

Universidad Nacional Autónoma de México

Juan Ramón de la Fuente Ramírez *Rector*  
Enrique del Val Blanco *Secretario General*  
Daniel Bartera Pérez *Secretario Administrativo*  
Rosaura Ruiz Gutiérrez *Secretaria de Desarrollo Institucional*  
José Antonio Vela Capdevila *Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria*  
Jorge Islas López *Abogado General*

**Facultad de Economía**

Roberto I. Escalante Semerena *Director*  
Antonio Ibarra Romero *Secretario General*  
Francisco Castañeda Miranda *Secretario Administrativo*  
José de Jesús Sobrevilla Calvo *Coordinador de Publicaciones*

**La política social en México:  
tendencias y perspectivas**

Rolando Cordera Campos  
Carlos Javier Cabrera Adame  
*Coordinadores*

D.R. © 2007, Universidad Nacional Autónoma de México,  
Facultad de Economía  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

ISBN 978 970-32-4446-1

Impreso y hecho en México

INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001.

*Los jóvenes mexicanos. Evolución y perspectivas*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2000.

Meyenberg, Yolanda y Julia Flores (coords.), *Ciudadanos y cultura de la democracia: Reglas, instituciones y valores de la democracia*, IFE-UNAM/IIS, México, 2000.

Oppenheimer, Andrés "México: Los jóvenes y la izquierda" en: [www.elNuevoHerlad.com](http://www.elNuevoHerlad.com), 6 de julio 2006.

Pérez, Gregorio, "El panorama de la salud pública en el marco de la política de población", ponencia presentada en el Seminario sobre la transición mexicana, México, UNAM, 1996, mimeo.

Pérez Islas, José Antonio, "10 mitos y realidades sobre la participación juvenil" en *Revista Trabajo Social, juventud: participación política y cultura*, núm. 7, UNAM, julio de 2003.

Peschard, Jacqueline "Educación y política: una agenda para los jóvenes", en *Revista Trabajo Social, juventud: participación política y cultura*, núm. 7, UNAM, julio de 2003.

Reguillo, Rosana, "Las culturas juveniles: un campo de estudio, breve agenda para la discusión" en *Revista Brasileira de Educação*, Sao Paulo, Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación, núm. 23, mayo-agosto, 2003.

Tünnermann, Carlos, *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, México, UDUAL, 2003.

Uribe, Mónica María, "El observatorio de juventud para Medellín: una estrategia que puede contribuir al reconocimiento y la inclusión" en *Revista Trabajo Social, juventud: participación política y cultura*, núm. 7, UNAM, julio de 2003.

Woldenberg, José, entrevista en *Revista Trabajo Social, juventud: participación política y cultura*, Nueva época, 7, julio 2003.

Zárate, Arturo, "El sexo y el adolescente", en *Nexos 160*, México, abril 1991.

Cordera, Rolando y  
Cabrera, Carlos Javier  
(Coordinadores)

"La Política Social en México:  
Tendencias y perspectivas".  
Facultad de Economía, UNAM,  
México, 2007.

## CAPÍTULO 9

### Política de trabajo y política social

Abraham Aparicio Cabrera

Este capítulo aborda el tema de la vinculación de dos programas federales, uno de política social y el otro de política de mercado de trabajo, que se entrelazan para combatir la pobreza procurando crear puestos de trabajo formales. El Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDL Microrregiones), es instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en tanto que el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) es operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Esta coordinación entre las dos dependencias gubernamentales referidas constituye un claro ejemplo de los resultados que pueden lograrse cuando se articulan convenientemente las políticas públicas, en este caso, la política social con la política de empleo.

El presente capítulo inicia con una descripción de las políticas de empleo y las políticas de mercado de trabajo,

las cuales pueden considerarse como un elemento adicional, al menos no aislado, de la política social. Después se exponen las características del PAE y del PDL Microrregiones, para luego observar los principales resultados que la vinculación de ambos programas han arrojado en el periodo 2004-2006. Finalmente, se concluye con algunas consideraciones sobre la forma en la que puede potenciarse este tipo de relación interinstitucional para beneficio de la política social del país.

### Políticas de mercado de trabajo y política social

Vale la pena distinguir dos aspectos importantes de la política laboral en general. Nos referimos a las políticas de empleo y las políticas de mercado de trabajo.

