

**Mundos del trabajo
y políticas públicas
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves
y Marcela Pronko, editoras

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Presentación	9
Introducción: Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
SECCIÓN 1: JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas	27
Jürgen Weller	
La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?	49
Claudia Jacinto	
Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Trabalho infanto-juvenil é bom para quem? 91
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e
a cidadania do jovem no Brasil 111
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales”
en la enseñanza técnico-profesional de la región de
Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica
al debate sobre el emprendimiento juvenil 125
Mechthild Minkner-Bünjer

SECCIÓN 2:

TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola
en México, a partir de las reformas estructurales.
Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 147
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales.
Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas 171
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação
política de trabalhadores rurais assalariados em plantações
florestais em Minas Gerais, Brasil 191
Múcio Tosta Gonçalves

SECCIÓN 3:

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad
en Argentina: hechos y orientaciones de política 211
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de
empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las
experiencias recientes de Argentina y Uruguay 233
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares,
durante dos períodos de recuperación económica
(Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)
Rosalía Cortés y Fernando Groisman 249

A formação profissional na integração regional:
reflexões preliminares sobre a formação de técnicos
em saúde no MERCOSUL 269
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)
y su apoyo al empleo en México ante el proceso
de globalización (2002-2007) 287
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba.
La respuesta a la crisis 305
Juan Carlos Campos Carrera

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de globalización (2002-2007)

Miriam Rodríguez Vargas*

Resumen

El objetivo general de este trabajo es demostrar que las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) son una herramienta importante en la disminución del desempleo, y pueden utilizarse en mayor medida en México para insertar una mayor cantidad de mano de obra, a través de la capacitación, permitiendo un mayor emparejamiento en el mercado laboral, y una disminución en los riesgos del empleo ligados a la globalización. Para ello, el trabajo realiza un análisis y evaluación a nivel macroeconómico de las PAMT en México con respecto a su alcance y efectividad en la disminución del desempleo, la participación laboral y el proceso de ajuste del mercado laboral, utilizando como base analítica el Modelo de Layard-Nickell. La evidencia empírica muestra que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante programas de capacitación y adiestramiento que por medio del servicio de vinculación laboral.

Palabras clave: Evaluación (de) Políticas Activas del Mercado de Trabajo, Empleo, México.

* Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de Tamaulipas < millryv@uat.edu.mx >.

Introducción

Las transformaciones debido a la apertura financiera, comercial y de privatización, impulsada por el Consenso de Washington, modificaron el mercado laboral de México, que debió ajustarse a las nuevas tendencias hacia una mayor eficiencia y competitividad empresariales, formando un mercado de trabajo heterogéneo en el que muchas de las empresas y los trabajadores encontraron áreas de oportunidad, mientras que otros grupos han sido excluidos, persistiendo en forma creciente un vasto universo de informalidad¹.

La creación y pérdida de puestos de trabajo no se han dado de manera equitativa entre los diversos sectores. Por un lado, los sectores financieros, de seguros y de servicios comerciales han creado la mayor parte de los empleos recientes. Mientras que, por otro lado, la agricultura ha perdido su peso como empleador, debido a la disminución de los costos de las importaciones de productos agrícolas estadounidenses (Polasky, 2003). El creciente papel de China como actor dominante en los mercados mundiales representa para México un poderoso rival en el comercio mundial. A principios del año 2000, una gran cantidad de maquiladoras cerró en México para iniciar sus actividades en China, mostrándose que las principales ventajas (mano de obra barata y la proximidad del mercado de Estados Unidos), pueden ser frágiles (Dussel, 2004). Asimismo, en el año 2003, China superó a México como el segundo mayor exportador a Estados Unidos. Actualmente, la competitividad internacional de México en el sector textil y del vestuario es bastante baja; los costos totales de producción son notablemente más altos en México que en China. Este país es un gran exportador de automóviles, lo que representa una fuerte competencia para los productores de autos en México, quienes exportan sobre todo al mercado estadounidense.

