640 2007

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

COORDINACIÓN DE LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO (PROYECTOS DE INVERSIÓN PRODUCTIVA) (PIP´S)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

PRESENTA:

CARDENAS BAUTISTA ADRIAN

MATRICULA 202328422

DIRECTOR DE TESIS:

LEYVA PIÑA MARCO ANTONIO

México D. F. Diciembre del 2007

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
C. S. H. DIC. 13 2007 C. S. H.
UNIDAD IZTAPALAPA
LICENCIATURA DE SOCIOLOGIA
COORDINACION

I N D I C E

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 1

CAPÍTULO 1.- POLÍTICAS PÚBLICAS 4

1.1 INTRODUCCIÓN 4
1.2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 6
1.3 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL 9
1.4 RESULTADO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN MATERIA DE EMPLEO 12

CAPITULO 2.- LAS POLITICAS DE EMPLEO EN GOBIERNOS NEOLIBERALES, EL CASO DE MÉXICO 17

2.1 INTRODUCCIÓN 17
2.2 GOBIERNO PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: 1988-1994 18
2.3 GOBIERNO PRESIDENCIAL DE ERNESTO ZEDILLO: 1994-2000 29
2.4 RESULTADO DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS EN LOS GOBIERNOS OBSERVADOS 36

CAPITULO 3.- ¿CONTINUIDAD O CAMBIO EN LAS POLITICAS DE EMPLEO EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX? 42

3.1 INTRODUCCIÓN 42
3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 43
3.3 ESTRATEGIAS Y ACCIONES EN EL ÁMBITO LABORAL 48
3.4 PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (PAE) 54
3.5 PROYECTOS DE INVERSIÓN PRODUCTIVA (PIP´S) 61

CAPITULO 4.- EVALUACIÓN DE LOS PIP´S 67

4.1 INTRODUCCIÓN 67
4.2 ACTORES SOCIALES Y SUS PERCEPCIONES DEL PAE 68
4.3 RESULTADOS DEL PROGRAMA 72
4.4 FRACASO DEL PROGRAMA 78

CONCLUSIONES 87

BIBLIOGRAFÍA 91

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los Proyectos de Inversión Productiva (PIP´s), han reducido el problema del desempleo en el país o han desarrollado desorden en el gasto público, sin obtener los resultados deseados.

Con la intención de dar una panorámica de cómo se ha combatido el problema del desempleo y observar el sentido social que cobra a finales del gobierno de Vicente Fox. Se realiza un análisis sociológico, más que económico, de las políticas y estrategias adoptadas a partir de los cambios hechos en el modelo económico, desde mediados de los ochentas hasta el ya mencionado gobierno.

Analizar entonces el diseño, mecanismo y procedimiento de acción por parte de los PIP´s, como medida contra el desempleo, se convierte en el eje de análisis del presente trabajo. Además de medir los alcances y limitantes enfrentados por este subprograma en el gobierno del presidente Vicente Fox.

Por lo anterior, el primer capítulo esta trazado para aclarar el concepto básico de las políticas públicas, que dé cuenta de su origen y marco teórico. Para lograr así una concepción clara del contexto en el que nacen, específicamente en materia laboral, sus consecuencias y público al que están dirigidas en el llamado modelo de desarrollo neoliberal. Esté último ligado a un proceso de estabilización y reestructuración, que trajo consigo una precarización del empleo además de su paulatina caída como ya observaremos en el segundo capítulo.

Entonces para observar el fenómeno del desempleo y como se ha tratado, es conveniente mirar hacia las políticas adoptadas en los dos gobiernos precedentes al de Vicente Fox, hacer una observación que permita evaluar los avances o retrocesos en materia de políticas de empleo. Estos gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo

respectivamente, hicieron énfasis en distinta forma para la transformación del país, fueron de la macroeconomía a la concreción de programas de acción social, firmemente dirigidos a menguar en el desempleo.

El primero situado en un momento coyuntural de la historia económica del país; en la transformación de un modelo inclinado a la sustitución de importaciones, por otro de corte neoliberal (De la Garza, 2003). Este primer gobierno, tuvo consecuencias en la dinámica demográfica del siguiente, con lo cual se dieron cambios importantes en la configuración laboral, como en los mercados de trabajo.

El siguiente gobierno correspondiente a Ernesto Zedillo, llamado por los especialistas de transición, rompía con el paradigma del partido único, ya no sólo en lo económico, sino también en lo político, al abrir paso al gobierno del "Cambio". Es entonces con el gobierno de Vicente Fox, autoproclamado gobierno del "cambio", que tiene lugar nuestra pregunta del tercer capítulo. ¿Continuidad ó cambio en las políticas de empleo en el gobierno de Vicente Fox? Que lleve a empaparnos de su Plan Nacional de Desarrollo (PND) y así tener la posibilidad de contrastar de manera eficiente, la evolución de programas como el PAE, a partir de programas anteriores.

A fin de complementar lo anterior, se observa la estrategia acogida por el gobierno de Vicente Fox, que desde sus propuestas en campaña, como en la presentación de su PND, perfila el Programa Nacional de Política Laboral (PNPL), donde prometía una atención "*preferentemente a los excluidos del desarrollo: que abra espacios laborales a las personas con habilidades diferentes, a los indígenas, a los adultos mayores a la gente del campo... Queremos un país que genere oportunidades para todos...*" sugerente a la reducción de la tasa de desempleo, coadyuvando a mejorar la calidad de vida de los más desprotegidos. Dándose a la tarea de:

"*Crear amplias oportunidades de desarrollo para que todas y todos los mexicanos podamos siempre convivir como hermanos*". (Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006).

En nuestra hipótesis, esto ha representado para la sociedad mexicana la necesidad de crear sus propias fuentes de empleo. Implicando para los ciudadanos, considerar seriamente el uso legítimo del derecho aun trabajo, digno y gratificante. Pues esto representa un reto demasiado ambicioso en la actualidad.

Con lo anterior llego a la presentación de los PIP´s, subprograma sometido a evaluación en el capítulo cuarto, como táctica gubernamental frente al fenómeno del desempleo. Lo cual considero por parte del gobierno, es un giro de 180 grados, al cambiar su posición tradicionalmente reconocida en la protección al derecho laboral, por una de plena promoción en favor de la productividad.

Al observar el funcionamiento del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), en específico con los PIP`s, como referente de las políticas dirigidas al mercado de trabajo, nos permite llegar al planteamiento de saber sí ¿Los PIP´s han reducido el problema del desempleo en el país ó sólo han desarrollado desorden en el gasto público? Con todo y que estos buscan la generación de empleos.

CAPÍTULO 1.- POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Introducción

En la pretensión de hacer una evaluación de las políticas de empleo, tiene lugar la necesidad de entender en primer lugar el concepto de estás dentro de un complejo, que antes de ser dirigidas a un sector en específico requieren de un proceso de formación (gestación, formulación, decisión, puesta en marcha, control y finalmente evaluación) en el ámbito de lo público. Por tanto este capítulo busca dotar de los elementos necesarios para considerar la importancia y evaluación de dichas políticas en la creación de empleos.

La relación Estado-sociedad, por su naturaleza nos lleva a la definición de políticas públicas, siendo: "aquella[s] acción[es] encaminada[s] a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto; es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental" (INAP, 1993:84).

Podríamos acotar lo anterior a la aplicación de un programa, encaminado a la resolución de problemas, situaciones conflictivas que enfrenta la sociedad y frena su desarrollo. Pero es necesario subrayar que la aplicación de este programa y su funcionamiento requieren de la colaboración social, y no solo del ejercicio en sí de un programa. Es decir "que la acción gubernamental puede ser descrita como el trabajo más o menos arduo de los expertos" (González, 2000), pero no como resultado de la interacción entre Estado y sociedad, sea está interacción cordial o tensa.

Entender entonces el conflicto, requiere considerar a Sartori quien sugiere la identificación primero de:

- La existencia de un problema
- La lectura de ese problema

- La implicación de los actores directa o indirectamente relacionados con el problema
- Conocer las consecuencias del problema: es decir, las manifestaciones a las que da lugar y las que puede generar (políticas, económicas y sociales)
- Conocer que es lo prioritario y quién lo define
- El ritmo del conflicto(la velocidad a la que se desarrolla)
- Conocer la forma en la que se enfrenta el problema
- Entender la forma en la que ha de "apropiarse" el conflicto
- Estar consientes de que el conflicto genera zonas de sensibilidad e inestabilidad (Bautista, 1999).

Para el caso de las políticas públicas, es necesario entonces considerar que estás son el resultado de una interacción. De frente a un determinado problema, que en países como México, han germinado desde sexenios anteriores, los cuales ya trataremos. Sin embargo, la observación de estos conflictos habitualmente se trata de forma individual, y no como parte de una estrategia definida. Donde la pregunta siempre debe estar encaminada al valor que tienen los objetivos que se utilizan como base para nuestra estrategia, en este caso políticas encaminadas al sector público, y tomar decisiones informadas para indicarnos que resultados serán satisfactorios y cuales no.

Así entonces es necesario entender, que la formación de políticas públicas puede ser interpretada con distintos enfoques, para los cuales la intervención de los distintos agentes seria determinante en cada observación. Por esto nuestra definición de política pública requiere de una breve observación en su formación y estudio que precise las etapas de gestación, decisión, instrumentación, y control a fin de llegar a una política pública de calidad y viable de evaluar.

1.2 Perspectivas teóricas de las políticas públicas

En la ciencia política al estudiar el tema de las políticas públicas, se hace referencia en automático a la relación existente entre La política y Las políticas públicas. "*Como entidades diferentes pero que se influyen de manera reciproca*". Pero en tanto "*la política tiene un referente amplio y relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones especificas de cómo manejar los asuntos públicos*" (Laera 2004).

Ya en el marco de estudio de las políticas públicas, estas son desmembradas de la relación entre Estado-sociedad, que en sus primeros estudios fueron desarrolladas por los trabajos precursores de Harold D Laswell (González, 2000). Sin embargo menciona Miguel González, él enfoque de Laswell, pone por encima de esta relación el papel de los ilustrados y asesores de gobierno para la elaboración de las políticas públicas.

"prácticamente no hay una concepción de los espacios y mecanismos de intermediación entre lo gubernamental y lo no gubernamental"[1]

Con lo anterior se señala la importancia de la política la cual debería tener una *"función (técnica y socialmente) vinculante de las políticas públicas (...), y recuperar lo esencial de Laswell, acerca de la integración gobierno y la sociedad a través de un espacio público-civil con vistas a enfrentar los grandes problemas sociales"*[2]

Así las políticas públicas, se convierten en una selección de temas que frenan el desarrollo social, con objetivos prioritarios para la estabilidad social. En busca de mejorar el bienestar social y óptimo desarrollo, sean temas como el empleo, la educación, el desarrollo urbano, etcétera.

---

[1] Ibid
[2] Ibid

Para el *diseño* de las políticas se considera la gestación, como el momento en que surge un fenómeno social, producto de una "problemática". Seguido de la planeación de acciones para menguar en el fenómeno social, pasando por los tamices del gobierno. Asimismo lograr su instrumentación, con el fin de poner en práctica lo diseñado desde la gestación. Para entonces llegar a mitigar o controlar el problema y así evaluar la actuación del gobierno.



Fuente: Tomado y adaptado de Bautista 1999

El diagrama representa los elementos que intervienen en la aplicación de facto, de las políticas, desde su creación hasta su evaluación y/o resultados. En orden distinto, Bautista (1999) explica el funcionamiento en forma lineal y/o cíclica, apoyado de Kelman (1987) quien explica el proceso de la siguiente forma:

"con la generación de ideas para resolver un problema que afecta al bien común; sigue con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define como un proyecto de acción; la siguiente etapa consiste en asignar responsabilidad a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos, logrando así los efectos deseados; y finalmente la última etapa consiste en la evaluación del

grado y dirección de los efectos, la cual se utilizará como fuente para afirmar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo"

Sin tomar en cuenta los nodos de enlace entre la discusión política, el programa de acción, y su puesta en práctica. Estos nodos representan también la acción de agentes en la operación de la política. En este sentido la intervención de distintos agentes en la operación de una política, advierte del riesgo para su aplicación, debido a la diversidad que puede existir en el campo de aplicación, por lo tanto los resultados deberían ser observados a partir de la aplicación de los programas, además del cumplimiento de sus objetivos como política.

Lo cual pone de relieve que la Política Pública debe ser observada "como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" con ciertas características. Desarrollado por autores como Meny y Thoenig (1992). El concepto de políticas publicas esta orientado a solucionar problemas y lograr efectos directos en la sociedad[3].

La importancia de los efectos logrados se ve relacionada con el campo de ejercicio de la propia política. Con esto no quiero decir que exista mayor importancia de ciertas políticas o ciertos campos. Sino más bien hacer notar que existen efectos de mediano y largo plazo, posibles de revalorizar en el mismo ejercicio y área de aplicación. Además de ejercer una influencia reciproca con otros sectores de la sociedad.

En el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones existió una política dirigida a la protección del empleo, que en algunos casos se le denomino de pleno empleo. Las modificaciones venidas de este modelo aunadas a un proceso de estabilización y reestructuración trajeron consigo un paulatino desempleo. El cual es motivo de análisis en el siguiente apartado.

[3] Extiéndase como problema, aquel impedimento que afecte, frene u obstruya el desarrollo social.

A consecuencia de los efectos e importancia que llegan a asumir los distintos campos de aplicación de las políticas y la política, estamos en posibilidad de mirar hacia las acciones llevadas a acabo en el modelo de desarrollo neoliberal, que a pesar de tener características de corte económico-político y hasta unilaterales, han tenido un efecto directo en el sector laboral. En la insuficiencia de generar empleos de buena calidad y su reflejo en el alto desempleo, como en la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales que generan una presión continúa en las políticas públicas. Ahora también llamadas políticas de mercado de trabajo (CEPAL, 2002).

1.3 La política de empleo en el modelo de desarrollo neoliberal

En las últimas décadas el fenómeno del empleo se ha manifestado como una preocupación primaria de las economías centrales y periféricas. Su evolución se ha visto asociada a procesos crecientes de inversión, en distintos sectores que demandan por una parte, apoyo financiero, inserción de nuevas tecnologías, personal calificado que domine nuevas estrategias de producción e intrínsecamente relacionado con el aumento de la productividad se ha desarrollado una flexibilización en el empleo. Además de un sistema alterno de ocupación, o también conocido como empleo informal.

México no es ajeno a este proceso de cambio, pues al mismo tiempo de haber emprendido el camino hacia la inclusión en la economía global, lo cual no ha sido posible aún en términos de desarrollo, se han implementado maniobras y cambios del modelo económico, con el propósito de disminuir la brecha que se presenta entre la oferta y demanda de puestos de trabajo. Esta brecha entre oferta y demanda de empleo, es un asunto que se ha ido incrementando, sobre todo a partir de la adopción de las políticas económicas neoliberales, a finales de los años 80's del siglo pasado (Abramo y Montero 2000).

Con la caída de la URSS, también se dio la caída del socialismo de frente aun sistema capitalista. Este fue adoptado como modelo único de desarrollo basado en el Estado de bienestar hasta mediados del siglo XX, debido a los periodos de crisis que afronto a partir de la década de los treinta.

El surgimiento del neoliberalismo tuvo como principales expositores al austriaco Friedrich Von Hayek, Miltón Fridman, Kart Popper, entre otros. Los cuales planteaban como principio del neoliberalismo los valores de la civilización representados en la propiedad privada y el mercado competitivo.

Von Hayek quien publicara su libro *Camino a la servidumbre,* su principal inspiración era fruto del rechazo que le provocaba toda clase de intervención estatal. Como partidario del neoliberalismo, abogaba por la libre competencia de las fuerzas de la sociedad, consideraba la crisis como parte del "poder excesivo y nefasto de los sindicatos, de manera más general del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales" (Anderson, 1999)

Para Friedman el poder gubernamental era necesario pero peligroso; por lo que dicho poder debía ser limitado y descentralizado. El autor remarcaba la importancia y la necesidad de la existencia de un gobierno. Veía en él al determinador y árbitro de "las reglas del juego". No obstante, su ámbito de participación debía ser limitado, ya que "lo que el mercado hace es reducir mucho el espectro de problemas que hay que decidir políticamente y, por consiguiente, minimiza la medida en la que el gobierno tiene que participar directamente en el juego" (Friedman, 1966).

La visión de Friedman era considerar a los fenómenos sociales, digamos el desempleo, como inherentes al sistema económico. "El mercado le garantiza al individuo la libertad de aprovechar al máximo los recursos que están a su disposición, siempre que no

interfiera con la libertad de los demás de hacer lo mismo. Pero no garantiza que tendrá los mismos recursos que otro [...] Y no hay nada que pueda evitar que conduzcan a una gran disparidad en riquezas e ingresos"[4].

Esta corriente del neoliberalismo, fue la que guió a las políticas aplicadas en México y América Latina, sobre todo a partir de la década de los noventa. Privilegiando ante todo la preeminencia del principio de propiedad privada y la libertad individual. En promoción de un Estado limitado, lo cual se refleja ampliamente en los temas sociales.

La propuesta fue crear un Estado con dos funciones opuestas: fuerte para debilitar o quebrar el poder de los sindicatos; y limitado en relación con el gasto social e intervenciones económicas. A fin de lograr estabilidad monetaria para lo cual fue necesario una disciplina presupuestaria.

La aplicación del neoliberalismo en México fue similar a la de América Latina, en 1989 se realiza el *Consenso* llamado *de Washington*. Esté encuentro estaba formado principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y El Banco Mundial (BM). El *Consenso* se caracterizaba por ser un conjunto de "recomendaciones" que se daban a los países endeudados.

Dicho *Consenso* se vio logrado con el cambio de patrón productivo, que pasó de ser un modelo sustitutivo de importaciones por uno de apertura de la economía. De las estrategias en el *Consenso*, ninguna tenía que ver directamente con los temas del empleo, restándole importancia, sin embargo la aplicación de estas sí tuvo consecuencias en el sector. Principalmente aquellas relacionadas con la reducción de: presupuesto, gasto público, liberación comercial, privatización de empresas públicas, además de brindar facilidades para la inversión extranjera.

---

[4] Ibid

La reducción de presupuesto y del gasto público, aunado a la privatización y facilidades para la inversión privada, pusieron freno a la intervención del Estado referida por Hayek y Friedman. Delegándole sólo como árbitro de "las reglas del juego", para quedar en las fuerzas de mercado (oferta y demanda), el poder de equilibrio, entre lo público y lo privado. Esto trajo consigo una reconfiguración en el sector productivo, también llamada *reestructuración productiva*. Percibida en principio por "el cambio tecnológico en grandes empresas, posteriormente como transformación organizacional y finalmente como flexibilización de las relaciones laborales e industriales" (De la Garza, 1993).

Derivado de las facilidades para la inversión extranjera, como la privatización de empresas estatales, vino el debilitamiento de un corporativismo sindical. Dejando atrás los liderazgos sindicales; símbolo de la clase trabajadora, mediadores de contratos colectivos e interlocutores de políticas relacionadas al empleo.

1.4 Resultado de las políticas neoliberales en materia de empleo

De las principales consecuencias en la adopción del modelo neoliberal, fue la antes mencionada *reestructuración productiva*, caracterizada por desarticular los sistemas de protección social de un proceso acumulativo de los sindicatos. Proceso de acumulación que había logrado una estabilidad, salarios justos, y condiciones de trabajo dignas, en contra de despidos injustificados para marcar límites y/o restricciones a la discrecionalidad de los empresarios.

