

Servicios de intermediación en mercados de trabajo*

(Recibido: 09/diciembre/2013–Aceptado: 03/julio/2014)

*Jaime Botello Triana**

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar algunas funciones del servicio público de empleo, en particular las que tienen que ver con las actividades de intermediación y con la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. También se aborda el tema de la evaluación de las políticas activas de mercado de trabajo. De 1990 al año 2000 estas políticas se enfocaban en la capacitación de trabajadores desempleados y en activo, y es a partir de 2002 cuando se impulsan e implementan políticas activas con un mayor énfasis en la ocupación de los desempleados.

Palabras clave: empleo, fuerza de trabajo, política de mercado de trabajo.

Clasificación JEL: J21, J4 J68.

* El presente artículo forma parte del proyecto de investigación “Crecimiento, empleo y política activas de mercado de trabajo” registrado por el autor ante el Consejo Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Azcapotzalco.

** Profesor de Tiempo Completo. Departamento de Economía. UAM-A.

Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar algunas de las principales funciones desarrolladas en el ámbito del servicio público de empleo, en particular las que tienen que ver con las actividades de intermediación y con la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Para esto, en la primera parte se presenta una breve reseña de las funciones de los servicios de empleo, desde el punto de vista de diferentes autores latinoamericanos. De igual manera la segunda parte trata el punto de las políticas activas de mercado de trabajo de acuerdo a la opinión de distintos expertos en el tema en cuestión. Los dos siguientes apartados incluyen algunos resultados de los programas derivados de las políticas de mercado de trabajo aplicadas en México durante el periodo 1990-2012. La penúltima parte aborda el tema de la necesidad de evaluar las políticas activas de mercado de trabajo a través de métodos adecuados que permitan medir su efectividad. Finalmente se presentan las principales conclusiones del trabajo.

1. El servicio público de empleo

En términos generales se considera que los Servicios Públicos de Empleo (SPE) juegan un papel de intermediación en los mercados de trabajo y constituyen un instrumento esencial para promover una coordinación adecuada entre los agentes participantes. Entre sus principales servicios destacan los siguientes: búsqueda de empleo, colocación, capacitación, servicios especializados a empleadores, información sobre mercados de trabajo y seguro de desempleo. Con la irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación, han aparecido modalidades de intermediación vía líneas telefónicas e Internet (Samaniego, 2002 b: 15).

La asesoría especializada en la búsqueda de empleo que brindan los servicios públicos de empleo es una modalidad de políticas activas menos costosa que los programas que conllevan un apoyo económico a los participantes, si bien debe señalarse que el objetivo principal de la intermediación no es la generación de empleos sino más bien la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo. Aunque, para algunos autores, debe reconocerse que la eficacia de estas políticas disminuye no sólo en periodos recesivos, sino también cuando existe un amplio sector informal y cuando las relaciones personales constituyen una manera importante de buscar trabajo (Farné, 2009:12).

Otras opiniones destacan que los servicios públicos de empleo tienen entre sus principales funciones en primer lugar la de ofrecer información general, investigaciones y estudios acerca del mercado de trabajo, en particular en su papel

de intermediario, divulgar información sobre plazas vacantes y buscadores de empleo, así como impulsar estrategias de inserción laboral. También se establece que los servicios públicos de empleo no crean trabajo sino que propician la inserción en el mercado laboral, lo cual puede contribuir a la reducción del desempleo. Los servicios que se prestan son herramientas de apoyo eficaces y de bajo costo (Weller, 2009: 36-37).

La población objetivo del servicio nacional de empleo desde el lado de la oferta está conformada por buscadores de empleo de primera vez y con experiencia laboral previa, así como personas “desalentadas”, es decir aquellas que han tenido un prolongado periodo de desempleo y buscan reinsertarse en un puesto de trabajo. Desde el lado de la demanda de trabajo, el servicio nacional de empleo busca cubrir las vacantes requeridas por empresas del sector formal (Samaniego, 2002 a: 14).

Otros autores consideran que los servicios de empleo tales como la asistencia en la búsqueda de empleo, los sistemas de intermediación, la capacitación y creación de puestos de trabajo mediante subsidios al salario, contratación directa o préstamos microempresariales forman parte de las políticas de mercado laboral (Ruiz Durán, 2009: 195).

Los principales beneficios de la intermediación laboral son: reducción del desempleo de corto plazo y de la rotación laboral; incremento de la productividad; flexibilización de la movilidad laboral; mejoramiento de la seguridad social; mayor transparencia del mercado laboral y de la información (Mazza, 2003: 167).

En México el servicio público de empleo se inició en 1978 con el nombre de Servicio Nacional de Empleo. De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo sus objetivos son: estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos; promover y diseñar mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores; organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; registrar las constancias de habilidades laborales; vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo; diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable; y coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral (Ley Federal del Trabajo, 2012).

