



FLACSO
MÉXICO

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

Presentada por
Miriam Rodríguez Vargas

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

CAPÍTULO IV

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN MEXICO

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

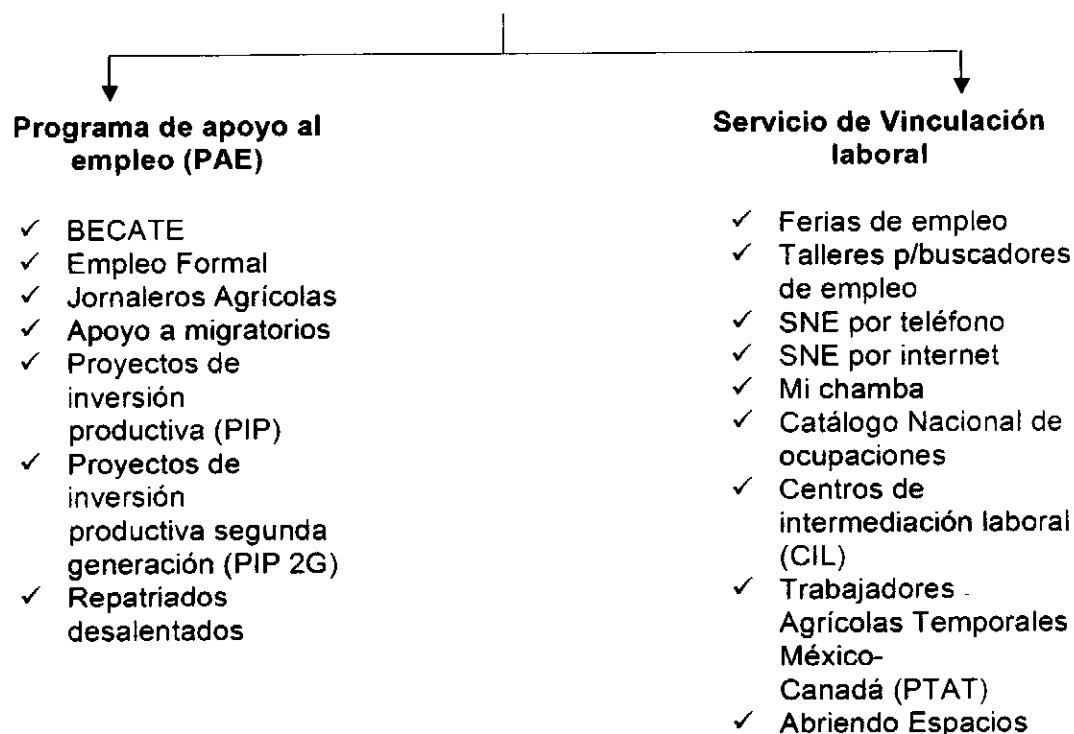
El presupuesto se asigna a cada estado en función de sus necesidades específicas de colocación, que se determinan, entre otros factores, con base en la situación y dinamismo demográfico de las entidades federativas, las condiciones de los mercados regionales de trabajo y la eficiencia mostrada por el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

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

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

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

PROGRAMAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO



4.2 Servicios de vinculación laboral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los CIL ofrecen los siguientes servicios:

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

d) Comunicación telefónica o vía fax con las empresas que ofrezcan vacantes de su interés

e) Servicios de impresión y fotocopiado (*currículum*, cartas de presentación, etc.).