Las políticas de empleo comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza que se aplican en el ámbito económico, social e institucional, que inciden en el nivel y la calidad del empleo. Su propósito es actuar sobre la demanda de trabajo, en la que influyen aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos y de desarrollo tecnológico, así como también las políticas de desarrollo regional y el marco regulatorio vigente en el mercado de trabajo. Por el lado de la oferta, estas políticas influyen sobre las tendencias demográficas y los comportamientos sociales, ámbitos en los que resultan relevantes, entre otras, las medidas en materia de educación, salud y protección social.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CEPAL-ONU, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004, recuadro V.3.

Las políticas de mercado de trabajo tienen dos propósitos: aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo (políticas pasivas) y mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante diversos instrumentos (políticas activas), tales como incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y facilitar a los trabajadores la obtención de puestos de trabajo. Estas políticas también pueden clasificarse según quienes sean sus beneficiarios (jóvenes, mujeres, desplazados, otros), los tipos de intervención (formación, intermediación laboral, subsidios a la generación de empleos, otros) o la finalidad perseguida (atenuar los efectos de los ciclos económicos, reducir los desequilibrios estructurales, mejorar el funcionamiento del mercado laboral, otras).<sup>2</sup>

En un gran número de países de América Latina, entre las políticas de mercado de trabajo se ha privilegiado la creación de empleo a través de asistencia, subsidios y créditos a las pequeñas y medianas empresas, lo que refleja una tendencia que propicia la apertura de acceso al crédito a emprendedores, población de bajos ingresos y sectores emergentes o en expansión.<sup>3</sup>

Así mismo, las redes de protección social son una forma de aminorar el efecto negativo de las crisis económicas sobre la pobreza y de mitigar el desempleo. Los programas de empleo, los fondos de inversión social, las becas y desayunos escolares y las transferencias de ingresos focalizadas, pueden constituirse en mecanismos efectivos de

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 210.

protección social para la población pobre durante épocas difíciles.<sup>4</sup>

Por su parte, la política social tiene por objetivo central atemperar y eliminar las condiciones de pobreza en las que viven grupos desfavorecidos de la sociedad. En términos cualitativos, la pobreza se concibe como una privación multidimensional que limita el acceso al desarrollo humano, entendido éste como la ampliación de las capacidades importantes para todos, capacidades básicas, cuya ausencia impide otras opciones.<sup>5</sup>

En el ámbito cuantitativo, la pobreza es algo difícil de medir. En el caso de México, la Sedesol implementó en el año 2002 algunos criterios que permiten hablar de tres umbrales de pobreza.

La pobreza alimentaria se refiere a aquellos individuos que no tienen el ingreso per cápita mínimo para satisfacer las necesidades básicas en alimento. La pobreza de capacidades se refiere a aquellos individuos que tienen el ingreso per cápita mínimo para satisfacer los requerimientos mínimos en alimentos, pero no satisfacen las necesidades básicas de educación y salud.<sup>6</sup>

4 Enrique Iglesias, "Las crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando las nuevas fronteras", en Rolando Franco, *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-ONU y Siglo XXI Editores, México, 2001, p. 200.

5 Véase: Luis Rodríguez, "Indicadores de desigualdad y distribución del ingreso", en Javier Cabrera, Aníbal Gutiérrez y Rubén Antonio, *Introducción a los indicadores económicos y sociales de México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.

6 Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, 2002.

Por su parte, la pobreza de patrimonio se refiere a aquellos individuos que tienen el ingreso per cápita mínimo para satisfacer los requerimientos mínimos en alimento, educación y salud, pero no para satisfacer las necesidades básicas de vestido, calzado, vivienda y transporte público.<sup>7</sup>

La política social en México busca erradicar estos tres umbrales de pobreza, para lo cual se vale de toda una infraestructura institucional en cuya cabeza se encuentra la Sedesol. Esta Secretaría coordina, por medio de sus distintas subsecretarías y organismos desconcentrados, una serie de programas sociales (cuadro 9.1).

**Cuadro 9.1**

*Programas de Desarrollo Social de la SEDESOL*

Programas	Coordinado por:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Local (Microrregiones)</li> <li>• Opciones Productivas</li> <li>• Empleo Temporal</li> <li>• Atención a Jornaleros Agrícolas</li> <li>• Incentivos Estatales</li> <li>• 3x1 para Migrantes</li> <li>• Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales</li> <li>• Jóvenes por México</li> </ul>	Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hábitat</li> <li>• Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"</li> </ul>	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coinversión Social</li> </ul>	Entidades Coordinadas y Órganos Desconcentrados

Fuente: SEDESOL.

<sup>7</sup> *Ibid.*

En virtud de que la pobreza es un problema multidimensional, para su combate deben tomarse un gran número de factores y variables. Concentrándose exclusivamente en la carencia de una fuente de ingresos de las personas que viven en pobreza, la política social implementa, en coordinación con otras políticas públicas, programas que tienden a remediar esta carencia a través de la generación de puestos de trabajo.

