

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Políticas públicas para reducir el desempleo
en el Distrito Federal: 2007-2012**

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

FERNANDO MARTÍNEZ CRUZ

Director del trabajo recepcional

Dr. Orlando Gabriel Delgado Selley

Ciudad de México, abril de 2016

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

Agradezco infinitamente a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) por brindarme la oportunidad de aprender en el interminable camino de la lectura y la escritura, en el saber y hacer. Además, mi gratitud a la UACM por el apoyo económico para la impresión y empastado al trabajo recepcional.

Doy gracias a esta universidad por conocer a grandes académicos-investigadores que han sido mi ejemplo a seguir: Dr. Orlando Delgado Selley (mi director de tesis), Dr. Víctor Hugo Martínez González (por educarme en la lectura y escritura académica), Dra. Julieta Marcone Vega, Dr. Facundo González Bárcenas, Dr. Ángel Sermeño Quezada, Dra. Mónica Lavín, entre otros distinguidos profesores-investigadores. ¡Mi reconocimiento a esta casa de estudios por ordenar y dirigir mi vida!

Asimismo, mis enormes agradecimientos a mis jurados y lectores que ayudaron a mejorar esta investigación: Dr. Víctor Delgadillo Polanco, Dra. Nivia Marina Brismat Delgado, Dra. María de Lourdes Marquina Sánchez, el Mtro. Gilberto Alvide Arellano y la Mtra. Patricia Murillo.

Por último, gracias a amigos y familiares, que directa o indirectamente, me brindaron su apoyo en la realización de mis estudios superiores y del trabajo recepcional, ya que sin ellos sería imposible concluir este trayecto difícil, complejo e indispensable que es la vida universitaria; en particular, Raimunda Martínez Cuervo, Armando Martínez y, primordialmente, a mis padres: Fernando Martínez Cuervo y Elena Cruz Hernández, por la ayuda moral y económica.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. Marco teórico: políticas públicas y fallas de mercado	3
1.1 ¿Qué son las políticas públicas?.....	3
1.2 ¿Por qué el Estado interviene en la economía?.....	7
1.3 Conclusiones.....	14
Capítulo II. Políticas públicas de empleo: Gobierno Federal y Gobierno del Distrito Federal (2007-2012)	16
2.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.....	16
2.2 Programa sectorial de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) 2007-2012.....	18
2.3 Programas Institucionales de fomento al trabajo del Servicio Nacional de Empleo....	19
2.3.1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE).....	20
2.4 Información, Vinculación y Orientación Ocupacional: otros servicios del SNE.....	24
2.5 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2007-2012.....	30
2.6 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) del Distrito Federal.....	31
2.7 Programa sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012.....	32
2.8 Conclusiones.....	39
Capítulo III. Población desocupada Nacional y Distrito Federal 2007-2012	43
3.1 Desocupación a nivel Nacional.....	43
3.2 Desocupación en el Distrito Federal.....	56
3.3 Población desocupada por nivel de escolaridad Nacional y Distrito Federal (2007-2012).....	68
3.4 Desocupación por nivel de escolaridad a nivel Nacional.....	69
3.5 Desocupación por nivel de escolaridad en el Distrito Federal.....	81
3.6 Conclusiones.....	93

Capítulo IV. Distrito Federal: las políticas laborales para disminuir el desempleo 2007-2012.....	99
4.1 Presupuesto del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) del Distrito Federal 2007-2012.....	99
4.2 Presupuesto de los Programas de Empleo del GDF 2007-2012.....	101
4.3 Beneficiarios de los Programas de Empleo del GDF 2007-2012.....	106
4.4 Presupuestos y beneficiarios totales 2007-2012.....	115
Conclusiones finales.....	118
Recomendaciones.....	122
Bibliografía.....	123

Introducción

Como todo hijo de familia, una vez mis padres me dijeron que tenía que prepararme para un futuro mejor: estudiar para ganar lo suficiente y vivir bien. Sin embargo, más adelante un amigo me dijo: “¿para qué estudias si no hay trabajo en este país?”. Peor fue aún cuando encontré en los medios impresos lo siguiente: “Jóvenes, la mitad de los desempleados en el país” (*El Universal*, 16 de agosto de 2010), “La sobreoferta de juventud trabajadora lleva a aceptar ‘salarios de hambre’ ” (*La Jornada*, 13 de octubre 2010).

A pesar de las contradicciones y pesimismo de algunas personas, ante las circunstancias laborales, mi vida académica me motivó, precisamente, a indagar en estas cuestiones relevantes y significativas para la sociedad, pero sobre todo saber qué hace el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en materia laboral ante estas condiciones de falta de empleo, ya que en los últimos años, el país ha sufrido cambios importantes en su estructura económica y tecnológica, y el tema del desempleo ha sido una de sus consecuencias más importantes.

Es por ello que formulo la siguiente pregunta de investigación: ¿las políticas públicas de empleo implementadas por el GDF ayudaron a disminuir el desempleo en el Distrito Federal (DF) en el periodo 2007 al 2012, principalmente en la población desempleada de mayores niveles de escolaridad?

Mi hipótesis es que las políticas públicas de empleo implementadas por el GDF ayudaron a disminuir o amortiguar el problema del desempleo, principalmente en la población desempleada de mayores niveles de escolaridad, mas no solucionarlo o resolverlo, pues la estructura económica y tecnológica son las claves fundamentales en la generación y pérdida de trabajo.

Para los fines de esta investigación, la metodología utilizada para el estudio de los programas de empleo es el análisis con método cuantitativo; es decir, en la elaboración de gráficas de barras y polígonos de frecuencia con base en los datos de la población desempleada Nacional y Distrito Federal del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI). Asimismo, el análisis en los presupuestos ejercidos de los programas de empleo por el GDF. El objetivo general es saber si las políticas de empleo, que instrumentó la Jefatura de Gobierno del DF, disminuyó la población desempleada con mayores de niveles educativos.

La estructura del trabajo consiste en cuatro capítulos: el capítulo uno hace referencia al Marco teórico desde dos enfoques analíticos: políticas públicas y fallas de mercado, ya que son fundamentales en el análisis de los programas en materia laboral. El segundo apartado describe los programas de empleo del Ejecutivo Federal en coordinación con el GDF, con el objetivo de conocer qué políticas de empleo adicionales propios instrumentó el DF independientes del Gobierno Federal (GF). En el tercer capítulo, con base en los datos del INEGI, se revisa la evolución de la población desempleada a nivel Nacional y del DF con el propósito de conocer, en términos proporcionales y absolutos, el comportamiento del desempleo en el DF respecto al país; de manera similar, se revisa la evolución de la población desempleada, por grado de escolaridad, a nivel Nacional y DF. El cuarto capítulo describe el balance general de las políticas de empleo del GDF en coordinación con el GF, tomando como criterios la evaluación de los recursos ejercidos y los números de beneficiarios de las políticas de fomento al empleo. Y, finalmente, las conclusiones respectivas al presente trabajo de investigación y las posibles recomendaciones para la mejora de los programas de empleo del GDF.

Capítulo I

Marco teórico: políticas públicas y fallas de mercado

El presente capítulo describiré el Marco teórico desde dos perspectivas fundamentales para el estudio y análisis de los programas públicos de empleo instrumentados por el GDF en coordinación con el GF en el periodo de estudio de 2007 al 2012: desde una visión de las políticas públicas y fallas de mercado (un enfoque de la política económica). En este apartado solamente expondré a dos autores en el estudio de las políticas: Aguilar Villanueva y Joshep Stiglitz, sobre todo éste último.

Para los fines de esta investigación, el tema del desempleo es importante revisar desde una perspectiva de las políticas públicas, ya que ayuda a explorar qué y cómo se llevan a cabo los programas sociales y, además, porque precisamente estos programas públicos atienden ineficiencias del sector privado, un aspecto de la política económica.

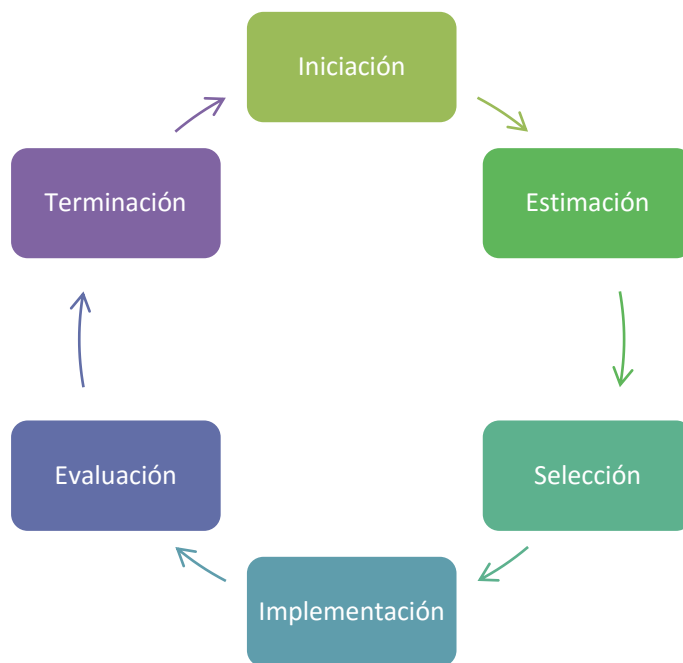
1.1 ¿Qué son las Políticas Públicas?

Dentro del Marco teórico, la palabra “Política” tiene una dicotomía conceptual que se distingue en la lengua inglesa, entre *politics* y *policy*. *Politics* (política) se define como la lucha o competencia por el poder, que consiste en el conflicto y negociación entre individuos y organizaciones por la distribución del poder político; por su parte, *Policy* (políticas) hace referencia al conjunto de acciones y toma de decisiones bajo la responsabilidad del Estado para la solución de un problema de interés público (Rocha Silva, 2008: 11).

Por lo tanto, se entiende política pública como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en su momento determinados los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997:2). Esto es importante porque toda política pública tiene objetivos generales y acciones para llevar a cabo los programas del Gobierno, como se verá más adelante con los programas de empleo del GF y del GDF. Hay que notar que existe una variedad de literatura y autores con definiciones y perspectivas diferentes sobre este término.

Una de las características sobre el estudio y entendimiento de las políticas públicas es con respecto al proceso de las políticas. Para el especialista Luis Aguilar Villanueva, el proceso de las políticas se entiende como el conjunto de ordenamientos, explicación y descripción de una política, misma que se desenvuelve por etapas (Aguilar, 2007: 15). Es importante esta descripción, ya que ayuda a tener un panorama general del desarrollo político de las políticas públicas, vistas desde la perspectiva de la toma de decisiones.

Es importante señalar que el ciclo de la política no es lineal, sino un desarrollo interdependiente que tiene avances y retrocesos y que pertenece más a un orden lógico que cronológico; asimismo, es la representación de una secuencia de tiempos y sucesos. “En la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atraparse, repetirse” (Aguilar, 2007: 15). La descripción de la política varía de acuerdo con cada autor, (Aguilar y Facio, 2009 y Tamayo, 1997), por ejemplo, para Aguilar (2007) las fases y características del proceso de la política son las siguientes:



En teoría se tiene las siguientes consideraciones:

Iniciación.

Características: Planteamiento creativo del problema. Definición de los objetivos. Diseño innovador de opciones. Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.

Estimación.

Características: Investigación cabal de conceptos. Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. Examen normativo de las consecuencias probables, bosquejo del programa. Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.

Selección.

Características: Debate de las opciones posibles. Compromisos, negociaciones y ajustes. Reducción de la incertidumbre de las opciones. Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. Decisión entre las opciones. Asignación de la responsabilidad ejecutiva.

Implementación.

Características: Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. Traducción de la decisión en términos operativos. Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.

Evaluación.

Características: Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.

Terminación.

Características: Determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades. Mejoramiento, si aún es necesario y requerido. Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación (Aguilar, 2007:20-21).

De acuerdo con el esquema anterior, para la presente investigación me enfocaré en la etapa de evaluación, o sea, los principales resultados de los programas de empleo diseñados por el

GF y el GDF para valorar sus logros o fracasos en el DF, una zona de mayor dinamismo económico, político, social y tecnológico.

Entiendo a la política pública como la serie de acciones llevadas a cabo por el gobierno y la participación de la ciudadanía en la solución de un problema en específico y para esto se realiza un proceso de la política; esto quiere decir los pasos o fases básicas para la implementación de una acción gubernamental que no se desarrolla de manera lineal. Desde una perspectiva de la política pública, - como se revisará más adelante- los programas de empleo instrumentados por los gobiernos son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones para la solución de un problema público.

La formación de la agenda gubernamental y los problemas públicos son unos de los primeros requisitos para la implementación de cualquier acción gubernamental. No todos los problemas o asuntos llaman la atención al gobierno, pues hay una jerarquía de temas y los que logran formar parte de la agenda no necesariamente logran alcanzar los primeros lugares para su estudio. Algunas veces los gobiernos se encuentran más preocupados por otros asuntos a causa de su dimensión social; por ejemplo, el desempleo tiene una repercusión social y económica que afecta gravemente a las personas que buscan un acceso al campo laboral, por lo tanto, la administración pública determina en qué asunto intervenir y en qué no:

Por agenda del gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 2007:29).

Para entender detalladamente lo que es el desarrollo de la agenda de gobierno, en la literatura teórica de la acción gubernamental hay dos tipos de agenda: 1) agenda sistémica y 2) agenda de gobierno. La primera, son los asuntos públicos abstractos, generales y globales que la población comparte, son asuntos de tinte particular que pueden transformarse a nivel colectivo; la segunda, hace referencia a los temas aceptados por las autoridades gubernamentales como decisiones para su consideración activa, “tienden a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos” (Aguilar, 2007: 33).

El gobierno también cuenta con la facultad de participar en la formación de la agenda de gobierno a través de las discusiones, los debates, los medios de información, organizaciones e intelectuales afines (en esta fase, como es de notarse, hay grupos de presión en la formación de la agenda y la falta de acuerdo público sobre cuál es la mejor solución, temas que más adelante se examinarán).

¿Cuáles son los requisitos para que un asunto o problema público entre a la agenda del gobierno? Para Luis Aguilar, es el problema de mayor atención o de amplio conocimiento público y, en segundo lugar, que la gran mayoría de la ciudadanía considere importante la intervención del Estado para subsanar el problema público. Los probables candidatos a formar parte de la atención del gobierno son las demandas, reivindicaciones, problemas actuales o asuntos potencialmente conflictivos; por ejemplo, el tema del desempleo en México es uno de ellos.

El asunto del desempleo en el país y en el DF no ha sido una cuestión de menor importancia dentro de las agendas de gobierno en los últimos tiempos. En la actualidad, México ha sufrido una serie de transformaciones económicas y tecnológicas que han impactado de manera sorprendente en la calidad de vida de las personas y que ha provocado un problema en el mercado laboral. Por ende, el desempleo ha sido una de las agendas de gobierno más importantes del GF y del GDF por ser un tema de gran trascendencia, puesto que se inserta en un contexto de crisis económica internacional, precarización laboral y de un mercado insuficiente para ofrecer mayor empleo, en especial, para los jóvenes con mayor nivel educativo: un problema de interés público.

Hasta aquí he utilizado la literatura desde una perspectiva de la política pública, útil para entender qué son y cómo funcionan los programas públicos, pero es importante mencionar que estas políticas públicas de empleo también atienden fallas de mercado. Por lo tanto, es necesario pasar a otro nivel de análisis desde una perspectiva de la política económica para explicar la necesidad de intervención del Estado en la economía a través de programas institucionales que tratan de paliar los grandes problemas sociales, que afectan al país y sobre todo al DF, principalmente en materia laboral.

1.2 ¿Por qué el Estado interviene en la economía?

En el mercado, el sector privado tiene limitaciones para generar resultados eficientes y satisfacer las necesidades sociales básicas; es por ello que el Estado interviene únicamente cuando hay importantes fallas de mercado.¹ La intervención del Estado puede ayudar, aunque no necesariamente resolver los problemas más graves (Stiglitz, 2002: 18-19). Cuando el mercado competitivo no asigna los recursos de manera eficiente en el sentido de Pareto se le denomina fallas de mercado;² para esto, existen seis condiciones por las que el sector privado no es eficiente: 1) competencia imperfecta: cuando existen monopolios u oligopolios que pueden influir en los precios, generando una concentración de mercado; 2) bienes públicos: los mercados privados no suministran bienes públicos, y si lo hacen no resulta eficiente en la producción y/o distribución; 3) externalidades: son consecuencias que afectan a terceros, generando gastos innecesarios; 4) mercados incompletos: cuando el sector privado no suministra un bien o servicio de manera eficiente; 5) información imperfecta: cuando los consumidores no cuentan con la información suficiente privilegian unas empresas sobre otras; y 6) paro y otras perturbaciones económicas.

Dicho lo anterior, el desempleo es un argumento a favor de la intervención del Estado en la economía, pues el mercado privado tiene limitaciones - y más todavía en la era de la revolución tecnológica (pues ya no es necesario recurso humanos) - en la creación de empleos para toda la sociedad; por ello, el gobierno tiene la obligación de promover y establecer condiciones apropiadas para la generación de empleos, así como crear programas sociales a efecto de disminuir los problemas de desempleo y subempleo, los cuales generan las condiciones favorables en el acceso al mercado laboral de los buscadores de trabajo.

Para el estudio de los programas institucionales, Joseph E. Stiglitz (2002) propone un modelo de análisis del gasto público de diez puntos, lo que resulta importante porque ayuda a analizar

¹ Existen otras dos razones importantes en la intervención del Estado: en primer lugar es la distribución de la renta, aunque la economía puede ser eficiente en el sentido de Pareto no garantiza que haya una buena distribución de los ingresos, y una de las actividades importantes del Estado es redistribuir los ingresos; en segundo, cuando el Estado obliga a los individuos a consumir algunos bienes o servicios en beneficio de los consumidores (Stiglitz, 2002:103-104).

² Para el economista Joseph Stiglitz, la eficiencia en el sentido de Pareto (en honor al economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto [1848-1923]) consiste en mejorar el bienestar de una persona sin empeorar a ninguna otra (2002: 69).

las políticas de empleo con elementos suficientes para un estudio a detalle; o sea, más allá de un programa con objetivos y estrategias de acción:

1. La necesidad del programa. Esta primera etapa se pregunta sobre qué necesidades se busca resolver, quiénes participaron para que se aprobara la política pública y cuál es el contexto en la que surgió.
2. Fallos de mercado. Se trata de identificar la falla de mercado con el programa para que exista la intervención del gobierno: competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos e información incompleta.
3. Las distintas formas de alternativas para la intervención del gobierno, por ejemplo, el Estado participa en la producción pública, la producción privada con impuestos y subvenciones destinadas a fomentar ciertas actividades o la producción privada con la regulación del Estado.
4. Las características en el diseño del programa. Esto es, los criterios para la elaboración y acceso al bien o servicio público en la que pueden ser rigurosas o laxas.
5. Respuesta del sector privado a los programas públicos. El sector privado puede intervenir de manera implícita para perjudicar al programa público.
6. Consecuencias para la eficiencia. En esta etapa existe la distinción entre efecto-renta y el efecto-sustitución. El efecto-renta es la ayuda que no modifica los precios que pueden comprar las diferentes mercancías: los beneficiarios de la ayuda no modifican su estructura de gasto. Por su parte, el efecto-sustitución es el programa público que reduce el precio de una mercancía y, por lo tanto, el consumidor sustituye o cambia el bien que consume por el más barato.
7. Consecuencias distributivas. En este punto es importante saber quién realmente se beneficia de un programa público, pues en ocasiones los beneficiarios no son las personas a las que se pretende ayudar; es decir, cada programa beneficia a cada persona o grupos sociales de manera diferente.
8. El difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia. Para llevar a cabo un programa existe la disyuntiva y discrepancia entre la equidad y la eficiencia.
9. Objetivos políticos. Cada programa público tiene sus propósitos normativos, operacionales y políticos, por ejemplo, la búsqueda de votos.

10. Proceso político. En la implementación de un programa existe la participación de muchas personas y grupos en la elaboración y adopción de una política, como resultado de un pacto. Como es de saberse, puede estar sometido a un debate y presión política o, peor aún, a la corrupción para la implementación de un determinado programa.

Razonando a partir de estos diez puntos con relación a los programas de empleo, tanto del GF como del GDF, es evidente que la necesidad de los programas surge en un contexto de frecuente crisis económica, que afecta a la economía del país y, sobre todo, al mercado interno de cada región y a una población activa que demanda empleo. Como se revisará más adelante, los programas de empleo no atienden a una sola falla de mercado, sino varias las fallas del mercado de la economía: mercado incompleto, información y competencia incompleta, externalidades negativas, etc.; es decir, una cuestión compleja ya que es muy difícil de contar con distintas alternativas para la intervención del gobierno, pues tienen que ver con factores internos y externos que afectan la economía del país.

Por su parte, el sector privado de manera explícita o implícita tiene poco interés en los programas de empleo que instrumentan los gobiernos ya que son insuficientes los beneficios para las empresas, como se observará en el caso de los programas de capacitación del GDF. Es evidente que cada uno de los programas cuenta con objetivos y estrategias diferentes, pero sobre todo una pequeña dosis de propósitos políticos en términos presupuestales de cada política de empleo a costa de la eficiencia y la equidad, asuntos que serán atendidos más adelante.

Un tema importante para las inversiones, pero complejo para las políticas públicas en el análisis costo-beneficio, son los beneficios sociales que en ocasiones es difícil de cuantificar; por ejemplo, los programas de empleo se hacen con base en cuántos desempleados hay, mas no cuántas personas se contrataron. Este último (cuántas personas se contrataron), por ahora, no es el objetivo primordial en la presente investigación. Describiré algunos de sus aspectos relevantes en cuanto costo-beneficio.

Los criterios para aceptar proyectos son: “si sus beneficios totales son superiores a los costos totales o si el cociente entre los beneficios y los costos es superior a la unidad” y, por tanto, “para elegir entre varios proyectos, se elegirá aquellos beneficios sean máximos” (Stiglitz,

2002:320); pero para obtener los beneficios sociales no sólo son los beneficios en su análisis de coste-beneficio.

De acuerdo con Stiglitz, los proyectos públicos, a diferencia de los proyectos privados, hacen una medición de los costes y los beneficios sociales no monetizados, dicho de otra manera, no hay precios de mercado en la valoración del tiempo, de la vida y de los recursos naturales. La medición del tiempo es, por ejemplo, la disminución del tiempo y dinero cuando se viaja en un transporte público más rápido a un costo menor. La valoración de la vida tiene dos métodos distintos de acuerdo con Stiglitz: a) “Método constructivo: ¿Cuánto habría ganado el individuo de haber seguido viviendo?” Por ejemplo, la reducción de accidentes; b) Método de la preferencia revelada: cuánto pide de ingreso necesario para compensar a un individuo por estar en un trabajo donde hay una mayor probabilidad de morir (Stiglitz, 2002:323). La valoración de los recursos naturales es la indemnización que tendría que pagar una empresa pública o privada por los efectos negativos producidos al medio ambiente (la contaminación del agua y aire, afectación de terceras personas, etc.).

La toma de decisiones en el sector público se hace a través de un sistema de votación del legislador donde el parlamento es el encargado de determinar el monto y la distribución del gasto público, esto es, el voto debiera ser el reflejo de la opinión de los electores, o sea, para saber en qué se ha de gastar, los representantes políticos tienen que saber cuáles son las preferencias de sus habitantes, en qué problemas o asuntos intervenir en la resolución de una cuestión. Para esto, los legisladores pueden llevar a cabo una consulta para preguntarles a los individuos cuáles son sus preferencias sobre un bien o servicio público.

Sin embargo, dentro del marco de las sociedades plurales o gobiernos democráticos, los problemas públicos no son sencillos de tratar, porque cada población demanda un asunto diferente de gran escala, interdependiente y, además, de carácter conflictivo por ser del ámbito común. Por ejemplo, el tema del desempleo no es una cuestión menor. En los tiempos modernos la desocupación tiene que ver con aspectos cruciales como el crecimiento económico, mayor inversión de las empresas extranjeras y/o nacionales, seguridad nacional y mayor dinamismo en los mercados, esto quiere decir que el desempleo es un problema de gran escala e interdependiente para la generación de empleo. Por lo tanto, el GF y el GDF deben decidir en qué y cómo gastar en materia laboral, un asunto difícil y complejo.

Para explicar y entender lo anterior, Stiglitz desarrolla dos problemas de revelación de las preferencias: por un lado, no hay un instrumento eficaz para que los individuos puedan expresar sus opiniones sobre sus preferencias por un bien público; y, por otro, los ciudadanos difícilmente pueden conseguir pensar sobre sus decisiones y no revelar verdaderamente sus preferencias sobre un bien público (Stiglitz, 2002: 182-183). Aún más, ¿cómo aprobar las preferencias de otros y cómo mantener el equilibrio de los diferentes puntos de vista?

Para determinar la compleja y problemática toma de decisiones colectivas, los individuos se diferencian por tres razones: en primer lugar, los diferentes gustos; en segundo, los ingresos y, tercero, las diferencias impositivas (impuestos). Las preferencias de un bien o servicio público no están claras, ya que cada persona prefiere un nivel de gasto diferente y para esto el nivel preferido depende de los ingresos y de los sistemas tributarios del individuo. Siguiendo la explicación de Stiglitz, basada en el teorema de la imposibilidad de Arrow, no existe una regla de elección que satisfaga todas las características deseadas (Stiglitz, 2002: 191-192). Esto hace notar que para algunos frente al desempleo, el gobierno, tanto del Ejecutivo Federal y el GDF, tiene que impulsar mayor crecimiento económico; también requiere el fortalecimiento de los micros, pequeñas y medias empresas que generan empleo de calidad; en algunos, mayor dinamismo del mercado interno; o bien, más programas sociales para abatir el desempleo.

Por otra parte, no hay que perder de vista que en la toma de decisiones colectivas sobre una política pública existe la participación o la intervención de los grupos de interés. Obviamente hay grupos poderosos que quieren formar parte de la agenda gubernamental con el propósito de lograr que sus intereses estén bien representados. Por consiguiente, se harán presentes las negociaciones, generando consensos o bien los conflictos en el desarrollo del proceso, relación de poder y la administración entre ambos (grupos de presión y el gobierno).

El poder de los grupos de interés puede influir de tres maneras: en primer lugar, pueden reducir los gastos y la adquisición de información a los votantes el día de las elecciones, por ejemplo facilitando medios de transporte; en segundo, pueden suministrar información a los políticos ya que ellos no cuentan con la información suficiente sobre las preferencias de los ciudadanos, y es a partir de allí que pueden ejercer influencia. Por último, el soborno indirecto de los grupos que ayudan financieramente a las campañas políticas como medio

para influir en las prácticas, procesos y las relaciones de poder a favor de sus intereses particulares (especialmente, sindicatos y empresas privadas) (Stiglitz, 2002: 206-207). En este sentido, resulta importante saber cómo los grupos políticos influyen, en mayor o en menor grado, en el financiamiento y presupuesto de los programas institucionales para llevar a cabo las actividades y/o acciones de fomento al empleo, como se verá más adelante (capítulo IV); es decir, qué programa pesa más presupuestalmente que otros. Lo anterior, nos lleva a revelar la infinidad de dificultades sobre la toma de decisiones para determinar un problema de interés público, especialmente en materia de desempleo y subempleo en el país, que no es cosa menor, una situación difícil y compleja en la toma de decisiones.

Así como hay fallas de mercado en la economía, también existen fallas en el sector público que afectan la eficiencia y los resultados de la instrumentación de las políticas institucionales, como se revisará en las políticas de empleo donde se privilegian a unos cuantos a costa de la eficiencia. Para que las políticas públicas, en mayor o en menor grado, logren sus principales propósitos, el gobierno debe ser eficiente; sin embargo, se ha creado la idea, a lo largo del tiempo, de que el sector público ha sido incapaz de lograr satisfactoriamente sus objetivos generales. En este apartado se revisará cuáles son las causas más importantes sobre la ineficiencia gubernamental que afecta de manera directa o indirectamente a la instrumentación de los programas institucionales, para entender por qué una política es más o menos eficaz que otra.

Stiglitz desarrolla (2002:231-239) dos factores que tratan de explicar la ineficiencia gubernamental. En primer lugar, son las diferencias organizativas: hay que entender que el sector público no compite con otras empresas públicas, sus principales objetivos son más políticos que la productividad, por ende, el gobierno no compite con las empresas privadas por los mejores profesionistas. En segundo, en términos económicos, y a diferencia de las empresas privadas, no hay pérdidas, ya que se subsana con el erario. En cuanto al financiamiento, existe una restricción presupuestal, puesto que el Congreso, en ocasiones, asigna un escaso presupuesto para financiar rápidamente la “modernización” del sistema. Este aspecto resulta significativo, porque de las políticas más afectadas en la restricción presupuestal son las sociales, como se verá más adelante en las políticas de empleo del GDF (capítulo IV): en ocasiones el gobierno asigna mayor presupuesto en algunos programas sobre otras, afectando la instrumentación y objetivos generales de la política y, por

consecuencia, menores resultados exitosos. Desde un punto de vista corporativo, las organizaciones públicas deben ser basadas en resultados, es decir, los funcionarios serán retribuidos en función del rendimiento.

1.3 Conclusiones

Por todo lo anterior, el tema del desempleo es un asunto de interés público que tiene que ver en la ineficiencia del mercado en la generación de empleo. Es por ello que he explicado sobre los programas públicos desde dos enfoques teóricos: las políticas públicas y fallas de mercado (desde un enfoque de la política económica). Desde la perspectiva de las políticas públicas, los programas públicos son un conjunto de decisiones, objetivos y acciones instrumentadas por los gobiernos para solucionar un problema público, de los cuales, para su instrumentación, cumplen con un proceso de la política: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Para fines de este trabajo, me centré en la etapa de evaluación; esto es, los principales resultados de los programas de empleo con el propósito de valorar su desempeño en el DF.

En las últimas décadas, el problema del desempleo en México ha sido un tema importante para los gobiernos en su agenda, pues la frecuente crisis económica internacional y el cambio estructural en el ámbito económico y tecnológico han transformado el modo de vida de las personas en la cuestión de empleo, en particular, en los jóvenes con mayor educación que difícilmente encuentran acceso al campo laboral; es por eso que las administraciones del GF y del GDF han instrumentado programas públicos para mitigar las ineficiencias del mercado.

Desde la perspectiva de la política económica he mencionado que el Estado interviene únicamente cuando hay fallas en la economía y la cuestión del desempleo es un hecho importante para que el gobierno intervenga en el mercado, ya que atiende varias ineficiencias del sector privado: mercado incompleto, externalidades negativas, información y competencia incompleta, bienes públicos, etc.

Para estudiar los políticas públicas de empleo del GDF que atiende fallas de mercado utilicé un modelo de análisis de presupuesto, desarrollado por Joshep Stiglitz, pues me fue útil para analizar e identificar los aspectos generales y específicos de una política en su desarrollo e

instrumentación más allá de un simple programa, que ayudan a entender sus fines económicos y políticos y valorar sus principales resultados.

Por otra parte, el tema del desempleo puede ser visto como un problema de elección pública, porque de acuerdo con Stiglitz no existe una regla de elección que satisfaga todas las características deseadas de los ciudadanos; pues bien, para algunos el crecimiento económico es la solución a los problemas del desempleo; para otros, el fomento de las micros, pequeñas y medianas empresas, o bien, la instrumentación de programas sociales: una toma de decisión difícil y compleja.

De acuerdo con Stiglitz, el tema de los costos-beneficios, en políticas públicas, sus resultados son beneficios sociales de las cuales en ocasiones es difícil de cuantificar ya que hay beneficios no monetizados, esto es, no hay precios de mercado el cual describí algunos aspectos generales de los beneficios sociales en el análisis costo-beneficio; un aspecto relevante para entender los programas públicos de empleo del GDF.

Por último, así como hay fallas importantes en la economía, también hay ineficiencia en el sector público y principalmente en términos económicos: la restricción presupuestal. El gobierno privilegia a unos programas sobre otras en términos de asignación de recursos; es decir, el sector público tiene propósitos políticos más que productivos, afectando la eficiencia de los programas de empleo y en la administración del mismo, asuntos que serán abordados más adelante.

Para finalizar, el Marco teórico anterior es el conocimiento fundamental para entender y explicar las políticas laborales que tratan de disminuir el desempleo y subempleo en el país, especialmente en el análisis y estudio de las políticas públicas en materia de empleo del Gobierno del Distrito Federal en coordinación con el Gobierno Federal.

Capítulo II

Políticas Públicas de empleo: Gobierno Federal y Gobierno del Distrito Federal

(2007-2012)

El gobierno se plantea promover las condiciones adecuadas para una economía competitiva que se traduzca en empleos formales, dignos y con la seguridad social requerida; asimismo, fomenta los ambientes que faciliten el acceso de la población activa a los mercados laborales. El objetivo del presente capítulo es conocer y entender cuáles son y cómo funcionan las políticas de empleo en coordinación entre el Gobierno Federal (GF) y el Gobierno de Distrito Federal (GDF) y, además, revisar qué políticas adicionales introdujo el GDF a efecto de disminuir el desempleo y subempleo en el país. Mi atención se centra en las administraciones de Felipe Calderón y de Marcelo Ebrard (2007-2012).

En primer lugar, describiré el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 y el Programa Sectorial de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) 2007-2012; después, el Servicio Nacional de Empleo (SNE), así como los programas y servicios que ofrece. En segundo lugar, mencionaré el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 y el Programa sectorial de trabajo, empleo y seguridad social 2010-2012; asimismo, explicaré los programas de empleo propios del Distrito Federal y, finalmente, presentaré las conclusiones respectivas a las políticas públicas de empleo.

2.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012

El Ejecutivo Federal formula, cada inicio de su sexenio, una serie de objetivos, acciones y estrategias para la ejecución de las políticas institucionales en los diferentes ámbitos de su competencia que permitan hacer frente a los grandes problemas sociales, económicos y políticos que afectan al país. Para ello es necesario establecer un sistema nacional de planeación responsable de la formulación del PND. Pues bien, de acuerdo con el PND, la administración federal de Felipe Calderón estableció cinco ejes estratégicos de políticas públicas (PND: 18):

1. Estado de derecho y seguridad

2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

De los cinco ejes anteriores, para fines de la presente investigación, interesa el segundo eje rector: economía competitiva y generadora de empleos, ya que es la línea estratégica importante para revisar precisamente la promoción para la generación de empleos y los ambientes necesarios para el acceso al mercado laboral de la población activa.

El objetivo central del eje numeral 2 del PND es elevar la competitividad, impulsar la actividad emprendedora y lograr mayores inversiones para la creación de empleos de calidad, puesto que son las claves fundamentales para un mejor desempeño económico e “insertarse eficazmente en la economía global y de un mercado interno cada vez más vigoroso” (PND: 33)

Del eje numeral 2, se desglosan trece objetivos generales agrupados en tres sectores importantes: 1) economía y finanzas públicas; 2) productividad y competitividad y 3) infraestructura para el desarrollo. Para fines de este trabajo interesa el número uno, ya que en él se encuentra el objetivo en materia laboral.

Economía y finanzas públicas: en este sector cuenta con cuatro objetivos estratégicos.

Objetivo 1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

Objetivo 2. Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.

Objetivo 3. Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.

Objetivo 4. Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. En este objetivo se plantean cinco estrategias y dentro de éstas se encuentra: 1) promover las políticas de estado

que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.

Esta primera estrategia es la más trascendental porque en ella hay una línea de política significativa que se propone coordinar todos los programas de apoyo al empleo, capacitación y las posibilidades de acceso al mercado laboral se trata del programa del Servicio Nacional de Empleo (SNE).

El SNE es un programa público de mayor importancia del GF, ya que es la política que atiende importantes fallas de mercado de la economía. El empleo, en las últimas décadas, ha tenido un comportamiento inadecuado a consecuencia de las crisis económicas frecuentes, el aumento del empleo informal y el incremento de la población activa en edad de trabajar – que a veces no encuentran las oportunidades laborales- ; por lo tanto, el sector privado no ha sido capaz de generar resultados eficientes y satisfacer la necesidades básicas de los demandantes.

Es por ello que el desempleo no sólo representa un mercado incompleto, sino también tiene que ver con información incompleta, externalidades negativas, competencia incompleta y un mercado privado que no suministra bienes públicos. Por ende, el SNE, frente a estas condiciones, ha planteado programas de apoyo al empleo, capacitación y la vinculación laboral que tienen que ver en la mitigación a estas fallas de la economía, que más adelante veremos qué programas instrumenta de manera particular.

2.2 Programa sectorial de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) 2007-2012

Para instrumentar las políticas públicas de manera detallada, el GF plantea programas sectoriales para llevar a cabo los objetivos generales del PND a efecto de establecer los criterios de acción en los diferentes ámbitos de su competencia. De forma particular, la STPS formuló diez objetivos sectoriales (DOF, 21/01/08: 42):

1. Fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral.
2. Asegurar y fortalecer el pleno respeto a la autonomía y la libertad sindical.
3. Promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

4. Promover las condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.
5. Impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejor ingreso de los trabajadores.
6. Elevar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo.
7. Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias.
8. Procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores de forma gratuita, expedita, honesta y cálida.
9. Promover la equidad y la inclusión laboral.
10. Facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores.

De estos diez puntos, el más importante para fines del presente trabajo es el objetivo 4, ya que es un elemento fundamental para revisar de manera precisa los programas que promueven las condiciones de empleo y articula entre la oferta y la demanda de trabajo. Dicho objetivo menciona que para lograr la generación de empleos formales e incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal, el GF planteó el SNE para el impulso al empleo, la colocación y cobertura de vacantes.

Ahora bien, la STPS está a cargo de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) y el SNE es quien opera a nivel nacional todos los programas de apoyo al empleo y capacitación, y promueve la colocación de los buscadores de empleo en el mercado de trabajo. Es decir, el SNE es el programa público a través del cual actúa en el mercado de trabajo, concentrando los programas específicos del Gobierno Federal, pero ¿cómo funciona?

2.3 Programas Institucionales de fomento al trabajo del Servicio Nacional de Empleo

El SNE es un programa público, a nivel nacional, que atiende de forma gratuita y personalizada los problemas de desempleo y subempleo en el país. El GF emite las reglas de operación y otorga recursos financieros a la CGSNE a través de la STPS, que han de ejercerse para la instrumentación de los programas del SNE. Por su parte, los gobiernos estatales ejecutan, además de aportar recursos propios, directamente los programas y subprogramas

en las unidades operativas del propio SNE, que se encuentran ubicadas en cada entidad federativa.

Anualmente, la STPS hace acuerdos y/o convenios de coordinación con cada entidad federativa para la ejecución, operación y financiamiento de los programas del SNE, ¿cuáles son esos programas que ofrece el SNE?

2.3.1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

En el marco del PND 2007-2012 y el Programa Sectorial 2007-2012 de la STPS, el PAE es el programa más característico e importante del SNE para apoyo al empleo. El PAE es el conjunto de políticas activas en el mercado de trabajo que ofrecen servicios diferenciados, de acuerdo con las características y las necesidades de la población objetivo. Este programa opera a través de cinco subprogramas, que atienden fallas de mercado específica: *Bécate, Fomento al Autoempleo, Compensación a la ocupación temporal, Movilidad laboral interna y Repatriados trabajando.*

El objetivo general del PAE es propiciar condiciones favorables para la vinculación entre oferentes y demandantes de trabajo, mediante el impulso y puesta en operación de políticas activas de empleo para el mejoramiento del mercado de trabajo. El objetivo específico es facilitar la vinculación de los buscadores de empleo con las vacantes y oportunidades existentes, la permanencia en el trabajo o el impulso de una actividad productiva por cuenta propia, por medio de la orientación ocupacional, asistencia técnica, información y apoyo económico o en especie para lograr lo siguiente:

1. Adquirir conocimientos, habilidades y destrezas a través de la capacitación a corto plazo para el trabajo.
2. Buscar empleo y/o trasladarse a otras regiones del país e incluso a otros países con vacantes disponibles.
3. Iniciar o fortalecer su autoempleo (DOF 29/12/09).

A continuación, describiré los cinco subprogramas que ofrece el PAE a través del SNE:

Bécate. Este subprograma atiende una falla de mercado, es decir, un mercado incompleto, que no brinda capacitación para el empleo y, si lo hace, es ineficiente. Un aspecto importante para que el Gobierno Federal intervenga y busque corregir dicha falla mediante programas institucionales en la solución de problemas en materia de desempleo.