Con la desarticulación de las relaciones laborales, se da una flexibilización del mercado laboral[5], (Chávez, 2001) a favor de una orientación de la productividad y competitividad, sustentada en el abatimiento de los costos laborales. Está flexibilización significo una contracción de la evolución social, del derecho al trabajo, cambios en las condiciones

[5] Tomemos como definición de flexibilidad laboral, "La precarización de las condiciones de contratación [illegible] despido de los trabajadores".

de contratación, salario, permanencia y despido de los trabajadores, para buscar, mediante las estrategias empresariales hacer frente a las exigencias de una competitividad acelerada. Con esto solo se dio una combinación entre zonas de rigidez, en la protección de los salarios y un amplio uso discrecional de la relación laboral, patrón-empleado como Estado-patrón.

Es decir mediante el despido, depreciación de salarios o subcontratación de mano de obra, como parte de una inestabilidad laboral, dio una precarización del empleo y se dio auge a un mercado laboral alterno, fuera de los esquemas tradicionales *formales*.

"Aunque diversas formas de inestabilidad laboral han prevalecido desde hace mucho tiempo, no es sino recientemente que éstas se han extendido a niveles antes insospechados. Actualmente se observa en varios países del mundo una tendencia a la disminución del número de empleos de tiempo completo y duración indeterminada (como se dice comúnmente en México, de planta o de base), mientras que los empleos inestables y precarios, han tendido a crecer y diversificarse."

Lo anterior se vio reflejado en el incremento del desempleo, posterior a la crisis de 1986 y 1988. Se acentuó la de por si mermada capacidad de generar empleos formales[o], venida del modelo anterior en el gobierno de Miguel de la Madrid. Desde el cual se plantearon las bases del cambio de modelo, reforzadas con la firma del Tratado de Libre Comercio con Carlos Salinas de Gortari, y dejar al descubierto lo endeble de la estructura económica y social.

Al implantar las reformas solicitadas por los organismos internacionales, "en la imposición [recomendación] de unas condiciones económicas y financieras a los países endeudados, para ajustar el comercio exterior, suprimir los desequilibrios financieros y

---

[o] De acuerdo con Ramírez Carlos en el sexenio de Miguel de la Madrid no se creó ni un solo empleo en el sector formal. vease "El reto de la desigualdad social" en el Financiero, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.

conseguir nuevos préstamos" (Méndez Delgado, 2006) se dio lugar el ingreso al GATT y la ya mencionada firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

De alguna u otra manera, se rompió con el paradigma tradicional, manejado en la economía mexicana, del que todos aquellos empresarios que habían crecido protegidos bajo el esquema del proteccionismo, trabajadores que habían creído, que bastaba cierto grado de capacitación y fidelidad para mantener su empleo fueron puestos a prueba.

Las grandes empresas, metidas en la "dinámica competitiva", se vieron en la necesidad de hacer frente a la libre competencia de mercado, de lo que intentaron entre otras cosas, el traslado de su producción al extranjero, en busca de mano de obra más barata. La búsqueda del abaratamiento de la mano de obra mexicana, mediante el control de sueldos y salarios, despidos y reformas estructurales en materia laboral, que les permitieran una contratación más flexible, provoco una transición del empleo formal al informal como lo han demostrado De la Garza y Salas (2003) conformando un mayor nivel de desempleo y subempleo extremo.

Sin lugar a dudas esto coadyuvo a la erosión del trabajo asalariado, recayó en un círculo vicioso, sobre todo al tomar las decisiones de política económica, fiscal y financiera. Medidas que adolecieron en la apreciación de un sistema correlacionado, donde las decisiones tomadas en un sector afectaban de forma importante en los demás.

Así se creo, un excedente en la mano de obra, con tendencia al abaratamiento y consecuencias en la disminución del poder adquisitivo de los trabajadores, que como menciona Olivo Pérez (2005)[7] en su investigación, disminuyó hasta un 70% en los

[7] A pesar de ser un estudio resiente, comparte en su marco teórico el principio de la presente investigación, al tomar en cuenta la inestabilidad laboral surgida a partir de la reestructuración productiva, raíz de la actual flexibilidad laboral.

últimos 15 años. Algo que finalmente la clase trabajadora, llega a asimilar, mejor aún que su inestabilidad laboral, con lo que aprende a subsistir orillado a comprar básicamente lo necesario. Aunque esto signifique en la lógica económica, satisfacer primordialmente las necesidades de alimentación, salud y educación, muy a pesar del resto de la industria, comercios y servicios.

En términos de la industria lo anterior significó una reducción de su producción con efectos en la contracción de empleos, propiciando que las empresas trasladasen su producción al extranjero o ha una importación excesiva de bienes, marginando otro importante grupo de personas ha concentrarse con los desempleados. La demanda agregada de bienes y servicios, necesariamente disminuyó, perjudicando el consumo y por tanto el empleo de los demás.

Lo anterior a llevado a algunos ha buscar solución en la dinámica de una izquierda reorganizada, orientada hacia un choque que movilice a las personas en contra del Paro (Aznar1994), fuera del modelo capitalista y la producción en masa de un Fordismo (Coriat 1991), a otros a una teoría darwiniana (más animal), arguyendo que el ser humano como parte de la naturaleza, debe prepararse para la supervivencia, dado que sólo sobrevivirán los más fuertes, o los que mejor se adapten a las circunstancias existentes.

Otros han visto la solución en aprovechar los cambios en la reconfiguración social, en la aplicación de reformas y modernización de la Ley Federal del Trabajo (LFT). A fin de que el entorno laboral mexicano camine a paso acelerado, potenciando la capacidad generadora de empleo en servicio del desarrollo.

La intención es incrementar las capacidades y habilidades (empleabilidad) de la población desempleada y subempleada. Dar la promoción y fortalecimiento necesario a programas y acciones institucionales importantes. Brindar orientación ocupacional, asistencia técnica, información, capacitación, apoyos económicos o en especie y dar

cabida a una competitividad. A pesar de traer consigo una precarización del empleo además de su paulatina caída como ya observaremos en el segundo capítulo.

Esto significa reflexionar de las situaciones pasadas en materia de desempleo, de como se han construido las políticas adoptadas, en gobiernos precedentes al de Vicente Fox, que permitan evaluar los avances o retrocesos de las políticas de empleo. Gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo respectivamente, cada uno con énfasis distintos en sectores también distintos, pero con él mismo objetivo de mermar en la amplia población desempleada y ahora llamada subempleada. Situación que académicos ven como un movimiento de continua estructuración del sistema productivo (Pliego 1997). Notorio en la población por su distribución en los sectores productivos, grupos de edad, como por género.

CAPITULO 2.- LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN GOBIERNOS NEOLIBERALES, EL CASO DE MÉXICO

2.1 Introducción

La insuficiencia de empleo de buena calidad y su reflejo en el alto desempleo, la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales, generaron una presión continua en las políticas públicas.

Cada gobierno tuvo por consecuencia la aplicación de ciertas políticas y programas para enfrentar este problema. Sin embargo, poco se sabe sobre su efectividad, ya que no se han desarrollado evaluaciones correspondientes a cada gobierno. En las que participen instituciones con la capacidad de análisis como universidades. Por lo cual es imperioso conocer las medidas aplicadas además de su eficiencia, más allá del discurso político.

En este capítulo por lo tanto daremos cuenta de las medidas tomadas por parte de los dos gobiernos precedentes al de Vicente Fox, en cuyo análisis se hará énfasis de la situación que llevo a dichas medidas en cada gobierno planteado. Unido a la observación del desempleo en un contexto de reciente crisis económica y paralelo a la aplicación del nuevo modelo de desarrollo.

Para observar el desempleo y como se ha tratado, es conveniente mirar hacia los programas adoptados. Aclarar su impacto forma en que contribuyó a la generación de empleos, mejoramiento en la taza de desempleo y cómo estos beneficios sí los hubo, se distribuyeron entre que grupos de la población. Para llegar a considerar, sobre todo la perspectiva de género, los grupos vulnerables y la amplia gama de empleos que ahora forman el abanico laboral.

Sin perder de vista las estrategias de desarrollo, políticas de cada gobierno y programas empleados, para así forjar una evaluación del estado en que dejaron al empleo los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. En miras de contribuir a mejorar la efectividad de las políticas de empleo, bajo el criterio de eficiencia, integración y sustentabilidad. De tal forma que favorezca en propuestas posibles en el mejoramiento de programas como los PIP`s.

2.2 Gobierno presidencial de Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se ve precedido de crisis económicas, sociales y políticas, con altos niveles de inflación, graves devaluaciones del peso en 1982 como 1987, importantes reducciones del salario real, acompañado de significativos aumentos en las tasas de desempleo y subempleo. Estos factores permitieron el desarrollo de políticas llamadas estabilizadoras, que meses atrás ya se hacían notar.

Desde el régimen de Miguel de la Madrid, y en pleno destape hacia la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari declaraba, el 8 de noviembre de 1987: "México necesita ser más productivo para ser competitivo y para poder complementar su acceso al grupo de los países desarrollados, uno de los mejores caminos para lograrlo es liberar el mercado y entrar al concurso internacional [...]" Insistiendo en la necesidad de revisar el marco de las relaciones laborales para prepararlo al siglo XXI.

Dada la recién reestructuración productiva, además de la situación de inestabilidad y flexibilidad laboral, a finales de los ochenta. El gobierno de Carlos Salinas desde su toma de protesta, planteo el camino a seguir de su gobierno. Su actuar en la relación Estado-sociedad, quebrantando el papel que tradicionalmente había jugado el Estado, de cierta forma protectora y suplantando responsabilidades.

Basado en ideas estimuladas desde el gobierno anterior, en su discurso Carlos Salinas de Gortari pronunció lo siguiente:

> "El bienestar social en el Estado moderno, no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter; hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad."
>
> "El mexicano quiere cambios que eleven su bienestar, respeten su dignidad y garanticen sus seguridad. Asumo la responsabilidad de responder a este reclamo."[8]

Con lo anterior se busco hacer frente a los retos económicos y financieros que enfrentaba el país, mediante estrategias surgidas como plataforma, para introducir la concertación social que había producido resultados muy alentadores en Italia y España. Esta fórmula de gran eficiencia para frenar la inflación y que ciertamente, en México, terminó por adoptarse, fue a través de la imposición del Poder Ejecutivo. Con la manipulación corporativa de las representaciones profesionales de los trabajadores y los patrones (Fernández, 1997).

El cambio se fue dando mediante decisiones político-económicas, como la firma del Pacto de Solidaridad Económica, por parte de los sectores empresarial, obrero y gubernamental en 1987. Además, de la ya mencionada incorporación de México al Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (General Agreement on Trade and Tariffs, GATT). En términos macro, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se ve dividido en dos etapas, una de estabilización financiera y otra de reestructuración.

---

3 Véase el "Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari", en el Financiero, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.

La primera como invitación a la inversión privada, promoviendo la modernización del sistema productivo. La etapa de reestructuración por su parte buscó garantizar la rentabilidad de las empresas, a través de diversos mecanismos, e impedir que la crisis financiera atrasara a la planta productiva. Una combinación de topes salariales, ajustes de precios relativos, concesiones fiscales en materia de depreciación acelerada de acervos, así como el respaldo financiero de forma indirecta por el Estado a través de Ficorca y Nafinsa (Aspe, 1993)

Así entonces con el objetivo de equilibrar el sistema financiero y aumentar la inversión, se esperaba un crecimiento del sistema productivo. Adherido a un aumento en la oferta de empleo, lo cual no resulto y fue contraproducente para el sector laboral, pues tuvo consecuencias en la relación obrero patronal, aumentando la flexibilización del trabajo empezada desde finales de los ochenta[9].

Estos cambios en la relación laboral, restringieron el poder obrero en la empresa fundamentado en la estructura organizativa y en el contrato colectivo de trabajo. Se suceden serios cambios entre la resistencia sindical, frente a un gobierno que libero totalmente a la economía a favor del capital y sin una salida alternativa con la cual pudiera evitarse una mayor subordinación del trabajo. Se incidió en las relaciones de tipo jurídico, económico e institucional circundantes al tema del empleo.

A causa de estos cambios el sector empresarial tiende a la contratación de mano de obra más flexible, de forma más intensa y más barata como alternativa para sobrevivir en la competencia global. Modificando la cultura laboral existente hasta entonces, definida en gremios ampliamente reconocidos, que en consecuencia trajo a la mayoría de la población ha concebir opciones distintas, en otros términos fuera de una

[9] Para más información de los principios de flexibilización en México, ver De la Garza, E. (1990) "Reconversión Industrial y Cambios en el patrón de Relaciones Laborales en México", en Arturo Anguiano (Coord.), La Modernización de México. México: UAMX.

formalidad, correspondiente en la actualidad a un 60% de la población activa, fuera de las relaciones laborales clásicas.

El incrementó de las actividades informales y desarticulación del eje definido hasta ese momento entre empleos– sindicatos– seguridad social, fue traducido en un proceso de pobreza extrema. Manifestada "en su forma más burda en las grandes ciudades, en donde se estima que uno de cada dos habitantes vive en los amplios márgenes de esta franja. Sus signos evidentes son la mendicidad, la multiplicación de toda clase de inválidos y parias, el abandono de un gran número de niños e incluso varias formas de *trabajo* al que ahora se llama *economía informal*. "En todo caso, de no atacarse con celeridad este problema, que ya no se restringe a franjas sino a verdaderos océanos de pobreza estaremos cada vez más cerca de un estallido social".

De lo anterior, se pasó a ser –de acuerdo con la visión oficial– de un estado propietario a uno solidario[10]. En busca de crear condiciones para que los grupos sociales, canalizaran sus iniciativas y sus esfuerzos en la elevación de la inversión y del empleo; la producción y la productividad; la calidad y la competitividad; el desarrollo del mercado interno y la diversificación positiva de las exportaciones con políticas sociales funcionales en el marco de los programas de ajuste.

De forma paralela, también se crearon los "programas de urgencia social" promovidos por el Banco Mundial. Sustentados en criterios de "eficiencia técnica", buscaban lo que llamaron "compensación social", focalizando "poblaciones objetivo" (los grupos más pobres), con la idea de proporcionarles una "red de protección" mediante paliativos de

---

10 Según Mariano Palacios Alcocer, el Estado solidario se diferencia del estado posrevolucionario en la justicia social en tres aspectos "Primero, un aliento a la organización de los grupos y las comunidades a efecto de que se conviertan en focos de discusión de sus propios problemas;.....; segunda, una transmisión de recursos hacia los grupos beneficiarios, a efecto de que sean ellos directamente responsables de discutir y aprobar el destino de los recursos [...]. Y tercero se da un proceso de retroalimentación en las responsabilidades de sociedad y Estado". Véase JUÁREZ, Víctor Manuel, "Pronasol: Salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política", en Época, No 113, 2 de agosto de 1993.

ingreso, alimentación o empleo por el tiempo que durara el ajuste económico. Aunque en principio tenían una temporalidad definida. .

La forma de hacer frente, fue mediante la utilización de las organizaciones ya existentes. Intermediaciones laborales a través del Servicio Nacional de Empleo, en la Capacitación y Adiestramiento. Creado en 1978 bajo la denominación de Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNE), su marco normativo, es: promover la colocación de trabajadores en puestos de trabajo, fomentar la capacitación a desempleados y emprender el estudio sistemático de los mercados regionales de trabajo (Ley Federal del Trabajo, 2001).

El SNE se orienta a buscadores de empleo, tanto de primera ocasión, como a personal desocupado con experiencia laboral, así como a personas que han estado alejadas del mercado de trabajo y desean reincorporarse a la actividad productiva. Por el lado de la demanda, capta las vacantes registradas por empresas del sector formal en las distintas localidades, generalmente en puestos de calificación media o baja.

Las políticas de intermediación y las de capacitación, acompañadas de apoyos para la subsistencia, surgen como medidas de emergencia para paliar la pérdida de empleos e ingresos de un gran número de trabajadores del sector formal que habían perdido sus fuentes de trabajo. Los cuales eran necesario readiestrar y reubicar de la manera más ágil posible. Con estos objetivos, dan inicio programas como el PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados).

El PROBECAT, un programa emergente destinado a facilitar el acceso al empleo a quienes habían perdido su trabajo a raíz de las recientes crisis, con el paso del tiempo se consolidó y se convirtió en uno de los principales instrumentos de las políticas de empleo. Ofrecía cursos cortos de readiestramiento rápido o de capacitación complementaria; funcionó en sus primeros años con metas modestas y altas tasas de deserción de los becarios. Esto último dado quizás a problemas de selección,

recordemos la heterogeneidad misma de la población, incompatibilidad entre los cursos con el perfil de los participantes, así como a la escasa cuantía de las becas. (Barajas, 1997)

Se afinaron los lineamientos para la selección de becarios y se trató de enfocar con criterios más estrictos el tipo de cursos ofrecidos, en función de las necesidades reales de capacitación detectadas en las empresas. Estos cambios permitieron reducir el proceso de búsqueda de empleo de los egresados y aumentar las tasas de colocación de los jóvenes habilitados.

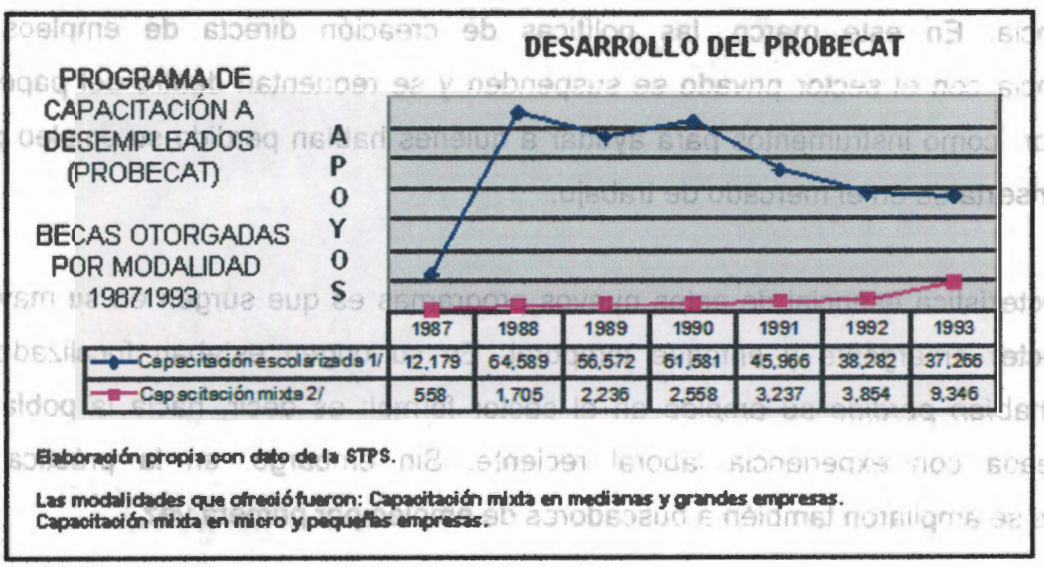


Gráfico 1.- Desarrollo del PROBECAT

Las modalidades que ofreció fueron: Capacitación mixta en medianas y grandes empresas. Capacitación mixta en micro y pequeñas empresas.

A pesar de los cambios el programa sólo tuvo su mayor auge en los dos primeros años. Para el caso de la capacitación escolar, que después de subir vertiginosamente hasta los 64, 589 apoyos en 1988, para el año de 1993 queda en 37, 266 apoyos. En la

modalidad de apoyos a la capacitación mixta, el caso es distinto su desarrollo siempre se mostró constante pero muy por debajo de la capacitación escolar (Véase gráfica 1).