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

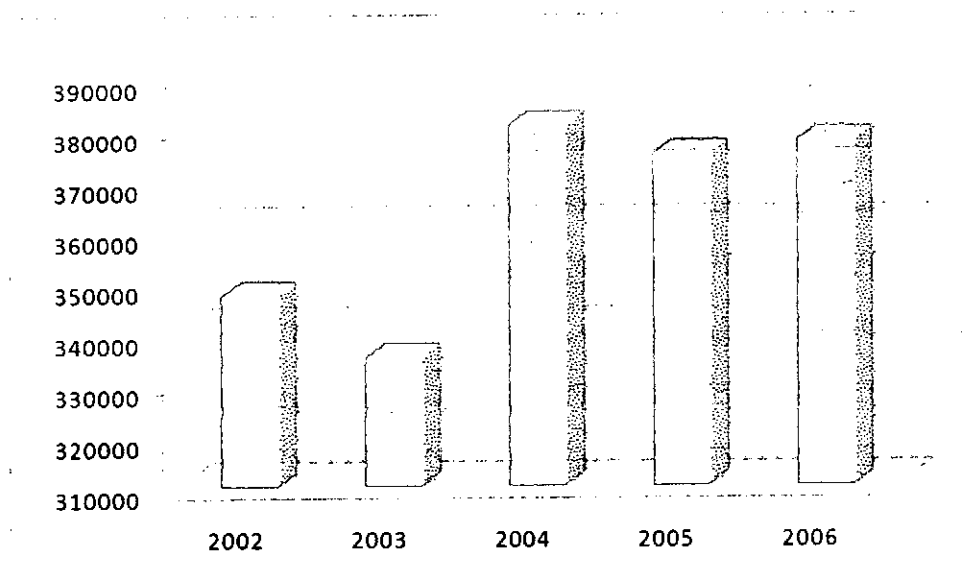
Los requisitos de participación son los siguientes: 1) ser de nacionalidad mexicana; 2) ser jornalero(a) agrícola, campesino (a) o peón(a) de campo y tener experiencia laboral en dichas ocupaciones; 3) conocer el proceso para la siembra y cosecha de los siguientes cultivos: cereales, vegetales, flores,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

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

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

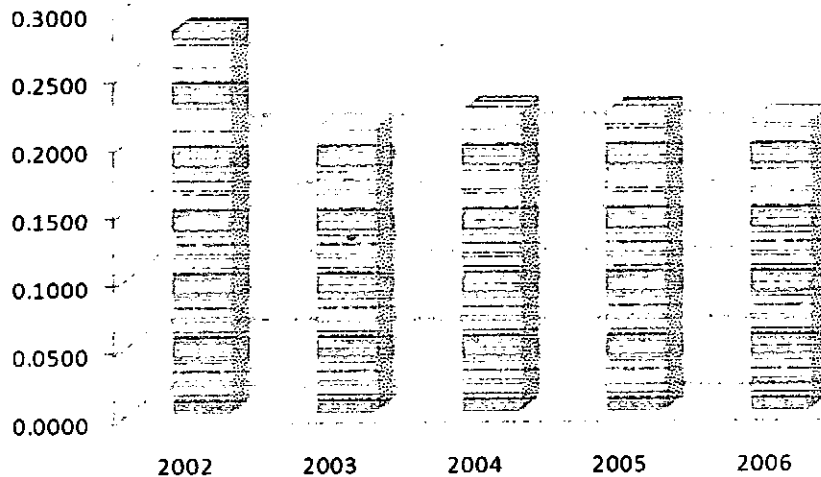
Mediante estas acciones, las personas con discapacidad y los adultos mayores que busquen empleo, pueden acudir a las agencias de Integración Laboral del Sistema DIF (en el Distrito Federal), los Sistemas DIF Estatales, organizaciones no gubernamentales y a las bolsas de trabajo del Servicio Nacional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

Gráfica 4.1
Personas colocadas por el Servicio de Vinculación Laboral



Fuente: Estadísticas de la STPS.

Gráfica 4.2
EFICIENCIA DE VINCULACIÓN LABORAL
(COLOCADOS/ATENDIDOS)



Fuente: Estadísticas de la STPS.

