

# POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO

## *Estancamientos, crisis económica y deterioro social*

Roberto Flores Lima\*

En el tercer trimestre del año 2004 la población económicamente activa (PEA) en México fue de 43.6 millones de personas.<sup>1</sup> La tasa de desempleo abierto (TDA) fue tan sólo de 2.9%; sin embargo, 15.0% de la población ocupada (PO) ganaba menos de un salario mínimo (43.3 pesos diarios),<sup>2</sup> 8.8% no recibía ingresos, ambos grupos de población sumaban 10.0 millones de personas; 21.9% de la PO, 9.2 millones de personas, ganaba entre 1 y 2 salarios mínimos (de 43.3 a 86.6 pesos diarios); 44.3% de la PO trabaja fuera de las jornadas normales de 35 a 48 horas a la semana; 63.5% de la PO no tenía prestaciones laborales y se encontraba en la misma situación 41.7% de la PO asalariada.

A esta situación, por demás frágil, del mercado laboral se arriba después de varias décadas de severas limitaciones para proporcionar empleo suficiente y de calidad a la población. Asimismo, dicha situación se presenta 30 años después de haberse emitido la nueva Ley General de Población y de su parcial éxito al lograr reducir la tasa de crecimiento demográfico, lo que sin duda contribuyó a hacer menos dramática la situación del mercado laboral. Sin embargo, los demás objetivos de la Ley General de Población, considerados en su Artículo 3 (11 de 14), no fueron alcanzados debido a que fueron formulados asociados al desarrollo económico y social del país, objetivo no logrado. Más aún, la década de los setenta marca el inicio de un periodo, que se extiende hasta ahora, en el que el estancamiento, las crisis económicas y el deterioro social son la pauta.



Es en la década de los setenta en la que también se registra el último intento por hacer del empleo un objetivo preponderante del desempeño económico al formularse el Programa Nacional del Empleo, en el que se propone articular la política económica en función de la creación de empleo y es creada, como instrumento de coordinación, la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad. Asimismo en 1978 se realiza la última reforma a la Ley Federal del Trabajo, con la que se constituye el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Sin embargo, a partir de la administración de 1982 el Programa Nacional de Empleo no es considerado parte del *Plan Nacional de Desarrollo*, y deja de operar la Comisión Consultiva del Empleo. La atención del Servicio Nacional de Empleo (SNE), se concentra en las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) dirigidas a facilitar la inserción laboral de los desempleados e

incrementar la productividad laboral, esto es, la STPS deja de hacer gestión del empleo y se circunscribe a articular la oferta y demanda del mercado laboral, presionada, además, por las altas tasas de desempleo registradas en la década de los ochenta; inicia en este periodo el crecimiento de la cobertura de tres principales instrumentos de las PAMT en México: *i*) la vinculación de oferta y demanda de empleo; *ii*) la capacitación a desempleados; y *iii*) la capacitación de trabajadores en activo;<sup>3</sup> llevados a cabo por medio del SNE.

Hacia 1984 el SNE cuenta con al menos una oficina en las 32 entidades de la República; en 1995 el número de oficinas se eleva a 98 y los empleados del SNE suman 1 409; en 2003 el número de oficinas alcanza 139 y el de empleados 2 185; son atendidas 4 300 localidades del país.

En 1984 se constituyó el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT)<sup>4</sup> dirigido a reducir la brecha entre el perfil de calificación de los solicitantes de empleo y de las vacantes registradas en el SNE. Este programa creció aceleradamente; entre 1984 y 1993, el PROBECAT capacitó a 44 918 personas anualmente. En el periodo 1994-2000 la atención promedio anual se eleva a 481 554 individuos. Destaca el año 2000 en el que se capacita el mayor número de desempleados en toda la historia del Programa,

\* Socio fundador del Centro de Investigaciones sobre Economía Laboral y Gestión del Conocimiento, A.C.

<sup>1</sup> *Encuesta Nacional de Empleo*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>2</sup> Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, [www.conasami.gob.mx](http://www.conasami.gob.mx)

<sup>3</sup> La capacitación para trabajadores en activo se ha desarrollado por medio del Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO), denominado en 1993 como Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) y en 2002 como Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), administrado por la STPS, en este documento sólo se hace referencia a las actividades del Servicio de Empleo y del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados.

<sup>4</sup> En el año 2002 el PROBECAT es denominado Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT).

593 175. En 2003, se capacitaron 214 931 personas, esto es, 36% de los capacitados en el año 2000. En materia de vinculación laboral el aumento de la cobertura del SNE ha sido sustancialmente menor; entre 1988 y 2002, el número de vacantes captadas anualmente creció 2.3 veces y el de solicitantes de empleo lo hizo en 2.7 veces.