2. Políticas activas de mercado de trabajo

Las políticas activas de mercado de trabajo deben considerarse en el contexto general de las políticas de empleo y de las políticas laborales. Las políticas de empleo se derivan de la política económica y social la cual, a su vez, es parte de la estrategia

general de crecimiento. Las políticas de empleo buscan influir en la demanda de trabajo que ejerce el sector empresarial y comprenden la aplicación de medidas y el uso de instrumentos de política fiscal, monetaria, de precios e ingresos. Su influencia es menor por el lado de la oferta de trabajo ya que los principales factores que la afectan están relacionados con el crecimiento de la población y de las tasas de participación de la fuerza de trabajo. Las políticas laborales tienen que ver con los aspectos legales y normativos de la relación laboral entre trabajadores y empleadores. Por su parte, dentro de las políticas de mercado de trabajo se planean, se desarrollan y se operan programas con el propósito de combatir el desempleo y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Las políticas de mercado de trabajo se clasifican en políticas pasivas y políticas activas. Las primeras dan apoyos a los desempleados para compensar la pérdida de ingresos. Las políticas activas ayudan a los desempleados a encontrar empleo, a través de información, intermediación y capacitación (Samaniego, 2002 b: 11-12).

Siguiendo las líneas anteriores las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo se enmarcan en el contexto de una estrategia global a favor del empleo con el propósito de potenciar los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas. Las políticas pasivas tienen como objetivo principal mantener el nivel de vida de los desempleados por ejemplo a través de programas de seguro de desempleo o de jubilación anticipada. En cambio, las políticas activas tienen como objetivo inducir a las personas sin empleo a tomar acciones concretas para incorporarse al mercado de trabajo y para capacitarse. Las políticas activas de mercado de trabajo son intervenciones del Estado con las que se busca: mejorar y fortalecer la oferta de trabajo, a través de programas de capacitación; incrementar la demanda de trabajo, vía subsidios al empleo, programas de empleo temporal, o con proyectos de inversión productiva para micro y pequeñas empresas; y, mejorar el funcionamiento del mercado laboral, mediante servicios de información, orientación e intermediación (Farné, 2009: 9-10).

Las políticas activas y pasivas son políticas públicas cuyo campo de acción es el mercado de trabajo. Las políticas activas de mercado de trabajo están orientadas principalmente a estimular el empleo a través de capacitación, promoción y de servicios de intermediación, orientación e información. Con esto se busca que las personas se preparen a una eventual situación de inactividad. En tanto que las políticas pasivas buscan mantener el ingreso de los trabajadores en periodos de desempleo, para lo que se utiliza el seguro de desempleo.

De acuerdo a Ruiz Durán, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define las políticas activas del mercado laboral como “intervenciones determinadas y selectivas del gobierno en busca de objetivos de eficiencia y/o equidad, actuando

directa o indirectamente para proveer trabajo e incrementar la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral” (Ruiz Durán, 2009: 195).

En México algunas de las principales políticas activas de mercado de trabajo son coordinadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y su desarrollo y operación recae en diversas áreas de la misma. Las principales actividades son proporcionar servicios de intermediación laboral tales como información y orientación laboral, otorgamiento de apoyo económico para la búsqueda de empleo, capacitación laboral y subsidios para proyectos de inversión productiva (Farné, 2009:18).

Las políticas activas se visualizan como instrumentos de intervención en el mercado de trabajo cuyo objetivo es reducir el desempleo mediante la orientación de recursos públicos hacia la capacitación, la creación de empleos y la vinculación entre oferentes y demandantes (Cervantes, 2011:21).

A diferencia de las políticas activas de mercado de trabajo, la política laboral trata acerca del marco jurídico y normativo de las relaciones entre trabajadores y empresarios, y su campo de acción está en el contexto de la legislación laboral. En este sentido, en 2012 se aprobó una reforma estructural que modifica la regulación que rige las relaciones obrero-patronales. Sus principales objetivos son mejorar el marco institucional, flexibilizar el mercado e impulsar la productividad. Se espera que estos objetivos se alcancen a través de las siguientes medidas: introducción de contratos de prueba, capacitación y temporales; introducción de empleo y salarios por hora; reducción del costo de salarios caídos; eliminación de la cláusula de exclusión; y, sesgo de crecimiento hacia el sector formal (Banco de México, 2012: 60).

3. Políticas activas de mercado de trabajo en México 1990-2000

Algunos antecedentes. En México la adopción y puesta en marcha de este tipo de políticas se remonta a la década de los años ochenta con el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) en 1984, y del Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) en 1988. El PROBECAT tenía como objetivo en sus inicios facilitar la reinserción en el empleo de aquellos trabajadores desempleados debido a la recesión de la economía de 1982. Para lograr lo anterior se recurría a la capacitación para apoyar la formación de los desempleados y para empatar la oferta y la demanda de trabajo. A lo largo del tiempo en que ha operado este programa ha tenido algunas variantes en cuanto a su denominación y a sus modalidades de atención, pero en general la población objetivo son personas desempleadas a quienes se les apoya con un promedio de tres salarios mínimos.