Se trataba de respuestas distintas a las estrategias de la década de los setenta, que ante situaciones de crisis o de dificultades en las empresas, el Estado había pasado a convertirse en empleador de última instancia. Al adquirir un número creciente de unidades productivas en todos los sectores de la actividad económica, desde empresas manufactureras hasta líneas aéreas. Esta política se abandona en los años ochenta, cuando se emprende una estrategia de adelgazamiento del sector paraestatal y de reestructuración de las unidades productivas para amoldarse a un nivel más intenso de competencia. En este marco, las políticas de creación directa de empleos en competencia con el sector privado se suspenden y se reorientan dentro del papel de catalizador, como instrumentos para ayudar a quienes habían perdido su empleo para volver a insertarse en el mercado de trabajo.

Una característica esencial de estos nuevos programas es que surgen en su mayoría con carácter emergente y enfoque temporal. En su origen estaban focalizados a quienes habían perdido su empleo en el sector formal; es decir, hacia la población desempleada con experiencia laboral reciente. Sin embargo, en la práctica los beneficios se ampliaron también a buscadores de empleo por primera vez.

Bajo un renovado marco se planteó durante el sexenio, apreciar la economía a través de la eficiencia, la competitividad y la productividad. Para dejar al mercado como base, donde privarían las leyes de la oferta y la demanda, teniendo en la inversión privada el motor del desarrollo. De tales leyes derivarían la generación de empleo productivo, con un adelgazamiento del Estado y la inserción de México en el entorno económico internacional.

Otro programa operado dentro del gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue el de Apoyo a la Capacitación de Trabajadores en Activo, que aunque fue implementado en

1987, la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, lo destinó a incentivar la capacitación de los trabajadores en activo en la micro, pequeña y mediana empresa. En fomentó a la introducción de sistemas de calidad y productividad de forma sostenida durante el periodo presidencial de 1988-1994, y hasta su modificación en 2002. Dicho programa se denominó originalmente Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO ver tabla 1).

CIMO se inició como un proyecto piloto, su diseño y operación contó con el apoyo del Banco Mundial, en una experiencia nueva dentro de este tipo de programas en América Latina. Con carácter demostrativo para ser apoyado y multiplicado por las propias organizaciones empresariales. La respuesta de las organizaciones empresariales, que participaron en su financiamiento y operación permitió extenderlo a todos los estados de la república.

Tabla 1.- Programa CIMO (Capacitación a población ocupada) 1988-2001.

Año	Eventos de Capacitación y asistencia Técnica	Participación de trabajadores 1/*	Total	Participación de Micro	Empresas /1 Pequeña	Mediana
1988	365	7,648	3,314	n.d	n.d	n.d
1989	751	16,856	6,886	n.d	n.d	n.d
1990	1,404	33,131	11,44	n.d	n.d	n.d
1991	3,777	70,681	24,96	n.d	n.d	n.d
1992	4,347	84,064	31,07	n.d	n.d	n.d
1993	5,728	92,21	33,8	n.d	n.d	n.d
1994	11,04	150,226	45,74	24,798	15,694	5,248

Fuente: STPS.
Notas: 1/ Los trabajadores y las empresas pueden participar más de una vez a lo largo del periodo.

Se orientó a los trabajadores en activo en todos los niveles de la estructura ocupacional de las micro, pequeñas y medianas empresas. Así como a los empleadores de estas empresas que solicitaran apoyo para la capacitación. El apoyo era ha programas de entrenamiento presencial y a distancia; la producción de materiales de capacitación; la investigación, diseño, formulación y aplicación de programas de capacitación en multi

habilidades y transversales, y la asistencia para la evaluación de trabajadores basada en normas de competencia laboral.

Su mecánica operativa al igual que el PROBECAT, estuvo coordinado por la STPS y aplicado por los gobiernos estatales, por medio de la concertación de acciones en materia de capacitación. Al estar bajo la demanda del sector productivo, las metas mensuales se ajustaban continuamente y su logro era en función de la disponibilidad presupuestal.

Estas acciones se formalizaron en los Comités Estatales de Capacitación y Empleo, integrados por los gobiernos federal y estatal, así como los organismos de representación obrera y de empleadores. En ellos se analizaban los indicadores socioeconómicos y laborales; se identificaban necesidades y oportunidades de capacitación, de acuerdo a los criterios regionales.

Los Comités Estatales identificaban necesidades y oportunidades de capacitación por ramas, regiones y temas prioritarios para la promoción del programa entre las empresas. La empresa interesada seleccionaba a los oferentes de capacitación registrados como agentes de capacitación ante la STPS.

Para recibir el importe de la capacitación, el empleador debía comprobar una asistencia mínima a los cursos del 75%, emitir su opinión sobre el agente de capacitación y pasar satisfactoriamente las auditorias realizadas por los órganos federales o estatales de control, así como la institución nacional de financiamiento al desarrollo, o el BID.

Para evitar discrecionalidad en la asignación de los recursos federales a las entidades federativas, se establecieron criterios objetivos como: el desempeño de la entidad federativa durante el año anterior, los requerimientos actuales y potenciales detectados por las partes para el siguiente ejercicio, el número y tamaño de los establecimientos

empresariales, el plan de trabajo presentado por cada entidad, así como la tendencia de crecimiento del PIB en la entidad.

Este último criterio tuvo un enfoque inversamente proporcional al índice de crecimiento, ya que se pretendía apoyar en mayor medida a las entidades cuyo crecimiento económico presentase mayores dificultades. Todos estos criterios bajo una ponderación asignada dentro de las reglas de distribución de los recursos.

En el presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Capacitación por entidad federativa participaban el Gobierno Federal, los organismos empresariales, y las empresas beneficiadas. Los recursos federales provienen en parte del presupuesto y otra parte de un crédito externo. Los organismos empresariales proporcionan las instalaciones e infraestructura para la operación de las unidades promotoras; los empresarios beneficiados cubren un porcentaje de los costos de la capacitación y asesoría técnica, y el gobierno aporta los honorarios de los promotores así como la parte restante de las acciones de capacitación y asistencia técnica.

También se crearon, mecanismos para la recepción, atención y seguimiento de quejas o denuncias relativas al PAC, instancias reguladas a partir del Órgano Interno de Control de la STPS.

Otro programa puesto en marcha en el sexenio de Carlos Salinas, fue el ejercido en 1993, con el nombre de Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad (FONAES), dependiente de las Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para coadyuvar a la creación de empresas y proyectos productivos viables, sustentables, competitivos en su entorno, con un alto impacto y rentabilidad social SEDESOL (2000[a]).

Dentro de este marco se estableció un programa denominado Capital de Trabajo Solidario, con la finalidad de apoyar la creación de empleos e ingreso de los llamados

productores sociales como paso preparatorio a una actividad empresarial, principio también de un fomento al autoempleo.

Los FONAES nacen en la encomienda de otorgar financiamiento a la población rural y urbana. Encontradas en condiciones de pobreza, pero con capacidad productiva, organizativa de vocación empresarial, de acceso nulo o limitado al crédito formal. Viables en la formación de proyectos productivos, con la capacidad de alentar la formación empresarial en los sujetos de apoyo. Asimismo lograr promover la organización empresarial de las personas y grupos en torno a sus actividades productivas.

El Programa opera en todo el territorio nacional y de manera preferente en las zonas de media, alta y muy alta marginación y dentro de ellas, en las regiones y/o micro regiones con vocación productiva específica. La focalización es el medio fundamental para alcanzar la concordancia entre las acciones del FONAES y la identificación de los grupos potencialmente beneficiarios.

El programa de FONAES se caracteriza por contar con los siguientes tipos de apoyo:

Apoyos Directos. Otorgados sin intermediación alguna a las personas, grupos o empresas beneficiarias, a través de capital de trabajo y capital de riesgo, impulso productivo de la mujer, fortalecimiento empresarial para capitalización, apoyo financiero a microempresas y cajas solidarias.

Apoyos Indirectos. Se otorgan a instancias financieras para que por su conducto, y potenciando los recursos económicos que les otorga el FONAES, la población objetivo tenga acceso a esquemas de crédito y ahorro proporcionados por estas instancias: Fondos (financiamiento, garantía e inversión y reinversión) e instituciones de microcrédito.

Apoyos Mixtos: Se otorgan ya sea de manera directa, sin intermediación alguna, a las personas, grupos o empresas beneficiarias; a terceras personas, para el desarrollo de actividades en beneficio de la población objetivo; o bien, a instancias financieras. Consisten en apoyo al desarrollo empresarial y estímulos para la comercialización.

Lo anterior en conjunto con las cifras de mediados de la década de los noventa dan cuenta del perfil pretendido en materia de empleo; el fomento a la capacitación, adiestramiento para una productividad y a finales de sexenio de un fomento al autoempleo. Sin embargo, ya en el periodo correspondiente al gobierno de Zedillo se presentan cambios sustanciales, desde el desarrollo de las políticas de empleo hasta el contexto económico-político en el que se desarrollan como se observa en el siguiente apartado.

2.3 Gobierno presidencial de Ernesto Zedillo: 1994-2000

A partir de 1994 se conformo una nueva crisis económica y política del país, el modelo cobro la factura de las decisiones tomadas en el sexenio anterior. Dando dificultades para mantener un crecimiento sostenido, compatible con la creación de empleos y el aumento en los ingresos de los trabajadores, todo ello sin contar a aquellos que engrosaron las filas de desempleo.[11].

Los programas empleados en el gobierno de Salinas se transformaron durante la década de los años noventa. Período en que dejan de ser esquemas piloto, para convertirse en programas de cobertura nacional, dotados de una estructura más compleja, que rebasó el marco federal, para apoyarse en instrumentos de carácter estatal y en algunos casos, municipal.

---

[11] ...ce de desempleo abierto pasó de 3.7% en 1994 a 6.2% con la crisis de 1995. A partir de ese año se observó una disminución sensible hasta alcanzar 2.2% en 2000, situación que se revirtió al registrar, a partir de ese año, un incremento constante del desempleo abierto de 2.4% en 2001, 2.7% en 2002, 3.3% en 2003 y 3.6% en 2004 [INEGI, 2003].

En este paso de esquemas piloto a programas de cobertura nacional, un elemento definitivo fue el apoyo de financiamiento externo. De organismos como el Banco Mundial y el BID, que permitieron el acopio de recursos necesarios en momentos críticos y que mediante esquemas multianuales, pudieron garantizar su consolidación y continuidad. Durante la transición de estos programas de proyectos piloto a estrategias de carácter nacional, con una estructura consolidada de apoyo, su orientación tuvo transformaciones de fondo. Entre otros cambios, se observaron los siguientes:

a) La transición de programas temporales en su inicio, a programas de duración indefinida.

b) El enfoque orientado originalmente a las principales áreas urbanas, fundamentalmente a aquéllas con fuerte concentración industrial, para hacerse más diversificado, tanto en su enfoque sectorial, como en su cobertura geográfica.

c) La restricción inicial, que preveía un enfoque exclusivo a trabajadores con experiencia previa en el sector formal se relajó en los últimos años, para abarcar a personas que no habían tenido ninguna experiencia laboral, a trabajadores del campo, a trabajadores por cuenta propia, así como a trabajadores en proyectos comunitarios en áreas de alta marginación.

d) En esencia, se observa que de proyectos orientados a atender problemas de empleo asociados a una coyuntura difícil, pasan a ser programas permanentes, enfocados a resolver problemas ocupacionales de naturaleza estructural.

Además de cambiar los programas anteriores de ser pilotos a programas indefinidos, se crearon tres modalidades extras: los subsidios al empleo/salario, los de creación directa de empleo y los de apoyo a la microempresa y al autoempleo, recuperando el modelo de los FONAES antes mencionados.

Los Subsidios al empleo/salario, fueron principalmente incentivos aplicados para apoyar la creación de empleo en el sector privado, de orden tributario y administrativo. El Gobierno Federal, seguido del estatal dentro de sus ámbitos de competencia, también busco estimular el empleo formal después del fuerte descenso observado en 1995. En 1996 se pusieron en práctica medidas destinadas a alentar la contratación de nuevos trabajadores mediante el alivio de la carga fiscal a las empresas. Con ese propósito, se contemplaron los siguientes estímulos fiscales (Samaniego, 1998):

Las empresas que en 1996 emplearan un número de trabajadores superior al promedio registrado durante los primeros diez meses de 1995, recibieron un crédito fiscal aplicable contra pagos del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo en año. Este crédito se definió como el equivalente al 20% de un salario mínimo elevado al año por cada empleo adicional.

El incentivo estuvo dirigido a todas las empresas del sector formal, cuyo número era en junio de 1996 de 640 mil empresas, que ocupaban a 8.7 millones de asalariados permanentes y aproximadamente a 873 mil eventuales; es decir, a un total de 9.6 millones de trabajadores asalariados en el sector formal privado.

Se eximió del pago de impuestos al activo a aquellas empresas que en 1995 hubiesen obtenido ingresos de 933 mil dólares o menos. Esta medida estuvo destinada a apoyar fiscalmente a empresas pequeñas, que por su gran número tienen un impacto importante en la generación de empleos. Aunque no se dispone de una estadística del número de empresas con ingresos equivalentes a los que establece la medida adoptada, se trataba de empresas pequeñas y micro del sector formal, las cuales se pretendía desde entonces derramaran sus beneficios sobre la creación de empleos. Empresas que ocupaban 50 trabajadores o menos, en el sector formal y representaban el 96.4% de los establecimientos productivos, para crear arriba del 60% de empleos formales. Se pudo observar que la cancelación de empleos en el sector formal se detuvo e incluso, se mostró una tendencia a la recuperación de puestos de trabajo. Así

para junio de 1996, las empresas de 50 trabajadores o menos registraban 107,481 empleos más que en diciembre de 1995, aún cuando todavía estaban por debajo del nivel alcanzado en 1994. Sin embargo aunque la evidencia puede resultar tendenciosa es importante considerarla dentro del contexto.

Durante 1996, se pusieron en práctica medidas específicas de carácter fiscal y administrativas para alentar la recuperación económica, por parte del sector privado. Entre las medidas tributarias de apoyo al empleo, se adoptaron las siguientes:

- Se otorgó una exención al impuesto sobre nóminas por concepto de los empleos adicionales a los que las empresas hubiesen registrado, en promedio, entre enero y octubre de 1995. Esta medida incluyó a los empleadores dados de alta a partir de 1996 y estuvo dirigida al universo de empresas del sector formal en la entidad. Una aproximación a ese número, obtenida de los registros de la seguridad social, es de 100,301 empresas con una población de 1.8 millones de trabajadores asalariados permanentes y cerca de 220 mil eventuales.

- Se otorgó un subsidio del 50% del impuesto predial durante 1996 a las nuevas empresas que hubiesen empleado hasta 100 personas. En junio de 1996, el número de empresas de dicho tamaño ubicadas en el DF era menor en 2,060 establecimientos, respecto al año anterior. La recuperación del empleo se empezó a observar en el segundo semestre de 1996.

- Se otorgaron facilidades para la liquidación de los adeudos por concepto del impuesto a la nomina. correspondientes a anos anteriores. sin rec[illegible] sanciones

Como respuesta a la severa crisis económica que enfrentó el país en 1995, se puso en marcha un programa temporal destinado a reforzar los ingresos de la población más pobre, mediante proyectos de trabajo comunitario, con uso intensivo de mano de obra

no calificada. El programa, denominado Programa de Empleo Temporal (PET), continúa vigente, pero algunos de sus objetivos y líneas de acción se han transformado.
El propósito del PET, es el de resolver problemas estructurales que inhiben la generación de empleo e ingreso mediante la realización de obras y acciones de uso intensivo de mano de obra tendientes a beneficiar a las zonas rurales marginadas. Se orienta a la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de estas zonas en el medio rural, y a la vez, propicia la creación de puestos de ocupación temporal que permitan obtener ingresos a la población rural en pobreza extrema de las microrregiones y municipios prioritarios.

Los objetivos del PET han variado ligeramente mientras que en un principio ponía énfasis en crear oportunidades de ingreso para la población más pobre aunado a generar empleo temporal y apoyar el desarrollo de infraestructura social básica. Para el año 2002 da prioridad al arraigo de la población en pobreza extrema a sus lugares de origen, a la generación de empleos temporales y permanentes, así como al mejoramiento de la cultura ambiental y el desarrollo de infraestructura social.

El PET de forma general perdigue complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas del medio rural, en localidades de hasta 2,500 habitantes cuando la actividad productiva preponderantemente local haya concluido o disminuido significativamente.

Además de amortiguar las fluctuaciones en el ingreso de las familias en condiciones de pobreza, para evitar efectos negativos permanentes y generar mayor certidumbre en su flujo de consumo. Para generar oportunidades de empleo para la mano de obra no calificada, a través de un apoyo económico por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social productiva y para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. En Apoyó a la ejecución de proyectos que promuevan la creación de empleos de mayor permanencia.

En acecho de lograr con el PET, reactivar las actividades económicas, la reparación de la infraestructura pública dañada y la recuperación del potencial productivo del patrimonio familiar. El PET recupera el trabajo comunitario para también lograr la preservación del medio ambiente de aquellas zonas afectadas, independientemente de que no formen parte del las regiones objetivo, manteniendo siempre el principio de atención a la población rural en pobreza extrema.

Dirigido a la población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años, constituida por jornaleros con y sin tierra, hombres y mujeres que habiten las áreas rurales, el PET establece que la incorporación de hombres y mujeres debe hacerse de manera equitativa. Las localidades rurales a las que se orienta tienen hasta 2,500 habitantes, y son seleccionadas por las dependencias federales, en coordinación con los gobiernos estatales. Haciendo excepción en casos debidamente justificados.

El programa debe calendarizarse pues, para obtener mejores resultados los proyectos y acciones realizados, deben operar en las épocas de menor demanda estacional de mano de obra no calificada. Además de poder articularse con otras acciones y programas sectoriales de desarrollo social. Asimismo, se promueve la concurrencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales, y en su caso de otras fuentes.

Del total de los recursos canalizados al PET, se debe destinar como mínimo 70 por ciento, en promedio, a jornales y 30 por ciento restante para el pago de materiales, herramientas y arrendamiento de maquinaria y equipo. Asimismo, al menos 70 por ciento de los recursos debe orientarse a obras y/o acciones productivas, preservación del medio ambiente y beneficio comunitario. El resto se canaliza preferentemente a obras y/o acciones de beneficio familiar y a otro tipo de infraestructura social básica.

La intención que busca el PET en los proyectos, es la de generar beneficios sociales netos, no duplicarse, dar prioridad al uso intensivo de mano de obra no calificada y

promover el uso de tecnologías adecuadas a las condiciones de las unidades de producción.

A fin de dar transparencia al PET, la población rural beneficiaria debe formar Comités de Beneficiarios con el fin de promover su presencia en la toma de decisiones y ejecución de proyectos y acciones, así como para fortalecer la corresponsabilidad social.

Así las políticas de este tipo de apoyos a la micro y pequeña empresa, sean FONAES o PET se convierten en alternativas para el desempleo, precursoras del fomento al autoempleo, mayoritariamente de empleo informal. Desde sus inicios en 1995, el PET se ha ido consolidando entre las comunidades más rezagadas del país. Mientras que en su primer año de vigencia benefició a más de 660 mil personas, para el año 2000 alcanzó ya la cifra del millón de empleos generados (STPS, 2002).

Estas políticas perfiladas a la productividad, capacitación y de fomento al autoempleo, aunadas ha las acciones tomadas desde el sexenio anterior, vieron sus resultados en las tendencias del empleo y la informalidad, perfilando el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) hacia un mercado flexible en la contratación, con ilimitada precarización de las condiciones de trabajo.[12]

El nivel de desarrollo tecnológico y el limitado crecimiento económico imposibilitaron que buena parte de los trabajadores encontrara opciones de empleo formal. En tanto que una proporción creciente, encontró solución en desempeñar alguna otra actividad, para obtener un ingreso pese a que esas alternativas sean precarias, o bien para solucionar su situación, incluso con la migración.