No es irrelevante destacar la relación que debe existir entre la política social y los programas de apoyo al empleo, pues algunos enfoques teóricos, que han llegado a dominar el diseño de las políticas públicas, parten de la idea que el desempleo es un lujo o que afecta sólo a la clase media urbana. El desempleo debe verse como una consecuencia directa de la política económica, e indirecta, de todo el conjunto de políticas públicas que implementa un gobierno.

En este sentido, Figueroa sostiene que "algunos de los trabajos recientes publicados en América Latina han demostrado que, contrariamente al argumento de que el desempleo es un lujo y sólo afecta a los sectores medios, una importante proporción de los desempleados pertenece al grupo de las familias más pobres. Si se parte de la otra teoría sobre el desempleo, la que lo interpreta como involuntario, el desempleo es una imposición social, es el resultado del funcionamiento de la economía".<sup>8</sup>

8 Adolfo Figueroa, "Políticas Sociales, Pobreza y Distribución de Ingresos en América Latina", en José Núñez (edit.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1995, pp. 209, 211.

Por esta razón es que se requieren programas de apoyo al empleo que estén vinculados o dirigidos a atender a los pobres. En este sentido, algunas acciones de política laboral se vuelven parte integral de la política social. México no ha sido la excepción en vincular algunas medidas de políticas de mercado de trabajo con los programas de desarrollo local o regional de la política social.

En las siguientes secciones se presentan las características del PAE y el PDL (Microrregiones) para luego pasar revista a los resultados obtenidos de la articulación de estos dos programas federales.

### El Programa de Apoyo al Empleo

El PAE constituye un instrumento de política de mercado de trabajo cuyo objetivo general consiste en incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada,<sup>9</sup> brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie en función de sus características y las del mercado laboral.<sup>10</sup>

9 Para fines del PAE, se entiende por población subempleada las personas de 16 años o más que en su actividad principal perciben ingresos mensuales insuficientes (sic) para su sustento y el de su familia y/o laboran menos de 35 horas a la semana de manera involuntaria, véase STPS (2005:99). No obstante la poca precisión del concepto "ingresos insuficientes" en el decreto citado, en INEGI y STPS (2004:164) se menciona que los ingresos insuficientes son los ingresos inferiores al salario mínimo que recibe la población ocupada.

10 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)*, a cargo de la SEDESOL, para el ejercicio fiscal 2005.

El PAE se conforma de siete estrategias (cuadro 9.2) para alcanzar sus objetivos y lograr un mayor impacto en términos de empleo. Estas estrategias están dirigidas a atender los requerimientos y necesidades que en materia de empleabilidad manifiestan explícita o implícitamente diversos grupos de la población.

**Cuadro 9.2**

*Estrategias del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*

- Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate)
  - Capacitación basada en normas de competencia laboral*
  - Capacitación orientada en competencia laboral*
  - Capacitación mixta*
  - Capacitación en la práctica laboral*
  - Capacitación para el autoempleo*
  - Capacitación productiva*
  - Vales de capacitación (Prueba Piloto)*
- Proyectos de Inversión Productiva (PIP's)
- Proyectos de Inversión Productiva 2ª Generación (PIP's 2G)
- Empleo Formal
- Jornaleros Agrícolas
- Migratorios
- Repatriados Desalentados (Redes)

Fuente: STPS (2005)

A continuación se exponen brevemente las principales características de cada una de estas estrategias.

Bécate inició sus operaciones en febrero de 2005 adecuando los objetivos del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) que había arrancado en 2002 en sustitución del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat) el cual estuvo vigente desde 1984.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*

Los objetivos específicos de Bécate son incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación laboral de corto plazo (1 a 6 meses, de acuerdo al esquema o programa de capacitación) para que obtengan la calificación y cuando sea el caso posibilite la certificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de su acceso al empleo. Asimismo, Bécate busca apoyar a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requiere fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas.<sup>12</sup>

Para lograr sus objetivos, el programa Bécate se basa en seis esquemas y una prueba piloto. El esquema de *capacitación basada en normas de competencia laboral* se orienta a elevar la calificación con fines de certificación de desempleados aprovechando la infraestructura de las empresas, obligándose la misma a contratar cierto porcentaje de los que aprueben los cursos.<sup>13</sup>

El esquema de *capacitación orientada en competencia laboral* se distingue del esquema anterior en que se aplica cuando no existe la infraestructura y condiciones necesarias dentro de la empresa para impartir la capacitación.<sup>14</sup>

La *capacitación mixta* se refiere a cursos de capacitación de uno a tres meses, realizados a petición expresa del sector empresarial para satisfacer sus requerimientos es-

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del PAE*. DOF, 25 de noviembre de 2004, México, 2004, pp. 17-19.