En México, las transformaciones debidas a la creciente integración comercial de la economía mexicana con la de otros países industrializados y en desarrollo se han traducido en un mercado de trabajo heterogéneo,

1 México cuenta con una fuerza laboral de casi 45 millones de personas, de los cuales cerca de la mitad se encuentra en el sector informal.

caracterizado por: a) una creación insuficiente de empleos; b) una expansión de las diferencias salariales; c) un deterioro en las remuneraciones medias y el salario mínimo; d) bajas tasas de desempleo abierto; e) altas tasas de desempleo entre los jóvenes; f) crecimiento del sub-empleo y el empleo informal; g) el aumento de una fuerza laboral con mejor educación; h) un mayor porcentaje de hombres que de mujeres entre los estudiantes; i) una mayor integración de las mujeres al mercado laboral; j) un elevado nivel de flujo migratorio; k) una mayor demanda de mano de obra semi-calificada y calificada; l) una productividad estancada, y m) flexibilidad numérica y salarial² (Weller, 2005; Dussel, 2004; Puyana, A. y Romero, 2007; Bensusán, 2000; Berg, Ernst, y Peter, 2006).

En un mundo marcado por la globalización³, economías como las de México, caracterizadas por la apertura al comercio y la inversión, presentan cambios del mercado de trabajo que son inevitables. Para enfrentar estos retos, el gobierno puede aplicar tres tipos de políticas: las políticas de empleo⁴, las políticas laborales⁵ y las políticas del mercado de trabajo. Al respecto, Auer y Cazes (2003), economistas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sugieren que cuanto más abiertos los países,

2 Un estudio realizado por Bensusán (2000) demuestra que para el caso de México, independientemente de las rigideces legales, el mercado laboral presenta una gran flexibilidad para responder a las exigencias de la reestructuración económica.

3 Tokman (2004) 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.

4 Las políticas de empleo 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.

5 Las políticas laborales definen las condiciones de la relación contractual, incluidas las relativas al inicio y el término de dicha relación; es decir, definen las reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. La mayoría 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.

mayor debe ser su seguro contra los riesgos del mercado de trabajo, enmarcando que las PAMT son ya un importante instrumento de política para manejar las consecuencias de la globalización utilizadas en los países desarrollados con mayor apertura.

Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo en México

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 (Weller, 2004). Las PMT se dividen en activas y pasivas. El concepto de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) 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. Los principales instrumentos de las políticas activas 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. 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, 2004).

Las PAMT se implementan en México a través de programas institucionales a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). La Secretaría 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 el Servicio Nacional de Empleo (SNE) a cargo de la Coordinación General de Empleo (CGE).

En México, el SNE 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. Sus acciones son reguladas y supervisadas por la autoridad federal, y opera a través de una red de 139 oficinas colocadas en las diferentes

entidades federativas. Cada SNE 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, de acuerdo a las necesidades específicas de la planta productiva de cada región o localidad.

En México, las políticas activas de mercado laboral (PAMT) se han orientado principalmente a elevar las capacidades productivas 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 que sostiene que, frente a la globalización y al cambio tecnológico, las necesidades de capacitación son continuas y no pueden resolverse a través de un principio de subsidiariedad, sino incentivando una cultura de la capacitación ininterrumpida. Por otro lado, las políticas pasivas del mercado de trabajo son inexistentes o de corto alcance. Recientemente, en el país se apoyó la implementación del seguro de desempleo para el Distrito Federal; sin embargo, 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.

Las PAMT se implementan en México a través de dos programas institucionales, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS): I) el Programa de Apoyo al Empleo (PAE); y II) los servicios de vinculación laboral.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) 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 opera

6 En el Distrito Federal, a partir del 3 de octubre de 2007, se implementó el seguro de desempleo, teniendo acceso a este programa sólo los trabajadores que hayan perdido su empleo a partir del 5 de diciembre de 2006, con un beneficio mínimo económico de \$1 500.00 pesos mensuales, por un periodo máximo de 6 meses.

conforme a las siguientes 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.

El servicio de vinculación o intermediación laboral opera mediante: 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.

Los principales resultados de los dos grandes programas institucionales se presentan en la siguiente tabla. 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% de las personas que acuden al servicio de intermediación laboral, mientras que el PAE coloca cerca del 60% 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 sólo cerca del 30% de sus participantes en empleos regulares.

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. El presupuesto se asigna a cada Estado en función de sus necesidades específicas de colocación, que se determinan, entre otros factores, sobre la base de las necesidades del sistema productivo a nivel región, en la situación y

dinamismo demográfico de las entidades federativas, en las condiciones de los mercados regionales de trabajo y la eficiencia mostrada por el Servicio Nacional de Empleo en su operación (Samaniego, 2002).

