

# UNA MIRADA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y CAPACITACIÓN DE TRABAJADORES, ¿AVANCES O RETROCESOS?

**Raymundo Soto Sánchez**

*Profesor Investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.*

## 1. Introducción

Con la entrada en funciones de un nuevo gobierno en el año 2000, en México se creó una gran expectativa de cambio en el diseño, operación y orientación de las políticas públicas. Particularmente por el hecho de que el propio gobierno, desde un inicio, se definió a sí mismo como el gobierno del cambio, con declaraciones espectaculares y una incisiva campaña de mercadotecnia. Especialmente, se ofrecieron altas tasas de crecimiento económico y la creación de fuentes de empleo. Sin embargo, conforme ha ido avanzando la gestión gubernamental, no sólo se ha desvanecido la expectativa de cambio, sino que en algunas áreas observamos un preocupante estancamiento en aspectos de calidad y de cobertura de servicios. Tal es el caso de la política pública de intermediación laboral y de capacitación de trabajadores que, conforme a las disposiciones legales, corresponde diseñar e instrumentar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La hipótesis de la cual parte el presente trabajo es que la política pública de intermediación y capacitación laboral, que aplica el actual gobierno, se

encuentra en una situación de franco estancamiento ya que, en la realidad, no se han visto avances tangibles en cobertura ni en calidad de sus servicios. A pesar de todos los programas y la movilización de recursos que han implicado, actualmente el problema del desempleo ha alcanzado uno de los mayores índices que se ha registrado en México, de manera que la política pública de intermediación y capacitación laboral no ha podido promover alternativas concretas de trabajo para las personas desempleadas.

En este marco, el presente documento contiene una breve revisión de la evolución de la política pública en materia de intermediación y capacitación laboral: se describen sus objetivos, las características de operación de sus principales programas, el esquema de financiamiento y la cobertura de servicios, así como de su población/objetivo. La revisión comprende el periodo entre 1978 y 2003.

## 2. Antecedentes

La historia reciente de la política pública de intermediación del mercado de trabajo, en México se inicia con la reforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT) en

1978, mediante la cual se creó el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento con el fin de: a) estudiar y promover la generación de empleos; b) promover y supervisar la colocación de trabajadores; c) organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y d) registrar las constancias de habilidades laborales. En la LFT se establece que dicho Servicio está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y para el efecto se constituyó la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (ICECA).

Con la reforma de la LFT y la creación en la STPS de la UCECA en 1978, se crearon los recursos normativos para formular e instrumentar la política pública sobre el servicio de intermediación laboral y la capacitación en el trabajo. Una de las primeras tareas de la UCECA fue establecer el Servicio Nacional de Empleo (SNE).

En los primeros seis años (1978-1983), el SNE concentra sus actividades en proporcionar servicios de intermediación laboral a empresas y buscadores de empleo, realizar estudios para analizar las causas del desempleo y su distribución entre grupos de población y regiones del país, así como elaborar el Catálogo Nacional de Ocupaciones, instrumento que constituye el primer esfuerzo nacional por integrar información sobre las características de los puestos de trabajo, las condiciones en que se desarrollan y los requerimientos que plantean al trabajador.

A los cuatro años de haber sido establecido, el SNE enfrenta la primera situación crítica en el mercado laboral; la crisis de los precios del petróleo en 1981 afecta dramáticamente a la economía mexicana, la tasa desempleo alcanza cifras históricas en 1983 de 6.8%. Los problemas de inserción laboral, ya manifiestos antes de la crisis, se acentúan a partir de 1982. La reducción de la actividad económica provoca despidos masivos y los empleos que se generan demandan perfiles superiores como efecto combinado del mayor desempleo y la recomposición de los sistemas productivos en busca de mayores niveles de productividad. De igual forma, se presentan oportunidades de empleo que no son cubiertas por falta del perfil requerido. Para enfrentar esta situación, en 1984 se establece el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat).

Es importante resaltar el papel que el financiamiento externo ha desempeñado en la implantación de la política pública sobre el mercado de trabajo a cargo de la STPS, pues éste ha acompañado el desarrollo

de las políticas de intermediación laboral y capacitación de trabajadores. En 1987 inició el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra, con un financiamiento de 80 millones de dólares del Banco Mundial y una aportación local de 76 millones de dólares. El Proyecto fue ejecutado entre 1987 y 1992. En este último año se negoció una segunda operación con el Banco Mundial para el financiamiento del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, con un préstamo de 174 millones de dólares y una aportación nacional de 182 millones de dólares. Este Proyecto inició operaciones en 1993 y concluyó en 1997. En 1995 la capacitación a desempleados formó parte del Proyecto de Servicios Sociales Esenciales, cofinanciado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1996, la STPS obtuvo un financiamiento del BID para el Programa de Modernización del Mercado Laboral, destinado a mejorar y a fortalecer la política pública de intermediación y capacitación laboral. El monto del financiamiento del BID ascendió a 450 millones de dólares y las aportaciones locales a 400 millones de dólares; el periodo de aplicación fue de 1997 a 2001. El último financiamiento internacional la STPS recibió del BID está destinado a la operación del Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo. El monto del financiamiento es de 900 millones de dólares y la misma cantidad corresponde al aporte local, a ser ejecutado en tres fases durante un periodo de nueve años; la primera fase inició en el año 2002.

### **3. Política pública de intermediación y capacitación de trabajadores**

En México, la política pública de mercado de trabajo se ha integrado principalmente con los instrumentos siguientes: 1) el servicio de intermediación laboral, 2) la capacitación para desempleados, 3) la capacitación de trabajadores en activo y 4) el apoyo a la generación directa de empleo temporal.<sup>1</sup> A continuación presentamos una breve revisión de la forma en que han evolucionado.