Pues bien, el objetivo es incorporar a las personas a los cursos de capacitación para el trabajo con el propósito de adquirir o reforzar conocimientos y habilidades a efecto de mejorar sus posibilidades de acceso, permanencia o en la creación de una actividad productiva por cuenta propia. Está dirigida a apoyar a personas desempleadas, subempleadas o trabajadores en suspensión temporal. Este servicio tiene aplicación a nivel nacional y cuenta con cinco modalidades:

1. *Capacitación mixta.* Apoya a desempleados de 16 o más años, impartiendo cursos a petición de las empresas que requieren personal capacitado en una actividad o puesto específico y que están dispuestas a prestar sus instalaciones para que en ellas se lleve a cabo la capacitación. Los cursos son prácticos y orientados a la adquisición de habilidades para facilitar su colocación en un puesto de trabajo.
2. *Capacitación en la práctica laboral.* Se orienta a desempleados, en especial jóvenes entre 16 y 29 años, recién egresados de los niveles técnico y profesional, que requieran adquirir una experiencia y práctica laboral que se imparte en empresas con el fin de facilitar su inserción laboral.
3. *Capacitación para el autoempleo.* Se dirige a desempleados y subempleados de 16 años o más que, de forma individual o grupal, cuentan con el perfil y experiencia para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia.
4. *Vales de capacitación.* Se dirige a desempleados de 16 años o más que enfrenten dificultades para reinsertarse al campo laboral y requieran actualizarse y mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales. Mientras se imparte el curso, el SNE promoverá el acceso a los beneficiarios a prácticas laborales en empresas interesadas en participar en la modalidad, con el fin de incrementar sus posibilidades de trabajo.
5. *Capacitación a trabajadores en suspensión temporal.* Se dirige a trabajadores que se encuentren en suspensión labores de manera temporal, que les permita favorecer sus conocimientos y habilidades.

Para asistir a las capacitaciones (de 1 a 3 meses), los beneficiarios reciben una ayuda económica no mayor a tres salarios mínimos, y se otorga de manera mensual por cada día de asistencia a la capacitación. Además se le proporciona apoyos para el transporte, materiales de capacitación y seguro de accidentes. De manera particular, la modalidad de Capacitación a Trabajadores en Suspensión Temporal, los beneficiarios reciben una beca no mayor a tres salarios mínimos, el apoyo se toma como base el monto que deja de percibir el trabajador por cada día de suspensión de labores y se le otorga no mayor a un mes.

Fomento al Autoempleo. Si el mercado laboral no es capaz de crear los suficientes empleos formales para un amplio número de demandantes, es evidente que hay una falla de mercado en la economía. Pues bien, el SNE incentiva la generación o consolidación de empleos mediante la entrega de apoyos económicos que permitan la creación o fortalecimiento a iniciativas de ocupación por cuenta propia. Atiende a personas de 18 años o más que se encuentren en situación de desempleo o subempleo y que cuenten con el perfil y experiencia para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia. Es de aplicación nacional. Los apoyos son mobiliario, maquinaria, equipo y herramienta cuyo costo puede ser de \$25 mil por persona y hasta \$125 mil pesos cuando sean de cinco o más personas.

Movilidad laboral interna. En ocasiones el sector privado tiene restricciones para brindar información sobre oportunidades de trabajo, es por ello que el PAE ofrece información de vacantes de empleo a partir de dos modalidades, que a su vez cuentan con dos servicios:

1. Movilidad interna sector agrícola
2. Movilidad interna sector industrial y de servicios

Movilidad interna sector agrícola. Está dirigido a mujeres y hombres jornaleros agrícolas de 16 años y más que se encuentren en situación de desempleo o subempleo que no tengan la oportunidad de trabajar en su lugar de origen. El propósito es facilitar la colocación de un empleo, brindar información sobre oportunidades de trabajo, proporcionar una ayuda económica para la movilidad laboral de los lugares de origen hacia las entidades donde se demanda mayor fuerza de trabajo y apoyos en materia de capacitación, cuando se requiera. Las oficinas del SNE serán responsables de realizar el reclutamiento y selección para otorgar apoyos económicos a los jornaleros agrícolas por un monto de hasta \$1,200 en zona de origen

("entidad, región, localidad y/o comunidad desde la cual, por motivos de ocupación, los buscadores de empleo se desplaza hacia otra en que existen oportunidades de empleo" [DOF 29/12/09]) y hasta \$600 en zona de destino ("entidad o región donde se localizan empresas agrícolas, industriales o de servicio que por razones de mercado no pueden cubrir sus necesidades de recursos humanos" [DOF 29/12/09]).

Movilidad interna sector industrial y servicios. Está orientado a vincular oferentes y demandantes de empleo en empresas del sector industrial o de servicio. Tiene como objetivo brindar apoyos económicos para la movilidad laboral para cubrir una vacante del sector industrial y de servicios en el interior del país o bien para realizar un trámite de evaluación y selección, enfocado en cubrir vacantes concertadas por la STPS en el extranjero. Los apoyos económicos tienen la misma operación que el sector agrícola.

Repatriados trabajando. Esto es interesante, ya que este programa se aplica de forma distinta el apoyo económico, puesto que no es la misma demanda de personas de este servicio en las zonas del norte del país que en la zona sur. El objetivo es apoyar económicamente a connacionales repatriados de los Estados Unidos para su incorporación a un empleo en la zona fronteriza con apoyo de \$1500 para su búsqueda de empleo y \$1500 para su alojamiento y alimentación. Hay apoyos de \$500 a \$1000 para búsqueda de empleo (según el estado de origen) y \$1500 para la compra de boletos vía terrestre o aérea para el retorno a su lugar de origen, quienes decidan regresar. Además, se otorga de \$500 a \$1000 para la búsqueda de empleo según el estado de destino una vez en el lugar de origen; así como información y orientación necesaria para su vinculación con distintas oportunidades de empleo o para emplearse por cuenta propia. Los beneficiarios de este subprograma deberán estar registrados en las listas de eventos de repatriación del Instituto Nacional de Migración con fecha máxima de 15 días antes a la fecha de presentarse al SNE para ser apoyadas.

Compensación a la ocupación temporal. Es una compensación económica a la población desempleada con la intención, de manera temporal, que se desarrolle en una actividad en el marco de proyectos federales, estatales, municipales y regionales de carácter gubernamental, social y comunitario de instituciones públicas o privadas que el permiten continuar su búsqueda de trabajo. Tiene aplicación a nivel nacional. Está dirigida a la población

desempleada de mujeres y hombres de 18 años y más, con interés de participar en una actividad de carácter temporal en el marco de un proyecto.

2.4 Información, Vinculación y Orientación Ocupacional: otros servicios del SNE

Ahora bien, describiré otros servicios que ofrece el SNE: información, vinculación y orientación laboral. Lo anterior, no es cosa menor, puesto que brinda una serie de servicios básicos que también atienden fallas de mercado: información incompleta. En efecto, la gran mayoría de las empresas no hacen público, y si lo hacen es de manera restringida, las ofertas o vacantes de trabajo, lo que afecta negativamente a los demandantes de empleo; es por ello que la información, vinculación y orientación tratan de resolver estos problemas de acceso al campo laboral de las cuales los ordené de la siguiente manera:

- Ferias de empleo
- SNE por Teléfono
- Periódicos de ofertas de empleo
- Portal del Empleo
- Kioskos de información
- Talleres para buscadores de empleo
- Bolsa de trabajo
- Centros de Intermediación laboral

Ferias de empleo. Es un mecanismo que atiende las necesidades de los demandantes y oferentes de empleo. Se realiza una feria de empleo al año en cada estado de la República; es organizada por la STPS a través del SNE, también y fundamentalmente participan los servicios estatales de empleo con el objetivo de que los buscadores de trabajo (desempleados y subempleados) entren en contacto directo con las empresas. Su ventaja es que tanto los empleadores como los buscadores de trabajo disminuyan el tiempo y el costo invertido en el proceso de reclutamiento y selección de personal y de búsqueda de empleo.

Funcionamiento: los buscadores de empleo asisten a las instalaciones en el día y hora establecida donde encontrarán las oportunidades de empleo, los perfiles laborales y las condiciones de trabajo ofrecidas. Por su parte, las empresas entran en contacto con un mayor número de solicitantes de empleo. Además, se puede encontrar información de los programas

y acciones de vinculación laboral y orientación ocupacional, así como los apoyos para la capacitación para el trabajo y de ocupación por cuenta propia que opera el SNE.

SNE por Teléfono. El objetivo es facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo e informar a las personas sobre los servicios y programas que brinda el SNE. Ofrece un servicio gratuito por medio del número 01 800 841 20 20 desde cualquier parte del país: al llamar al centro de atención telefónica, los usuarios obtendrán información necesaria para poder navegar en el Portal del Empleo y los servicios que proporciona el SNE. Además, a través vía telefónica, a los buscadores de empleo se les pueden proporcionar tres opciones de trabajo de acuerdo con su perfil laboral, así como los datos de contacto para llamar a las empresas y concertar una posible contratación. Por otra parte, el asesor telefónico puede guiar al usuario paso a paso en el requisitado de la información que desee obtener del Portal del Empleo. Este servicio también puede atender a los usuarios del Programa de Trabajadores Agrícola-Temporales México-Canadá, ofreciendo información sobre las características generales y los requisitos para participar en el programa y para las personas que participan en el programa se les brinda información acerca de su situación que guarda su carta de autorización, el estatus de su pedido, información de vuelos o estatus de los cheques o giros que tenga a su favor.

Periódico ofertas de empleo. Es una publicación gratuita que sale cada quincena en las oficinas del SNE, dependencias gubernamentales o bien en el Portal del Empleo, con información detallada sobre oportunidades de trabajo con el propósito de ayudar a la búsqueda de empleo. Para mayor ubicación de las vacantes, se clasifican conforme al nivel de estudios requerido por las empresas. De la misma manera se brinda información como la zona geográfica, domicilio, horario de trabajo, teléfono o correo electrónico de la persona de contacto de la empresa, así como la edad, experiencia laboral y nivel de escolaridad de las vacantes.

Portal del Empleo. Es un servicio gratuito que funciona por medio de internet a través de www.empleo.gob.mx que brinda información, orientación, capacitación y asesoría con respecto al mercado laboral, desempleados, empleadores, estudiantes, trabajadores y sus familias; funciona las 24 horas del día y los 365 días del año; se encuentra relacionado con la actividad laboral como:

- Buscadores de empleo
- Oferentes de empleo
- Para quienes desean conocer las tendencias laborales
- Personas interesadas en conocer qué profesión tiene más demanda y el salario promedio que se paga en algún estado del país para determinadas ocupaciones

Funcionamiento: en el momento de ingresar al Portal del Empleo se despliega una página principal que tiene acceso a distintas secciones y contenidos de información. Por ejemplo:

- ✓ Asesoría. Ayuda en línea: el usuario será atendido por un asesor especializado para orientarlos y asesorarlo en su búsqueda de empleo.
- ✓ Centro de atención telefónica. A través de número telefónico 01 800 841 20 20
- ✓ Registro. Es requisito indispensable estar registrado en el Portal del Empleo para postularse a las ofertas de empleo. De igual modo, las empresas oferentes de trabajo requieren de un registro en el Portal para publicar sus vacantes y tener acceso a la base de información de los candidatos. El resto de los servicios no requieren algún registro.
- ✓ Servicios. El objetivo es atender a los diversos sectores y grupos de la población en busca de empleo. Por ejemplo, *para quienes buscan empleo*: servicio de vinculación. *Oferentes de empleo*: es un espacio para la publicación de ofertas de empleo e información de reclutamiento y selección de personal. *Opciones de capacitación*: existen cursos de capacitación gratuitos a distancia e información para obtención de becas en y para el trabajo. *¿Qué me conviene estudiar?*: es un servicio que ofrece información para los jóvenes y sus familias sobre las ocupaciones y profesiones de educación media y superior y técnica con mayor futuro, así como aquellas carreras con mayor demanda. *Asesoría para el trabajo*: se ofrece información sobre los servicios gratuitos de asesoría, conciliación y representación jurídica que brinda la Procuraduría Federal para Defensa del Trabajo (PROFEDET). *Estadística del mercado laboral*: ofrece estadísticas en línea sobre las características y comportamiento del mercado laboral. Los grupos de atención son:

Para las personas desempleadas:

- Acceso gratuito y permanente a más de 130 mil vacantes de empleo en todos los sectores y a lo largo y ancho del país

- Información de vacantes de las principales bolsas privadas líderes en México y de las vacantes de la Administración Pública Federal
- Información de vacantes ofrecidas por gobiernos municipales
- Certidumbre y seriedad sobre las ofertas publicadas
- Confidencialidad en la información personal del solicitante
- Consulta de ofertas de empleo por celular y otros dispositivos móviles
- Capacitación en línea sin costo alguno
- Acceso a Ferias virtuales de empleo
- Orientación profesional
- Identificación de habilidades laborales

Para los empleadores:

- Publicación gratuita de ofertas de empleo
- Infraestructura nacional que permite difundir sus vacantes con una mayor capacidad de penetración en su localidad, entidad o en todo el país
- Reducción de tiempos de búsqueda de candidatos
- Reducción de costos en el reclutamiento y selección de recursos humanos
- Incremento de la productividad al disminuir el periodo de vacancias
- Acceso a una amplia base de datos curricular (más de 300 mil candidatos)
- Participación en Ferias virtuales de empleo

Para los jóvenes estudiantes y sus familias:

- Ofertas de empleo acordes con su perfil
- Estadística de la población ocupada en las principales carreras profesionales y técnicas.
- Información actualizada sobre el mundo del trabajo, desagregada por cada entidad federativa
- Información de perspectivas sobre el futuro del mercado de trabajo
- Información sobre las ramas económicas donde se puede trabajar, según lo que se elija estudiar
- Herramientas para identificar la afinidad con una carrera, según habilidades personales

Para los trabajadores en activo:

- Información sobre opciones para conseguir un mejor trabajo

- Información sobre servicios gratuitos de asesoría, conciliación y representación jurídica
- Capacitación gratuita en línea
- Salario de trabajos afines en cualquier lugar del país
- Acceso a información sobre contratos colectivos de trabajo y registro de asociaciones
- Información sobre salarios mínimos generales y profesionales

Para académicos, investigadores, analistas y gobiernos:

- Más de 300 series estadísticas nacionales, estatales y regionales, permanentemente actualizadas
- 800 archivos de datos listos para ser consultados, de los cuales 350 son de registros administrativos, 241 de encuestas y 206 de información estatal
- Estadística de la población ocupada en las principales carreras profesionales y técnicas a nivel nacional y estatal
- Información sobre perspectivas sobre el futuro del mercado de trabajo

Kiosko de consulta del Portal de Empleo. Son módulos informáticos de autoservicio que permite la consulta de las ofertas de empleo a través del Portal de Empleo. Las personas pueden consultar los módulos de manera gratuita y tener acceso a los siguientes servicios: 1. Búsqueda de consulta e impresión de las ofertas de trabajo que se publican en el Portal de Empleo. 2. Para recibir notificaciones sobre ofertas de empleo, los interesados se inscriben a una lista de correos electrónicos.

Talleres para buscadores de empleo. Los talleres tienen dos modalidades:

1. Talleres en línea
2. Talleres presenciales

Los talleres en línea: Son a través del Portal del Empleo www.empleo.gob.mx. Su objetivo es ayudar a las personas a conseguir empleo mediante el suministro de información útil y accesible a ellos. *Los talleres presenciales:* son prácticas de campo conducidas por uno o más consejeros de empleo que guían y enriquecen el intercambio de información y experiencia referentes a los temas de búsqueda. Tiene como propósito incrementar la capacidad de las

personas para que encuentren y/o conserven un empleo a partir de técnicas y herramientas para la búsqueda de empleo; las temáticas son:

- Fuentes de información de vacantes
- Procesos de entrevista
- Llenado de la solicitud de trabajo
- Instrumentos de evaluación del aspirante y la toma de decisiones
- Recomendaciones para adquirir y desarrollar habilidades

Bolsa de trabajo. Es un servicio gratuito de vinculación laboral y puede solicitarlo las personas interesadas en cualquiera de las oficinas del SNE de las 32 entidades federativas y en las 16 delegaciones del DF, o bien, si se requiere información de la ubicación de las oficinas del SNE, pueden llamar al 01 800 841 20 20. Su objetivo es vincular al buscador de empleo con las opciones de trabajo acordes con su perfil laboral. Funcionamiento: una persona especializada brinda información y orientación necesaria al buscador de empleo sobre las ofertas de trabajo que empaten con sus conocimientos y experiencia laboral. Esto es, el consejero especializado a través de una entrevista, identifica y perfila conjuntamente con los candidatos sus conocimientos, habilidades y experiencia para desempeñar un puesto de trabajo. Una vez seleccionada la oferta de trabajo se contacta con la empresa a efecto de que el buscador, mediante una entrevista de trabajo, sea aceptado o no su contratación.

Centros de Intermediación Laboral (CIL). Son módulos de servicio ubicados en las principales oficinas del SNE (Servicio Nacional de Empleo) con el objetivo de proporcionar herramientas de apoyo a las personas en su búsqueda y contacto con las oportunidades de empleo. Por ejemplo, ayuda con equipos de cómputo con acceso a internet y correo electrónico, impresoras, fotocopadoras, fax y teléfono para el apoyo integral a la vinculación laboral. El SNE cuenta con 31 CIL donde se pueden localizar por medio del Portal de Empleo y Centro de Atención Telefónica del SNE 01 800 841 20 20 que funciona las 24 horas del día.

En síntesis, el SNE (Servicio Nacional de Empleo) es el programa público que coordina a nivel nacional todos los programas de apoyo al empleo, capacitación y vinculación laboral. Para la instrumentación de los programas, el GF (Gobierno Federal) formula las normas de operación y otorga los recursos financieros a los gobiernos estatales y estos últimos son los responsables de operar y ejecutar, además de otorgar recursos propios para su fortalecimiento, los programas y subprogramas del SNE. Para dicho fin, la STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social), anualmente realiza los convenios de coordinación con cada gobierno estatal para establecer los criterios de operación, actividad y financiamiento del SNE. La revisión de los programas del SNE como el PAE (Programa de Apoyo al Empleo) y los servicios de información y vinculación laboral fueron políticas de atención a las fallas de mercado de la economía, principalmente, del mercado de trabajo.

2.5 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2007- 2012

Así como el GF realiza una PND (Plan Nacional de Desarrollo) para la dirección e implementación de las políticas en materia de su competencia, el GDF de manera similar realiza por mandato de la Ley de planeación, cada inicio de sexenio, un Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), estableciendo los ejes, estrategias, objetivos y líneas de políticas que se llevarán a cabo durante la administración local. El PGDDF 2007-2012 formuló siete ejes para el impulso político, social y económico de la Ciudad: 1) Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; 2) Equidad; 3) Seguridad y Justicia expedita; 4) Economía competitiva e incluyente; 5) Intenso movimiento cultural; 6) Desarrollo sustentable y de largo plazo y 7) Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos.

Para los fines de la presente investigación, el eje 4) Economía competitiva e incluyente resultó el eje más importante en materia laboral, ya que se estableció una serie de líneas de políticas para las acciones de los programas, de las cuales resaltaré las de mayor relevancia en la cuestión de empleo:

- Promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferentemente la que genere un mayor número de empleos. En ese propósito se ayudarán a desempleados y personas del

sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes sociales y micro, pequeñas y medianas empresas. Apoyar las cadenas productivas a través de la orientación de proyectos productivos.

- Promover las acciones de apoyo para la construcción, impulso, integración, consolidación, administración y registro de sociedades cooperativas como polos alternativos al desarrollo económico de la ciudad.
- Se reducirá y simplificará la excesiva regulación económica y se creará una auténtica política de fomento y desarrollo económico que alientan la apertura de nuevas empresas.
- Promover el talento emprendedor para la definición de proyectos y metas comunes, inversiones y estrategias con el impulso de crear empleo con capacidad tecnológica y financiera.
- Combatir todo tipo de discriminación contra la mujer en el ámbito laboral, se impulsará la equidad y se establecerán acuerdos de colaboración con el sector privado (PGDDF 2007-2012: 48-50).

Estas líneas de políticas del PGDDF 2007-2012, el GDF los llevó a cabo a través de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) con el propósito de fomento al empleo, la competitividad y productividad en el DF como factores cruciales para el impulso económico de la capital. Mi atención se centra en los programas específicos de promoción al trabajo para los buscadores de empleo y subempleados que instrumentó la STyFE, misma en el que me enfocaré en el siguiente apartado.

2.6 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) del Distrito Federal

Cabe recordar que el GF realizó convenios (que todavía lo siguen haciendo) con cada uno de los gobiernos estatales a efecto de operar los programas del SNE; pues bien, cada año se firmó un convenio de coordinación entre el GF, a través de la STPS, y el GDF, por medio de la STyFE, los cuales establecieron los compromisos para el cabal cumplimiento de los programas y actividades del SNE/DF.³ Asimismo, la STyFE tuvo, y tiene, la responsabilidad

³ Los convenios de coordinación entre el Ejecutivo Federal y el GDF (2007 a 2012) para la ejecución y financiamiento de los programas del SNE/DF fue, y puede ser, solicitado a la STyFE a través de información pública INFODF.

de diseñar e implementar las políticas laborales propias del GDF a efecto de disminuir el desempleo y subempleo en el Distrito Federal.

2.7 Programa sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012

El pasado programa sectorial de la STyFE se articuló con el Programa General de Desarrollo 2007-2012 del Distrito Federal. La STyFE a través de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento al Empleo del Distrito Federal (DGECyFE) estableció el siguiente objetivo general: ayudar a la disminución del desempleo y subempleo en la Ciudad de México con el propósito de que la población desocupada se inserte al mercado laboral, se capacite o, mejor aún, construya iniciativas de ocupación por cuenta propia⁴.

De acuerdo con el programa sectorial de la STyFE del DF se estableció los siguientes programas que integran la política de empleo, que, asimismo, atienden fallas de mercado:

- Programa de Seguro del Desempleo
- Programa de Fomento Cooperativo
- Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)
- Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)
- Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados ("La Comuna")
- Atención Integral a grupos Vulnerables

Ahora bien, describiré de manera específica cada uno de los programas institucionales propios de la STyFE que llevó a cabo (y que continúa, actualmente, implementado los programas la STy FE, en la gran mayoría de ellos) para fomentar y promover el empleo, esto es, el Programa Seguro de Desempleo (política pasiva; o sea, no favorece al fomento y capacitación para el trabajo, únicamente ayuda económica), Fomento Cooperativo, CAPACITES, CyMO, Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna" y Atención Integral a grupos Vulnerables (son políticas activas que ayudan a reincorporarse al mercado laboral o fomentar el autoempleo).

⁴ Cabe señalar que, después de tres años de gestión del Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, la STyFE hizo público en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de enero de 2011 el Programa sectorial de trabajo, empleo y seguridad social (2010-2012). Probablemente fue a consecuencia de la crisis económica internacional que afectó, en mayor o menor grado, al país y sobre todo al D.F.

Programa Seguro de Desempleo. Este programa fue una de las políticas más significativas e importantes durante la administración del Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, en la inversión y publicidad en el DF como se verá más adelante. Además, fue un programa propio del GDF que difiere de las políticas de empleo del Gobierno Federal, lo que resulta un elemento crucial en la presente investigación.

Esta política pública de Seguro de Desempleo atendió una falla de mercado: mercado incompleto, esto quiere decir que el sector privado no proporcionó un seguro de riesgos que enfrenta toda persona en cuestión de desempleo, es por eso que el GDF tuvo que intervenir para resolver dicha falla, instrumentado un programa del Seguro de desempleo, el cual se trató (y sigue en servicio) de lo siguiente:

Los objetivos generales: respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y derechos laborales de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal. El objetivo específico es otorgar una protección económica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a los grupos vulnerables, e impulsen su incorporación al mercado laboral. Las características del programa: es un sistema de protección social, personal e intransferible, que se traduce en un apoyo económico mensual de \$ 1,500. Al beneficiario se le entregará el apoyo en un periodo de seis meses, siempre y cuando cumpla con sus obligaciones de acuerdo con las reglas de operación; sólo se podrá acceder a este beneficio una vez cada dos años y deberá ser justificado (GODF31/01/08).

Programa de Fomento Cooperativo. El programa de fomento cooperativo atendió una falla de mercado de la economía, ya que el mercado de trabajo no es dinámico y eficiente para generar los empleos necesarios, por lo tanto no hay crecimiento y competitividad económica en la capital. En dichas condiciones, el gobierno planteó el programa de fomento cooperativo; sin embargo, fue un programa, que a diferencia del Seguro de desempleo, no ha contado con el impulso financiero y publicitario necesario, como se revisará más adelante. No obstante, fue considerado en el programa sectorial de trabajo, empleo y seguridad social, veamos:

Objetivo general: diseñar e instrumentar una política de fomento a la generación y conservación de empleos de inversión pública, privada y social de tipo cooperativo que

promueva la economía y el mercado interno. Los objetivos específicos consistieron en ocho puntos:

1. Actividades de asesoría y capacitación para la organización, constitución, consolidación, administración y desarrollo de las sociedades cooperativas.
2. Establecer un vínculo de colaboración interinstitucional para impulsar la consolidación de un mercado que incentive el desarrollo de las cooperativas.
3. Bajo el modelo cooperativo, impulsar la conformación de redes de micro, pequeña y medianas empresas para la integración de cadenas que permitan un mejor desarrollo de procesos productivos.
4. Formular acciones de apoyo fiscal y financiero para fortalecer el desarrollo del sector cooperativo en la Ciudad.
5. Concretar y consolidar un proceso de desarrollo de proveedores del sector social del DF.
6. Discusión del sector cooperativo a nivel nacional e internacional.
7. Coordinación entre las acciones del Programa de Fomento Cooperativo con el Seguro de Desempleo.
8. Impulsar campañas de promoción, educación y difusión del cooperativismo.

Programa para la promoción, fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC). En este mismo sentido (es decir, de tipo cooperativo), se planteó la creación del PPFIC para dar continuidad y consolidar a las sociedades cooperativas como generadoras de empleo de calidad. Los objetivos generales fueron ayudar a la promoción, fortalecimiento e integración cooperativa por medio de proyectos integrales de sociedades cooperativas y sus socios, radicados en el DF. Los objetivos específicos consistieron en apoyar económicamente a sociedades cooperativas legalmente constituidas, que presentan proyectos integrales con el propósito de contribuir en su promoción, consolidación y/o integración, favoreciendo la fuente de empleo digno y permanente. Ahora bien, la población objetivo hizo referencia, obviamente, a las sociedades cooperativas de consumidores y de productores de bienes y

servicios; es importante mencionar que “las cooperativas de ahorro y préstamo, por su naturaleza, no podrán ser sujetos de apoyo” (GODF 2/10/12).

Meta programática 2012 PPFIC				
Descripción	Unidad de medida	Meta	Monto	Fortalecimiento de empleo de socios cooperativistas
Fortalecimiento a las sociedades cooperativistas mediante el otorgamiento de apoyo económico por única vez	Apoyo	Al menos 100 cooperativas	200, 000.00 por cooperativa	Al menos 1, 000 socios cooperativistas

Fuente: GODF 2/10/12

Programa de Capacitación para el impulso de la Economía Social (CAPACITES). Este programa atendió una falla de mercado -mercado incompleto- que provoca que el Estado intervenga en la mitigación de las consecuencias sociales de dicha falla con el objetivo general de apoyar a la población desempleada y subempleada a fin de proporcionarles herramientas técnicas y administrativas para fortalecer o reconvertir sus conocimientos, habilidades y aptitudes laborales para facilitarles la obtención de un empleo dentro de una empresa, o bien, el auto empleo (GODF 31/01/08). La población objetivo fueron las personas de 16 años o más que se encuentran en situación de desempleo o subempleo y que soliciten personalmente su incorporación en las oficinas de las unidades operativas de la DGECyFE; también estuvo dirigido a la población interna de los Centros de Readaptación Social del DF. El programa contó con tres modalidades de operación, de acuerdo con la Gaceta Oficial del Distrito Federal:

1. Capacitación para el autoempleo. Impartir cursos de capacitación que permita fortalecer los conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas a desempleados y subempleados. Los cursos deberán ser prácticos y se impartirán en

instituciones educativas, centros de capacitación o en los lugares habilitadas para este fin; se integrarán de 15 a 25 beneficiarios; será de uno a dos meses, cubriendo entre 30 y 48 horas a la semana. Se proporcionará un apoyo económico al beneficiario por un monto a un salario mínimo mensual de la zona económica "A".

2. Consolidación de iniciativas de empleo. Está dirigido, especialmente, a los internos próximos a ser liberados, preliberados o externos de los Centros de Readaptación Social del D.F., que deseen adquirir, fortalecer o reconvertir sus conocimientos y habilidades técnicas o administrativas para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia. Los beneficiarios serán de un mínimo de 15 y un máximo de 25 participantes. Los cursos tendrán una duración de uno a dos meses, cubriendo un mínimo de 20 horas a la semana.

3. Vales de capacitación. "Apoyo a desempleados y subempleados que requieran reconvertir, fortalecer o complementar sus conocimientos y aptitudes laborales" (GODF 31/01/08). Se otorgó al beneficiario un vale de uno y uno y medio de salario mínimo, de acuerdo con la zona A, que cubre los servicios de capacitación (inscripción, colegiaturas y materiales) por un periodo de uno a tres meses, los cuales se proporciona un apoyo económico equivalente a dos salarios mínimos de la zona A.

Programa de Capacitación y Modernización (CYMO). Este fue un programa que también atendió una falla de mercado de la economía. Conforme avanza la tecnología, se requiere capacitar a los trabajadores activos dentro de la empresa, ya que el sector privado lo hace de manera ineficiente y/o restringida. Por lo tanto, el GDF tuvo que intervenir para mitigar este tipo de falla de mercado a través de programas de capacitación y modernización.

Objetivo general: de manera conjunta con las empresas y sus trabajadores realizar acciones de capacitación, consultoría y apoyo técnico que ayuden a contribuir al sostenimiento del empleo, en la mejora de las condiciones de trabajo, así como en lo salarial de los trabajadores de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MPyME), grupos productivos y cooperativas en el DF. El objetivo específico es fortalecer y ampliar el empleo en las MPyME, grupos productivos y cooperativas, avanzando en los niveles de productividad, calidad y competitividad por medio de una mayor capacitación de los trabajadores (GODF 24/01/11).

Las características del programa: "El monto de los apoyos se determina en función de las necesidades de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico inmersas en el Diagnóstico y el programa de intervención" (GODF 09/03/11). Se otorgará capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico a las empresas que así lo requieran. Se podrá acceder a este beneficio una vez al año y deberá estar justificado. La población objetivo son los trabajadores (as) en activo de todos los niveles de la estructura ocupacional de la micro, pequeña, medianas empresas, grupos productivos y cooperativas. También a los micros, pequeños y medianos empresarios (as), productores rurales, artesanales, jóvenes y mujeres emprendedoras, adultos mayores y personas con discapacidad, siempre y cuando estén conformados como grupos productivos y cooperativas (GODF 09/03/11). El programa consistió en cuatro modalidades de operación:

1. Capacitación. Es un proceso de enseñanza-aprendizaje que propicia la adquisición y el desarrollo del conocimiento, habilidades y actitudes para una función productiva.
2. Formación de formadores. Es un proceso de enseñanza-aprendizaje para la adquisición de conocimientos y habilidades, que después le permita transferir el conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes a otros miembros de la organización.
3. Consultoría. Es un apoyo individual o colectivo que incorpora, actualiza o desarrolla procesos y sistemas que les facilitan su desempeño productivo.
4. Apoyo técnico. Ayuda en asesoría; es decir, al rediseño y desarrollo de nuevas tecnologías o técnicas para fortalecer la producción o prestación de un servicio, así como para el desarrollo de nuevos productos.

Atención integral a los Jóvenes Desempleados “La Comuna”. El programa La Comuna también atendió una falla de mercado de la economía. El objetivo general es atender a jóvenes de 15 a 29 años de edad para la inserción socio laboral a través del modelo formación para el trabajo. Dicho modelo opera a partir de una asesoría integral y personalizada; posteriormente, la canalización a diversas opciones laborales, capacitación para el empleo y proyecto de autoempleo. El programa lleva a cabo acciones de coordinación con las instituciones públicas y privadas enfocadas en la formación para el trabajo de jóvenes con dificultades para acceder

al mercado laboral formal, apoyándose en la capacitación para el trabajo y orientación a las y los jóvenes a insertarse social y laboralmente.

El objetivo específico es avanzar en la disminución de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión en el goce de los derechos de las y los jóvenes. Además, la disminución del desempleo y mejora de las condiciones laborales de las y los trabajadores; reducción de la exclusión social de las y los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, empleo, acceso a la vivienda, oportunidades de recreación, deporte y creación cultural y reducir el número de jóvenes que no estudia ni trabaja.

Programa de atención a Grupos Vulnerables. Este programa atendió, de igual manera, una de las fallas de mercado, puesto que cuando el sector privado no es capaz de integrar a todos los demandantes de trabajo, sobre todo, a personas con alguna discapacidad, con preferencias sexuales diferentes, con alguna enfermedad, etc., el gobierno de la capital tuvo que intervenir en la solución de la garantía al derecho al trabajo que pretende compensar con programas la discriminación y la desigualdad en el acceso al empleo. Es por ello que el GDF instrumentó lo siguiente:

El programa de atención a grupos vulnerables, en el marco del derecho al trabajo, es brindar atención especial y personalizada a las y los buscadores de empleo de personas en situación de discriminación y/o exclusión a través de asesorías integrales para el apoyo en la orientación, vinculación y alternativas para su inserción en la economía formal y fomento de empleo productivo. Se propone una mayor igualdad de oportunidades entre los grupos que viven la discriminación y/o exclusión en la población económicamente activa como personas con discapacidad, adultos mayores, madres solteras, personas con VIH/ Sida, la población lesbiana, gay y transexual, etc. Para lograrlo es necesaria la integración de una Red de Apoyo a la Participación activa en las Reuniones Interinstitucional.

En síntesis, los programas de empleo de la STyFE, que atendieron las fallas de mercado de la economía (y continúan haciéndolo) fueron: el programa del Seguro del Desempleo y Fomento Cooperativo, CAPACITES, CyMO, Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna" y Atención Integral a grupos Vulnerables. Cabe mencionar que además de llevar a cabo los programas para disminuir el desempleo del GDF, también se instrumentaron paralelamente los programas y subprogramas del SNE. El programa Seguro de desempleo

fue una de las políticas importantes del gobierno de Marcelo Ebrard y uno de los programas propias del GDF que se diferenció de las políticas de empleo del Ejecutivo Federal. Un aspecto interesante que se observó en este apartado es que el GDF trabaja en coordinación con el GF para disminuir el desempleo y subempleo en el Distrito Federal, un territorio con mayor dinamismo económico, social, tecnológico y político.

2.8 Conclusiones

Un aspecto relevante que detecté, de acuerdo con el Marco teórico descrito, fue las fallas de mercado de la economía, la principal razón para la intervención del gobierno en el mercado privado e instrumentar políticas públicas para disminuir un problema social: el desempleo. Por ende, el Estado busca generar las condiciones que faciliten el acceso de la población activa a los mercados laborales. En este sentido, ha sido muy importante conocer qué y cómo funcionan de manera coordinada los programas y subprogramas de empleo entre el Gobierno Federal y el Gobierno Distrito Federal con miras a disminuir el desempleo y subempleo, ya que es parte del objetivo de la presente investigación con especial atención en el Distrito Federal.

La política en materia de empleo más significativa e importante del GDF fue el programa Seguro de Desempleo, programa que difiere de las políticas de empleo del GF. El Seguro de Desempleo (como política pasiva) tuvo mayor relevancia respecto a los demás programas de capacitación, modernización y fomento al empleo (política activa). Estos programas del GDF como también del GF, atienden las fallas del sector privado en la generación de empleo.

Ahora bien, el programa público importante del GF (Gobierno Federal) en la instrumentación de los programas institucionales en materia laboral fue, y es, el SNE (Servicio Nacional de Empleo), un programa que atiende las fallas del mercado de la economía. El SNE es quien coordina a nivel nacional, junto con la STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social) y CGSNE (Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo), todos los programas de apoyo al empleo, capacitación e información y vinculación laboral de los buscadores de trabajo; es un programa que atiende de forma gratuita y personalizada los problemas de desempleo y subempleo. En este sentido, el GF es quien emite las normas de operación y transfiere los recursos necesarios para su funcionamiento a través de la CGSNE de la STPS; en cambio, los gobiernos estatales, mediante el SNE de cada entidad, operan y ejecutan

directamente los programas y subprogramas de ayuda y capacitación para el trabajo, además de aportar recursos propios.

El GF, por medio de la STPS, firma un convenio con cada gobiernos estatal a efecto de llevar a cabo la instrumentación de las políticas de empleo del SNE. En este sentido, el DF, a través de la STyFE (Secretaría de Trabajo y Previsión Social), cada año firmó un convenio de coordinación con la STPS para establecer los compromisos de los programas y actividades del SNE, así como los montos presupuestales de ambos órganos de gobierno. Por su parte, la STyFE tuvo –y continúa haciéndolo- la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas laborales propias del GDF con recursos locales a fin de disminuir el desempleo y subempleo en la DF.

Para mayor claridad de las políticas laborales y su funcionamiento en coordinación entre el Ejecutivo Federal y el Distrito Federal mostraré el siguiente esquema:

Políticas públicas de empleo 2007-2012



FORMULA

Programas

❖ **Programa de Apoyo al Empleo**

Bécate

Fomento al Autoempleo

Compensación a la ocupación temporal

Movilidad laboral interna

Repatriados trabajando

❖ **Otros servicios del SNE**

▪ **Portal del Empleo**

▪ **Ferías de empleo**

▪ **Talleres para buscadores de empleo**

▪ **SNE por Teléfono**

▪ **Periódicos de ofertas de empleo**

▪ **Bolsa de trabajo**

▪ **Centros de Intermediación laboral**

▪ **Kioskos de información**

OPERA

Programas del SNE

❖ **Programa de Apoyo al Empleo**

Bécate

Fomento al Autoempleo

Compensación a la ocupación temporal

Movilidad laboral interna

Repatriados trabajando

❖ **Otros servicios del SNE**

▪ **Portal del Empleo**

▪ **Ferías de empleo**

▪ **Talleres para buscadores de empleo**

▪ **SNE por Teléfono**

▪ **Periódicos de ofertas de empleo**

▪ **Bolsa de trabajo**

▪ **Centros de Intermediación laboral**

▪ **Kioskos de información**

Programas de empleo del GDF

➤ **Programa de Seguro del Desempleo**

➤ **Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC)**

-
- Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)
 - Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)
 - Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados ("La Comuna")
 - Atención Integral a grupos Vulnerables
-

Fuente: Elaboración propia.