---

12 En una economía en la cual los ahorros de los trabajadores son prácticamente cero, y en la cual, además, el gobierno no proporciona ningún tipo de ayuda a los desempleados, sólo un número reducido de trabajadores puede darse el lujo de permanecer desempleado por mucho tiempo. Por tanto, los trabajadores que perdieron su empleo, se ven forzados a aceptar uno disponible, sin importar salario, condiciones de trabajo o compatibilidad con su entrenamiento y habilidades (Salas, 2003).

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las personas productivas que emigran a Estados Unidos pasó de 28 mil al año en la década de los sesenta, a 138 mil y 235 mil anuales durante los ochenta y noventa, respectivamente, y para el periodo 2000-2002 la cifra alcanzó 309 mil mexicanos al año (Juárez, 2004). Es decir, alrededor de la tercera parte de los trabajadores que se incorpora al mercado de trabajo sólo tiene como opción abandonar el país para encontrar empleo.

2.4 Resultado de las políticas adoptadas en los gobiernos observados

La salida del gobierno llamado de transición como la entrada del gobierno del cambio, fue muy observada pues se decía la sociedad mexicana, entraba al mundo de la democracia. La PEA y su relación con las perspectivas de crecimiento poblacional daban, y siguen dando, señales de alarma para el mercado laboral.

El producto del cambio poblacional de los ochentas y noventas se manifestó en una transformación importante en el ámbito del trabajo. La población en edad de trabajar (de 12 años y más) creció de manera notable derivado del comportamiento demográfico observado desde los años setenta, así como el descenso de la natalidad y la mortalidad ocurrido a partir de entonces[13].

[13] A pesar de considerar en las tablas demográficas como encuestas de empleo, periodos desde la década de setenta. Es importante tomar en cuenta la evolución que muestran, a fin de contrastar está evolución con el resultado de análisis al PAE, como de lo obtenido al final del sexenio de Vicente Fox.

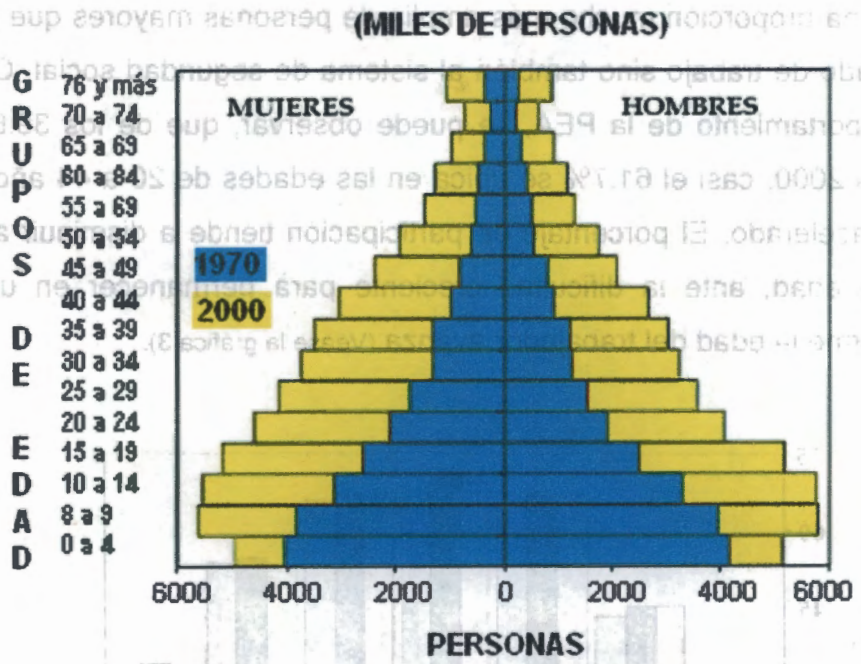


Gráfico 2.- Dinámica poblacional 1970y 2000

Nota: la gráfica de 1970 esta sobrepuesta en la del 2002.

Fuente: INEGI. Censo General de población y vivienda. 1970 e INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo. 2002.

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda de 2000 México tenía poco más de 97 millones de personas, de las cuales alrededor del 61% estaba en edad laboral[14] (entre los 15 y los 64 años). Esta población registró un comportamiento extraño que sin dejar de tener todavía un peso significativo en la determinación de la oferta global de la mano de obra, sí reflejo un tránsito paulatino de una potencial mano de obra joven a una de mayor edad, con requerimientos especiales en materia de empleo y servicios sociales (Ver la gráfica 2).

Así, la población de 15 a 29 años, donde figuran las personas que se incorporaron al mercado de trabajo para el 2000 fue de solo el 1.1% de tal suerte que a seis años la

[14] El porcentaje de PEA respecto de la Población Total cambió de 28.7% en 1970 a 40.8% en 2000, pasando de 13.8 millones de personas en 1970 a 39.6 en 2000.

sociedad tiene una proporción mucho más amplia de personas mayores que presionan no sólo al mercado de trabajo sino también al sistema de seguridad social. Cuando se examina el comportamiento de la PEA, se puede observar, que de los 39.6 millones registrados en el 2000, casi el 61.7% se ubica en las edades de 20 a 44 años, con un crecimiento desacelerado. El porcentaje de participación tiende a disminuir a partir de los 45 años de edad, ante la dificultad creciente para permanecer en un empleo asalariado conforme la edad del trabajador avanza (Véase la gráfica 3).

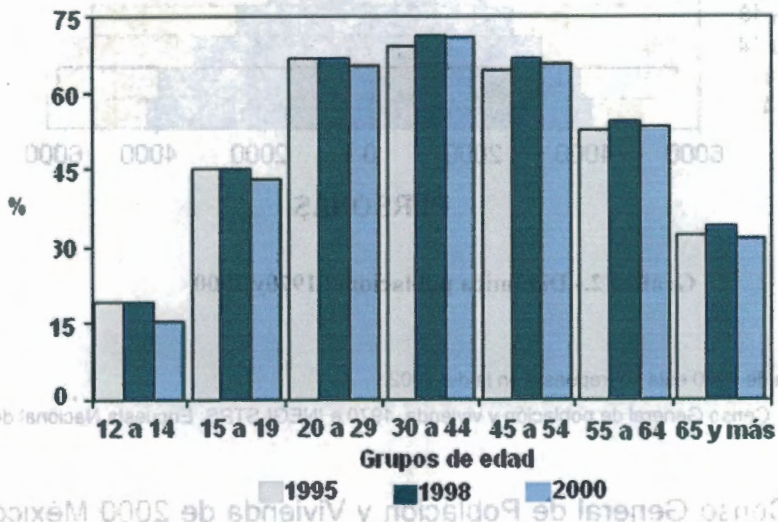


Gráfico 3.- Tasa de Participación Económica por Grupos de Edad
(Porcentaje de PEA respecto a la Población Total)

Fuente: INEGI-STPS Encuesta Nacional de Empleo, 1995-1998 y 2000.

Por otra parte también se dieron movimientos en la distribución por sexos de la PEA, que según la Encuesta Nacional de Empleo[15] (ENE) de 2000, se dio un cambio en las tasas de participación. Considerando la población en edad de trabajar de 12 años y más, desde los años setenta, la participación de las mujeres se incremento de tal manera que de 17.6% en 1970 pasa a 36.4% en 2000. Sin embargo, en el caso de los hombres quienes durante largo tiempo habían conservado casi estable su tasa de

[15] En el año 2000, el 61.7% de la PEA se encuentra en el rango de 20 a 44 años de edad Encuesta Nacional de Empleo 2000.

participación, para el año 2000 registraron un ligero descenso al pasar de 78.2% en 1995 a 76.8% en el 2000.

La mayor incorporación de mujeres a la actividad productiva obedeció, por un lado a la necesidad de complementar el ingreso familiar y por otro al rápido aumento en la escolaridad de las mujeres, considerando la estrecha correlación existente entre nivel de educación y tasa de participación. El aumento de la participación de la mujer en la actividad económica, el mayor dinamismo en las tasas de crecimiento de la población de 65 y más años, y la mayor presencia de los grupos centrales de edad, representa una fuerte presión para el mercado de trabajo, que al igual que los hombres ampliaron sus mercados de trabajo. Atravesados por el enfoque de género de la cultura popular, pero no por esto cerrado a ellas, en actividades domesticas, elaboración de comida, o tradicionalmente dedicadas a la mujer[16].

Pero con respecto al nivel de escolaridad, excluyendo al grupo de PEA sin instrucción, se puede observar que a mayor nivel de escolaridad corresponde una mayor tasa de participación. Así, según datos de la ENE, entre 1995 y 2000 los grupos de población con nivel medio y superior registraron una tasa de 73.7% y 74.3% respectivamente, con tasas de crecimiento de 7.4% y 8.1% respectivamente.

Lo anterior podría decir que el aumento en los niveles de escolaridad de la población fue un elemento importante para facilitar el acceso al mercado de trabajo, pero la oferta no fue suficiente para solucionar la demanda de empleos por lo que se adoptaron soluciones alternativas, que en su mayoría entran en el sector de la informalidad y con un impacto limitado en la generación de empleo como en el incremento del nivel de vida. Lo cual puede observarse en su distribución sectorial, donde el sector servicios ha

---

[16] El porcentaje de mujeres mayores de 12 años que se incorporan en actividades productivas pasó de 17.6% en 1970 a 36.4% en 2000. Fuente: INEGI. IX Censo General de Población y Vivienda 1970 INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo 1991-2000

jugado un papel importante en la creación de puestos de trabajo, importante además en la distribución por grupos de edad.

Para ser los emprendimientos pequeños de hasta 5 personas representantes de una importante fuente de absorción con aproximadamente el 58% de la población ocupada (comercio, servicios, actividades agropecuarias), mientras que unidades con más de 50 trabajadores daban ocupación a cerca del 28%. En el primer grupo, la mayoría de los participantes de estos proyectos ocupaban, y siguen ocupando, entre su mano de obra a los sectores de la población de mayor edad o jóvenes que por su escasa experiencia laboral, son marginados en gran medida de las oportunidades que ofrece el mercado laboral, dejando en los grupos de edad intermedia estas oportunidades.

De tal forma que la distribución de la población, vio sus consecuencias también en la distribución de la PEA, que en su mayor proporción se concentro en el ramo de los servicios, como en trabajos informales, formando su propia fuente de empleo por medio de pequeños negocios.

Así como se observa en la siguiente gráfica, el comportamiento del sector productivo, durante la última década permitió el crecimiento de la población ocupada formal, en términos absolutos en la creación de 3.7 millones de empleos, tanto permanentes como eventuales, es decir una tasa promedio anual de crecimiento de 3.5%, entre los años 1990 y 2000 (véase gráfico 4).

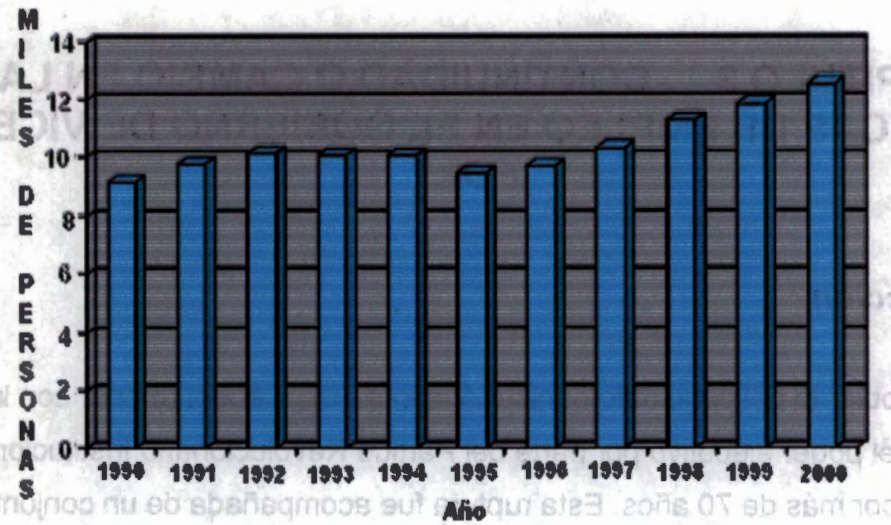


Gráfico 4 Empleo formal 1990-2000 (ocupados)

Fuente: IMSS, Informe Mensual de Población Derechohabiente.

La transformación de la estructura productiva de la economía mexicana a su vez genero modificaciones sustanciales en la estructura del empleo, de tal manera que para el periodo 1990-2000 el sector servicios concentró una gran parte de las plazas existentes, pasando de 4.2 millones de ocupados permanentes promedio, en el primer año a 6 millones en el último. En la modificación estructural, el sector más afectado resultó el agropecuario, que perdió casi 110 mil empleos en dicho periodo, mientras que la industria de la transformación sólo incrementó su plantilla permanente en 1.2 millones de ocupados.

Sin embargo, la tendencia del empleo mostrada por cada uno de los sectores demuestra que es el sector terciario el más dinámico del periodo, ya que su tasa promedio anual para el periodo 1990-1995 fue 1.6%, mientras que para 1995-2000 registró 5.9%. Las tasas del sector secundario fueron –0.5 y 6.6% respectivamente y las del primario 3.2 y 2.por ciento. Lo que finalmente propicio las condiciones para plantear en el discurso un "cambio" del rumbo que seguía el país, distinto, con respecto al seguido por gobiernos anteriores, ya planteados al principio del capitulo presente.

CAPITULO 3.- ¿CONTINUIDAD O CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX?

3.1 Introducción

La entrada al gobierno del candidato panista, Vicente Fox, viene a romper con la continuidad en el poder ejecutivo por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ejercido por más de 70 años. Esta ruptura fue acompañada de un conjunto de promesas de cambio en el ejercicio del poder, su administración y estrategias de acción.

El gobierno de Vicente Fox se da en la coyuntura de un limitado crecimiento económico, aunado a una crisis política y demográfica. Crisis en la cual se genera una redistribución y participación de la PEA, ampliamente orientada a los sectores terciario e informal.

Por lo anterior surge la necesidad de un plan, con el compromiso del cambio en el ejercicio del poder, que de solución al creciente desempleo y marginación que sufre el país. Para tales efectos surge el Plan Nacional de Desarrollo (PND), observado en el presente capítulo. A fin de permitir localizar las estrategias planteadas como las acciones en el ámbito laboral a desarrollar.

Como ejemplo de las estrategias y el perfil que llevan las acciones del gobierno del cambio se toma como muestra el subprograma de Proyectos de Inversión Productiva (PIP´s). Este como parte del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que en sus objetivos plantea de forma sintética pero clara la orientación de dicho gobierno, en función de ciertas políticas orientadas a la productividad y el autoempleo; llámense Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos, Programa de Opciones Productivas etcétera, en

búsqueda de ese tópico diferente a los gobiernos anteriores, capaz de crear el cambio propuesto.

Asimismo y en lo consecuente, este capítulo busca identificar las causas y efectos de los PIP´s a la salida del gobierno de Vicente Fox, a fin de valorar la importancia y utilidad de políticas semejantes. Con el objetivo de entender y si es necesario proponer mejoras en la planeación y funcionamiento de políticas de empleo. Como también aprovechar las ya desarrolladas en administraciones pasadas, a fin de mermar en materia de desempleo y crear alternativas de sustento reales, en aquellas personas olvidadas en su derecho a un empleo digno, participes en su "informalidad", de las estadísticas en la creación de empleo.

3.2 Plan Nacional de Desarrollo

Al comienzo de la administración de Vicente Fox, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS), quedo a cargo de Carlos María Abascal Carranza. El cual a partir del rumbo y participación que mostró la sociedad en las elecciones presidenciales del año 2000, delineo los principios rectores de la secretaría a su cargo. Capaces de responder a la nueva política laboral, a fin de lograr un desarrollo incluyente, gradual, lleno de dialogo, comprometido con la legalidad y privilegiando la paz laboral. Para poner énfasis en un enfoque humano, competitivo y sustentado en la productividad del trabajo, la capacitación de las personas, el desarrollo tecnológico, generador de empleos.

En primera instancia considera "la inclusión con respecto a prefigurar como interlocutores validos a todos los sindicatos y organismos empresariales legalmente constituidos, sin privilegios, y sin exclusiones, con pleno respeto de la autonomía de las organizaciones intermedias". La lucha por cambios graduales como:"...el proceso de cambio cultural que se refiere a la manera de ser y de pensar de las personas y a hábitos contraídos a lo largo de muchos años que requieren cambios paulatinos para ser eficaces." El diálogo basado en vías de construir consensos. "No es posible una

reforma del mundo laboral que se produzca a partir de una iniciativa unilateral, necesitamos consensuarla para llegar hasta donde los trabajadores y los empresarios quieran llegar, con el aliento, el respaldo, la facilitación y el compromiso del Ejecutivo Federal". (STPS, 2002)

Otro de los aspectos a los que aludía Abascal era el compromiso con la legalidad, aludiendo ha que todos los actos de la autoridad se apeguen a la legalidad, con plena autonomía respecto de intereses de cualquier otra índole. Y como él mencionó privilegiar "el mantenimiento de la paz laboral, conscientes de que esta paz laboral es indispensable para la tranquilidad de las personas y las familias mexicanas, así como para atraer la inversión productiva que requerimos para la creación de más y mejores empleos". (STPS, 2002)

Tomando en cuanta lo anterior, de forma reflexiva y a seis años de estas expectativas, resulta importante revisar el panorama para el sector laboral en busca de aquellas diferencias a favor o en contra del sector laboral. El cual en hipótesis representa un campo nuevo de sus formas clásicas, diverso en su concepción y basto en la participación de los distintos sectores.

Con la entrada al gobierno de Vicente Fox, la situación que se presentó en el mercado de trabajo continuó siendo inquietante. Aunque el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mostró recuperarse parcialmente después de la última crisis de 1995, no se observó un mejoramiento sustantivo de la situación laboral. El desempleo abierto[17] fue bajo porque los mexicanos más necesitados aceptaban y/o, siguen aceptando, crear sus propias fuentes de empleo. El principal problema que permanece, es la insuficiente

---

[17] TASA DE DESEMPLEO ABIERTO TRADICIONAL. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, se define como el porcentaje, respecto de la población económicamente activa, que representa a las personas de 12 años y más, que en el periodo que se mide esta variable no trabajaron ni una hora a la semana, pero que realizaron acciones de búsqueda de un empleo asalariado o intentaron ejercer una actividad por su cuenta. Este concepto es el que considera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

creación de empleos adecuadamente remunerados para una población activa y en aumento.

Situación que desde su desarrollo de campaña, prometían una atención "preferentemente a los excluidos del desarrollo: que abra espacios laborales a las personas con habilidades diferentes, a los indígenas, a los adultos mayores a la gente del campo... Queremos un país que genere oportunidades para todos..."con la intención en esencia de reducir las tasa de desempleo, coadyuvando a mejorar la calidad de vida y en general "crear amplias oportunidades de desarrollo para que todas y todos los mexicanos podamos siempre convivir como hermanos". [18]

Conforme a lo anterior el gobierno plantéó sus principios básicos de acción en materia de empleo, definidos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde se perfilan los temas relevantes a los que la política pública laboral debe de dar respuesta durante su administración. Concentrado en cinco grandes ejes en los que se agrupa la acción institucional en materia de *empleo, capacitación, productividad, competitividad*, todos ellos interrelacionados para mejorar la calidad del *nivel de vida* de los trabajadores y/o trabajadoras, además de sus familias.

El eje de *empleo* se resume en conducir con innovación y eficacia la política pública laboral, para contribuir a que se propicien condiciones favorables de empleo que demanda la población en edad de emprender una actividad productiva. En apoyo a los grupos que tradicionalmente se incorporaban al sector laboral, adicionando otros que por circunstancias diversas han sido colocados al margen del desarrollo. Para atender las demandas específicas de grupos identificados como mujeres, niños, trabajadores migratorios, adultos mayores, jóvenes, indígenas, personas con capacidades diferenciadas, susceptibles y vulnerables, dada su condición social o económica.