Desde su creación hasta ahora, el SNE se ha diversificado sustancialmente; en 1978 sólo se atendía en las oficinas del SNE y se proporcionaban sólo servicios de vinculación laboral; en la actualidad el servicio de vinculación laboral es proporcionado por medio de varios instrumentos: *Chambanet*, servicio de vinculación por medio de internet; *Chambatel*, servicio de vinculación por vía telefónica; atención directa a empleadores y desempleados en las oficinas del SNE; Centros de Vinculación Laboral, atención en módulos distribuidos en lugares de tránsito de personas; Ferias de Empleo, vinculación concentrada en un lugar y días específicos de oferentes y demandantes de empleo; Talleres para Desempleados, orientación específica a desempleados con escasa información sobre el mercado laboral; y Vinculación Internacional de Mano de Obra;<sup>5</sup> asimismo, el SNE ahora cuenta con una serie de apoyos económicos para facilitar la movilidad y búsqueda de empleo. Se mantiene también la capacitación a desempleados, y el apoyo a desempleados y subempleados para desarrollar proyectos productivos.

En todas las vertientes de atención, en el año 2003, el SNE atendió a 1 908 443<sup>6</sup> buscadores de empleo, registró 802 213 vacantes e insertó laboralmente 53 1249 personas, esto es, cubrió 66.2% de las vacantes registra-

das; y sólo colocó al 27.8% de los solicitantes de empleo. En el contexto de todo el mercado laboral, el número de solicitantes de empleo atendidos por el SNE alcanza 57% de los desempleados abiertos, pero apenas significa la colocación de 16% de los desempleados, considerando que las personas que se encontraron en situación de desempleo abierto durante 2003 sumaron 3.3 millones.<sup>7</sup>

La eficiencia del SNE en México es menor que en otros Servicios de Empleo de América Latina. La relación de vacantes registradas por empleado del SNE en México es 367, en tanto que en Colombia es 637 y en Perú 424; en México se atienden 873 solicitantes por empleado del SNE, en Colombia 1 562 y en Perú 1 210; en México se colocan en puestos de trabajo 243 desempleados por empleado del SNE, en cambio, en Perú se colocan 320 y en Colombia 291. No obstante, la eficiencia del SNE en México es mayor que los Servicios en Chile y Brasil. El cuadro siguiente muestra los datos respectivos en los cinco Servicios de Empleo citados.<sup>8</sup>

En los próximos años el llamado “bono demográfico”<sup>9</sup> impone un verdadero reto, pues la economía mexicana debería generar 1.2 millones de empleos anualmente entre 2000 y 2005 (lo que desafortunadamente no



está sucediendo), 1.1 entre 2006 y 2010 y un poco menos de un millón entre 2011 y 2015. Esta situación también impone un reto para las PAMT, pues hacia el 2010, la PEA del país, ascenderá a 51.2 millones,<sup>10</sup> por lo que una tasa de desempleo de 3% significará 1.53 millones de desempleados y, si se mantienen las tasas de rotación del desempleo de 2003, potencialmente, la población desempleada a lo largo del 2010 podría ascender, a 5.7 millones de personas.

Y aunque se ha realizado un gran esfuerzo a lo largo de 25 años de PAMT, los datos presentados a lo largo de este documento muestran la baja cobertura de los programas existentes y la necesidad de mejorar la eficiencia de las instituciones que los administran. Sin embargo, más allá de elevar la cobertura y mejorar la calidad de las PAMT; los retos actuales y del futuro inmediato del mercado laboral no podrán enfrentarse sin un cambio en política económica y social, con acuerdos nacionales entre empresarios y trabajadores dirigidos a lograr desarrollo económico y social. La historia reciente de nuestro país muestra que el crecimiento económico, supuestamente distribuidor de oportunidades, centrado en las leyes de la selva del mercado, que por lo demás sólo aplican para países y empresarios débiles, no ha mostrado ni muestra evidencias de atender la demanda de empleo de calidad y de un nivel de vida humanamente satisfactorio para el conjunto de los mexicanos. **Demos**

<sup>5</sup> Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales a Canadá.

<sup>6</sup> En las cifras del SNE puede haber duplicaciones pues los solicitantes tienen la opción de recibir apoyo por medio de *Chambanet*, *Chambatel*, Ferias de Empleo, Talleres para Desempleados; SICAT; o atención directa por medio de las oficinas del SNE.

<sup>7</sup> La duración del desempleo en el 2003 de cerca del 60% de los desocupados es de 1 a 4 semanas, alrededor del 15% entre 5 y 8 semanas, y del 25% restante más de 8 semanas, por lo que considerando el promedio de desempleo abierto en el año 2003 (882 475 personas, 2.1% de desempleo abierto), el número de personas que habrían estado en situación de desempleo abierto a lo largo de ese año ascendería al menos a 3.3 millones de personas, considerando la estructura de paneles de la Encuesta Nacional de Empleo.

<sup>8</sup> Los datos provienen de: Roberto Flores Lima, *Análisis de factibilidad de estudiar la efectividad de los servicios de intermediación laboral contra la discriminación en el mercado de trabajo en países de Latino América y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, mimeo.

<sup>9</sup> *Programa Nacional de Población*, pp. 94 y 95.

Servicio de empleo	% de vacantes cubiertas	% de solicitantes colocados	Vacantes registradas por empleado	Solicitantes de empleo atendidos por empleado	Solicitantes colocados por empleado
2003					
Brasil	54.1	15.6	236	817	127
Colombia	45.6	18.6	637	1,562	291
Chile	67.4	28.2	239	572	161
México	66.2	27.8	367	873	243
Perú	75.5	26.5	424	1,210	320

<sup>10</sup> *Proyecciones de PEA, 2000-2050*, CONAPO, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)