<sup>14</sup> *Ibid.*



pecíficos de personal calificado. Las empresas son las encargadas de diseñar los contenidos temáticos de los cursos e impartirlos con sus propios instructores, obligándose a la contratación de por lo menos 70% de los egresados del curso.<sup>15</sup>

La *capacitación en la práctica laboral* se orienta a apoyar y promover la capacitación en el lugar de trabajo para generar experiencia laboral de los desempleados a través de su ocupación productiva en las empresas, en grupos de hasta 25 beneficiarios en un mínimo de cinco empresas.<sup>16</sup>

El esquema de *capacitación para el autoempleo* apoya a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orienta a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas. Los cursos son eminentemente prácticos y se imparten en planteles educativos o instalaciones que reúnan las condiciones necesarias para desarrollar la capacitación.<sup>17</sup>

La *capacitación productiva* funciona a través de grupos entre 15 y 25 beneficiados que deseen capacitarse técnica o administrativamente para iniciar o fortalecer una actividad productiva por cuenta propia, necesariamente ligada a un proyecto productivo identificado, integrado y sustentable, independientemente de la fuente de financiamiento.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

Finalmente, el esquema de *vales de capacitación* está dirigido a desempleados que requieran reconvertir, fortalecer o complementar sus conocimientos y aptitudes laborales, mediante vales económicos que cubren los costos de inscripción, colegiaturas y materiales hasta un máximo de seis meses en instituciones educativas privadas.<sup>19</sup>

Los *Proyectos de Inversión Productiva (PIP's)* tienen por objetivo central propiciar las condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables, con posibilidades de crecimiento integral, apoyados con recursos presupuestales, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión.<sup>20</sup>

Este esquema da prioridad a la población que reside en microrregiones o cuya posibilidad de incorporación al aparato productivo es limitada tanto en caso de subempleados como desempleados, incluyendo personas con capacidades diferenciadas, adultos mayores y profesionistas en condiciones de desventaja económica y con interés en desarrollar un proyecto productivo para generar o consolidar sus proyectos de inversión productiva.

Los *Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación (PIP's 2G)* entraron en vigor en febrero de 2005 con el objetivo de proporcionar mecanismos de ayuda a los participantes en los PIP's iniciados en el periodo 2002-2004, con el fin de conocer su situación y dar seguimiento a las necesidades de capacitación y a las perspectivas del

<sup>19</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2005, *op. cit.*, pp. 102-120.

<sup>20</sup> *Ibid.*

negocio. Con el otorgamiento del apoyo económico también se busca consolidar los empleos generados en la primera etapa de los PIP's.<sup>21</sup>

El esquema de *Empleo Formal* tiene por objetivo proveer de recursos económicos para solventar algunos de los gastos básicos en que incurre la persona que está desempleada durante el proceso de búsqueda de empleo. El beneficiario debe cumplir con ciertos criterios de elegibilidad como ser desempleado y buscador activo de empleo, haber cotizado por lo menos durante tres meses a la seguridad social, y tener 18 años de edad o más.<sup>22</sup>

El esquema de *Jornaleros Agrícolas* tiene por objetivo diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan dar transparencia al mercado laboral de la población jornalera agrícola mediante la vinculación directa entre oferentes y demandantes de este tipo de mano de obra, a través de proporcionar apoyos económicos en materia de capacitación y traslado de los lugares de origen hacia las zonas receptoras y viceversa, y con ello contribuir a mejorar las condiciones de movilidad y de trabajo. Los apoyos de este esquema están orientados fundamentalmente a entidades expulsoras de jornaleros agrícolas como son Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz, y a las entidades receptoras Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Sinaloa.<sup>23</sup>

El esquema *Migratorios* tiene por objetivo diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan apoyar la

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

movilidad laboral de la población participante por primera vez en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá,<sup>24</sup> mediante ayudas económicas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de trabajo e ingreso de este grupo de la población.