---

[18] Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, www.stps.gob.mx

Con el fin de propiciar una integración, se propuso profundizar conforme al seguimiento sistemático y de evaluación que desarrollare cada una de las instituciones convocantes al esfuerzo, en el marco de un acercamiento, al comportamiento de los procesos, programas o proyectos, que para tal efecto se llevarían a cabo durante su administración.

En este entorno, la política pública laboral, se orientaba a fortalecer el papel de la mujer en los diversos órdenes; social, económico y político, sobre la base del respeto a su condición e igualdad de oportunidades para que alcanzare su pleno desarrollo profesional y humano.

Con el propósito de ampliar los mecanismos de canalización a oportunidades de empleo, se planteó reforzar los servicios de vinculación directa. En este sentido, mejorar los mecanismos de los SNE para la vinculación de la oferta y demanda de los agentes que intervienen en los mercados de trabajo.

La *capacitación* se relaciono con las necesidades demandadas por el aparato productivo, éstas cada vez más dirigidas hacia el dominio que asumen los procesos de producción de los sectores económicos, y conforme el nivel de reorganización de la producción mundial, la capacitación caracterizada como el instrumento idóneo para que los trabajadores se insertaren con más facilidades de enfrentar los cambios tecnológicos y de innovación productiva.

Por consiguiente, el impulso que se daría al PROBECAT también tendría impactos favorables en materia de capacitación; asimismo, se esperaba que por medio del CHAMBAPAR y sus centros de evaluación para personas con capacidades diferenciadas y adultos mayores, operara en un sistema de evaluación de capacidades residuales llamado VALPAR.

Con lo anterior se buscaba la posibilidad, por una parte, de dictaminar las habilidades de las personas con capacidades diferenciadas o adultos mayores que buscaren integrarse al aparato productivo y por otra, la evaluación que sirviera para canalizar a los solicitantes a un empleo remunerado de acuerdo a su perfil e intereses.

Para tal efecto la STPS continuaría impulsando convenios de colaboración con los diversos sectores productivos del país, asimismo se continuaría refrendando la experiencia obtenida.

La *productividad* tan fundamental para el gobierno de Vicente Fox, "fundamental para alcanzar la competitividad de las empresas", expresaba la importancia de fomentar y fortalecer la calidad y capacidad de los trabajadores, mediante la realización de cursos y aumentando el número de empresas participantes, en el marco del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO). En este sentido, la demanda de capacitación a los trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas, a nivel nacional, se plantó con el propósito de incrementar sus niveles de productividad, calidad y competitividad, lo que requeriría de un mayor impulso a los programas especialmente estructurados, a fin de dar respuesta a estos requerimientos, sobre todo en regiones con mayores necesidades.

El término de *competitividad* refería a la intención de impulsar y fortalecer las acciones de fomento al establecimiento de esquemas, buscando garantizar un aumento de la productividad, considerando desde entonces oportuna la formulación de una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento.

De esta manera, se apuntaba a un ordenamiento que sumara y coordinara los esfuerzos por parte de otras dependencias involucradas, donde la STPS jugaría un papel importante en la creación de condiciones para aumentar la comunicación de las personas como de las empresas, por lo que conjuntamente con las autoridades locales del ramo, homologarían los criterios para un beneficio común.

Entonces la STPS, en su carácter de entidad promotora de capacitación, productividad y competitividad de las empresas, llevaría por ende a los trabajadores, a un incremento en su nivel de vida y el de sus familias, participando decididamente dentro de esta dinámica en su propia casa, donde la capacitación sería prioridad a fin de implantar una nueva Cultura Laboral.

Elevar el nivel de vida indudablemente es el objetivo de toda la actividad gubernamental que despliega la STPS, por medio de sus acciones –procesos, proyectos y programas-, con el propósito de preservar la unión familiar, arraigar a sus trabajadores en sus lugares de origen, pero fundamentalmente, que garanticen el bienestar y acceso a las necesidades básicas de sus congéneres.

Para tal efecto, además de lo anterior, estaría dentro de sus prioridades el restablecer gradualmente el poder adquisitivo de los trabajadores. Por ello, se planteó de forma relevante dirigir sus esfuerzos hacia la creación de las bases o elementos de una política salarial para su recuperación gradual.

3.3 Estrategias y Acciones en el ámbito laboral

En paralelo, se construyeron programas orientados a lograr mecanismos amplios y eficientes. Instrumentos modernos orientados a dar respuesta a requerimientos de carácter social, "productivo-competitivo", apoyados de capacitación que mejoraren los niveles de vida de los trabajadores y sus familias. Esto implicó la tarea de identificar, diseñar y ejecutar acciones claras y consistentes, conjugadas con los diversos instrumentos de planeación, definidos desde la Presidencia de la República. Además de dar seguimiento y evaluar sistemáticamente el desarrollo de las políticas laborales, con el fin de corregir acciones en provecho del ámbito de competencia del país.

Por lo anterior nacieron programas como apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, programas en fomento al autoempleo. Hoy en día la línea más en boga, enfocados al mercado de trabajo en el país, existen una multitud y diversidad de programas, sea en el sector público ó privado. En general, se trató de facilitar el acceso al crédito, a la capacitación y a los servicios de asesoría de unidades productivas. Ya que estas constituyen una fuente importante de creación de empleos para personas que por diversas razones no son candidatos a un empleo formal. Ejemplo de esto fue la creación de programas que canalizan subsidio a proyectos de carácter productivo, en instituciones públicas con programas similares o complementarios unos de otros como:

- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de la secretaría de Economía

- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) de la secretaría de Economía

- Programa de Opciones Productivas (POP) de la Secretaría de Desarrollo Social

- Programa de Coinversión Social (PCS), en su vertiente económica de la Secretaría de Desarrollo social.

- Fondo para el Apoyo a Proyectos de Productivos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Fondo para el Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización rural (PROMEFOR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Todos los programas comparten el objetivo de dotar de recursos económicos a un individuo o grupo de personas que estén dispuestas a generar, consolidar o mantener un proyecto productivo, se encuentren en condición de desventaja económica, vivan en zonas de pobreza extrema o de alta y muy alta marginación, y con posibilidades de generar oportunidades de autoempleo y generación de ingresos para dicho grupo.

En lo que se refiere a la selección de la población objetivo, tres son los criterios que se consideran: la edad y género, cobertura y posibilidades de acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

Edad y género. En lo que se refiere a la edad mínima, solo el programa de Inversión Productiva señala con precisión la edad mínima de los socios o participantes del proyecto productivo, además de los PIP´s. En cuanto a género, el FOMMUR y el POP en su vertiente de Crédito Productivo para Mujeres se enfocan a canalizar recursos a mujeres de escasos recursos[19], los demás programas tienen por población beneficiaria a cualquier persona que cumpla con los criterios de elegibilidad, sin distinción de sexo.

El Fondo para la Micro y Pequeña Empresa (FMPYME) es otro programa similar, pero que ha mayor escala, tiene sus antecedentes como parte del impulso a la micro, pequeña y mediana empresa, la cual representa el 95% de las empresas constituidas en el país, la actual Administración Pública Federal puso en marcha en 2001 el Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la Secretaría de Economía, cuyo brazo financiero lo constituye el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPYME).[20]

---

[19] Secretaría de Economía.- Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación e Indicadores de resultados para la asignación del subsidio canalizado a través del Programa Nacional de Financiamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2004.- 12 de noviembre del 2003.

[20] Secretaría de Economía (2001 a)

El Fondo incorporó programas destinados a apoyar a este tipo de empresas, algunos de los cuales hasta el año 2000 eran coordinados por otras dependencias. El nuevo enfoque pretendió mantener el sentido social de los programas y promover la capacidad emprendedora de los individuos, apoyando proyectos productivos viables de familias pobres al facilitar su acceso inicial al crédito y al micro crédito[21].

Donde su objetivo era apoyar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas para insertarse en los mercados nacional e internacional. A fin de canalizar los apoyos directamente o por conducto de instituciones intermediarias, con la finalidad de fomentar la creación y desarrollo de propuestas productivas y de impulsar la consolidación de proyectos exitosos, competitivos y con un alto contenido social y rentabilidad.

Su población objetivo han sido las micro, pequeñas y medianas empresas que presenten proyectos de competitividad y las empresas de cualquier tamaño que cuenten con proyectos de alto impacto en la integración de cadenas productivas. Sus apoyos se canalizan a la población objetivo directamente, a través de grupos solidarios, o indirectamente, a través de organismos intermediarios, mediante aportaciones iniciales de capital, micro créditos, capacitación y asesoría técnica. Los recursos se otorgan a través de programas constituidos con los gobiernos de las entidades federativas, los que a su vez, celebran acuerdos con municipios, asociaciones civiles y diversas organizaciones de los sectores público, privado y social.

El FONDO opera a través de un Comité Técnico y cuenta con un Consejo Consultivo, que es una instancia de participación ciudadana colegiada, que aglutina a diversos grupos representativos de la sociedad y tiene por objeto formular propuestas sobre la aplicación, conducción, orientación, seguimiento y evaluación de las acciones y proyectos productivos que apoya el fondo.

---

[21] Secretaría de Economía (2001 b)

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Programa Nacional para las Empresas de Solidaridad (FONAES) constituyen dos ejemplos ilustrativos de los perfiles pretendidos en el fomento al autoempleo.

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario fue establecido en 2001 bajo la coordinación de la Secretaría de Economía. Se orienta a propiciar que las comunidades de escasos recursos se conviertan en los principales agentes para la constitución de opciones productivas, generación de ahorro y creación de autoempleo. Se pretende reorientar las acciones en favor de los microempresarios basadas en el subsidio, por el otorgamiento de créditos recuperables, destinados al apoyo a un paquete de servicios que incluyen capacitación y el seguimiento del crédito por parte de los beneficiarios.

Dentro del enfoque arriba mencionado, la iniciativa privada, a través de instituciones para el micro financiamiento constituidas ex profeso sirven como canal para la distribución y ejecución de los créditos, bajo un enfoque regional y sectorial. Se pretende impulsar microempresas viables, generadoras de empleo e ingresos, y fortalecer la cultura del ahorro.

Su objetivo es contribuir al establecimiento de las condiciones necesarias para que las personas o grupos de personas de bajos ingresos, que tengan iniciativas productivas, puedan iniciar y operar con éxito pequeños proyectos productivos y de negocio a partir de los cuales mejoren sus condiciones de vida. Y así Crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población pobre que tiene iniciativas productivas.

La población objetivo se orienta a las instituciones de micro financiamiento y a los intermediarios, a fin de destinarlos a grupos y beneficiarios individuales en condición de pobreza, sin acceso a servicios financieros, con proyectos viables que guarden armonía con su entorno. Se pretende así contribuir a la promoción de un mercado micro

financiero auto sustentable en apoyo a las actividades productivas de este sector de la población.

El PRONAFIM opera en el ámbito nacional, particularmente en aquellas regiones y municipios en situaciones de marginación. Para 2002 se propone incubar 20 micro financieras, integrar al PRONAFIM un total de 50 micro financieras y extender su cobertura a las 32 entidades federativas.

Dentro de la normatividad para la operación del fondo, se establecen reglas para determinar las tasas de interés activas sobre los saldos insolutos con base en los costos de operación y las condiciones de mercado; mecanismos de garantía, así como lineamientos para programas de capacitación a las instituciones de micro financiamiento en sectores sociales que no tengan acceso a los servicios financieros de la banca comercial. Asimismo, se prevén mecanismos para ampliación de crédito a instituciones que cuenten con apoyo crediticio y se establece que las recuperaciones se reintegren al patrimonio del FINAFIM.

Orientados a conducir con innovación y eficacia las políticas laborales se buscó contribuir y propiciar las condiciones favorables de empleo que demandara la población en edad de emprender una actividad productiva. Se pretendió continuar profundizando las acciones de capacitación, por medio de PROBECAT, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población desempleada o subempleada, la cual al carecer de la calificación requerida por el aparato productivo encontraba dificultades para insertarse en el mercado de trabajo.

El fomento al autoempleo fue evidente desde los primeros años de gobierno, las medidas tomadas en torno a la capacitación y productividad fueron similares a las de gobiernos anteriores. Muestra de esto fue él PROBECAT, que hasta el ejercicio fiscal del 2001 mantuvo su nombre.

Para el 3 de abril de 2002 la STPS publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Acuerdo mediante el cual se establecían las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del PAE*, programa que tendría como objetivo incrementar las capacidades y habilidades (empleabilidad) de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información, capacitación, apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral, similar al PROBECAT (STPS, 2002).

A partir del 2002 el gobierno se propuso darle un giro a los programas para ajustarlos a las necesidades del mercado laboral así como para orientarlo en conformidad con lo planteado en el PND 2000-2006.

3.4 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

A fin de atender las demandas del mercado de trabajo y, considerando la problemática que enfrentaban los desempleados o subempleados en la búsqueda de trabajo nace el PAE. Se constituye como un instrumento de política activa de empleo, su operación se inserta en el marco del Servicio Nacional de Empleo (SNE) constituido en 1978 a partir de las reformas a la Ley Federal del Trabajo. El objetivo fundamental del SNE es facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo orientando a los buscadores de empleo hacia las vacantes existentes; el apoyo se busca en la calificación de la población desempleada y subempleada, de acuerdo con las necesidades del aparato productivo, así como auxiliando a las empresas para cubrir sus requerimientos de personal.

Así entonces el PAE, inicia su operación a partir del ejercicio 2002 mediante cinco programas y estrategias: i) Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT); ii) Proyectos de Inversión Productiva (PIP); iii) Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE); iv) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad

Laboral Interna (SAEMLI), y v) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior (SAEMLE). Posteriormente, el 18 de febrero de 2005, fueron publicadas, en el mismo Diario Oficial, el *Acuerdo por el que se modifica el funcionamiento y nomenclaturas mediante el cual se establecen las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Programa de Apoyo al Empleo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2004,* en los siguientes términos:

> "Para alcanzar sus objetivos y lograr un mayor impacto en términos de empleo, el PAE se conforma por siete estrategias: Programa Bécate (antes Sistema de Capacitación para el Trabajo -Sicat-); Proyectos de Inversión Productiva; Empleo Formal (antes Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo -SAEBE-); Jornaleros Agrícolas (antes Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna -SAEMLI-); Migratorios (antes Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior -SAEMLE-); Repatriados Desalentados y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación." [22]

El SNE a través de los Servicios Estatales de Empleo (SEE), desarrolla el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). El SNE está integrado por los SEE, entidades responsables de la ejecución de las estrategias que conforman el PAE y por la Coordinación General de Empleo (CGE) quien proporciona las normas, manuales, procedimientos, asistencia técnica y recursos financieros a los SEE, además de ser la responsable de monitorear, dar seguimiento y evaluar cada uno de los programas que se encuentran en operación.

El PAE fue pensado como un programa para captar las demandas a nivel nacional, a través de los SEE los cuales atienden a la población desempleada y subempleada, además de promover las acciones de información, asesoría, apoyos y capacitación con que cuenta el PAE. De tal forma que el objetivo en lo general es el de "incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación

[22] Poder Ejecutivo Federal (2004); Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre, México.

ocupacional, asistencia técnica e información, o en su caso, capacitación, apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral".[23]

En lo específico en el marco del PAE, se podría dividir en un sistema de capacitación para el Trabajo. En donde la tarea es buscar incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación de corto plazo (1 a 6 meses, dependiendo del programa de capacitación). Para obtener la calificación y cuando sea el caso posibilitar la certificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo e incrementar su empleabilidad. Otro fin es el de desarrollar e implementar los mecanismos necesarios que permitan apoyar a los trabajadores de empresas en situación de suspensión temporal de relaciones de trabajo, aprovechando este tiempo para capacitarlos, coadyuvando con ello a elevar su productividad y la competitividad de las empresas.

En consiguiente y de forma general cada estrategia persigue impactar de distinta forma en el apoyo al empleo. En el marco del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo. Diseñar, desarrollar y establecer un Sistema de Apoyo Económico a Buscadores de Empleo, que permitan apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo.

En el marco del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna. Diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan apoyar a la población jornalera agrícola, en materia de capacitación y traslado de sus lugares de origen hacia zonas receptoras en las que serán ocupados; procurando con ello, mejorar las condiciones bajo las cuales se da la movilidad laboral de este grupo de la población y elevar su empleabilidad.

[23] Reglas de operación, Programa de Apoyo al Empleo STPS 2002

En el marco del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior. Diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan apoyar la capacitación y la movilidad laboral de la población participante en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá.

La coordinación de acciones del programa, entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas para la ejecución de dicho Programa, se lleva a cabo mediante la celebración de anexos de ejecución al Convenio de Desarrollo Social que anualmente firman estas instancias. En los anexos de ejecución se establecen los compromisos y las acciones que asumen tanto la Federación como los gobiernos de los estados para el cabal cumplimiento y desarrollo del Programa en la entidad respectiva. Cabe señalar que en el caso del Distrito Federal, se establece un Convenio de Coordinación para tal efecto.

La STPS, por conducto de los SEE, transfiere a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, los recursos para la operación del PAE en lo relativo a apoyos económicos y en especie; becas, instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, ayuda de transporte y seguro de accidentes que se otorgan a los beneficiarios, según el tipo de intervención.

Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal contribuyen con recursos propios destinados a gastos de administración, como papelería, luz, teléfono, entre otros conceptos. De igual manera, ambos entes de gobierno asumen otros gastos asociados a la operación del Programa como personal, promoción y difusión, viáticos y pasajes para el desplazamiento del personal a diversas localidades en el estado para la operación y supervisión del Programa.

Así el PAE trata de aportar resultados conforme a los objetivos del PND 2001-2006, en el ámbito del desarrollo humano "... el plan es desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias; capacitar y organizar a la población rural y urbana marginal para promover su integración al desarrollo productivo del país; impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de bienestar acordes a las potencialidades regionales; apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas"[24].

También y en conformidad con el PND, el PAE busca el crecimiento con calidad, la formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial mediante el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad; impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del mercado laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores; ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas, rurales y urbanas marginales.

Estas ideas fueron tomadas con fuerte fundamento en las oportunidades de desarrollo creadas por la misma sociedad. Con la intención de dar resultados en la construcción de empleos palpables, dada la explosiva reproducción; de emprendimientos familiares y pequeños negocios artesanales principalmente. Los cuales tienen un lugar significativo en la ya mencionada economía informal, para dar paso a los Proyectos de Inversión Productiva.

[24] Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Como se puede observar en el reporte del cuadro, de 2000 a 2001 se consideran las cifras del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT). El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) fue concebido a partir de 2002, según el Acuerdo mediante el cual se establecen sus Reglas de Operación para dicho año.