#### ***a) Servicio público de intermediación laboral***

La STPS tiene la facultad de operar un sistema de empleo y capacitación a nivel nacional que contribuya a

agilizar la vinculación entre empresas que demandan personal y trabajadores desempleados o subocupados que buscan ubicarse en los puestos vacantes. También, es parte de las acciones que debe desarrollar la STPS la capacitación de trabajadores en activo para mejorar su productividad. Con estos propósitos se creó el SNE, en abril de 1978, cuyos sustentos jurídicos son el Artículo 123 constitucional, referente al derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, y la Ley Federal del Trabajo (LFT), en sus Artículos 537, 538 y 539. El SNE tiene las siguientes funciones: 1) promover la colocación de trabajadores desempleados en puestos vacantes manifestados por los empleadores, 2) instrumentar el PROBECAT, 3) proporcionar orientación ocupacional y 4) coordinar un sistema de información sobre mercados de trabajo locales y regionales.

El SNE se crea con una estructura descentralizada. El gobierno federal establece las normas y procedimientos para proporcionar el servicio de intermediación laboral, brinda asistencia técnica y aporta recursos para el funcionamiento de las oficinas del SNE, mismas que son parte de la estructura administrativa de los gobiernos locales, los cuales se encargan de su operación.<sup>2</sup>

En 1978, el SNE contaba con oficinas en sólo cinco de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal; en 2002 atendía a más de 4,300 localidades a través de 139 oficinas ubicadas en los 31 estados y en 16 Centros Delegacionales de Empleo y Capacitación del Distrito Federal. Asimismo, los Servicios Estatales de Empleo (SEE) disponen de 77 unidades móviles destinadas a llevar el servicio a las pequeñas localidades y áreas rurales. Hay que destacar que entre 1995 y 1999 se incrementó de 98 a 139 el número de oficinas de empleo distribuidas en el país, mismas que seguían operando en mayo de 2003. En 1995, el personal que allí laboraba constaba de 1,409 empleados y para 2002 ya eran 2,081. En este último año, 61% de la planta laboral fue pagado con recursos que aportaron los gobiernos estatales.

### **Colocación de trabajadores:**

El SNE facilita la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orienta a los buscadores de empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoya su calificación; asimismo, auxilia a empresa-

rios en la búsqueda de candidatos para cubrir sus vacantes. Como se puede observar en el cuadro 1, entre 1988 y 2002 el número de vacantes captadas por el SNE creció 2.35 veces y el número de solicitantes de empleo atendidos lo hizo en 2.7 veces. De los solicitantes enviados a una vacante, en 1993 se logró colocar 41%, en tanto que en el 2002 se colocó a 47% de los enviados, cubriéndose 40% de las vacantes registradas y 32% de los solicitantes en esos años.

Al comparar el volumen de colocación de trabajadores que realizó el SNE entre 1993 y 2002 con la población desocupada abierta de esos años (gráfica I), se observa que el nivel de colocación no rebasó los 200 mil trabajadores. Sin embargo, cabe destacar que entre 1999 y el 2001 la tasa de desempleo disminuyó y el volumen de personas colocadas en una vacante aumentó ligeramente. En este último año, el volumen de colocados (173,429) a través del SNE alcanzó a cubrir 25% de la población desocupada abierta (687,351), mientras que en 1993 se cubría 15%.<sup>3</sup>

**CUADRO 1**  
**Acciones de colocación del servicio nacional de empleo (1988-2002)**

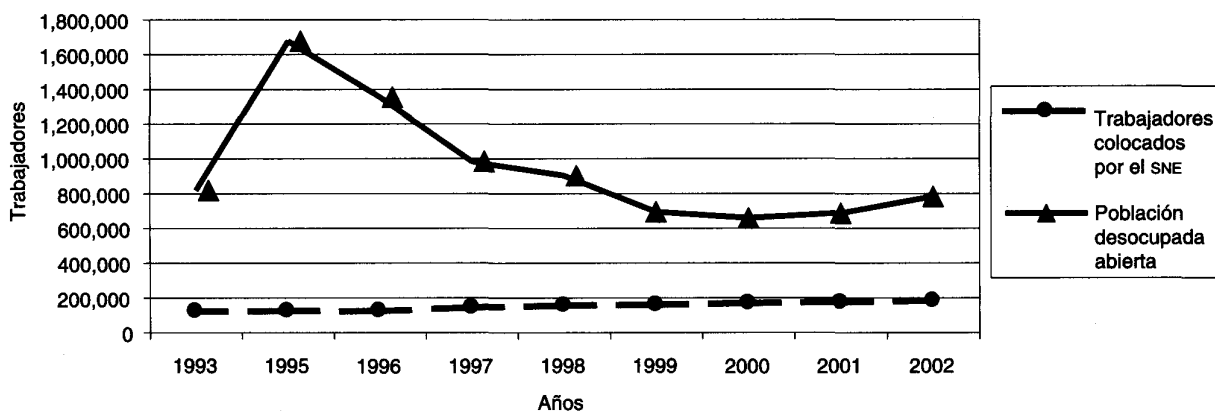
Años	Solicitantes	Vacantes	Enviados	Colocados
1988	214,323	198,251	169,013	ND
1989	226,035	214,264	178,878	ND
1990	241,177	240,615	186,035	ND
1991	240,520	261,172	197,852	ND
1992	338,977	329,402	278,754	ND
1993	390,925	303,061	296,176	122,420
1994	488,864	356,518	322,645	128,554
1995	533,479	326,352	340,330	123,661
1996	454,540	343,077	320,819	127,016
1997	430,370	418,666	333,058	143,519
1998	448,081	528,925	357,941	155,710
1999	455,282	488,434	323,538	160,358
2000	431,728	476,168	312,371	169,430
2001	521,755	452,729	363,512	173,429
2002	570,548	458,611	387,392	183,456

ND- Dato no disponible

Fuente: Registros Administrativos del SNE e Informes de Labores de la STPS correspondientes a los años 1988 - 2002.