El Programa CIMO estaba dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas mediante apoyos económicos para la contratación de instructores o consultores, a fin de establecer programas de capacitación a los trabajadores en activo por un lado, y también para el mejoramiento de la productividad. Tanto CIMO como PROBECAT contaron en un principio con apoyo financiero del Banco Mundial y posteriormente del Banco Interamericano de Desarrollo. En los cuadros 1 y 2 se muestra el total de becas por modalidad de ambos programas para el periodo 1990-2000. Las modalidades de capacitación del PROBECAT eran la escolarizada y la mixta, y también había dos modalidades adicionales tales como las iniciativas locales de empleo (ILE) y las competencias laborales. Otros servicios de vinculación que ofrecía el SNE eran talleres para desempleados, ferias de empleo y un programa de empleo agrícola temporal con Canadá.

Cuadro 1
PROBECAT, Becas por modalidad 1990-2000

	<i>Escolarizada</i>	<i>Mixta</i>	<i>ILE</i>	<i>Competencias</i>	<i>Total</i>
1990	61.581	2.558	146.361		64.139
1991	45.966	3.237	301.050		49.203
1992	38.282	3.854	265.693		42.136
1993	37.266	9.346	185.925		46.612
1994	160.779	38.085	191.740		198.864
1995	205.455	58.507	102.196	1.995	412.318
1996	166.187	70.155		6.634	544.026
1997	189.924	95.964		12.071	563.652
1998	125.388	181.857		13.490	506.660
1999	121.533	230.686		8.227	552.186
2000	78.353	146.887		12.090	339.526

Fuente: Sexto Informe de Gobierno del año 2000.

De la información del cuadro 1 destaca que del total de becas otorgadas de 1990 a 2000 casi el 90 por ciento se entregaron en el sexenio 1995-2000. En cuanto a capacitación, desde 1994 la modalidad mixta comienza a tener una mayor participación que la escolarizada y de hecho la supera para 1998. Además en 1995 aparecen las ILE (autoempleo y sector salud) y los cursos por competencia laboral.

La revisión de los objetivos e impactos de PROBECAT por parte de la administración que inició a fines del año 2000, arrojó el siguiente comentario “El mayor problema del PROBECAT fue la tensión que se generó por la dualidad de sus objetivos: por una parte, como forma de suplementar el ingreso del trabajador desempleado y, por la otra, como medio para la capacitación para el trabajo. Para

la consecución de ambos objetivos no necesariamente se cuenta con los mismos medios. Lo recomendable hubiera sido elegir un solo objetivo, en vez de tratar de alcanzar los dos mediante un programa único” (Ornelas, 2004: 305).

Las instituciones capacitadoras participantes en el PROBECAT también fueron objeto de algunos comentarios como el siguiente: “otro motivo del impacto limitado del PROBECAT en el empleo y los salarios fue que los becarios tomaron sus cursos de capacitación en el CONALEP o instituciones pertenecientes al sistema SEP, las cuales se caracterizan por su falta de pertinencia y por la obsolescencia de sus equipos y laboratorios” (Ornelas, 2004: 305).

Es probable que como resultado de estas críticas al PROBECAT la orientación de las políticas activas cambiara radicalmente con la puesta en marcha del programa de apoyo al empleo (PAE) que daba una mayor participación a un conjunto de subprogramas de transferencia de ingresos, y una menor importancia a las acciones de capacitación. La siguiente conclusión indica que debió haberse buscado cierta compatibilidad entre el PROBECAT y las fases del ciclo pues se establece que “probablemente hubiera sido más indicado, ante la dualidad de objetivos, utilizar al PROBECAT como mecanismo de capacitación en instituciones privadas para trabajadores desempleados en épocas de crecimiento económico; y para tiempos recesivos, utilizarlo como una forma de suplemento de ingresos” (Ornelas, 2004: 305).

En el caso del programa CIMO se observa también un fuerte crecimiento del programa a partir de 1995, tanto en el número de trabajadores como en el de empresas participantes. En relación al periodo 1990-2000 durante los años que van de 1995 a 2000 el total de trabajadores apoyados fue de 88 por ciento y el de empresas de 90 por ciento.

Cuadro 2
CIMO, Apoyos 1990-2000

	<i>Trabajadores</i>	<i>Empresas</i>
1990	33.131	11.444
1991	70.681	24.958
1992	84.064	31.066
1993	92.210	33.804
1994	150.226	45.740
1995	368.111	104.592
1996	549.095	174.897
1997	517.815	183.742
1998	613.664	307.237
1999	760.828	418.748
2000	306.381	136.026

Fuente: Sexto Informe de Gobierno del año 2000.

Cabe señalar que a partir de principios de 2002 CIMO cambió su denominación a Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) y de acuerdo al Cuadro 2 se observa una paulatina disminución en los apoyos a la capacitación de trabajadores y empresas. Así, el número de trabajadores en activo pasa de 333,474 en 2001 a 57,028 en 2008, en tanto que las empresas registradas se reducen de 16,080 en el primer año a solo 1,327 al tercer trimestre del segundo año. Un posible hecho que explique la situación anterior es, en palabras de la misma autora de la crítica de PROBECAT, la siguiente: “En 2001 se realizó un análisis sobre la operación y ejecución de CIMO. Entre los cuestionamientos se planteó si se debería continuar apoyando un programa en donde la mayoría de las empresas micro pertenecían al sector informal de la economía. Otros problemas fueron la falta de transparencia operativa, conflictos de intereses, y discrecionalidad en la forma en que el gobierno federal otorgaba los recursos a las entidades federativas. Por ello, en 2001 se planteó un nuevo esquema en donde se buscó alcanzar una ejecución más transparente y eficiente, publicando en el Diario Oficial de la Federación los criterios ponderados aplicables en la asignación y distribución de los recursos para evitar la discrecionalidad bajo el nuevo programa. Asimismo, se optó por otorgar los apoyos a todas las empresas micro, pequeñas y medianas que estuvieran registradas como contribuyentes ante la SHCP” (Ornelas, 2004: 307).