Resultados del Programa de Apoyo al Empleo y el Servicio de Vinculación Laboral (2002-2007)									
	2002			2003			2004		
	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación
I. 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	7
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	10,681	85	14,450	10,595	73	8,445	9,287	110
Abriendo espacios	8,503	1,201	14	15,901	2,548	16	29,978	3,634	12
Total Servicios de Vinculación Laboral	1 236,304	347,546	28	1 600,188	335,487	21	1 723,779	380,790	22
II. Prog. de Apoyo al empleo									
Bécate	230,185	166,507	72	214,931	154,888	72	207,239	149,367	68
Empleo Formal	40,485	12,997	32	55,678	22,077	40	0	0	
Movilidad Laboral Interna	35,106	8,811	25	31,015	12,166	39	38,999	15,202	39
Fomento al Autoempleo 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
2005			2006			Enero-Junio 2007			
	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación
I. 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	208,023	21
II. 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	51,901	21,986	42	67,023	27,770	41	38,045	12,048	32
Fomento al Autoempleo	2,210	2,357	107	1,823	2,313	127	1,725	1,667	97
Fomento al Autoempleo 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 Programa de Apoyo al empleo	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: Elaborado en base a las Estadísticas de la STPS.

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). Sin embargo, una de las desventajas de estos programas es contar con un bajo presupuesto. Actualmente, el gasto en PAMT representa sólo el 0,04% del PIB. Los programas cuentan con poca difusión y con poco 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 encuentre en función del apoyo estatal.

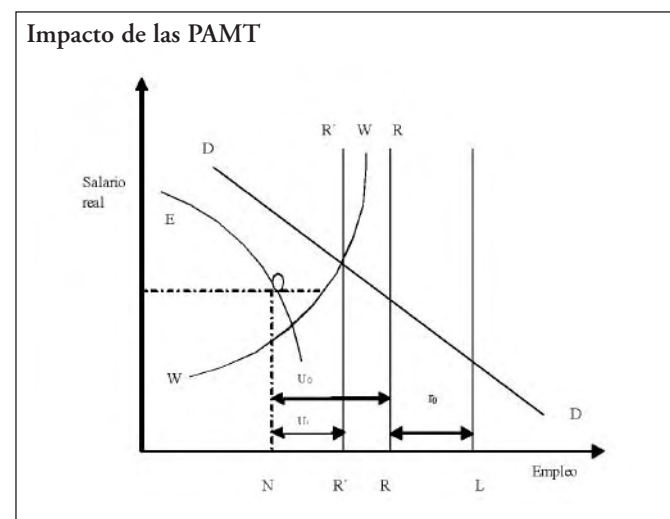
Evaluación de las PAMT

El trabajo empírico macroeconómico es poco común en comparación con los que analizan los efectos microeconómicos de los programas activos del mercado de trabajo. El obstáculo más inmediato en este nivel es la ausencia de un marco teórico obvio que pueda contener la expresión del análisis. El modelo de Layard y Nickell (1986) ha sido utilizado como marco básico para el análisis de los efectos de las PAMT en diversas variables económicas o procesos que influyen en los índices de empleo y desempleo.

El Modelo de Layard-Nickell se ha convertido en una estructura estándar para el análisis de mercado laboral. El modelo considera precios estipulados por las empresas y determina el salario no competitivo, sin considerar el vaciado de mercado. El modelo se presenta a continuación en la siguiente gráfica en términos de empleo y salario real⁷. La línea de empleo “DD” es una curva con inclinación descendente y muestra el número de trabajadores que las empresas desearían emplear en relación con el salario real. Esta línea depende de la tecnología, el *stock* de capital, los impuestos que pagan los empleadores (pago de nómina), y la competitividad de los productos en el mercado (si la competencia fuera perfec-

7 La elaboración y el análisis del modelo teórico se apoyaron en el estudio de Layard, R, y S.J. Nickell (1986), “Unemployment in Britain”, *Economica* (Suppl.53); y el trabajo realizado por Bellman, Lutz, y Richard Jackman (1996), en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*.