En 2002, la población desempleada aumentó respecto a los tres años anteriores y el nivel de atención de los desocupados con acciones de colocación, en lugar de incrementarse, bajó a 23%, ampliándose la brecha entre el comportamiento del desempleo abierto y los colocados en una vacante por el SNE.

**GRÁFICA I**  
**Acciones de colocación de trabajadores en relación con el promedio**  
**anual de población en desempleo abierto**  
**(1993-2002)**



Fuente: STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).

Si se compara la evolución del presupuesto con el número de solicitantes (buscadores de empleo) atendidos durante el periodo 1995-2002, se observa que

el costo por atender a un usuario pasó de 31.5 pesos en el primer año a 196.07 pesos en 2002. En este periodo el presupuesto creció 6.6 veces, en tanto que el número de usuarios sólo aumentó 40 mil personas respecto a las que se atendían en 1995. Esto se puede apreciar en el cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**Solicitantes atendidos y presupuestos ejercidos**  
**(1995-2002)**

Año	Solicitantes atendidos	Presupuesto ejercido SNE (pesos)
1995	533,479	16,807,211.66
1996	454,479	25,979,792.80
1997	430,370	36,828,434.02
1998	448,081	56,994,034.72
1999	455,282	65,989,213.98
2000	431,728	84,290,400.62
2001	521,755	91,682,466.14
2002	570,548	111,871,197.03

Fuente: Registros Administrativos de la DGE e Informes de Labores de la STPS correspondientes a 1995-2002.

**Chambatel:**

A partir de 2001 el SNE instrumenta el programa Chambatel, un servicio gratuito de información telefónica a quienes buscan trabajo, para acceder de manera rápida a información sobre vacantes registradas en el SNE. La intención es facilitar la vinculación del solicitante con la empresa (se hace casi de inmediato), lo que ahorra tiempo y dinero.

**CUADRO 3**  
**Chambatel (2001-2002)**

Año	Llamadas atendidas	Solicitantes enviados	Llamadas atendidas	Solicitantes enviados	Llamadas atendidas	Solicitantes enviados	Llamadas atendidas	Solicitantes enviados
2001	104,382	88,131	84.40%	4,055	594	14.60%	37,697	17,700
2002	198,237	129,704	65.40%	4,299	635	14.80%	33,943	29,584

Fuente: Registros Administrativos de la DGE, STPS.

De acuerdo con la información del cuadro 3, puede verse que entre 2001 y 2002 se colocaron un poco más de 47 mil solicitantes; la tasa de colocación respecto de las vacantes registradas fue de 47% en el primer año y 87.2% en el segundo. Resalta que el número de llamadas al programa casi se duplicó de un año a otro y que las vacantes registradas tuvieron una caída de 10%. En cuanto a empresas participantes, en esos años se registraron más de 8 mil establecimientos; sin embargo, sólo se atendió a 14% de ellas. Si bien este programa ofrece mayor rapidez en las acciones de vinculación entre los buscadores de empleo y las empresas, esta canalización directa no permite realizar un análisis entre los perfiles ocupacionales de los solicitantes y los requerimientos de las vacantes, de manera que uno de los problemas del sistema es que ofrece opciones de empleo que no corresponden con el perfil laboral del solicitante, lo que reduce la calidad de la vinculación entre oferta y demanda de empleo e incrementa el costo de operación.

### **Chambanet:**

Como parte de la reforma del servicio de intermediación laboral, desde marzo de 2002 funciona en México la bolsa de trabajo electrónica del SNE, denominada Chambanet ([www.chambanet.gob.mx](http://www.chambanet.gob.mx)), mediante la cual se ofrecen servicios gratuitos de vinculación a buscadores de trabajo y empleadores. Su principal ventaja es el acceso inmediato a las vacantes, así como a información relativa a salario ofrecido, habilidades requeridas, nombre y teléfono de la empresa a contactar. Esta opción ha sido muy bien aceptada en todo el país, pues en su primer año de operación se registraron más de 50 mil personas y más de 33 mil vacantes, correspondientes a un poco más de 5,500 empresas. En el periodo enero-abril de 2003, la cantidad de solicitantes registrados (67,065) superó la de 2002 (50,793); en los próximos años, conforme se extienda el acceso de la población a Internet, seguramente Chambanet podrá ampliar el número de usuarios.

En 2002, la STPS instrumentó el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE), cuyo propósito ha sido agilizar la reinserción de las personas que buscan empleo por encontrarse desplazadas del sector formal de la economía; en ese mismo

año se llevó a cabo la prueba piloto en las 10 entidades federativas del país con mayor expulsión de mano de obra. Los estados participantes fueron: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sonora y Tamaulipas.<sup>4</sup>

La población objetivo del SAEBE es la población económicamente activa (PEA) del sector formal y en situación de desempleo abierto. Los requisitos de incorporación son: 1) ser desempleado y buscador activo de empleo, 2) haber cotizado por lo menos durante seis meses a la seguridad social, 3) tener dependientes económicos y 4) tener entre 18 y 45 años de edad. Durante la prueba piloto del SAEBE se proporcionaron 35,044 apoyos, con presupuesto de 63.1 millones de pesos. La meta prevista era atender a 50 mil desempleados y ejercer 90 millones de pesos, de lo cual se logró 70%. El estudio de evaluación de este programa, realizado por GEA (Grupo de Economistas Asociados), señala que el índice de colocación a nivel nacional fue 32.1%, con variaciones importantes entre las entidades participantes.