Tabla 2.- Evolución del Programa de Apoyo al Empleo

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	Personas Atendidas	593,175	396,974	312,897	308,255	300,550	386,981	180,390
	Personas Colocadas	290,919	229,240	193,274	195,762	199,293	211,932	90,325
Bécate	Becas Otorgadas	593,175	396,974	230,185	214,931	198,330	207,118	100,681
	Becarios Colocados	290,919	229,240	166,507	154,888	135,881	112,815	54,810
Empleo Formal	Personas Atendidas	***	***	40,485	55,678	58,117	118,425	47,239
	Personas Colocadas	***	***	12,997	22,077	43,015	65,018	25,939
Jornaleros Agrícolas	Apoyos otorgados	***	***	35,106	3,105	34,959	47,936	28,385
	Personas Colocadas	***	***	9,811	12,166	13,204	20,547	5,534
Migratorios	Personas Atendidas	***	***	3,108	2,460	3,368	2,093	1,575
	Personas Colocadas	***	***	1,822	2,006	1,417	2,261	1,565
PIP´s	Personas Atendidas	***	***	7,121	6,631	5,776	8,838	1,880
	Personas Colocadas	***	***	4,959	6,631	5,776	8,838	1,880
Repatriados Trabajando	Personas Atendidas	***	***	***	***	***	144	289
	Personas Colocadas	***	***	***	***	***	26	256
PIP´s 2G	Personas Atendidas	***	***	***	***	***	2,427	2,427
	Empleos Generados	***	***	***	***	***	341	341

Elaboración Propia con datos de la STPS

De 2002 a 2004 en el PAE operaban cinco proyectos, a partir del Acuerdo por el que se modifica el diverso mediante el cual se establecen las Reglas de Operación de 2005 se

incrementaron a las siete estrategias que hoy lo integran. Además, se cambió la denominación. Como resultado de la aplicación de las Reglas de Operación para el ejercicio 2002, entró en operación el SICAT que sustituyó al PROBECAT. En 2005, se cambió la denominación de la estrategia SICAT por Bécate, y tiene por objetivo incorporar a la población desempleada y subempleada, a cursos de capacitación de corto plazo, para que obtengan la calificación requerida por el aparato productivo y facilitar así su acceso al empleo.

Por otra parte Empleo Formal, brinda apoyo económico a buscadores de empleo que perdieron un empleo formal para facilitar su reinserción al empleo y evitar su tránsito a la ocupación informal.

Jornaleros Agrícolas, apoya a la población en materia de capacitación y traslado de sus lugares de origen hacia zonas receptoras en las que serán ocupados, procurando mejorar las condiciones mediante las cuales se da su movilidad laboral.

Para Migratorios en 2002 y 2003, las cifras se contabilizaron en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Cánada (PTAT). El cuadro presenta diferencias en 2005 por reportar más colocados que atendidos, debido a la diferencia atendida de una temporada anterior. A las personas de nuevo ingreso al PTAT se les proporciona un apoyo económico para trámites y traslado, además de que se garantiza su viaje redondo en avión.

Los Proyectos de Inversión Productiva se orientan a generar empleos mediante el apoyo para la consolidación de proyectos rentables, enmarcados en microrregiones con posibilidades de crecimiento integral, buscando en el mediano y largo plazos, encadenamientos productivos integrales en las zonas de influencia, apoyar a sus integrantes con recursos económicos, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.

Repatriados Trabajando, la denominación de esta estrategia se modificó según las Reglas de Operación del PAE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de mayo de 2006. Esta estrategia proporciona apoyo económico a las personas repatriadas, con el propósito de que dispongan de los recursos necesarios a partir de la fecha de deportación y durante un mes y los beneficios que se brindan en el marco de la operación de la modalidad de formación laboral en competencias (beca durante un mes del curso, ayuda de transporte, seguro de accidentes y servicio médico de primer nivel).

Los PIP´s de segunda generación son un programa, que busca proporcionar mecanismos de ayuda a los participantes en los Proyectos de Inversión Productiva iniciados en el periodo 2002-2005, con el fin de conocer su situación y dar seguimiento a las necesidades de capacitación y a las perspectivas del negocio.

3.5 Proyectos de Inversión Productiva (PIP´s)

Por lo anterior y tomando en cuenta las consideraciones del Plan Nacional de Desarrollo, se considera como muestra del nuevo enfoque de fomento al autoempleo, el subprograma de PIP`s. Aunado a las funciones básicas que tradicionalmente venia desarrollando la STPS.

Al SEE como unidad ejecutora, para orientar a los buscadores de empleo hacia los puestos de trabajo vacantes, proporcionar orientación, capacitación a las personas desempleadas a fin de mejorar su empleabilidad; ya sea en el sector formal o trabajando por cuenta propia. Con apego a las disposiciones del Plan de gobierno en estudio, así como a los demás lineamientos emitidos por la Coordinación General de Empleo.

Entendiéndose por Proyecto Productivo "al conjunto de actividades planeadas y encaminadas a desarrollar o fortalecer una actividad que genere beneficios

económicos, de tal forma que justifique el uso de recursos financieros"[25]. Lo que en general pretende atender la solicitud de generar empleos mediante la instauración o fortalecimiento de Proyectos Productivos rentables, crear oportunidades de trabajo y ascensos en el ingreso de desempleados que tengan espíritu emprendedor enmarcados en lugares con posibilidades de desarrollo; "buscando, en el mediano y largo plazos, encadenamientos productivos integrales en las zonas de influencia; apoyados con herramientas, equipo y maquinaria; asesoramiento técnico-administrativo y de gestión"[26].

En lo específico consiste en identificar y apoyar a población demandante de los SNE en cada entidad, susceptibles de apoyo y con interés en participar en estos esquemas de generación de empleos. Sea el apoyo con recursos presupuestales y con apoyos técnicos en la formulación, capacitación y ejecución de Proyectos Productivos, así como promover la constitución en cualquier figura jurídica de las personas o grupos apoyados. Además de promover el apoyo en aspectos de capacitación, asesoría técnico-administrativa y de gestión a la población que los requiera, para desarrollar un Proyecto Productivo.

La población demandante para el caso de los PIP`s considera a todos aquellos mexicanos de 16 años y más en condiciones de desventaja en términos de ingreso y que no tengan posibilidades de acceso a créditos en alguna institución financiera pública o privada. La población objetivo demandante, deberá disponer de experiencia o haber sido capacitada previamente en el ámbito de la actividad, o bien ser parte de una capacitación que incluya: desarrollo, asesoría, administración, contabilidad, comercialización, mejoramiento de procesos entre otros, de proyectos productivos, posterior al otorgamiento del apoyo económico, según señalan las reglas de operación.

---

[25] Tomado del Manual de PIP´s 2005
[26] Ibid

En este último caso, los beneficiarios se canalizarán al SICAT, siempre que cumplan con el perfil respectivo.

Otra de las pretensiones contenidas en las reglas de operación es la de dar prioridad a población con residencia en microrregiones. Cuya posibilidad de incorporación al aparato productivo sea limitada, sea el caso de subempleados como desempleados, incluyendo personas con capacidades diferenciadas, adultos mayores y profesionistas en condiciones de desventaja económica. Interesados en desarrollar un proyecto productivo para generar y/o consolidar sus Proyectos de Inversión Productiva.

En el esquema se plantea la posibilidad de considerar a un individuo ó a un grupo de individuos que estén dispuestos a generar, consolidar o mantener un Proyecto Productivo. Es conveniente señalar que las reglas de operación, hacen énfasis en señalar "proyectos viables", en términos de sus expectativas de crecimiento y consolidación, que tengan un alto impacto en el empleo. La factibilidad de los Proyectos Productivos se deja en consideración y evaluación de primera instancia ha los Comités Estatales de Empleo.

El monto de apoyo del subprograma de PIP`s a lo largo de su ejercicio a variado siendo en principio de $15,000.00 (quince mil pesos, moneda nacional), por cada persona participante; y hasta $75,000.00 (setenta y cinco mil pesos, moneda nacional), en la actualidad este monto el monto es de $25, 000.00 y hasta $125,000.00 respectivamente. Dicha cantidad sólo se destina a la adquisición de herramientas, equipo y maquinaria, que se pueda canalizar a los beneficiarios a través de un sistema de comodato, mediante firma de acta de entrega y recepción.

En los gastos del proyecto, están fuera de consideración pagos por concepto de asesoría. La comprobación de recursos necesarios explica que; "será en un plazo no mayor de 30 días naturales, y su verificación como adquisiciones se realizará en el

mismo lapso de las comprobaciones. A lo que "la entrega del recurso no necesariamente se hará en una sola exhibición"[27]

El proceso que apoya la constitución y consolidación de proyectos productivos contempla las siguientes etapas:

a) Elaborar, por entidad federativa, un diagnóstico que detecte las necesidades de la población que tiene interés por iniciar una actividad por cuenta propia, o bien de las que presenten productores en una situación crítica.

b) Atender a la población objetivo que demanda este apoyo.

c) Integrar y formular las propuestas de apoyo a Proyectos Productivos.

d) Seleccionar y validar las propuestas que se apeguen a las presentes Reglas y Manuales correspondientes.

e) Contar con el registro de la DGE.

f) Ejecutar y dar seguimiento al programa.

- Supervisar y vigilar el ejercicio de los recursos otorgados al SEE.
- Verificar el proceso de desarrollo de los apoyos otorgados.
- Aclarar dudas o inquietudes presentadas en el marco de los proyectos productivos.
- Orientar sobre trámites requeridos, ante las instituciones y/o solicitud de algún servicio que el proyecto productivo requiera.

g) Evaluación de las acciones del Programa.

- Valorar la eficiencia y congruencia de los participantes en los procedimientos de las acciones emprendidas para apoyar proyectos productivos.
- Determinar si los apoyos otorgados a los proyectos productivos contribuyeron a la solución de la problemática detectada.

---

[27] (Véase Manual de Procedimientos del PAE).

■ Otorgar, de manera definitiva, la propiedad de los bienes asignados en comodato una vez transcurrido un plazo no mayor de 6 meses y comprobada la correcta aplicación de los recursos con base en las Reglas de Operación.

En caso de que el proyecto productivo se encuentre en situación de indefinición, por razones normativas no expresadas en las Reglas de Operación y Lineamientos correspondientes, será la Dirección General de Empleo (DGE), ahora CGE, y los SEE, los responsables de dar el voto definitivo con base en el nivel de incorporación al aparato productivo de los proyectos.

Así de forma clara con el subprograma de PIP´s, la estrategia se basa en; contribuir, a su vez en la generación de estrategias estatales, regionales y microrregionales para la generación de empleos, que mejoren las condiciones de la población en desventaja económica, mediante el esquema de Proyectos Productivos. Se concede plena libertad a los SEE, para promover mejores prácticas que eleven el impacto de la presente estrategia; tales como la capacitación en temas administrativos, contables, fiscales, de comercialización, de gestión y organizacionales, entre otros.

Sin embargo no hay que dejar de tomar en cuenta la posibilidad de crear también empleos informales, en cuyo caso, adicionalmente a la capacitación se contempla el fortalecimiento y financiamiento de las capacidades productivas de la población, se deben considerar las condiciones de trabajo.

En este sentido, los Proyectos de Inversión Productiva hacen énfasis en brindar atención a personas y grupos de emprendedores en "*desventaja económica*", considerando "*la asignación*" de los apoyos en "*un esquema de igualdad*" en cuanto a género, para crear, fortalecer o mantener un proyecto productivo que genere o permita

la consolidación de empleos dignos y perdurables[28], pero no considera alguna regulación laboral o cumplimiento de las condiciones mínimas de trabajo.

El manual operación del programa considera la creación de empleos dignos y sustentables, asimismo en la presentación de informes anuales de la STPS consideran el desarrollo de los mismos. Sin embargo adolecen de aquel criterio que permita considerar la efectividad del programa, más allá de la disminución en en la tasa de desempleo. Perdiendo el apego a los planteamientos del PND de un desarrollo integral "como para atraer la inversión productiva que requerimos para la creación de más y mejores empleos"[29], dejando fuera de lugar cuadros de operación en atención y colocados, de términos cuantitativos en un fenómeno que requiere de observaciones más bien de tipo cualitativo.

De lo anterior llegamos al punto de preguntarnos ¿Cuál es el futuro del trabajo, en una sociedad donde, la tendencia es crear su propia fuente de empleo, y además la de generar otras? ¿Cuál es la importancia de Programas como el PAE y cómo es concebido en una población claramente en crecimiento? ¿A cuenta de que han funcionado este tipo de programas? Estas preguntas y otras inquietudes son tratadas en el siguiente capitulo a modo de llegar a una opinión que permita dar una panorámica del cómo se ha combatido el problema del desempleo y a su vez poder observar el sentido social que cobra. Permitir tener en cuenta los alcances y limitantes de este tipo de programas. Para poder considerar entonces el éxito o fracaso, en el diseño, mecanismo y procedimiento de acción por parte de los PIP´s, como medida contra el desempleo.

---

[28] Vease Manual de Operación PIP`s 2005
[29] Vease Plan Nacional de Desarrollo

CAPITULO 4.- EVALUACIÓN DE LOS PIP´S

4.1 Introducción

Después de haber revisado la formación de políticas públicas y el trato dado al tema del desempleo en México. Es necesario considerar la importancia de programas como el PAE. En específico con subprogramas como los PIP´s, pues este subprograma muestra como sus predecesores, el rumbo que ha tomado el tema del desempleo, al poner en la mesa el tema del autoempleo.

Por lo tanto la creación de empleos, a través de programas como el PIP´s ha pasado a ser una importante alternativa, así también una importante estrategia de sobre vivencia para las familias mexicanas. Convirtiéndose al paso de los años en una de las principales fuentes de ocupación, además de una forma de participar dentro del discurso oficial, en el crecimiento económico del país.

Entonces el presente capítulo, busca poner atención al impacto generado por el programa de PIP´s, al ser un actor social importante en la generación de empleos. Pues considero como hipótesis a probar, que al cobrar importancia los Proyectos de Inversión Productiva, han dado paso, no solo a la generación de empleos, sino en el mediano plazo, a negocios familiares. Que en principio ocupaban de forma flexible una parte de la población, como mano de obra, pero con el tiempo y con la no sustentabilidad de los propios negocios, terminan en negocios de familia, cumpliendo a medias el objetivo de ser generadores de empleos.

Así después de haber observado el planteamiento, desarrollo de las acciones tomadas y su posible suerte. Es necesario saber de la influencia que ha tenido el programa de

PIP´s, sus necesidades para mejorar frente al fenómeno social y las causas que mantienen el desempleo masivo. Aunado a la situación global y contextual en la que interactúan programa, sociedad y desempleo.

Finalmente el capitulo cierra con algunas observaciones desde una arista sociológica, capas de dar una opinión acerca del éxito o fracaso de medidas como los PIP´s u otros programas, para considerar objetivamente el contexto en que se desenvuelven, sin prejuicios de funcionamiento como de su creación y/o evolución por el paso del gobierno de Vicente Fox.

En resumen el objetivo de esta tesis no es calificar de bueno ó mejor, a este ó aquel gobierno, ó medidas tomadas, sino de hacer notar la necesidad de estar siempre atentos a los fenómenos sociales. Más allá de su origen, en sus condiciones a futuro y considerando por supuesto la productividad, sustentabilidad pero de igual forma la calidad de vida de las personas y el rumbo que esta toma.

4.2 Actores sociales y sus percepciones del PAE

Al buscar nuevos esquemas para el sustento familiar, la sociedad da cuenta del ayuno en materia de empleos, el aparato productivo no da cabida a toda la población que demanda esos espacios; de hecho son las empresas pequeñas y micro las que absorben la mayor parte de la población ocupada.

El mundo laboral se ve reestructurado, la diversificación de la población que participa en actividades productivas y remuneradas ha visto la creciente integración de minorías sociales que hace algunos años no eran consideradas relevantes. De los casos más importantes como observamos en el segundo capitulo, es el de las mujeres, por lo

significativo en el cambio de la estructura social, como por el volumen que este represento.

Por otra parte las crisis económicas, sin ser la única razón, generaron también cambios en la estructura y organización del trabajo. Al poner en marcha o acelerando un proceso de racionalización de la organización del trabajo y un replanteamiento de los métodos productivos. Los principios fordistas de producción son sustituidos por un sistema de organización más flexible, donde el compromiso del trabajador se centra más en el resultado que en el puro desarrollo de la actividad contratada.

El trabajador se considera en el discurso, como parte central de las decisiones, planteándole como asociado del negocio. Esta doctrina como la acelerada terciarización de la economía, han sido parte importante en el incremento de las actividades prestadas en régimen de autonomía[30] de los medios de producción. Lo que aunado a programas como PAE, brindan oportunidad al desarrollo de Proyectos de Inversión Productiva.

La frontera que existía entre trabajo autónomo y trabajo dependiente de los medios de producción se volvió débil, cuantitativamente como cualitativamente. Cuantitativamente en el estancamiento para generar empleos, que si bien en el pasado la tendencia era hacia el progreso constante del trabajo asalariado, en detrimento del trabajo por cuenta propia en la actualidad difícilmente se puede afirmar esta tendencia.

30 Los trabajadores que se emplean en la economía informal no cuentan con seguridad social ni con prestaciones de Ley y en su gran mayoría reciben ingresos marginales. No obstante, millones han encontrado en la economía informal una de las más importantes válvulas de escape para subsistir al deterioro salarial y su condición de desempleados. Sin embargo, esta opción no cambia sus condiciones de pobreza y marginalidad, sólo les permite sobrevivir (Juárez, 2004).

Desde el punto de vista cualitativo, es también innegable que las nuevas formas de producción, comparten con el trabajo por cuenta propia características del funcionamiento empresarial. Aunque a menor escala y deficientes en su administración, de forma aislada están conectadas en la cadena productiva y de consumo de la sociedad.

Estas alteraciones cuantitativas y cualitativas, nos centran frente a un colectivo cada vez más numeroso e importante. Para el PAE esto se traduce en el apoyo a la iniciativa de personas y grupos en condiciones de desventaja económica y con interés en desarrollar un proyecto productivo, para generar y/o consolidar sus Proyectos de Inversión Productiva.

El apoyo consiste en impulsar aquellas iniciativas de la población en desventaja económica, para crear, consolidar o mantener un proyecto que genere empleos haciendo énfasis en ingresos suficientes para cubrir las necesidades primarias. Esto obliga a consolidar una estrategia, en donde los diversos actores de la sociedad participen con su experiencia y sus propias herramientas de trabajo para promover la generación de empleos. En miras a consolidar proyectos, promover encadenamientos productivos microrregionales y buscar la integración económica de las regiones para asegurar el futuro de los proyectos que se emprendan mediante acciones concretas como el PAE.

El PAE mediante su subprograma de PIP´s, involucra recursos presupuéstales, capacitación, asesoría permanente en temas técnicos, administrativos y de gestión, así como la participación de otras instancias que generen propuestas de desarrollo microrregional. Que evalúen impactos, integren recursos humanos y materiales para dar forma y coherencia a los esfuerzos de productores y emprendedores de las diversas regiones y microrregiones del país. Con la intención de buscar oportunidades de apoyo

que den mayor sustento a una microrregión o confluencia de demandantes y oferentes de bienes y servicios.

Los apoyos arriba mencionados, son dirigidos a pequeños negocios en condiciones críticas, desalentados por las condiciones del mercado: bajos salarios que redundan en bajos niveles de consumo y la escasa demanda de sus productos. Estos negocios o microempresas requieren de apoyos financieros para mantener los empleos existentes, consolidar los mismos o incluso para generar nuevos empleos; caracterizándose por ser motores de una micro región y determinantes en la cohesión de las relaciones sociales. Así mismo en la sustentabilidad de comunidades aisladas, por ser parte de encadenamientos productivos vitales.

Cuál es el precio de dejar de lado este tipo de programas, tomando en cuenta la importancia que van cobrando. El olvido de estos, puede desembocar en rompimientos productivos de varias zonas y convertirse en círculos viciosos de desempleo, empobrecimiento y pauperización de las condiciones laborales. Con la intención de atacar estas condiciones de los pequeños negocios y considerando su incremento se creán los PIP´s. Para contribuir al "Crecimiento con Calidad", del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en lo referente a la promoción del espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en aquellos sectores en donde la posibilidad de incorporación al aparato productivo sea limitada.

Sin embargo lo anterior tomo otro matiz, a raíz de la proliferación de lo pequeños negocios, ya no sólo fue para los sectores limitados sin oportunidades de desarrollo. Sino que ya fue incorporado, para toda aquella persona con interés en desarrollar un proyecto productivo, ser sus propios patrones, dueños de sus fuentes de empleo, tanto para los empleados como desempleados, incluyendo a los actuales marginados del proceso, como las personas con capacidades diferenciadas y los adultos mayores.