ta, la curva “DD” indicaría la demanda de trabajo; por lo general, las empresas determinan el empleo al mismo tiempo que estipulan el precio del producto). La fuerza laboral “L” se toma como un valor dado (independiente del salario real), y la curva “WW” muestra el salario estipulado en el convenio salarial en función del nivel de empleo. En un modelo de convenio sindical, la posición de la curva es determinada por opciones “externas” a los trabajadores y las empresas, y por el poder relativo de negociación. El salario estipulado en la negociación depende de: los derechos legales de los trabajadores, sus beneficios u otros ingresos factibles en el momento de la negociación, la salud financiera, el desempleo, la competitividad del mercado de productos, y la “intensidad” del capital de producción (véase: Layard, Nickell y Jackman, 1991).



Sin embargo, en la práctica no todas las plazas se cubren al mismo tiempo. En la curva de Beveridge⁸ (CB), la línea “EE” describe la relación

8 La Curva de Beveridge representa la relación negativa entre plazas vacantes y desempleo, con base en la función *matching* o de apareamiento. Esta función se define como generadora de contrataciones en cada uno de los niveles de plazas vacantes y desocupación. El modelo se basa en las fricciones que ocurren en el mercado laboral e impiden que todas las plazas ofrecidas en una

entre plazas vacantes y desempleo. Por lo tanto, la CB indica el número real de empleo. La diferencia entre “DD” y “EE” corresponde a un número de plazas vacantes en algún punto de la línea del tiempo considerado. La distancia entre “DD” y “EE” es determinada por la eficacia del proceso de ajuste del mercado laboral, que depende de los arreglos institucionales que afectan la búsqueda de trabajo, y de la disposición de las políticas activas del mercado de trabajo. El equilibrio en este sistema está representado por el punto “0”.

Para analizar las políticas activas del mercado de trabajo, Calmfors (1994) incorporó al modelo básico la participación en los programas del mercado laboral y el empleo regular. Con este propósito, el empleo regular (excluyendo la participación en algún programa) se grafica en el eje horizontal de la figura. La participación es medida por la distancia horizontal “ r_0 ” entre la fuerza laboral “L” y la línea vertical “RR”, que muestra los miembros restantes de la mano de obra que no están participando en las PAMT, porque con estos cambios la intersección de la curva de empleo y la de salario en “0” determinan el empleo regular, mientras que el desempleo abierto se mide como la distancia entre el punto “0” de equilibrio y la curva “RR”.

La figura anterior puede ilustrar diversos efectos de las PAMT. Si se incrementara la colocación en capacitación podría preverse un desplazamiento de la línea “RR” hacia la izquierda. *Ceteris paribus*, los efectos esperados serían simplemente la reducción del desempleo abierto de u_0 a u_1 . Esto se refiere, *grosso modo*, a los efectos de expansión de los programas. Pero si los salarios son una función del índice de desempleo, como solemos suponer, o mejor dicho, de la proporción de mano de obra en el empleo regular, el cambio interno de “RR” debería asociarse a un cambio interno, igualmente en función del salario que fija “WW”. Para obtener el efecto total, se debe analizar, por lo tanto, cómo se ven afectados los ele-

economía se ocupen de inmediato. Un ejemplo de fricción por el lado de la oferta de trabajo es la que se produce cuando una plaza vacante no se ocupa porque ningún desempleado la solicita, ya sea por desconocimiento (información incompleta), o porque el esfuerzo de búsqueda haya sido escaso. Un ejemplo de fricción generado por la demanda es la que se produce cuando una empresa busca una especialidad muy específica (segmentación de mercado), por lo que es posible que esa plaza no se cubra fácilmente.

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

Modelo empírico para la evaluación de las PAMT

Para estimar el modelo econométrico teniendo como base analítica el Modelo de Layard y Nickell, se formaron un total de 16 variables con datos de las 32 entidades federativas de México durante un periodo de 5 años, 2002-2006, formando un total de 160 observaciones con base en las fuentes de información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), conformadas por la ENE, ENEU, ENOE, y datos estadísticos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Puesto que nuestro interés está en el nivel de desempleo agregado y la tasa de participación laboral, decidimos ampliar el estudio desagregando el desempleo por nivel educativo y la tasa de participación laboral por género, y creando las siguientes variables dependientes: DESOC (número de personas desocupadas); DES1 (número de personas desocupadas con primaria incompleta); DES2 (número de personas desocupadas con primaria completa); DES3 (número de personas desocupadas con secundaria incompleta y completa); DES4 (número de personas desocupadas con preparación media superior y superior); DPART (tasa de participación laboral); DPARTH (tasa de participación laboral hombres); DPARTM (tasa de participación laboral mujeres).