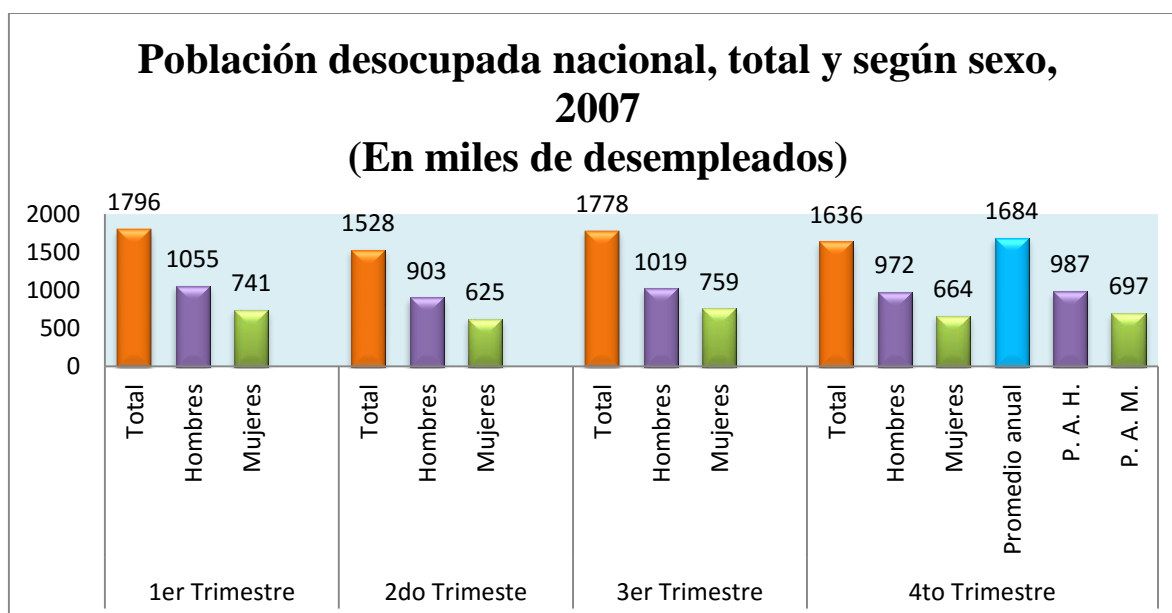
Capítulo III

Población desocupada Nacional y Distrito Federal 2007-2012

Es importante revisar el comportamiento de la población desocupada (desempleada) a nivel Nacional y del Distrito Federal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la población desocupada se entiende por las “personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo”.⁵ El objetivo del presente capítulo es mostrar gráficamente la evolución de la población desocupada en el sexenio 2007-2012 a nivel nacional y después en el Distrito Federal, haciendo una comparación respecto al país y, a partir de allí, hacer un balance de dicho comportamiento. En un segundo momento, de manera similar, presentaré las tendencias de la población desocupada por nivel de escolaridad Nacional y en el Distrito Federal. Ahora bien, mostraré una serie de gráficas de barras, seguida de polígonos de frecuencia para revisar el ciclo anual del comportamiento del desempleo:

3.1 Desocupación a nivel Nacional

Gráfica 1



⁵ Véase en la página web del INEGI <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=EHENOE15mas&nombre=119&c=33309&s=est> fecha de consulta 1 de Marzo 2016. Definición actualizada.

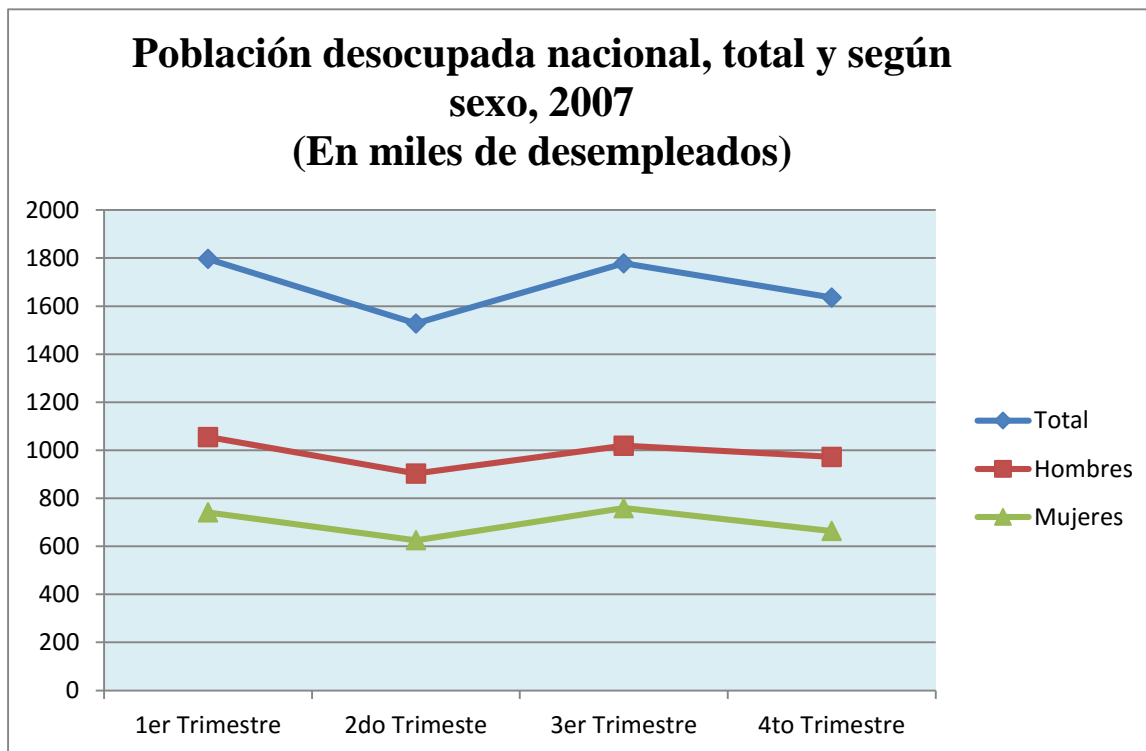
Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. De acuerdo con el glosario de términos del INEGI y de la ENOE, la definición de **DESEMPLEO** es igual que la definición de **POBLACIÓN DESOCUPADA**. **Pues hice una búsqueda, en la página web del INEGI, del significado de desempleo y únicamente hace mención a la Población desocupada o bien hace referencia de estos dos términos de manera indistinta. Es por ello que utilizo el concepto desempleo para el presente trabajo.** Véase al respecto las siguientes ligas en internet: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=ehne&nombre=042&c=11628&s=est>. y <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=EHENOE15mas&nombre=119&c=33309&s=est>. Fecha de consulta 8 de abril de 2016. Algunos de los indicadores, del presente capítulo, pueden no coincidir con la base de datos del INEGI debido al redondeo y la actualización de las mismas al momento de la verificación por el lector. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

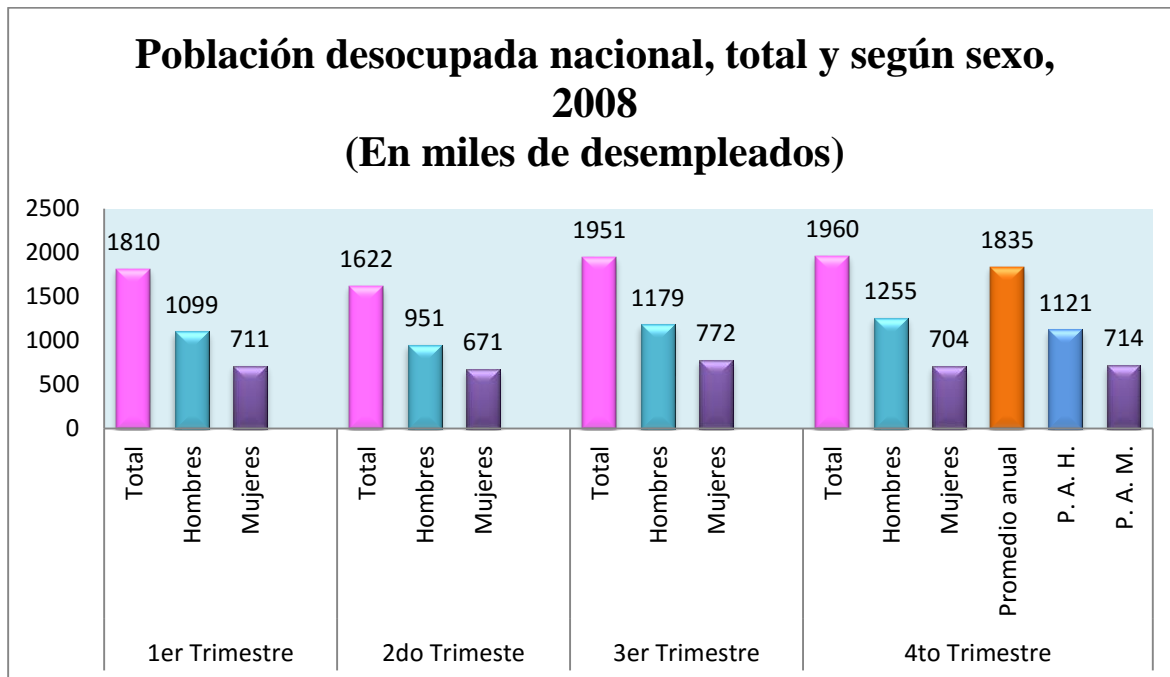
Como se observa en la gráfica 1, en 2007, la población total desocupada se redujo del primer al segundo trimestre en 14.9%, en el siguiente trimestre el desempleo aumentó en 16.4% y en el cuarto trimestre decreció en 7.10%. Estos altibajos son normales en la evolución del desempleo, pues obedecen al ciclo anual de expansión y contracción de los negocios. Un dato interesante de este 2007, es que los desempleados totales fueron 9.8% mayores en el primer trimestre respecto al cuarto. A nivel de los desempleados hombres, en la misma comparación, fueron 8.5% mayor y en las mujeres, 11.6% mayor. Un aspecto importante, como se muestra en la imagen, es que los hombres pesan más, en términos numéricos, que las mujeres, esto es, los hombres desempleados a nivel nacional fueron los que más buscaron un trabajo que las mujeres. Hay que ser notar que el promedio anual en 2007 fue un millón 684 mil desempleados. Esto fue importante puesto que para los años siguientes cambió el promedio anual de manera sorprendente.

A continuación mostraré un polígono de frecuencia en la que destaco el ciclo anual del desempleo. Dicho polígono muestra los altibajos de la población desocupada en la expansión y contracción del mercado laboral, pero sobre todo mostraré cómo cambia el ciclo anual del comportamiento del desempleo después de la crisis económica internacional en 2009.

Gráfica 1.1



Gráfica 2

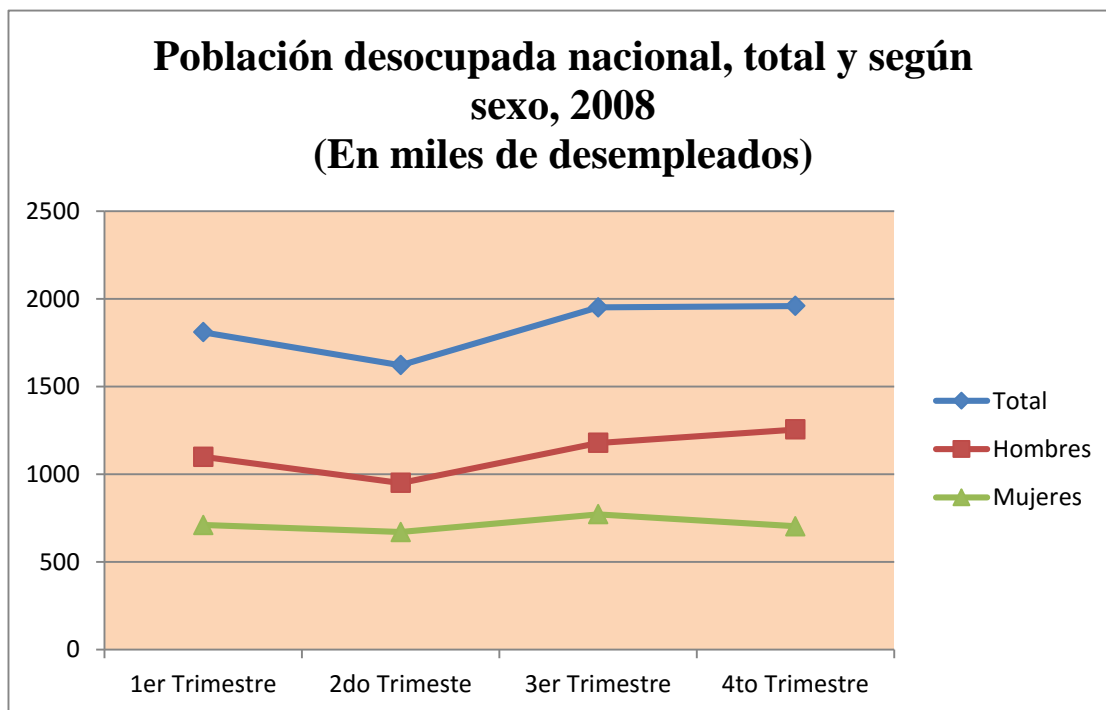


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

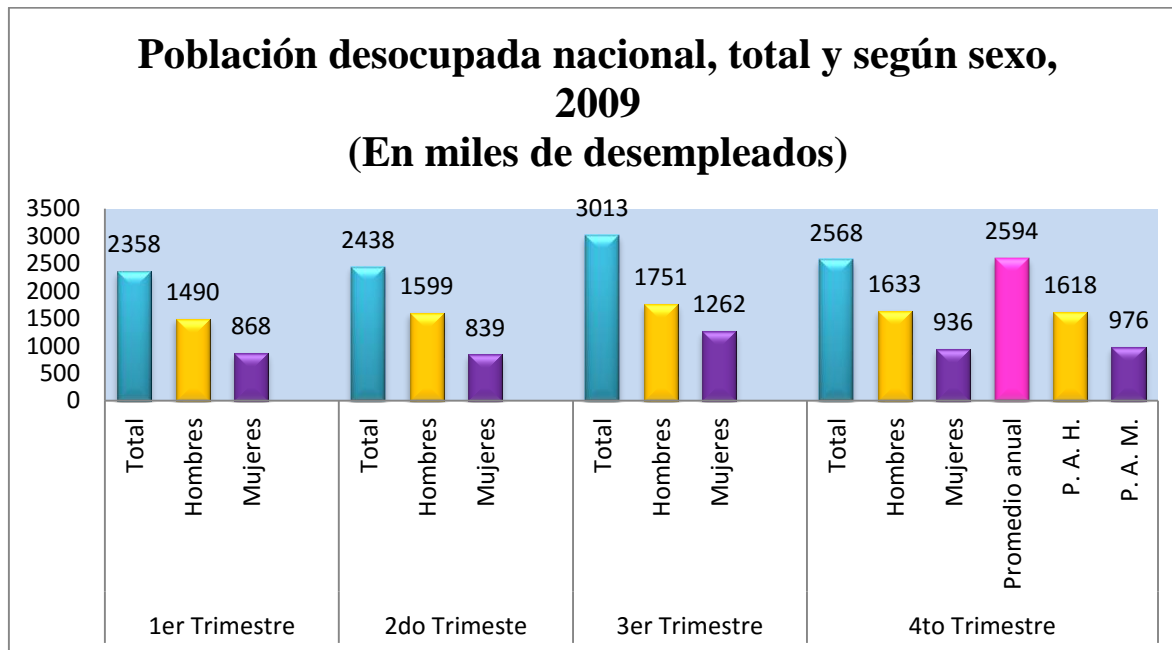
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

De acuerdo con la gráfica 2, en 2008, el comportamiento de la población desocupada total difiere de 2007, ya que en ese año el número de desempleados fue menor en el cuarto respecto al primer trimestre. En cambio, en 2008, se apreció un aumento de 8.3% de la población desocupada total en el último trimestre. Una imagen similar se observó en los desempleados hombres que aumentó 14.2%, pero no ocurrió lo mismo con las mujeres desempleadas, ya que se mantienen casi igual en este trimestre. A continuación presentaré el cambio del ciclo anual respecto a 2007 en la gráfica 2.1

Gráfica 2.1



Gráfica 3



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

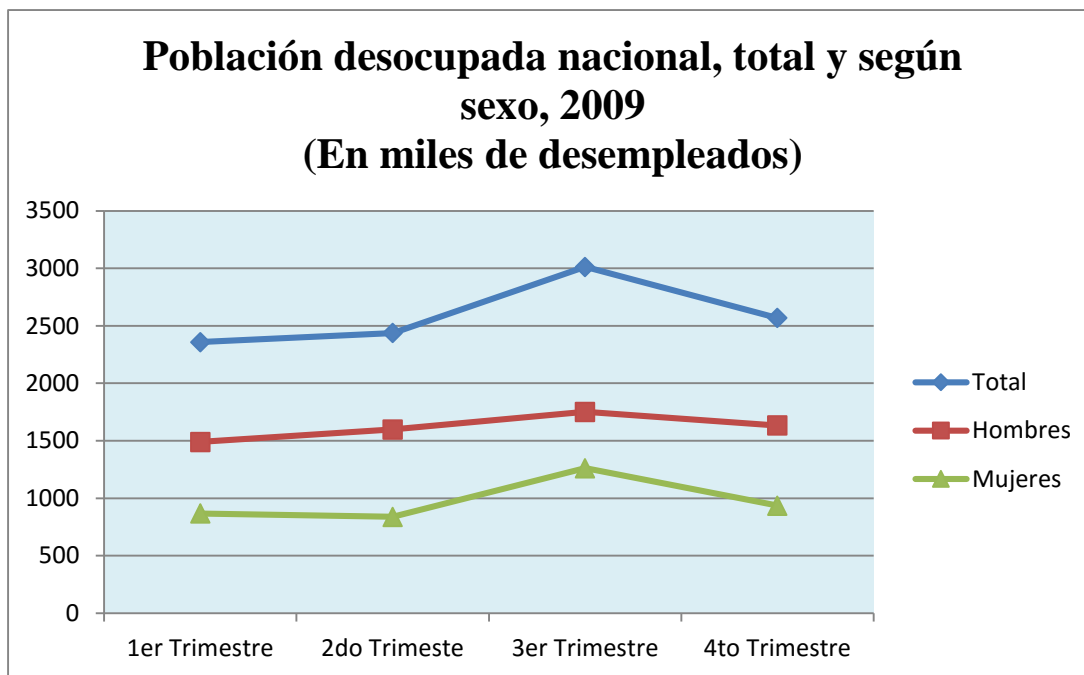
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

En la gráfica 3, se presenta la información correspondiente a 2009, año de crisis económica internacional y que, además, vivió el impacto negativo en los negocios de la gripe AH1N1. La población desempleada total creció significativamente con respecto a los dos años anteriores e incluso se modificó el ciclo anual, pues el tercer trimestre registró un mayor número de desempleados, esto es, aumentó en 23.6% y en el cuarto decreció en 14.8%, quedando por arriba del primer trimestre. No hay que perder de vista que en este año el promedio anual fue 2.5 millones de personas desocupadas, quedando muy por arriba del promedio anual de 2007: un millón 684 mil desempleados.

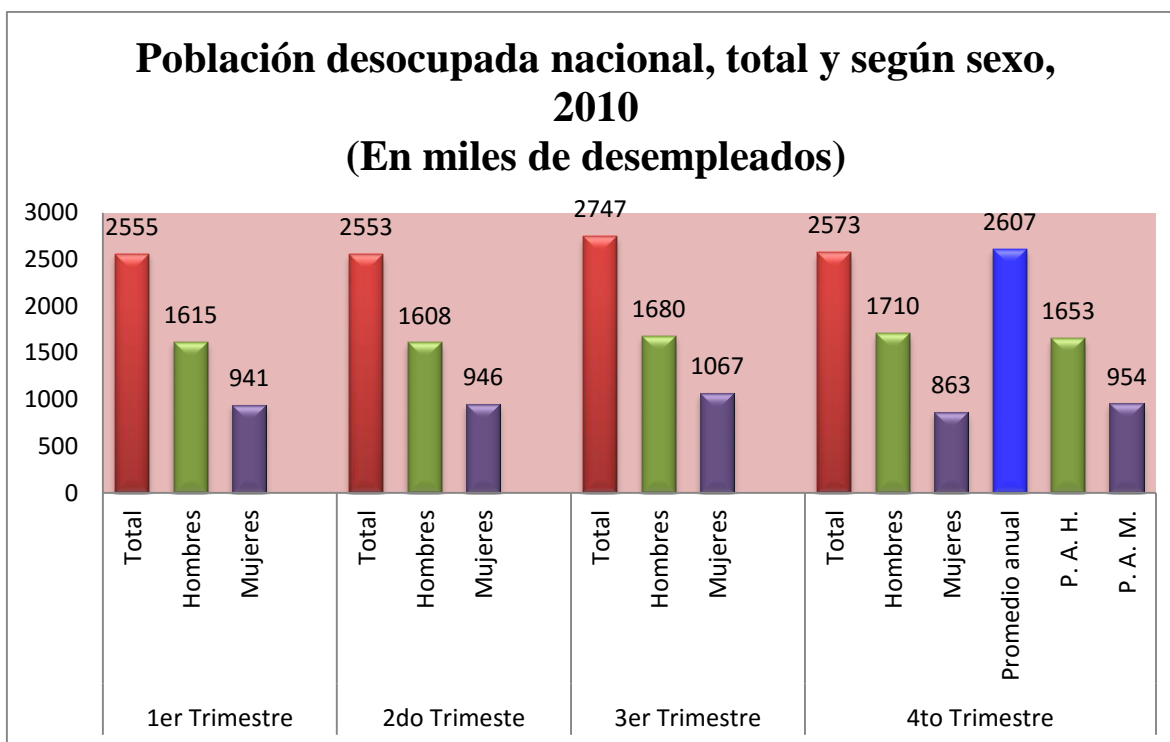
Lo interesante de este año fue que se estableció un nuevo piso al volumen de desempleo a nivel nacional, tanto en hombres como en mujeres, al pasar de 1.8 millones de desocupados totales en el primer trimestre de 2008 a 2.3 millones de desempleados en 2009, es decir, aumentó en 548 mil personas desempleadas, que ya no disminuyó en los siguientes cuatro

años. A pesar de la modificación del ciclo anual, como se observa, los hombres desocupados continuaron siendo más en términos numéricos en su búsqueda de un empleo que las mujeres.

Gráfica 3.1



Gráfica 4

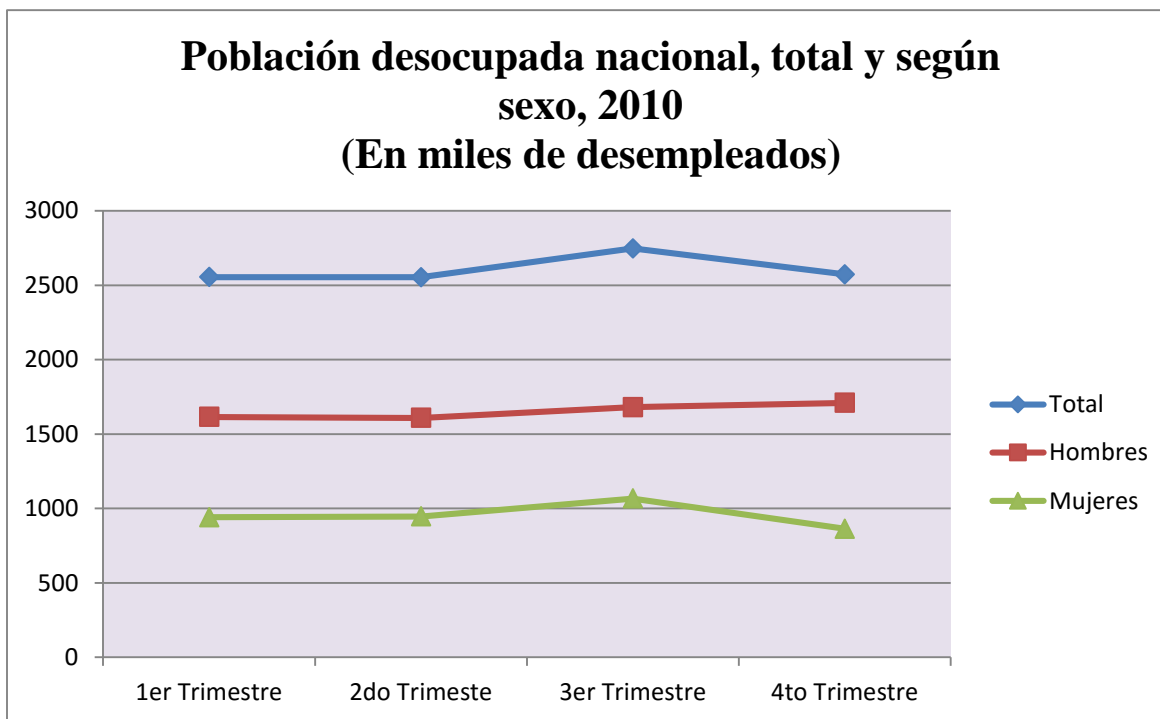


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

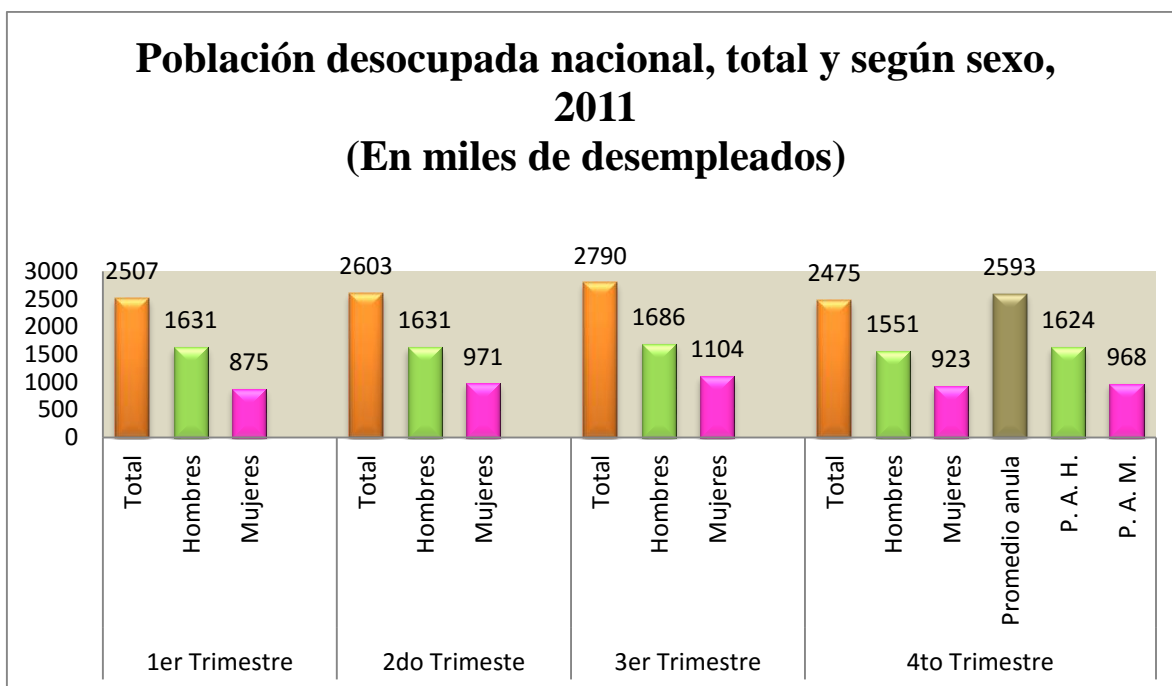
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

En el 2010, como se observa en la gráfica 4, la población desocupada total del primer al segundo trimestre se mantuvo prácticamente constante, en el siguiente trimestre aumentaron en 7.6% y en el cuarto decreció en 6.3%, quedando por arriba del primer trimestre, un comportamiento similar a 2009; es decir, nuevamente en el tercer trimestre se muestra un pico el número de desempleados. El dato relevante, en este trabajo, fue que se confirmó un nuevo piso de desempleados totales de 2.6 millones de personas. Del mismo modo ese piso se fijó en 1.6 millones para los hombres desempleados y en el caso de las mujeres desocupadas casi un millón (954 mil desempleadas). Es decir, un comportamiento de la evolución del desempleo de la población desocupada total que no mostró mejoría, como se aprecia en la gráfica 4.1

Gráfica 4.1



Gráfica 5

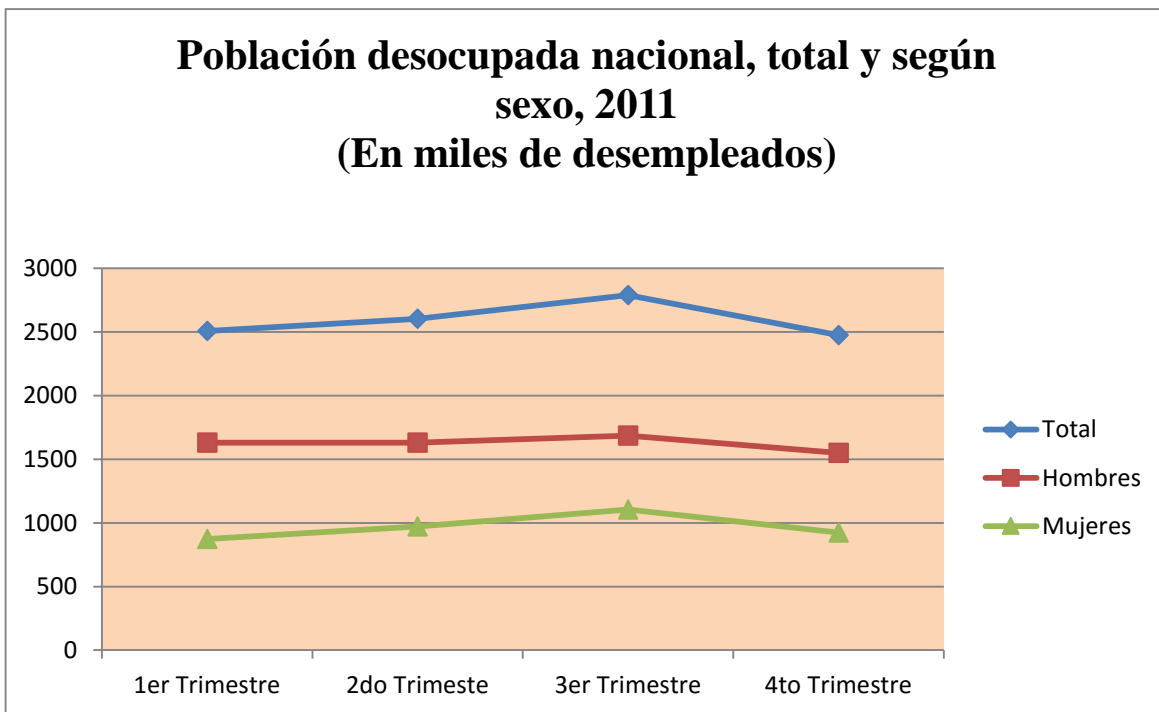


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

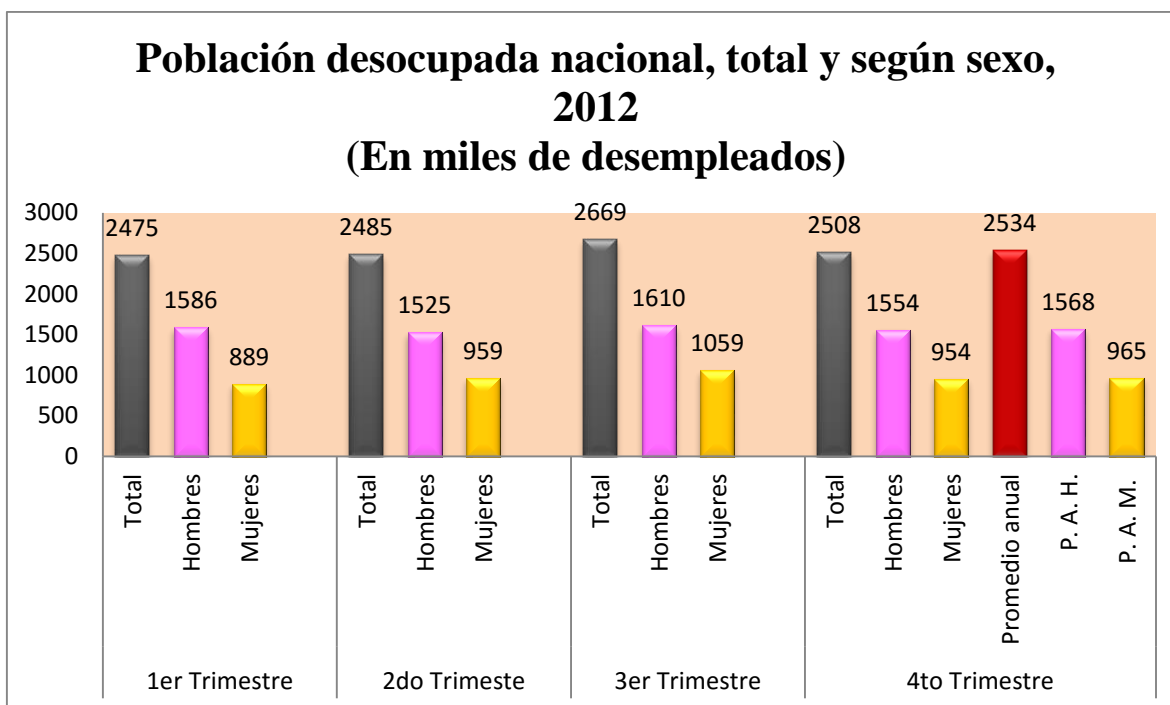
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

De acuerdo con la gráfica 5, este año 2011 coincidió con 2010, ya que el número de desempleados del primer trimestre, respecto al tercero, aumentó al pasar de 2.5 a 2.7 millones de desocupados totales. Con un comportamiento distinto a los dos primeros años, un dato interesante en 2011, los desempleados totales fueron 1.3 % mayores en el primer trimestre respecto al cuarto, pero se mantuvo prácticamente en el piso de 2.5 millones de desempleados. A nivel de los desocupados hombres de la misma comparación fueron de 5.2% mayor y las mujeres, 5.2% menor.

Gráfica 5.1



Gráfica 6

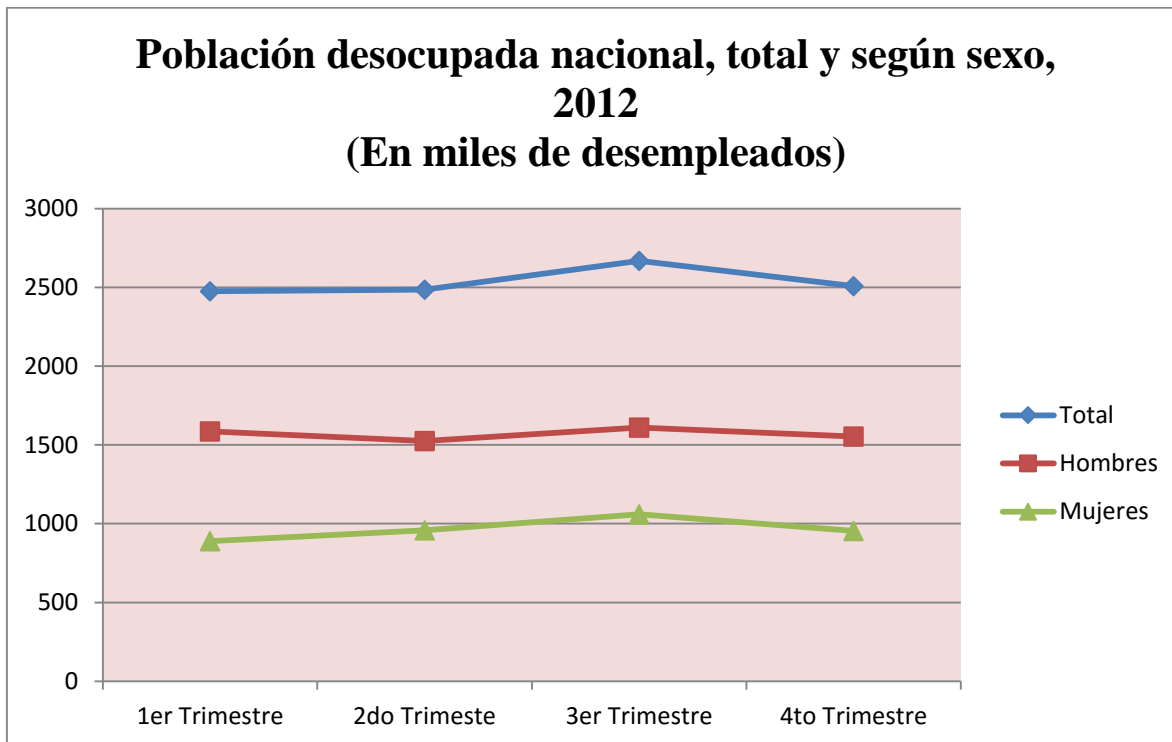


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

En la gráfica 6, el comportamiento difiere un poco de 2011 ya que en ese año el número de desempleados fue menor en el cuarto respecto el primer trimestre. En 2012, en cambio, se apreció ligeramente un aumento de 1.3%. Por su parte, los desempleados hombres casi se mantuvieron igual, pero las mujeres pasaron de 889 a 954 miles de desempleadas del primero respecto al cuarto trimestre. En esta última gráfica, se confirma que los hombres desocupados fueron más en su búsqueda de un trabajo que las mujeres a nivel nacional. El dato central de este recuento numérico de los seis años fue que creció 53% la población desocupada total; los hombres desempleados crecieron en 60% y las mujeres aumentaron en 44%, respectivamente.

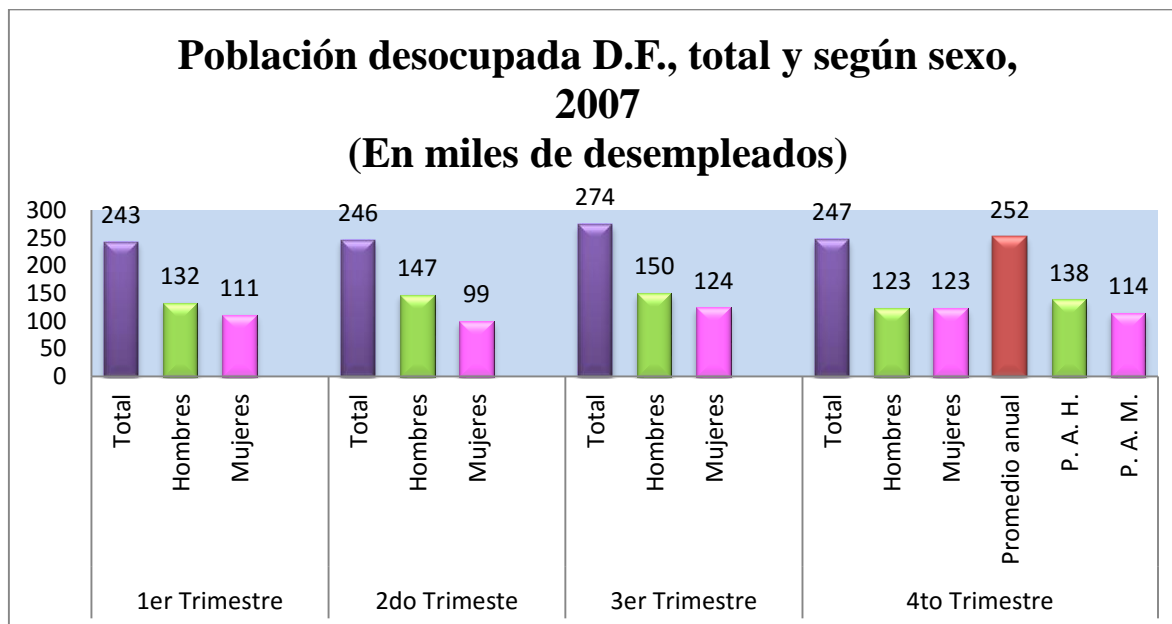
Gráfica 6.1



3.2 Desocupación en el Distrito Federal

Ahora bien, paso a un segundo momento donde mostraré la evolución del desempleo del Distrito Federal, realizando el mismo análisis, pero ahora haciendo una comparación con el nivel nacional. El propósito de este apartado es averiguar cómo se comportó la población desocupada en la capital respecto al país.