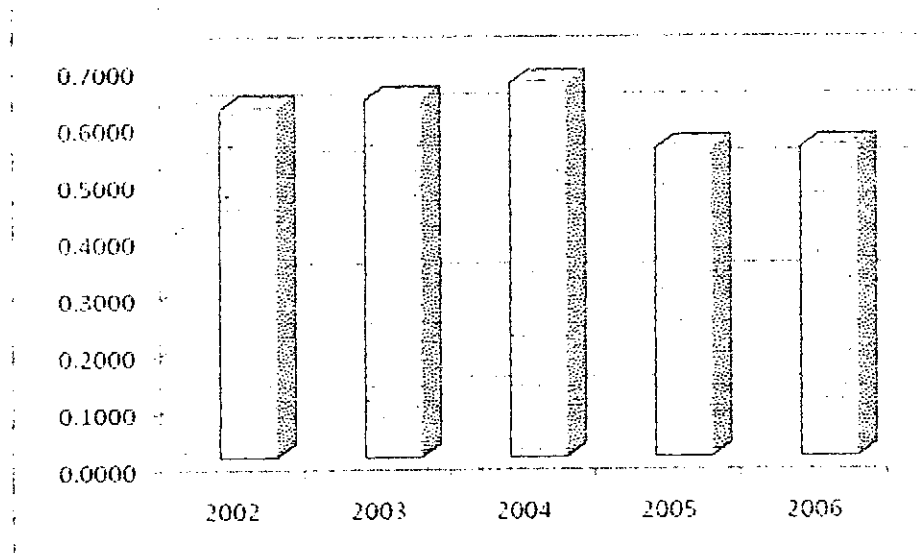
El servicio de vinculación laboral conformado por las estrategias mencionadas anteriormente, colocó a nivel nacional 390 mil personas en el 2006, sin embargo, el índice de colocación nos indica que la proporción de personas colocadas con respecto a las atendidas va disminuyendo en el periodo 2002-2006.

4.3 Programa de Apoyo al Empleo

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

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

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



Fuente: Estadísticas de la STPS

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

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

4.3.1 Programa Bécate (Antes Probecat y Sicat)

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

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

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

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

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

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

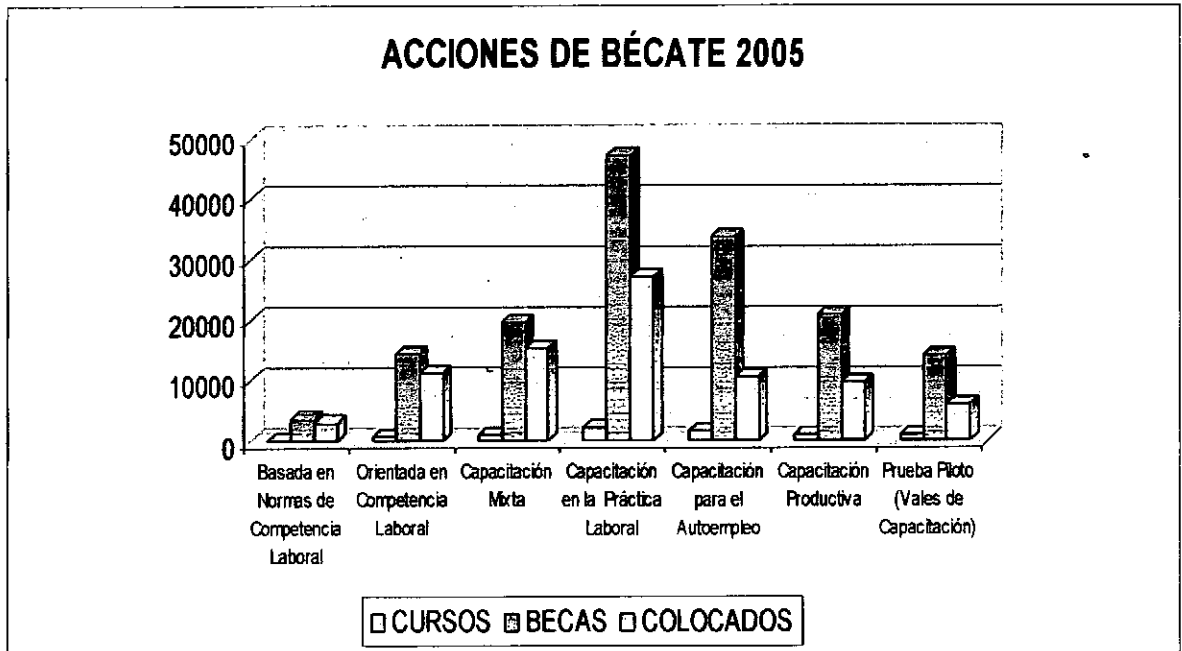
f. Capacitación productiva: Este esquema está dirigido a apoyar a desempleados o subempleados cuyo perfil e interés se orientan a iniciar o fortalecer una actividad productiva por cuenta propia, ligada a un proyecto productivo identificado, integrado y sustentado, con independencia de la fuente de financiamiento,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

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

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

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

Gráfica 4.4



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La situación actual del mercado de trabajo ha obligado a una gran cantidad de personas que no encuentran empleo en su lugar de origen a emigrar, fundamentalmente, a Estados Unidos. Sin embargo, una gran cantidad de esa población es repatriada a nuestro país. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Migración, fueron repatriados de Estados Unidos a nuestro país un total de 494,277 personas a las delegaciones y garitas de los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila.