El esquema *Repatriados Desalentados (Redes)* entró en vigor en febrero de 2005 como una prueba piloto en las principales ciudades del país donde se registran los mayores índices de repatriación. Este esquema apoya a las personas repatriadas de Estados Unidos que deseen capacitarse con recursos que les permitan sobrevivir dignamente durante un mes a partir de la fecha de repatriación para luego ser incorporados a un proceso de capacitación del programa Bécate, con duración de uno a tres meses.<sup>25</sup>

### El Programa para el Desarrollo Local "Microrregiones"

La Estrategia de Microrregiones es el instrumento de desarrollo con enfoque territorial que impulsa el gobierno federal para combatir la tendencia crónica al rezago que presentan los municipios del país de alto o muy alto grado

<sup>24</sup> Este programa está respaldado por el Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá, el cual data de 1974. Este Memorandum se rige por el Acuerdo Administrativo Intergubernamental (y sus normas operativas) suscrito en Ottawa el 27 de abril de 1995, en el cual se establece que la operación del programa está sujeta a revisión anual por ambas partes para su corrección, si fuera necesario, de modo que refleje los cambios requeridos para su administración exitosa.

<sup>25</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2005, *op. cit.*, pp. 105-112



de marginación. Para tal efecto promueve la convergencia articulada de políticas y programas federales de alcance rural, junto con los de origen estatal, municipal y de la sociedad civil, a fin de incrementar el capital territorial y fortalecer al sujeto de desarrollo.

Esta estrategia fue puesta en marcha por la Sedesol en 2002, con el objetivo de impulsar el desarrollo integral sustentable de estos espacios territoriales, a través de la ejecución de proyectos estratégicos que buscan reforzar y ampliar la oferta de servicios de educación, salud, abasto de alimentos, infraestructura social básica (electricidad, agua potable, drenaje), capacitación para el trabajo, vivienda y servicios de ahorro y crédito, así como facilitar su acceso a la infraestructura productiva.<sup>26</sup>

En la actualidad, el programa opera en 31 estados que comprenden 263 microrregiones y 1 340 municipios, en los que se identificaron 2 966 localidades que operan como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), que son localidades que funcionan como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de cierto radio de influencia.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Abraham Aparicio, "El desarrollo humano en el segundo año de gobierno de Fox", en *Economía Informa*, núm. 310, Facultad de Economía, UNAM, México, 2002, p. 37.

<sup>27</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)*, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005. Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de febrero de dos mil cinco, México, 2005.

En 2005 se ejercieron recursos federales por un monto de 751.4 millones de pesos en apoyo a 5 212 obras y acciones. En 2006 se autorizaron 410 millones de pesos para realizar 2 928 obras y acciones en 846 municipios.

Entre los apoyos que otorga esta estrategia, se encuentran los de infraestructura y fomento a la producción y a la productividad, los cuales consisten en apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria, el cultivo de productos, así como el abastecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia productiva, entre otras.<sup>28</sup>

El Programa para el Desarrollo Local (PDL Microrregiones) se encuentra inmerso en la "Estrategia de Microrregiones", y su objetivo es coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad en el desarrollo social, económico y humano y, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.<sup>29</sup>

Ahora veamos cuales han sido los resultados obtenidos de la articulación de estos dos programas federales.

### **La vinculación entre el PAE y el PDL Microrregiones**

Las acciones establecidas en el marco del PDL Microrregiones se sujetan a lo dispuesto en las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del PAE que para tal

<sup>28</sup> *ibid.*

<sup>29</sup> *ibid.*

efecto fueron autorizadas para el ejercicio fiscal 2006, y a los manuales de procedimientos correspondientes, así como a los criterios generales y definición territorial determinados por la Sedesol.<sup>30</sup>

El PDL Microrregiones fue desarrollado hasta 2003 a través de la infraestructura del PAE, sin embargo, a partir de 2004 opera de manera independiente con el propósito de lograr una mayor focalización con el objetivo de atender a la población que radica en las estaciones territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país.<sup>31</sup>

Para el ejercicio presupuestal de 2006 se asignaron al PDL Microrregiones, para ser operado dentro del PAE, la cantidad de 33 millones 183 mil 987 pesos, que amparan a una población objetivo de 10 mil 673 personas beneficiadas.<sup>32</sup>

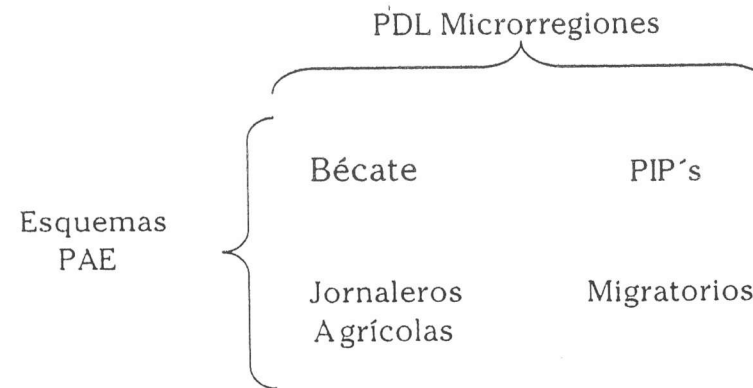
El PDL Microrregiones, dentro del PAE, se conforma por cuatro subprogramas: Bécate, Jornaleros Agrícolas, Apoyo a Migratorios y Proyectos de Inversión Productiva (PIP's), como lo representa el esquema 9.1.

