994	0.995
R̄ ²	0.991	0.987	0.919	0.931	0.993	0.993
N	160	160	160	160	160	160

** Significativo al 1 por ciento

* Significativo al 5 por ciento

Tabla 5.4
Sinopsis de los Resultados Empíricos

	Desoc	Des1	Des2	Des3	Des4	TPART	TPARTH	TPARTM
PPAE	+	+	+	+	+	+	+	+
REVSAL					+	(+)	+	+
TREVSAL	-		(-)	-		+	+	+
CONVCOL	-	-	-	-	(-)	-	-	-
EPAE	(-)		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
EVINC								
DCOLDES	-	(-)	-	-	-	-	-	(-)
EPAEVINC		(-)		(-)				
Tabla	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.3	5.3	5.3

Con base en el modelo de Layard-Nickell y la evidencia empírica, los efectos de las PAMT son significativos en el mercado laboral en México. Esto se refleja, *grosso modo*, en que el impacto neto de las PAMT es igual al número de participantes de los programas colocados en el empleo regular como resultado de éstas. De aquí que pudiera preverse un desplazamiento de la línea del empleo hacia la izquierda, y la reducción del desempleo abierto de u_0 a u_1 , *ceteris paribus*. Sin embargo, el equilibrio del modelo es incierto debido a que da por hecho que los salarios son una función del índice de desempleo, o mejor dicho, de la proporción de la mano de obra en el empleo regular, por lo que las variantes en el empleo estarían en función del salario y de la naturaleza de la política.

5.2.5 La Curva de Beveridge para México (1991-2005)

Como vimos anteriormente, la Curva de Beveridge representa la relación negativa entre plazas vacantes y desempleo, con base en la función *matching* o de apareamiento. Esta función se define como generadora de contrataciones en cada uno de los niveles de plazas vacantes y desocupación. El modelo¹⁶ se basa en las fricciones que ocurren en el mercado laboral e impiden que todas las plazas ofrecidas en una economía se ocupen de inmediato. Un ejemplo de fricción por el lado de la oferta de trabajo es la que se produce cuando una plaza vacante no se ocupa porque ningún desempleado la solicita, ya sea por desconocimiento (información incompleta), ya porque el esfuerzo de búsqueda fue escaso. Un ejemplo de fricción generado por la demanda es la que se produce cuando una empresa busca una especialidad muy específica (segmentación de mercado), por lo que es posible que esa plaza no se cubra fácilmente.

¹⁶ La Curva de Beveridge (CB) debe su nombre a Lord W. H. Beveridge, quién relacionó empíricamente el desempleo y las vacantes laborales para el Reino Unido. Posteriormente, Pissarides (2000) la desarrolla teóricamente como una relación a largo plazo entre ambas variables.

A continuación presentamos una versión corta del modelo, desarrolla por Lord Beveridge (1944) y Pissarides (2000), para aplicar posteriormente la Curva de Beveridge al caso de México y analizar el resultado.

Sea U el número de desempleados y V el de plazas vacantes en una economía dada. El número de contrataciones producidas en un determinado periodo se llama función *matching* o de apareamiento, y se define como:

$$M = m(U, V) \quad (1)$$

Esta función es creciente en ambos argumentos. Cuando un mayor número de personas busca empleo, es más probable que haya postulaciones para una plaza vacante. Análogamente, cuando se ofrece un mayor número de puestos es más fácil para un desocupado encontrar plazas vacantes. El modelo supone rendimientos constantes a escala; es decir, el número de contrataciones varía proporcionalmente a las variaciones en las plazas vacantes y el índice de desempleados. De acuerdo con este supuesto, la función (1) se expresa como la tasa de contrataciones con respecto a la fuerza de trabajo L , que depende de la tasa de desempleo u y de plazas vacantes v .

$$m = \frac{M}{L} = m(u, v) \quad (2)$$

Si consideramos un periodo continuo y asignamos el signo λ a la probabilidad instantánea de que un trabajador ocupado sea despedido (siguiendo un proceso *Poisson*), entonces la proporción de personas despedidas respecto a la fuerza laboral corresponde a la parte λ de la tasa de empleo. De esta manera, la dinámica de la tasa de desempleo se define como:

$$\dot{u} = \lambda(1 - u) - m(u, v) \quad (3)$$

La tasa de desocupados crece si la de despidos es mayor que la de contrataciones, y viceversa. Para que la tasa de desocupación sea constante en estado estacionario, la tasa de despidos y la de contrataciones deben tener la misma magnitud. Igualando (3) a cero se obtiene que, en equilibrio, se cumple:

$$u^* = \frac{1}{\lambda} [\lambda - m(u^*, v^*)] \quad (4)$$

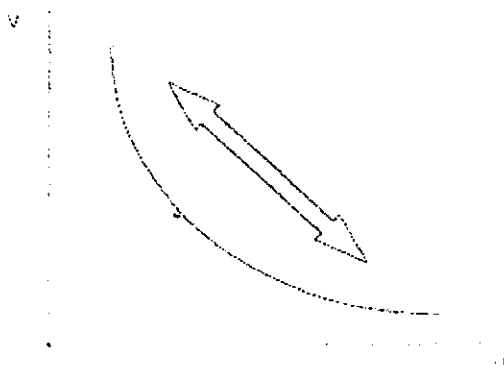
La ecuación (4) corresponde a la Curva de *Beveridge* (*CB*), definida como la relación a largo plazo entre la tasa de plazas vacantes y la de desempleo en una economía dada. Esta relación depende de la tasa de despidos λ y de la tasa de contrataciones m . Es importante notar que esta curva no provee una descripción completa del funcionamiento del mercado laboral; para ello deben especificarse la determinación de salarios y la creación de empleos.

La *CB* puede ser representada en el espacio (u, v) como una curva de pendiente negativa y convexa al origen, a la manera presentada en la figura 5a. Dadas la primera y la segunda diferencias de la ecuación (4), y considerando los supuestos planteados de la función *matching*, se obtiene que:

$$\frac{\partial u^*}{\partial \lambda} < 0; \quad \frac{\partial^2 u^*}{\partial (\lambda^2)} > 0 \quad (5)$$

En ausencia de cambios estructurales que afecten la tasa de despidos o la tecnología que define la tasa de contrataciones (función *matching*), la relación entre plazas vacantes y desempleo estará sobre algún punto de la curva: en la parte alta en momentos de crecimiento y en la parte baja en periodos recesivos. Este tipo de desplazamientos es propio del ciclo; tienen su origen en *shocks* agregados que afectan a toda la economía.

Figura 5A
Desocupación y vacantes
frente a fluctuaciones agregadas



En cambio, si la economía se ve sujeta a variaciones estructurales, se puede esperar que la *CB* se desplace, ya que los *shocks* provocan cambios en el *matching*. Por ejemplo, si la eficacia del proceso de búsqueda por parte de los desocupados disminuye (o si la tecnología de ofrecimiento de empleo se hace menos eficiente), disminuye también el número de contratados para un nivel constante de plazas vacantes y desocupados, con lo que se produce un desplazamiento de la curva hacia la derecha (véase la figura 5b).

Algo similar ocurre cuando distintos sectores o regiones de una economía sufren *shocks* asimétricos. En la figura 5c se supone que parte de la economía sufre un *shock* expansivo, lo que aumenta la demanda de determinados tipos de trabajadores, lo que implica la reducción del desempleo y el aumento de las plazas vacantes ofrecidas para ese segmento (punto E1). Por el contrario, otros sectores pueden verse afectados negativamente con la reducción de los puestos ofrecidos, dado el tipo de mano de obra solicitada y el aumento de la tasa de despidos, lo que deriva en un alto nivel de desempleo y pocas plazas vacantes (punto E2). En el agregado se observa que se mantiene un nivel más elevado de plazas vacantes y de desempleo. En este caso, decrece la capacidad de la economía de generar contrataciones (cambios en la función de *matching*). En la figura esto significa un

desplazamiento de la *CB* hacia afuera, con lo que el equilibrio se ubica en E' en vez de en E .