Las variables independientes se conformaron siguiendo a Bellman y Jackman (1996), considerando variables que pueden afectar el mercado laboral y el funcionamiento macroeconómico como, por ejemplo, los arreglos institucionales. De acuerdo con estos autores, los sistemas más sindicalizados y centralizados responden a efectos externos favorables para dar empleo a una mayor proporción de mano de obra y lograr una mejor ponderación en sus salarios, efecto, este último, que desaparece en los mercados laborales menos centralizados. Contrastamos lo anterior con la estipulación del salario empresarial, cuya susceptibilidad al desempleo es mayor, porque allí su flexibilidad ante la demanda de trabajo es más alta (Appelbaum y Schettkat, 1996). De aquí que introdujéramos variables

como REVSAL, que representa el número de revisiones salariales o negociaciones que conllevaron un incremento directo en el salario, y TREVSAL, que indica el número de trabajadores beneficiados por dichas revisiones salariales. Creamos, por último, la variable CONVCOL como una medida robusta de la densidad sindical, que representa los convenios colectivos elaborados por los sindicatos, por entidad federativa. En resumen, las variables independientes o explicativas son las siguientes: PPAE (presupuesto del programa de apoyo al empleo); REVSAL (revisiones salariales); TREVSAL (trabajadores involucrados en las revisiones salariales); CONVCOL (convenios colectivos); EPAE (eficiencia del Programa de apoyo al empleo); EVINC (eficiencia del Servicio de vinculación laboral); EPAEVINC (eficiencia conjunta del Programa de apoyo al empleo y el Servicio de vinculación laboral); DCOLDES (total personas colocadas sobre el total de desempleados).

De acuerdo con el modelo de Layard-Nickell, se esperaría encontrar en los resultados de las estimaciones presentados en la siguiente tabla, que a un mayor gasto en PAMT correspondiera un menor nivel de desempleo. Sin embargo, si bien la variable PPAE es significativa al 1%, nos muestra una relación positiva, contra lo esperado en la teoría, lo que podría explicarse por el nivel de agregación de los datos. Otra forma de corroborar esta relación sería con la estimación del gasto en PAMT por persona; sin embargo, en México no se cuenta con datos desagregados a ese nivel. Por otra parte, la evidencia de las comparaciones internacionales del impacto de las PAMT es discutible. Por ejemplo, Grubb (1994) describió las características principales de los datos y demostró que, en comparaciones internacionales simples, el gasto total en PAMT se correlaciona positivamente con el desempleo, pero al pasar los datos de las PAMT por persona desempleada, se presenta una correlación negativa entre PAMT y el nivel de desempleo. Al parecer, el problema principal está en la interpretación de los resultados, pues si bien la escala de la disposición de gastos de las PAMT puede afectar el nivel de desempleo, éste puede afectar de igual manera el gasto de las PAMT. Las correlaciones observadas se podrían explicar en “función de una reacción de la política” –cuando los gobiernos recortan el gasto y el desempleo va en aumento– o más bien, considerando que un menor gasto en PAMT puede elevar el nivel de de-

empleo. Esta dificultad ha sido abordada en función de la política del gobierno respecto del gasto de las PAMT: el gasto por persona desempleada es fijo pero, al haber un componente cíclico, el gasto de las PAMT puede ajustarse sólo un poco al ciclo, aunque sin llegar a coincidir completamente con el desempleo, porque cambiar la dimensión de los programas a corto plazo es difícil y costoso. Dada una determinada postura de la política, este patrón cíclico genera una correlación positiva entre el desempleo y el gasto total de las PAMT, pero negativa entre el desempleo y el gasto de las PAMT por persona desempleada.

