

**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 mi.

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

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-Nickell</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 Pca 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 Bécate 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 tema 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 ajustar. 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 la PMT 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 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	1993-2003
Mundo	5.6	6.3	6.2	63.3	62.5	10.9	1.0	1.8	3.5
América Latina y el Caribe ^a	6.9	9.0	8.0	59.3	59.3	1.2	0.1	2.3	2.6
Asia Oriental ^b	2.4	3.1	3.3	78.1	76.6	75.0	5.8	1.3	8.3
Asia Sudoriental ^c	3.9	7.1	6.3	68.0	67.1	21.6	2.0	2.4	4.4
Asia Meridional ^d	4.8	4.8	4.8	57.0	57.0	37.9	3.3	2.3	5.5
Oriente Medio y África del Norte ^e	12.1	11.9	12.2	45.4	46.4	0.9	0.1	3.3	3.5
África Subsahariana ^f	11.0	10.8	10.9	65.6	66.0	-1.5	-0.2	2.8	2.9
Economías en Transición ^g	6.3	9.4	9.2	58.8	53.5	25.4	2.3	-0.1	0.2
Economías Industrializadas ^h	8.0	6.8	6.8	55.4	56.1	14.9	1.4	0.8	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 Arabes 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, Zanzibar 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, Kazajstán, 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 extraeuropeas (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.