Figura 5B

Menor eficiencia en la búsqueda

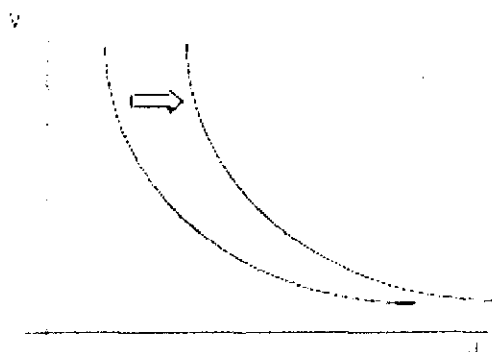
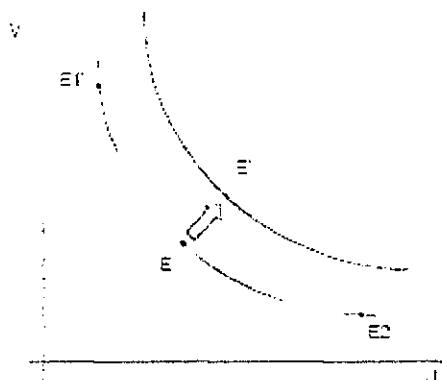


Figura 5C

Mayor eficiencia en la búsqueda



Este comportamiento de la *CB* permite distinguir el origen de las fluctuaciones en el desempleo. Varios autores han estimado empíricamente esta curva. Lillien (1982), por ejemplo, se basa en este fenómeno para argumentar que en Estados Unidos

el aumento de la heterogeneidad en las especialidades de la mano de obra y de los cambios sectoriales en el sistema productivo deriva en un creciente *mismatch* entre plazas vacantes y desempleados, que corresponde a más de la mitad de las variaciones cíclicas del empleo, y genera una relación empírica positiva entre dichas variables. Sin embargo, Blanchard y Diamond (1989) estiman la *CB* para de ahí derivar trayectorias a largo plazo y concluir que la relación entre plazas vacantes y desempleo es negativa. Concluyen también que si bien los cambios sectoriales no tienen efecto en el corto plazo, en el mediano y largo plazo van creciendo en importancia, desplazando la *CB* hacia fuera.

Para intentar probar la *CB* en México, este trabajo utiliza como base las plazas vacantes ofrecidas a partir de 1991, registradas por el Sistema Nacional de Empleo en México. El siguiente cuadro muestra el total de plazas vacantes ofrecidas a partir de dicho año.

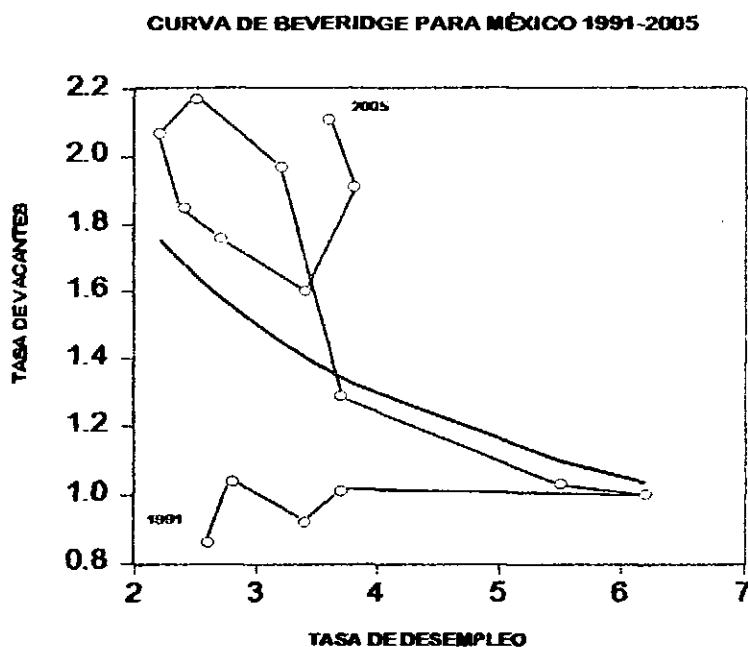
Tabla 5.5
Plazas vacantes registradas por el SNE

Años	Plazas vacantes
1991	261172
1992	329402
1993	303061
1994	356518
1995	344190
1996	365490
1997	485392
1998	762588
1999	843498
2000	819430
2001	728888
2002	710091
2003	651776
2004	810042
2005	859130

Fuente: INEGI y STPS, varios años.

La literatura ha destacado algunos problemas muestrales que dificultan el uso directo de esta información, pues los datos de las plazas vacantes no incluyen las variaciones debidas a la ocupación, la calificación y el sector productivo.

Para aplicar la *CB* a México, la tasa de plazas vacantes se obtuvo a partir del número total de plazas vacantes con respecto a la fuerza laboral, y se empleó la tasa de desempleo anual proporcionada por el INEGI. Se graficó entonces la correspondencia entre la tasa de plazas vacantes y la del desempleo para la totalidad del país, con el apoyo de una estimación simple del tipo *log-lineal* para formar la línea roja en la gráfica.

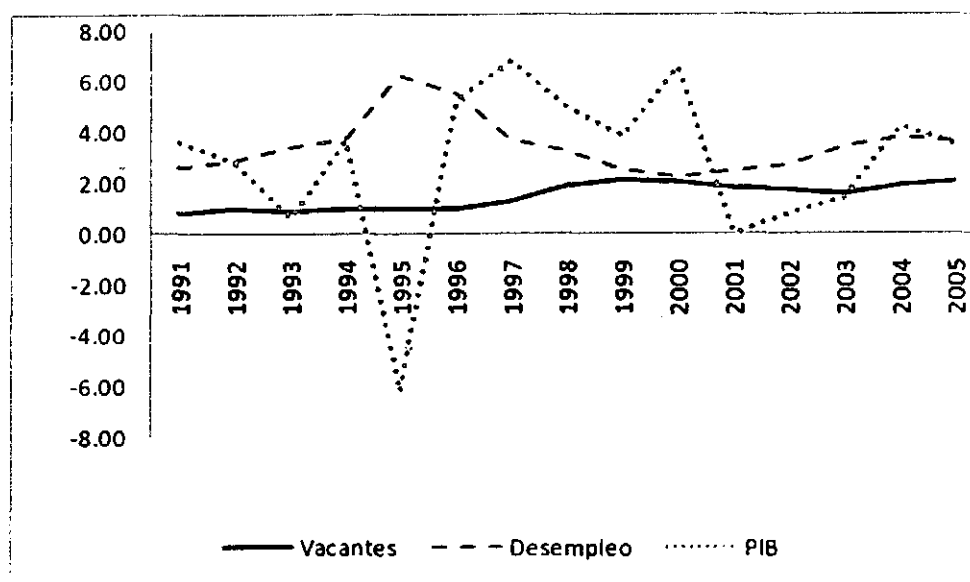


La gráfica de la estimación parece ajustarse bien a los datos en este nivel de agregación, y muestra una *CB* para México con las características predichas por la literatura, tanto teórica como empírica: con pendiente negativa y convexa en el origen. Sin embargo, los datos de la *CB* no son estables.