Efectos de los gastos en PAMT en el nivel de desempeño por nivel educativo										
Variable dependiente										
V Independ.	Personas Desocupadas		Primaria incompleta		Primaria completa		Consecuencia		Media Sup y Superior	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
PPAE	0.000135	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**
REVSAL	24.775	15.438	-5.099	-5.099	12.786	8.986	25.470	18.431	33.420**	33.071**
TREVSAL	-1.148**	1.255**	-0.075	-0.095	-0.224*	-0.223	-0.491**	-0.451**	-0.151	-0.207
CONVOL	-263.968**	-238.215**	-21.728**	18.277**	-45.295**	-38.352**	-62.585**	-60.087**	-58.560**	-59.525
EPAE	-16479.240	-	-1287.757	-	-4956.500**	-	-4331.142*	-	-1580.419*	-
EVINC	-69.502	-	1238.150	-	1788.110	-	-3540.947	-	2335.786	-
DCOLDES	-5271.757**	-6690.470**	-965.552**	-924.470	-972.437**	-1116.810**	-1580.230**	-1632.040**	-1666.141**	-1663.523**
EPAEVINC	-	-9988.672	-	-3302.258*	-	-3607.457	-	-7731.220*	-	-2631.579
Constant	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R_	0.961	0.951	0.751	0.742	0.808	0.707	0.844	0.860	0.959	0.940
--	0.949	0.936	0.673	0.663	0.747	0.619	0.795	0.817	0.946	0.922
N	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160

** Significativo al 1 por ciento
* Significativo al 5 por ciento

Si bien la variable PPAE es significativa, el efecto es mínimo debido a que el parámetro es casi de cero, lo que no es de extrañar cuando el presupuesto total en PAMT representa tan solo el 0,04% del PIB, lo que podría explicar el efecto mínimo en el nivel de desempleo. Las variables de control como TREVSAL y CONVCOL se comportan según lo esperado de acuerdo con el argumento de Grubb (1994) –significativas al 1% con signo negativo–, y denotan la importancia de las instituciones y la concentración sindical como fuerzas que impulsan la formación de factores externos que permiten un mayor empleo de la fuerza laboral, con lo que disminuye el nivel de desempleo.

Las variables EPAE y EVINC representan la eficiencia de los programas y fueron creadas para indagar qué programa tiene un mayor efecto en la disminución del desempleo. El modelo nos indica que el promedio (o impacto neto) de las PAMT en el empleo es el número de participantes del programa colocados en un empleo regular, como resultado de los efectos de las propias PAMT. Las estimaciones muestran que los programas de capacitación y de creación de empleo directo (EPAE) son los más significativos en la disminución del desempleo; por el contrario, la variable EVINC no es significativa en ninguna de las estimaciones. Lo mismo sucede con la variable EPAEVINC, que representa la suma de la eficiencia de ambos programas.

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

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

De acuerdo con Layard y Nickell (1986), los programas de capacitación tienen un efecto en la disminución del desempleo a largo plazo. Puesto que este tipo de desempleo es visto como el principal canal de persistencia del desempleo, se argumenta que da lugar a la destrucción real y perceptible del capital humano. Según estos autores, las empresas perciben el desempleo a largo plazo como menos productivo, y manifiestan una discriminación al respecto.

La variable de concentración sindical medida en los convenios colectivos es significativa en todos los modelos. Al parecer, la unión sindical es importante para disminuir los niveles de desempleo en México. Estos resultados son similares a los obtenidos por Bellman y Jackman (1996); la diferencia radica en que estos autores utilizan tasas de desempleo e índices de concentración sindical para estimar un modelo similar para los países de la OCDE.

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

	Tasa de participación de la fuerza laboral		Variable dependiente HOMBRES		MUJERES	
	A	B	A	B	A	B
PPAE	0.000**	0.000*	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**
REVSAL	0.019**	0.019	0.009**	0.010*	0.028**	0.026*
TREVSAL	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000*	0.000*
CONVCOL	-0.015**	-0.016**	-0.013**	-0.012*	-0.023**	-0.021**
EPAE	-6.120**	-	-7.124**	-	-6.463**	-
EVINC	4.953	-	3.109	-	7.349	-
DCOLDES	-2.049**	-2.494**	-1.118**	-1.608**	-3.002	-3.412**
EPAEVINC	-	-2.393	-	-3.220	-	-1.887
Constant	-	-	-	-	-	-
R ₂	0.993	0.990	0.933	0.943	0.994	0.995
--	0.991	0.087	0.919	0.931	0.933	0.993
N	160	160	160	160	160	160

