87
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA POLITICA DE EMPLEO: EL PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACION PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS

T E S I N A

Para obtener el Título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

(Especialidad en Administración Pública)

P r e s e n t a :

EDMUNDO NARVAEZ CORONA

Asesor: Lic. Rina Aguilera Hintelholher

Ciudad Universitaria, D. F. 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA POLITICA DE EMPLEO:
EL PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACION
PARA TRABAJADORES

A MI FAMILIA, MI RAZON DE SER.
BLANCA ESTELA
ARIADNA
ANAIS JASHU
EDMUNDO ISAID

CON TODO CARIÑO, A MI MAMA
AIDA CANDELARIA, SUSTENTO
ESPIRITUAL DE MI VIDA

A MIS HERMANOS
SERGIO
MIREYA
ANGELICA

A MIS MAESTROS DE SIEMPRE

AL HONORABLE JURADO

INDICE

Pagina

Proemio

I. El contenido social y económico del Estado Mexicano y su compromiso con el empleo y el bienestar-.....1

A. La política de empleo en el ámbito de la justicia social.....6

B. La importancia de la capacitación para los desempleados.....8

II. El Servicio Nacional de Empleo

A. Antecedentes.....11

B. Objetivos.....12

C. Cobertura del Servicio Nacional de Empleo.....13

D.Funciones del Servicio Nacional de Empleo.....14

E. Acciones sustantivas.....15

III. Proyecto de modernización de mercados de trabajo.....19

A. Fomento del desarrollo de los recursos humanos, la calidad, la productividad y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.....20

B. Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo y Programa

de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados.....22

C. Información, políticas y fortalecimiento institucional.....23

IV. Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados

A. Desarrollo del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados ..27

B. Fuentes de Información para la Evaluación del Probecat.....31

C. Evaluación del Probecat 32

Conclusiones 39

Bibliografía

PROEMIO

Disminuir la injusticia social es un reto al que se presentan todos los gobiernos del mundo, ejecutarlos sin que ello implique enormes sacrificios que repercutan en el ámbito político y económico es lo más deseable, aunque no siempre lo más posible.

México no es la excepción, sobre todo si se toma en consideración que en los últimos años el país vive un intenso proceso de liberalización económica y política. Bajo esta visión el tipo de crecimiento que está surgiendo, dada la enorme concentración del ingreso existente, puede generar importantes exclusiones sociales, mayor marginación , pobreza y desempleo.

En este contexto, el Sistema Nacional de Empleo, comprende el establecimiento de una red nacional de servicios de empleo que facilita la vinculación armónica entre oferta y demanda de mano de obra en el corto plazo, propiciando una colocación de trabajadores en puestos productivos y una cobertura de las necesidades de recursos humanos que plantea el proceso de desarrollo del país. Y es en este ámbito en el que el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, está orientado a desempleados con experiencia laboral reciente o a mujeres que después de haber interrumpido su actividad laboral, desean reincorporarse al mercado del trabajo.

El programa consiste en el otorgamiento de becas complementarias a cursos de capacitación de corta duración para buscadores de empleo que requieran incrementar o adquirir nuevos conocimientos y habilidades. con el fin de facilitar su colocación.

En esta perspectiva la presente tesina se divide en cuatro partes, en la primera parte se aborda el contenido social y económico del Estado mexicano y su compromiso con el empleo y el bienestar, así como la política de empleo en el ámbito de la justicia social y la importancia de la capacitación para los desempleados.

En la segunda parte, se analiza el Sistema Nacional de Empleo, el cual opera bajo un esquema de coordinación y descentralización administrativa entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

En tercer lugar se visualiza el Proyecto de Modernización de Mercados de Trabajo, que está orientado a promover la modernización de los mercados de trabajo, a mejorar los conocimientos y habilidades de la población trabajadora, así como incrementar su productividad y facilitar su movilidad.

La cuarta parte analiza el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, constituyendo, junto con las acciones de intermediación del mercado de trabajo realizadas por el Servicio Nacional de Empleo, el principal instrumento de política activa de mercado de trabajo dirigida a desempleados en nuestro país. El cual opera a través de la impartición de cursos a desempleados cuyas calificaciones no corresponden con la demanda de trabajo y hacia quienes no serían elegibles para las vacantes existentes.

I. EL CONTENIDO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO MEXICANO Y SU COMPROMISO CON EL EMPLEO Y EL BIENESTAR SOCIAL

En los actuales momentos, la economía mexicana se desarrolla bajo un esquema de apertura externa y de mayor participación del mercado en una multiplicidad de decisiones. En este marco, el tipo de crecimiento que está emergiendo, dada la enorme concentración del ingreso existente, puede generar importantes omisiones sociales, mayor marginación y pobreza. Así, en nuestro país, por su rol activo y su historia, no se puede pensar en el mejoramiento del bienestar social sin la presencia del Estado.

De esta manera, el Estado "ha de tener como una de sus principales funciones no solo impulsar, sino también controlar y orientar el crecimiento, de tal manera que tenga los menores costos existenciales, sociales y económicos posibles, y que, muy particularmente, el Estado social ha de regular el crecimiento teniendo en cuenta no solo los criterios y valores económicos, sino también los sociales y, en términos generales, los de procura existencial".[1]

Es así como el Estado social ha sido designado como el Estado que se responsabiliza por la procura existencial, en el cual el hombre desarrolla su existencia dentro de un ámbito constituido por un repertorio de situaciones y de bienes y servicios materiales e inmateriales, es decir, por unas posibilidades de existencia en un espacio vital dentro del cual hay que distinguir de un lado el espacio vital dominado , o sea, aquel que el individuo puede controlar y estructurar por sí mismo, y por el otro lado, el espacio vital efectivo constituido por aquel ámbito en el que el individuo realiza

su existencia y constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirve, pero sobre las que no tiene control.

En virtud de que el individuo ha perdido crecientemente el control sobre la estructura y medios de su propia existencia, ha generado la necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que se carece de poder de ordenación y disposición directa, es lo que produce la menesterosidad social, es decir, la inestabilidad de la existencia.

Ante ello, le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos, es decir , llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo.

Lo cual significa crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre.