Desde un punto de vista regional, existen algunas opiniones acerca de los programas gubernamentales de empleo que afirman que éstos no buscan alcanzar un crecimiento económico con empleos dignos y productivos, sino que sólo responden a situaciones de carácter local, principalmente en las grandes ciudades, en donde existen presiones por parte de proveedores de capacitación; los programas no son malos en sí, sino más bien no son, en sentido estricto, políticas laborales que busquen empleos dignos (Aguilar, 2005: 41).

4. Políticas activas de mercado de trabajo 2001-2012

En el cuadro 3 se muestran los datos de atendidos y colocados por el Servicio Nacional de Empleo (SNE) mediante cuatro vertientes: Servicios de Vinculación (SV), Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Programa Para el Desarrollo Local (PDL) Microrregiones, y Acciones de Atención Emergente. Las primeras dos vertientes, es decir SV y el PAE son las de mayor importancia ya que se mantienen a lo largo de todo el periodo y muestran la mayor participación en cuanto a personas atendidas y colocadas.

Cuadro 3
Servicio Nacional de Empleo 2001-2012

	Servicios de vinculación*		Programa de apoyo al empleo		Microrregiones		Atención emergente		Total	
	Atendidos	Colocadas	Atendidos	Colocadas	Atendidos	Colocadas	Atendidos	Colocadas	Atendidos	Colocadas
2001	985.929	281.386	396.974	229.240					1,382.903	510.626
2002	1,236.304	347.546	312.897	193.274					1,549.201	540.820
2003	1,600.188	335.487	308.255	195.762					1,908.443	531.249
2004	1,723.779	380.790	300.550	199.293	13.498	7.011			2,037.827	587.094
2005	1,712.639	375.140	386.981	211.932	11.557	4.366			2,111.177	591.438
2006	1,772.493	377.747	301.285	165.428	12.362	6.262			2,086.140	549.437
2007	1,950.746	447.814	309.884	200.960	12.250	8.705			2,272.880	657.479
2008	2,775.180	590.986	463.227	262.230	6.067	3.062			3,244.474	856.278
2009	3,424.515	577.545	398.406	222.357			116.480	96.500	3,939.401	896.402
2010	3,563.825	665.861	439.842	261.119			81.007	60.817	4,084.674	987.797
2011	3,689.341	793.344	421.464	261.156			63.917	44.861	4,174.722	1,099.361
2012	3,983.157	887.209	456.781	317.901			37.243	17.760	4,477.181	1,222.870

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Resumen de los Servicios de Vinculación del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente.

Se destaca la importancia de los servicios de vinculación en cuanto al volumen de personas atendidas y colocadas, ya que incluyen los servicios tradicionales que son los más conocidos tanto por los usuarios como por los operadores y además los de menor costo. De 2001 a 2006 a través de los servicios de vinculación se atendieron y colocaron 81 y 63 por ciento del dato total del Servicio Nacional de Empleo, mientras que para el periodo 2007-2012 los valores fueron 87 y 69 por ciento, respectivamente. La siguiente área de atención corresponde al Programa de Apoyo al Empleo que si bien su participación en valores absolutos es menor que las acciones de vinculación, en términos relativos, es decir en cuanto a la tasa de colocación (colocados/atendidos) es la más alta. De 2001 a 2006 dicha tasa es de 61 por ciento contra 23 por ciento de los servicios de vinculación. Para el siguiente sexenio la tasa de colocación del Programa de Apoyo al Empleo permanece constante en 61 por ciento y la de los servicios de vinculación se reduce a 21 por ciento. También debe mencionarse que las cifras de colocación correspondientes a 2009 reflejan la recesión de la economía ocurrida en ese año pues la tasa de colocación total del Servicio fue de 23 por ciento, su valor más bajo para todo el periodo 2001-2012.

Dentro de los Servicios de Vinculación se incluyen acciones de Bolsa de Trabajo (BOLSA), Talleres para Buscadores de Empleo, Sistema Estatal de Empleo, SNE por teléfono (SNETEL), Portal del Empleo (PORTAL), Ferias de Empleo (FERIAS), Centros de Intermediación Laboral (CIL), Abriendo Espacios (AE) y Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT). Los resultados de estos servicios se muestran en el cuadro 4 en donde se observa que para todo el periodo

la Bolsa de Trabajo es el mecanismo de mayor participación dentro de los Servicios de Vinculación, siguiéndole en orden de importancia las Ferias de Empleo, aunque debe señalarse que a partir de 2009 el Portal del Empleo comenzó a aumentar su participación.