En 2002 también inició la publicación del boletín *Mi chamba*, cuyo objetivo es divulgar las vacantes de empleo registradas en los Servicios Estatales de Empleo. De distribución gratuitamente, en ese año se repartieron más de 2 millones de ejemplares que divulgaron 168,723 vacantes de trabajo en todo el país.

### **b) Capacitación para desempleados**

La capacitación para desempleados se realiza a través del Probecat, denominado a partir de 2002 como Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat). El primero, como se señaló, fue creado en 1984 como parte de los programas emergentes de protección al empleo y en ese año proporcionó capacitación a 66,909 personas. El programa está dirigido a atender la falta de calificaciones adecuadas de los buscadores de empleo respecto de los requerimientos ocupacionales del aparato productivo.

Los SEE (Servicios Estatales de Empleo) son las instancias encargadas de operar el Probecat-Sicat. Así, la STPS transfiere a los gobiernos de las entidades y del Distrito Federal los recursos en lo relativo a becas, instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, así como para la ayuda de transporte,

seguro de accidentes y pago de la certificación de competencia laboral que se otorgan a los becarios del programa, mientras que los gobiernos estatales y del Distrito Federal contribuyen con recursos propios destinados al personal y gastos de administración. Además, la STPS proporciona las normas, manuales, procedimientos y asistencia técnica a los SEE, los cuales ejercen los recursos, autorizan los cursos y proceden a: detectar necesidades de capacitación, concertar acciones con instituciones capacitadoras y empresas, contratar instructores, reclutar y seleccionar becarios y dar seguimiento a la capacitación.

El programa inició con la modalidad escolarizada impartida en centros de capacitación durante tres meses, periodo en el que el beneficiario recibiría una beca de manutención equivalente al salario mínimo regional y apoyo económico para su transportación a los planteles. En 1987 se inició la modalidad de capacitación mixta, destinada a empresas que desean cubrir sus vacantes, encargándose de los costos de capacitación, mientras que el programa apoya el sostenimiento de los capacitandos.

Entre 1995 y 2001, el Probecat-Sicat diversificó sus modalidades de capacitación, para considerar las siguientes: 1) capacitación escolarizada, que se llevarían a cabo en planteles educativos registrados ante la Secretaría de Educación Pública (SEP) y/o la STPS; 2) capacitación mixta en medianas y grandes empresa, en la que se apoyarían cursos a petición expresa del sector empresarial para satisfacer sus requerimientos específicos de personal: el programa cubre el pago de la beca y se establece con las empresas la contratación de por lo menos 70% de los egresados; 3) capacitación mixta en micro y pequeñas empresas, que se orientaría a capacitar y generar experiencia laboral con cursos dirigidos a población joven buscadora de empleo; 4) autoempleo: la capacitación se dirigiría a apoyar a la población desempleada cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, y 5) iniciativas locales de empleo, modalidad que se dirigiría a trabajadores de escasos recursos incorporados a un grupo productivo y que tenía como objetivo mejorar los conocimientos y habilidades de sus integrantes. Los requisitos para todas las modalidades eran tener 16 años o más y ser desempleado.

A partir de 2002 dejan de operar las modalidades escolarizada e iniciativas locales de empleo, entre otras razones porque la instituciones educativas in-

sistían en mantener el enfoque de oferta en sus programas, caracterizados por la poca pertinencia de los cursos respecto a las necesidades del sector productivo, es decir, por los bajos índices de colocación de sus egresados. En ese mismo año se pusieron a prueba nuevos mecanismos de apoyo a los desempleados: capacitación para profesionistas y técnicos desempleados, vales de capacitación y capacitación para estudiantes de carreras terminales. El SNE reestructuró sus servicios de atención a la población desempleada para englobarlos en el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), conformado por los siguientes subprogramas: Sistema de Capacitación para el Trabajo, Proyectos de Inversión Productiva, Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo, Apoyos a la Movilidad Laboral Interna y Apoyos a la Movilidad Laboral al Exterior.<sup>5</sup> El objetivo general del PAE ha sido incrementar los niveles de empleo de la población sin trabajo y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica, información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral.<sup>6</sup>

Entre 1984 y 1993, el Probecat-Sicat otorgó 44,918 becas en promedio por año. En el periodo 1994-2000 se dio un total de 3,370,881 becas, elevándose la atención promedio anual a 481,554 personas (cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**Becas otorgadas y presupuesto ejercido**  
**(1984-2002)**

Años	Probecat		Presupuesto ejercido (pesos)
	Cursos	Becas otorgadas	
1984	2,677	66,909	6,000,000
1985	1,100	27,540	3,000,000
1986	592	14,805	3,000,000
1987	489	12,737	4,250,000
1988	2,338	66,294	39,351,450
1989	2,049	58,808	40,324,186
1990	2,402	64,139	54,614,151
1991	1,990	49,203	45,762,127
1992	1,671	42,136	45,396,531
1993	1,852	46,612	51,059,732
1994	8,250	198,864	223,910,920
1995	22,962	412,318	476,648,526
1996	26,906	544,026	773,542,174
1997	27,650	563,652	875,338,626
1998	21,595	506,660	942,672,482
1999	24,197	552,186	1,070,517,137
2000	27,087	593,175	1,249,875,518
2001	18,805	396,974	1,184,770,616
2002	12,185	230,185	892,651,906

Fuente: Registros Administrativos de la DGE, STPS.