Para lo cual "...el Estado ha de asumir una actitud activa manifestada en constantes medidas destinadas a la regulación del crecimiento y a la orientación del proceso económico nacional hacia ciertos objetivos; a proporcionar apoyo logístico, en las que se cuentan actividades tales como obras de infraestructura, promoción de la innovación teconológica, formación de cuadros y de personal calificado, y en fin a la creación de las condiciones estructurales como la modernización de ciertos

---

[1] Manuel García Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo, p.69

sectores, configuración de mercado, integración de la economía nacional en organizaciones supranacionales."[2]

De esta manera observamos que "para realizar su función de integración social, el Estado ha de asumir la responsabilidad de la transformación en derecho de tres postulados ético-sociales: (i) la obligación social de los individuos entre sí, lo que implica que los derechos sociales de cada uno tengan como límite los derechos sociales de los demás (principio del ajuste social) y la aportación de los unos a mejorar la condición de los otros; (ii) obligaciones sociales de los individuos frente a la generalidad, que supone la limitación jurídica de algunos de los derechos individuales clásicos; (iii) obligación social del Estado frente a sus ciudadanos, lo que incluye el deber de asistencia social a males sociales o situaciones de menesterosidad específicos; la provisión o subsistencia sociales."[3]

Es decir, una serie de medidas destinadas a asegurar las necesidades de existencia de los estratos dependientes, mediante una política de distribución, pleno empleo, control del mercado, promoción de la cultura y, en fin, disposiciones orientadas a equiparar las condiciones de los participantes en el conflicto de intereses y a mantener y restablecer la paz social a través de la mediación y el arbitraje; funciones todas ellas del Estado social, para asegurar la integración social en las condiciones de la época actual.

Es indiscutible que la razón fundamental que explica la intervención del Estado en el proceso económico, continua siendo la necesidad de contrarrestar.todos los factores que motivan los bajos

---

[2] Manuel García Pelayo,Ibid.,p.36
[3] Manuel García Pelayo,Ibidem., pp. 45-46

niveles de eficiencia y el funcionamiento defectuoso de todo sistema económicio. En otras palabras, la función básica del Estado consiste en acelerar el desarrollo económico con la mayor estabilidad posible.

La intervención del Estado en el ámbito social y económico debe partir del hombre y tener por objeto proteger, servir y estimular su desarrollo integral. Supuesto que es producto de las circunstancias creadas por el hombre, su acción debe estar orientada a la solución de los problemas de éste. Por su propio origen y finalidad, la intervención estatal arranca de los problemas del hombre y vuelve hacia él.

Aunque el hombre nace y se desarrolla en el Estado social, este no está fundado ni se sostiene sino por la reunión de las necesidades de cada uno; reunion que asegura la conservación de los individuos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como consecuencia de sus necesidades, si así no fuera, el Estado social dejaría de ser el Estado natural del género humano. Es pues evidente que dicho Estado está cimentado sobre este principio: "el hombre nació para vivir en sociedad y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad".[4] .

Así , podemos determinar que el Estado no solo es el creador del orden para la acción económica, sino también uno de sus actores junto a los típicamente económicos como las grandes empresas. Es

---

[4] *C.J.B. Bonnin "Principios de la Administración", Revista de Administración Pública, pp.91-92*

decir que "el Estado es el actor más significativo del sistema. El tamaño del sector público puede convertirlo en el empresario más importante de la economía nacional, no solamente por el volumen de su patrimonio empresarial, sino también por el carácter básico de sus industrias o actividades; es pues, el primero de los clientes del mercado nacional y ejerce, a su vez, una función redistribuidora del producto mediante la transformación de los impuestos y cotizaciones en bienes y servicios sociales"[5].

De esta manera el compromiso del Estado mexicano con el empleo y el bienestar social debe estar abocado al crecimiento, es decir, crecer pero acotando la desigualdad, por lo tanto es necesario crear bases institucionales que impidan la desigualdad, para lo cual se requiere establecer como condición fundamental de funcionamiento de la economía el pleno empleo y niveles mínimos efectivos de ingreso; fundamentos que servirán de base para una sociedad del bienestar que impedirá por principio el desempleo, el subempleo y por ende la miseria.

En este sentido, el objetivo debe ser aumentar la participación en el ingreso total de los más necesitados. Situados en un horizonte donde la economía crece, no parece suficiente la acción del crecimiento económico para reducir los graves niveles de pobreza y marginación.

---

[5]Manuel García Pelayo, Ibid., p. 73

"En este contexto la desigualdad y la pobreza extrema, traducida en un elevado porcentaje de desempleo, deben entenderse como manifestaciones globales de una forma de organización económica".[6]

Como se ha visto "se requiere favorecer prioritariamente a los grupos que menos tienen, pero ello no debe ser motivo para desatender a los grupos de ingresos medios de la población principales perdedores durante los procesos de crisis y ajuste económico en la década pasada. Es decir, que una política moderna de bienestar, en una sociedad heterogénea y diversa como lo es la mexicana, debe preocuparse por combatir la pobreza extrema, pero también la desigualdad social"[7].

Así, la intervención del Estado debe ser encaminada primordialmente a distribuir mejor y asegurar la vigencia de un sistema económico que, supuesta la escasez, la administre con eficacia y justicia, y anteponga los intereses de la totalidad de la sociedad en su conjunto sobre cualesquiera otros, aunque para ello sea necesario operar cambios profundos en su estructura.

A. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA SOCIAL

En la búsqueda de los caminos que permitan garantizar a todos los mexicanos la posibilidad de empleo digno y bien remunerado radica el reto fundamental de la acción gubernamental, ya que "el

---

[6] Enrique González Tiburcio, Reforma del Estado y Política Social, p. 85
[7] Enrique González Tiburcio, Ibid., p. 119

empleo permite al hombre no sólo asegurar su supervivencia y la de los suyos, es también vía hacia la realización personal y el desarrollo pleno de su potencial".[8]

Se observa que la crisis ha provocado modificaciones en varios aspectos de la participación de la población en la actividad económica, en su forma de inserción como en la fuerza de trabajo y aún en las condiciones del trabajo formal. Probablemente el cambio más trascendente es la destrucción y escasa creación de empleos en el sector de la economía y la ampliación de la ocupación informal.

De esta manera la estrategia de crecimiento económico es fundamental para generar una dinámica de desarrollo, en tanto que la generación de empleos y el aumento de la productividad son requisitos para lograr condiciones de bienestar y justicia social que el Estado debe proporcionar a la sociedad en su conjunto.

En este contexto y bajo la idea de justicia social los recursos deben concentrarse en los grupos pobres y dejar fuera a otros sectores por no serlo, sin embargo la aplicación de principios de compensación a grupos perdedores, llevarían a la conclusión de asignar recursos a los sectores medios a pesar de no ser pobres.

Esta reflexión tiene el propósito de matizar las acciones de una política de bienestar social a través de la generación de empleos, que debe procurar, sin duda, darle más a quien más lo necesita, pero ni

---

8. Saúl Trejo Reyes, Empleo para todos, p. 11

por razones de eficiencia productiva o de justicia social se puede dar la espalda a los sectores medios, quienes fueron los perdedores de los años de crisis y ajuste.

Por lo tanto, las consideraciones anteriores hacen necesario el despliegue de políticas distributivas que en materia de empleo, ingreso y gasto social, en el marco de una economía en crecimiento y macroeconómicamente estable, converjan para combatir la desigualdad dentro de un marco de justicia social.

B. LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN PARA LOS DESEMPLEADOS

Si ubicamos a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores al interior del campo de la educación, entendida ésta como un "proceso de formación social, a través del cual los hombres informan sobre el medio en que viven y sobre la historia a la vez que se capacitan para aplicar dicha información en su realidad circundante con objeto de influir en ella", [9] es interesante resaltar que la educación siempre deberá tener un objetivo, ya que no se educa para un mundo abstracto, sino para influir participando de una manera u otra dentro de una colectividad de la cual se forma parte. Es aquí cuando se liga el aspecto educativo con el laboral, si se considera que el hombre es plenamente

---

9. *Jesús Carlos Reza Trosino, Como diagnosticar las necesidades de*

social cuando pasa a formar parte de la fuerza productiva del país, para lo cual habrá de utilizar los conocimientos adquiridos durante su proceso educativo.

En este sentido, habrá de considerarse que no toda información que se adquiere dentro del proceso educativo formal, proporciona los medios necesarios para adaptarse íntegramente a las formas de producción y a las condiciones de trabajo; esto es, no todos los conocimientos adquiridos durante la fase educativa, facilitan a los individuos su acceso a un puesto de trabajo, por lo que se hace necesario establecer un puente entre el sistema educativo regular y el aparato productivo. Lo cual exige un perfeccionamiento constante en la medida que se desarrolla la tecnología y evolucionan las formas de producción, por lo que se puede concluir que la educación regular proporciona los conocimientos generales a la vez que desarrolla la capacidad mental básica mientras que la capacitación y el adiestramiento, tienen como función primordial el desarrollo de especializaciones cambiantes y redefinidas de acuerdo con las necesidades del desarrollo social y económico.

En el corto plazo la organización de esfuerzos sistemáticos en materia de educación y capacitación requiere también esquemas ligados de manera directa al empleo. Es decir, dado que las personas cuyos niveles educativos y de capacitación se desea elevar ya se encuentran trabajando, es indispensable llevar las oportunidades de capacitación al centro mismo de trabajo.

---

capacitación en las organizaciones, p. 21

Por otra parte se visualiza a la capacitación como un medio apropiado para proveer de un ingreso temporal a los desempleados, mientras se desarrollan sus capacidades, destrezas y habilidades como una vía de acceso a las oportunidades de empleo.

Para lo cual debe vincularse la capacitación en sus contenidos, modalidades y orientaciones a las actividades productivas con mejores perspectivas de recuperación en el corto y mediano plazos, en el marco de necesidades detectadas. En este sentido la capacitación debe coadyuvar a combatir los efectos sociales más negativos de la crisis, incidiendo en la relación de oferta y demanda de puestos de trabajo, dando a su vez una respuesta racional a los requerimientos de mano de obra, y finalmente coadyuvar al cambio estructural de la economía de acuerdo con los siguientes puntos:

a) "La capacitación, en sus contenidos y orientaciones, se vinculará con las actividades productivas que presentan mejores perspectivas de generación de empleo en el corto y mediano plazos, así como con diversas opciones de autoempleo y formación cooperativa, además de diferentes acciones de educación obrera para los trabajadores.

b) De esta manera, la capacitación será un medio eficaz de acceso al empleo permanente para los desempleados, y de atención a los requerimientos de mano de obra calificados, conforme al desarrollo regional actual y potencial del aparato productivo".[10]

---

[10]. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B". Dirección General de Empleo, Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores, p.2*

Se infiere asi, que la formación de recursos humanos bien preparados y capacitados es un elemento clave para lograr la esquiva combinación entre el crecimiento, equidad y competitividad.

II. EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

A. ANTECEDENTES

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otros objetivos tiene el de estudiar y promover la generación de empleos, así como el de operar los mecanismos destinados a perfeccionar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Asi, dentro de este marco se crea en 1978 el Servicio Nacional de Empleo el cual se puede definir como... "un instrumento para impulsar la colocación de trabajadores, proporcionar la capacitación para el trabajo, apoyar a los trabajadores y empleadores y estudiar el comportamiento de los mercados de trabajo"[11] que opera bajo un esquema de coordinación y descentralización administrativa entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los gobiernos de las entidades federativas. De esta manera, la creación y operación del Servicio Nacional de Empleo, como un instrumento del sector laboral se fundamenta legalmente en la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 537, 538 y 539-A, B, C, D, E y F.

Por lo que a partir de esta fecha la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se abocó a promover con los gobiernos estatales, la constitución de Servicios Estatales de Empleo, los cuales estarían integrados a la estructura orgánica de las administraciones estatales, con el propósito de operar un Servicio Nacional de Empleo bajo un esquema descentralizado.

---

[11] Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo, Navegue por los mares de la Productividad,p.1

Esencialmente, las acciones del Servicio Nacional de Empleo se encaminan a vincular a los solicitantes de trabajo con las necesidades de mano de obra del aparato productivo. Asimismo, entre otras responsabilidades tiene la atribución de impulsar la colocación de trabajadores; realizar actividades de concertación y orientación de los procesos de capacitación, con el objeto de facilitar el acceso de los solicitantes que carecen de la calificación necesaria a los puestos de trabajo existentes y que dicho Servicio capta.

B. OBJETIVOS

El Servicio Nacional de Empleo en su conjunto, responde a los siguientes objetivos:

"Promover la eficaz colocación de trabajadores en puestos productivos, orientar hacia mejores condiciones ocupacionales a la población autoempleada y subempleada, orientar e impulsar a grupos de trabajadores hacia los diferentes esquemas de organización social que les permita crear sus propias fuentes de trabajo, propiciar la superación de la mano de obra disponible en el mercado de trabajo, operar un sistema de información, sobre el comportamiento de los mercados de trabajo por rama de actividad y región en todo el territorio nacional, y orientar a las dependencias promotoras

del desarrollo, a las instituciones de capacitación y a otros agentes que participan en los mercados de trabajo para llevar a cabo las actividades de formación técnica y profesional".[12]

C. COBERTURA DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

Por lo anteriormente expuesto, el Servicio Nacional de Empleo, se constituye como un sistema de información y concertación de acciones entre los agentes particulares en los mercados de trabajo fundamentalmente en tres niveles: nacional, por región y rama de actividad económica. Esto es con la finalidad de incidir en su funcionamiento a través de la vinculación de la oferta y demanda de trabajo, con acciones de investigación, orientación ocupacional y promoción en la organización social para el trabajo productivo. En este sentido se crea como un instrumento que permite enfrentar retos que plantea la economía, los mercados de trabajo y el cambio tecnológico en las estructuras productivas y ocupacional.