30 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Acuerdo mediante el cual se da a conocer la calendarización de los recursos y la distribución de la población objetivo por entidad federativa para el Programa de Apoyo al Empleo y el Programa para el Desarrollo Local, publicado en el DOF, el lunes 17 de abril de 2006, México, 2006. p. 47.

31 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 5º. Informe de Labores, México, 2005, pp. 50-52.

32 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2006, *op. cit.*, p. 47.

### Esquema 9.1



De los cuatro subprogramas, Bécate es el que logra atender y colocar en un puesto de trabajo a más cantidad de personas, seguido del subprograma Jornaleros Agrícolas. Estos dos subprogramas tienen una eficacia de 50%; en tanto que por sus características, el subprograma de PIP's siempre logra colocar en un empleo a todas las personas que participan en él (véase cuadro 9.3).

### Cuadro 9.3

*Índice de Colocación<sup>1/</sup> de Microrregiones dentro del PAE  
(Porcentaje)*

	2004	2005	2006 <sup>a/</sup>
<b>Total microrregiones</b>	51.9	37.8	36.8
<b>Bécate</b>	50.4	34.3	35.0
<b>Jornaleros agrícolas</b>	49.5	36.6	37.7
<b>Migratorios</b>	15.4	82.1	48.9
<b>Proyectos productivos</b>	100.0	100.0	100.0

1/ Personas colocadas entre personas atendidas por 100.

a/ Enero-Junio.

Fuente: Presidencia de la República (2006:135)

Es evidente que se ha dado una disminución en los índices de colocación del PDL Microrregiones, y de sus principales subprogramas que lo integran (Bécate y Jornaleros Agrícolas) al pasar de 52% en 2004 a 37% en lo que va de 2006. Esto puede atribuirse no necesariamente a un descuido en la operación del PDL, sino probablemente a que se ha reducido el universo objetivo de los programas al haberse registrado una disminución en el número absoluto de personas que viven en condiciones de pobreza extrema.

Para el periodo enero-mayo de 2006, vemos que el subprograma Bécate ha logrado atender a más de 4 mil personas y ha colocado en un puesto de trabajo a casi mil 400 personas (cuadro 9.4), siendo por mucho el esquema más dinámico del PDL Microrregiones. Los otros programas de apoyo al empleo que también operan dentro del PDL Microrregiones (Jornaleros Agrícolas, Migratorios y PIP's) han logrado atender a casi 2 mil personas y han colocado en un empleo a 770 personas.

#### Cuadro 9.4

*Programa para el Desarrollo Social "Microrregiones"  
Programas de Apoyo al Empleo  
(Enero-Mayo 2006.)*

Esquemas	Proyectos	Atendidos	Colocados
Jornaleros Agrícolas	-	1,718	652
Migratorios	-	139	38
Bécate	-	4,094	1,396
Proyectos Inversión Productiva	28	80	80
Total	-	6,031	2,166

Fuente: srs. Subsecretaría de Empleo y Política Laboral: Coordinación General de Empleo.

Detallando el análisis de Bécate, el cuadro 9.5 permite observar las dos modalidades mediante las cuales opera este subprograma. En el esquema de Capacitación para el Autoempleo se becaron a casi 3 500 personas en 161 cursos que lograron colocar más de 1 000 personas en un empleo. El esquema de Capacitación Productiva es menos intenso pero logra un mejor índice de colocación.

#### Cuadro 9.5

*Programa para el Desarrollo Social "Microrregiones"  
Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate)  
(Enero-Mayo 2006)*

Esquema de Capacitación	Cursos	Becas	Colocados
Para el Autoempleo	161	3,416	1,075
Productiva	32	678	321
Total	193	4,094	1,396

Fuente: srs. Subsecretaría de Empleo y Política Laboral: Coordinación General de Empleo.

Finalmente, el cuadro 9.6 permite observar que Oaxaca es, por mucho, la entidad federativa en la que más personas son atendidas. Las seis entidades consignadas en el cuadro citado representan 85% de las personas atendidas y colocadas en un empleo por el PDL Microrregiones; y que es Hidalgo el estado con el mayor índice de colocación.