La curva representa la relación negativa entre plazas vacantes ofrecidas y desempleo, y se basa en la función *matching* o de apareamiento, definida como la función generadora de contrataciones en cada nivel de plazas vacantes y desocupación. De aquí que se considere que si la *CB* se ha mantenido estable, entonces la función *matching* no ha sufrido cambios, por lo que las fluctuaciones en el desempleo se deben al ciclo económico, que redunda en un comportamiento procíclico de la demanda por trabajo. Sin embargo, cuando se producen shocks sectoriales, esta relación se hace más difusa, como se observa en el caso de México. En otras palabras, si en unos sectores aumenta el desempleo y en otros las plazas vacantes, los desempleados no las ocupan porque el *matching* ha sufrido un deterioro, lo que implica que haya, al mismo tiempo, más plazas vacantes y más desocupados.

Para analizar con más detalle esta situación, la gráfica 5.3 muestra la relación de las plazas vacantes y las fluctuaciones del desempleo con respecto al crecimiento económico. Si bien es cierto que las fluctuaciones en el desempleo pueden tener diferentes fuentes, se espera que el PIB tenga un efecto con el mismo signo en la demanda de trabajo y con el signo opuesto en la tasa de desempleo, lo que reflejaría una relación inversa entre ambos valores. Así, ante una recesión que afecte a toda la economía, la demanda de trabajo disminuye y el número de desempleados aumenta. El caso contrario sucede en periodos de crecimiento.

Gráfica 5.3
Tasa de plazas vacantes, desempleo y PIB 1991-2005



La gráfica revela con claridad que a partir de 2003 la relación entre las plazas vacantes y el desempleo empieza a ser ligeramente positiva. De acuerdo con diversos estudios, la paradoja de que los puestos disponibles y los desempleados aumenten al mismo tiempo se produce cuando el mercado se segmenta; es decir, cuando la demanda de determinados tipos de trabajadores aumenta mientras que la de otros disminuye. Esto indicaría que el *matching* está sufriendo un deterioro. Sin embargo, si bien el uso de la *CB* tiene la ventaja de responder a la pregunta sobre el funcionamiento del mercado del trabajo, tiene también la desventaja de no permitir determinar el origen de los cambios sectoriales, en caso de que se produzcan, debido precisamente a que esta curva no permite caracterizar la dinámica de todas las variables relacionadas con el mercado de trabajo.

De acuerdo con estudios realizados por la CEPAL (2005), la segmentación del mercado laboral en México puede tener diferentes dimensiones. Al parecer, las reformas han limitado la expansión de las oportunidades laborales en algunos sectores, sobre todo en los de bienes comerciables. En la demanda de mano de obra se ha producido un sesgo que favorece a los trabajadores de nivel educativo más elevado, lo que tiende a segmentar el mercado laboral y a exacerbar los

problemas de desigualdad. Por otra parte, se han registrado tendencias hacia un *upgrading* ocupacional, ya que no sólo se ha elevado el nivel educativo de la población en edad de trabajar, sino también la ocupación de empleos más calificados. De aquí que pueda hablarse de un crecimiento polarizado del empleo, con tendencias de expansión tanto en el segmento del mercado de trabajo determinado por la demanda, como en el determinado por la oferta.

La evolución del empleo en los mercados de trabajo determinada por la oferta manifiesta tres tendencias: 1) el aumento de la participación de las mujeres; 2) el aumento del nivel educativo, y 3) el envejecimiento de la fuerza laboral acompañado de un incremento en la experiencia laboral media (Weller, 2005). En lo que respecta a la tendencia sectorial y a las características del empleo, hay una preponderancia cada vez mayor de las actividades terciarias en todas las economías, y los mercados están cada vez más integrados al exterior, con lo que se están imponiendo pautas de competitividad definidas en gran parte por patrones tecnológicos ahorradores de mano de obra.

Analizando la evidencia empírica y partiendo del supuesto de que las fluctuaciones en el desempleo no se deben solamente al ciclo económico, sino más bien al deterioro del proceso *matching*, podemos concluir que –de presentarse un aumento en la segmentación del mercado–, estos problemas pueden disminuirse ampliando las calificaciones de los buscadores de empleo y permitiendo una mejor adaptación de la oferta de mano de obra a los cambios de la demanda, por una parte; y mejorando la eficacia del servicio de colocación para proporcionar candidatos a los patrones potenciales y reducir la incertidumbre de los aspirantes sobre la posibilidad de conseguir empleo, por la otra.

Con lo anterior, la Curva de Beveridge debe modificarse, tanto por permitir una búsqueda de trabajo más eficaz de los buscadores de empleo y de los participantes de los programas de las PAMT, como por reducir los niveles de desempleo (al ocuparse las plazas vacantes disponibles con estas acciones). Al

presentarse una mayor eficacia en la búsqueda de trabajo para el desempleo abierto, el resultado es un cambio hacia la derecha de la curva “EE”, hacia la curva “DD”, en el modelo general de Layard-Nickell, es decir, una reducción en los índices de desempleo y las plazas vacantes.

En un modelo más completo podría también haber efectos sobre las curvas “DD” y “WW”. La ayuda en la búsqueda de trabajo puede aumentar la presión del salario y reducir el temor al desempleo. Por otro lado, de haber un aumento en la participación en los programas, se podría esperar que la curva “EE” cambiara hacia la izquierda puesto que los participantes podrían estar buscando empleo menos activamente. Asimismo, la capacitación y la experiencia profesional pueden mejorar las perspectivas de empleo de los participantes, mejorando el proceso de ajuste. Sin embargo los participantes de los programas de capacitación pueden reducir sus esfuerzos de búsqueda por suponer que los servicios de empleo les encontrarán trabajo. Por otro lado, con el aumento de programas de capacitación se evita que desempleados con problemas de cualificaciones queden atrapados en el desempleo a largo plazo.

Conclusión

La principal diferencia de nuestro estudio con respecto a las evaluaciones anteriores es que hace por primera vez una evaluación a nivel macroeconómico con base en el modelo de Layard-Nickell, con la finalidad de conocer sus efectos en el nivel del desempleo. La técnica de estimación para analizar los efectos macroeconómicos de las PAMT son datos de panel (*pooled time series cross section*) con efectos fijos, con base en los datos de las entidades federativas de México del periodo 2002-2006.

La evidencia empírica muestra que si bien los efectos del gasto en PAMT en el nivel de desempleo son significativos, hay una relación directa con el nivel de desempleo, contraria a lo esperado en la teoría. Al parecer el problema principal

está en la interpretación de los resultados, pues la escala de la disposición de gastos de las PAMT puede afectar el nivel de desempleo tanto como éste puede afectar el gasto de las PAMT. Esta simultaneidad ha sido abordada considerando que, puesto que la política del gobierno en el gasto de las PAMT fija, al haber un componente cíclico, el gasto en PAMT no se ajusta completamente al desempleo porque cambiar la dimensión de los programas a corto plazo es difícil y costoso. Dada la postura fija de la política, el patrón cíclico genera una correlación positiva entre el desempleo y el gasto total de las PAMT.

La evidencia también indica que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante los programas de capacitación y adiestramiento que por medio de la vinculación laboral. Esto podría deberse a la importancia que tiene para las empresas el efecto del capital humano en la productividad.

Asimismo, el modelo muestra la importancia de las instituciones y la concentración sindical como fuerzas que impulsan la formación de factores externos que permiten un mayor empleo a la fuerza laboral y disminuyen con ello el nivel de desempleo.

Sin embargo, estas medidas deben tomarse con suma precaución, pues de aumentar la participación en los programas, la curva EE puede cambiar hacia la izquierda, ya que entonces los participantes podrían buscar empleo menos activamente. Asimismo, la capacitación y la experiencia profesional pueden mejorar las perspectivas del empleo de los participantes, lo que mejoraría, a su vez, el proceso de ajuste, aunque también puede haber ajustes en sus salarios con base en sus expectativas. Por otro lado, los participantes de los programas de capacitación pueden buscar trabajo menos activamente por suponer que los servicios de empleo se lo van a encontrar.