En la actualidad, "el Servicio Nacional de Empleo tiene una cobertura en las 32 entidades federativas, a través de las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo y de los Centros Delegacionales Promotores de Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal. De esta manera el Servicio Nacional de Empleo tiene presencia en todos los estados de la República, por

---

[12] *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo, Ibid.,p.2*

medio de 99 oficinas ubicadas en las principales ciudades del país y 16 Centros Promotores del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en la Ciudad de México".[13]

D. FUNCIONES DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

Para el cumplimiento de sus objetivos y como instrumento para la concreción de una política nacional de mano de obra, el Servicio Nacional de Empleo se desenvuelve a través de un conjunto de funciones tendientes entre otras a:

Conocer el comportamiento de los mercados de trabajo, los flujos estacionales de mano de obra, los requerimientos específicos de personal que plantean el proceso productivo y las nuevas inversiones, y; actuar en la colocación y orientación individual y masiva de los trabajadores en vinculación a los empresarios, a los institutos responsables de la calificación de mano de obra, a los trabajadores migrantes; en la concertación de actividades de capacitación para desempleados y autoempleados y la asistencia en materia de organización social para el trabajo.

Para lo cual el Servicio Nacional de Empleo se fundamenta en cuatro características para la aplicación del mismo.

---

[13] *Arsenio Farel," Salario,Productividad y Políticas de Empleo"., en Resumen de una Visión de la Modernización de México, Tomo I p.685*

"La primera característica consiste en su alcance nacional, la cual se da con la creación y establecimiento de servicios de empleo en todos los estados de la República, teniendo la capacidad de captar y transmitir a través de un sistema de información, los datos necesarios para el conocimiento de los mercados de trabajo de las zonas donde operan.

La segunda característica se determina en su estructura, integrada por los servicios estatales y municipales de empleo, así como por los servicios de colocación dependientes de organismos públicos federales y estatales.

Como tercera característica, es la que se refleja en la nueva concepción de los servicios de empleo y la ampliación de su naturaleza, dando lugar al establecimiento de funciones que impactan en los diversos mercados de trabajo. Entre las principales funciones consideradas están las siguientes: colocación individual, orientación ocupacional, orientación institucional, concertación de acciones de capacitación, intercambio regional de mano de obra, colocación masiva, promoción del empleo y estudios de mercados de trabajo.

La cuarta característica nos describe que para que satisfaga los objetivos perseguidos y los propósitos de eficiencia que debe cumplir, es necesario un nivel técnico satisfactorio e información suficiente a los integrantes del Servicio Nacional de Empleo".[14]

E. ACCIONES SUSTANTIVAS

---

[14]. *Dirección General de Empleo, Manual de Asistencia Técnica para Servicios de Empleo*, pp. 5-7.

El Servicio Nacional de Empleo para cumplir con sus objetivos en términos de información, colocación, capacitación y orientación a los trabajadores, se fijó metas y acciones que le han permitido dar una mejor respuesta a través de los siguientes rubros:
Colocación de trabajadores, programa de becas de capacitación, sistema de información y apoyo al autoempleo y microindustria.

Colocación de trabajadores. En esta etapa los costos y los tiempos de reclutamiento y preselección de personal, se reducen, ya que el Servicio Nacional de Empleo, se encarga de canalizar a los solicitantes de empleo hacia las empresas que manifestaron puestos vacantes.

Programa de becas de capacitación. A través de este programa se busca calificar la mano de obra desempleada o desplazada del aparato productivo. En este punto los Servicios Estatales de Empleo así como los Centros Promotores del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal, se encargan de detectar las necesidades de capacitación requeridas por las empresas. Lo cual propicia que sea la demanda de dichas empresas la que determine las características de los cursos que habrán de impartirse, permitiendo así incrementar las posibilidades de colocación de los egresados.
Ahora bien, para ser beneficiado con una beca de capacitación, el solicitante debe cubrir las siguientes formalidades:

"Tener entre 18 y 55 años de edad, escolaridad mínima de primaria, contribuir al ingreso familiar, buscar trabajo en forma activa y no haber sido beneficiado anteriormente con una beca del Servicio Nacional de Empleo".[15]

El programa de becas de capacitación para trabajadores desempleados contempla la capacitación en dos modalidades a saber: Escolarizado y Mixto.

"La capacitación Escolarizada se lleva a cabo en los planteles educativos y centros de enseñanza públicos y privados como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Centros de Capacitación para el Trabajo (CECATIS) y Centros de Bachillerato Técnico Industrial y de Servicios (CBTIS) entre otros, mediante cursos que duran de uno a seis meses".[16]

Recibiendo los participantes seleccionados durante el curso:
Una beca equivalente al salario mínimo regional, ayuda para transporte, asistencia médica básica, apoyo de materiales didácticos, capacitación teórico-práctica, y ayuda para buscar colocación después del curso de acuerdo a la especialidad y habilidades adquiridas.

La capacitación Mixta se lleva a cabo en coordinación y a petición del sector empresarial para satisfacer requerimientos específicos de mano de obra calificada. En esta modalidad los cursos

---

15. Dirección General de Empleo, Entre el mundo de la productividad y la eficiencia, p.3

16. Dirección General de Empleo, Ibid., p. 4

tienen una duración entre uno y seis meses con prácticas que ocupan entre 60% y 70% de la totalidad del curso; llevándose a cabo la capacitación en las empresas con el apoyo de los planteles de CONALEP, CECATIS y CBTIS entre otros.

Esta segunda modalidad ofrece a los seleccionados durante el curso:
Una beca equivalente al salario mínimo regional, capacitación teórico-práctica en ocupaciones específicas y asistencia médica básica.

A su vez, es... "la empresa la que diseña el contenido temático del curso, cubre los honorarios de los instructores, adquiere seguro contra accidentes para los becarios, proporciona material didáctico y contrata por lo menos el 70% de los egresados".[17]

Sistema de Información. El Servicio Nacional de Empleo, cuenta con un sistema de información que le permite conocer y analizar las características y evolución de los mercados de trabajo en cada una de las entidades estatales del país y regiones económicas más importantes, así como de los 16 Centros Promotores del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal.

Apoyo al autoempleo y microindustria. En este rubro el Servicio Nacional de Empleo orienta a los buscadores de empleo hacia el trabajo por cuenta propia y hacia diversas formas asociativas encaminadas hacia la producción.

---

[17]. *Dirección General de Empleo,Ibidem., p.5*

III. PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE MERCADOS DE TRABAJO (PMMT)

El Proyecto de Modernización de Mercados de Trabajo tuvo como antecedente al Proyecto de Capacitación de Mano de Obra, el cual fue financiado parcialmente por el Banco Mundial, y cuyos objetivos primordialmente fueron tres:

- "Reducir las restricciones al crecimiento
- Elevar la productividad del trabajo a través del mejoramiento de los servicios de empleo
- Y la capacitación de los trabajadores"[18]

Así, dentro de este marco y con el fin de fortalecer las acciones de promoción del empleo y la capacitación, se creó el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, Proyecto dentro del cual se enmarca el Programa de Becas para Trabajadores Desempleados, objeto de estudio de la presente investigación el cual comprende de Noviembre de 1992 a Octubre de 1994, y que está orientado a promover la modernización del mercado de trabajo, a mejorar los conocimientos y habilidades de la población trabajadora, incrementar su productividad y facilitar su movilidad así como promover la transparencia del mercado laboral, agilizar su proceso de ajuste y atenuar el impacto social del cambio estructural.