Gráfica 7



Fuente: INEGI a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

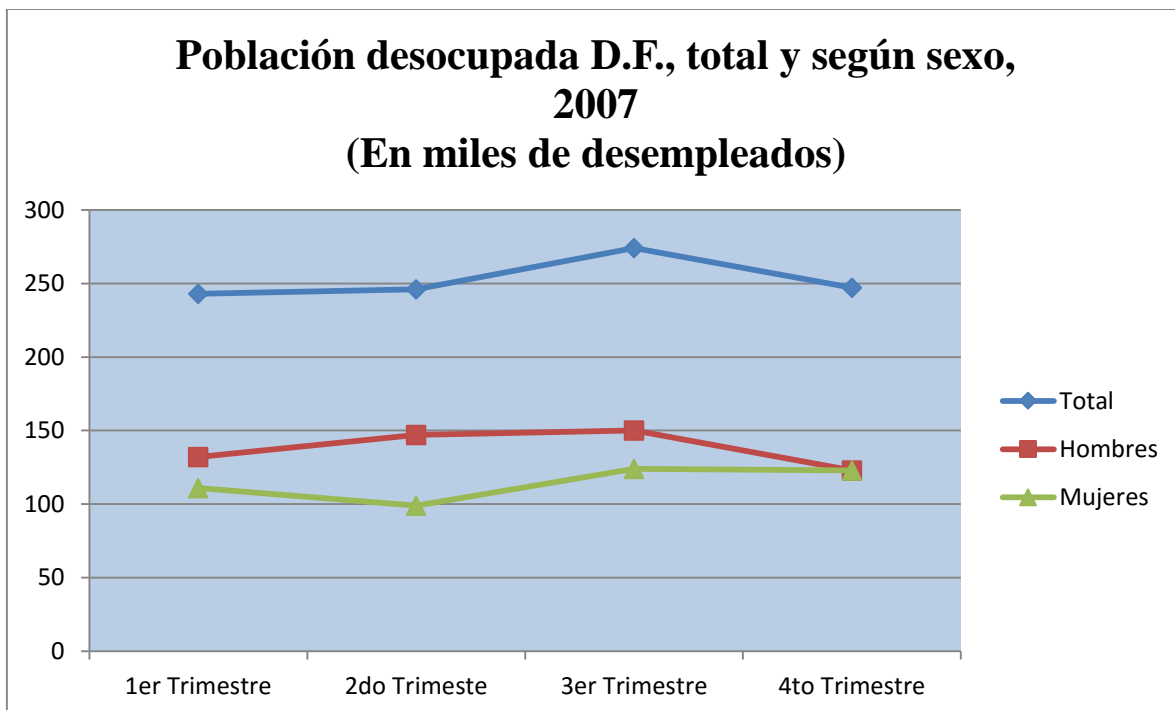
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

Como se observa en la gráfica 7, en el Distrito Federal la población desempleada total del primer al segundo trimestre se mantuvo prácticamente igual, en el siguiente aumentó en 11.4% y en el cuarto decreció en 9.9%, quedando ligeramente por arriba del primer trimestre, lo anterior contrasta con el país respecto a 2007. Sin embargo, una conducta relevante que se observó en el DF, en 2007, fue que en el cuarto trimestre los hombres y las mujeres se mantuvieron con el mismo porcentaje de desempleados, o sea, en 50%, un elemento importante que no se observó a nivel nacional. El promedio de desempleados totales fue de

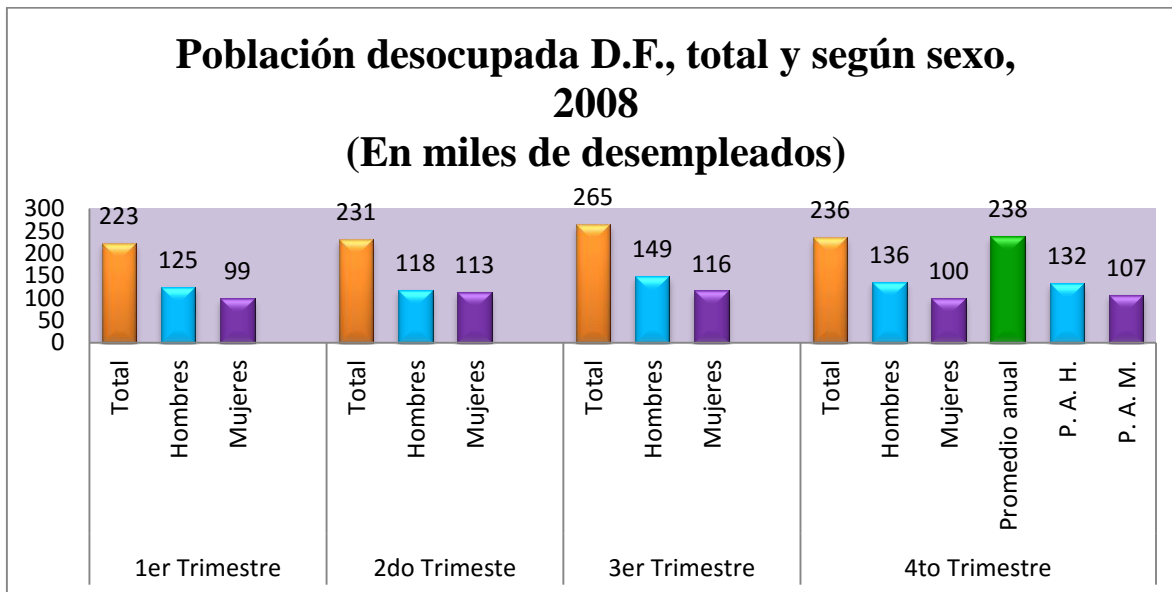
252 mil personas desempleadas; los hombres en promedio fueron 138 mil desocupados y las mujeres 114 mil, este comportamiento cambió en 2009.

A continuación mostraré, en la gráfica 7.1, un polígono de frecuencia para apreciar cómo la evolución del desempleo en el ciclo anual fue distinto a nivel nacional, especialmente, en hombres y mujeres.

Gráfica 7.1



Gráfica 8

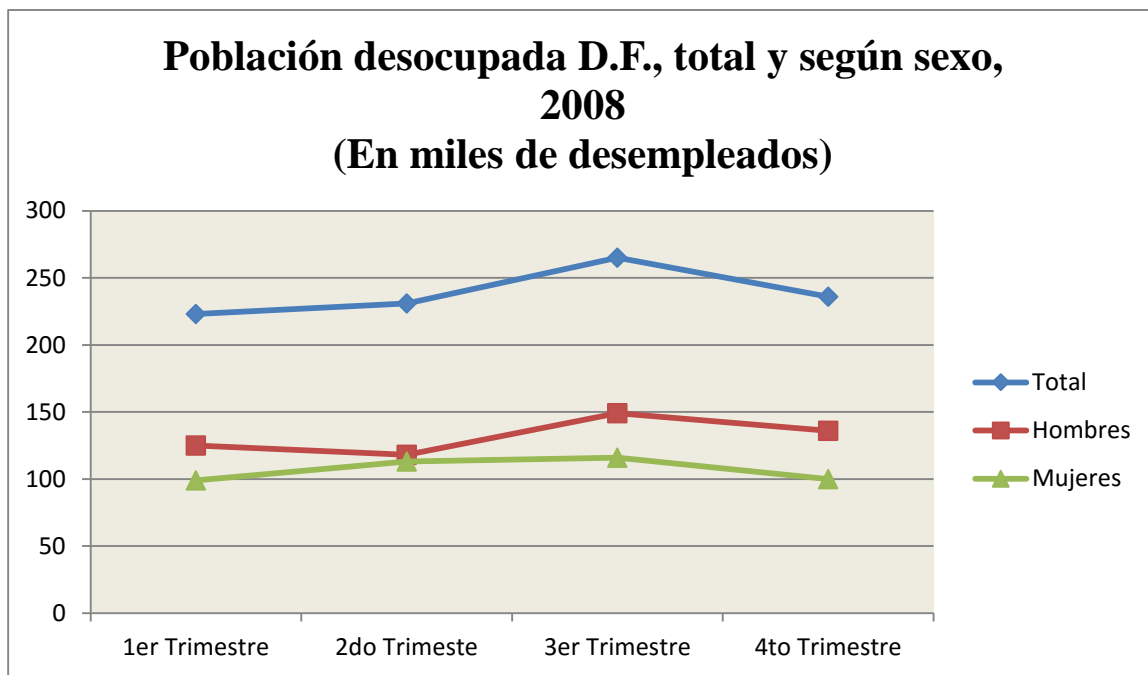


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

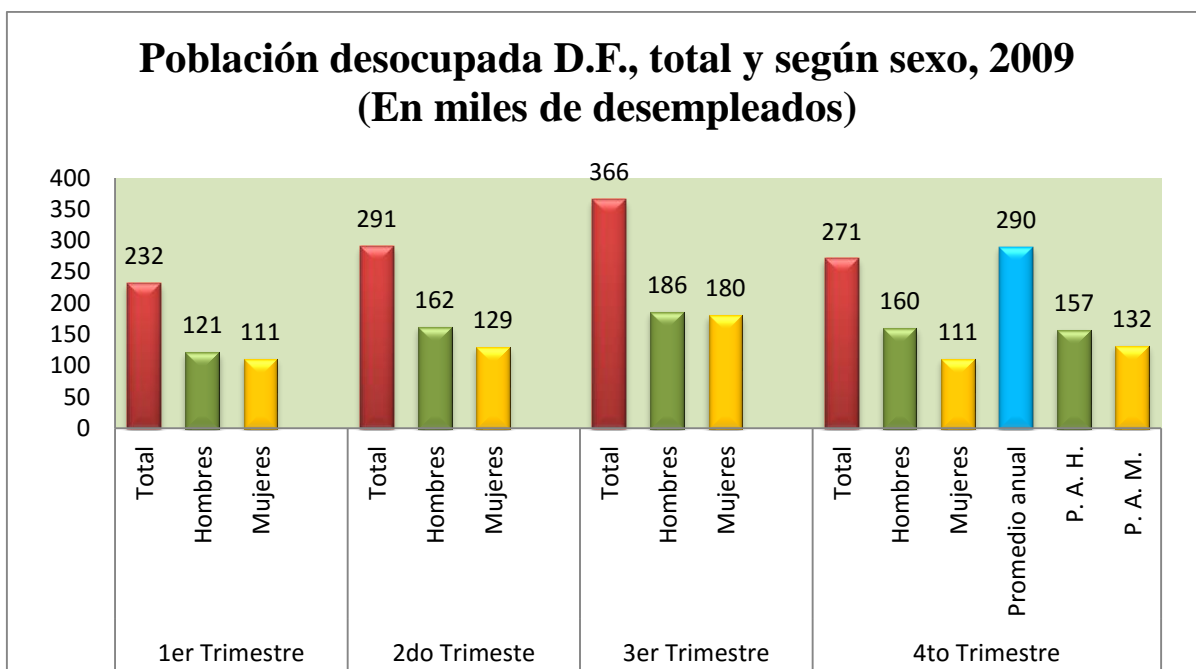
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

De acuerdo con la gráfica 8, el comportamiento en 2008 tuvo algunas similitudes y diferencias respecto al país: en 2008, a nivel nacional, el cuarto trimestre fue mayor respecto al primero. Una imagen semejante sucedió en el Distrito Federal, ya que los desempleados totales fueron 5.8% mayor en el cuarto respecto al primer trimestre. En este mismo sentido, los hombres desocupados fueron 8.8% mayor en el cuarto respecto al primero y las mujeres prácticamente se mantuvieron igual, un comportamiento similar al nacional. No obstante, como se aprecia en el segundo trimestre, los hombres y las mujeres tuvieron prácticamente el mismo porcentaje de desempleados: 51% y 49%, similar al cuarto trimestre de 2007, nuevamente un comportamiento del desempleo que no se observó a nivel nacional.

Gráfica 8.1



Gráfica 9



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

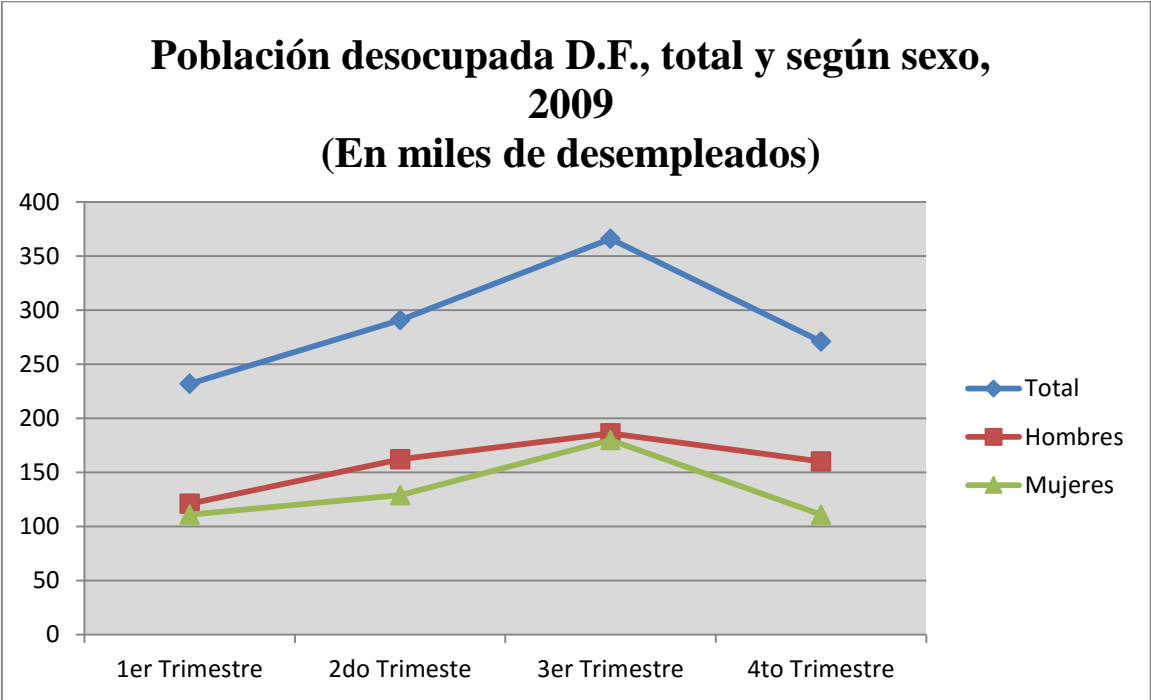
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

En 2009, como se observa en la gráfica 9, año en el que la crisis económica mundial impactó a la economía mexicana, la población desocupada total en el Distrito Federal mostró de nuevo un comportamiento separado del nacional, en otras palabras, el primer trimestre de 2009 hubo un salto respecto al cuarto trimestres al 2008, pasando de 1.9 a 2.3 millones de desempleados. En el DF, en cambio, estos dos trimestres los desempleados totales se mantuvieron prácticamente iguales: 236 mil y 232 mil, respectivamente. Por su parte, el promedio anual pasó de 252 a 290 mil desempleados, los hombres en promedio fueron 157 y las mujeres 132 miles de desempleadas.

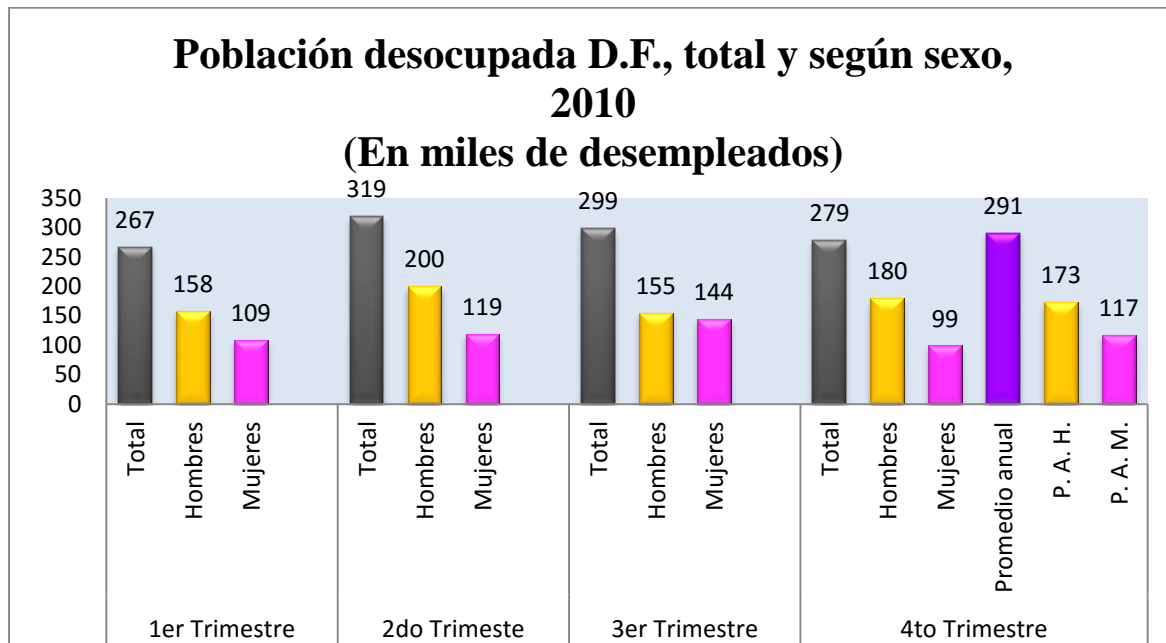
En la capital, como en el país, el tercer trimestre se observó un pico de 370 mil desempleados, que luego en el cuarto disminuyó a 270 mil, menor que en el segundo trimestre, lo que no ocurrió a nivel nacional. Esto quiere decir que en el D.F. el impacto de la crisis económica tuvo un efecto negativo a partir del segundo trimestre que contrasta con lo nacional.

En este año no hay que perder de vista que, nuevamente, el número de desempleadas mujeres no cambiaron en el cuarto respecto al primer trimestre, en cambio, los hombres desempleados se apreció un aumento de 32%. Asimismo, se observa que en el tercer trimestre los hombres y las mujeres tuvieron el mismo número de desempleados, un comportamiento distinto del nivel nacional.

Gráfica 9.1



Gráfica 10



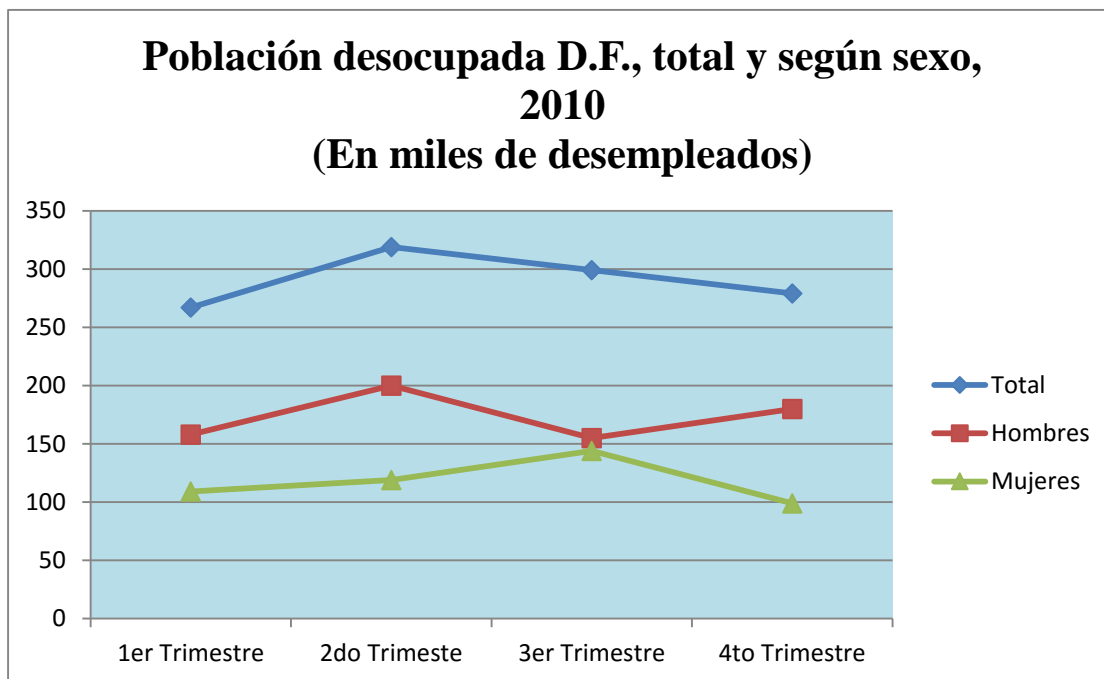
Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

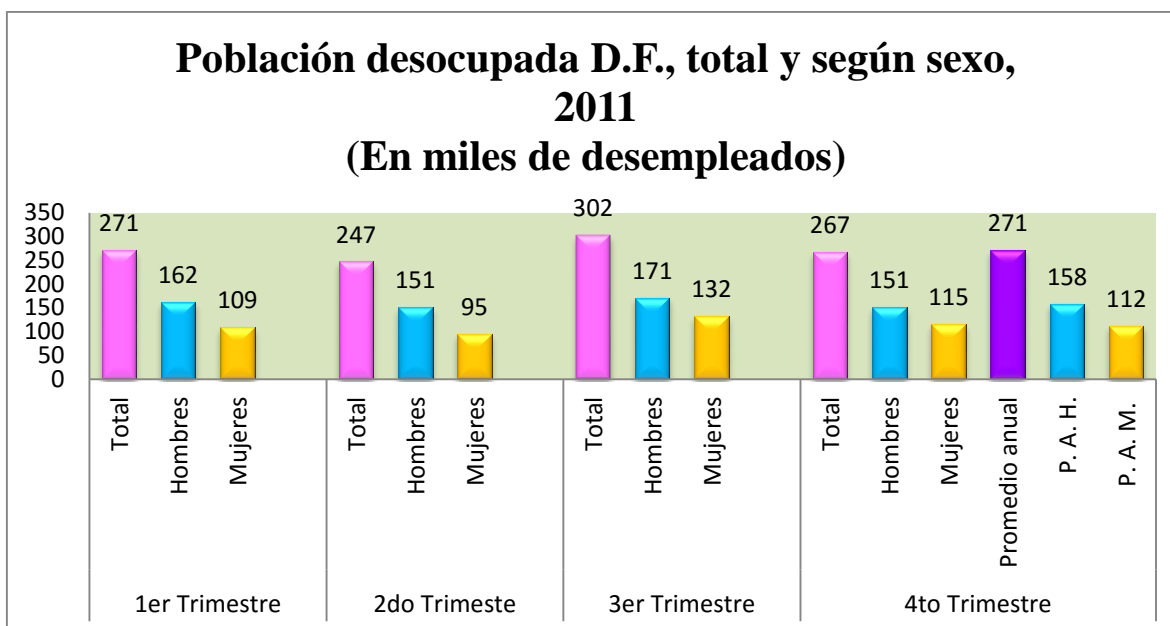
De acuerdo con la gráfica 10, como se observa, los desempleados totales fueron 4.5% mayores en el cuarto respecto al primer trimestre. De igual modo, los desocupados hombres fueron 13.9% mayor y las mujeres, en cambio, fueron 9% menor. En la capital, en 2009, hubo un salto importante en el segundo y tercer trimestre de 291 mil a 366 mil desempleados; en contraste, en 2010, el nuevo pico de desempleados se ubicó en el segundo trimestre: 319 mil para disminuir en el cuarto, quedando por arriba del primer trimestre, un comportamiento que resultó diferente a nivel nacional.

Nuevamente, se observó el mismo número de desempleados en hombres y mujeres en el tercer trimestre, una característica del comportamiento del desempleo en el D.F. Como a nivel nacional, el DF estableció un nuevo promedio anual de desempleados de 252 mil en 2007 a 291 mil personas desempleadas en 2010.

Gráfica 10.1



Gráfica 11

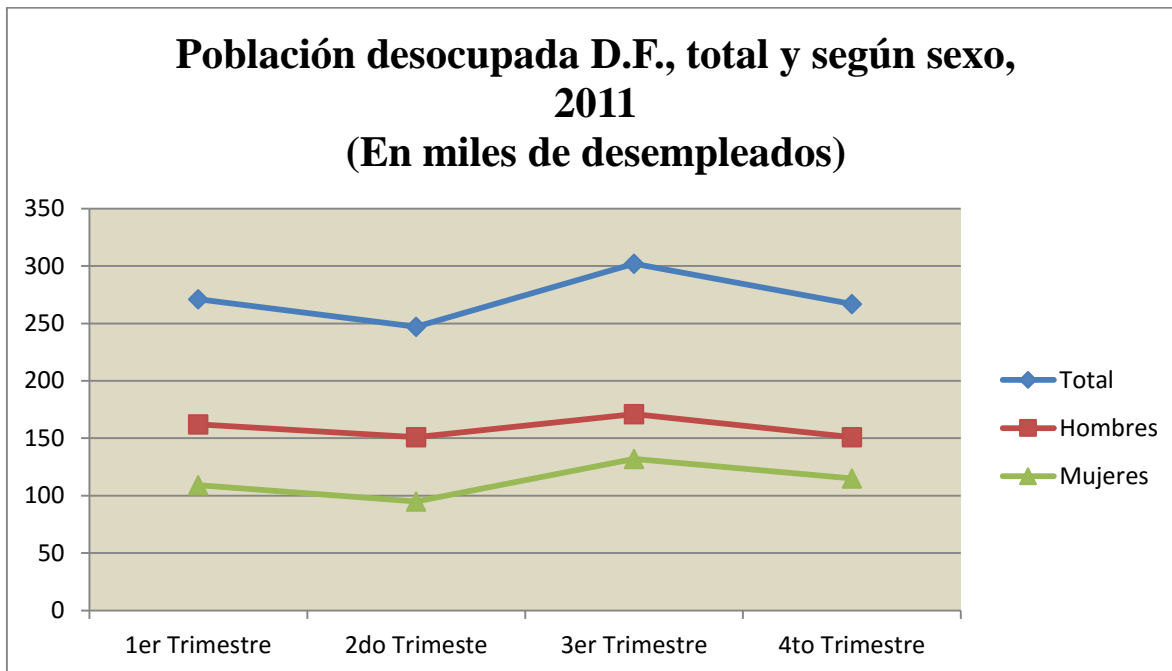


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

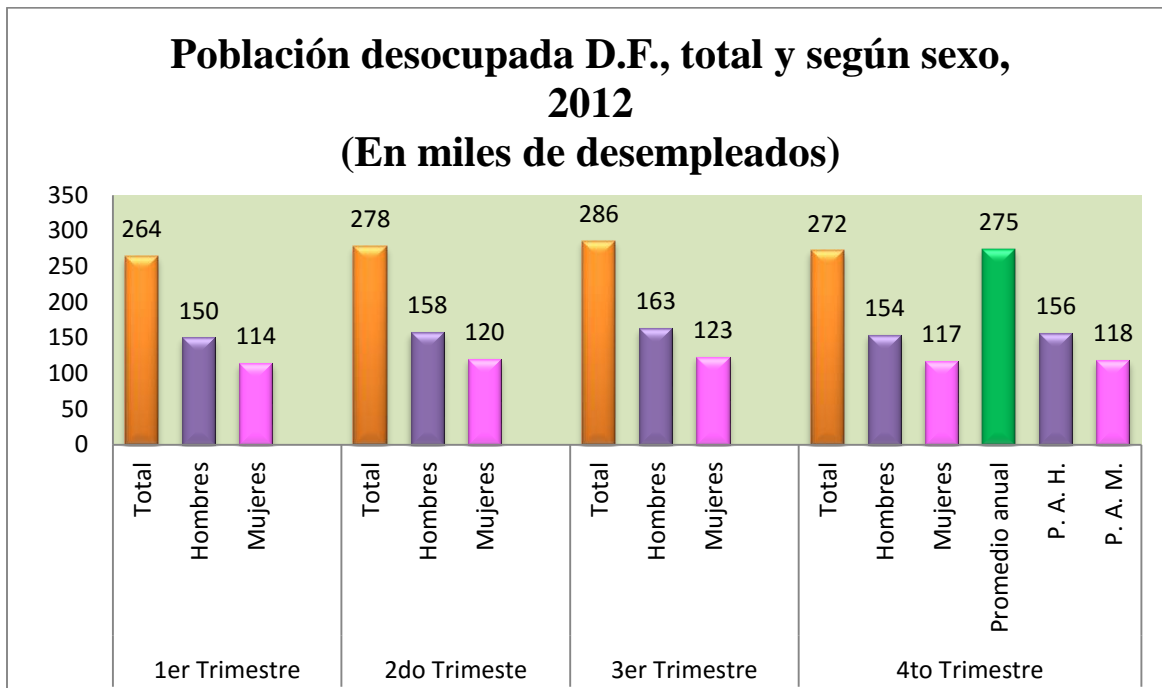
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

Como se observa en la gráfica 11, en 2011 fue diferente que 2010, ya que en ese año el número de desempleados fue mayor en el cuarto respecto al primer trimestre. En 2011, en cambio, se apreció una disminución de 1.5%, una imagen similar se observó en los desempleados hombres al decrecer en 7% y, por el contrario, el número de desempleadas mujeres aumentaron en 5.5%, un comportamiento que no se percibió en el cuarto trimestre de 2010, puesto que las mujeres disminuyeron en 9%. Por último, se registró en el segundo trimestre una disminución importante de las mujeres desempleadas al pasar de 109 a 95 mil desocupadas.

Gráfica 11.1



Gráfica 12

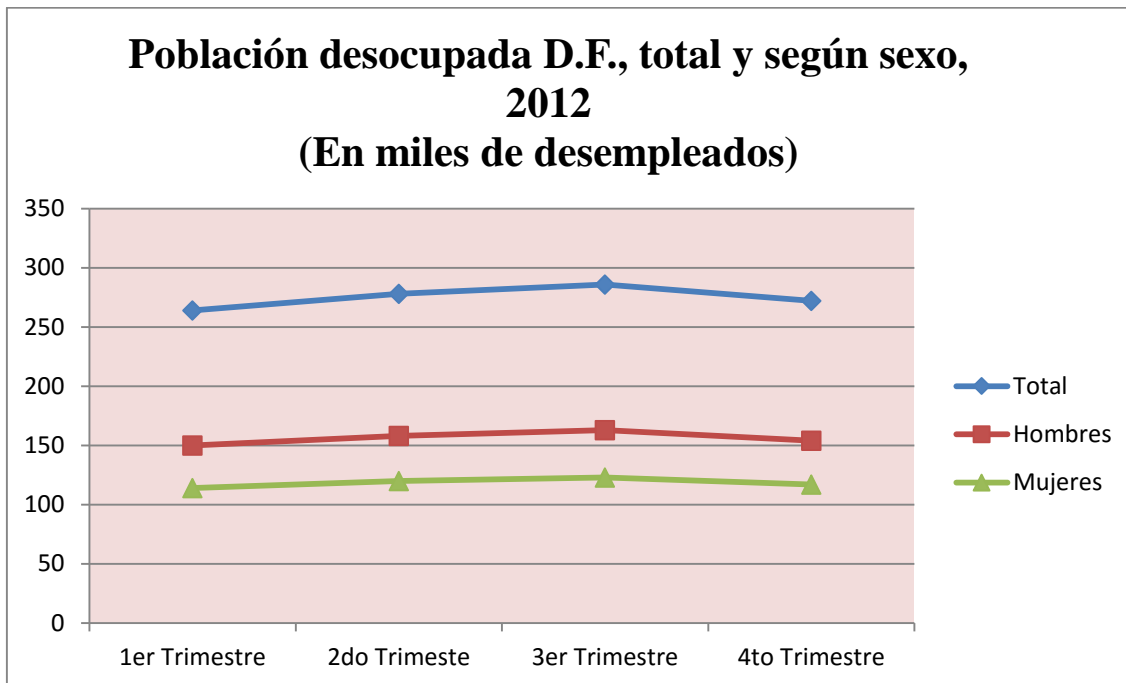


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla *P. A. H.* hace referencia al Promedio Anual Hombres y *P. A. M.* al Promedio Anual Mujeres.

El comportamiento del desempleo, como se muestra en la gráfica 12, fue distinto de 2011, ya que en ese año el número de desempleados fue menor en el cuarto respecto el primer trimestre. En 2012, en cambio, se apreció un aumento de 3%. Una imagen distinta se mostró en los desempleados hombres y mujeres, ya que prácticamente no cambió en el cuarto respecto el primer trimestre. Esta comparación no ocurrió a nivel nacional respecto al año 2012.

Gráfica 12.1



3.3 Población desocupada por nivel de escolaridad Nacional y Distrito Federal

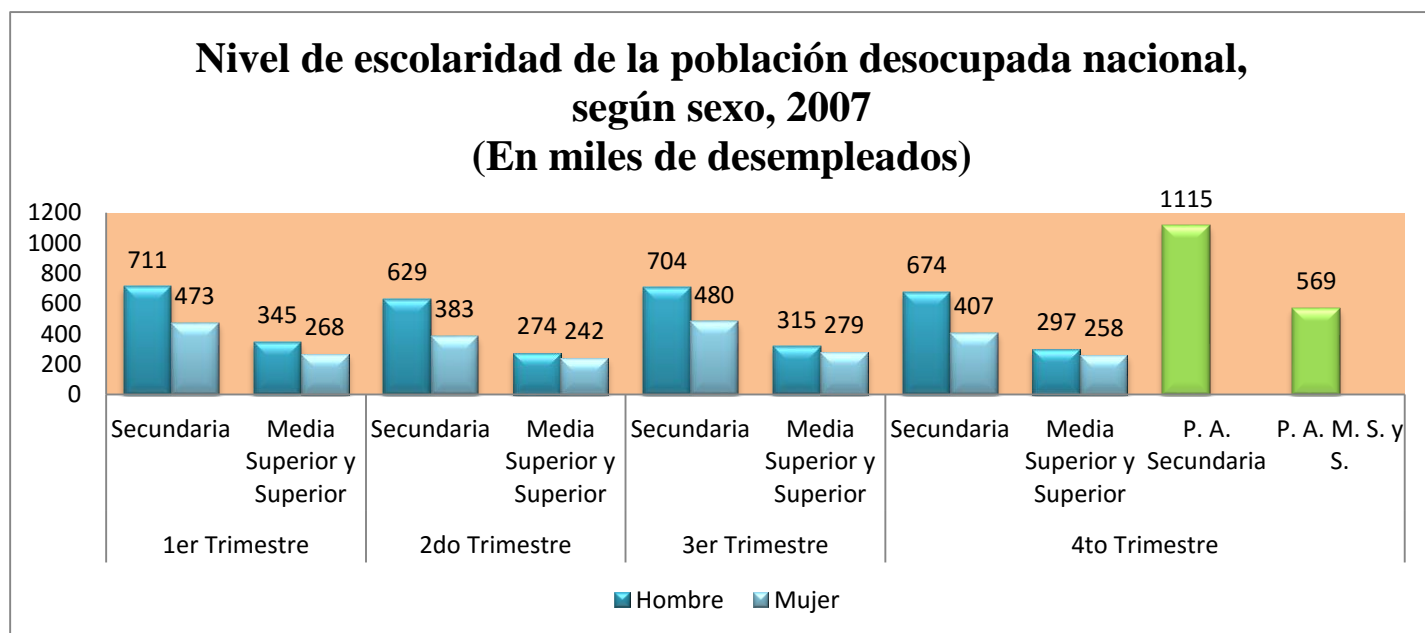
(2007-2012)

Ahora bien, en el siguiente apartado mostraré la evolución del desempleo por nivel educativo. En la información del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), la población desocupada está clasificada por grupo de edad, nivel de escolaridad, antecedente laboral y duración del empleo. Me centraré en el nivel educativo que se ordena en primaria incompleta, primaria completa, secundaria completa, media superior y superior.

Para los fines de este trabajo, agrupé dos niveles de escolaridad: 1) **Secundaria** (el número total de desempleados de primaria incompleta hasta secundaria completa por sexo); y 2) **Media superior y superior** (el número total de desempleados de media superior y superior por género). El propósito es conocer si es mayor o menor el desempleo de las personas con estudios de nivel superior respecto a las personas con preparación básica, puesto que es un tema de mucha relevancia en un contexto de cambio económico y tecnológico. En primer lugar, describiré la evolución del desempleo por nivel de escolaridad nacional y, en segundo, la evolución de la desocupación por nivel educativo en el D.F., haciendo una comparación con el país.

3.4 Desocupación por nivel de escolaridad a nivel Nacional

Gráfica 13



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

De acuerdo con la gráfica 13, en 2007, se mostró un ciclo anual similar al de la población desocupada a nivel nacional: del primer al segundo trimestre hubo una disminución, en el tercero un crecimiento y en el cuarto decreció por debajo del primer trimestre; es decir, estos altibajos, como he señalado anteriormente, corresponden al ciclo anual de expansión y contracción de los negocios.

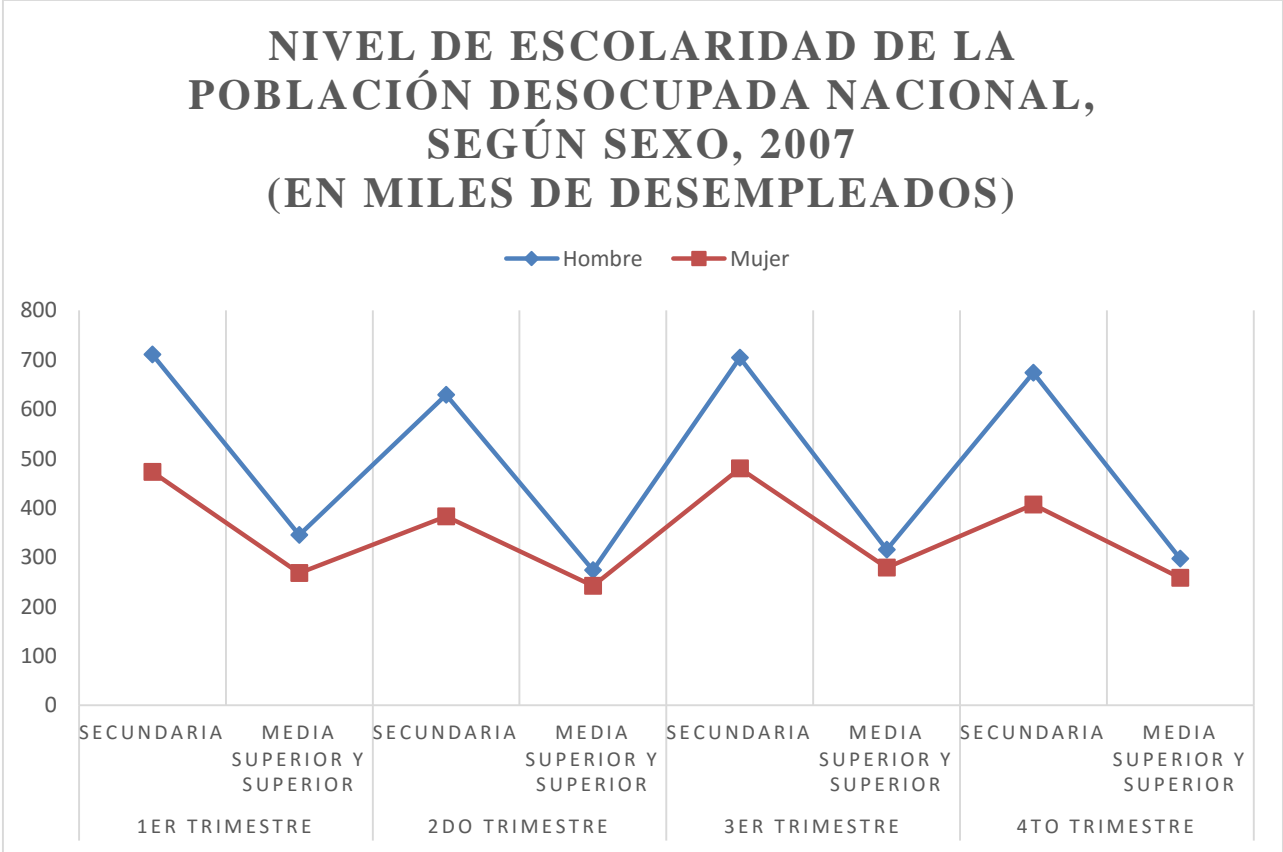
El dato central es que el número de desempleados con educación básica, en términos absolutos, fue mayor respecto con los de nivel medio superior y superior. Por ejemplo, la desocupación con nivel secundaria cerró con un total de un millón 81 mil desempleados, esto quiere decir el 66% del total y los de medio superior y superior con 555 mil desocupados, o sea, 33.9% del total. Además en 2007, en promedio anual, la población desempleada con nivel básico fue de un millón 115 mil desocupados y con los de nivel medio superior y

superior fueron de 569 mil. Es decir, a nivel nacional los desempleados con nivel secundaria fueron mayores en su búsqueda de empleo respecto con los de mayor educación.