Al graficar la Curva de Beveridge (CB) para México, la evidencia empírica revela que los datos se ajustan bien a un nivel agregado, y muestran una CB con pendiente negativa y convexa al origen. Pero a partir del 2003, señalan una

relación difusa que puede deberse a *shocks* sectoriales; es decir, revelan que mientras en ciertos sectores el desempleo podría estar creciendo, en otros las plazas vacantes podrían estar aumentando. Esto implicaría que los desempleados no estarían ocupando las plazas vacantes. El aumento simultáneo de plazas vacantes y desempleados indica la segmentación de mercado.

En esta situación, la función de las PAMT puede ser, por un lado, aumentar las posibilidades de empleo y re-empleo de los desempleados mediante programas de capacitación, y por el otro, sustentar un esfuerzo para reasignar la mano de obra, subsanar los desequilibrios geográficos, y ofrecer el reemplazo de un ingreso mínimo a los afectados.

CONCLUSIONES GENERALES

El presente estudio buscó contestar la pregunta: ¿Si tiene sentido usar en mayor medida las PAMT en México para absorber una oferta de mano de obra sustancialmente mayor a la demandada por los sectores público y privado? La investigación giró en torno a la siguiente hipótesis:

“Las PAMT producen un efecto positivo y significativo en la disminución del número de personas desempleadas, así como un aumento en la empleabilidad y la inserción laboral, posibilitando, a la par, una mínima protección social de la mano de obra más vulnerable; aunque su efectividad depende en gran medida del presupuesto destinado a los programas que las instrumentan”.

Para comprobar dicha hipótesis, estructuramos el planteamiento y el diseño de la investigación sobre cuatro ejes centrales: i) la identificación y definición de las PAMT como política internacional recomendada por la OCDE y la OIT para enfrentar los retos actuales del desempleo en el mundo entero; ii) un análisis de las PAMT en los países de la OCDE y América Latina; iii) la construcción de las características principales del mercado laboral en México y el sistema institucional conformado por las PAMT en el país, y iv) una evaluación a nivel macroeconómico de las PAMT en México, con base en el modelo de Layard and Nickell con datos de panel con efectos fijos que entrecruza información del periodo 2002-2006 de las 32 entidades federativas. Y, de manera análoga, el análisis del proceso *matching* por medio de la Curva de Beveridge aplicada al periodo 1991-2005 en México.

Las principales contribuciones del estudio son: a) la evaluación de las PAMT en México, a nivel macroeconómico –que se hace por primera vez, hasta donde tenemos conocimiento– con base en el modelo de Layard and Nickell y la Curva de Beveridge, y b) un análisis integral de las PAMT que combina teoría y evidencia empírica de las PAMT en el ámbito internacional y su aplicación en México.

La conclusión con respecto al primer eje de la investigación es que el desempleo es un problema generalizado, presente en países tanto desarrollados como en desarrollo. Las nuevas tendencias de los mercados laborales son: a) un aumento generalizado en la participación de las mujeres; b) un incremento del trabajo de tiempo parcial y, c) mercados laborales con mayor flexibilidad numérica y salarial, lo que se concentra entre los jóvenes.

En México, las transformaciones debidas a la apertura financiera, comercial y de privatización impulsada por el Consenso de Washington se han dado en un mercado de trabajo heterogéneo en el que muchas de las empresas y los trabajadores han encontrado áreas de oportunidad. Sin embargo, otros grupos se han visto excluidos y persiste un vasto universo de informalidad. Los cambios en la estructura del mercado laboral se han traducido en procesos de privatización, terciarización, informalización y precarización de los puestos de trabajo, lo que ha incrementado la pobreza y la desigualdad. La creación y la pérdida de puestos de trabajo no se han dado de manera equitativa entre los diversos sectores. Los sectores financieros, de seguros y de servicios comerciales han creado la mayor parte de los empleos recientes, mientras que la agricultura ha perdido su peso como empleador. Por otro lado, el sector de la maquila se está convirtiendo en el principal generador de empleo, debido al creciente papel de China como actor dominante en los mercados mundiales, y como poderoso rival de México en el comercio mundial.

En resumen, el desempeño del mercado laboral en México presenta: a) una creación de empleos insuficiente; b) una expansión de las diferencias salariales; c) un deterioro en las remuneraciones medias y el salario mínimo; d) bajas tasas de desempleo abierto; e) altas tasas de desempleo entre los jóvenes; f) crecimiento del sub-empleo y el empleo informal; g) el aumento de una fuerza laboral con mejor educación; h) un mayor porcentaje de hombres que de mujeres entre los estudiantes; i) una mayor integración de las mujeres al mercado laboral; j) un elevado nivel de flujo migratorio; k) una mayor demanda de mano de obra semi-

calificada y calificada; l) una productividad estancada, y m) flexibilidad numérica y salarial.

Ante los problemas y desajustes del mercado laboral en México, sostenemos, con base en la evidencia empírica, que las PAMT deben considerarse como un elemento potencialmente importante en la lucha contra el desempleo y para enfrentar los retos de la actualidad.

Los resultados de la Curva de Beveridge (CB) para México concuerdan con la teoría: con pendiente negativa y convexa al origen. Sin embargo, los datos muestran que las fluctuaciones en el desempleo no sólo se deben al ciclo económico sino también al deterioro del proceso *matching*, que puede responder, a su vez, a *shocks* sectoriales, es decir, a la segmentación de mercado.

La evidencia empírica de las PAMT, obtenida con base en el modelo de Layard y Nickell a nivel macroeconómico, y datos de panel fundados en los datos de las entidades federativas de México del período 2002-2006, muestra que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante programas de capacitación y adiestramiento que por medio de la vinculación laboral. Esto podría deberse a la importancia que tiene para las empresas el efecto del capital humano en la productividad. En esta situación, la función de las PAMT sería, por un lado, mejorar la empleabilidad con programas de capacitación para los desempleados, que les permitan aumentar sus posibilidades de empleo y re-empleo; y por el otro, sustentar un esfuerzo para reasignar la mano de obra y aliviar los desequilibrios geográficos, así como para ofrecer el reemplazo de un ingreso mínimo a los afectados.

Esta evidencia muestra también que los efectos del gasto en las PAMT en el nivel de desempleo son significativos; sin embargo, se da una relación directa con el nivel de desempleo contraria a lo esperado en la teoría. Al parecer, el problema está sobre todo en la interpretación de los resultados, pues si bien es cierto que la

escala de la disposición de gastos de las PAMT puede afectar el nivel de desempleo, también lo es que éste puede afectar el gasto de las PAMT. Esta simultaneidad ha sido abordada en función del hecho de que la política del gobierno en el gasto de las PAMT es fija. Al haber un componente cíclico, el gasto en PAMT no se ajusta completamente al desempleo porque cambiar la dimensión de los programas a corto plazo es difícil y costoso. Ante una postura fija de la política, este patrón cíclico genera una correlación positiva entre el desempleo y el gasto total de las PAMT.

Las estimaciones muestran, asimismo, la importancia de las instituciones y la concentración sindical como fuerzas que propician la formación de factores externos que permiten un mayor empleo de la fuerza laboral, con lo que disminuye el nivel de desempleo.

Las PAMT apoyan la empleabilidad con medidas de creación directa de empleo, crean programas de capacitación, garantizan intercambios eficientes de mano de obra, mejoran información del mercado de trabajo y logran un mejor emparejamiento del mercado laboral. También existen efectos macroeconómicos positivos indirectos, como es la atenuación del consumo durante las desaceleraciones económicas mediante la ayuda económica proporcionada por estos programas.