---

[18]. Dirección General de Empleo, Inducción al Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, p. 3.

Teniendo como objetivos específicos los siguientes:

- "Promover la capacitación para la inserción productiva de trabajadores desempleados o desplazados por el cambio estructural y facilitar el acercamiento entre oferentes y demandantes de mano de obra, con el fin de reducir tiempos y costos de la colocación, mediante acciones de información, coordinación de la intermediación, capacitación y readiestramiento.
- Contribuir a la modernización de la estructura productiva, al mantenimiento y ampliación del empleo productivo y al crecimiento económico del país, mediante el impulso a la capacitación y readiestramiento de la mano de obra en activo y el incremento de la competitividad y la calidad en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Fortalecer la capacidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para definir y promover políticas dirigidas al mercado de trabajo, a través de mejoras en los sistemas de información, análisis y seguimiento del mercado de trabajo".[19]

Así, para efectos operativos, el proyecto, se realiza principalmente a través de tres componentes o líneas de acción:

A. FOMENTO DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, LA CALIDAD, LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

---

[19]. *Dirección General de Empleo, Ibid., pp. 8-10*

Este componente se desarrolla a través de la operación del Programa de Calidad Integral y Modernización. (Cimo) y retoma la experiencia obtenida en su primera fase de ejecución conocida como Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO), con el fin de continuar con aquellas líneas de acción que probaron ser exitosas y desarrollar nuevos mecanismos de apoyo.

De esta manera el Programa de Calidad Integral y Modernización influye en el desarrollo de los recursos humanos de empresas del sector privado, mediante la instrumentación de programas acordados entre grupos de empresas con objetivos comunes de capacitación, por lo que este programa, responde a criterios de ofrecer servicios integrados, tanto directos como indirectos a dichas empresas beneficiarias.

Los servicios directos se refieren a la capacitación, a la consultoría de procesos y a la información industrial y los servicios indirectos se relacionarán con los enlaces que establecerá el Programa Cimo con las entidades de asistencia técnica y fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como con los sistemas de información y de mercados de trabajo.

El Programa de Calidad Integral de Modernización se encuentra integrado por treinta y tres Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC), distribuidas por todo el territorio nacional y que en el período comprendido de 1989 a 1994 impartieron "...alrededor de 13 000 cursos de capacitación a casi 300 000 trabajadores, en beneficio de más de 110 000 empresas".[20]

---

[20]. Arsenio Farell, Ibid., p. 687

B. FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO Y PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA TRABAJADORES (PROBECAT)

Esta segunda línea de acción del PMMT, propone la creación de un Servicio Nacional de Empleo, que impulse una mayor coordinación entre los servicios públicos y privados de intermediación para el trabajo.

Así, como el de llevar a cabo acciones tendientes a ofrecer un Servicio de Información sobre mercados de trabajo por región y el de orientar tanto a trabajadores como a microempresarios, continuar con las funciones de reentrenamiento de trabajadores desempleados, desarrollando un sistema que diferenció los tipos de capacitación, de acuerdo con la demanda de trabajo y con las habilidades de los postulantes a la capacitación; dividiendo sus actividades en cuatro áreas: formación básica, capacitación inicial, reentrenamiento y reconversión y autoempleo y microindustria.

Dentro de este esquema se busca mejorar la cobertura y eficiencia de los Servicios Estatales de Empleo bajo las siguientes premisas:

- "Fortalecer su operación y administración, así como mejorar la calidad y disponibilidad de información sobre los mercados de trabajo locales y regionales.

- Proporcionar reentrenamiento a trabajadores desplazados y desempleados.
- Y desarrollar un programa de educación y capacitación para emigrantes rurales con bajos niveles de capacitación".[21]

C. INFORMACIÓN, POLÍTICAS Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Esta tercera línea de acción se refiere a la consolidación y modernización del marco de información indispensable para el seguimiento del comportamiento del mercado de trabajo, así, como el diseño de políticas para el sector laboral y el fortalecimiento de la capacidad institucional, capacitación, readiestramiento y promoción de la productividad, a través de dos programas a saber:

a. Programa de información laboral, estudios, publicaciones y fortalecimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En este programa, se busca la conformación de un Sistema de Información de estadística básica para el sector laboral, realizando publicaciones periódicas sobre estudios y estadísticas laborales, así como el capacitar en forma permanente al personal técnico que se encarga de dichas funciones.

---

21. *Dirección General de Empleo, Inducción al Proyecto de Modernización de los Mercado de Trabajo, p. 18*

b. Programa de apoyo y evaluación de politicas de empleo.

Este programa se encarga de analizar los mercados de trabajo en sus tres niveles, es decir, local, regional y nacional. Contando a su vez con una base de datos automatizada de información estadistica sobre aquellos indicadores vinculados al mercado laboral, desarrollando constantemente un conjunto de instrumentos informáticos que permitan un manejo eficiente de información entre la Dirección General de Empleo y los Servicios Estatales de Empleo, las Unidades Promotoras de la Capacitación y a su vez con la propia Dirección.

Con el objeto de apoyar al Programa de Modernización de Mercados de Trabajo y dar una mejor atención a empresas, trabajadores e instituciones capacitadoras, el Servicio Nacional de Empleo diseñó cuatro estrategias fundamentales que integran sus metas y sus acciones:

Primera Estrategia:

Promoción de la complementariedad de acciones entre los diferentes organismos e instituciones que intervienen en los mercados de trabajo.

Esta estrategia trata de encausar los diversos intereses de los actores sociales que intervienen en los mercados laborales, hacia objetivos definidos en forma conjunta, mediante acciones convenidas que permitan mejorar el funcionamiento y organización de dichos mercados.

Segunda Estrategia:

Aprovechamiento y difusión de información sobre los mercados de trabajo, mejoramiento de los mecanismos de colocación y promoción de formas alternativas de empleo.

Una tarea central para el Servicio Nacional de Empleo, es aumentar la disponibilidad de información sobre los mercados de trabajo, para lo cual debe consolidar la operación de un sistema de información cuyo contenido estará determinado por las distintas necesidades de los usuarios de dicha información, tomando en cuenta el tipo, nivel de detalle y periodicidad con que se requiera para la toma de decisiones.

Tercera Estrategia:

En esta tercera estrategia se busca fortalecer el Programa de Becas de Capacitación al hacer más flexible su operación y brindar atención preferente a los diversos grupos de población en posición de desempleados que requieren niveles específicos de calificación, según su experiencia y nivel de conocimientos.