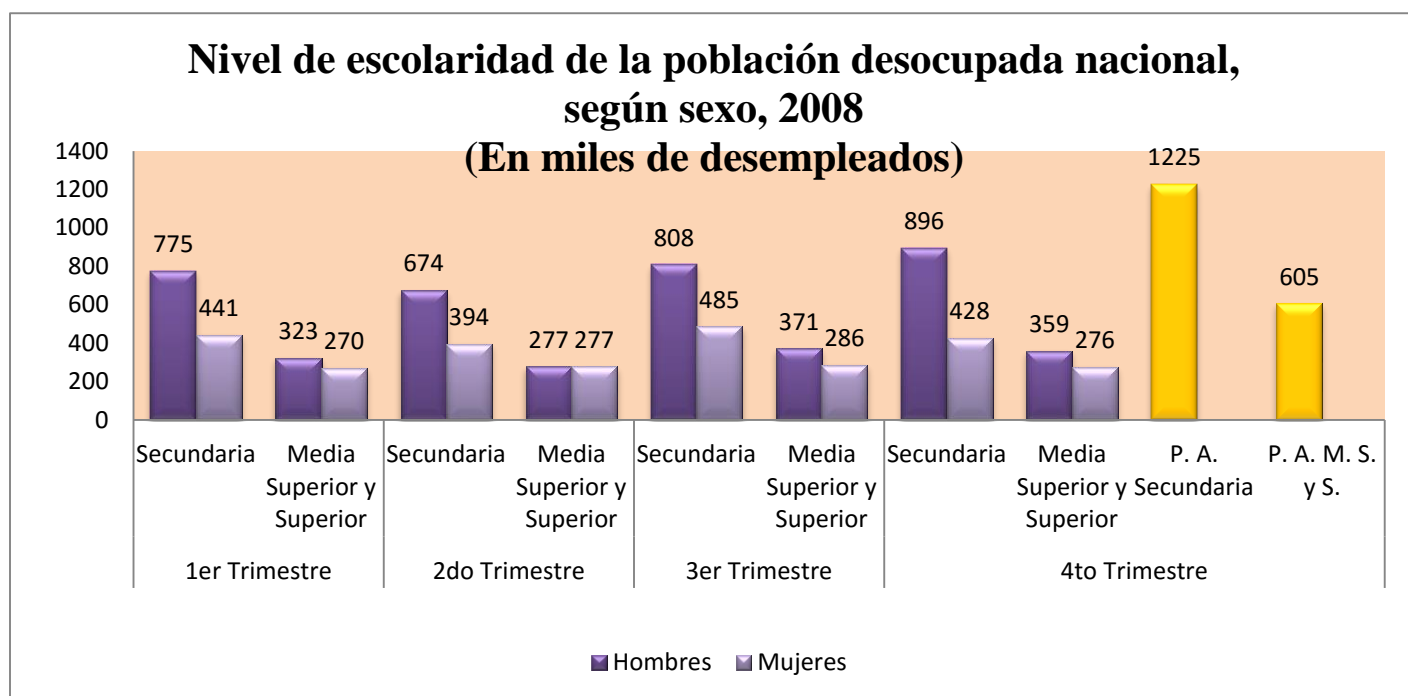
La distribución por sexo en el primer trimestre, los hombres desempleados con escolaridad secundaria fueron mayor respecto a las mujeres con nivel básica: 60% y 40%; lo mismo sucedió con los de nivel medio superior y superior: 56% y 44%. Y en el cuatro trimestre la desocupación con nivel secundaria cerró con 62% en hombres y las mujeres con 38%; mientras que con niveles de mayor educación la distribución en hombres y mujeres fueron 54% y 46%. El dato importante fue que las mujeres con mayor educación son las que más buscan un trabajo y no lo encuentran respecto a las mujeres con menor nivel educativo.

Ahora bien, mostraré un polígono de frecuencia para observar el comportamiento del ciclo anual en los altibajos del desempleo en el nivel de escolaridad nacional.

Gráfica 13.1



Gráfica 14



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

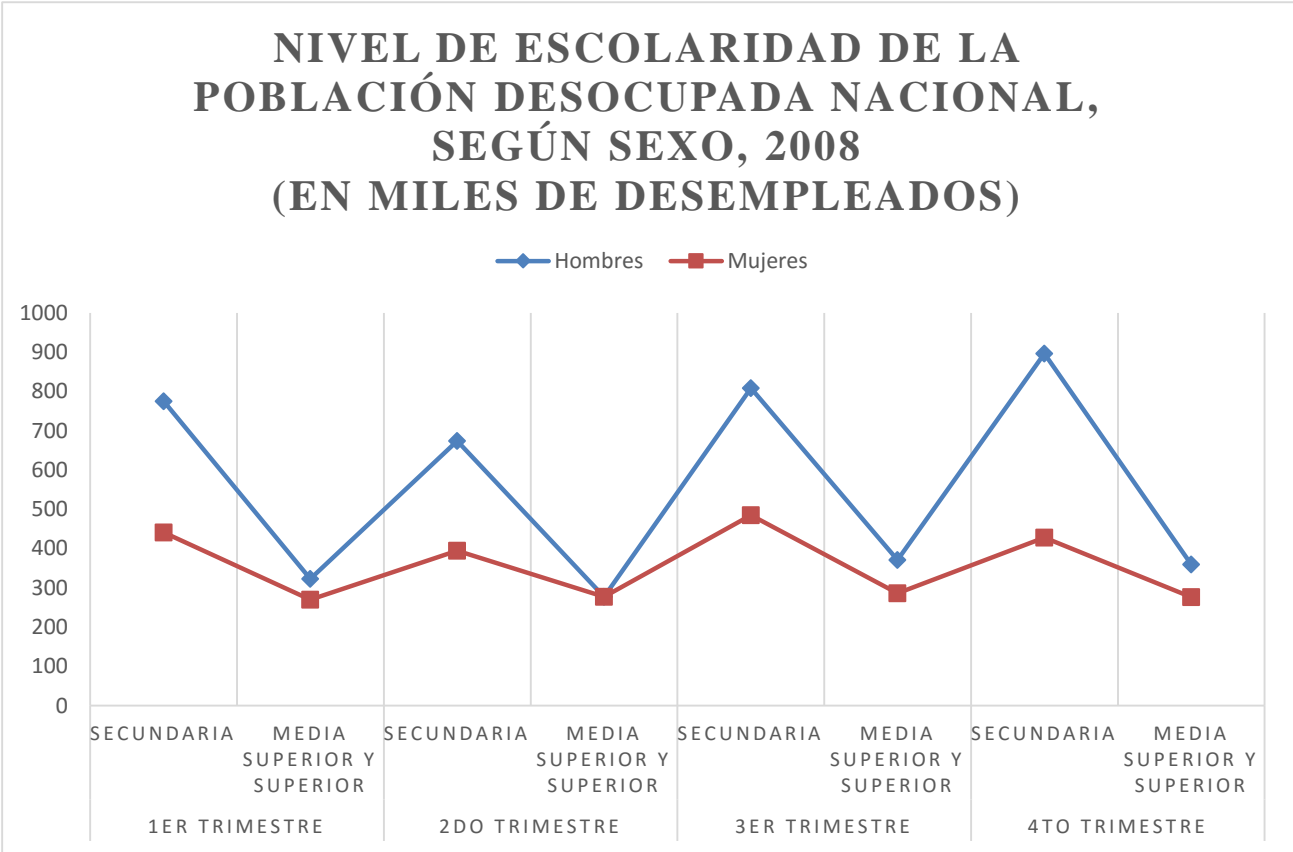
Como se observa en el gráfica 14, hubo un comportamiento distinto respecto a 2007, ya que en ese año el número de desempleados fue menor en el cuarto respecto al primer trimestre. En cambio, en 2008, se apreció un aumento en el tercer y cuarto, quedando por arriba del primer trimestre. Por otra parte, los desempleados totales con secundaria en el cuarto trimestre respecto al primero aumentaron 9%; asimismo, los desempleados con nivel media superior y superior crecieron 7%.

Se apreció nuevamente que los desempleados de nivel secundaria fueron mayores respecto con los de nivel medio superior y superior, ya que en promedio anual fue un millón 225 mil desempleados con educación básica y 605 mil desempleados con escolaridad de medio superior y superior, esto es, un promedio mayor respecto al año anterior.

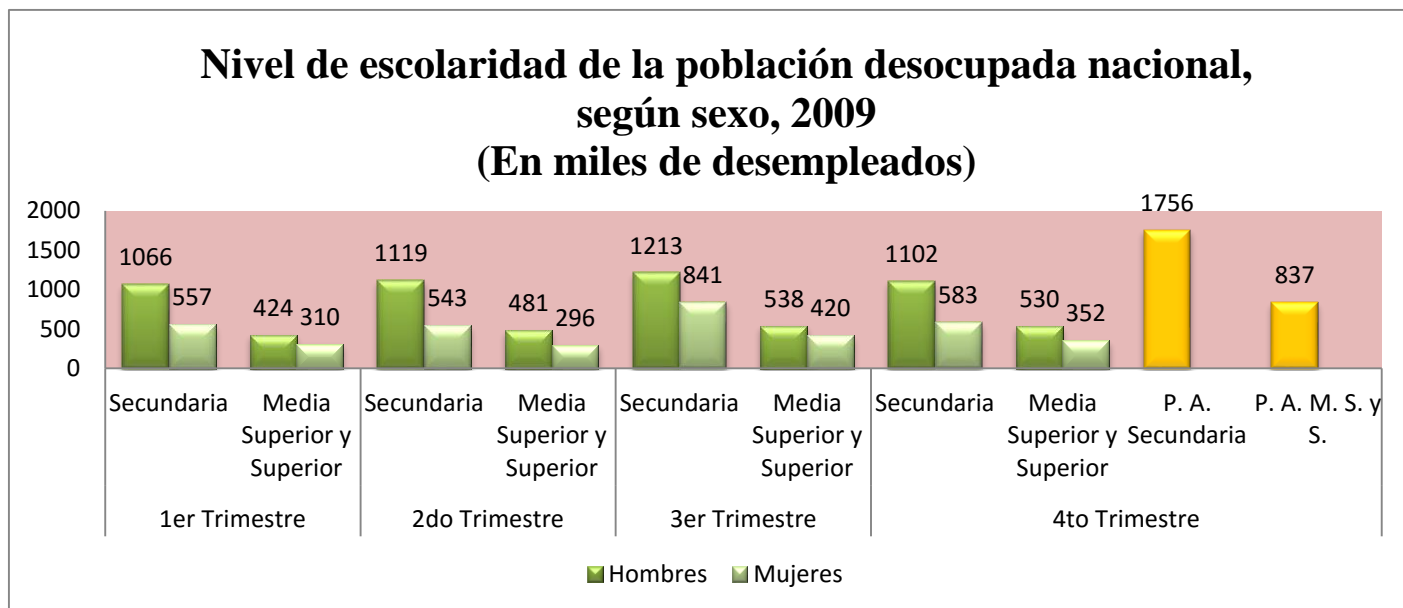
En el cuarto trimestre, la distribución de la desocupación con nivel secundaria hombres y mujeres fue 67.7% y 32.3%; en cambio, los desempleados hombres con escolaridad media superior y superior fueron 56.5% y las mujeres en 43.5%, quiere decir que fue prácticamente el mismo comportamiento que en 2007: las mujeres desempleadas con educación media superior y superior fueron más, porcentualmente, que las mujeres con nivel básico, un dato importante en la presente investigación.

Un comportamiento interesante que no sucedió en 2007, fue que se observó en el segundo trimestre el mismo número de desempleados entre hombres y mujeres de estudio media superior; es decir, 277 mil desocupados. De igual modo se observó durante todo el año el mismo número de desempleadas mujeres con educación media y superior sin cambios importante, pero siempre por debajo de las que tienen sólo educación secundaria. En el siguiente polígono de frecuencia (gráfica 14.1) se aprecia en el tercer y cuarto trimestre el aumento de la población desocupada por escolaridad.

Gráfica 14.1



Gráfica 15



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

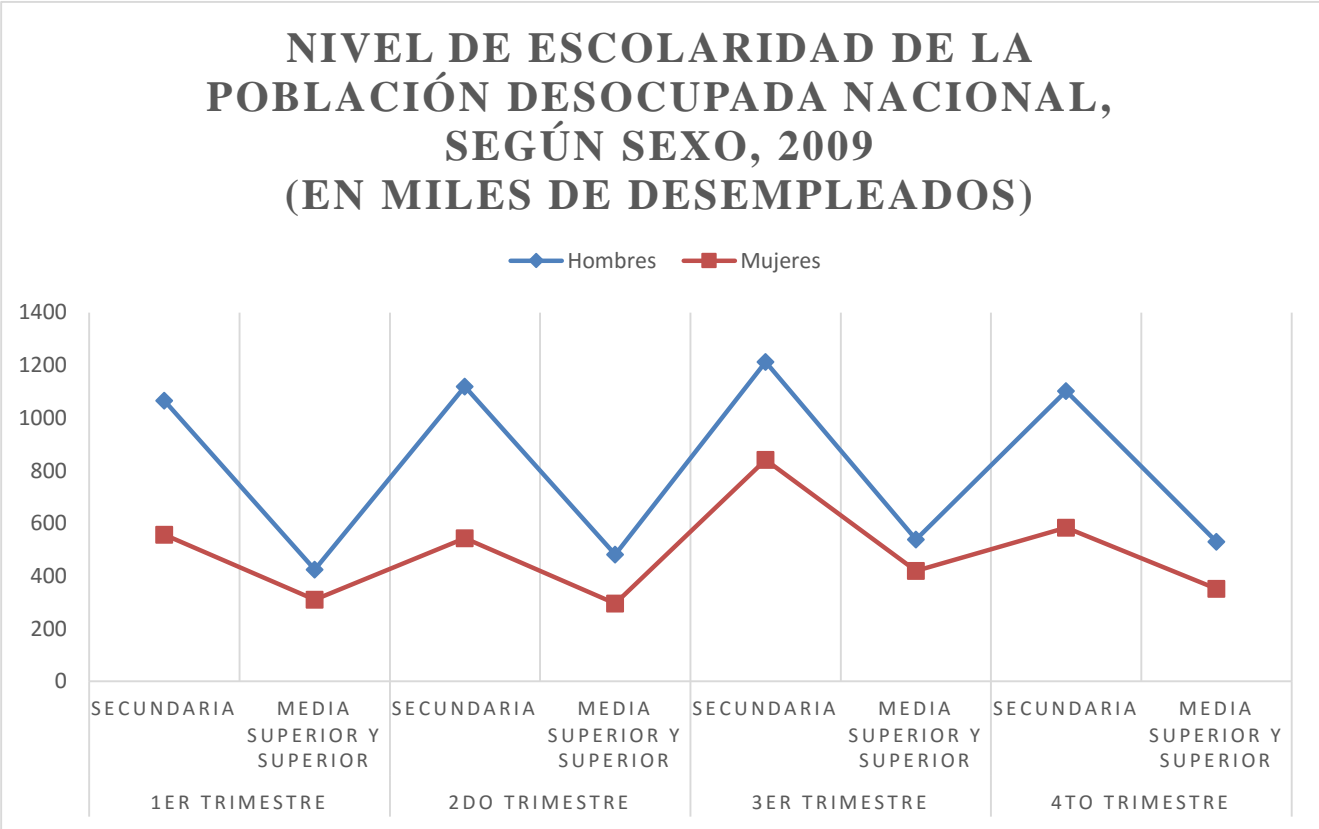
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

De acuerdo con la gráfica 15, en 2009, año de crisis económica internacional, hubo un comportamiento idéntico al de la población desocupada total nacional respecto a la modificación del ciclo anual: el establecimiento de un nuevo piso en el número de desempleados, el cual ya no mostró recuperación en el desempleo en los últimos años.

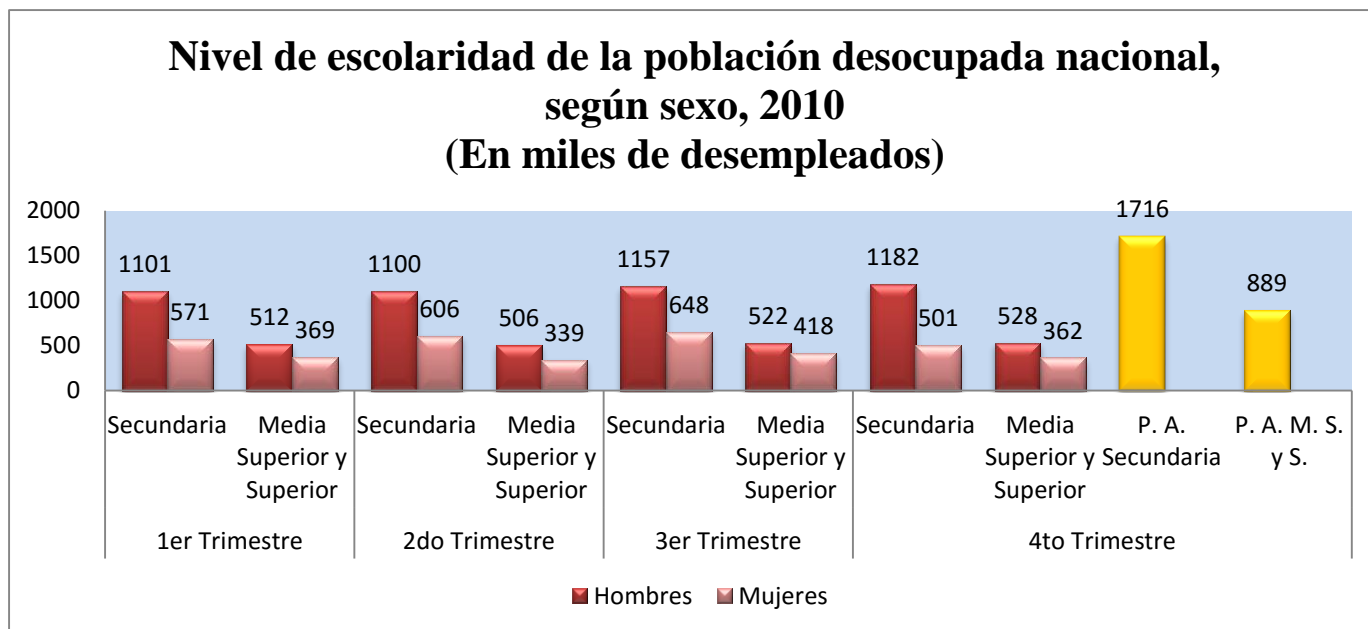
El dato central fue que el promedio anual aumentó drásticamente al pasar de un millón 225 mil a un millón 756 mil desempleados con nivel secundaria, o sea, el 43%; y en media superior y superior de 605 mil a 837 mil desocupados, esto fue el 38%. Otro aspecto interesante fue que se estableció un nuevo piso en el número de desempleados por nivel de escolaridad: por ejemplo de pasar un millón 081 mil de desempleados totales con nivel secundaria en el cuarto trimestre de 2007 a un millón 685 mil desempleados en el cuarto trimestre de 2009, en esa misma comparación, con los de media y superior pasan de 555 a 882 mil desempleados en el cuarto trimestre de 2009.

Por último, la distribución de la desocupación por género cerró, en el cuarto trimestre, con lo siguiente: los hombres desempleados con nivel básico el porcentaje fueron de 65.4% y las mujeres de 34.6%; en cambio, los hombres con nivel media superior y superior fueron del 60% y las mujeres aumentaron en 40%; es decir, un comportamiento similar a los años anteriores. Nuevamente, se apreció que las mujeres con mayor educación fueron quienes buscaron más empleos y no lo encontraron respecto a las mujeres con nivel básico.

Gráfica 15.1



Gráfica 16

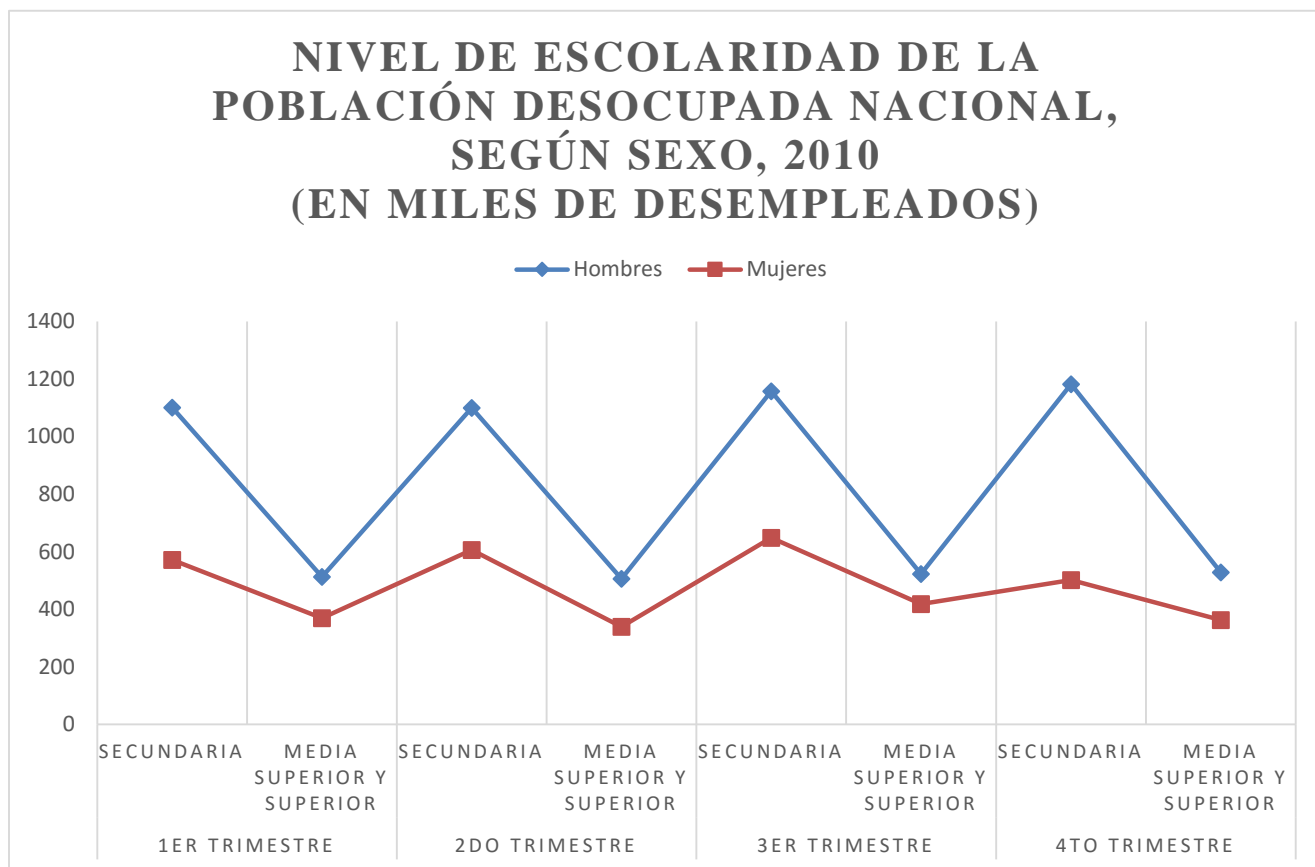


Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

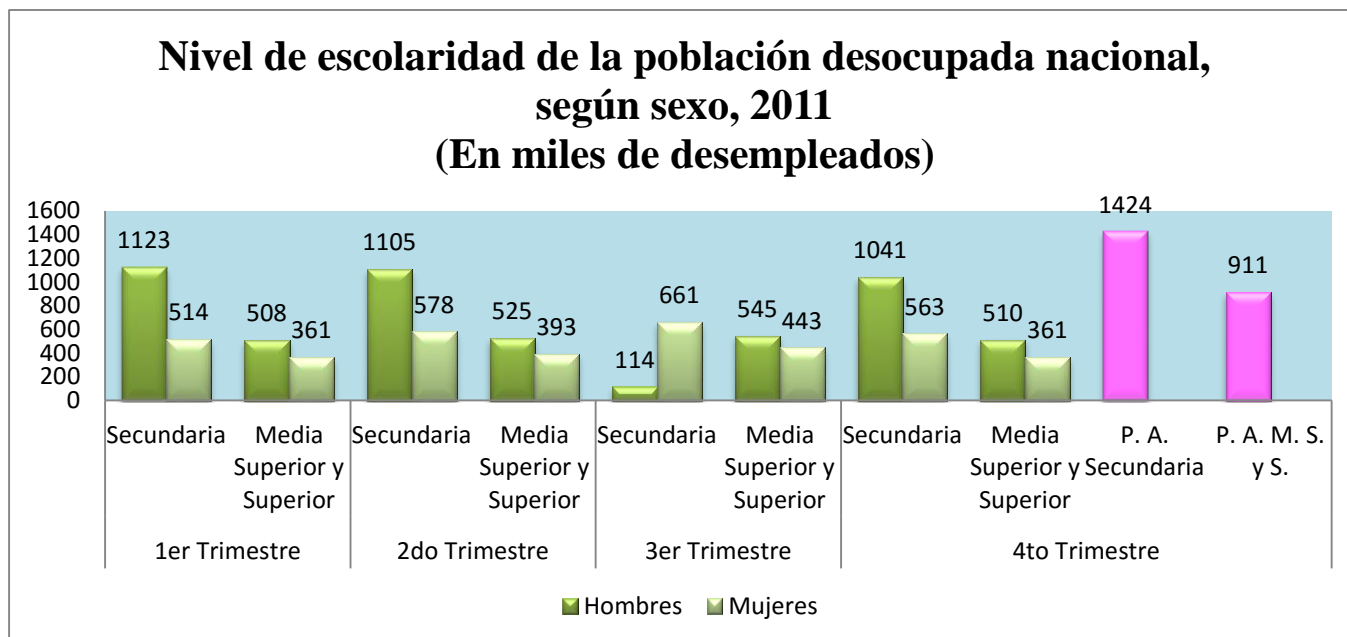
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

En 2010, como se observa en la gráfica 16, se modificó el ciclo anual y, al mismo tiempo, se estableció un nuevo piso en el número de desempleados similar al año 2009. Por su parte, los desempleados totales de nivel secundaria en el cuarto respecto al primer trimestre crecieron 6% y los desocupados totales con escolaridad media superior y superior, en esta misma comparación, aumentaron apenas el 1%. Un comportamiento que no se observó en 2009, fue que en el cuarto trimestre la distribución del desempleo en los hombres con nivel básico crecieron hasta el 70.2% y las mujeres disminuyeron en 29.8%; en cambio, los hombres con educación media superior y superior decrecieron ligeramente en 59.3% y las mujeres con el 40.7%. Por último, un aspecto interesante fue que los hombres desocupados con nivel medio superior y superior prácticamente se mantuvieron sin cambios, pero siempre por debajo de los desocupados de nivel secundaria.

Gráfica 16.1



Gráfica 17



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

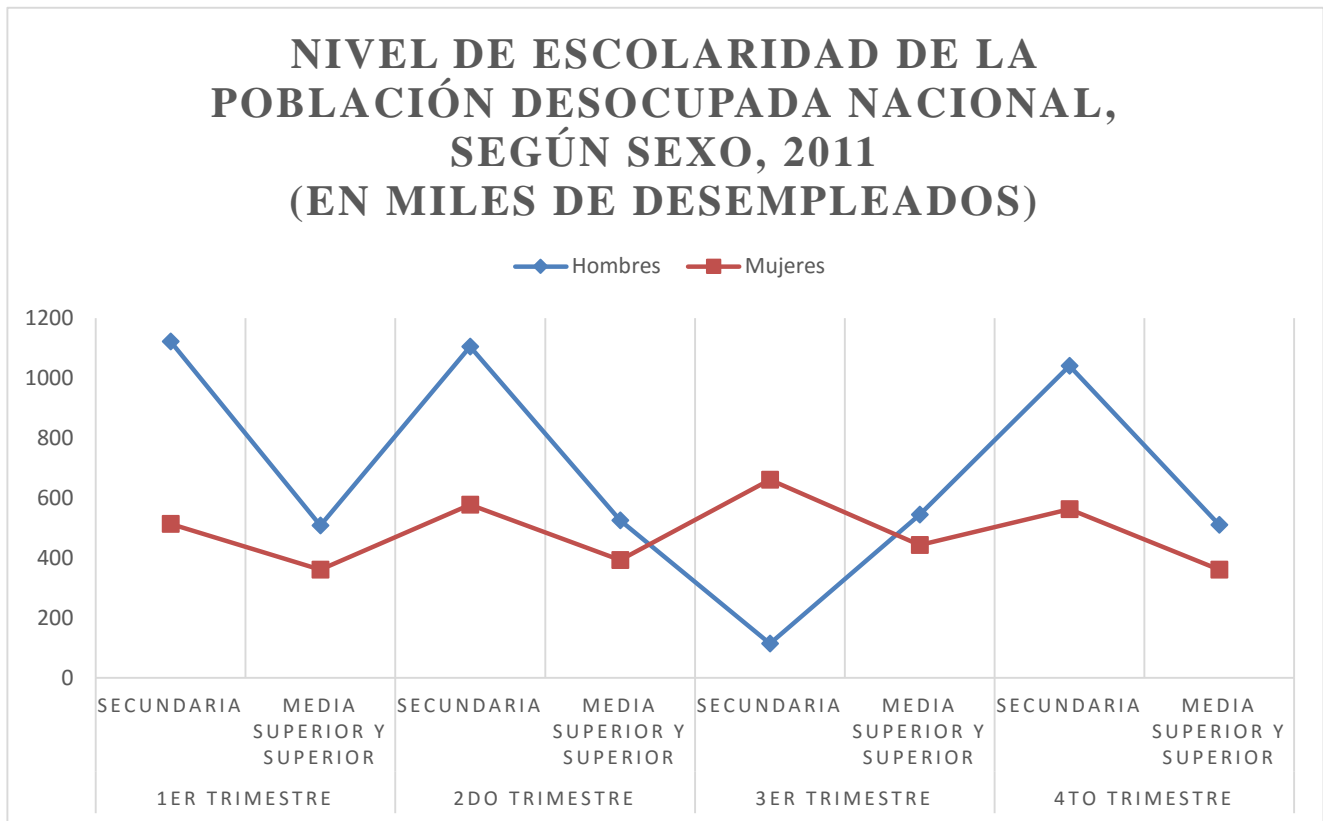
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

En 2011 fue distinto que 2010, ya que los hombres desocupados con nivel secundaria tuvieron una disminución importante en el tercer trimestre, esto es, 114 mil desempleados, un dato menor respecto a las mujeres y un comportamiento atípico que no sucedió en los años anteriores. Asimismo, tanto los hombres y las mujeres con escolaridad media superior y superior del primer y cuarto trimestre prácticamente no cambiaron. Sin embargo, en términos absolutos, la población desocupada con estudios de secundaria fue mayor respecto a los de nivel medio superior y superior.

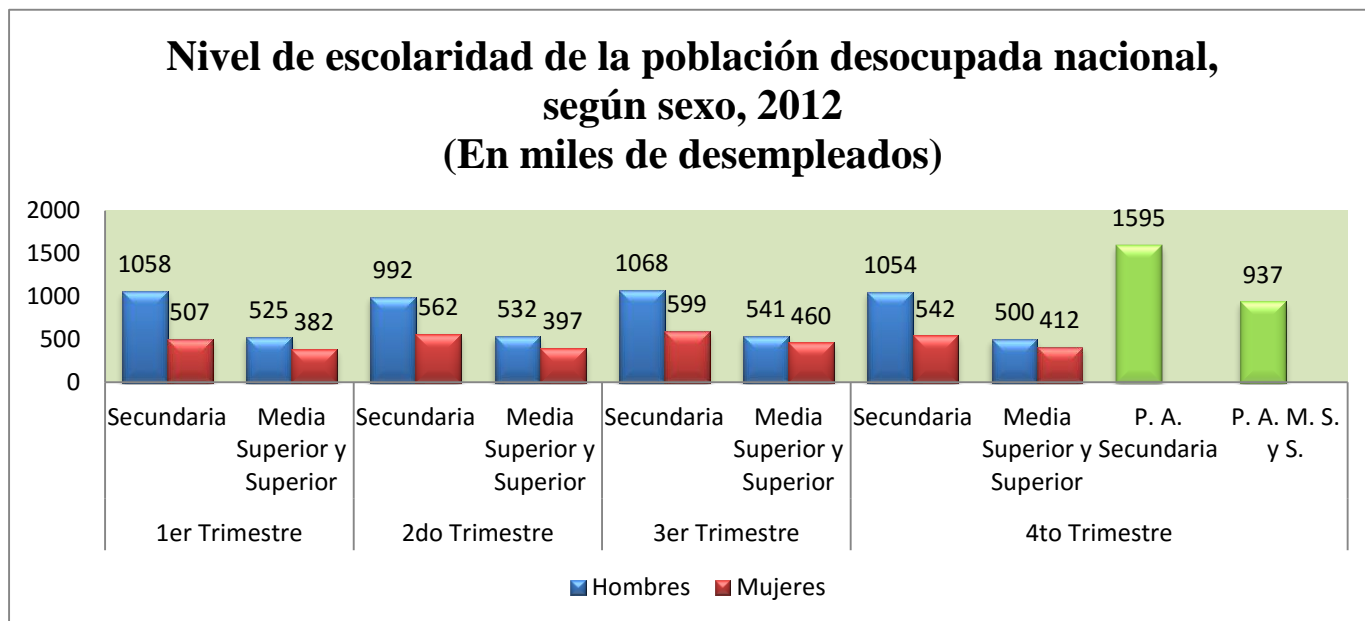
En 2011, la distribución de los desocupados con nivel secundaria entre hombres y mujeres en el cuarto trimestre fueron 64.9% y 35.1% y los desempleados con nivel media superior y superior entre hombres y mujeres en 58.6% y 41.4%; o sea, un comportamiento por sexo que prácticamente no cambió a pesar de los efectos negativos de la crisis económica

internacional. En el siguiente polígono se observara un comportamiento distinto en la población desocupada por escolaridad respecto a los años anteriores.

Gráfica 17.1



Gráfica 18



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

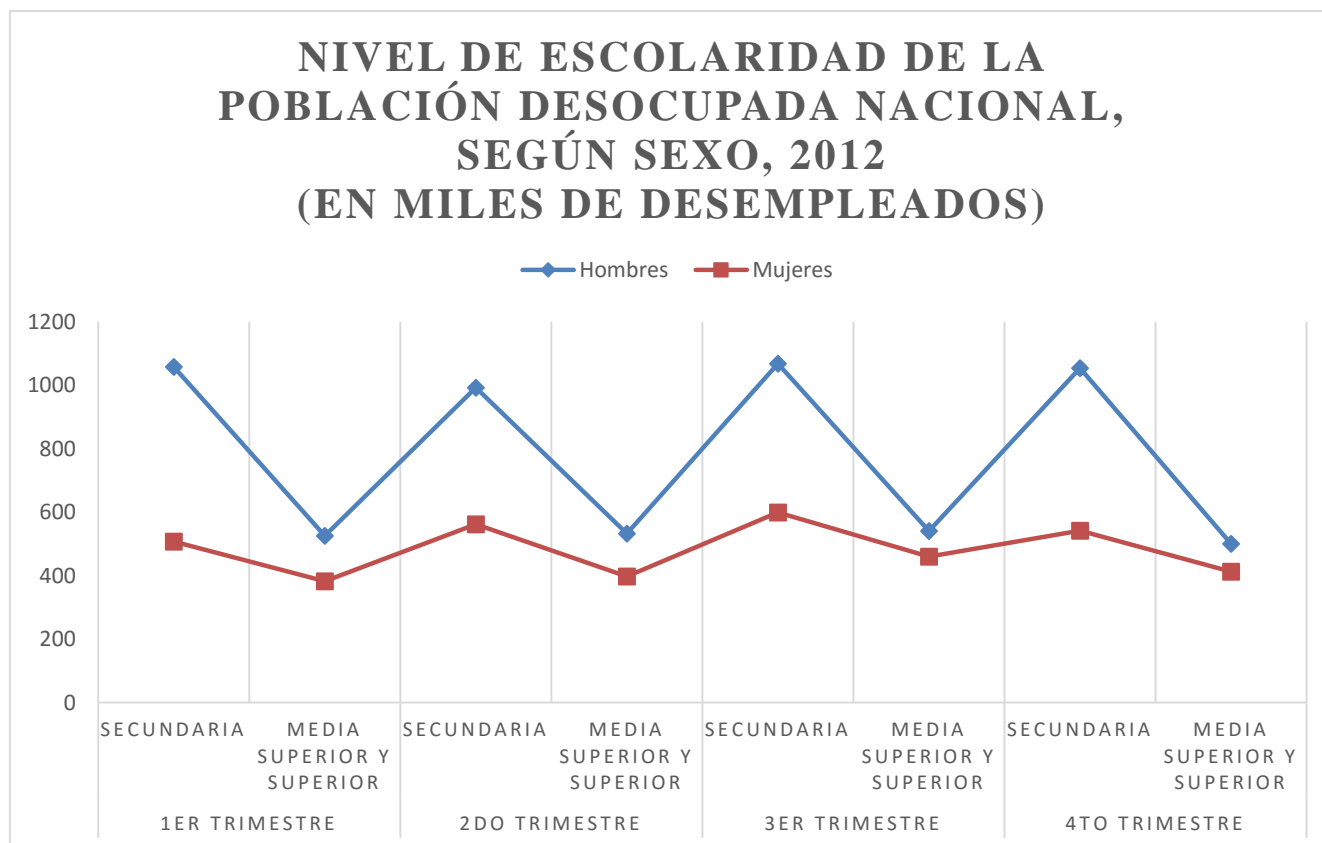
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

De acuerdo con la gráfica 18, en 2012, se observó un aumento importante en el tercer y cuarto, quedando por arriba del primer trimestre, un comportamiento que difiere de 2011, ya que en este año el cuarto era menor respecto al primer trimestre. Ahora bien, la distribución del desempleo por sexo con nivel básico y media superior y superior del primer trimestre respecto al cuarto trimestre prácticamente, en términos absolutos, hubo ligeras variaciones; en cambio, en el cuarto trimestre los hombres y mujeres con nivel secundaria proporcionalmente fueron 66% y 34%, mientras los desempleados hombres y mujeres con escolaridad media superior y superior llegaron a 54.8% y 45.2%, un comportamiento que prácticamente no cambió desde 2007.

Otro aspecto importante es que el promedio anual cerró con un aumento significativo; es decir, de pasar un millón 115 mil en 2007 a un millón 595 mil desocupados con nivel secundaria en 2012, así como los de nivel medio superior y superior de 569 mil a 937 mil

desempleados en 2012. En seis años, la población desempleada total con nivel secundaria aumentó 48% y los desempleados totales con nivel media superior y superior crecieron en 64%, aunque siguen siendo numéricamente menos.

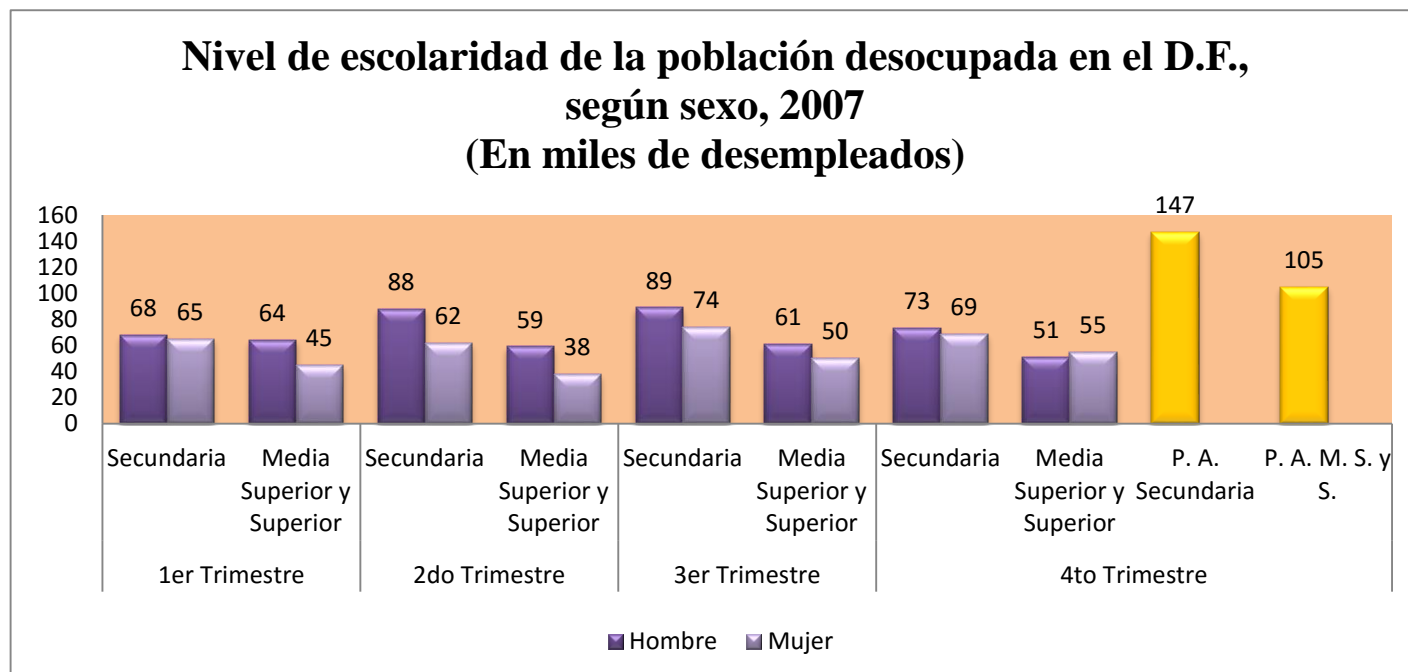
Gráfica 18.1



3.5 Desocupación por nivel de escolaridad en el Distrito Federal

Ahora bien, en este apartado analizaré la evolución del desempleo por nivel educativo en el D.F., usando la misma metodología de estudio y comparando a nivel nacional, con el propósito de revisar cómo evoluciona el desempleo por escolaridad y sexo respecto al país.