Cuadros 4
Servicios de vinculación. Personas colocadas por tipo de acción

	<i>BOLSA</i>	<i>SNETEL</i>	<i>PORTAL</i>	<i>FERIAS</i>	<i>PITAT</i>	<i>CIL</i>	<i>AE</i>	<i>Total</i>
2001	173.429	17.700		79.071	10.529		657	281.386
2002	210.539	29.584	10.764	84.777	10.681	439	1.201	347.546
2003	205.914	26.510	13.077	76.404	10.595	1.861	2.548	335.487
2004	228.967	27.923	16.549	92.569	9.287	2.875	3.634	380.790
2005	230.803	14.228	20.339	90.200	9.363	5.015	7.332	375.140
2006	238.127	11.899	28.985	76.838	10.555	4.712	6.328	377.747
2007	273.924	11.869	47.017	88.833	11.864		9.595	447.814
2008	303.353	12.126	141.257	118.401	15.849		17.055	608.041
2009	273.581		234.908	53.704	15.352		21.802	599.347
2010	264.641		314.933	70.478	15.809		30.365	696.226
2111	297.755		377.863	101.234	16.492		30.758	824.102
2012	388.612		314.098	166.873	17.626		34.597	921.806

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, resumen de los Servicios de Vinculación del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente.

En el PAE (cuadro 5) se incluyen los subprogramas de Bécate, Empleo Formal (EMFOR), Movilidad Laboral Interna (MLINT), Migratorios, Fomento al Autoempleo 1ª y 2ª Generación (PIP's), Repatriados Trabajando (REPTA) y Compensación a la Ocupación Temporal (COT). El más antiguo, y la vez el más importante de estos subprogramas es el de becas para trabajadores desempleados denominado Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT) en sus orígenes, luego de 2002 a 2004 Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) y a partir de 2005 Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate) que en el trienio 2010-2012 contribuyó con dos terceras partes del total de trabajadores colocados por el PAE en su conjunto y con una tasa de colocación de 75 por ciento. El siguiente lugar lo ocupa el subprograma de movilidad laboral interna con 30 por ciento de colocados y una tasa de colocación de 53 por ciento. Cabe destacar que si bien el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) coloca anualmente cerca de 15,000 personas, es el que arroja la mayor tasa de colocación de todas las políticas de mercado de trabajo a cargo del Gobierno de México, pues es un programa en donde el mecanismo de arranque surge por el lado de la demanda de trabajo de los empleadores canadienses que solicitan un perfil específico de mano de obra, el cual es cubierto con una gran efectividad por el Servicio Nacional de Empleo y sus oficinas en todo el país.

Cuadros 5

Programa de Apoyo al Empleo. Personas colocadas por tipo de modalidad

	<i>BECATE</i>	<i>PIP'S</i>	<i>MILINT</i>	<i>REPTRA</i>	<i>COT</i>	<i>MIGRAT</i>	<i>PARO</i>	<i>EMPFOR</i>	<i>Total</i>
2001	229.240								229.240
2002	166.507	4.959	8.811					12.997	193.274
2003	154.888	6.631	12.166					22.077	195.762
2004	135.881	5.776	13.204			1417		43.015	199.293
2005	112.815	11.265	20.547	26		2261		65.018	211.932
2006	93.953	8.933	25.100	694		2172		34.576	165.428
2007	112.505	9.686	29.331	1.355		2289		45.791	200.960
2008	130.327	13.721	49.657	4.890				63.635	262.230
2009	120.464	10.826	70.059	7.377	5.078		7.874	679	222.357
2010	162.853	10.310	77.199	776	9.981				261.119
2111	173.880	10.864	76.016	396					261.156
2012	214.890	11.659	91.059	293					317.901

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, resumen de los Servicios de Vinculación del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente.

A diferencia del periodo 1995-2000, durante los siguientes seis años el crecimiento del programa de becas muestra una marcada tendencia a la baja. El número de solicitantes colocados pasa de casi 230 mil en 2001 a cerca de 94 mil en 2006, es decir una reducción de casi tres quintas partes. Aunado a lo anterior y ante un entorno bajo crecimiento del producto y con poca capacidad para generar empleos formales, las autoridades encargadas de las políticas de mercado de trabajo iniciaron en 2002 un conjunto de intervenciones más relacionados con la colocación y menos con la capacitación. Si bien se mantenía un componente de becas a la capacitación de desempleados llamado en ese tiempo Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), también incluía un conjunto de mecanismos y modalidades de intervención diferentes a la capacitación pero con su apoyo monetario correspondiente. En conjunto estas medidas se conocieron como el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). A nivel de pruebas piloto se introdujeron los “Vales de capacitación” dirigido a jóvenes con necesidades de reconvertir o fortalecer conocimientos y aptitudes laborales; “Capacitación para profesionistas y técnicos” orientado a profesionistas y técnicos desempleados o subempleados con o sin experiencia laboral con requerimientos de cursos específicos dirigidos para fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos con el manejo de herramientas laborales particulares; y “Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal de relaciones de trabajo” para los trabajadores y empresas que por efectos de la contracción de la actividad se encontraban en suspensión temporal. En cada prueba piloto las personas desempleadas recibían una beca de uno a tres salarios mínimos, así como ayuda económica para transporte.