El programa contempla cuatro modalidades:

a. Formación Básica para la Actividad Productiva

Esta modalidad tiene como objetivo que los participantes adquieran conocimientos, habilidades y actitudes básicas para el desempeño de un trabajo; dicho programa de estudios combina conocimientos elementales de educación básica, desarrollados en un nuevo modelo pedagógico que implantará el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y los correspondientes a la

capacitación técnica para el trabajo, este esquema, está dirigido principalmente a la población migrante de reciente arribo a las zonas urbanas y que además de ser total o parcialmente analfabeta no posea ninguna calificación para desempeñar una actividad laboral que no sea agrícola.

b. Capacitación inicial

Esta segunda alternativa está dirigida principalmente a jóvenes y personas que buscan empleo por primera vez, por lo que el proceso de capacitación estará dirigido hacia una área ocupacional específica para que de esta manera se facilite al participante su primera incorporación a la actividad productiva. Quienes ingresen en este rubro, participarán en cursos del modelo Mixto, a fin de adquirir conocimientos, habilidades y actitudes sobre una actividad en particular.

c. Reentrenamiento y Reconversión

Esta opción está dirigida hacia trabajadores que poseen experiencia laboral, y que han sido desplazados del sistema productivo y requieren actualizar o reconvertir sus conocimientos y habilidades que les permita su reincorporación al mercado laboral, por lo que los cursos de capacitación deberán limitarse a las especialidades más demandadas en el mercado de trabajo y considerar la diversidad de los requerimientos de éste.

Como características de los aspirantes, dentro de este rubro, deberán tener entre 18 y 55 años de edad, haber cursado como mínimo la escuela primaria, tener experiencia laboral por lo menos de tres meses y deberán ser el sostén del grupo familiar o tener dependientes económicos y buscar empleo en forma activa.

d. Autoempleo y Microindustria

Esta línea de acción tiene como fundamento el de brindar calificación a la población desempleada que presenta un interés por trabajar por su cuenta o agruparse para conformar pequeñas unidades productivas. Es decir que se trata de personas con experiencia laboral, quienes además de recibir conocimientos específicos sobre determinadas especialidades, estas deberán incorporar información básica para criterios contables y administrativos para la instalación y el manejo de pequeños establecimientos.

Cuarta Estrategia:

Aumento de la eficiencia del Servicio Nacional de Empleo.

Esta cuarta estrategia está orientada a fortalecer el papel de los servicios estatales de empleo como un instrumento de las entidades federativas destinados a promover, coordinar y estimular la relación de la oferta y la demanda de mano de obra en cada una de dichas entidades.

IV. PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS.

A. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) constituye, junto con las acciones de intermediación del mercado de trabajo realizadas por el Servicio Nacional de Empleo, el principal instrumento de política activa de mercado de trabajo dirigida a desempleados en nuestro

país. El cual opera a través de la impartición de cursos a desempleados cuyas calificaciones no corresponden con la demanda de trabajo y hacia quienes no serían elegibles para las vacantes existentes.

De esta manera nació el PROBECAT como producto de los programas emergentes de protección al empleo establecidos a través de la crisis de 1982. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señalaba que el Estado mantendría dichos programas, vinculándolos a su vez con los respectivos de capacitación y alfabetización.

A diferencia de las políticas macroeconómicas aplicadas anteriormente a este período las cuales privilegiaban la generación de empleo por la vía de la expansión económica, la promoción a la capacitación y por consiguiente el PROBECAT, actúa básicamente como una política activa de mercado de trabajo, dirigida a adecuar la oferta a condiciones de la demanda.

A partir de 1986 y en coordinación con el Banco Mundial, se inició la formulación del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO). En este contexto, se negoció el otorgamiento de un crédito destinado a la financiación parcial de este Proyecto, cuyos objetivos fueron reducir las restricciones al crecimiento debidas a la carencia de recursos humanos calificados y elevar la productividad del trabajo, mediante servicios de empleo y capacitación para el trabajo. Fue así como al PROBECAT se le destinó cerca del 60% de los recursos totales del PCMO.

Dando inicio a partir de 1987, lo que dio lugar a la inmediata reactivación del PROBECAT. Por lo que de 1987 a 1988 se multiplicó por 3.95 veces el número de cursos impartidos y en 4.24 veces el de becas otorgadas.

Cabe hacer mención que en el PCMO se adoptó el perfil tipo de los beneficiarios del programa, dirigido a la población con más posibilidades de aprovechar la capacitación en función de su experiencia, necesidades de trabajo y opciones de obtener una capacitación alternativa.

Al concluir el PCMO, se replanteó el PROBECAT. Cuyos motivos condujeron principalmente a seguir apoyando la relocalización cuantitativa de la mano de obra y la recalificación de la misma en atención al Tratado de Libre Comercio y al cambio estructural de la economía.
En este contexto el Programa se insertó en el marco de un nuevo proyecto cofinanciado por el Banco Mundial: el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT), cuya operación inició en 1992 y una proyección hasta 1997. Con el fin de elevar la efectividad del Programa, se definieron nuevos requisitos de selección de becarios:

- Tener de 18 a 55 años de edad.
- Contar con experiencia previa de trabajo solo en caso de ser candidato a cursos escolarizados.
- Estar registrado como solicitante de empleo.
- Haber concluido la educación primaria.

"En general, el PMMT busca reducir las limitaciones cualitativas de la mano de obra en activo, facilitar su movilidad e incrementar su productividad; así también, está orientado a promover la transparencia del mercado de trabajo, agilizar su proceso de ajuste y atenuar el impacto social del cambio estructural. Para tal efecto, se planteó, como uno de los mecanismos centrales, el de reducir los costos en que incurren empleadores y trabajadores, respectivamente, en la contratación de personas y búsqueda de empleo. Igualmente, se procura el otorgamiento de oportunidades de educación y capacitación para trabajadores desplazados y desempleados".[22]

En el contexto del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo y considerando la ampliación del PROBECAT autorizada por el Gabinete de Desarrollo Social, para 1994 se realizó la transferencia de 249 millones 408 mil 420 nuevos pesos, con el fin de llevar a cabo la operación de PROBECAT en todas las entidades federativas del país a través de los Servicios Estatales de Empleo y sus unidades operativas, así como de los Centros Delegacionales Promotores del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal.

Los resultados del PROBECAT para el periodo noviembre de 1992 a octubre de 1994 se describen en el Anexo I.