Gráfica 19



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

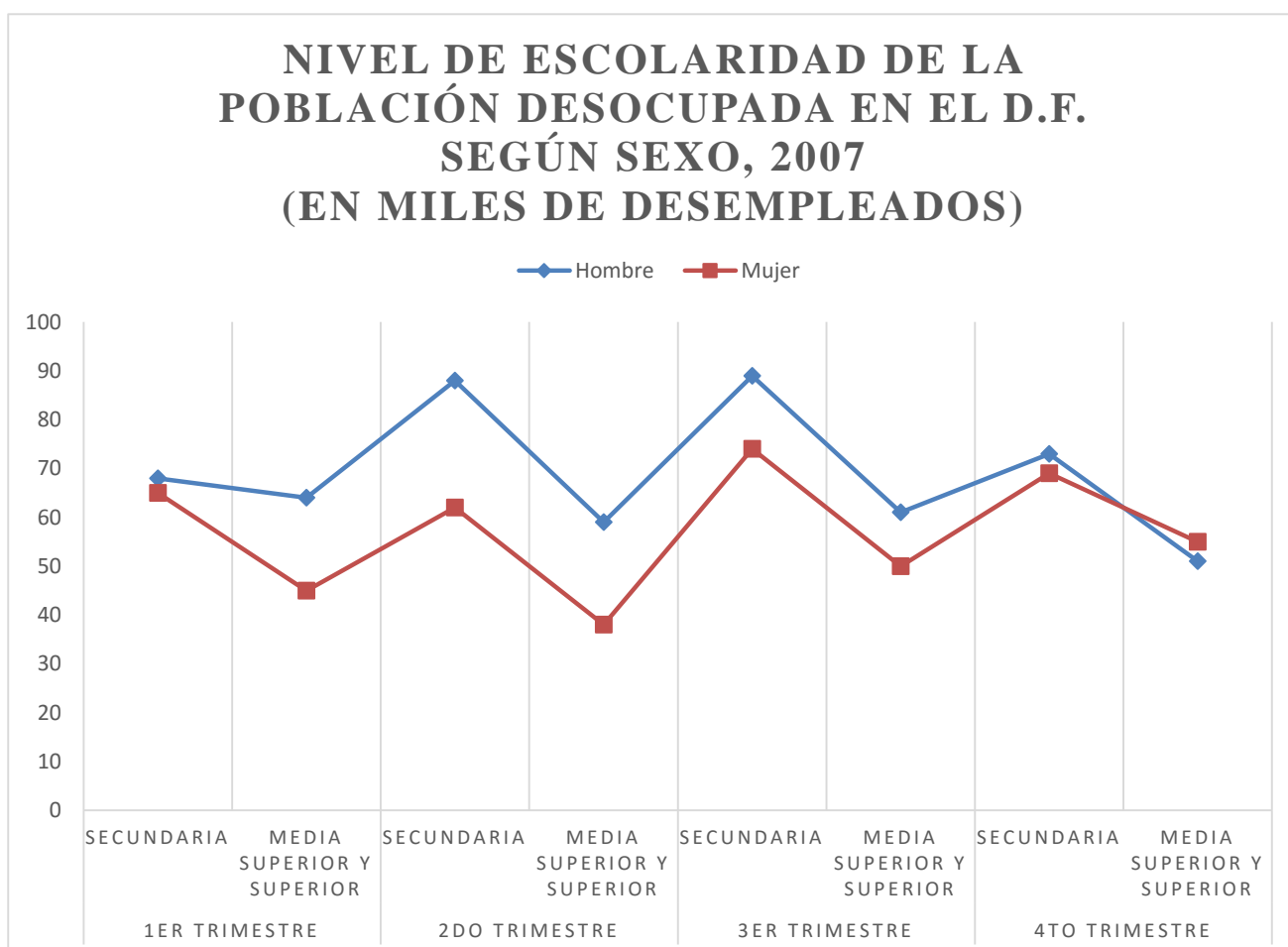
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

De acuerdo con la gráfica 19, como se apreció en el D.F., en términos numéricos la población desocupada de escolaridad secundaria fue mayor respecto a los de nivel medio superior y superior; sin embargo, se observó en el primer trimestre que los hombres y las mujeres desocupadas con escolaridad secundaria prácticamente tuvieron el mismo número de desempleados quiere decir que proporcionalmente fueron el 51% y 49%; en cambio, en la distribución de hombres y mujeres con nivel media superior y superior fueron 59% y 41%, además se apreció en términos absolutos que las mujeres desocupadas con nivel secundaria

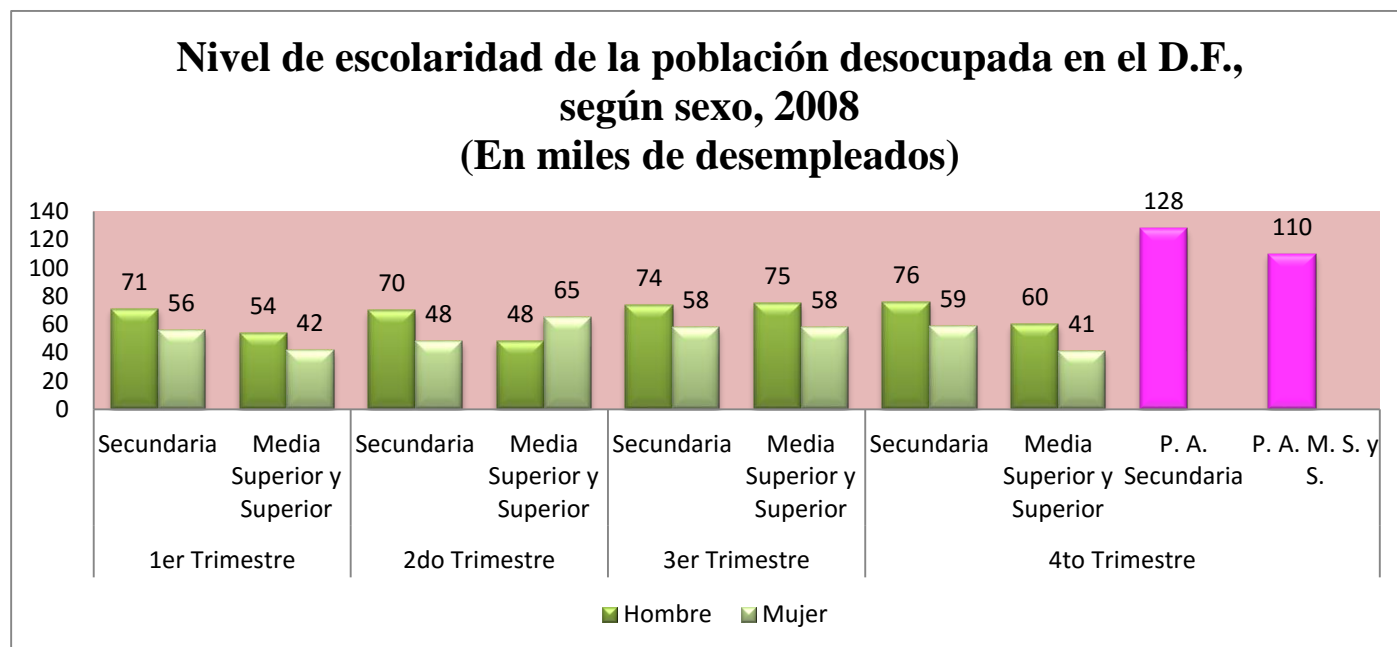
y los hombres con escolaridad medio superior y superior prácticamente tuvieron el mismo número de desocupados, fue un dato interesante, ya que no se apreció a nivel nacional.

Esta imagen cambió en el cuarto trimestre, pues los hombres desempleados de mayor educación fueron 51 mil, o sea, el 48% y las mujeres aumentaron a 55 mil desempleadas que representó el 52%, esto es importante, ya que no se observó a nivel nacional; por su parte, la distribución de desempleados hombres y mujeres de escolaridad secundaria fue 73 mil y 69 mil desocupados.

Por otra parte, los desocupados totales con secundaria aumentaron 7% en el cuarto trimestre respecto al primero. En esta comparación, los desocupados totales de medio y superior disminuyeron 2.7%. Como se observa en el polígono de frecuencia (gráfica 19.1) el comportamiento de la desocupación en el D.F. fue distinto respecto a la evolución del desempleo a nivel nacional. **Gráfica 19.1**



Gráfica 20



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

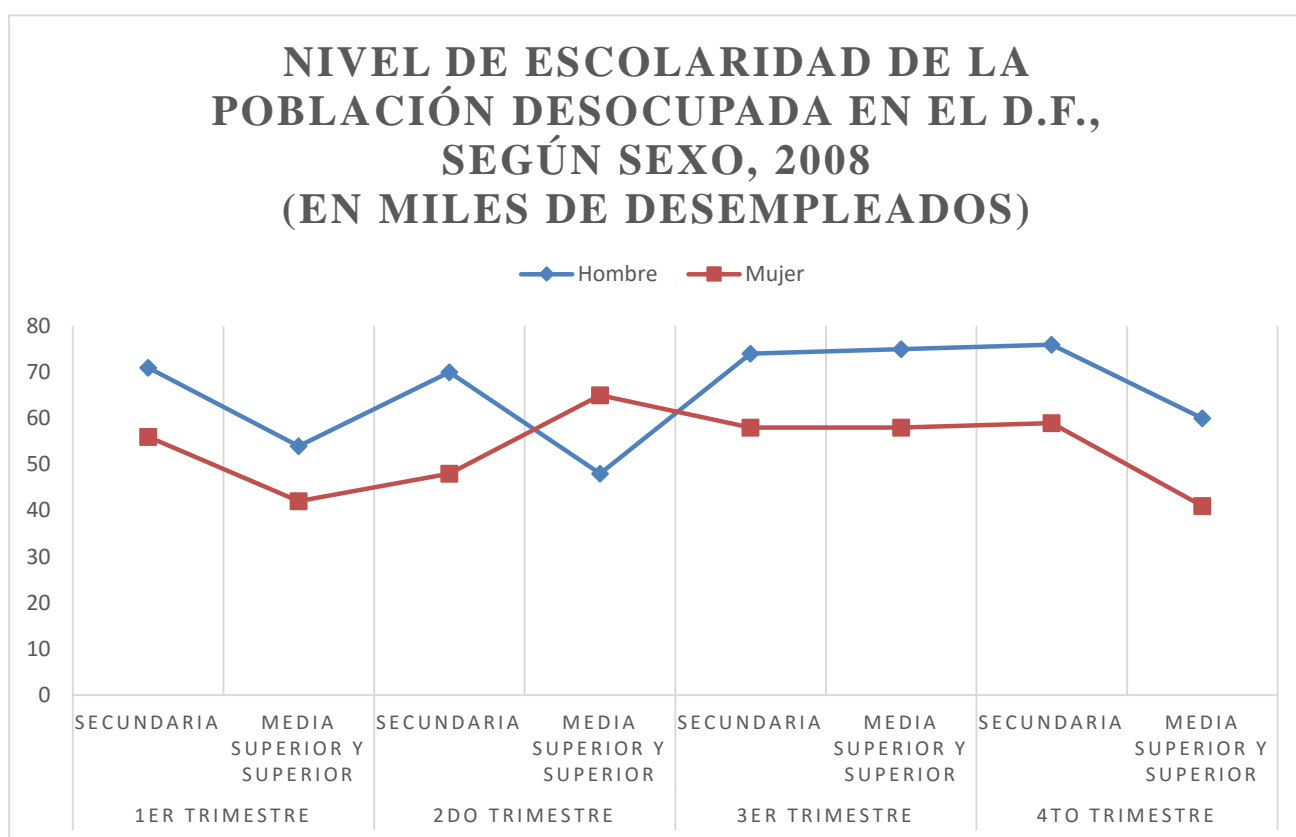
De acuerdo con la gráfica 20, el D.F. como en el país se observó una serie de altibajos en la evolución del desempleo por escolaridad y un ciclo anual que difirió del año anterior. En términos numéricos, la población desocupada con escolaridad secundaria fue mayor respecto con nivel media superior y superior, que proporcionalmente representó el 57% y 43% en el cuarto trimestre. Por su parte, el promedio anual decreció a 128 mil desempleados de nivel secundaria y aumentó a 110 mil en el nivel medio superior y superior respecto al año anterior.

En este año se observó un comportamiento distinto en relación con 2007: en el segundo trimestre el número de desempleadas mujeres con escolaridad media superior y superior fue superior respecto a los hombres desempleados del mismo nivel educativo (65 mil desempleadas) y éste último en términos absolutos fue igual que las mujeres con nivel secundaria (48 mil desocupados). Sin embargo, esta imagen cambió en el tercer trimestre, ya

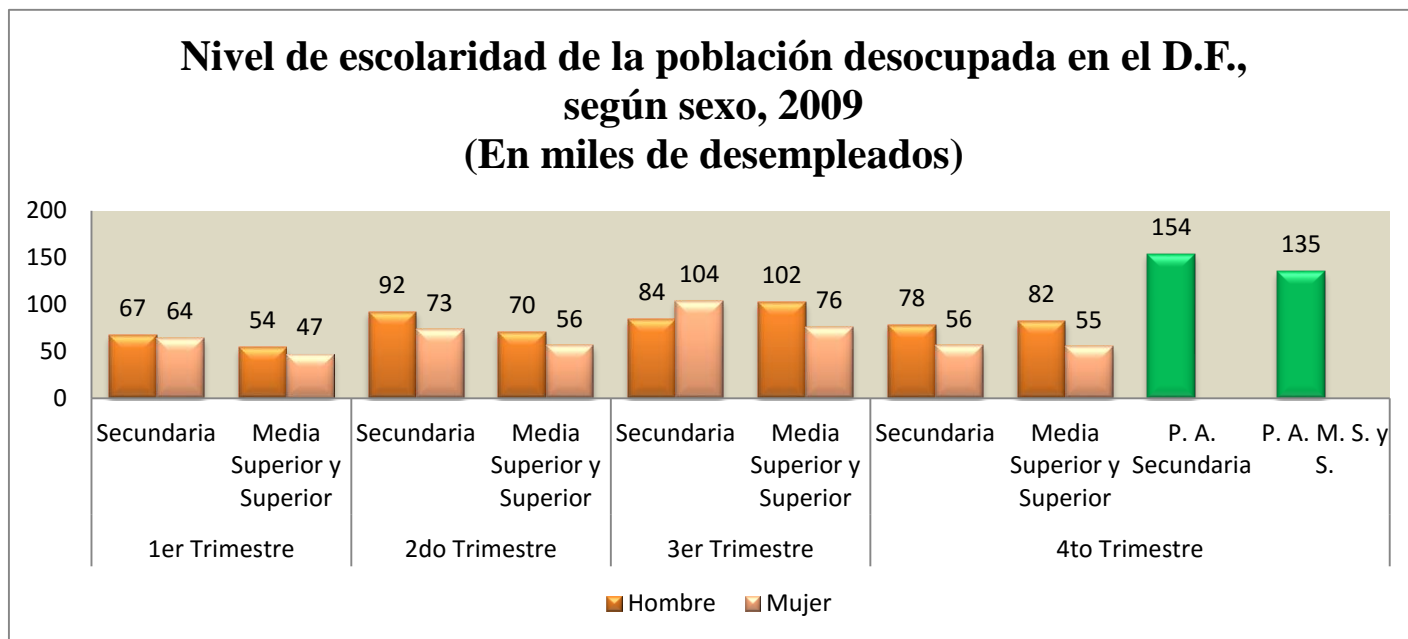
que el número de desempleados tanto hombres como mujeres de los dos nivel educativos fueron claramente iguales, un comportamiento distinto respecto a nivel nacional.

Por último, la distribución del desempleo en el cuarto trimestre en hombres y mujeres de nivel secundaria fue 56% y 44% y con los de escolaridad medio superior y superior en hombres y mujeres fueron 59% y 41%. En la siguiente gráfica 22.1 se observa un comportamiento del ciclo anual totalmente diferente e irregular respecto el año 2007:

Gráfica 20.1



Gráfica 21



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

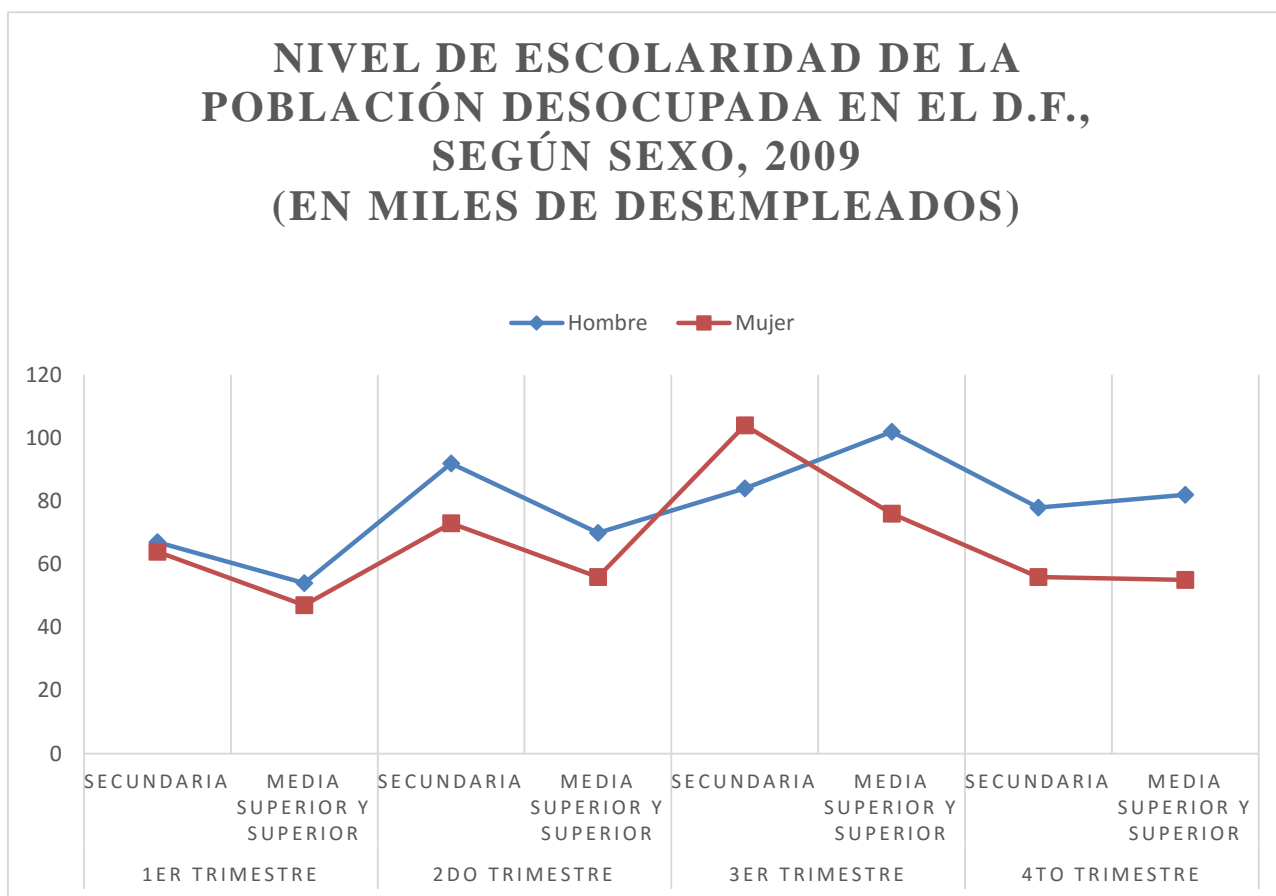
Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

De acuerdo con la gráfica 21, en 2009, el comportamiento del desempleo en el D.F. fue distinto, ya que en 2009 el promedio anual aumentó a 154 mil desempleados con escolaridad secundaria y 135 mil desocupados con nivel medio superior y superior con relación al año anterior. Además se estableció un nuevo piso en el volumen de la población desocupada al pasar del cuarto trimestre en 2008 de 236 mil desempleados a 271 mil desocupados en el cuarto trimestre en 2009.

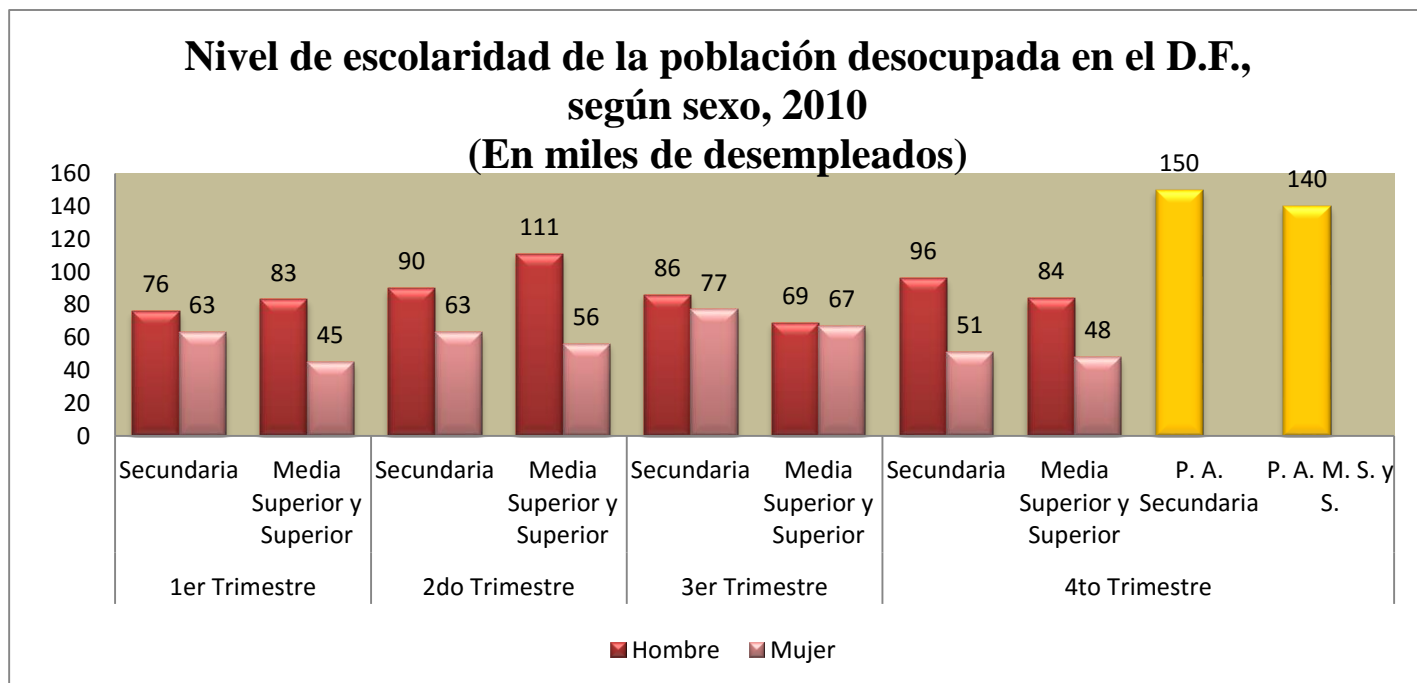
En el primer trimestre, la distribución del desempleo con nivel secundaria y media superior y superior representaron, proporcionalmente, el 56% y el 44%; sin embargo, este comportamiento cambió en el cuarto trimestre al ser el 49% y el 51%, un dato importante, pues no se apreció en los años anteriores ni a nivel nacional. Otro aspecto no menos significativo fue el número de desempleadas mujeres con escolaridad secundaria y hombres

desocupados con nivel media superior y superior constituyeron, en términos absolutos, los más altos en el tercer trimestre; en el cuarto trimestre, por último, los hombres con mayores niveles educativos fueron superiores respecto al número de desocupados, lo anterior fue importante, ya que representaron comportamientos distintos que difieren totalmente a nivel nacional. Ahora bien, mostraré el polígono de frecuencia para observar cómo cambió la evolución del desempleo con relación a los años anteriores.

Gráfica 21.1



Gráfica 22



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

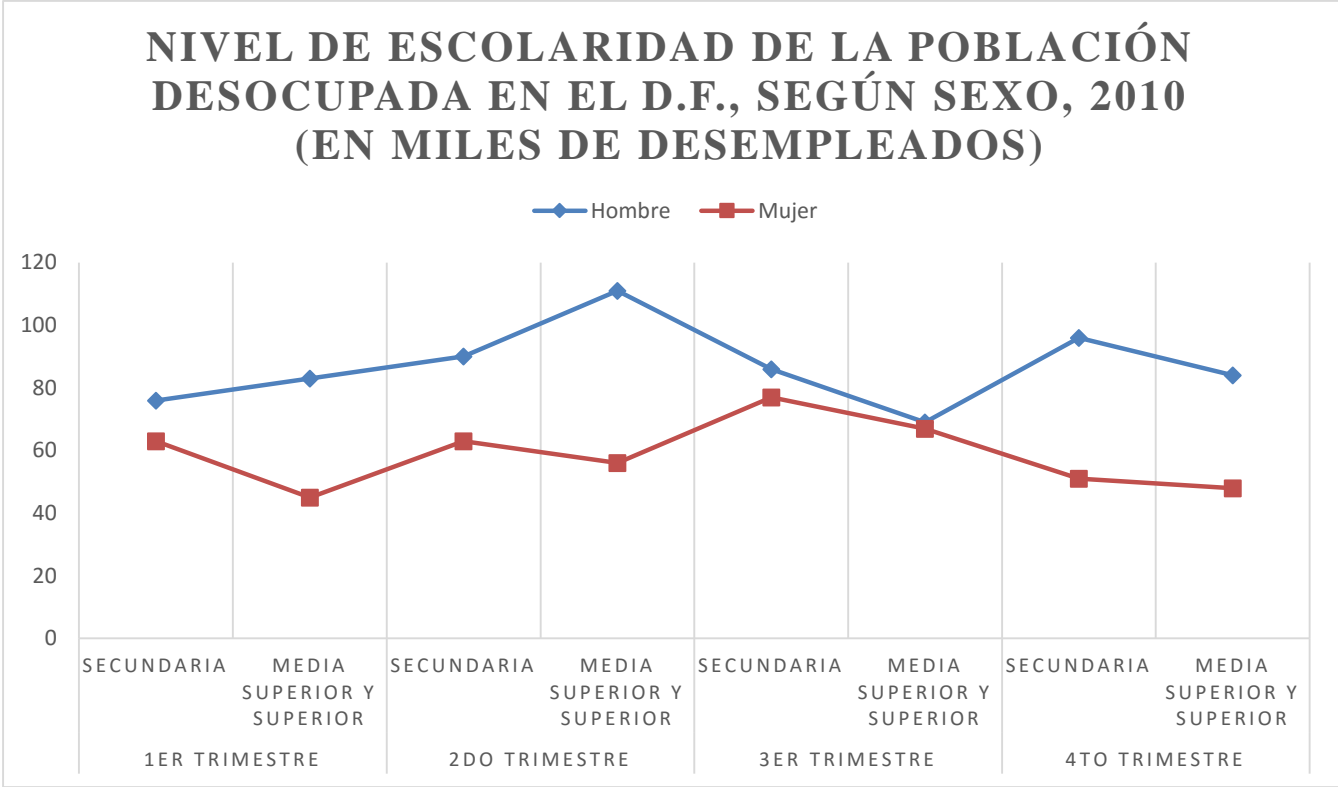
En 2010, de acuerdo con la gráfica 22, fue distinto al 2009, puesto que se apreció en el primer y segundo trimestre que los desempleados hombres con nivel medio superior y superior fueron más que los hombres desocupados con estudios de secundaria, un comportamiento que no se observó a nivel nacional. Por su parte, las mujeres desocupadas con nivel secundaria fueron mayor respecto a las mujeres con nivel media superior y superior. Es un dato interesante, pues el comportamiento del desempleo en hombres por nivel de escolaridad se modificó a raíz de la crisis económica que afectó al DF.

Sin embargo, en el cuarto trimestre se observó un comportamiento desigual, ya que los hombres desempleados con nivel secundaria aumentaron 65% y los hombres con nivel medio superior y superior prácticamente no cambiaron; del mismo modo sucedió con las mujeres con mayor educación, en cambio, las mujeres con nivel secundaria disminuyeron en 35%.

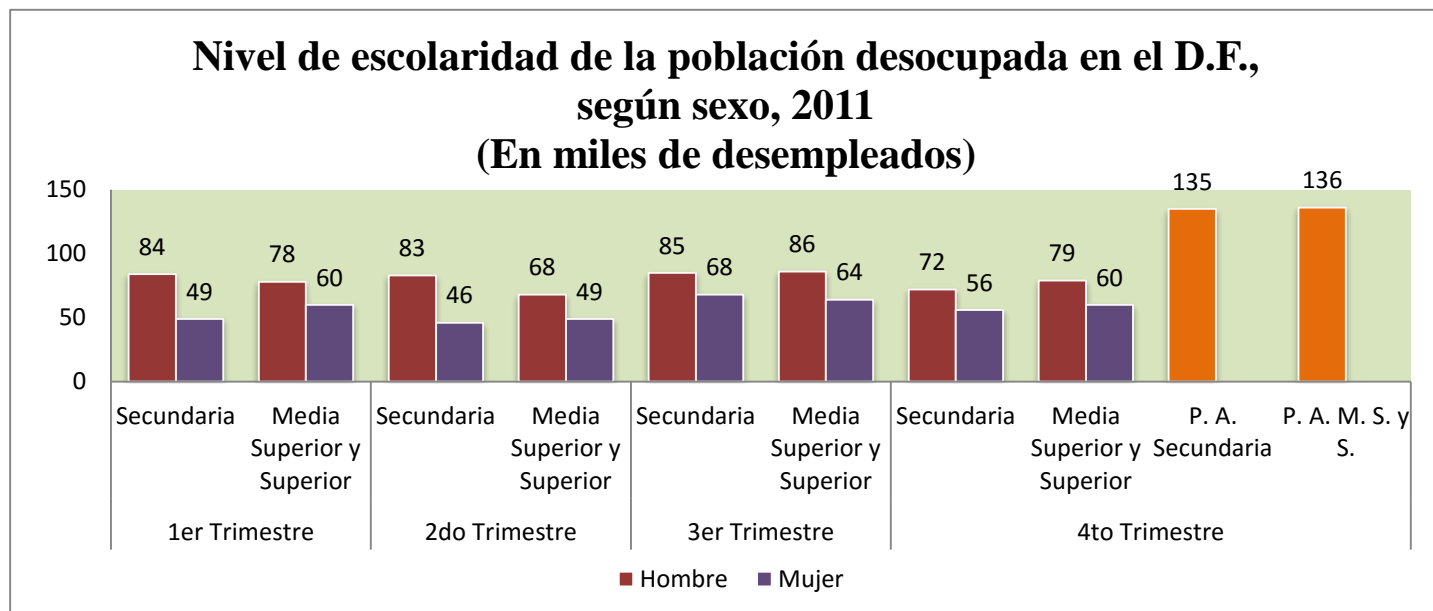
El promedio anual de este año decreció a 150 mil desempleados con nivel secundaria, cuatro puntos menores que el año anterior; en cambio, el promedio anual con escolaridad media superior y superior aumentó a 140 mil desocupados.

Por último, los desempleados totales con nivel secundaria aumentaron 6% en el cuarto trimestre respecto al primer trimestre y los desocupados con mayor educación crecieron sólo el 3%.

Gráfica 22.1



Gráfica 23



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

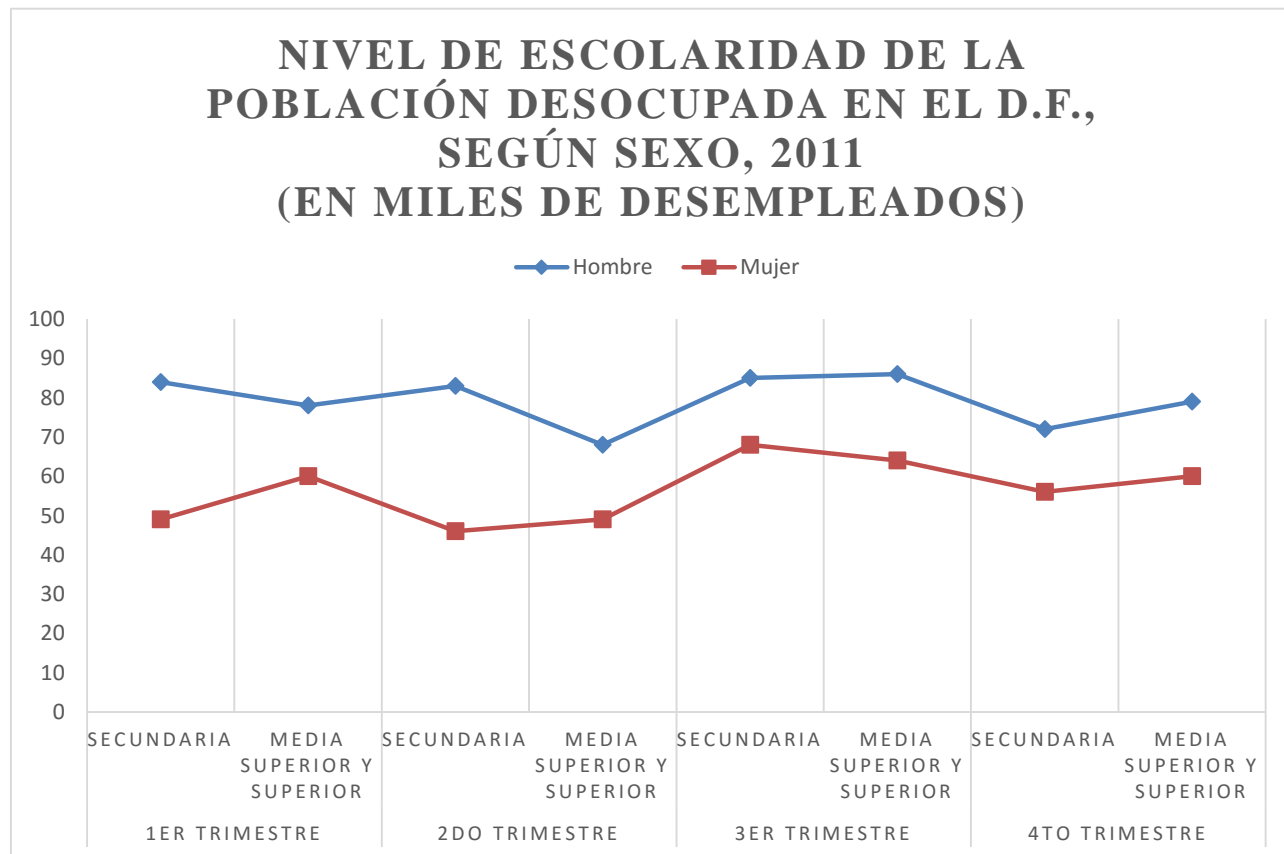
De acuerdo con la gráfica 23, durante el año 2011, se mostró comportamientos importantes en la evolución del desempleo: los hombres y las mujeres desempleadas con escolaridad media superior y superior, del primero respecto al cuarto trimestre, representaron prácticamente el mismo número de desocupados. En el último trimestre, se observó que los hombres con mayores niveles educativos fueron más que los desempleados hombres con escolaridad básica, en términos numéricos.

Un dato importante fue que la población desocupada con nivel secundaria proporcionalmente constituyó 48%, y con los de nivel medio superior y superior el 52%. En el cuarto trimestre, asimismo, la distribución de hombres y mujeres con escolaridad básica fue 56% y 44% y los de mayores niveles educativos cerraron en 57% y 43%. Otro aspecto interesante en este año fue que el promedio anual decreció a 135 mil desocupados con escolaridad básica y 136 mil

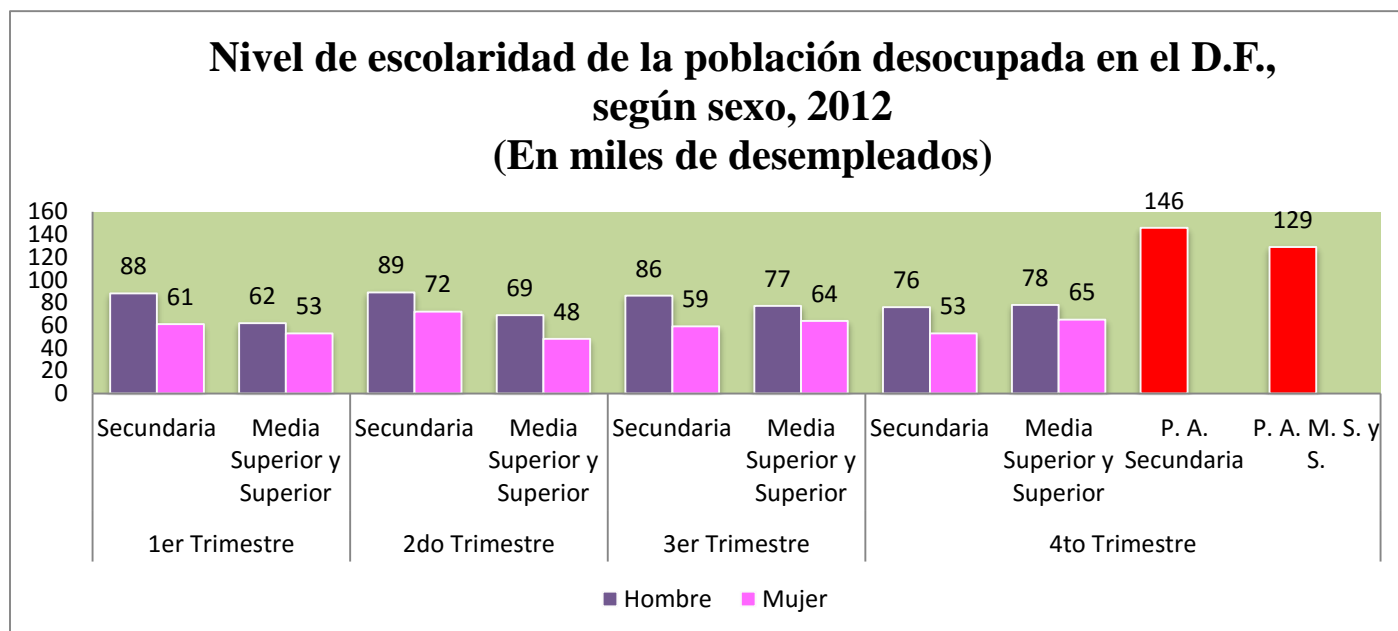
desocupados con niveles media superior y superior, promedios que fueron prácticamente iguales, que no se mostraron en los años anteriores y a nivel nacional.

Finalmente, en el segundo trimestre, se apreció que las mujeres desempleadas con escolaridad secundaria fueron 46 mil desempleadas y las mujeres con nivel media superior y superior fueron 49 mil desempleadas, prácticamente similares el número de desempleadas; lo mismo sucedió en los hombres con nivel secundaria y medio superior y superior con igual número de desempleados en el tercer trimestre.

Gráfica 23.1



Gráfica 24



Fuente: INEGI, a partir de los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33537>. Fecha de consulta 21 de Mayo de 2014. Dichos indicadores se van actualizando anualmente.