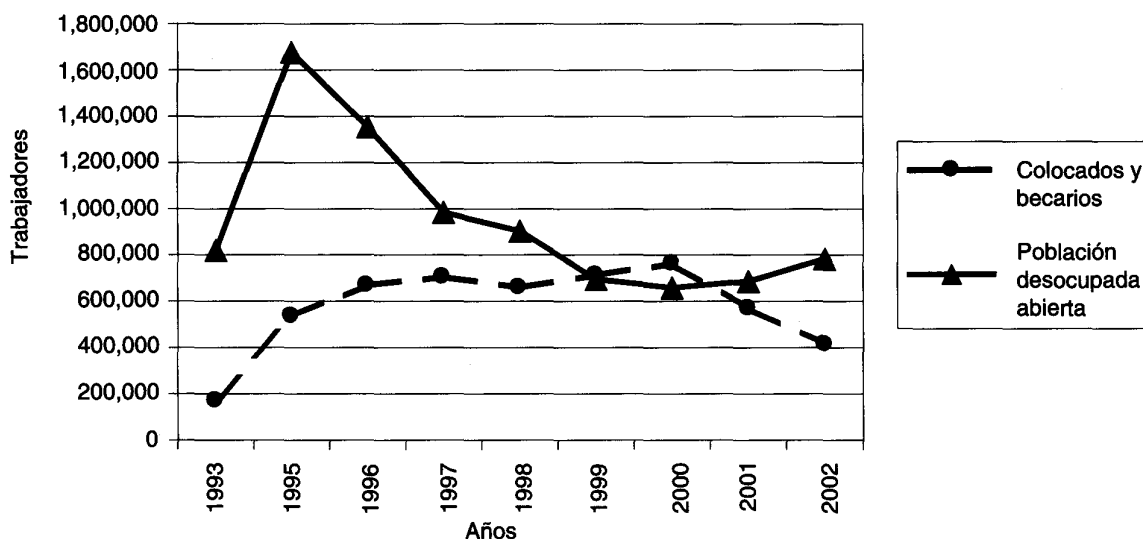
Si se suman el número de trabajadores colocados en una vacante y las personas beneficiadas con una beca de capacitación se observa que, en los años 1999 y 2000, los niveles de atención alcanzados por el SNE fueron superiores al promedio anual de la población desempleada en esos años.

Entre 2001 y 2002, el desempleo abierto se incrementó y los niveles de atención del SNE a la población desocupada mediante becas se redujeron drásticamente. En 2002, se otorgaron 230,185 becas, esto es, apenas 39% de los apoyos que se dieron en 2000, y representaron 38.4% menos de las otorgadas en 2001. Este comportamiento se puede observar en la gráfica II.

técnicos desempleados y capacitación para estudiantes) que implicaron escalas de operación reducidas, y 3) la contracción de los presupuestos ejercidos: de 1,250 millones en 2000 a 892 millones en 2002, o el equivalente a 35.3% en dicho periodo.<sup>7</sup>

Mientras que los dos primeros factores corresponden a decisiones de política de la STPS y buscan adaptar el programa a las condiciones del mercado de trabajo, el tercero se deriva del subejercicio de gasto del Sicat, razón por la cual las autoridades hacendarias reducen los presupuestos para el programa en los subsecuentes años, con impactos negativos sobre la población desocupada del país.<sup>8</sup>

**GRÁFICA II**  
Colocados y becarios en relación con el promedio anual de población desocupada abierta (1993-2002)



Fuente: Registros administrativos de la DGE, STPS.

El estudio de evaluación de la operación del Sicat, realizado por la empresa Grupo de Economistas y Asociados, indica que la contracción de este sistema durante 2001 y 2002, tanto en el número de becas otorgadas como en los cursos impartidos, obedece a una multiplicidad de factores, entre otros: 1) los cambios en las modalidades del Sicat, que implican la desaparición de la escolarizada e iniciativas locales de empleo, lo cual se tradujo en una reducción de más de 150 mil becas otorgadas; 2) la instrumentación de tres nuevos programas piloto (vales de capacitación, capacitación para profesionistas y

En el periodo 1990-2002, el costo unitario promedio de los participantes en cursos Probecat-Sicat fue de 273.80 dólares. Entre 1990 y 1994, los costos unitarios se ubicaron por arriba de los 300 dólares, en tanto que de 1995 a 1997 se registraron los costos unitarios más bajos de toda la década de los 90, con 180.1, 187.1 y 197.4 dólares, respectivamente. Asimismo, entre 1999 y 2002 se incrementó el costo de la beca, al pasar de 202.8 dólares en el primer año a 401.6 dólares en 2002, es decir, se duplicaron los costos del programa. El comportamiento de los costos unitarios se puede observar en el cuadro 5.

**CUADRO 5**  
**Costos unitarios de los participantes en cursos**  
**Probecat-Sicat**  
**(1990-2002)**

Años	Probecat-Sicat Becas otorgadas	Montos ejercidos (dólares)	Costo unitario (dólares)
1990	64,139	19,417,674	302.7
1991	49,203	15,163,608	308.2
1992	42,136	14,670,267	348.2
1993	46,612	16,390,339	351.6
1994	198,864	66,341,683	333.6
1995	412,318	74,255,788	180.1
1996	544,026	101,789,342	187.1
1997	563,652	111,279,971	197.4
1998	506,660	103,186,048	203.7
1999	552,186	111,972,533	202.8
2000	593,175	132,184,094	222.8
2001	396,974	126,814,705	319.5
2002	230,185	92,445,708	401.6

Fuente: el tipo de cambio de pesos a dólares fue tomado de la información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados que toma como base datos de Banco de México.