En las economías actuales caracterizadas por la apertura al comercio y la inversión, como la de México, los cambios del mercado de trabajo son inevitables. En muchos casos, estos cambios se traducen no sólo en la reasignación interna de mano de obra sino, también, en despidos masivos. Al respecto, las PAMT son una herramienta política importante para abordar los efectos adversos del cambio estructural y de una demanda insuficiente de mano de obra, y para crear una seguridad en el cambio. Pero estas medidas deben complementarse con políticas macroeconómicas de crecimiento económico y creación de empleo. En ausencia de un macro-entorno favorable para una mayor inversión, el crecimiento y el

empleo, las PAMT pueden brindar solamente un apoyo temporal a los desempleados, pues no dejan de ser políticas microeconómicas dentro de políticas macroeconómicas. No obstante deben tomarse con suma precaución, puesto que si la participación en los programas de PAMT aumenta, sus participantes podrían reducir sus esfuerzos de búsqueda al suponer que los servicios de empleo les encontrarán el trabajo. Por otro lado, la capacitación y la experiencia profesional pueden mejorar las perspectivas del empleo de los participantes, con lo que mejoraría el proceso de ajuste, sin embargo, también puede haber ajustes en sus salarios con base en sus expectativas.

Bibliografía

- Alarcón, D, y E Zepeda (2004), *Economic Reform or Social Development? The challenge of a Period of Reform in Latin America: Case Study of Mexico*, Oxford Development Studies, vol. 32, núm. 1, marzo.
- Aparicio, Abraham Cabrera (2006), "Reducción del desempleo a través de las PAMT: el caso de México" en *Análisis Económico*, Núm. 47, vol. XXI, 2do. cuatrimestre.
- Atkinson, A, y J Micklewright (1991), "Unemployment Compensation and Labor Market Transition: A Critical Review." *Journal of Economic Literature* 29, pp. 1796-927.
- Auer, Peter, Ümit Efendioglu, y Janine Leschke (2005), *Active Labor Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization*, ILO, Geneva.
- Auer, Peter; Cazes, Sandrine (2003), "Introduction" en *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries*, de Peter Auer y Sandrine Cazes, ILO, Geneva.
- Beck, Ulrico (2000), *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, España.
- Belany, Dolly, Pablo García, y Pastén Ernesto (2002), "Curva de Beveridge, vacantes y desempleo: Chile 1986-2002". *Working Paper* 191. Central Bank of Chile, Noviembre.
- Bellman, Lutz, y Richard Jackman (1996), "The impact of Labor Market Policy on Wages, Employment and Labor Market Mismatch", en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, de O'Reilly y Schoman, Edward Elgar, Cambridge.
- Belman, Dale, y Michael Belzer (1997), "Regulation of Labor Markets: Balancing the Benefits and Cost of Competition" en *Government Regulation of the Employment Relationship*, de E, Kaufman Bruce, IRRA, Madison, Wisconsin.
- Bensusán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, Plaza y Valdés, México.
- Berg, Janine, C Ernst, y A Peter (2006), *Meeting the Employment Challenge: Argentina, Brazil and Mexico in the Global Economy*, ILO, Geneva.
- Betcherman, G, K Olivas, y A Dar (2004), *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence From Evaluations With Particular Attention to Developing and Transition Countries*, Social Protection Discussion Paper Series 402, World Bank, Washington, D.C.
- Beveridge, W.H (1944), *Full Employment in a Free Society*, George Alien and Unwin, London.
- Bourdet, Y, y I Persson (1995), "Does Labor Market Matter? Long-term Unemployment in France and Sweeden", en *Labor Market Policy at the Crossroads*, de J Johannesson y E Wadensjö, Expert Group for Labor Market Evaluation Studies, Ministry of Labor, Stockholm, pp. 117-49.

- Bouzas, Alfonso, y Enrique de la Garza (1998), *Flexibilidad del trabajo y contratación colectiva en México*, Cambio XXI, México.
- Calderon-Madrid, A. (2000), *Job stability and labor mobility in Mexico: a study based on duration models and transition analysis*. <http://www.iadb.org/res/32.htm>.
- Calmfors, L. (1994), "Active Labor Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", en *Economic Studies* 22. OECD, pp. 7-47.
- CEPAL (2005), *Estudio económico de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2001), *Panorama de la inserción de América Latina y el Caribe 2000*, CEPAL, Santiago de Chile.
- De Koning, J. (1991), "Measuring the placement effects of two wage subsidy schemes for the long-term unemployed", en *Annual Conference of European Associations of Labor Economists (EALE)*, 26-29 de septiembre.
- Dussel, Peters E. (2004), *Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)*, Departamento de Estrategias de Empleo, OIT, Ginebra.
- Dussel, Peters, E. (2003), *Ser maquila o no ser maquila ¿es ésa la pregunta?* vol.53, núm.4, abril, Comercio Exterior.
- Flores, Roberto Lima (2007), *Innovaciones en evaluación de impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México*, BID.
- Ghose, A. (2003), *Jobs and Incomes in a Globalizing World*, ILO, Geneva.
- Grubb, D. (1994), "Direct and indirect effects of active labor market policies in OECD Countries", en Barrell, R, de *The UK Labor Market*, Cambridge University Press, UK.
- Held, David y Anthony McGrew (2003), *Globalización /antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona, España.
- Hernández, Enrique Laos (1997), "México: costo laboral y competitividad manufacturera" en *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, de E Amadeo, OIT, Ginebra.
- Hsiao, Cheng (1986), *Analysis of Panel Data*. Cambridge University Press, UK.
- Ianni, Octavio(2002), *Teorías de la globalización*, Siglo XXI, México.
- ILO (2005), *World Employment Report (WER)*, International Labor Office (ILO), Geneva.

- Jackman, R. (1995), "International Evidence on the Macroeconomic Effect of Labor Market Policies", paper presented at the *Centre for Economic Performance Annual Conference*. Stoke Rockford, UK..
- Jackman, R. (1994), "*What can Active Labor Market Policy Do?*", *Swedish Economic Policy Review*, pp. 221-57.
- Jackman, R, C Pissarides, y S Savouri (1990), "Labor Market Policies in the OECD Countries", *Economic Policy* 5 (11), pp. 450-90.
- Layard, R; S.J. Nickell y R. Jackman (1991), *Unemployment-Macroeconomic Performance and the Labor Market*. Oxford, Oxford University Press, UK.
- Layard, R, y S.J. Nickell (1986), "Unemployment in Britain", *Economica* (Suppl.53),: S121-S70.
- López Villar, Darío (2006), "Migración de mexicanos desde y hacia Estados Unidos: estadísticas, problemáticas y retos", en *Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica*, Vol. 1. Núm. 2.
- Lustig, N. (1998) "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura", en *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario lc/g 2037-P.
- Maloney, W. (1999), "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico", en *World Bank Economic Review* 13, pp. 275-302.
- Marshall, Adriana (1996), "Consecuencias económicas de los regímenes de protección del trabajo: un estudio comparativo", en *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, de José Figueredo, IIEL, Ginebra.
- Martin, J.P. (2000), "What Works Among Active Labor Market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences", en *Economic Studies*, Vol. 30. OECD.
- Micco, A. (2004), *Employment Protection and Gross Job Flows*. Working paper 158. Washington.
- Moreno, Fuentes. *The Impact of the 1985-2000. Trade and Investment Liberalization on Labor Conditions, Employment and Wages in Mexico*, ILO, Geneva.
- Moreno-Fuentes, G. (2004), *The impact of the 1985-2000. Trade and Investment Liberalization on Labor Conditions, Employment and Wages in Mexico*, Tesis de Doctorado. Graduate School of International Studies, Ginebra.
- OCDE (2004), *Employment Outlook*, OCDE, París.
- OECD (1993), *Economic Outlook*, Publications Service of the OECD, París.
- (1998-2006), *Employment Outlook*, París.