Nota: “Los indicadores estratégicos, que aquí se presenta, están ajustadas a las proyecciones demográficas que el CONAPO (Consejo Nacional de Población) actualizó el 16 de Abril de 2013 con base en los resultados del censo de población y vivienda 2010”. La sigla P. A. hace referencia al Promedio Anual y P. A. M. S. y S. hace referencia al Promedio Anual de Medio Superior y Superior

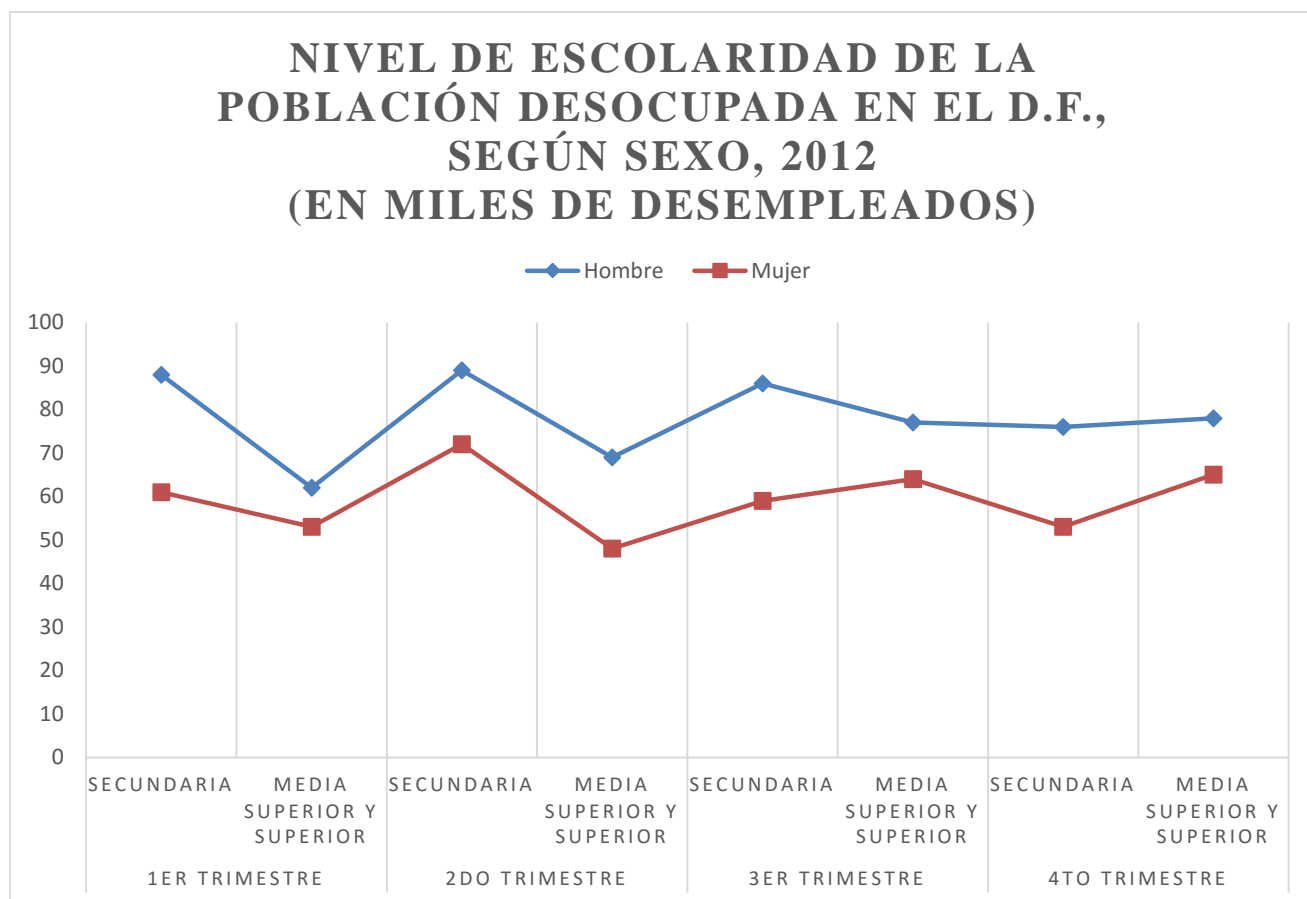
Por último, de acuerdo con la gráfica 24, en el Distrito Federal, en 2012 del primer trimestre, se observó que las mujeres desempleadas con nivel básico y los hombres con niveles altos de escolaridad prácticamente contaron con el mismo número de desocupados; de manera similar se apreció en el cuarto trimestre en hombres con nivel básico y los desempleados con mayores niveles educativos. Un contraste que no se observó a nivel nacional por escolaridad en términos absolutos fue que las mujeres con educación media superior y superior fueron mayores con relación a las mujeres desempleadas con nivel básico, en el tercer y cuarto trimestre.

Un dato central en este año fue que proporcionalmente la distribución de la desocupación, en el primer trimestre, con estudios de secundaria y media superior y superior representó 56% y 44%, sin embargo, en el cuarto trimestre la distribución cambió a 47% y 53%, un aspecto

significativo en la presente investigación, ya que no sucedió a nivel nacional. Otro aspecto relevante fue que se percibió en el primer y cuarto trimestre que las mujeres desocupadas con escolaridad media superior y superior fueron más proporcionalmente que las mujeres desocupadas con nivel básico: las distribución hombres y mujeres desempleadas con educación básica significó el 59% y el 41%; en cambio, los desocupados hombres y mujeres con mayor nivel educativo fueron 54% y 46%. En el cuarto trimestre, la distribución del desempleo por nivel básico en hombres y mujeres, fue igual que en el primer trimestre, mientras que los desempleados con educación media superior y superior disminuyeron un punto porcentual: 55% y 45%.

Ahora bien, en el siguiente polígono de frecuencia se observa cómo el ciclo anual difiere del año 2007, estos es, fue comportamientos desiguales en las que no tuvieron una regularidad en la evolución de la desocupación como a nivel nacional.

Gráfica 24.1



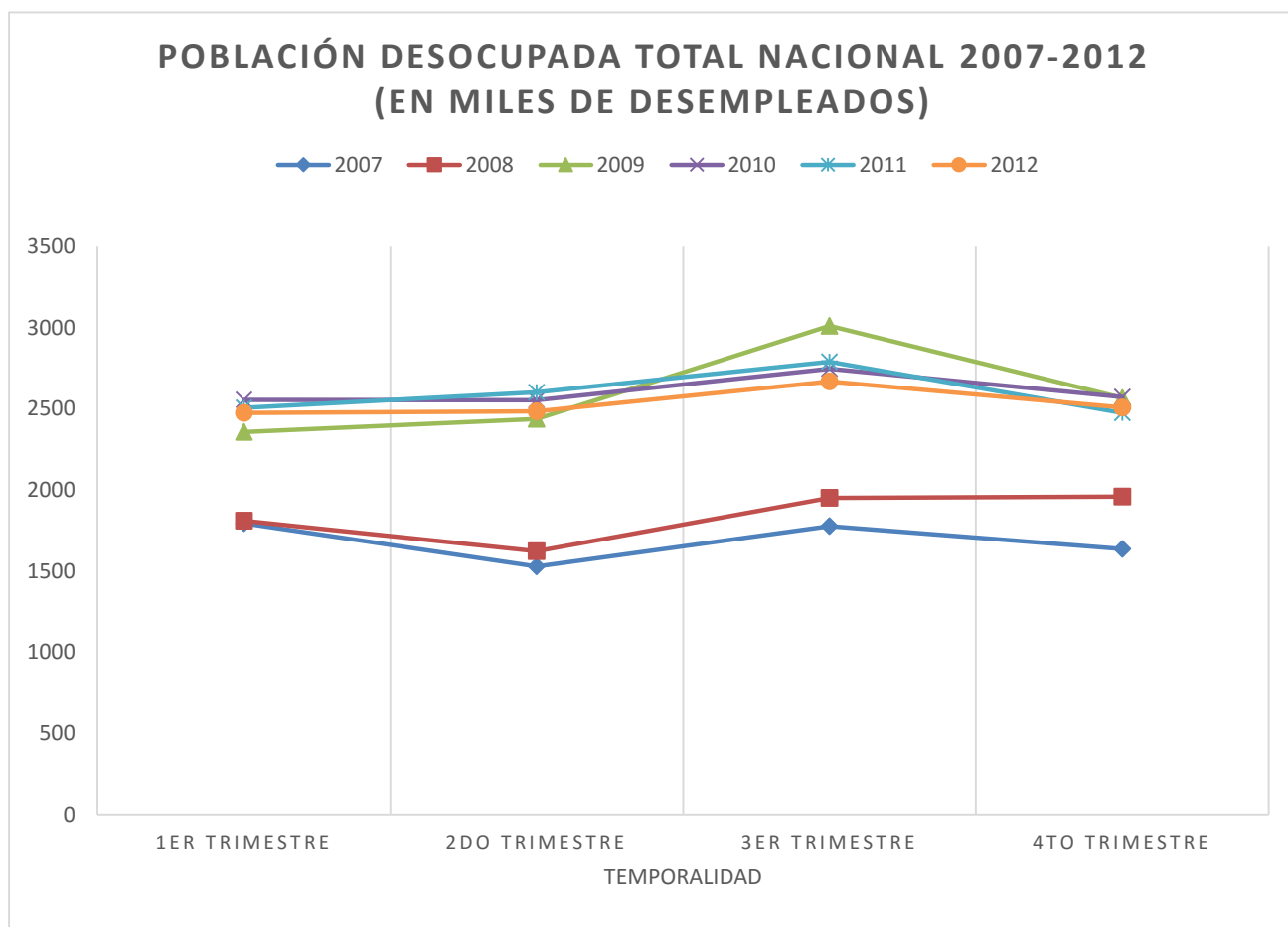
3.6 Conclusiones

La visión de estos seis años da cuenta de dos comportamientos: en 2007 y en 2008 del primer al segundo trimestre hubo una disminución, luego se apreció un aumento en el tercero y volvió a caer en el cuarto, quedando por debajo del primer trimestre. De 2009 a 2012 entre el primero y tercer trimestre hubo incrementos significativos y luego disminuyó ligeramente en el cuarto trimestre. Es decir, se observa que a partir de 2009 se modificó el ciclo anual a causa de la crisis económica internacional, de los cuales ya no hubo recuperación en los últimos cuatro años; dicho comportamiento demuestra que se estableció un nuevo piso en el desempleo del promedio anual al pasar, en 2007, de 1.6 millones a 2.5 millones de desempleados en 2012.

El promedio anual por sexo, de manera similar, los hombres desempleados pasaron de 987 mil desocupados en 2007 a 1.6 millones en 2009, quedando prácticamente igual en 2012: 1.5 millones de personas desempleadas, pero mayor que el promedio anual de 2007. Por su parte, las mujeres desempleadas sucedió lo mismo: en 2007, el promedio anual fue 697 mil desocupadas y en 2009 creció a 976 mil desempleadas, y para 2012 el promedio disminuyó a 965 mil desocupadas, pero mayor que el promedio anual de 2007.

Por lo tanto, a nivel nacional en términos numéricos, se comprueba que en el país la población desocupada por sexo los hombres fueron más que las mujeres en términos numéricos en el periodo de estudio 2007-2012 y, proporcionalmente, los hombres desocupados aumentaron 60% y las mujeres desempleadas crecieron en 44%, estableciendo un cambio importante en el ciclo anual en 2009. Véase polígono de frecuencia gráfica 25

Gráfica 25



Por otro lado, en el D.F. también se observaron altibajos en la evolución del desempleo, pues obedece al ciclo anual de expansión y contracción del mercado laboral. De manera similar respecto al nacional, en 2009, año de crisis económica internacional, afectó a la capital en su desempeño económico.

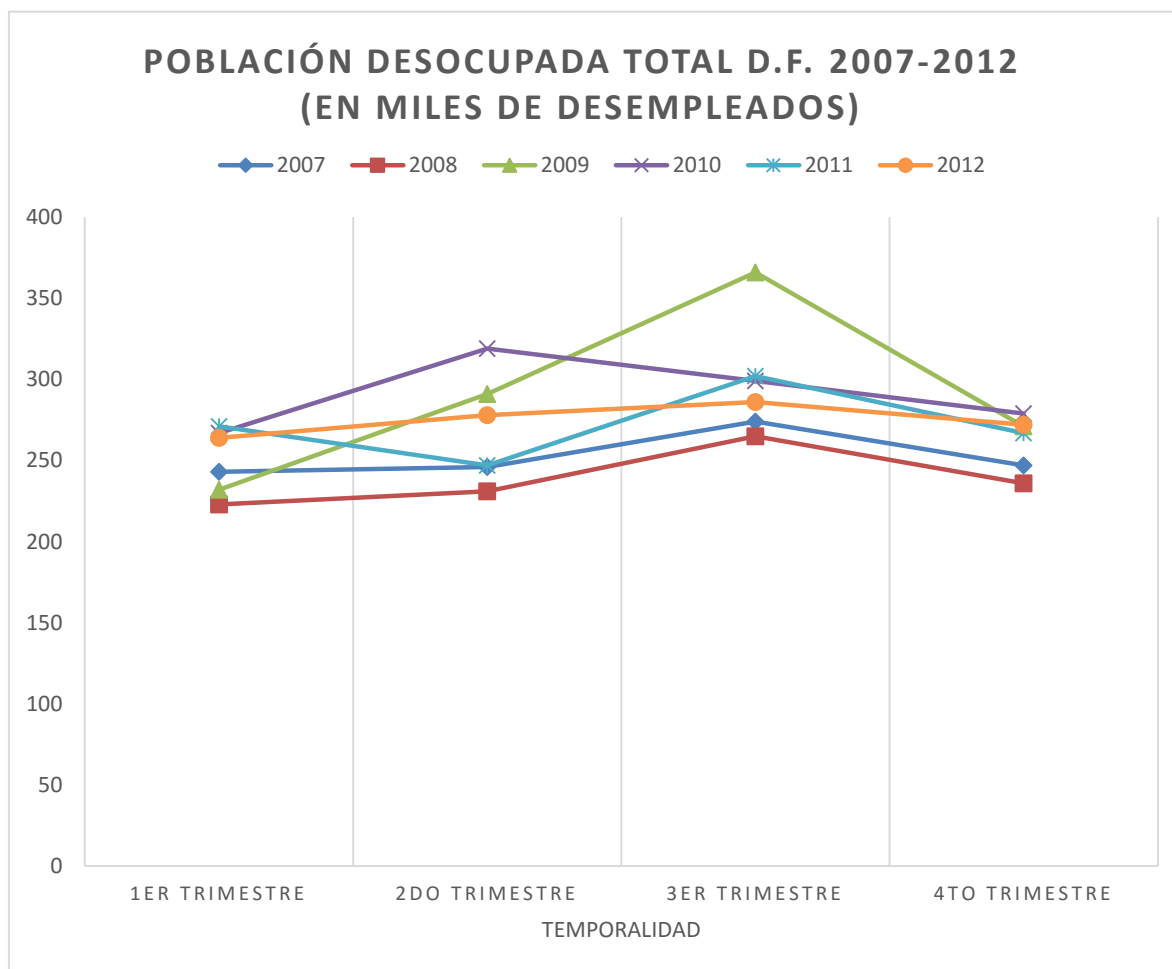
En el D.F., como a nivel nacional, se estableció un nuevo piso en el número de desempleados en el segundo trimestre de 2009 respecto a los dos años anteriores: por ejemplo, el promedio anual de la población desocupada; en 2007, pasó de 252 mil desempleados a 290 mil desempleados en 2009 y, en 2012, el promedio de la desocupación decreció a 275 mil desempleados, pero mayor que el promedio anual de 2007. En el caso de la población desocupada por sexo, la población desocupada hombres fue mayor que las mujeres en

términos numéricos: el promedio anual de los hombres, en 2007, fue de 138 mil desempleados y en 2009 aumentó a 157 mil desocupados, o sea, un crecimiento del 14%; pero en 2010, el promedio ascendió a 173 mil desocupados, y en 2012 quedó prácticamente igual que el promedio anual de 2009, pero superior que el promedio anual de 2007. Ahora bien, el promedio anual de las mujeres en 2007 pasa de 114 mil desempleadas a 132 mil en 2009, y en 2012 el promedio se redujo a 118 mil, quedando prácticamente igual que el promedio anual de 2007. No obstante, el comportamiento del desempleo fue distinto al nacional: de 2007 a 2010, se estableció el mismo número de desempleados entre hombres y mujeres, elementos significativos que no ocurrieron a nivel nacional.

En síntesis, este recuento numérico ofrece evidencia clara de que en el periodo de estudio 2007-2012, el peso de los desempleados del D.F., respecto al total nacional cayó, proporcionalmente, del 15% al 11%. Lo mismo ocurrió en los desempleados hombres del D.F., que pasaron de ser el 13% en 2007 al 10% en 2012. En el caso de las mujeres su significación relativa al total fue mayor que en los hombres, pero también disminuyó entre 2007 y 2012, ya que pasa de 18.5% a 12%. Este es un elemento de importancia en mi investigación.

A continuación mostraré en la gráfica 26 un polígono de frecuencia para exponer cómo el D.F. tuvo una evolución del desempleo similar respecto al país: el aumento de la población desocupada a partir de 2009, pero un comportamiento distinto en el ciclo anual durante el periodo de estudio.

Grafica 26



Por otro lado, la población desocupada por nivel educativo desagregada en dos niveles de escolaridad, en seis años, ofrece evidencia de un comportamiento semejante al de la población desocupada total: se observaron, nuevamente, una serie de altibajos en la evolución del desempleo, que corresponden al ciclo anual de expansión y contracción de los negocios.

A partir de 2009, a consecuencia de la crisis económica internacional, se modificó también el ciclo anual y se estableció un nuevo piso en la desocupación por nivel de escolaridad, ya que en el tercer trimestre registró un mayor número de desempleados y caer en el cuarto, pero quedando por arriba del primer trimestre sin mostrar una mejoría en los últimos años.

En 2007, el promedio anual de la población desocupada por grado de escolaridad a nivel nacional, en especial los desempleados con grado de secundaria, fueron de 1.1 millones de

desocupados; los de medio superior y superior, de 569 mil desempleados. En 2009, el comportamiento del promedio cambió a 1.7 millones de desocupados de nivel secundaria y 837 mil desocupados de grado medio superior y superior. En 2012, el promedio de la población desocupada de nivel básico decreció a 1.5 millones de desempleados, quedando por arriba del promedio anual de 2007; el promedio de la población con estudios medio superior y superior crecieron a 937 mil desocupados, esto es, mayor que el promedio de 2009 y 2007.

El dato central de este apartado es que se observa que, en términos absolutos, la población desocupada nacional con niveles de secundaria fue mayor respecto a los de escolaridad medio superior y superior. Proporcionalmente, en seis años, la población desocupada total con nivel secundaria aumentó 48% y los desempleados totales con nivel media superior y superior crecieron 64%, aunque siguieron siendo numéricamente menos. Además, un aspecto importante que se apreció en la presente investigación fue que las mujeres desempleadas con niveles de media superior y superior, proporcionalmente, fueron mayor que las mujeres con educación secundaria; es decir, las desempleadas con más niveles educativos fueron las que buscan más un trabajo y no lo encontraron; en cambio, los hombres desocupados con escolaridad secundaria fueron mayores respecto a los de nivel medio superior y superior.

Por su parte, la desocupación por nivel de escolaridad en el D.F. mostró de nuevo una serie de altibajos en la evolución del desempleo que corresponden al ciclo anual de expansión y contracción de los negocios. Como ya se sabe, en 2009, a consecuencia de la crisis económica internacional se modificó el volumen de la población desocupada.

El promedio anual de la población desocupada de nivel secundaria en 2007 fue 147 mil desocupados y los de medio superior y superior fueron 105 mil desempleados; pero en 2009 el promedio cambió totalmente: los desempleados con nivel secundaria aumentaron a 154 mil y los de medio superior y superior crecieron a 135 mil desocupados. Un aspecto importante en el comportamiento del desempleo por nivel de escolaridad que no sucedió a nivel nacional, en 2011, fue que el promedio anual con estudios de secundaria y medio superior y superior fueron prácticamente iguales: 135 mil y 136 mil desempleados. En 2012-ambos grados de escolaridad disminuyeron respecto a 2009- el promedio anual de nivel secundaria fue de 146 mil desempleados, prácticamente igual en el promedio de secundaria

en 2007, y 129 mil desocupados de nivel medio superior y superior, un promedio mayor en ese grado de estudio en 2007.

Este balance numérico ofrece evidencia clara que en el periodo de estudio 2007-2012 que los desempleados con estudios de secundaria en el D.F., respecto al total nacional por nivel de escolaridad, pasaron de ser el 13% en 2007 a 8% en 2012; en el caso de los desempleados con nivel medio superior y superior su importancia fue mayor que en los de nivel básico, pero también disminuyeron al pasar de 19% a 6%, aunque numéricamente continuaron siendo menos, como se observó en los promedios anuales. Este es un elemento significativo en mi investigación.

Ahora bien, respecto al total nacional por nivel de escolaridad, proporcionalmente, la distribución del desempleo en hombres y mujeres resultó ser más interesante, ya que en 2007 los hombres desocupados con nivel secundaria fueron el 11% y las mujeres el 17%, mientras que los hombres con nivel medio superior y superior fueron el 17% y las mujeres el 21%. En 2012, la situación cambia, pues los hombres desempleados con nivel secundaria disminuyeron el 7% y las mujeres el 10%, mientras que los hombres con nivel medio superior y superior decrecieron en sólo el 16% al igual que las mujeres desempleadas con nivel media superior y superior.

El dato central de este planteamiento es que es evidente el aumento de la población con mayor nivel educativo que demanda mayores oportunidades de acceso al mercado laboral frente la escasa oferta de empleos del sector privado, más aún dentro de un contexto de crisis económica internacional que afectó al país y sobre todo al DF.

El presente capítulo fue importante para conocer y explicar la evolución del desempleo y los cambios significativos después de la crisis financiera mundial que afectó al país, el mercado de trabajo y sobre todo a la población. Ahora bien, el siguiente apartado se revisará qué resultados importantes obtuvieron las políticas de empleo del GDF en coordinación con el GF para disminuir el desempleo y subempleo en la DF.

Capítulo IV

Distrito Federal: las políticas laborales para disminuir el desempleo 2007-2012

En el siguiente apartado explicaré qué aporta el GDF en términos de políticas laborales, independientes del Ejecutivo Federal, esto es, qué políticas o política adicional propia introdujo para atender el desempleo en la capital, sin descartar que el GDF trabaja en colaboración con el GF (Gobierno Federal) a efecto de determinar y ejecutar las actividades del SNE (Servicio Nacional de Empleo)/DF. En primer lugar, en una tabla mostraré el presupuesto asignado para el PAE (Programa de Apoyo al Empleo); en segundo, describiré las políticas o política de empleo propia del Ejecutivo de la capital con especial atención en el financiamiento de su presupuesto ejercido, luego expondré, por medio de gráficas, el número de beneficiados por género y nivel de escolaridad de los programas de empleo del GDF y, finalmente, las conclusiones respectivas.

Es importante mencionar que para la realización del presente capítulo, la información del presupuesto ejercido, el número de beneficiados por género y por nivel de escolaridad de los programas de empleo del GDF, así como los doce convenios de coordinación para fortalecer el financiamiento del PAE del SNE que se lleva a cabo entre el Ejecutivo Federal y el GDF, fueron solicitados a través de las oficinas de información pública de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo con el número de folio 0113500019715 y 0113500018015 de la cual tuve respuesta de manera oficial: el sello de la STyFE (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo), nombre y firma de las directoras generales del área administrativa correspondiente.

4.1 Presupuesto del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) del Distrito Federal 2007-2012

Mostraré en la siguiente tabla información relativa a los recursos del PAE con el propósito de observar la asignación y ejercicio durante el periodo de estudio, que ayudará comparar en términos presupuestarios con la política de empleo propia del GDF.

Tabla 1**Información del PAE/ DF de los ejercicios 2007-2012. En millones de pesos.**

Concepto	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>A.</i>	<i>E.</i>	<i>A.</i>	<i>E.</i>	<i>A.</i>	<i>E.</i>	<i>A.</i>	<i>E.</i>	<i>A.</i>	<i>E.</i>
PAE	68.3	65.8	120.9	108.7	57.9	55.1	54.2	47.6	57.5	44.4	54.7	51.4
Subsidio al apoyo	13.4	13.4	19.1	19.1	17	16.9	19.2	15.5	20	15.3	18.4	18
Total	81.8	79.2	140.1	127.8	74.9	72.1	73.7	63.1	77.5	59.7	73.2	69.5

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la STyFE

Como se aprecia en la tabla 1, en 2008 el PAE operó con mayores recursos en relación a los años siguientes al ejercer 108.7 millones de pesos, que representó el 90% de lo asignado, y ejerció 127.8 millones de pesos del total (91%) en ese año. Sin embargo, a partir de 2009 se observa una reducción en su presupuesto tanto en el autorizado como en el ejercido y, de igual manera, en el subsidio de apoyo respecto al año anterior que aporta el GDF, pero aumentaron de forma importante en los años posteriores en comparación a 2007, que no fueron mayores en relación a los ejercicios autorizados y ejercidos.

En 2010 y en 2011 fueron los años más importantes en la disminución del ejercicio en el presupuesto, ya que los recursos ejercidos representaron el 88% (47.6 millones de pesos) y el 77% (44.4 millones de pesos), un cambio drástico en el comportamiento del presupuesto autorizado. Finalmente, en 2012, el PAE/D.F. operó sus recursos con 51.4 millones de pesos, más que en los dos años pasados, pero menor que en 2007.

Lo anterior es interesante porque abre una línea de investigación con relación al comportamiento de la distribución en la asignación y ejercicio del presupuesto para el PAE en el DF; sin embargo, hay una posible hipótesis explicativa: mientras que en 2009 la STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social) le disminuyó al gobierno de la capital recursos para el PAE, el gobierno de Marcelo Ebrard decidió, como un asunto prioritario, aumentar

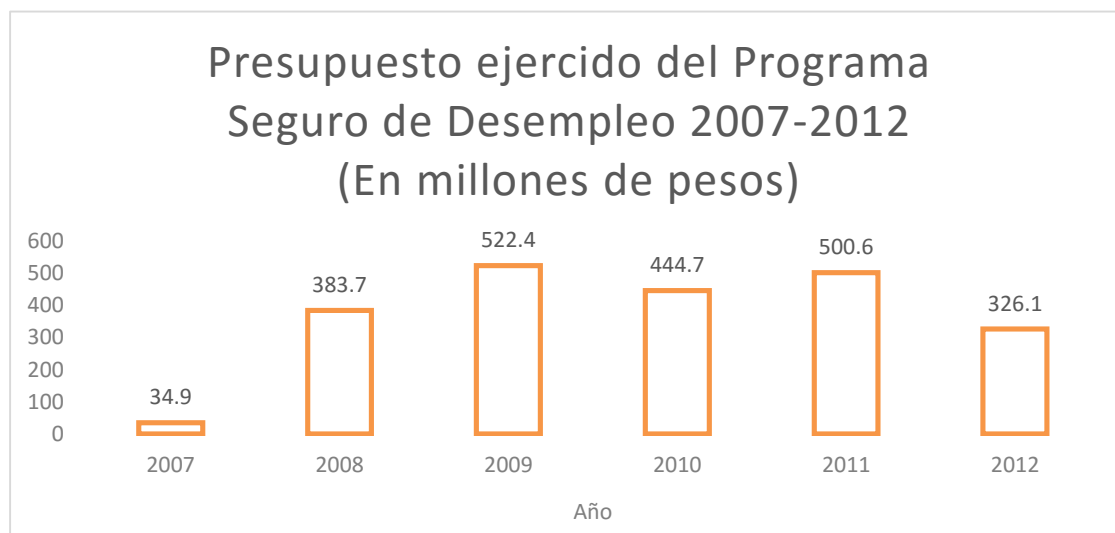
recursos para las políticas en materia de empleo propias del GDF, como se verá en el siguiente apartado.

4.2 Presupuesto de los Programas de Empleo del GDF 2007-2012

Programa Seguro de Desempleo. Una política de empleo significativa que instrumentó el GDF en el sexenio 2007-2012 en materia laboral fue el Programa del Seguro de Desempleo, un programa distinto de las políticas laborales del GF y uno de las políticas con mayores recursos. El Seguro de Desempleo fue (y continúa en función) una política pública pasiva que implementó el Jefe Gobierno de la capital con recursos propios del GDF, a partir de 2007, con el propósito de otorgar un apoyo o protección económica a las personas ante la contingencia de la pérdida de empleo, esto quiere decir que fue un programa que atendió una falla de mercado.

Esta política de Seguro de desempleo fue importante en materia laboral, ya que aumentó de manera significativa el presupuesto del programa; es decir, tuvo millones de pesos con relación a las políticas de capacitación laboral del gobierno de la capital.

En seis años, el Programa de Seguro de Desempleo tuvo un presupuesto asignado total de \$ 2, 629.4 millones y el presupuesto ejercido total fue de \$ 2, 212.4 millones que representó el 84% respecto al presupuesto total asignado. A continuación mostraré la evolución de su presupuesto: **Gráfica 1**



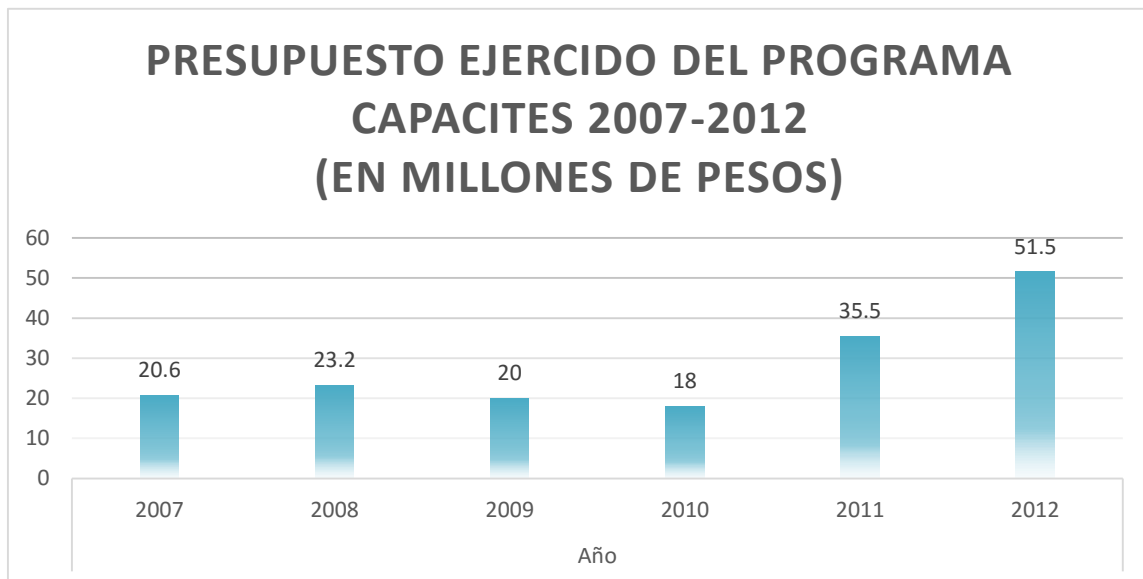
Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la STyFE

De acuerdo con la gráfica 1, en 2008, el presupuesto ejercido del Seguro de Desempleo aumentó a 383.7 millones de pesos y en 2009, año de crisis económica internacional que afectó al mercado interno del DF, operó hasta con 522.4 millones de pesos, un mayor presupuesto en el periodo de estudio.

En contraste, en 2012, disminuyó a 326.1 millones, quedando por arriba de su ejercicio presupuestal en 2007 y, como se observa, mayor que el presupuesto ejercido del PAE/D.F., o sea, el Seguro de Desempleo fue una política pasiva de enorme importancia en la operación de sus recursos respecto a una política activa de fomento al empleo, pero ¿cuánto recursos económicos recibieron los demás programas de empleo del GDF?

Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES). Es un programa en beneficio de las personas desempleadas y subempleadas que habitan en el DF y que buscan, a través de las capacitaciones para el empleo y autoempleo, su incorporación al mercado de trabajo. Es un programa de capacitación porque atiende una falla mercado: mercado incompleto, razón por la cual el GDF interviene a través de esta política de capacitación.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la STyFE.

De acuerdo con la gráfica 2, el presupuesto total ejercido de 2007 a 2012 fue de \$ 168. 8 millones, fueron menos recursos respecto al programa Seguro de Desempleo. Ahora bien, los dos años importantes en su financiamiento del programa fueron prácticamente en 2011 y 2012, ya que ascendieron a 35.5 y 51.5 millones de pesos.

Es notable que el GDF su prioridad en términos presupuestales fue el programa Seguro de Desempleo y no las políticas de activas de empleo como el CAPACITES que son importantes, pues ayuda en la amortiguación del desempleo como la movilidad o reincorporación al campo laboral.

Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC). De acuerdo con la información consultada en las oficinas de información pública de la STyFE, el PPFIC sólo operó en 2012 con un presupuesto asignado de 20 millones de pesos y un presupuesto ejercido de 14.7 millones de pesos. En ese año benefició a 105 Cooperativas y 1, 472 personas, de las cuales 626 fueron hombres, esto es, el 42.5% y 846 fueron mujeres que representaron el 57.5%. El objetivo del programa fue apoyar económicamente a las sociedades cooperativas legalmente constituidas para la consolidación en su promoción e integración, favoreciendo la fuente de empleos dignos y permanentes. ⁶

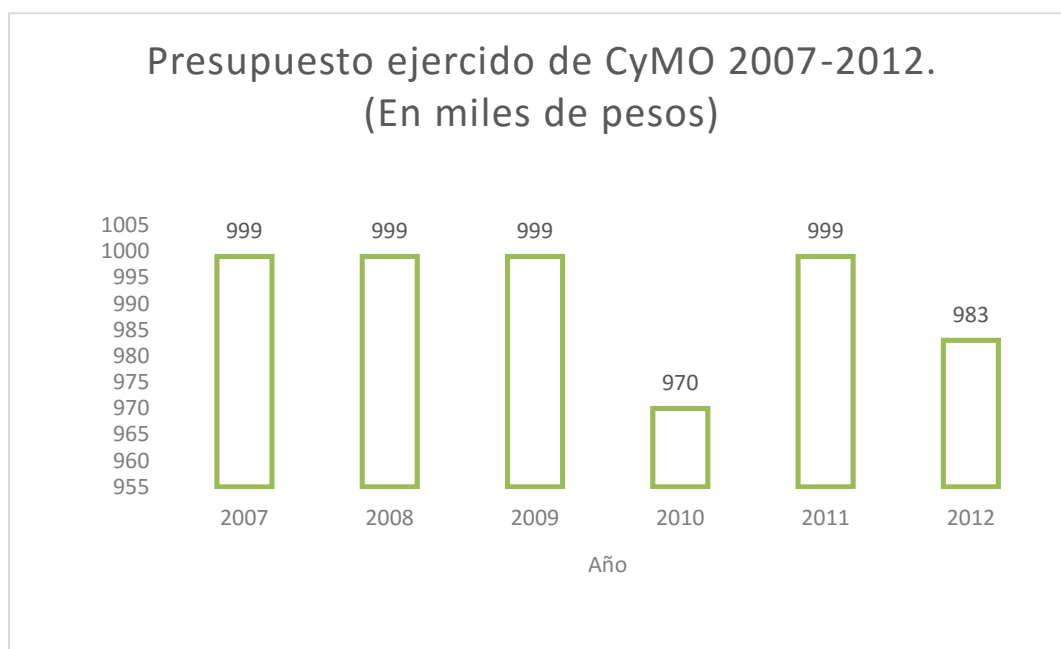
Programa de Capacitación y Modernización (CyMO). Cabe mencionar que la consulta del presupuesto ejercido del programa CyMO fue a través del sexto informe de gobierno de Marcelo Ebrard (2012) y del segundo informe de gobierno de Miguel Ángel Mancera (2014); fue un programa con menor presupuesto (en miles de pesos) para llevar a cabo las acciones en materia de capacitación. Dichos recursos se verificó con base en la información de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE).

El CyMO es un programa en el que se trabaja de manera conjunta con las empresas y sus trabajadores, instrumentando acciones de capacitación, consultoría y apoyo técnico, con el propósito de mantener y mejorar las condiciones de trabajo de las micro, pequeñas y medianas empresas, grupos productivos y cooperativas del DF; se instrumentó a partir de 2003 y opera con recursos del GDF; sin embargo, no tuvo mayor relevancia, en el periodo

⁶ Cabe recalcar que en la solicitud de información a la STyFE no brindó respuesta alguna con respecto al número de beneficiados de las cooperativas, ni el ejercicio de recursos en el periodo solicitado.

de estudio 2007-2012, en su ejercicio presupuestal, pero sí una modificación importante en los tres últimos años, como se observa en la gráfica siguiente:

Gráfica 3



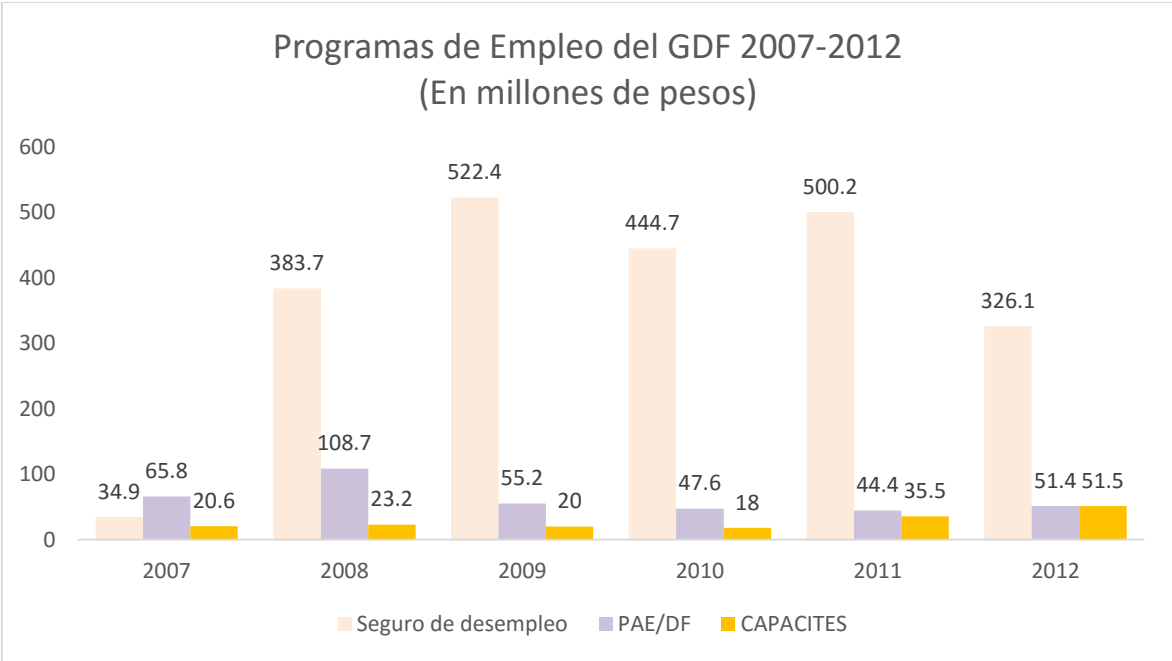
Fuente: Elaboración propia partir del sexto informe del GDF (2012) y del segundo informe de GDF (2014). Anexos estadísticos.

En seis años el programa operó con \$5.9 millones de pesos. Como se observa en la gráfica 3, este programa no tuvo cambios significativos en el ejercicio de su presupuesto durante la pasada administración local y, por el otro, recibió menos recursos que los dos anteriores programas de capacitación.

En síntesis, es evidente que existió un desequilibrio presupuestal entre la política pasiva y las políticas activas. Como se demuestra, el GDF le otorgó mayores recursos al Programa Seguro de Desempleo (una política pasiva) respecto a los programas de capacitación, modernización y fomento al autoempleo e incluso al PAE (políticas activas). Lo anterior, probablemente, fue un asunto de prioridades en la toma de decisiones a consecuencia de la crisis económica que afectó a la capital del país. El Seguro de desempleo ayuda económicamente a las personas que perdieron su trabajo, aunque tiene algún sentido importante, no tiene un impacto sustancial en la solución de la desocupación en la DF, incluso acrecentando sus recursos

financieros, ya que la crisis económica internacional fue un factor significativo que tiene que ver más con la economía del país y el mercado en la generación de trabajo. En cambio, las políticas activas, que ejercieron menos recursos, fueron un factor significativo pues ayudaron, en mayor o en menor medida, a la movilidad de los desempleados a incrementar la posibilidad de acceder a un empleo o reincorporarse a un trabajo; esto quiere decir mitigar el desempleo en la capital; pero no solucionar el grave problema de la desocupación. Por lo tanto, las políticas públicas de empleo del GDF ayudan a disminuir o amortiguar el desempleo en un contexto de crisis económica internacional, pero no a resolverlo.