Así entonces entramos a una observación más profunda del programa que nos permite dar una panorámica de cómo se ha combatido el problema del desempleo y observar el sentido social que cobra a finales del gobierno de Vicente Fox. Capaz de evaluar el programa desde un análisis sociológico, más que económico, de las políticas y estrategias adoptadas a partir del funcionamiento del programa.

Al punto de lograr comprender el diseño, mecanismo y procedimiento de acción por parte de los PIP´s, como medida contra el desempleo. Además de los alcances y limitantes enfrentados por este subprograma.

4.3 Resultados del programa

La evaluación del programa en si no se puede reducir a un mero criterio de balance costo-beneficio, a pesar de ser subsidiado para alcanzar sus objetivos. Es necesario por tratarse de la generación de empleos, considerar criterios de valor como el consumo, distribución del ingreso, calidad de vida y lo que se denomina necesidades primarias.

Pero entonces cuáles son los objetivos a evaluar, a nivel operativo se examinan los avances programáticos y financieros, el cumplimiento de las reglas de operación y objetivos planteados y el funcionamiento del subprograma de PIP´s. Por otra parte el beneficio logrado es decir la focalización y las expectativas a futuro observando su desarrollo y crecimiento dentro del propio gobierno de Vicente Fox.

El presupuesto asignado en 2002 para los PIP´s fue de 69.7 millones de pesos concepto que para 2003 y 2004 fue de 69.6 y 86.6 millones de pesos, respectivamente. El presupuesto para el 2004 fue integrado por un programa de atención general y uno específico de apoyo a microregiones, que tenia una asignación presupuestal de $7.2 millones de pesos. El número de entidades atendidas también se incremento, pasando de 18 a 30 entre 2002 y 2004.

Las entidades federativas que tuvieron mayor participación en el presupuesto asignado para 2004 fueron Tabasco (10.48%), Oaxaca (7.74%), Campeche (6.42%), Veracruz (6.26%) y Estado de México (5.58%). Este presupuesto asignado incluyó el correspondiente al Programa de Desarrollo Local en Microregiones (PDLM), el cual no influyó significativamente sobre la distribución regional del presupuesto total debido a su poca magnitud.

Así entonces y de acuerdo con las Reglas de Operación, el presupuesto se asigno entre las entidades aplicando una fórmula que considero la generación de empleos de acuerdo al programa Marcha hacia el Sur, la población en zonas de alta y muy alta marginación, el ejercicio presupuestal de la entidad en el año previo, el nivel de desocupación, el índice de población subempleada, el número de microempresas y la población ocupada en ellas. Sin embargo, no todo el presupuesto se distribuyo de acuerdo a esta fórmula, ya que los estados tenían la oportunidad de aumentar su participación en el presupuesto si contribuían en el subprograma con recursos propios. Pues la federación canaliza dos pesos por cada peso que aporten las entidades. En 2004, el presupuesto distribuido de acuerdo a la fórmula representó únicamente el 36%.

La asignación de acuerdo con estadísticos de INEG,I favoreció a las entidades con menor nivel de desarrollo económico. Sin embargo, la asignación del conjunto del presupuesto no mantuvo la preferencia hacia entidades de menor desarrollo. Ello se debe a que el presupuesto por subasta no considera esta variable sino que depende de los recursos y prioridades de cada gobierno estatal.

La información existente a fines de noviembre indica que se ha ejercido el 92.2% del presupuesto, aunque con avances diferenciados en cada entidad. Inclusive, algunas de ellas se registro un sobre ejercicio, tales como Oaxaca, Veracruz, Coahuila, Distrito Federal, Zacatecas y San Luis Potosí. Dentro de los estados que reportaron un considerable subejercicio están Guerrero y Quintana Roo

En términos del cumplimiento de metas físicas al mes de noviembre del año 2004 los datos oficiales revelan que las metas están cerca de ser alcanzadas que se ha logrado apoyar a 1,820 proyectos, el 97.11% de la meta programada[31].

Por otro lado, el número de beneficiarios alcanzados son 5,444, lo que representa un 94.4% de la meta programada. El monto de apoyo promedio nacional es de $15,778 y el número de beneficiarios de 3 personas; los proyectos productivos apoyados tienen un valor promedio de $47,195 pesos. Aunque esta cantidad puede ser útil para fortalecer a negocios establecidos, su monto limita el tipo de negocios que pueden establecerse. Así se encuentra en los extremos al Estado de México, que puede considerarse un estado medio en cuanto al monto por beneficiario $18,009.00, y que apoya en promedio a 1.88 personas; en tanto que baja California Sur con un promedio de $8,751.00 pesos por beneficiario subsidia a 6 de ellos. Es importante señalar que en ningún caso se otorgaron apoyos por arriba de los montos autorizados, $25,000.00 pesos por individuo y máximo de 125,000.00 pesos por proyecto.

Pero a nivel de cobertura un indicador fundamental para medir el impacto del programa en el cumplimiento de sus objetivos, es la estimación de la cobertura, que mide la proporción que representan los beneficiarios dentro del universo total de atención del programa (población objetivo). Para su cálculo se considera a la población desempleada de cada entidad federativa (beneficiarios potenciales) y el número de beneficiarios apoyados, los resultados se presentan en la tabla 3:

[31] Proyectos registrados en la base de datos del SISPAE, al 19 de Noviembre del 2004

Tabla 3.- Distribución de apoyos PIP´s

Entidades	Desempleados en 2004	Beneficiarios	Cobertura
Aguascalientes	10,799	161	1.49
Baja California	11794		0
Baja California Sur	4023	36	0.89
Campeche	5975	384	6.43
Coahuila	32585	210	0.64
Colima	4532	154	3.4
Chiapas	21736	209	0.96
Chihuahua	16866	89	0.53
Distrito Federal	180689	192	0.11
Durango	14752	31	0.21
Guanajuato	60693	180	0.3
Guerrero	6220	127	2.04
Hidalgo	12622	190	1.51
Jalisco	80569	105	0.13
México	243365	267	0.11
Michoacan	17464	305	1.75
Morelos	16957	30	0.18
Nayarit	5015	136	2.71
Nuevo León	68184	175	0.26
Oaxaca	7034	401	5.7
Puebla	33346		0
Queretaro	20223	138	0.68
Quintana Roo	5596	54	0.96
San Luis Potosí	15181	206	1.36
Sinaloa	25860	42	0.16
Sonora	32111	189	0.59
Tabasco	18025	460	2.55
Tamaulipas	37770	154	0.41
Tlaxcala	12666	62	0.49
Veracruz	45951	416	0.91
Yucatan	15156	143	0.94
Zacatecas	8933	198	2.22
Total Nacional	1,092,692	5444	0.5

La cobertura de los PIP´s por entidad federativa logró atender 0.5% del total del universo, lo que representa un valor muy bajo, por lo que parecería que el programa tiene poco impacto en su capacidad de atender a la población desempleada. Sin embargo, si se analiza por entidad federativa, se observa que en algunos estados alcanza una participación significativa por lo que el programa adquiere presencia dentro del sector de la población desocupada. El estado en donde atiende una mayor proporción de la población sin empleo es Campeche (6.43%), seguido de Oaxaca, colima, Nayarit, Tabasco, Zacatecas y Guerrero con valores que fluctúan desde el 2% hasta el 5.7%

En cuanto a su nivel de focalización examina como el nivel de atención logrado (en cuanto a número de proyecto y beneficiarios) en las áreas consideradas como prioritarias, es decir, la proporción de proyectos que se orientan a las zonas con niveles de marginación altos. Para ello se aprovechó información procedente de los índices de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), con ellos se logro determinar en que medida el otorgamiento de los recursos del programa se canalizaron a las zonas prioritarias establecidos en las reglas de operación. Es decir, se cuantificó si se ha dado preferencia a los proyectos cuyos beneficiarios habitan en zonas con marginación alta y muy alta.[32]

Con base en los proyectos que pudieron ser referidos a los índices de marginación de las localidades, la misma tabla 3 representa la distribución de los apoyos, de acuerdo a los criterios de marginación establecidos en las Reglas de Operación.

---

[32] En este punto también se debe destacar que en un primer ejercicio de cruce de la base de datos corresponde a ejercicio 2003, contra la base de índices de marginación a nivel localidad de CONAPO, no se logro encontrar a algunos proyectos ya que el campo de localidad registrado en la base de datos del SISPAE no pudo ser ubicado como parte de las localidades reconocidas por el CONAPO, lo que dio lugar a no poder estimar el nivel de marginación en 655 proyectos (2,417 beneficiarios). De forma similar, en los datos correspondientes al 2004, no fue posible ubicar el nivel de marginación para un total de 44 proyectos correspondientes 173 beneficiarios. Estos problemas de información pueden deberse a posibles errores de captura al registrar el dato correspondiente a localidad y la posible desaparición o cambio de nombre de localidades desde que se calcularon los índices de marginación.

En la tabla se muestra que en 2003 el 66% de los proyectos se ubican en localidades que la CONAPO señala como de bajo o muy baja marginación, y los de 2004 el 72.26% se ubica en estas mismas áreas, por lo que disminuye la focalización al ubicarse una menor cantidad de proyectos en localidades prioritarias de muy alta marginación, aunque este dato no es concluyente debido a la elevada proporción de proyectos no considerados.

En lo que corresponde al programa de apoyo a microregiones, utilizando el mismo criterio de comparación, el nivel de marginación establecido por la CONAPO, la situación mejora en cuanto a distribución, pues el 42% de los proyectos efectivamente se localizan en localidades de alta y muy alta marginación. Sin embargo, aun aparece una proporción importante de proyectos mal focalizados ubicados en localidades que la CONAPO ha estimado como de baja marginación y aún de muy baja marginación; esta modalidad del Programa debería de atender exclusivamente a las microregiones, por lo que evidentemente tiene problemas de focalización.

La información disponible indica que los PIP´s no están atendiendo de manera prioritaria a las zonas de mayor marginación, a pesar de lo estipulado en las Reglas de Operación.

Las mismas reglas señalan que el programa está abierto para la población de todos los municipios de las entidades federativas y establece el criterio de marginación como una prioridad más no como una obligación.

Si por un lado se señala la necesidad de apoyar proyectos en localidades con elevada marginación, es también claro que se busca que las unidades apoyadas sean rentables financiera y económicamente, y que propicien la creación o consolidación de empleos, situación que no necesariamente se da en las localidades más marginadas. Es decir, la aplicación de los mismos criterios de selección de proyectos provoca la dispersión de

los mismos en zonas menos pobres, lo cual está permitido dentro de la actual normatividad.

En cuanto al cumplimiento de las reglas de operación y demás lineamientos normativos, cabe señalar que aún dentro de la uniformidad propiciada por un marco normativo que efectivamente aplican cada uno de los Sistemas Estatales de Empleo, existen algunas variantes en la operación que los responsables de los SEE han adoptado, con el fin de adecuarse a las condiciones locales y a su propio entorno administrativo, dando lugar a un posible uso discrecional del programa. Lo anterior se observa desde mí participación en dicho programa a través del servicio social, estrictamente en la Coordinación General de Empleo.

De allí la observación de lo establecido en las Reglas de operación, donde la STPS elabora y distribuye a los SEE diversos materiales de difusión sobre las caracteristicas del programa. Para lograr únicamente, en palabras de los responsables estatales, una distribución de folletos y cartelones conteniendo los lineamientos de los PIP`s y no con la suficiencia necesaria. Los SEE complementan dicho material con las acciones propias de difusión que desarrolla cada entidad a través de ferias, talleres, medios impresos y en algunos casos, propaganda radiofónica y televisiva, utilizando en esto presupuesto asignado por parte de la STPS, así como recursos del gobierno estatal.

4.4 Fracaso del programa

Si bien el Programa de Apoyo al Empleo ha tenido difusión, cabe mencionar que esta ha tenido poco impacto sobre los proponentes de proyectos. Ya que de acuerdo con lo manifestado por los propios beneficiarios, en visita a la Secretaría durante la exposición anual, la forma en la que conocieron de la existencia del Programa fue a través de familiares, amigos o conocidos.

A pesar del impacto poco logrado en materia de información, los beneficiarios señalan que fue fácil tener acceso a los responsables de la administración del PIP y a su información relevante, 8 de cada 10 personas así lo manifestó, el 99% de las personas, concluyó que la información recibida le fue completa o muy completa.

En lo que respecta a la oportunidad con que los beneficiarios recibieron la información referente a las características, lineamientos y requisitos del subprograma, es igual que en punto anterior, la gran mayoría opinó que está fue oportuna o muy oportuna. En cambio al referirse a la facilidad de los trámites para solicitar los apoyos, las opiniones son un poco menos favorables ya que de las mismas diez personas cuatro mencionan haber tenido dificultades serias y tediosas.

En la misma exposición anual, distintos responsables de los SEE manifiestan que en la selección de proyectos se atiende la normatividad establecida, pero la complementan aplicando otros criterios desarrollados a partir de su experiencia en proyectos semejantes. Algunos de ellos consideran que sería necesario un proceso de capacitación al personal estatal, que unifique lineamientos y enfoques. En particular señalan que uno de los mayores problemas que enfrentan se relaciona con la evaluación financiera de los proyectos, pues no existen lineamientos generales, solo antecedentes de proyectos o similares.

Entre algunos de los criterios adicionales que han establecido los SEE en complemento a la normatividad general están:

- Que el proyecto presentado sea su única fuente de ingresos, requiriendo por lo mismo mayor capacidad de producción y compromiso.

- Que cuente con una estructura financiera y aportación de los socios, comprometiendo parte de su patrimonio en el proyecto.

- Considerar la edad y tiempo de residencia de los emprendedores.

- Que tengan un local físico con instalaciones propias para el desarrollo de la actividad económica.

- Que el mercado a que se incorporan no éste muy competido.

Así la protección y generación de empleos es una prioridad en los planes del programa y de todo el gobierno, más aún cuando las condiciones económicas del país y de la población así lo requieren. En el mismo Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 se reconoce que:

> "En las últimas décadas el fenómeno del empleo se ha manifestado como una preocupación central de las economías desarrolladas y en vías de desarrollo. Su evolución se ha visto asociada a procesos crecientes de inversión en sectores que demandan, por una parte inserción de nuevas tecnologías y, por otra, personal calificado que domine nuevas estrategias de producción intrínsecamente relacionadas con el aumento de la productividad. México no es ajeno a este proceso. No obstante, de haber emprendido un esfuerzo para insertarse en la economía global, no ha sido posible aún cerrar la brecha que se presenta entre la oferta y demanda de puestos de trabajo." (STPS, 2001)

En este último párrafo, el gobierno federal advierte la necesidad de garantizar niveles óptimos de empleo y la disminución de las tasas de desempleo abierto. En donde los esquemas de capacitación y el incremento de la productividad son esenciales para eliminar la brecha relacionada con la generación de empleos.

Visto de esta manera, y aunado a los datos de empleo y desempleo en México[33], es fundamental que el gobierno no solo diseñe e instrumente Políticas Activas del Mercado

---

[33] Un diagnóstico amplio de las características del empleo y el desempleo en México, así como de la detección de las necesidades de incrementar la demanda de trabajo y ajustarla a la oferta de mano de obra, está desarrollado en el mismo Programa Nacional de Política Laboral citado, así como en estudios realizados por diversas instituciones o investigadores del mercado laboral, tales como el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2005), el trabajo de Norma Samaniego (2000) realizado por encargo de la Oficina Internacional del Trabajo, Brígida García (2000), por citar solo algunos.

de Trabajo[34], sino que también, evalúe la efectividad de éstos en función de los objetivos y metas propuestas. Solo de esta forma se diseñarán políticas adecuadas, o se les dará continuidad, de atención a la población desempleada con alto riesgo de caer en el desempleo.

El examen de los desafíos y de las políticas para la generación de empleos de calidad, debe abordarse de manera integral, incorporando los distintos factores que determinan el nivel de empleo en una economía y su capacidad de satisfacer necesidades básicas y asegurar el bienestar a la población. Distinto a un análisis independientemente de la dinámica del crecimiento económico, del desempeño de la inversión, o de las condiciones de productividad y competitividad de la economía.

Otra de las cosas que tampoco se pueden mantener al margen son las condiciones de vida, la seguridad social de las personas ante el cambio, la salud y seguridad en el trabajo o en el ámbito de los derechos fundamentales del trabajo. Por todo esto y de frente a los desafíos del proceso neoliberal, sobre el mundo laboral, es que la OIT lanzó en 1999 la agenda mundial por el trabajo decente.

Tal agenda de la OIT es un examen de los desafíos y de las políticas para la generación de empleos de calidad, el cual plantea, que el problema del desempleo debe abordarse de manera integral, incorporando los distintos factores que determinan el nivel de empleo en una economía y su capacidad de satisfacer necesidades básicas así como asegurar el bienestar de la población.

---

[34] Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo son instrumentos que promueven cambios en las características, calidad o perfil tanto de la mano de obra como de la demanda de trabajo, con el objetivo de favorecer los procesos de ajuste en el mercado de trabajo. Entre los instrumentos más importantes de estas Políticas Activas se encuentran los apoyos a la capacitación de trabajadores y empleadores, la intermediación directa por parte del gobierno entre oferentes y demandantes de empleo, y algún tipo de intervención directa en el otorgamiento de apoyos hacia las empresas para la compra de materias primas, mantenimiento de equipos y al capital de trabajo (Cuevas, 2001).

Por todo lo anterior podemos decir que los PIP´s sin lugar a dudas han logrado dar respuesta a algunas de las necesidades y demandas del desempleo, aunque en lo productivo esto no ha sido reflejado. México no ha resaltado por su competitividad, sin embargo esto es solo la punta del aisberg, lo que antes era un problema de desempleo abierto, ahora es un problema de sustentabilidad, de pequeños negocios incapaces de competir en pequeñas regiones.

Aunado a una flexibilización de la mano de obra, conforme con el mínimo necesario en seguridad laboral y que hablar de derechos laborales resulta una utopía. Actualmente se plantea que el problema del empleo no puede ser analizado independientemente de la dinámica económica, del desempeño, de la inversión o de las condiciones de productividad y competitividad de la economía. Sin embargo por parte de las grandes empresas se esta invirtiendo en la parte subjetiva de los empleados, creando expectativas de la calidad de vida que ofrecen, de los beneficios de estar en una empresa ampliamente reconocida a pesar de estas tener en principio los beneficios del posible personal, por medio de los llamados out sourcing o subcontratación.

Por lo tanto resulta absurdo no observar como mientras en la segunda mitad de la década de los 90 la economía mexicana creció aproximadamente al 4.5% anual, en los primeros años de la presente década (2000 – 2004) dicho crecimiento se redujo a menos de la mitad (2.1%) a mediados del sexenio de Vicente Fox.