- Palma, Gabriel (2003), *Trade Liberalization in Mexico: It's Impact on Growth Employment and Wages*. Documento de empleo núm.55, OIT, Ginebra.
- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Polasky, S. Jobs, (2003), *Wages and Household Income: NAFTA's Promise and Reality, Lesson from Mexico*.
- Puyana, Alicia (2005), "La inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial", en *La Historia General de América Latina*, UNESCO.
- (2007), "Los nuevos senderos de la integración económica de América latina y el Caribe y su desarrollo económico", Seminario: *Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina*, auspiciado por: FLACSO-México y Fundación Ford México, México, D. F.
- Puyana, Alicia y J. Romero (2007), *Las paradojas de una economía liberalizada*, COLMEX, en edición, México, D.F.
- Quiggin, J. (2001), "Active Labor Market Policy and Macroeconomic Stabilization", en *The Drawing Board-Australian Review of Public Affairs*, University of Sydney, Sydney.
- Revenga, A, M Riboud y H. Tan (1992), *The impact of Mexico's Training Program of Employment and Wage*, World Bank Policy Research Working Papers, Washington, D.C.
- Samaniego, Norma (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 19. CEPAL, Santiago de Chile.
- Schmid, Günther; Jacqueline O'Reilly y Klaus Schömann (1996), *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cambridge.
- Teague, Paul y John Grahl (1998), *Institutions and Labor Market Performance in Western Europe. Political Studies*, vol. XLVL, Blackwell Publishing.
- Tokman, Victor E. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*,. Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.
- Weller, J. (2004), *Búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo, los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*, CEPAL/FCE, Santiago de Chile.
- (2005), *Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 40. CEPAL, Santiago de Chile.

Wodon, Q. y M. Minowa (1999), *Training for the Urban Unemployed: a Reevaluation of Mexico's Training Program*, World Bank, Government Programs and Poverty in México, Report 19214-ME. Washington.

ANEXOS

ANEXO I

Descripción de variables y fuentes de Información

	Nombre de la variable	Elaboración de la variable	Fuentes de Información	Observaciones
1	DESOC	Personas desocupadas por entidad federativa. Periodo 2002-2006	FUENTE: INEGI. 2002-2004 fueron obtenidos de las estadísticas de la STPS. 2005 y 2006 de los anuarios estadísticos por entidad federativa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 Datos del trimestre enero-marzo.
2	DES1	Población desocupada con primaria incompleta por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
3	DES2	Población desocupada con primaria completa por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
4	DES3	Población desocupada con secundaria por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
5	DES4	Población desocupada con estudios media superior y superior por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
6	DPART	Tasa de participación de la fuerza laboral general por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
7	DPARTH	Tasa de participación de la fuerza laboral de los hombres por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
8	DPARTM	Tasa de participación de la fuerza laboral de las mujeres por entidad federativa. Periodo 2002-2006	Estadísticas de la STPS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	2002-2005 Datos del IV trimestre. 2006 datos del II trimestre
9	PPAE	Gasto de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo por entidad federativa. Periodo 2002-2006	2003: Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de septiembre de 2003. 2004: Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de abril de 2005.	Incluye presupuesto federal, estatal y adicional. Programa de Apoyo al Empleo: Para el año 2003: Cabe señalar, que esta redistribución presupuestal contempla recursos para desarrollar el Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), el Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna, el Sistema de Apoyos Económicos a buscadores de empleo, Pruebas piloto del SICAT, Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Externa y apoyos a Proyectos de Inversión Productiva. Asimismo, es importante señalar que el presupuesto total correspondiente a subsidios y transferencias para ese año asciendo a \$924'113,816 (novecientos veinticuatro mil millones ciento trece mil ochocientos dieciséis pesos 00/100 M.N.) que además de los montos señalados, comprendieron recursos para el

				<p>Programa de Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo</p> <p>Para el año 2005: el presupuesto fue de 332,801,273.41 adicionales al programa PAE., se destinaron \$41,433,650.50 (cuarenta y un millones cuatrocientos treinta y tres mil seiscientos cincuenta pesos 50/100 M.N.) exclusivamente para apoyar la contingencia laboral que provocó el Huracán "Stan" en los Estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz; y \$84,009,192.45 (ochenta y cuatro millones nueve mil ciento noventa y dos pesos 45/100 M.N.) para apoyar a la población objetivo de los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán que sufrieron los embates provocados por el Huracán "Wilma".</p>
10	REVSAL	Revisiones salariales y contractuales que causan incrementos directos al tabulador en la jurisdicción federal por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS: Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, elaborado con información de la JFCA, Unidad de Funcionarios Conciliadores, empresas y sindicatos	
11	TREVSAL	Trabajadores involucrados en las revisiones contractuales y salariales por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS: Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, elaborado con información de la JFCA, Unidad de Funcionarios Conciliadores, empresas y sindicatos.	
12	CONVCOL	Convenios colectivos por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS: Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, elaborado con información de la JFCA, Unidad de Funcionarios Conciliadores, empresas y sindicatos.	Excluye los convenios colectivos a nivel federal. Solo incluye los convenios colectivos a nivel estatal
13	EPAE	Número de personas colocadas por las siete estrategias del programa de apoyo al empleo (PAE) con respecto al total de personas atendidas el PAE por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS. Elaborado por la Consultoría de Planeación, Seguimiento y Evaluación de Programas con información de las Direcciones de Vinculación e Información Ocupacional, Movilidad Laboral y Apoyos a Desempleados y Subempleados de la CGE.	Incluye Acciones de: Programa Bécate (antes Sistema de Capacitación para el Trabajo - Sicat-); Proyectos de Inversión Productiva; Empleo Formal (antes Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo -SAEBE); Jornaleros Agrícolas (antes Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna - SAEMLI-); Migratorios (antes Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior -SAEMLE-); Repatriados Desalentados y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación
14	EVINC	Número de personas colocadas por las nueve estrategias del programa de servicio de vinculación laboral con respecto al total de personas atendidas por los programas de vinculación por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS. Elaborado por la Consultoría de Planeación, Seguimiento y Evaluación de Programas con información de las Direcciones de Vinculación e Información Ocupacional, Movilidad Laboral y Apoyos a Desempleados y Subempleados	Incluye Acciones de: 1) las ferias de empleo; 2) talleres para buscadores de empleo; 3) Servicio Nacional de Empleo por teléfono (antes Chambatel); 4) Servicio Nacional de Empleo por Internet (antes Chamanet); 5) Mi chambata; 6) . Catálogo

			de la CGE.	Nacional de Ocupaciones; 7) Centros de Intermediación laboral (CIL); 8) PTAT (Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá; 9) Abriendo espacios.
16	<i>EPAEVINC</i>	Número total de personas colocadas por los programas de servicio de vinculación laboral y programa de apoyo al empleo con respecto al total de personas atendidas por ambos programas. Por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS. Elaborado por la Consultoría de Planeación, Seguimiento y Evaluación de Programas con información de las Direcciones de Vinculación e Información Ocupacional, Movilidad Laboral y Apoyos a Desempleados y Subempleados de la CGE.	Incluye las estrategias de ambos programas.
16	<i>DCOLDES</i>	Total de personas colocadas por ambos programas (PAE y servicio de vinculación laboral) con respecto al número de personas desempleadas. Por entidad federativa. Periodo 2002-2006	STPS. Elaborado por la Consultoría de Planeación, Seguimiento y Evaluación de Programas con información de las Direcciones de Vinculación e Información Ocupacional, Movilidad Laboral y Apoyos a Desempleados y Subempleados de la CGE. INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)	