Ahora bien, mostraré una gráfica exponiendo el presupuesto ejercido por cada año (de 2007 al 2012) de los programas Seguro de Desempleo, PAE/DF y CAPACITES. Es importante mencionar que el programa CyMO fue el único programa que ejerció muy poco presupuesto (durante el periodo de estudio ejerció sus recursos en miles de pesos como se observó en la gráfica 3) y que sólo en seis años ejerció un total de \$ 6 millones de pesos y el programa PPFIC (Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa) únicamente ejerció su presupuesto, en 2012, con un total de \$ 14.7 millones de pesos. **Gráfica 4**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la STyFE

Por último, de acuerdo con lo anterior, me interesa destacar el presupuesto total ejercido de los programas de los seis años para observar su importancia económica: Programa

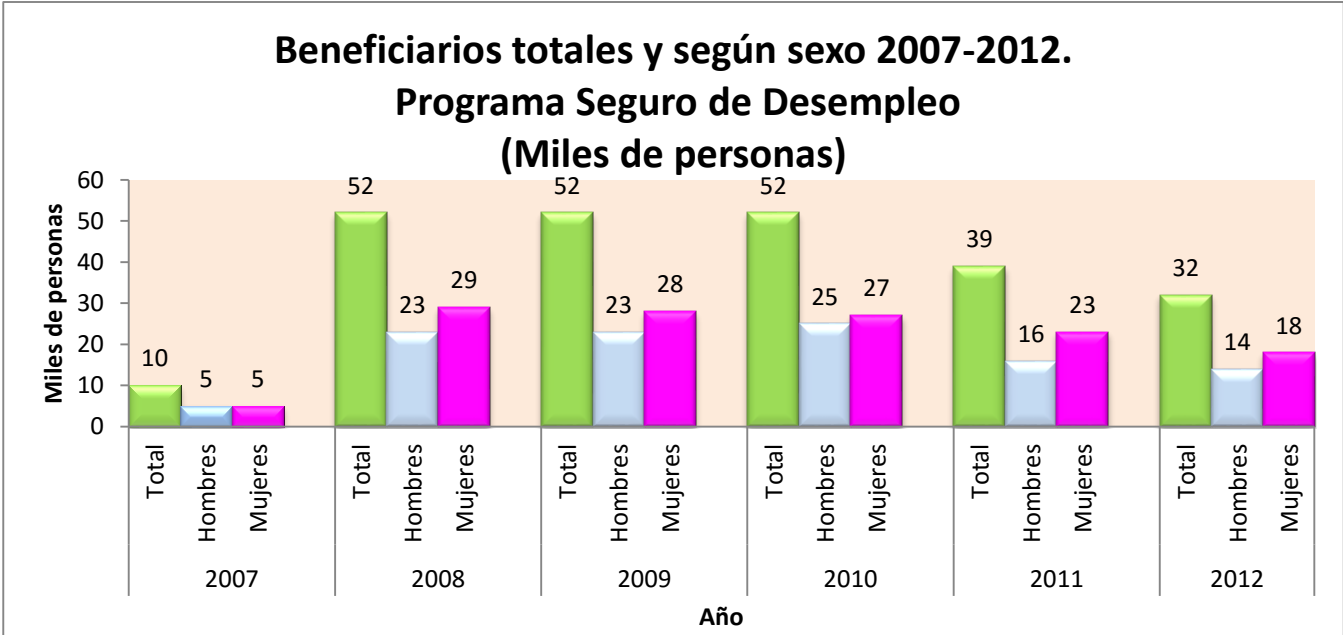
Seguro de desempleo \$ 2, 212.4 millones de pesos; PAE/D.F. \$ 373.1 millones de pesos y el programa CAPACITES ejerció un total de \$ 168.8 millones de pesos.

4.3 Beneficiarios de los Programas de Empleo del GDF 2007-2012

En este apartado presentaré el número de beneficiarios por sexo y por nivel educativo de los programas de empleo del GDF. El propósito es revisar quiénes se beneficiaron por sexo y por nivel de escolaridad en los programas de empleo que instrumentó el ejecutivo local en el periodo de estudio 2007-2012.

Programa Seguro de Desempleo. En seis años, el número de beneficiarios totales del programa Seguro de Desempleo fue de 239, 767 personas, de los cuales 108, 387 fueron hombres, o sea, el 45.2% y 131, 380 mujeres, esto es, el 54.8% fueron mujeres. Como se puede observar, 55 de cada cien fueron mujeres, las más beneficiadas del programa Seguro de Desempleo como se muestra en la siguiente gráfica 5:

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la STyFE. Nota: al momento de verificar los datos pueden no coincidir con algunos números con la gráfica 5, debido al redondeo.

Como se observa en la gráfica 5, sólo en 2007, a menores recursos financieros menores fue el número de beneficiados, esto quiere decir que el número total de beneficiados únicamente representó el 4.5% de personas (en 2012 cerró en 13.3% total de beneficiados), y en ese mismo año, los beneficiados eran 50.1% de hombres y 49.9% fueron mujeres; sin embargo, a partir de 2008 la tendencia cambió drásticamente hasta terminar en 2012 con 43% de hombres beneficiados y 57% de mujeres beneficiadas.

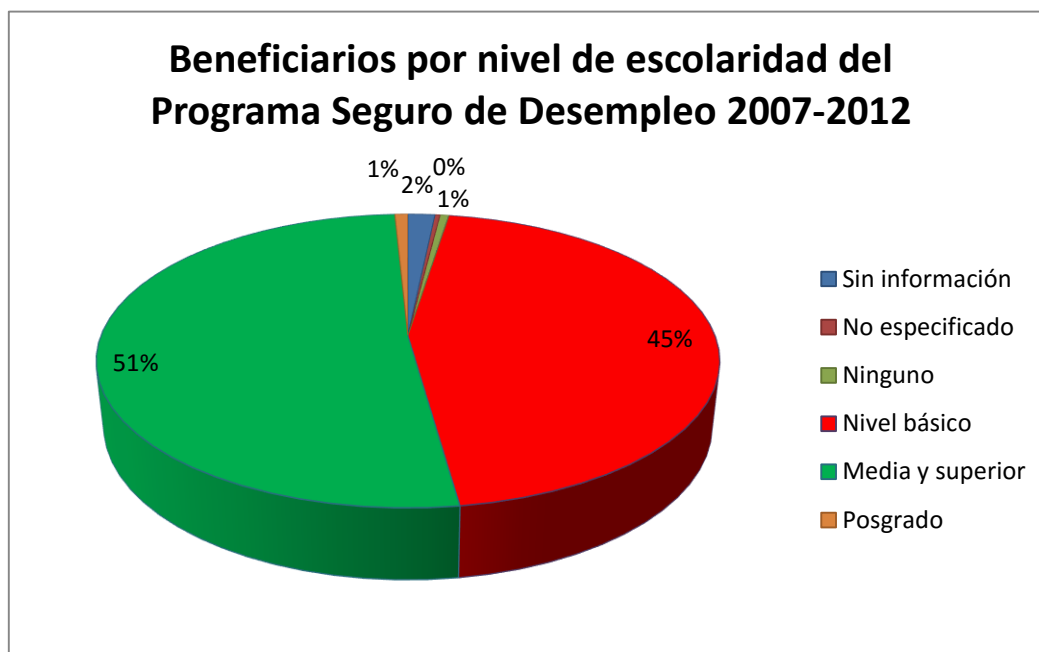
Esto es interesante porque muestra que las mujeres fueron las más favorecidas del programa Seguro de desempleo, ya que como lo había descrito en el capítulo III, en el DF, las mujeres desempleadas fueron mayores porcentualmente que los hombres, por lo tanto, estuvieron buscando más apoyos al GDF en materia laboral.

Beneficiarios por nivel de escolaridad del Programa Seguro de Desempleo. De acuerdo con la información proporcionada de la STyFE, las personas beneficiadas por nivel de escolaridad están clasificadas por: sin información, no especificado, ninguno, primaria, secundaria, bachillerato, técnico, comercial, superior, maestría y doctorado.

Ahora bien, por nivel de escolaridad resulta interesante que entre el nivel básico y el nivel medio y superior fueron quienes más recibieron los apoyos económicos del programa Seguro de Desempleo durante los seis años, esto es que el 45.2% representó el nivel básico (primaria y secundaria) y el 51.4%, los de nivel medio y superior (bachillerato, técnico, comercial y licenciatura).

Como se observa, 51 de cada cien fueron beneficiarios de nivel medio y superior; y 45 de cada cien, de nivel básico. Lo anterior, es interesante ya que de acuerdo con mi diagnóstico descrito en el capítulo III, los de educación media y superior fueron y son quienes padecen el problema del desempleo en el DF en comparación con los de nivel básico. Únicamente a nivel posgrado (maestría y doctorado) representó apenas el 1% de beneficiados como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 6

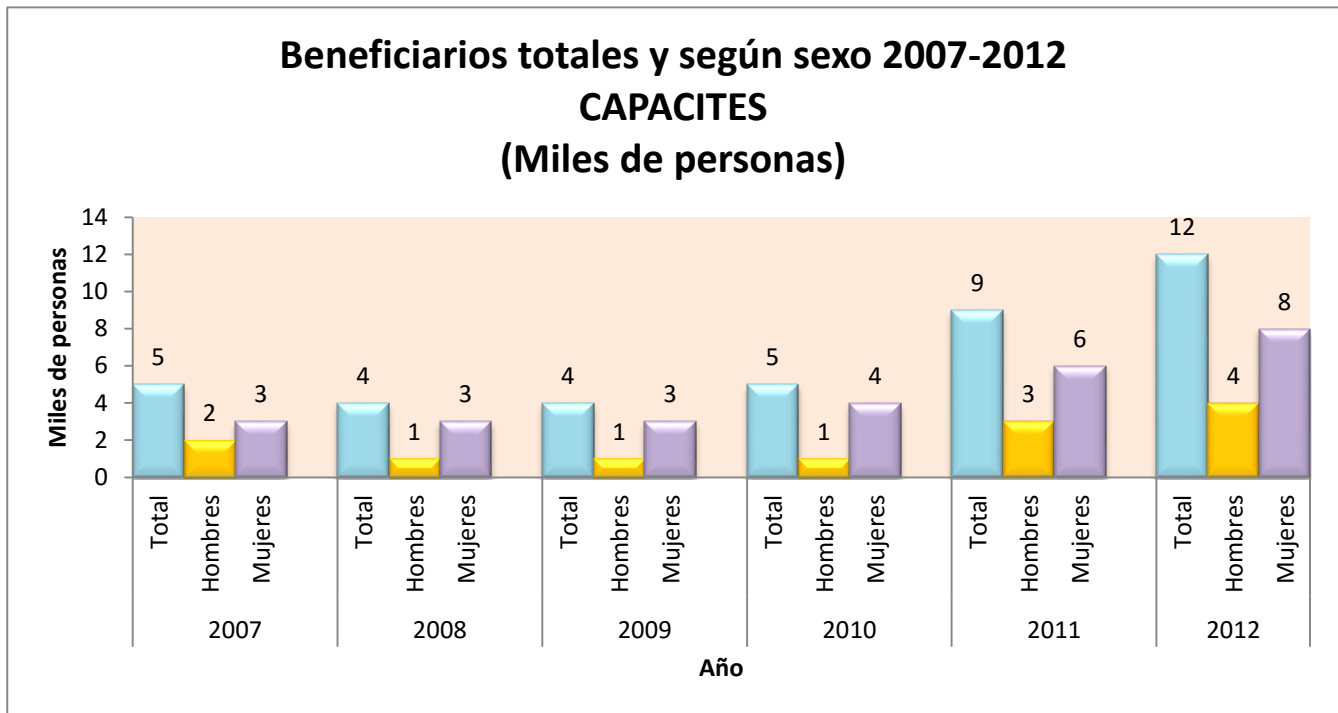


Fuente: Elaboración propia partir de la Información consultada a la STyFE.

Un aspecto interesante que observé con base en la información obtenida de la STyFE, fue la tendencia creciente de los beneficiados a partir de la instrumentación del programa Seguro de Desempleo: en 2007, por ejemplo, los del nivel medio y superior iniciaron con 5.5% de beneficiados para cerrar en 2012 con 13.4% de asegurados y, en esos mismos años, al inicio del programa los de nivel básico representó 3.6% y cerró en 13.9% de beneficiados.

Beneficiados del programa CAPACITES. Los beneficiados del programa de capacitación fueron las mujeres. Pues bien, el total de favorecidos, a lo largo de los seis años, fue de 40, 447 personas, de los cuales 27, 739 fueron mujeres, que significó el 68.6%; y 12, 708 hombres, que representó 31.4%. lo anterior quiere decir que el 69 de cada cien beneficiarios fueron mujeres y sólo 31 fueron hombres, como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. Nota: al momento de verificar los datos pueden no coincidir algunos números con la gráfica 7, por motivos de redondeo.

En la gráfica 7, como se observa, el número de beneficiarios mostró una evolución importante: al inicio, el total de capacitados fue 12.7% y en 2012 aumentó hasta un 29% de beneficiarios. Un dato interesante es que en la gráfica 2 del presupuesto ejercido del programa CAPACITES 2011 y en 2012, el gasto presupuestal fue mayor y por lo tanto el número de beneficiados, probablemente, aumentó. Por ejemplo, el porcentaje total de beneficiados en 2011 fue de 23.1% y en 2012 el porcentaje total, 29%.

Acciones del Programa CyMO

Tabla 2

CyMO 2007-2012							
Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totales
Eventos autorizados	165	140	140	188	242	235	1,110
N° de Trabajadores atendidos	173	187	216	331	612	579	2,098
Empresas participantes	30	28	28	50	58	55	249
Totales	368	355	384	569	912	869	3,457

Fuente: Elaboración propia partir del sexto informe del GDF (2012) y del segundo informe de GDF (2014). Anexos estadísticos.

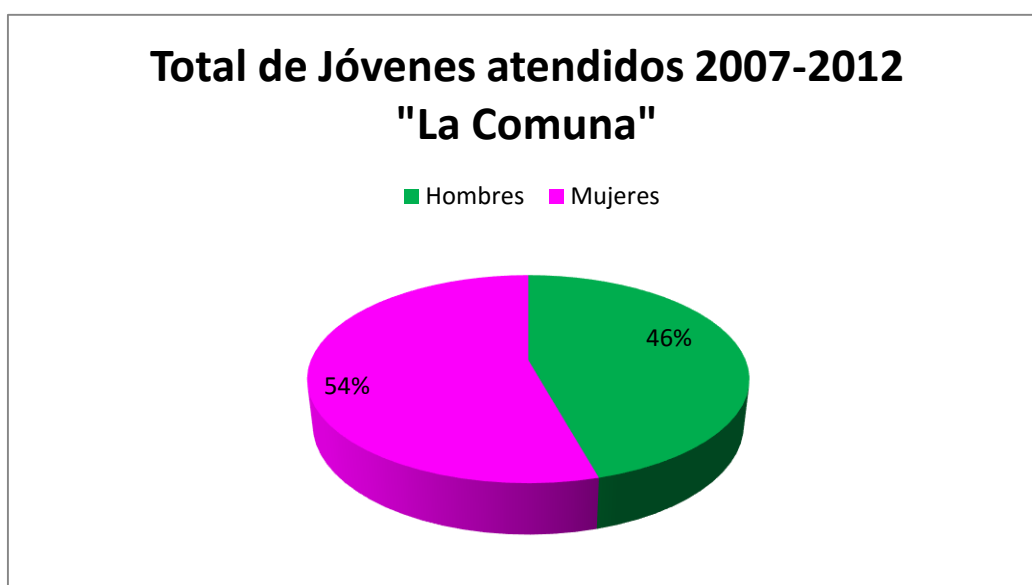
Como se aprecia en la tabla 2, el programa CyMO no atendió a suficientes personas y empresas para capacitación y modernización, posiblemente por su poca importancia administrativa y presupuestal por parte del GDF. Sin embargo, a partir de 2010 tuvo un aumento importante en las acciones de atención y capacitación. El número total de actividades realizadas de 2007 a 2012 del programa fue de 3,457 acciones, con un número de trabajadores atendidos de 2,098 en seis años, de los cuales 52.48% fueron hombres y el 47.52% fueron mujeres; y 1,110 eventos autorizados con una baja participación de empresas de 249 participantes.

Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados “La Comuna”. La Comuna es un programa de vinculación laboral que cuenta con un conjunto de acciones de fomento al empleo dirigido a la población entre los 15 y 19 años de edad, un programa del GDF que inició a partir de 1998. Con base en la información proporcionada -a través de información pública de la STyFE- de 2007 a 2012, “el Programa de Atención Integral a Jóvenes Buscadores de Empleo (PAIJBE) La Comuna y la Subdirección de Coordinación

Interinstitucional, no cuenta con presupuesto para su ejecución”⁷. Sin embargo, dicha Secretaría me brindó información de las personas atendidas, en la cual encontré lo siguiente:

La población atendida total fue de 42,364 jóvenes, de las cuales 23,002 fueron mujeres, esto representó el 54.3% y 19,362 fueron hombres, es decir, 45.7%; como se observa, nuevamente, las mujeres jóvenes fueron las más atendidas respecto al de los hombres durante el sexenio.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Jóvenes atendidos por nivel educativo del programa “La Comuna”. Ahora bien, con respecto a la población atendida por nivel educativo, resulta interesante conocer que las mujeres jóvenes de educación Media Superior fueron las que recibieron mayor atención en este programa, o sea, el 39%; las mujeres con educación secundaria representó el 24% y únicamente el 19% las de educación superior; como se observa en la siguiente **gráfica 9**, entre las de educación superior y las de sin instrucción (sin educación básica) mostraron un punto diferencia, alcanzando los mismos niveles de atención de vinculación laboral:

⁷ En el sexto informe de GDF (2012) tampoco brindó información presupuestal del programa “La Comuna”, sino el número de jóvenes atendidos.

Lo anterior es un dato significativo puesto que como describí en el capítulo III, la evolución del desempleo por nivel de escolaridad, las mujeres con educación media superior y superior fueron las que tenían menos oportunidades de trabajo con respecto a las desempleadas con nivel secundaria.

Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia a partir de la información recibida de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Por su parte, los hombres jóvenes totales atendidos por nivel educativo de escolaridad media superior fueron 6, 583 jóvenes que representó el 34%; en segundo lugar, los de nivel licenciatura alcanzaron un porcentaje del 26% durante los seis años y los de educación básica representó sólo el 25%, esto es, un punto de diferencia: lo anterior muestra el mismo comportamiento que las mujeres atendidas durante en este programa, sólo que, en este caso, fue entre los niveles básico y licenciatura, como se aprecia en la siguiente gráfica de pastel:

Gráfica 10

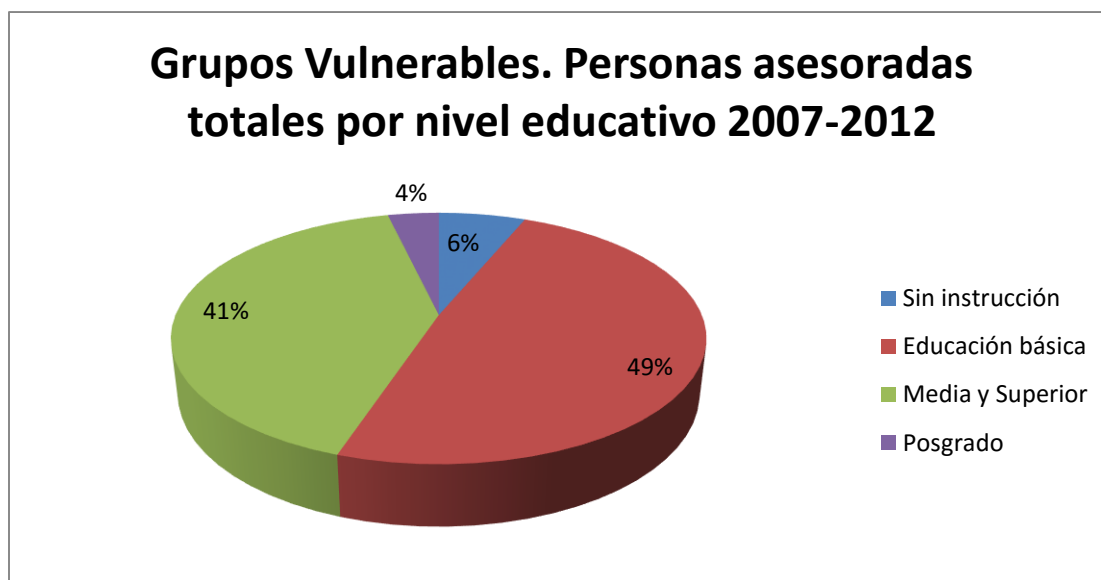


Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Programa de atención a Grupos Vulnerables. El programa Grupos Vulnerables es una política enfocada a los buscadores de empleo en situación de discriminación y/o exclusión con el propósito de apoyar en la orientación, vinculación y alternativas para la inserción en la economía formal y fomento de empleo productivo, a través de asesorías integrales.

En los seis años de Gobierno de Marcelo Ebrard, distribuidos por nivel educativo, se apreciaron que el programa atendió a 10, 365 personas de las cuales el 32.8% fueron mujeres (3, 400) y el 67.2% fueron hombres (6, 965); lo anterior muestra un dato importante: 67 de cada cien asesorados fueron hombres, género que acudió más a las atenciones integrales que brinda el programa, un caso contrario a los programas anteriores en las que se atendieron a más mujeres que hombres. Esta política del GDF nuevamente dio a conocer dos niveles educativos con más atención de asesorías: educación básica y media y superior, como se muestra en la siguiente gráfica 11:

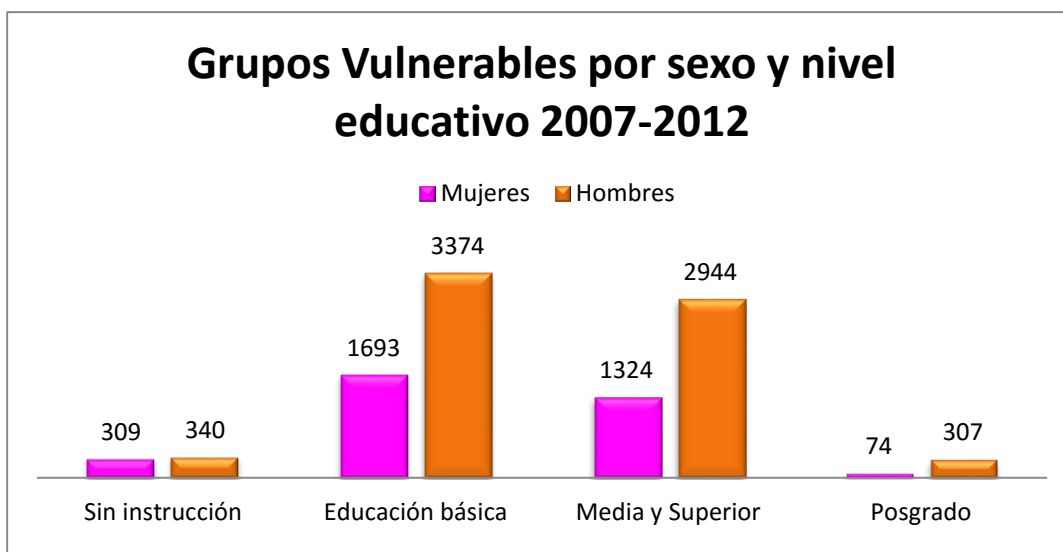
Gráfica 11



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

De manera particular, el porcentaje de las mujeres asesoradas durante periodo 2007-2012 fue del 49.8% de 3,400 personas atendidas y los hombres, 48.4% de 6, 965 personas atendidos. Por su parte, los de nivel medio y superior, las mujeres atendidas por el programa representaron el 38.9% y los hombres, el 42.3%; los de nivel básico tuvieron un aumento significativo durante el sexenio, esto quiere decir que en las mujeres aumentó el porcentaje de atención a 49.8%, mientras que los hombres representó el 48.4%. Como se observa en la siguiente **gráfica 12**, los hombres fueron los más atendidos en este programa dedicado a grupos más vulnerables y, por tanto, el género que recibió más atención en asesorías en orientación para su inserción en la economía formal, un dato interesante, ya que fue un comportamiento distinto con respecto a los demás programas de empleo.

Gráfica 12



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Hasta aquí se apreció que las mujeres desempleadas y la población desocupada con nivel educativo media superior y superior fueron quienes buscaron mayores apoyos en materia laboral GDF. Esto confirma que precisamente fueron quienes padecen más el desempleo, como se examinó en el capítulo III. Ahora bien, mostraré una serie de tablas a manera de recuento numérico de beneficiarios totales por programa de empleo del GDF.

4.3.8 Presupuestos y beneficiarios totales 2007-2012

En la siguiente tabla 3, se muestra el presupuesto ejercido total de los seis años (es decir, la suma del presupuesto ejercido por cada año de cada uno de los programas) y el número total de los beneficiados.

Tabla 3**Programas de empleo del GDF 2007-2012**

Programa institucional de empleo	Presupuesto ejercido total de 2007 al 2012. En millones de pesos	Total de beneficiarios 2007 al 2012
Seguro de desempleo	2, 212.4	239, 767
PAE/DF	373.1	No disponible
CAPACITES	168.8	40, 447
PPFIC (sólo ejercicio 2012)	14.7	1, 472
CyMO	6	2, 098
La Comuna	No disponible	42, 364
Grupos Vulnerables	No disponible	12, 180

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada de la STyFE 2015. Nota: en el programa CyMO se consideró como beneficiarios a los trabajadores atendidos.

Como ya lo había comentado en el capítulo III, las mujeres desocupadas del DF pesan más porcentualmente que los hombres desempleados; pues bien, de la gran mayoría de las políticas en materia de empleo del GDF, las mujeres fueron las más beneficiadas en los apoyos, atenciones y asesorías, como se muestra en la siguiente **tabla 4**:

Tabla 4

Programas de empleo del GDF	Beneficiarios totales por género (2007-2012)	
	Mujeres	Hombres
Seguro de Desempleo	54.8%	45.2%
CAPACITES	68.6%	31.4%
PPFIC (Sólo 2012)	57.5%	42.5%
CyMO	47.5%	52.5%
La Comuna	54.3%	45.7%
Grupos Vulnerables	32.8%	67.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Por último, la población desocupada, por sexo y grado de escolaridad, que recibió más asesorías, atenciones y apoyos de los programas de empleo del GDF fueron las personas con educación secundaria, media y superior que las personas que cuentan con un posgrado y los que solicitaron más el apoyo fueron las mujeres. Por ejemplo: los beneficiarios totales del programa Seguro de desempleo de nivel básico fue de 45.2%, mientras que los de nivel media y superior ascendió hasta un 51.4% de apoyos. Por su parte, las mujeres totales atendidas de nivel media y superior por el programa La Comuna fueron de 58% y las de nivel básico, únicamente, el 24%. Los hombres atendidos totales de nivel medio y superior representaron el 60% y los de educación básica el 25%. Por el contrario, el programa Grupos Vulnerables asesoró a las personas de escolaridad básica, esto es, el 49% y los de nivel medio y superior representó el 41%.

Conclusiones finales

El objetivo primordial del presente trabajo fue averiguar si las políticas públicas laborales, que instrumentó el gobierno del Distrito Federal en el periodo 2007-2012, disminuyó el desempleo en la población desocupada con estudios de media superior y superior. El análisis partió desde dos perspectivas teóricas importantes: desde un enfoque de políticas públicas y fallas de mercado (un estudio de la política económica). En particular, trabajé únicamente dos autores: Aguilar Villanueva y Joseph Stiglitz, sobre todo éste último.

La metodología empleada en este trabajo fue con métodos cuantitativos, esto es, en la elaboración de gráficas de barras y polígonos de frecuencia con base en los datos de la población desocupada Nacional y del Distrito Federal del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), con el fin de mostrar la evolución del desempleo a nivel Nacional y del Distrito Federal y presentar el comportamiento del ciclo anual en el periodo de estudio. Asimismo, el análisis en los presupuestos ejercidos de los programas de empleo por el GDF.

Ahora bien, mi pregunta de investigación fue la siguiente: ¿las políticas públicas de empleo implementadas por el GDF ayudaron a disminuir el desempleo en el DF en el periodo 2007 al 2012, principalmente en la población desempleada de mayores niveles de escolaridad?

Mis conclusiones son: las políticas públicas implementadas en materia laboral del GDF, a través de la STyFE (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo), ayudaron a disminuir o amortiguar el problema del desempleo, principalmente en la población desempleada de mayores niveles de escolaridad, mas no solucionarlo o resolverlo, pues la estructura económica y tecnológica son las claves fundamentales en la generación y pérdida de trabajo. Como se verificó, la política pública más significativa del DF, en el periodo de estudio 2007-2012, en materia laboral fue el Programa Seguro de Desempleo, una política pasiva de mayores recursos económicos respecto a las políticas activas de fomento al empleo e incluso mayor que el PAE (Programa de Apoyo al Empleo)/DF. Es decir, el GDF instrumentó el Seguro de desempleo como una de sus prioridades más importantes e independientes de las políticas en materia de empleo del GF.

El programa Seguro de Desempleo, a pesar de no tener un impacto positivo en la solución de la desocupación en la capital, sí tuvo un sentido y significado importante en las personas desempleadas puesto que fue un apoyo económico para quienes perdieron un trabajo y tener, como mínimo, un sustento para continuar en su búsqueda de un empleo. Las políticas activas de empleo (La Comuna, Programa de Atención a Grupos Vulnerables, CAPACITES...) pese a su escaso presupuesto tampoco resolvieron el problema de la desocupación; sin embargo, ayudaron en la movilidad de los demandantes de empleo a acceder a un trabajo, reincorporarse a un empleo o bien fomentar el autoempleo.

Por su parte, los beneficiarios de los programas de empleo del GDF, por sexo y por nivel de escolaridad, fueron las mujeres y las personas con educación secundaria, media superior y superior, pues fue la población con más dificultades en el acceso y reincorporación al mercado de trabajo. Si el gobierno de la capital no implementase alguna política en materia laboral, la situación sería mucho más complicado y difícil de lo que está. Así, pues, de alguna manera, las políticas laborales del GDF trataron de mitigar la desocupación en el Distrito Federal; sin embargo, el sector privado también fue parte fundamental en la reducción del desempleo a pesar de la crisis económica internacional; es decir, en la generación de empleos.

Como se evidenció en el capítulo III, la evolución de la población desocupada a nivel nacional y del Distrito Federal, y así como por grado de escolaridad, tuvo un comportamiento central durante el periodo de estudio 2007-2012: el aumento del desempleo a consecuencia de la crisis económica internacional. Los resultados más importantes de este comportamiento fueron los siguientes:

A partir de 2009 se modificó el ciclo anual a causa de la crisis económica internacional, de los cuales ya no hubo recuperación en los últimos cuatro años; dicho comportamiento demuestra que se estableció un nuevo piso en el desempleo del promedio anual al pasar, en 2007, de 1.6 millones a 2.5 millones de desempleados en 2012. Asimismo, en el ciclo anual se apreció una serie de altibajos, pero obedeció a la contracción y expansión de los negocios.

En términos absolutos, a nivel nacional, los hombres desocupados fueron mayores que las mujeres desempleadas: el promedio anual por sexo, de manera similar, los hombres desempleados pasaron de 987 mil desocupados en 2007 a 1.5 millones de desempleados en 2012. Por su parte, en las mujeres desempleadas sucedió lo mismo: en 2007, el promedio

anual fue 697 mil y para 2012 ese promedio disminuyó a 965 mil desocupadas, pero mayor que el promedio anual que en 2007.

En el caso del D.F., el peso de los desempleados respecto al total nacional cayó de 15% en 2007 al 11% en 2012. En los hombres pasaron de ser el 13% al 10% en 2012; en el caso de las mujeres fue mayor que en los hombres pero también disminuyeron entre 2007 y 2012, ya que pasó de ser 18.5 % a 12%. De igual manera en el DF los hombres fueron mayores que las mujeres en términos absolutos. Estos datos son importantes ya que mostró la disminución de la población desocupada en el DF.

Ahora bien, la población desocupada nacional con niveles de secundaria fue mayor respecto a los de escolaridad medio superior y superior. Proporcionalmente, en seis años, la población desocupada total con nivel secundaria aumentó 48% y los desempleados totales con nivel media superior y superior crecieron 64%, aunque siguieron siendo numéricamente menos.

Además, un aspecto importante en la presente investigación es que las mujeres desempleadas con niveles de media superior y superior, proporcionalmente, fueron mayor que las mujeres con educación secundaria; es decir, las desempleadas con más niveles educativos fueron las que buscaron más un trabajo y no lo encontraron; en cambio, los hombres desocupados con escolaridad secundaria fueron mayores respecto a los de nivel medio superior y superior.

En el periodo de estudio 2007-2012, los desempleados con educación secundaria en el DF, respecto al total nacional por nivel de escolaridad, pasaron de ser el 13% en 2007 a 8% en 2012; en el caso de los desempleados con nivel media superior y superior su importancia fue mayor que en los de nivel básico, pero también disminuyeron al pasar de 19% a 6%, respectivamente.

Respecto al total nacional por nivel de escolaridad, proporcionalmente, la distribución del desempleo hombres y mujeres resultó ser más interesante, ya que en 2007 los hombres desocupados con nivel secundaria fueron el 11% y las mujeres el 17%, mientras que los hombres con nivel media superior y superior fueron el 17% y las mujeres el 21%. En 2012, la situación cambió, ya que los hombres desempleados con nivel secundaria disminuyeron el 7% y las mujeres el 10%, mientras que los hombres con nivel media superior y superior decrecieron en sólo el 16% al igual que las mujeres desempleadas con nivel media superior

y superior. Es un aspecto importante puesto que tuvo que ver el mercado privado en la generación de trabajo y, menor o en mayor grado, las políticas públicas de empleo instrumentadas en el GDF que ayudaron a amortiguar o a disminuir la desocupación.

Ahora bien, para entender estos altibajos en la evolución del desempleo y la intervención del GDF en los problemas sociales fue necesario explicar desde la perspectiva de las fallas de mercado y las políticas públicas. El tema de la desocupación tiene que ver con la ineficiencia del sector privado en la generación de empleo, o sea, fallas del mercado: competencia e información incompleta, externalidades negativas, bienes públicos, etc., son factores que influyen en la creación del campo de trabajo y que no puede el mercado laboral dar empleo a todos los demandantes, y sobre todo en contextos de crisis económica y cambios tecnológicos. Es por ello que las personas, en especial con mayor escolaridad, difícilmente acceden a un empleo en el DF, un territorio con mayor dinamismo económico, tecnológico y social.

En consecuencia, GF así como el GDF intervienen a través de las políticas públicas para tratar de disminuir, mas no resolver el problema del desempleo, ya que es un asunto complejo y que tiene que ver más con temas de la economía interna y externa del país, un factor importante en la generación de empleo. Por lo tanto, las políticas públicas en materia laboral ayudan a amortiguar los efectos negativos del mercado de trabajo.

Como botón de muestra expliqué que el programa público importante del GF (Gobierno Federal) en la instrumentación de los programas institucionales en materia laboral fue - y lo sigue siendo- el SNE (Servicio Nacional de Empleo), un programa que atiende las fallas de mercado de la economía. El SNE es quien coordina a nivel nacional, junto con la STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social) y CGSNE (Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo), todos los programas de apoyo al empleo, capacitación e información y vinculación laboral de los buscadores de trabajo. Por ende, es importante mencionar que el GF emite las normas de operación y transfiere los recursos necesarios para su funcionamiento a través de la CGSNE de la STPS y, por su parte, los gobiernos estatales, a través del SNE de cada entidad, operan y ejecutan directamente los programas y subprogramas de ayuda y capacitación para el trabajo, además de aportar recursos propios.

Es por ello que el GF, por medio de la STPS, firma un convenio con cada gobierno estatal a efecto de llevar a cabo la instrumentación de las políticas de empleo del SNE. Por ejemplo, el DF, por medio de la STyFE (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo), cada año firma un convenio de coordinación con la STPS para establecer los compromisos de los programas y actividades del SNE, así como los montos presupuestales de ambos órganos de gobierno, tales como el PAE y servicios de información, vinculación y orientación ocupacional, con el propósito de fomentar el empleo y ayudar a disminuir los efectos negativos del mercado de trabajo.

En síntesis, las políticas de empleo del GDF no resuelven el problema de la desocupación en el DF frente a los cambios importantes en la economía, sociedad y la tecnología, sino a disminuir o amortiguar los efectos negativos del mercado de trabajo, paradójicamente, éste último es esencial en la generación y pérdida de empleo así como el crecimiento económico del país.

Recomendaciones. Mayor atención, eficacia y eficiencia administrativa y presupuestaria a los programas de capacitación y fomento cooperativo (políticas activas), aunque no resuelva o solucione el problema de la desocupación en el DF, sí será un apoyo fundamental en la movilidad y la generación de autoempleo de las personas jóvenes emprendedoras y las personas interesadas en la preparación al campo laboral. Por ejemplo, La comuna, grupos vulnerables, CyMO...

La publicidad de los programas de empleo del GDF, principalmente las políticas activas, deberían contar con suficiente apoyo presupuestario para su difusión (como en su momento lo hizo el Programa Seguro de Desempleo) y cobertura en las zonas periféricas de la ciudad, lugares con más necesidades de fomento al autoempleo, capacitación, asesorías y apoyo a los grupos vulnerables: mujeres, jóvenes, adultos mayores..., ya que la gran mayoría de la población desconoce los programas de empleo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, con el propósito de fomentar el empleo y la capacitación laboral.

El Programa Seguro de Desempleo debería tener alguna vinculación con las políticas activas de empleo con el fin de no quedar únicamente en la ayuda económica de las personas desocupadas, si no ofrecer, al mismo tiempo, una variedad de apoyos y beneficios de los programas de capacitación.

Bibliografía consultada

Aguilar Astorga y Lima Facio (2009), “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en *Contribuciones a las ciencias sociales*, Septiembre, Disponible en www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México.

Diario Oficial de la Federación (DOF) 07/08/07, 13/03/08, 27/02/09, 26/02/10, 28/02/11 y 29/02/12, Acuerdo mediante el cual se da a conocer el monto de recursos asignados y la distribución de la población objetivo por entidad federativa para el Programa de Apoyo al Empleo. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

_____ (DOF) 16/03/07, 29/12/08, 29/12/09, 29/12/2010 y 30/12/11, Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

_____ (DOF) 21/01/08, Programa Sectorial de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) 09/03/11, Aviso por el que se da a conocer las Reglas de Operación del Programa de Capacitación y Modernización (CyMO) 2011, operado a través de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Ciudad de México.

_____ (GODF) 2/10/12, Aviso por el cual se da a conocer las Reglas de Operación del Programa para la promoción, fortalecimiento e integración cooperativa (PPFIC). Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Ciudad de México.

_____ (GODF) 24/01/11, Aviso por el que se da a conocer el Programa Sectorial de Trabajo, empleo y Seguridad Social 2010-2012. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Ciudad de México.

_____ (GODF) 10/07/09, Decreto por el que se establece el Programa General de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Ciudad de México.

_____ (GODF) 31/01/08, Reglas de Operación del Programa de Capacitación para el impulso de la Economía Social (CAPACITES). Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Oficina de Información pública de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky Aaron (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Rocha Silva, Mónica Aparecida Da (2008), “Las políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México, *Perfiles educativos*, Vol. 30, No. 122, México.

Segundo informe de Gobierno de Miguel Ángel Mancera (2014). Anexos estadísticos.

Sexto informe de Gobierno de Marcelo Ebrard (2012). Anexos estadísticos

Stiglitz, Joseph (2002), *La economía del sector público*, 3ra edición, Antonio Bosch editor, Barcelona.

Tamayo Sáez, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Compiladores), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.

Sitios web:

www.empleo.gob.mx

www.inegi.com.mx