**Cuadro 9.6**

*Programa para el Desarrollo Social "Microrregiones"*  
*Eficacia de los Programas de Apoyo al Empleo por Entidad Federativa*  
*(Enero-Mayo 2006)*

ENTIDAD	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Índice de Colocación (%)
	(Personas)		(Porcentaje)		
OAXACA	3,160	1,005	52.4	46.4	31.8
PUEBLA	475	214	7.9	9.9	45.1
CHIAPAS	458	152	7.6	7.0	33.2
GUERRERO	399	170	6.6	7.8	42.6
HIDALGO	336	169	5.6	7.8	50.3
VERACRUZ	296	121	4.9	5.6	40.9
SUBTOTAL	5,124	1,831	85.0	84.5	35.7
RESTANTES	907	335	15.0	15.5	36.9
TOTAL	6,031	2,166	100.0	100.0	35.9

Fuente: STPS, Subsecretaría de Empleo y Política Laboral: Coordinación General de Empleo.

En suma, los distintos subprogramas de apoyo al empleo del PAE, en su versión dentro del PDL Microrregiones, han contribuido a que se atiendan más de 6 mil personas de escasos recursos que habitan zonas de alta y muy alta marginación para conseguirles oportunidades de empleo, pero solamente se han logrado colocar en algún puesto de trabajo a 35% de ellas, poco más de 2 mil personas.

### Consideraciones finales

Tomando en cuenta el universo objetivo de la población que vive en pobreza en el país (aproximadamente 20 millones de personas) los resultados de la vinculación entre el PAE y el PDL Microrregiones puede calificarse, en el mejor de los casos, como exigüos. Por ello, es importante trabajar en los siguientes aspectos con el fin de potenciar este tipo de articulación de políticas.

En primer lugar, se debe revisar la visión con que son implementados los programas de desarrollo social, en general, y los subprogramas de apoyo al empleo del PDL Microrregiones, en particular, Carrasco afirma que "el gran reto de México es lograr transitar exitosamente de una visión articulada alrededor del principio de *asistencia social*, que procura la sobrevivencia física de los grupos marginados, a otra que tenga por objetivo central la construcción de una auténtica *ciudadanía social*, que representa el punto más evolucionado de la teoría y la práctica de la política social moderna".<sup>33</sup>

La noción de "ciudadanía social" alude a la obligación, por parte del Estado, de garantizar el derecho universal, de todos los individuos de un país, a estándares mínimos de bienestar, oportunidades y capacidades. Si la construcción de una ciudadanía política empieza por igualar los derechos políticos elementales de los individuos, la ciudadanía social establece un piso de igualdad social.<sup>34</sup>

En este planteamiento subyace una consideración de fondo sobre la mecánica de la desigualdad y la pobreza: antes que responsabilidad exclusiva de los individuos (como quería el primer liberalismo, el clásico) la pobreza y la desigualdad derivan principalmente de la operación de fuerzas económicas impersonales, es decir, sociales, y caen por tanto en la esfera de responsabilidad del Estado,

<sup>33</sup> Rosalía Carrasco, "Políticas para enfrentar la pobreza", en Diana Villareal (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 330.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 331.

en tanto representante formal del conjunto de la sociedad.<sup>35</sup>

Por otro lado, debe analizarse el tipo de empleos que están siendo creados, los cuales básicamente son temporales, de baja calificación y mal remunerados. Esto es así porque los programas de empleo tienen como destinatarios a la población desempleada extremadamente pobre la cual tiene dificultades para insertarse en empleos mejor pagados.<sup>36</sup>

Coincidimos con Carrasco cuando afirma que:

La experiencia enseña que el tipo de empleo que se busca generar es determinante para las orientaciones y alcances del diseño global de la política social. De hecho, la naturaleza del empleo constituye el punto fino del problema de articulación de políticas económicas y políticas sociales. Así, por ejemplo, una estrategia de crecimiento asentada en la generación de empleos de baja calificación y productividad, conlleva mayores demandas de flexibilización laboral y menores exigencias relativas respecto al sistema educativo, de capacitación y científico tecnológico.<sup>37</sup>

Asimismo, existen problemas de rezago en las aplicaciones de este tipo de programas, los cuales pueden comenzar a operar mucho después de que una crisis económica ha golpeado al segmento de la población más pobre. A este respecto, Iglesias señala que:

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> CEPAL-ONU, *op. cit.*, cuadro V.10.

<sup>37</sup> Diana Villarreal, *op. cit.*, p. 343.