---

[22]. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo, Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, p. 28.*

B. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL PROBECAT

La mecánica de la evaluación ha consistido en comparar la evolución en un período determinado de dos universos de desempleados: el primero de ellos (Grupo Piloto) está compuesto por egresados del PROBECAT; el segundo, por desempleados que no se beneficiaron del mismo (Grupo de Control). Las evaluaciones que se presentan tienen como fundamento los resultados de dos grupos de encuestas: "para el grupo piloto, las Encuestas de Seguimiento a Egresados del PROBECAT (ESEP), preparadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, aplicadas y procesadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y, para el grupo de control, diversos paneles de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), desarrollada por el propio INEGI".[23]

Los grupos de control y piloto utilizados para la presente evaluación se obtuvieron de la siguiente manera:

a) El grupo de control se constituyó con base en los desempleados e inactivos disponibles observados por la ENEU que inició el primer trimestre de 1993.

b)El grupo piloto se obtuvo con base en una muestra de becarios del PROBECAT, egresados entre marzo y agosto de 1993, al cual se le aplicó la ESEP en agosto de 1994. En la que se captan tanto las características ocupacionales de los becarios en el último empleo previo a la beca, como las

---

[23] *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo, Ibid, P.31.*

experimentadas entre la finalización del curso y el momento de aplicación de la encuesta debido a que los cursos de la población considerada finalizaron entre marzo y agosto de 1993, el levantamiento de la ESEP se aplicó entre el 30 de junio y el 20 de agosto de 1994. Por lo que el seguimiento para algunos de los becarios sea hasta de 18 meses aproximadamente.

C. EVALUACIÓN DEL PROBECAT

En este contexto se lleva a cabo la evaluación del PROBECAT, con base en la comparación de dos grupos de análisis, control y piloto en relación con los siguientes indicadores: "1) la estimación del tiempo promedio para encontrar el primer empleo, 2) la probabilidad de los individuos para emplearse en un período de tres, seis, nueve y doce meses de seguimiento, y 3) la determinación del costo - beneficio del Programa".[24]

1. TIEMPO PARA ENCONTRAR EL PRIMER EMPLEO.

Con la información disponible de un año de seguimiento a los desempleados de la ENEU y de hasta 18 meses a los becarios del PROBECAT, se realizó el análisis del tiempo para obtener empleo.

La estimación para los hombres dio los resultados siguientes:

Hay una fuerte asociación entre la edad y el riesgo de salir del desempleo. Los coeficientes positivos y significativos sugieren que el riesgo de salir del desempleo de los individuos de 18 a 55 años en el

---

[24] *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Direccion General de Empleo, ibidem., p.41*

tiempo son mayores en relación con la población que se encuentra fuera de ese intervalo de edades. Igualmente destaca el hecho de que no existe una diferencia notable entre los coeficientes obtenidos por el grupo de población de 18 a 25 años y el de los 26 a 55, lo cual se debe a la existencia de comportamientos diferenciados en el interior de cada uno de los grupos de edad.

En el primero la población más joven tiene mayores dificultades para insertarse en un empleo y, en el segundo son los mayores de 40 años quienes se encuentran en tales circunstancias. De esta manera se observa que en conjunto, los becarios hombres del PROBECAT tardaron en hallar trabajo 12.3% menos que los desempleados no becarios.

La estimación para las mujeres dio los resultados siguientes:
Se observó que las mujeres participantes en el PROBECAT tardaron en promedio 39.1% menos que las no participantes en encontrar empleo, lo que sugiere que los efectos del Programa para las mujeres en lo referente al tiempo de búsqueda son altos como en el caso de los hombres. Asimismo el considerar la modalidad del curso, los resultados muestran que las participantes en el Programa que tomaron la opción escolarizada y mixta, tardaron en promedio 30.3%
y 54.0%, respectivamente menos tiempo que el grupo de control en encontrar empleo.
Resumiendo podemos mencionar que para el conjunto de hombres y mujeres la participación del Programa reduce 20.9% el período para obtener empleo en relación con los que no tomaron capacitación, de esta manera la duración del desempleo es mayor para los miembros del grupo de control que para los del grupo piloto en cualquiera de sus dos modalidades, y dentro de estos últimos

los que tomaron curso mixto tardaron menos tiempo en promedio, en encontrar trabajo que los del curso escolarizado.

En el caso de los hombres, la diferencia promedio en el tiempo para encontrar el primer empleo es de 2.2 meses entre los miembros del grupo de control y curso mixto y de 0.6 meses en relación con los de curso escolarizado. En cuanto a las mujeres, la diferencia promedio entre los miembros del grupo de control y los del PROBECAT fue mayor que entre los hombres, presentando un período de 4.4. meses con respecto a la modalidad mixta y 2.1 con respecto a los de escolarizada.

2. PROBABILIDAD DE ENCONTRAR EMPLEO ANTES DE LOS TRES, SEIS, NUEVE, Y DOCE MESES DE SEGUIMIENTO.

Los resultados probables de encontrarse ocupado durante los primeros tres, seis, nueve y doce meses, es mayor para los individuos del grupo piloto en relación con los del de control y, dentro del grupo piloto, los individuos con capacitación mixta registraron una mayor empleabilidad.

Asimismo "la menor empleabilidad en los hombres correspondió a los individuos jóvenes sin experiencia laboral; en lo que respecta a las mujeres, correspondió a las de 26 a 55 años también sin experiencia laboral, salvo en el caso de las becarias de capacitación escolarizada, ya que los resultados para este grupo de edad son prácticamente iguales entre aquellas con y sin experiencia

laboral. No obstante en todas las ocasiones, la probabilidad de empleo siempre fue más alta en el grupo piloto y especialmente en la modalidad de capacitación mixta".[25]

Podemos resumir que "al término de los doce meses de seguimiento de los grupos piloto y de control, el comportamiento de la probabilidad de empleo presentó la misma estructura. Destacando los hombres con experiencia laboral en los cursos mixtos los cuales se emplearon casi al 100%. Por lo que respecta a las mujeres, en mayor porcentaje de empleabilidad correspondió a las jóvenes de capacitación mixta, siguiendo en importancia las de 26 a 55 años con experiencia reciente y de capacitación mixta, cuya empleabilidad fue del 77%"[26].

3. RESULTADOS COSTO-BENEFICIO DEL PROBECAT

Los costos directos del Programa incluyen las remuneraciones de los instructores, los materiales didácticos y los gastos de administración, los cuales suman un costo por becario de N$ 274.2, en el caso de beneficiarios de capacitación mixta y de N$ 380.6, tratándose de beneficiarios de la modalidad escolarizada.

De esta manera los cálculos de costo-beneficio se realizaron mediante dos criterios. El primero toma como punto de referencia, para la fijación de los períodos de búsqueda de empleo, la fecha de

---

[25] *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo, Ibidem., p.54*

[26] *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo, Ibidem., P.54*

finalización del curso de PROBECAT. El segundo toma en consideración dicho período más la duración promedio de los cursos, 1.8 meses en la modalidad mixta y 3.1 en la escolarizada. En este último caso se sumará a los costos directos los indirectos, equivalentes a las remuneraciones laborales que dejan de percibir los becarios al haber optado por capacitarse en lugar de haber buscado empleo y, eventualmente trabajar.