### **c) Capacitación de trabajadores en activo**

La otra vertiente de las acciones de la STPS en materia de capacitación está orientada a los trabajadores que ya cuentan con un empleo y que buscan, a través de la capacitación, nuevas habilidades y calificaciones o actualizar o perfeccionar las que ya tienen, para mejorar sus condiciones laborales y adaptarse a los cambios en la organización.

En México, la Ley Federal del Trabajo estipula que la capacitación es un derecho de los trabajadores y es obligación de los empleadores proporcionarla. Pero, desde los años ochenta, las complicaciones burocráticas han sido un freno para invertir en ese sentido, aun cuando las presiones del mercado y la competencia aconsejan mejorar el nivel de productividad laboral. A lo anterior se añade la reducida propensión a capacitar a sus trabajadores por parte de las empresas, en particular en las micro, pequeñas y medianas. Para alentar un cambio a favor de la inversión en capacitación, en 1987 la STPS inició el Programa CIMO (Calidad Integral y Modernización), cofinanciado por el Banco Mundial y que inició como un proyecto piloto orientado a fomentar la cultura de la capacitación. La finalidad principal fue impulsar la capacitación de los trabajadores en activo y mejorar los niveles de productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En la primera etapa de operación del programa, la Unidad Central estuvo a cargo de una empresa privada que llevó a cabo la fase piloto, en 1987, e inició la instalación de las primeras Unidades Promotoras de Capacitación (UPC). Posteriormente fue instalada en la Dirección General de Empleo de la STPS y la operación se sustentó también en los organismos empresariales interesados en cofinanciar la operación de las UPC.

En cada UPC funcionó un Comité Ejecutivo formado por representantes de la Dirección General de Empleo, las organizaciones empresariales sede y otros representantes de los sectores productivos; delineaba la estrategia de intervención del programa a nivel local y entre sus funciones destacaban: 1) promover la integración de grupos de empresarios para el análisis de los problemas que afectaban su productividad, a fin de aprovechar la integración de economías de escala y realizar en conjunto acciones de capacitación, información, desarrollo tecnológico, financiamiento y estrategias de comercialización; 2) difundir las características de CIMO; 3) apoyar a los grupos empresariales en la realización de diagnósticos y detección de necesidades de capacitación; 4) elaborar programas de capacitación y productividad; 5) concertar con los oferentes de capacitación y otros servicios de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, el diseño de programas acordes con las necesidades detectadas; 6) diseñar y aplicar instrumentos de evaluación para medir el impacto de los programas a nivel de los trabajadores, grupos de empresas, ramas y sectores económicos de las regiones, y 7) llevar a cabo el seguimiento y evaluación del programa a nivel de la UPC y de su región de influencia.

El esquema de CIMO promovía el cofinanciamiento de sus operaciones y de las acciones de capacitación y asistencia técnica, ya que los organismos empresariales proporcionaban instalaciones para las oficinas de las UPC, y los empresarios participantes en los programas de capacitación efectuaban el pago directo de un porcentaje destinado a cubrir los honorarios de los instructores, material didáctico, equipo utilizado, entre otros rubros. El Programa CIMO aportaba el pago de los honorarios de promotores y el complemento económico del costo de la capacitación. En 1992, inició una segunda etapa y cambió su nombre a Programa Calidad Integral y Modernización, pero conservó las siglas CIMO.

En el año 2002 es cuando se registra una mayor transformación del Programa. Deja, entonces, de



presentarse como CIMO para convertirse en Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC); además de modificar su esquema de operación y orientarse al aprendizaje de habilidades múltiples y la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y el desarrollo de capacidades para el aprendizaje continuo. El cambio en el esquema de operación del CIMO-PAC, según se establece en sus Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión para 2003, consistía en la sustitución de la participación de las organizaciones empresariales en la gestión de las UPC, ahora denominadas Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC), por la de los gobiernos de las entidades federativas. Su tarea sería desarrollar "acciones en materia de capacitación y mejora continua, que contribuyan al desarrollo de los trabajadores en activo y empleadores a elevar sus niveles de calidad de vida y productividad, lo que consecuentemente mejorará la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas".<sup>9</sup>