En México, durante la crisis del peso de mediados de los noventa se hicieron intentos de proteger a la población pobre y vulnerable de su repercusión, pero la respuesta fue insuficiente y algunos programas se introdujeron después de que el efecto negativo de la escalada del desempleo ya había ocurrido.<sup>38</sup>

También es digno de considerarse el grado de efectividad de las políticas de mercado de trabajo, sobre todo para ubicar con precisión si efectivamente logran disminuir el desempleo de las regiones más pobres o solamente la tasa general de desempleo.<sup>39</sup>

Finalmente, no se debe descuidar el asunto de la cobertura de estos programas de apoyo al empleo para personas en pobreza, pues si bien es cierto que una buena focalización contribuye a la eficiencia y eficacia del PDL Microrregiones, lo cierto es que, como bien señala Contreras<sup>40</sup> "limitar la cobertura de los programas sociales estrictamente a los estratos pobres se guía formalmente por el deseo de definir con precisión la población objetivo, pero en realidad puede corresponder a una opción sobre todo financiera. Los beneficios que llegan a otros estratos son considerados como excepcionales y como filtraciones. De una excesiva preocupación

<sup>38</sup> Enrique Iglesias, *op. cit.*, p. 199.

<sup>39</sup> Un estudio empírico de la efectividad de estas políticas de empleo puede consultarse en Aparicio, Abraham, "Reducción del desempleo a través de ALMP: el caso de México", en *Análisis Económico*, núm. 47 (21), UAM-Azcapotzalco, México, 2006, pp. 261-279.

<sup>40</sup> Enrique Contreras, "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza", en Cordera, R. y Ziccardi, A. (coords.), *Las políticas Sociales en México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, IIS-UNAM, Facultad de Economía, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Iglesias, Enrique, "Las crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando las nuevas fronteras", en Franco (coord.), 2001.

INEGI Y STPS, *Encuesta Nacional de Empleo*, México, 2004.

Núñez, José (edit.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1995.

Presidencia de la República, *6º Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 2006.

Rodríguez, Luis, "Indicadores de desigualdad y distribución del ingreso", en Cabrera, Gutiérrez y Antonio, 2005.

Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, 2002.

—, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005. Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de febrero de dos mil cinco.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del PAE. DOF 25 de noviembre de 2004.

—, Acuerdo por el que se modifica el diverso mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del PAE. DOF, 18 de febrero de 2005.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *5º Informe de Labores*, 2005.

—, Acuerdo mediante el cual se da a conocer la calendarización de los recursos y la distribución de la población objetivo por entidad federativa para el Programa de Apoyo al Empleo y el Programa para el Desarrollo Local. Publicado en el DOF, el lunes 17 de abril de 2006.

Villarreal, Diana (comp.) *La política económica y social de México en la globalización*, UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

## CAPÍTULO 10

### El gasto público y el desarrollo social

Guadalupe Aurora Lol-be Peraza González

#### Introducción

Este trabajo busca analizar el impacto del gasto público en el desarrollo social de México. El gasto público es una herramienta del Estado, para redistribuir la riqueza y promover el desarrollo. A través de la acción gubernamental se generan condiciones de certidumbre económica y social, con ello se sientan las bases de la gobernabilidad.

Para Guerrero Amparán,<sup>1</sup> "el gasto público es el que realiza el Estado para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios que permanecen en manos estatales; es decir,

<sup>1</sup> Juan P. Guerrero Amparán y Mariana López Ortega, *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México.



por la población objetivo pueden surgir efectos no deseados y perversos, al seleccionar estrecha y reduccionistamente a los beneficiarios de las políticas de combate a la pobreza...".

## Bibliografía

- Aparicio, Abraham, "El desarrollo humano en el segundo año de gobierno de Fox", en *Economía Informa* 310, Facultad de Economía, UNAM, México, 2002.
- , "Reducción del desempleo a través de ALMP: el caso de México", en *Análisis Económico*, núm. 47, UAM-Azacapozalco, México, 2006.
- Cabrera, C. Javier, Aníbal Gutiérrez y Rubén Antonio, *Introducción a los indicadores económicos y sociales de México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.
- Carrasco, Rosalía, "Políticas para enfrentar la pobreza", en Villarreal, Diana, (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, UAM-Xochimilco, Editorial, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- CEPAL-ONU, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004.
- Contreras, Enrique, "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza", en Cordera, R. y Ziccardi, A. (coords.), *Las políticas sociales en México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, IIS-UNAM, Facultad de Economía, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales en México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, IIS-UNAM, Facultad de Economía, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Figuroa, Adolfo, "Políticas Sociales, Pobreza y Distribución de Ingresos en América Latina", en Núñez (edit.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1995.
- Franco, Rolando (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-ONU y Siglo XXI editores, México, 2001.