Adicionalmente también en el marco del PAE se pusieron en marcha los siguientes programas; a) proyectos de inversión productiva (PIP's) con el objetivo de propiciar las condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables; b) Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo a efecto de brindar ayudas económicas a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo para cubrir gastos de consumo, adquisición de tarjeta telefónica y pasajes; Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna con el propósito de dar incentivos a la población jornalera agrícola mediante la entrega de apoyos económicos para traslado y capacitación; y Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior a fin de apoyar la movilidad laboral de la población participante en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá, mediante ayudas económicas para transporte, exámenes médicos, hospedaje y alimentación.

Por su parte, el Programa Para el Desarrollo Local (PDL) Microrregiones reporta acciones de Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna y Migratorios. Las Acciones de Atención Emergente comprenden actividades de los Programas de Fomento al Empleo, de Apoyo emergente a Trabajadores del Sector Servicios, de Apoyo a ex-trabajadores del extinto organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro y de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral. Tanto el PDL como las Acciones de Atención Emergente son vertientes del Servicio Nacional de Empleo que responden a situaciones coyunturales, focalizadas y de bajo impacto en materia de colocación.

Desde un punto de vista crítico se han manifestado diversas opiniones respecto a la capacitación en México, dentro de las que destaca la de investigadores de instituciones académicas como El Colegio de México, la cual señala que “El sistema de capacitación en México podría ser una base vital para el bienestar y la superación de los trabajadores, así como para la competitividad de las empresas establecidas en el país. No obstante; el sistema no funciona bien, los programas de capacitación no se aplican, no hay incentivos económicos para la capacitación, y los problemas financieros de las empresas pequeñas y medianas restringen la inversión en capacitación. Además, la capacitación no ha sido una demanda central de los sindicatos” (Mercado, 1998: 95).

Un punto que se ha criticado mucho respecto de la bondad de los programas de capacitación en el trabajo como el PAC es el que se refiere a la relación entre la productividad y el salario. Una opinión del autor citado en el párrafo anterior es que “De acuerdo con algunas encuestas, la capacitación ayuda al trabajador a que obtenga mayores niveles de salario. El punto que no queda claro es si el incremento

salarial es igual o menor al avance logrado por el trabajador tanto en su aportación a la productividad con base en la capacitación” (Mercado, 1998: 95).

En el marco del programa CIMO se daba capacitación a los trabajadores de empresas y si bien se establecía una relación entre capacitación y productividad, no estaba claro la relación entre productividad y salario, por lo que el apoyo del programa se decía era más para las empresas que para los trabajadores.

5 ¿Cómo se puede saber la efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo?

Los indicadores de resultados de los programas derivados de las políticas activas de mercado de trabajo constituyen un referente importante para su supervivencia y apoyo presupuestal. Pero hay otro tipo de investigación que trata de determinar la pertinencia de los programas más que en términos de cumplimiento de las metas propuestas, en relación con los impactos alcanzados en la situación de las personas beneficiadas por la acción del programa. Este tipo de cuestiones son las que se abordan en la investigación evaluativa, cuyo objetivo es “medir los efectos de un programa en comparación con las metas a fin de contribuir a la toma de decisiones y mejorar la programación futura. Cuatro rasgos de la idea anterior son: a) la expresión ‘medir los efectos’ hace referencia a la metodología de investigación que se emplea; b) la expresión ‘los efectos’ hace hincapié en los resultados del programa y no en su eficiencia, honestidad o respeto a reglas o a normas; c) la comparación de efectos con metas subraya el uso de criterios explícitos para juzgar hasta qué punto el programa va marchando bien; d) la contribución a la toma de decisiones y al mejoramiento de la programación futura denota la finalidad social de la evaluación.” (Weiss, 1982: 16).

Para entender y medir la efectividad de las políticas de mercado de trabajo se requiere de investigaciones de tipo evaluativo. Como lo afirma Weiss “El diseño clásico para las evaluaciones ha sido el modelo experimental, aunque más a modo de exhortación que en la práctica. Este modelo utiliza un grupo experimental y otro de control. De entre la población a la que se toma como meta, se eligen al azar unidades (personas, tipo de trabajo, delegaciones, aulas, ciudades) para que figuren en el grupo que recibirá el programa o en el “grupo de control” que no lo recibirá. Se toman medidas de la variable criterio que venga al caso (por ejemplo productividad del grupo de trabajo en la fábrica) antes de que comience el programa y después de que termine. Se calculan las diferencias y se califica de éxito al programa cuando el grupo experimental ha mejorado más que el grupo de control. Como sé que la diferencia entre A y B es mayor que la diferencia entre C y D, el programa es un

éxito. El requisito esencial para el verdadero experimento es la asignación al azar de las personas en los programas” (Weiss, 1982: 79).

Cuadro 6
Una manera de ver la bondad de un programa

	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Experimental	A	B
Control	C	D

Fuente: Weiss, C.H. “Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción” Trillas, México, 1982.