ANEXO II

PRUEBA ESTADISTICA F PARA LA DECISION DE UTILIZAR MODELO DE EFECTOS FIJOS

La decisión de utilizar el modelo de efectos fijos o medias de grupo (within groups) se toma con base en pruebas estadísticas. La prueba implica una comparación de la suma de los cuadrados del error asociada con las dos técnicas de estimación. Dado que el modelo de mínimos cuadrados ordinarios incluye más restricciones de parámetros que el modelo de efectos fijos (los interceptos estarán restringidos a ser iguales a los largo del tiempo y entre individuos), se esperaría que la suma de los cuadrados del error fuera mayor para el modelo de mínimos cuadrados ordinarios. Si el incremento en la suma de los cuadrados del error no es significativo cuando se agregan las restricciones, concluimos que las restricciones son apropiadas, y pueden aplicarse los mínimos cuadrados ordinarios. Si la suma de los cuadrados del error cambia en forma considerable, optamos por el modelo de efectos fijos. La prueba estadística apropiada es:

$$F_{N+T-2, NT-N-T} = \frac{(ESS_1 - ESS_2) / (N+T-2)}{(ESS_2) / (NT-N-T)}$$

Donde, ESS_1 y ESS_2 son la suma de los cuadrados del error en los que se utiliza el modelo de mínimos cuadrados ordinarios y el modelo de efectos fijos, respectivamente. *En la hipótesis nula de que las restricciones de intercepto igual sean correctas, la estadística F sigue la distribución F con $N + T - 2$ y $NT - N - T$ grados de libertad.*

De inicio se muestran los modelos por estimar y, posteriormente, los resultados de las estimaciones para realizar la prueba estadística F con base en los errores de las estimaciones. En todos los casos se rechaza la hipótesis nula, lo que nos

indica que debíamos aplicar el modelo de efectos fijos para obtener los mejores estimadores lineales y sin sesgos.

V. Depend.	Modelos econométricos Variables Explicativas
(1-A)	$DESOC_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(1-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(2-A)	$DES1_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(2-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(3-A)	$DES2_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(3-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(4-A)	$DES3_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(4-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(5-A)	$DES4_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(5-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(6-A)	$DPART_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(6-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(7-A)	$DPARTH_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(7-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(8-A)	$DPARTM_{it} = \alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAE_{it} + \beta_6 EVINC_{it} + \beta_7 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$
(8-B)	$\alpha_i + \beta_1 PPAE_{it} + \beta_2 REVSAL_{it} + \beta_3 TREVSAL_{it} + \beta_4 CONVCOL_{it} + \beta_5 EPAEVINC_{it} + \beta_6 DCOLDES_{it} + \epsilon_{it}$

Resultados de la Prueba Estadística F

Modelos Econométricos	Minimos Cuadrados Ordinarios	Modelo de efectos fijos		
	ESS1	ESS2	F calculada	Resultado con F critica al 5% 1.425
(1-A)	9.25E+08	5.90E+08	2.00E+00	Rechaza Ho
(1-B)	9.99E+08	5.98E+08	2.36E+00	Rechaza Ho
(2-A)	2.10E+09	9.86E+08	3.97E+00	Rechaza Ho
(2-B)	2.41E+09	1.06E+09	4.48E+00	Rechaza Ho
(3-A)	5.69E+09	1.98E+09	6.58E+00	Rechaza Ho
(3-B)	6.07E+09	2.14E+09	6.45E+00	Rechaza Ho
(4-A)	3.01E+09	1.04E+09	6.66E+00	Rechaza Ho
(4-B)	3.22E+09	1.07E+09	7.06E+00	Rechaza Ho
(5-A)	2.86E+10	7.70E+09	9.54E+00	Rechaza Ho
(5-B)	3.34E+10	8.46E+09	1.04E+01	Rechaza Ho
(6-A)	1.61E+03	4.98E+02	7.88E+00	Rechaza Ho
(6-B)	1.75E+03	5.43E+02	7.78E+00	Rechaza Ho
(7-A)	1.01E+03	3.71E+02	6.07E+00	Rechaza Ho
(7-B)	1.08E+03	4.16E+02	5.62E+00	Rechaza Ho
(8-A)	3.03E+03	9.23E+02	8.04E+00	Rechaza Ho
(8-B)	3.26E+03	9.68E+02	8.34E+00	Rechaza Ho

ANEXO III.A

EFICIENCIA DE VINCULACIÓN LABORAL (COLOCADOS SOBRE ATENDIDOS)					
Entidad Federativa	2002	2003	2004	2005	2006
AGUASCAUENTES	0.2021	0.1656	0.1402	0.1408	0.1635
BAJA CALIFORNIA	0.2433	0.1940	0.2556	0.1153	0.1156
BAJA CALIFORNIA SUR	0.2861	0.2682	0.2464	0.2313	0.2719
CAMPECHE	0.2454	0.2132	0.2104	0.2263	0.2635
COAHUILA	0.2873	0.2040	0.2426	0.2696	0.2839
COLIMA	0.3402	0.3593	0.3226	0.2965	0.2729
CHIAPAS	0.1743	0.1388	0.1509	0.1634	0.1424
CHIHUAHUA	0.2109	0.1673	0.1852	0.2111	0.2302
DISTRITO FEDERAL	0.1856	0.1079	0.1127	0.0917	0.1033
OURANGO	0.2177	0.2012	0.2152	0.1919	0.2227
GUANAJUATO	0.2371	0.1761	0.2374	0.2488	0.2727
GUERRERO	0.2545	0.2447	0.2698	0.2665	0.2373
HIDALGO	0.2627	0.2890	0.2895	0.2431	0.2374
JALISCO	0.3060	0.2062	0.2102	0.1837	0.1967
MEXICO	0.4171	0.3543	0.3055	0.2948	0.2519
MICHOACAN	0.4201	0.3939	0.4421	0.4193	0.2827
MORELOS	0.2474	0.2924	0.2292	0.2398	0.2327
NAYARIT	0.2084	0.1309	0.1911	0.2433	0.1779
NUEVO LEON	0.1186	0.1084	0.1402	0.2155	0.2548
OAXACA	0.3057	0.3044	0.2540	0.3240	0.2946
PUEBLA	0.2770	0.2337	0.3435	0.2708	0.2311
QUERETARO	0.1537	0.1434	0.1954	0.1904	0.1797
QUINTANA ROO	0.2013	0.1578	0.1688	0.1543	0.1792
SAN LUIS POTOSI	0.4864	0.4333	0.4788	0.3638	0.2901
SINALOA	0.4100	0.3883	0.3639	0.2324	0.2716
SONORA	0.4393	0.3896	0.4656	0.3245	0.4232
TABASCO	0.4035	0.2272	0.2141	0.1543	0.1125
TAMAUUPAS	0.2279	0.2656	0.2944	0.2855	0.3094
TLAXCALA	0.2906	0.2183	0.2625	0.3638	0.2086
VERACRUZ	0.2272	0.1537	0.1548	0.1534	0.1753
YUCATAN	0.2168	0.2048	0.2368	0.2117	0.2103
ZACATECAS	0.3267	0.2983	0.3307	0.2231	0.2987
TOTAL	0.2811	0.2097	0.2209	0.2190	0.2131