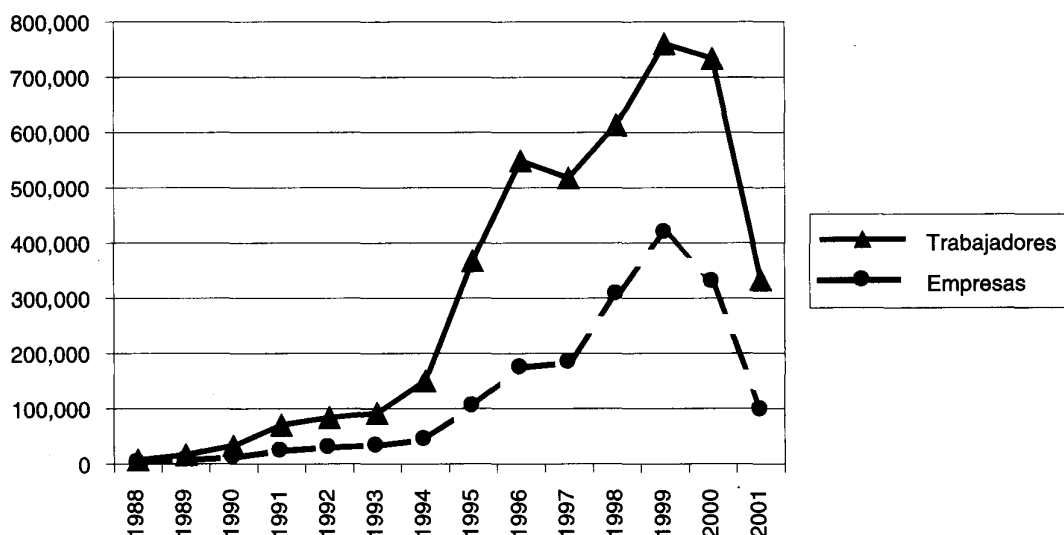
El traslado de recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales, destinados a la operación del PAC, se realiza con base en Convenios de Coordinación para la Planeación, Instrumentación y Ejecución del Programa celebrados entre la STPS y los gobiernos de las entidades federativas; éstos contribuyen con recursos propios, o bien de terceros directamente involucrados en el Programa. La población objetivo del

Programa CIMO-PAC son los trabajadores de todos los niveles de la estructura ocupacional de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como los empleadores que solicitan apoyo para la capacitación.

En las nuevas Reglas de Operación de CIMO-PAC se realizan ajustes a los objetivos específicos, en especial se resalta el interés por: 1) contribuir a ampliar las capacidades competitivas del personal en las micro, pequeñas y medianas empresas; 2) incrementar los niveles de la capacitación que se traduzcan en una mejor distribución de los beneficios entre los trabajadores y en un aumento de la competitividad de la empresa; 3) establecer esquemas de capacitación de acuerdo con Normas Técnicas de Competencia Laboral, y 4) fomentar la idea de que la oferta pública y privada de capacitación considere las necesidades de la economía regional y se adapte a las necesidades de micros, pequeñas y medianas empresas.

A partir de los resultados obtenidos por el CIMO en capacitación de trabajadores en activo y empresas apoyadas (gráfica III), se observan tres fases en su evolución. La primera comprende el periodo 1988-1992, durante el cual el programa inicia operaciones y registra un crecimiento acelerado, superando las metas previstas inicialmente. En ese periodo la meta programada fue 75,000 trabajadores/cursos, pero fueron capacitados más de 210 mil trabajadores de casi 80 mil empresas-curso participantes.

**GRÁFICA III**  
Trabajadores y empresas atendidas por CIMO  
(1988-2001)



Fuente: Informes de Labores de la STPS correspondientes a los años 1988-2001.

A partir de 1994 se inicia una segunda fase de CIMO que se extiende hasta el 2000. En este periodo, el programa registró una gran expansión de sus operaciones, el número de trabajadores beneficiados creció casi 5 veces, al pasar de 150,226 trabajadores-curso capacitados en 1994, a 730,900 en el 2000; en cuanto a empresas creció 7.2 veces en dicho lapso, al pasar de 45,740 en 1994 a 329,511 empresas-curso beneficiadas en 2000. El año con mayor volumen de actividades fue 1999, cuando fueron capacitados 760,828 trabajadores-curso y se beneficiaron a 76,777 empresas-curso. Entre 1988 y 1993 fueron atendidos anualmente, en promedio, 50,765 trabajadores-curso, en tanto que en el periodo de expansión la atención promedio anual se incrementó a 527,662 trabajadores-curso.

Una tercera fase, que se empieza a proyectar a partir de 2001, se caracteriza por el retroceso en sus metas y el estancamiento en la operación del programa. En ese año se registró una reducción tanto en el número de trabajadores como de empresas atendidos por el CIMO-PAC. En 2001 se capacitaron 333,474 trabajadores-curso, lo que representó 45% de lo realizado en 2000 (733,900). En las empresas participantes, también se registró una reducción neta de 70% respecto a los niveles de atención del 2000. Es en las microempresas donde se reduce más la operación del programa, 73% menos, mientras que las pequeñas y medianas empresas disminuye en 50%. Este comportamiento contrasta con lo observado en la fase expansiva del CIMO, en la que la participación de la microempresa llegó a representar 90% del total de las empresas participantes. Será necesario evaluar los efectos de la participación de los gobiernos de las entidades federativas en la gestión del PAC y del incremento en los requisitos de participación de las empresas y trabajadores en el Programa.

#### 4. Conclusiones

Los programas que dan sustento a la política pública de intermediación laboral y capacitación de trabajadores tuvieron un crecimiento muy importante en los últimos años en México. Por una parte se expandió su cobertura al ampliar modalidades, crear nuevos programas o pasar de proyectos que se encontraban en etapas piloto a programas de cobertura nacional. Asimismo destaca la experiencia de la STPS en el diseño y aplicación de este tipo de programas, en cumpli-

miento al mandato establecido en la Ley Federal del Trabajo, que le asigna la responsabilidad de operar un sistema de empleo y capacitación a nivel nacional que contribuya a agilizar la vinculación entre empresas que demandan personal y trabajadores desempleados que buscan ubicarse en los puestos vacantes, así como la función de establecer los lineamientos para la organización de las acciones de capacitación que se realizan en las empresas.

Otra característica relevante de esta política pública reside en el financiamiento de los programas a partir de recursos fiscales. Es importante destacar que los financiamientos del BID y del Banco Mundial, en su momento negociados por el gobierno mexicano para la operación de los programas del SNE, Probecat-Sicat, CIMO-PAC, han desempeñado un papel fundamental en la ampliación de la cobertura y en la diversificación de las modalidades de atención.