Dentro de los métodos más utilizados en la investigación evaluativa destaca el cuasiexperimental en donde se reconoce la dificultad para controlar algunas características, principalmente no medibles o difíciles de observar entre los individuos. Cabe destacar que en realidad no hay individuos exactamente iguales entre sí, es decir que los individuos no son homogéneos. Este tipo de investigaciones si bien son de un alto valor científico y rigor técnico, son relativamente costosas pues requieren la construcción de sistemas de información de los grupos de control con los que se comparará el grupo objeto de la intervención. Sin embargo, uno de los principales problemas es el de la dificultad para ver las características no observadas, es decir el llamado “sesgo de selección”.

Cabe señalar que en la gran mayoría de los programas de capacitación los individuos participantes se autoseleccionan y esto puede sesgar los resultados. Así, muchas veces se ha utilizado un método muy común que es el de “antes y después”, bajo el cual se trata de comparar la situación del grupo tratado antes y después de recibir los beneficios del programa. Por lo general los resultados que arroja este tipo de métodos muestran un mejoramiento en la situación de los participantes, pero el problema surge al preguntarse si ese cambio en la situación es debido a la intervención, o si de todos modos se hubieran dado, es decir si el programa fue la causa del cambio. Como lo establecen expertos de la OCDE al indicar que no hay una respuesta clave al método de selección que debiera utilizarse y la elección depende de los objetivos del programa y de la evaluación, de los costos y de la oportunidad con que se requieran los resultados (Fay, 1996).

La efectividad de las políticas de mercado de trabajo se puede medir a través de métodos y técnicas de evaluación de impactos. Los resultados principales que se buscan son ver que efectos tienen dichas políticas sobre la probabilidad de empleo y el aumento en los ingresos de los participantes. La investigación evaluativa también puede proveer algunos hallazgos acerca de cuestiones tales como la equidad, así como sus posibles efectos diferenciados por grupos de población,

regiones geográficas y modalidades de atención. Adicionalmente, las evaluaciones pueden arrojar resultados perversos o no esperados, dentro de los que destaca el efecto de “peso muerto”, es decir impactos que de todos modos se hubieran dado en ausencia de la intervención. Otros tipos de resultados no esperados es el efecto sustitución que se presenta cuando el empleo inducido por el programa reemplaza a otros empleos. También se puede dar el efecto desplazamiento que es cuando las empresas participantes aumentan su participación, lo cual desplaza a trabajadores de empresas no participantes que tienen que despedir trabajadores (Samaniego, 2002 b: 24).

Los estudios de evaluación de impactos del mercado de trabajo utilizando el método cuasiexperimental con información ex-post se inician en México cerca de mediados de los años noventa. Con reconocimiento internacional se hallan tres evaluaciones de PROBECAT: “The Impact of Mexico’s retraining program on employment and wages” (Revenga, Riboud y Tan, 1994), “Estudio de Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados” (STPS; 1995) y “Training for the Urban Unemployed: A reevaluation of Mexico’s PROBECAT” (Wodon y Minova, 1999).

En un manual preparado por el Banco Mundial para evaluar el impacto de los proyectos se asienta que “la evaluación de 1994 es interesante debido a cuatro motivos: la utilización imaginativa de los datos existentes, la construcción de un grupo de comparación apareado, el reconocimiento explícito de la naturaleza multifacética de los resultados de la intervención, especialmente para grupos heterogéneos de trabajadores, y el análisis costo beneficio explícito. Las conclusiones de la evaluación fueron bastante positivas en términos del impacto del programa en los beneficiarios” (Baker, 2000: 129).

Sin embargo, las evaluaciones de 1994 y 1995 fueron revisada años más tarde y se encontraron resultados contrastantes y algo diferentes ya que “La evaluación de 1999 se ejecutó como parte del estudio de pobreza de México. Se usó el conjunto de datos utilizado para la evaluación de 1995, pero se aplicó una metodología econométrica diferente. Con los controles empleados para la endogeneidad de la participación en el programa se disipó el impacto del programa en la posibilidad de trabajar y en los salarios después de la capacitación. Si bien esto no significa que el programa carezca de beneficios, parece indicar que funciona más bien como una red de seguridad temporal para desempleados que como un programa de capacitación” (Baker, 2000: 129).

También está otra evaluación realizada en 2001 la cual utilizando un método de corrección del sesgo de selección concluye que “la capacitación mejora sustancialmente el ingreso monetario de las personas hasta en un 47%, eleva la

oferta individual de trabajo en promedio hasta 44%, y proporciona bienestar porque incrementa sus ingresos por hora en 40%. Si no se introdujera el mecanismo corrector del sesgo propuesto por Heckman el impacto de la capacitación en los ingresos estimados sería de 23%, aproximadamente, el de horas trabajadas de 29% y el de los ingresos por hora de 22 por ciento” (Cuevas, 2001: 73).

Otros estudio econométrico destaca la influencia de las características sociodemográficas de los participantes en el programa, de su experiencia laboral y de la orientación de los programas de formación en la probabilidad de colocación (Cervantes 2005: 44).