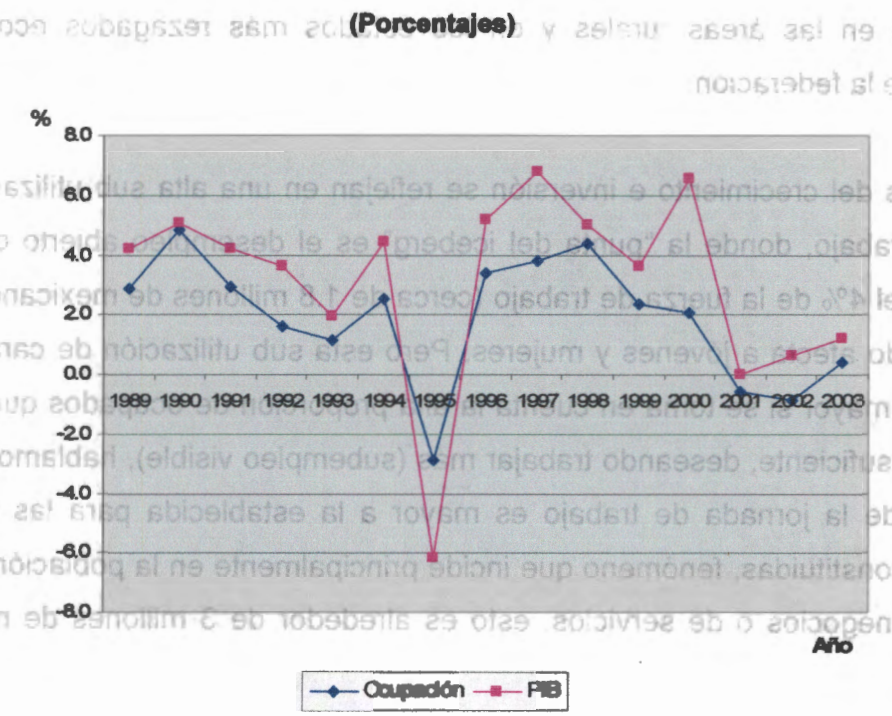
Esta insuficiencia del crecimiento económico está asociada con un déficit visible en materia de inversión, cuya relación respecto al PIB dista mucho del desempeño que registra gran parte de las economías de la OCDE. Con todo y programas como los PIP´s, el lado de la inversión pública refleja las limitaciones en el desarrollo de la infraestructura productiva. Para dejar al descubierto los niveles de educación y capacitación de la fuerza de trabajo. Los puntos más endebles de las zonas marginadas, como servicios básicos de electricidad, salud, agua potable, etcétera,

especialmente en las áreas rurales y en los estados más rezagados económica y socialmente de la federación.

Los problemas del crecimiento e inversión se reflejan en una alta sub utilización en el mercado de trabajo, donde la "punta del iceberg" es el desempleo abierto que incide sobre cerca del 4% de la fuerza de trabajo (cerca de 1.8 millones de mexicanos), y que en mayor grado afecta a jóvenes y mujeres. Pero esta sub utilización de carácter más visible resulta mayor si se toma en cuenta la alta proporción de ocupados que trabajan una jornada insuficiente, deseando trabajar más (subempleo visible), hablamos de esos negocios donde la jornada de trabajo es mayor a la establecida para las empresas formalmente constituidas, fenómeno que incide principalmente en la población ocupada en pequeños negocios o de servicios, esto es alrededor de 3 millones de mexicanos (INEGI)

El problema del empleo resulta más extendido al considerar la situación de los trabajadores que migran anualmente a los Estados Unidos. Otro desafío importante en materia de trabajo decente, se refiere a la extensión de la seguridad social cuya cobertura alcanza alrededor del 46% de la población ocupada a nivel federal en materia de salud y/o pensiones (OIT, Panorama Laboral, 2006).

Uno de los objetivos que se persiguen con las políticas activas de mercado de trabajo, como se señala en el documento de la STPS publicado en el Diario Oficial de 2005 (Poder Ejecutivo 2005) como es el caso de los proyectos de inversión productiva, es que sean anticíclicas, es decir que ante reducciones en la actividad económica, este tipo de intervenciones buscan atenuar los impactos negativos en el empleo y en el ingreso de la población. Si se observa la gráfica 1, se comprende fácilmente que las reducciones en la tasa de crecimiento del PIB vienen acompañadas, en general, de reducciones en las tasas de crecimiento del empleo, más fuertes aún que las experimentadas por el nivel de actividad económica.



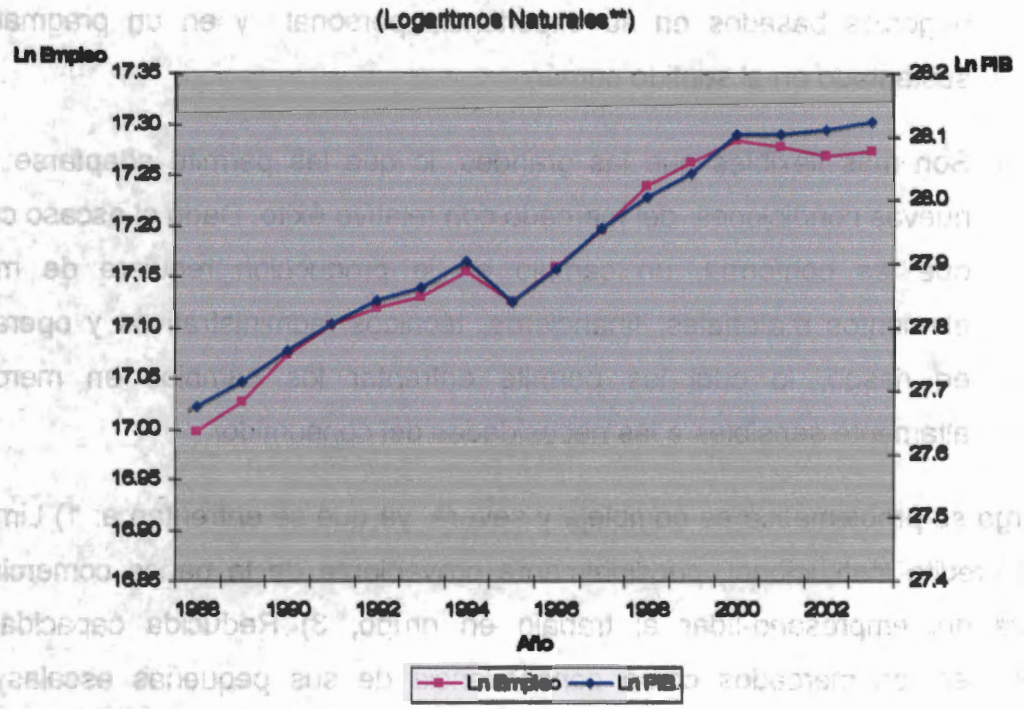
Gráfica 4.- Comportamiento de las Tasas de Crecimiento del PIB (a precios constantes de 1993) y del Empleo 1998-2003.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2005).

Si bien en términos de la variación promedio anual, se observa una leve recuperación del crecimiento del PIB a partir del tercer trimestre de 2002 (0.3%) y hasta el primer trimestre de 2004 (3.7%) su impacto en el desempleo abierto no ha sido el esperado, y además conlleva cierto rezago, pues la tasa de desempleo abierto pasó de 3.0 a 3.92% señalado líneas arriba. Esto quiere decir que mientras la producción aumenta el empleo disminuye, lo cual hace necesario buscar nuevos mecanismos de apoyo a las intervenciones enmarcadas en el PAE, en particular a los proyectos de inversión productiva.

Esto puede ser visto al observar la gráfica del comportamiento del volumen de ocupación total con el nivel del Producto Interno Bruto del país (PIB). En efecto, la

Gráfica 2 muestra que a partir del año 2000, no obstante el crecimiento del PIB en términos reales, el volumen de ocupación en México no crece, como se esperaba de acuerdo a la relación esperada entre PIB y empleo, y de acuerdo a las tendencias de años anteriores.



Gráfica 5.-. Comportamiento del PIB y el Empleo

1998-2003*

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2005).

*/ El PIB se obtuvo a precios constantes de 1993, y la variable *Empleo* se refiere al Personal Ocupado Remunerado Total, registrado en el Sistema de Cuentas Nacionales.

**/ Con la finalidad de hacer una comparación adecuada entre estas dos variables, los datos se graficaron en logaritmos naturales.

Una de las características relevantes de las micro-unidades productivas, como las que apoya el PIP, es que se trata de unidades familiares (o con alta participación de miembros del hogar) ligadas al sector tradicional de la economía, con un nivel de subsistencia que depende casi exclusivamente de la mano de obra de la familia y las capacidades de la familia. Entre las principales características de este tipo de unidades productivas pueden mencionarse las siguientes tres:

i. Requieren de mucho menos capital que los establecimientos mayores para iniciar o mantener sus actividades.

ii. Es común que los propietarios carezcan de una instrucción elevada, que les dé un sustento formal a sus objetivos. Generalmente dirigen sus negocios basados en su experiencia personal y en un pragmatismo sustentado en el sentido común.

iii. Son más flexibles que las grandes, lo que les permite adaptarse a las nuevas condiciones del mercado con relativo éxito. Dado el escaso capital que las conforma, un cambio en la producción requiere de menos elementos materiales, financieros, técnicos, administrativos y operativos en riesgo, lo cual les permite enfrentar los cambios en mercados altamente sensibles a las necesidades del consumidor.

Sin embargo su problemática es compleja y severa, ya que se enfrentan a: 1) Limitado acceso al crédito institucional, principalmente proveniente de la banca comercial; 2) Resistencia del empresario-líder al trabajo en grupo; 3) Reducida capacidad de negociación en los mercados como consecuencia de sus pequeñas escalas para comparar, producir y vender; 4) Escasa cultura tecnológica; 5) Tendencia a la improvisación, 6) Limitada participación en el mercado de exportación; 7) Bajos estándares de productividad y calidad.

En ese sentido, son pertinentes y por lo tanto, se justifican en absoluto, programas como el de Inversión Productiva (PIP) que, como fue señalado antes, su objetivo es propiciar las condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables con posibilidades de crecimiento integral.

CONCLUSIONES

1.- Las políticas públicas de apoyo al autoempleo, olvidan en su concepción la relación social que implica su contexto.

En el modelo neoliberal se da por entendido, que los agentes[35]económicos siguen el principio del máximo beneficio. Para lo cual están ampliamente informados y sabidos del mercado (su entorno, precios y movimiento de los otros agentes). Lo cual les permite saber cuando y como es la mejor forma de aplicar los medios necesarios para obtener el máximo beneficio. Esta concepción de las políticas públicas deja fuera de lugar a variables extra económicas de tipo social, natural y hasta cultural (fallos del mercado). Pues la producción de bienes en la actualidad ya no es simplemente para el autoconsumo; la producción en serie aún en las escalas más pequeñas comprende las fases económicas tradicionales de: producción circulación y consumo implícitamente. Lo cual involucra una compleja relación social al hacer intervenir junto al trabajador y su patrón, al cliente, el sector servicios, el contexto en el cual se desarrollan los emprendimientos. Entonces las políticas públicas deben de estar pensadas en forma flexible para su aplicación, capaces de percibir las necesidades de la región donde planean operar.

2.- Lo que en algún momento fueron alternativas, para palear el fenómeno del desempleo, en la actualidad son estrategias de crecimiento para el gobierno.

El cambio al modelo de desarrollo neoliberal, se dio como respuesta al caducado modelo de sustitución de importaciones. Este trajo consigo modificaciones en la estructura productiva y generación de empleos, aunado ha una serie de crisis

---

[35] La corriente neoclásica utiliza el adjetivo agentes, que en términos abstractos de encuentra definido y libre de influencias. Situación que en mí opinión fuera de la realidad social, para lo cual prefiero utilizar el término sujeto.

económicas. La búsqueda de soluciones llevo ha programas denominados de urgencia social, desarrollados ampliamente en el gobierno presidencial de Carlos Salinas de Gortari y seguidos por el gobierno de Ernesto Zedillo. Estos programas llegaron a México respaldados por el Banco Mundial y sustentados por criterios de "eficiencia técnica". Sin embargo en la actualidad, frente al permanente fenómeno del desempleo. Los Programas de Apoyo al Empleo son parte del un Plan Nacional de Desarrollo; son estrategias de crecimiento capaces de definir en gran medida la orientación de instituciones como la Secretaria del Trabajo.

Así entonces programas como el PAE, son ejemplo de la posición tomada por el gobierno, se pasa de una posición tradicional de regulador del derecho laboral y la previsión social, al fomento y legitimización del autoempleo. Para dar lugar a la transición de trabajo asalariado, como foco de atención en el análisis sociológico, al trabajo autónomo.

3.- El autoempleo es una falacia para resolver los problemas estructurales de empleo en el país.

En las sociedades actuales existe una paradoja con relación al empleo. Las sociedades modernas entre mayor es su incorporación tecnológica mayor es el incremento en su productividad y su riqueza material, pero paradójicamente las nuevas tecnologías traen como consecuencia el desempleo. En el caso mexicano es diferente puesto que la planta productiva es heterogénea hay procesos productivos modernos y otros en un atrasó tecnológico fuerte. Por lo tanto, el desempleo en el país más que ser consecuencia de la aplicación de nuevas tecnologías es de un modelo de desarrollo que se sustenta en la flexibilidad y degradación del trabajo. En este contexto, la flexibilidad salvaje no es una opción para generar empleo, que permita enfrentar los altos niveles de pobreza existentes. Es una falacia pensar que un programa como los PIP´s puedan contribuir a la generación de empleo puesto que su intención de formar microempresarios es una solución endeble de aceptar que el estado no puede contribuir

en la generación de empleo para todos los mexicanos, por lo que atiende a una pequeña franja de sujetos para que estos se hagan responsables de lo que el estado ha renunciado a realizar.

4.- Sin embargo y aún al parecer erróneos programas como los PIP´s, no pueden ser retirados del entorno social.

Con la existencia de pocos e inestables empleos en el país, se ha desarrollado en la población, la necesidad de emplear sus recursos físicos e intelectuales en alternativas poco remuneradas, similares a las ofrecidas por los empleos formales. Estas alternativas de ocupación, se han traducido en fuentes importantes de ocupación en la mano de obra mexicana. Por esto a pesar del posible fracaso de los PIP´s, no pueden desaparecer, pues dejarían libre a un importante número de personas en busca de empleo. Tal vez para el caso de los PIP´s, una alternativa sea entender el impacto logrado con aquellos proyectos recurrentes, qué hayan alcanzado cierta sustentabilidad. Reforzarlos, fomentarlos y en consideración con la región geográfica y su mercado de acción incrementar la posibilidad de avanzar en el plano tecnológico de las unidades productivas, pues aunque también existen proyectos que mantienen cierto nivel tecnológico que les permite mantenerse en el mercado, existen también dificultades para acceder a estadios tecnológicos más avanzados.

5.- Para lograr un mejor resultado de las políticas públicas y programas como los PIP´s, es necesaria la participación directa de la sociedad.

Lograr el objetivo de crear empleos de calidad y rentables para la sociedad, es necesario su participación en la creación de las medidas para el fenómeno que se busca solucionar. Dejar de tomar decisiones de forma unilateral, estandarte de la entrada del gobierno de Vicente Fox. Apoyar a la sociedad con la participación de sus

instituciones, como universidades, sociedad civil y centros de investigación. Dotar a esas comunidades aisladas del desarrollo económico de estudios sensibles de la situación que vive la región.

Fortalecer los indicios de una conducta empresarial, que el emprendedor de un proyecto productivo de verdad comience a tener esa visión empresarial, administradora de sus recursos y capaz de desarrollar esas redes productoras y comerciales que necesita el país. El apoyo de recursos no debe ser una dadiva para la changarrización, sino deben ser apoyos para mejorar el equilibrio entre los factores de la producción y los resultados de un trabajo continúo entre sociedad-gobierno, con una redistribución de la riqueza. Sin dejar de lado el fortalecer los derechos laborales, sí por una parte satisfacer las necesidades de los buscadores de empleo, pero por otra, no aligerar el fenómeno del desempleo con el debilitamiento de las relaciones laborales.

Bibliografía

- Abramo, L. y C. Montero (2000) "Origen y evolución de la Sociología del Trabajo en América Latina" en E. De la Garza (Coord.), Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, Perry (1999), "Neoliberalismo: un balance provisorio", en Sader, Emir y Pablo Gentili (comps.), La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, Buenos Aires CLACSO-Eudeba.
- Aspe, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Barajas, Gabriela, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en Estudios Sociológicos, Vol. XV, núm., 45, septiembre- diciembre de 1997.
- Bautista A. Políticas públicas y Desarrollo político Una reflexión en torno a su vinculación. 1999, Tesis de licenciatura, UAM-I
- Bensusán Graciela (1998) ¿Flexibles y Productivos? En Francisco Zapata (Coord.), Los determinantes Institucionales de las Flexibilidad Laboral en México. México: El Colegio de México.
- CEPAL, (2002). Las políticas de mercado de trabajo en México. División de desarrollo económico. México 2002.
- Chávez, Paulina, Flexibilidad en el mercado laboral orígenes y conceptos, Aportes Mayo-Agosto, año/vol. VI num. 17. Benemérita Universidad de Puebla, Puebla, México.
- De la Garza Enrique y Salas Carlos *Situación del trabajo en México*, 2003, México: Plaza y Valdés
- De la Garza Enrique y Salas Carlos *Situación del trabajo en México*, 2003, México: Plaza y Valdés
- De la Garza, E. (1990) "Reconversión Industrial y Cambios en el patrón de Relaciones Laborales en México", en Arturo Anguiano (Coord.), La Modernización de México. México: UAMX.
- De la Garza, E. (1993) "Reestructuración productiva y respuesta sindical en América Latina" *Sociología del trabajo,* 19.
- De la Garza, E. (2003) "*Modelos de Producción y trabajo en México*". México UAM
- Eugenio Laera P. Política y políticas Públicas, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Agosto de 2004, Serie Políticas Sociales 95 CEPAL
- Fernández Arras, Arturo, El neoliberalismo y los sindicatos en México, México 1997, t. II, (tesis Doctoral en Derecho)
- Friedman, Milton (1966), *Capitalismo y libertad,* Madrid: Rialp.
- González, Miguel (2000) "Las políticas públicas carácter y condiciones vinculantes". México, UAM-I

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2003), El subsector informal en México, Comunicado de Prensa, Aguascalientes, 05 de septiembre de 2003, Número 100/2003, Comunicación Social, INEGI.
- Juárez Sánchez, Laura (2004), Reestructuración económica y trabajadores del campo y de la ciudad.
- Juárez, Víctor Manuel, "Pronasol: Salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política, en Época, No 113, 2 de agosto de 1993.
- Kelman Sigmund S. (1987). Making Public Policy, Ed. Basic Books, Nueva York, EE.UU.
- Méndez Delgado, Elier (2006). Globalización y Desarrollo. Málaga: EUMED.
- Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). Las políticas públicas, Ariel, Barcelona. 271 pp.
- Olivo, Miguel, "El Trabajo Labil. Inestabilidad laboral y familia en el noreste de la ciudad de México. Tesis Doctoral, COLMEX, México.
- Pliego, M. (1997), "La evolución del empleo en México: 1982-1995, desempleo participación de la fuerza laboral y ocupación informal", en J. López (Ed.) Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México, Ed. Porrúa, México.
- Salas y Eduardo Zepeda (2003), "Empleo y salarios en México contemporáneo", en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coordinadores), La situación del trabajo en México, 2003, México, Instituto de Estudios del Trabajo, Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés, pp. 55-75.
- Tomás Borge "Salinas los dilemas de la modernidad" siglo XXI - 1993 - 230 páginas. En 1986, México ingresa al GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles Comercio y Tarifas).
- Vidal Bonifaz, Francisco Javier, "Arrastra la pobreza a más de 20 millones de mexicanos" en el Financiero, año VIII, núm. 1822, jueves 1 de diciembre de 1988.

Otros documentos

- "Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari", en el Financiero, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.
- "El reto de la desigualdad social" en el Financiero, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.
- Ley federal del trabajo.
- Poder Ejecutivo Federal (2004). Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre, México.
- STPS, 2002 Reglas de operación, Programa de Apoyo al Empleo .
- Secretaría de Economía (2001).

Sitios web consultados

- www.inegi.gob.mx
- www.eumed.net/libros/2006a/mdll/3.htm
- www.stps.gob.mx
- www.uom.edu.mx/ReestructuraciónEconomica.htm
- www.sedesol.gob.mx