En los tres primeros años de la administración del gobierno del cambio la tendencia de crecimiento mostrada en los servicios de intermediación laboral y de capacitación para desempleados y personal en activo se ha visto frenada. Entre los indicadores que evidencian este retroceso están los siguientes:

- En 2002, el desempleo abierto aumentó y el nivel de atención de los desocupados con acciones de colocación bajó 23%, ampliándose la brecha entre el comportamiento del desempleo abierto y los colocados en una vacante a través del Servicio Nacional de Empleo.
- Si se compara la evolución del presupuesto del SNE con el número de solicitantes (buscadores de empleo) atendidos durante el periodo 1995-2002, se observa que el costo por atender a un usuario pasó de 31.5 pesos en el primer año a 196.07 pesos en 2002. En este periodo, el presupuesto creció hasta en 6.6 veces, en tanto que el número de usuarios sólo aumentó en 40 mil personas respecto a las que se atendían en 1995.
- Los niveles de atención del SNE a la población desocupada mediante becas, se redujeron de manera drástica. En 2002, se otorgaron 230,185 becas; esto es, apenas 39% de las becas que se otorgaron en el año 2000, y 38.4% de las otorgadas en 2001.
- Destaca, también, que de 1999 a 2002 se incrementó el costo de la beca, al pasar de 202.8 dólares a 401.6 dólares en 2002. Esto quiere decir que no sólo ha bajado el número de personas atendidas

con capacitación, sino que la operación del programa es ahora más costosa.

- A partir de 2001 se registra una reducción tanto en el número de trabajadores como de empresas atendidos por el CIMO-PAC. En 2001 se capacitaron 333,474 trabajadores-curso, lo que representa 45% de lo realizado en 2000 (733,900). Por lo que se refiere a las empresas participantes, también se registra una reducción neta de 70% respecto a los niveles de atención del año 2000. Es en la microempresa donde más se reduce la operación del programa, en 73%, mientras que la pequeña y mediana empresas disminuyen en 50%. Este comportamiento contrasta con lo observado en la fase expansiva del CIMO, cuando la participación de la microempresa llegó a representar 90% del total de las empresas participantes.

En suma, a pesar de todos los esfuerzos y atención que se ha dado al problema del desempleo, éste ha alcanzado en la actualidad uno de los mayores índices históricamente registrados en México. La política pública que instrumenta el gobierno no ha podido lograr que los servicios de intermediación y capacitación laboral generen alternativas reales de trabajo para la población desempleada.

### Glosario de siglas utilizadas:

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIMO	Programa Calidad Integral y Modernización
DGE	Dirección General de Empleo
LFT	Ley Federal del Trabajo
PAC	Programa de Apoyo a la Capacitación
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PEA	Población Económicamente Activa
Probecat	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores
SAEBE	Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo
Sicat	Sistema de Capacitación para el Trabajo
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SEE	Servicio Estatal de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
UCECA	Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento
UPC	Unidad Promotora de la Capacitación

### Notas

- <sup>1</sup> Apoyos a la generación directa de empleo tienen una larga historia en el país, y han existido innumerables programas dirigidos a ese

fin, administrados por diversas Secretarías de Estado, por lo que no serán objeto de análisis en este documento, ya que está centrado en las políticas administradas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social vinculadas con programas de capacitación y educación técnica de la Secretaría de Educación Pública.

- <sup>2</sup> Las reglas para la operación y distribución del financiamiento de las oficinas del SNE se establecen en el Anexo de Ejecución al Convenio Único de Desarrollo para la Operación del Servicio Estatal de Empleo, instrumento que se ha ajustado en varias ocasiones pero que se utiliza hasta la fecha.
- <sup>3</sup> Es conveniente destacar que las relaciones aquí señaladas tienen la finalidad de ejemplificar la proporción de la cobertura, ya que el número de desempleados se calcula con base al promedio anual de la tasa de desempleo e indica, en consecuencia, el número promedio de personas desempleadas en el año respectivo, y no el total de personas desempleadas. Una estimación de ese monto podría obtenerse con base en la tasa de rotación de la población desempleada durante el año. En cambio, los datos del SNE son datos acumulados durante el año.
- <sup>4</sup> La prueba piloto se llevó a cabo con 9 entidades federativas.
- <sup>5</sup> Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo. STPS, 2003.
- <sup>6</sup> *Ibid.*
- <sup>7</sup> Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT 2001–2002). Grupo de Economistas y Asociados. México, 2002.
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del PAC, STPS, 2003.

### Otras fuentes

- MÉXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2003).
- MÉXICO, Ley Federal del Trabajo (2003).
- MÉXICO, Consultoría Internacional Especializada (2000), *Evaluación del Inicio de Operación del Sistema de Certificación*.
- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1989 a 2001), *Informe de Labores*.
- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995), *La Capacitación y Asistencia Técnica en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Evaluación del Programa CIMO*.
- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1997), *Estudio de Evaluación del Programa Calidad Integral y Modernización*.
- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2000), *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa Calidad Integral y Modernización*. Diario Oficial de la Federación.
- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003), *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. Diario Oficial de la Federación.
- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2003), *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del PAC*.
- MÉXICO, GEA (2001), *Evidencias de los Beneficios del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, desde el punto de vista de empresas y trabajadores*.
- MÉXICO, GEA (2002), *Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo*.
- OIT (2003), *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los inicios del siglo XXI*. Oficina de Área para Cuba, Haití y México.