En este contexto, con la finalidad de impulsar la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) en el sentido de desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias; capacitar y organizar a la población rural y urbana marginada para promover su integración al desarrollo productivo del país, el Servicio Nacional de Empleo, en coordinación con los Estados que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	2002			2003			2004		
	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación
Servicio de vinculación laboral									
Bolsas de Trabajo	660,437	210,539	32	699,412	205,914	29	757,298	228,967	30
Chambatel	198,237	29,584	15	380,342	26,510	7	382,704	27,923	7
Chambanet	50,793	10,764	21	189,240	13,077	7	197,121	16,549	8
Ferías de empleo	305,603	84,777	28	293,890	76,404	26	328,755	92,569	28
Centros de intermediación laboral	145	0	0	6,953	439	6	19,478	1,861	10
Trabajadores migratorios	12,586	10,881	85	14,450	10,595	73	8,445	9,287	110
Abriendo espacios	8,503	1,201	14	15,901	2,548	16	29,978	3,634	12
Total Servicios de Vinculación laboral	1,236,304	347,546	28	1,600,188	335,487	21	1,723,779	380,790	22
Programa de Apoyo al empleo									
Bécate	230,185	166,507	72	214,931	154,888	72	207,239	140,367	68
Empleo Formal	40,485	12,997	32	55,678	22,077	40	0	0	
Movilidad Laboral Interna (antes Jornaleros Agrícolas)	35,106	8,811	25	31,015	12,166	39	38,999	15,202	39
Fomento al Autoempleo (antes Proyectos de Inversión Productiva)							3,394	1,421	42
Fomento al Autoempleo 2G (antes Proyectos de Inversión Productiva 2G)	7,121	4,959	70	6,631	6,631	100	6,299	6,299	100
Redes							0	0	
Total Programa de Apoyo al empleo	312,897	193,274	62	308,255	195,762	64	314,048	206,304	66
TOTAL	1,549,201	540,820	35	1,908,443	531,249	28	2,037,827	587,094	29

Fuente: Estadísticas de la STPS

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

	2005			2006			Enero-Junio 2007		
	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación	Atendidos	Colocados	Índice de colocación
Servicio de vinculación laboral									
Bolsas de Trabajo	770,288	230,803	30	787,420	238,127	30	429,373	127,909	30
Chambatel	315,454	14,228	5	288,654	11,899	4	139,857	6,033	4
Chambanet	260,984	20,339	8	357,179	28,985	8	231,374	21,227	9
Ferías de empleo	297,828	90,200	30	259,513	76,838	30	150,547	39,313	26
Centros de intermediación laboral	24,934	2,875	12	42,177	5,015	12	21,901	2,242	10
Trabajadores migratorios	10,614	9,363	88	11,283	10,555	94	12,417	9,531	77
Abriendo espacios	32,537	7,332	23	26,267	6,328	24	13,884	2,768	20
Total Servicios de Vinculación laboral	1,712,639	375,140	22	1,772,493	377,747	21	999,353	209,023	21
Programa de Apoyo al empleo									
Bécate	214,185	115,238	54	170,999	97,060	57	62,606	46,474	74
Empleo Formal	118,425	65,018	55	63,062	34,576	55	40,067	21,964	55
Movilidad Laboral Interna (antes Jornaleros Agrícolas)	51,901	21,986	42	67,023	27,770	41	38,045	12,048	32
Fomento al Autoempleo (antes Proyectos de Inversión Productiva)	2,210	2,357	107	1,823	2,313	127	1,725	1,667	97
Fomento al Autoempleo 2G (antes Proyectos de Inversión Productiva 2G)	9,246	9,246	100	7,226	7,226	100	2,983	2,983	100
Redes	2,427	2,427	100	2,051	2,051	100	0	0	
Total PAE	398,538	216,298	54	313,647	171,690	55	146,843	85,734	58
TOTAL	2,111,177	591,438	28	2,086,140	549,437	26	1,146,196	294,757	26

Fuente: Estadísticas de la STPS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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