ANEXO III.B

EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (COLOCADOS / ATENDIDOS)					
Entidad Federativa	2002	2003	2004	2005	2006
AGUASCALIENTES	0.6742	0.7008	0.7601	0.5867	0.6257
BAJA CALIFORNIA	0.9309	0.8120	0.7885	0.6779	0.5699
BAJA CALIFORNIA SUR	0.6460	0.6584	0.7003	0.4214	0.4199
CAMPECHE	0.7221	0.6914	0.6634	0.6165	0.6245
COAHUILA	0.6622	0.5967	0.6742	0.5126	0.4687
COLIMA	0.7019	0.6984	0.5342	0.5078	0.5374
CHIAPAS	0.7278	0.7023	0.6695	0.5120	0.5420
CHIHUAHUA	0.3993	0.5859	0.7541	0.5855	0.5670
DISTRITO FEDERAL	0.4935	0.5536	0.6229	0.5107	0.5420
DURANGO	0.7328	0.6283	0.7490	0.5256	0.4366
GUANAJUATO	0.8775	0.7784	0.7290	0.6824	0.6641
GUERRERO	0.3448	0.6820	0.6660	0.7162	0.7752
HIDALGO	0.6463	0.5713	0.6378	0.5195	0.6380
JAUSCO	0.5612	0.5411	0.5628	0.4532	0.3395
MEXICO	0.6341	0.5545	0.6827	0.5257	0.5637
MICHOACAN	0.6580	0.6287	0.6796	0.5618	0.5571
MORELOS	0.7331	0.5145	0.4109	0.3945	0.4052
NAYARIT	0.6464	0.6859	0.4847	0.3162	0.3020
NUEVO LEON	0.6964	0.6878	0.7274	0.5978	0.6151
OAXACA	0.4216	0.6150	0.5528	0.5337	0.4805
PUEBLA	0.4337	0.7223	0.9728	0.5422	0.5364
QUERETARO	0.7332	0.7109	0.6199	0.4920	0.5732
QUINTANA ROO	0.7778	0.8355	0.8110	0.5576	0.6083
SAN LUIS POTOSI	0.6920	0.6276	0.4860	0.5425	0.5850
SINALOA	0.6508	0.6595	0.4638	0.5202	0.4138
SONORA	0.6702	0.7482	0.6918	0.6270	0.5197
TABASCO	0.6200	0.6915	0.6586	0.5762	0.6106
TAMAULIPAS	0.6105	0.6553	0.6958	0.5603	0.5711
TLAXCALA	0.6366	0.6544	0.6220	0.5300	0.5550
VERACRUZ	0.4851	0.6854	0.7201	0.6351	0.6531
YUCATAN	0.7320	0.7170	0.7200	0.5509	0.5715
ZACATECAS	0.6258	0.6158	0.6430	0.5182	0.5851
TOTAL	0.6177	0.6351	0.6631	0.5477	0.5491

ANEXO III.C

EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE PAE Y VINCULACIÓN LABORAL (COLOCADOS SOBRE ATENDIDOS)					
Entidad Federativa	2002	2003	2004	2005	2006
AGUASCALIENTES	0.2570	0.2586	0.2170	0.1939	0.2115
BAJA CALIFORNIA	0.3431	0.2344	0.2869	0.1389	0.1262
BAJA CALIFORNIA SUR	0.3691	0.3468	0.3165	0.2648	0.3140
CAMPECHE	0.4227	0.3028	0.3112	0.3187	0.3293
COAHUILA	0.3568	0.2763	0.3274	0.3307	0.3183
COQUILA	0.4546	0.4631	0.4210	0.3730	0.3354
CHIAPAS	0.3607	0.2722	0.2758	0.2710	0.2291
CHIHUAHUA	0.2825	0.3339	0.3856	0.3175	0.3396
DISTRITO FEDERAL	0.2102	0.1226	0.1317	0.1126	0.1127
DURANGO	0.3595	0.2933	0.2546	0.2549	0.2701
GUANAJUATO	0.3917	0.2738	0.3568	0.3350	0.3431
GUERRERO	0.2851	0.3776	0.3668	0.3820	0.4174
HIDALGO	0.4500	0.4059	0.4203	0.3262	0.3558
JALISCO	0.3669	0.2567	0.2691	0.2364	0.2196
MEXICO	0.4365	0.3742	0.3210	0.3111	0.2710
MICHUACAN	0.4813	0.4410	0.4941	0.4497	0.3315
MORELOS	0.4056	0.3610	0.2589	0.2602	0.2509
NAYARIT	0.3525	0.2642	0.2654	0.2607	0.2069
NUEVO LEON	0.1666	0.1410	0.1928	0.2588	0.2921
OAXACA	0.3547	0.4514	0.4027	0.4422	0.3856
PUEBLA	0.3294	0.3890	0.5707	0.3407	0.3022
QUERETARO	0.2322	0.2256	0.2962	0.2704	0.2443
QUINTANA ROO	0.3714	0.2646	0.2535	0.4006	0.2422
SAN LUIS POTOSI	0.5555	0.4947	0.4813	0.4176	0.3496
SINALOA	0.5023	0.4384	0.3844	0.3226	0.3137
SONORA	0.5079	0.4504	0.5191	0.3885	0.4491
TARASCO	0.4138	0.4377	0.4247	0.3252	0.2670
TAMAUUPAS	0.3337	0.3789	0.3884	0.3444	0.3733
TLAXCALA	0.3412	0.2822	0.2961	0.3946	0.2577
VERACRUZ	0.3158	0.3139	0.2699	0.2804	0.2771
YUCATAN	0.4013	0.3020	0.3138	0.2841	0.2581
ZACATECAS	0.4171	0.4329	0.4586	0.3382	0.3751
TOTAL	0.3491	0.2784	0.2866	0.2796	0.2619

ANEXO III.D

REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA EL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (%)					
Entidad Federativa	2002	2003	2004	2005	2006
AGUASCALIENTES	0.0197	0.0240	0.0218	0.0205	0.0214
BAJA CALIFORNIA	0.0115	0.0077	0.0092	0.0025	0.0027
BAJA CALIFORNIA SUR	0.0111	0.0136	0.0057	0.0046	0.0113
CAMPECHE	0.0323	0.0110	0.0201	0.0186	0.0121
COAHUILA	0.0483	0.0567	0.0628	0.0586	0.0494
COUMA	0.0084	0.0164	0.0303	0.0127	0.0112
CHIAPAS	0.0390	0.0331	0.0229	0.0284	0.0246
CHIHUAHUA	0.0269	0.0294	0.0288	0.0206	0.0362
DISTRITO FEDERAL	0.0700	0.0654	0.0775	0.0688	0.0373
DURANGO	0.0172	0.0153	0.0076	0.0118	0.0176
GUANAJUATO	0.0409	0.0264	0.0468	0.0333	0.0411
GUERRERO	0.0228	0.0301	0.0220	0.0184	0.0343
HIDALGO	0.0296	0.0256	0.0238	0.0201	0.0276
JALISCO	0.0476	0.0442	0.0436	0.0448	0.0377
MEXICO	0.1060	0.0932	0.0817	0.0869	0.0909
MICHOACAN	0.0512	0.0439	0.0470	0.0439	0.0500
MORELOS	0.0160	0.0113	0.0081	0.0087	0.0073
NAYARIT	0.0162	0.0104	0.0122	0.0080	0.0136
NUEVO LEON	0.0368	0.0327	0.0562	0.0493	0.0651
OAXACA	0.0340	0.0464	0.0405	0.0442	0.0465
PUEBLA	0.0300	0.0485	0.0445	0.0343	0.0478
QUERETARO	0.0126	0.0111	0.0359	0.0220	0.0208
QUINTANA ROO	0.0064	0.0057	0.0079	0.0796	0.0167
SAN LUIS POTOSI	0.0253	0.0338	0.0404	0.0311	0.0298
SINALOA	0.0233	0.0295	0.0083	0.0242	0.0388
SONORA	0.0460	0.0270	0.0258	0.0274	0.0273
TARASCO	0.0003	0.0342	0.0343	0.0345	0.0283
TAMAULIPAS	0.0367	0.0464	0.0322	0.0243	0.0375
TLAXCALA	0.0128	0.0093	0.0119	0.0127	0.0128
VERACRUZ	0.0584	0.0637	0.0346	0.0453	0.0574
YUCATAN	0.0366	0.0204	0.0184	0.0281	0.0250
ZACATECAS	0.0260	0.0339	0.0372	0.0318	0.0198
TOTAL	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000