Conclusiones

Los principales mecanismos de intermediación que se ofrecen a través del servicio público de empleo son: búsqueda de empleo, colocación, capacitación, servicios especializados a empleadores, proveer información sobre mercados de trabajo, divulgar información sobre plazas vacantes y buscadores de empleo, así como impulsar estrategias de inserción laboral. Los servicios públicos de empleo no crean trabajo sino que propician la inserción de las personas en el mercado de trabajo, lo cual puede contribuir a la reducción del desempleo. Las políticas activas de mercado de trabajo son intervenciones del Estado con las que se busca: mejorar y fortalecer la oferta de trabajo, incrementar la demanda de trabajo, vía subsidios al empleo, programas de empleo temporal, o con proyectos de inversión productiva para micro y pequeñas empresas.

La efectividad del Servicio de Empleo en México se puede evaluar al considerar la tasa de colocación de los servicios que brinda, la cual pasa de 31 por ciento en el periodo 1994-2000 a 29 por ciento en 2001-2006 y finalmente a 23 por ciento en 2007-2012. Dentro de estos resultados cabe destacar que la bolsa de trabajo y el Bécate, es decir dos programas tradicionales y de mayor antigüedad son los que colocan al mayor número de personas. Aunque los resultados del programa de becas deben considerarse con ciertas reservas pues hasta el año 2011 existía el compromiso por parte de las empresas de contratar al 70 por ciento de los becarios. Cabe señalar que lo anterior se modificó para 2012 pues en las reglas de operación del PAE se establece como requisito para las empresas que en la modalidad de capacitación mixta, contratar al menos al 80% de los beneficiarios egresados del curso de capacitación, con un salario bruto igual o mayor al monto de la beca otorgada.

De 1990 al año 2000 las políticas activas de mercado de trabajo en México se enfocaban a la capacitación de trabajadores desempleados y de trabajadores econó-

micamente activos; el PROBECAT para desempleados y CIMO dirigido a las empresas reciben apoyos económicos para la contratación de instructores o consultores, a fin de establecer programas de capacitación y mejoramiento de la productividad. Si bien a partir de 2002 se pusieron en marcha políticas activas con un mayor énfasis en la colocación que en la capacitación, para mediante el programa de apoyo al empleo, para 2012 sólo subsisten dos que son proyectos de inversión productiva y movilidad laboral interna. Se regresa a la inercia de considerar la capacitación como la principal forma de combatir el desempleo. Es necesario destacar que la necesidad de poner en marcha, a nivel nacional, políticas pasivas de mercado de trabajo como el seguro de desempleo, de preferencia con financiamiento trilateral, es decir de trabajadores, empleadores y gobierno.

La efectividad de las políticas de mercado de trabajo implica la realización de estudios de evaluación de impactos utilizando el método cuasiexperimental y, de ser posible, se debe su aplicación a otros campos en donde se destina una mayor cantidad de recursos como lo educación media y superior. Como se señaló la mayoría de los estudios de seguimiento a egresados de las universidades públicas usan el método “antes y después” lo cual no permite juzgar con precisión los impactos, la relevancia y las bondades de los programas.

Referencias bibliográficas

- Banco de México, (2012). *Informe sobre la Inflación*. Octubre-Diciembre. Estimación del Efecto de la Reforma Laboral sobre el Crecimiento del PIB Potencial y el Empleo Formal, México.
- Baker, J. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la Pobreza. Manual para profesionales*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Cervantes, A. D. (2011). “Las Políticas Activas de Empleo en México: El caso de programas de formación”, *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda Época, Número 1.
- Cuevas, E. (2001). “Efectos de la Capacitación en el ingreso laboral de las persona. Aplicación de un modelo de variables dependientes limitadas” *Tesis de Maestría*, UNAM, Facultad de Economía, México.
- Farné, S. (2009) “Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú” Serie *macroeconomía del desarrollo* No. 96. CEPAL, Santiago de Chile.
- Fay, R. G. (1996) “Enhancing the Effectiveness of an active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries” en *Labour Market and Social Policies* Occasional Papers No. 18, Paris.

- Jiménez, J. J. A. (2005). “Las Políticas de empleo en México y el desarrollo regional”, *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, año IX, número 29, mayo-agosto.
- Mazza, J. (2003). “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL*, 80. Agosto.
- Mercado, A. (1998). “La capacitación en México” en Francisco Zapata compilador, *¿Flexibles Y Productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*, p. 95, El Colegio de Mexico, México.
- Ornelas, R. G. (2004). “Las políticas activas en el mercado laboral de México” en Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres Ramírez. *El Nuevo Milenio Mexicano*, Tomo 3 *El Cambio Estructural*, p. 307 UAM. México.
- Weller, Jürgen ed. (2009). “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina” en *El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. - 1a ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ruiz Durán C. (2009). “México: las dimensiones de la flexiguridad laboral” en *El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. - 1a ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Samaniego, N. (2002 a). “Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación”, Serie *macroeconomía del desarrollo* núm.18. CEPAL, Santiago de Chile.
- Samaniego, N. (2002 b). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Serie *macroeconomía del desarrollo*, núm.19. CEPAL, Santiago de Chile.
- Weiss, C.H. (1982), *Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, p. 16 Trillas, México.