** Significativo al 1 por ciento
* Significativo al 5 por ciento

Síntesis de los resultados								
	Desoc	Des1	Des2	Des3	Des4	TPART	TPARTH	TPARTH
PPAE	+	+	+	+	+	+	+	+
REVSAL					+	(+)	+	+
TREVSAL	-		(-)	-		+	+	+
CONVCOL	-	-	-	-	(-)	-	-	-
EPAE	(-)		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
EVINC								
DCOLDES	-	(-)	-	-	-	-	-	(-)
EPAEVINC		(-)		(-)				

Nota: los signos entre paréntesis sin significativos en uno de los modelos (A ó B) y sin paréntesis son significados

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

Conclusión

La evidencia empírica muestra que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante programas de capacitación y adiestramiento que por medio de la vinculación laboral. Asimismo, se muestra la importancia de las instituciones y la concentración sindical como fuerzas que propician la formación de factores externos que permiten un mayor empleo de la fuerza laboral, con lo que disminuye el nivel de desempleo. En las economías actuales, caracterizadas por la apertura al comercio y la inversión, como la de México, los cambios del mercado de trabajo son inevitables. En mu-

chos casos, estos cambios se traducen no sólo en la reasignación interna de mano de obra, sino, también, en despidos masivos. Al respecto, las PAMT son una herramienta política importante para abordar los efectos adversos del cambio estructural y de una demanda insuficiente de mano de obra, y para crear una seguridad en el cambio. Pero estas medidas deben complementarse con políticas macroeconómicas de crecimiento económico y creación de empleo. En ausencia de un macro-entorno favorable para una mayor inversión, crecimiento y empleo, las PAMT pueden brindar solamente un apoyo temporal a los desempleados, pues no dejan de ser políticas microeconómicas dentro de políticas macroeconómicas. No obstante, deben tomarse con suma precaución, puesto que si la participación en los programas de PAMT aumenta, sus participantes podrían reducir sus esfuerzos de búsqueda al suponer que los servicios de empleo les encontrarán el trabajo. Por otro lado, la capacitación y la experiencia profesional pueden mejorar las perspectivas del empleo de los participantes, con lo que mejoraría el proceso de ajuste, sin embargo, también puede haber ajustes en sus salarios con base en sus expectativas.

Bibliografía

- Appelbaum, Eileen, Schettkat R. (1996). "The importance of wage-bargaining institutions for employment performance", en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, de O'Reilly et al., Cambridge: Edward Elgar
- Auer, P, y S. Cazes (2003). *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries* (Geneva, ILO).
- Bellman, Lutz y R. Jackman (1996). "The impact of Labor Market Policy on Wages, Employment and Labor Market Mismatch", en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, de O'Reilly et al., Cambridge: Edward Elgar.
- Bensusán, Graciela (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*, México: Plaza y Valdés.
- Berg, Janine, C. Ernst y A. Peter (2006). *Meeting the Employment Challenge: Argentina, Brazil and Mexico in the Global Economy*. Ge-neva: ILO.

- Calmfors, L. (1994). "Active Labor Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", en *Economic Studies* 22. OECD, p. 7-47.
- Dussel, Peters E. (2004). *Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)*. Ginebra: Departamento de Estrategias de Empleo, OIT.
- Grubb, D. (1994). "Direct and indirect effects of active labor market policies in OECD Countries", en Barrel, R. (edit.) *The UK Labor Market*. UK: Cambridge University Press.
- Layard, R., S. J. Nickell y R. Jackman (1991). *Unemployment-Macroeconomic Performance and the Labor Market*. UK: Oxford, Oxford University Press.
- Layard, R. y S. J. Nickell (1986). "Unemployment in Britain", en *Economica* (Suppl.53): S121-S70.
- Polasky, S. Jobs (2003). *Wages and Household Income: NAFTA's Promise and Reality, Lesson from Mexico*.
- Puyana, Alicia y J. Romero (2007). *Las paradojas de una economía liberalizada*. México, D.F.: COLMEX, en edición.
- Samaniego, Norma (2002). "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 19. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schmid, Günther, Jacqueline O'Reilly y Klaus Schömann (1996). *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*. Cambridge: Edward Elgar.
- Tokman, Victor E. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Weller, J. (2004). *Búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2005). "Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 40. Santiago de Chile: CEPAL.