En este contexto, se observa que, a partir de la finalización del curso de PROBECAT, los exbecarios requirieron menos tiempo que los integrantes del grupo de control en encontrar trabajo, y los participantes en cursos mixtos menos que los escolarizados.
En lo que concierne a los beneficios, estos se obtuvieron por la diferencia de las remuneraciones de los grupos piloto y de control.

De esta manera sin considerar la duración de la capacitación como período de búsqueda de empleo, el tiempo requerido para encontrar trabajo fue menor entre los beneficiarios de capacitación mixta que entre los desempleados del grupo de control. Por lo que concierne a las mujeres el período de búsqueda de empleo de las becarias de cursos mixtos es considerablemente menor al utilizado por el grupo de control, por consiguiente, también en este caso los costos de la capacitación son recuperados.

En cuanto a los becarios de capacitación escolarizada, estos registraron períodos de búsqueda de empleo más cortos, en comparación con los integrantes del grupo de control, siendo mayor la diferencia entre las mujeres. De manera semejante que en la capacitación mixta este solo hecho

permite recuperar los costos de la capacitación. Entre los hombres los beneficios también se incrementan a los 3, 6, 9 y 12 meses; siendo el único grupo en el que no se obtienen beneficios incrementables el de 26 a 55 años con experiencia laboral reciente. En lo que respecta a las mujeres también se recuperaron los costos de la capacitación por la reducción de los tiempos de búsqueda con respecto al grupo de control.

En lo que concierne a la capacitación escolarizada, al sumar el tiempo del curso al de búsqueda real de empleo se genera, entre los becarios un costo indirecto de búsqueda de empleo; en consecuencia, la recuperación de los costos entre los hombres se registra entre 9.3 y 17 meses después de haber comenzado a trabajar, con excepción de los de 26 a 55 años con experiencia reciente, en donde no se recuperan los costos.

Por lo que toca al rubro de las mujeres los ingresos estimados también son superiores en el grupo de control comparados con el grupo piloto, por consiguiente los costos no se recuperan.

Por otra parte cabe mencionar que para los becarios que se ubicaban en situaciones más desventajosas en el interior de su propio grupo sociodemográfico y condición de experiencia laboral, el programa ayuda a igualar las condiciones de desempeño en el mercado de trabajo. Estas personas integran los siguientes conjuntos, todos con experiencia laboral reciente:

1. Capacitados escolarizados hombres de 26 a 55 años.
2. Mujeres de 18 a 25 años con capacitación escolarizada y

3. Hombres de 26 a 55 años con capacitación mixta.

Resalta el hecho de que en estos grupos el resultado costo-beneficio no es positivo, debido a que los ingresos estimados en el último trabajo desempeñado durante el período de seguimiento continúan siendo superiores en el grupo de control con respecto al grupo piloto.

"El efecto positivo de PROBECAT en este caso es reducir los diferenciales de ingreso entre la población que se encuentra en situación de mayor desventaja en el mercado laboral, por lo cual es uno de los efectos más importantes del Programa, particularmente en las mujeres en las que se presentan mayores dificultades para incorporarse en condiciones de igualdad al trabajo. En estos casos el efecto costo-beneficio del Programa no se hace explícito en términos monetarios, pero es evidente que la capacitación recibida contribuya a mejorar la posición competitiva de las personas que la reciben, así como a reducir las diferencias sociales".[27]

---

[27]. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo,Ibidem., p. 71.*

CONCLUSIONES

1. Las tasas de participación de los niveles básico y medio de instrucción, de acuerdo con la evolución global del empleo durante el período comprendido entre 1992 y 1994, se han elevado al mismo tiempo que se redujeron entre los trabajadores sin instrucción. Asimismo disminuyó la proporción de población ocupada en las manufacturas y por consiguiente, se generó un proceso de terciarización del empleo.

2. Durante el período 1992-1994, el desempleo procedió mayormente del trabajo asalariado; siendo localizadas las tasas más altas entre los trabajadores jóvenes y las mujeres.

3. En el transcurso del primer trimestre de 1993 al primero de 1994, corresponde alguna etapa recesiva, por lo que implicó en dicho período un incremento en el desempleo abierto así como en las tasas complementarias de empleo y desempleo.

4. Por lo que respecta al tiempo de búsqueda de empleo este es mayor para los miembros del grupo de control que para los integrantes del grupo piloto en cualquiera de sus dos modalidades y, entre estos últimos, los que tomaron cursos mixtos tardaron menos tiempo en encontrar trabajo que los escolarizados.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

5. La capacitación mixta ha demostrado ser más rentable que la escolarizada, por consiguiente sería adecuado aumentar la participación de esta modalidad dentro del Programa, aumentando la vinculación de éste con proyectos de inversión privados y públicos.

6. Aunque el PROBECAT ha resultado en términos de costo-beneficio tener resultados positivos en forma general, la cobertura que tiene tanto en el ámbito estatal como en el Distrito Federal no ha sido suficiente para disminuir el impacto que ha tenido la crisis en la población trabajadora como tampoco ha contribuido a disminuir las diferencias sociales.

7. Esta nueva etapa de la política social corresponde a los intentos por reestructurar las bases del crecimiento económico que no han tenido resultados favorables en términos generales pero que sí han provocado una mayor desigualdad y un mayor deterioro en la impartición de justicia social.

8. El Estado debe tener como una de sus principales funciones no solo impulsar, sino también controlar y orientar el crecimiento de manera que tenga los menores costos existenciales, sociales y económicos posibles y en términos generales los de la procura existencial lejos aún de conseguirse.

9. El factor humano juega un rol determinante en la naturaleza misma de la Administración Pública, es evidente que en las reformas a las instituciones administrativas, deberá considerarse el cambio de la actitud humana sobre una base de colaboración y comprensión, haciendo incapié en este caso en el fenómeno del desempleo, que permita a la Administración Pública ejecutar una política de empleo dirigida a que el mercado laborar opere con mayor eficiencia y a flexibilizar la movilidad de la mano de obra.

ANEXO I

Indicador	Nov. 1992 Oct. 1993	Nov. 1993 Oct. 1994	Var. %
Becas otorgadas	42 396	207 715	389.9
Cursos realizados y consultoría	1 659	8 533	414.3

Cifras estimadas".[28]

[28]. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Informe de Labores 1993-1994, p. 43.*

BIBLIOGRAFIA

-C.J.B. Bonnin "Principios de la Administración", Revista de Administración Pública, México, INAP, 1983

-García - Pelayo, Manuel, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo

- González Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y Política Social, México, INAP, 1993

- Trejo Reyes, Saúl, Empleo para todos, México, Fondo de Cultura Económica, 1988

- Reza Trosino, Jesús Carlos, Como diagnosticar las necesidades de capacitación en las organizaciones, México, Panorama Editorial, 1995

- Farell, Arsenio, "Salario, Productividad y Política de Empleo", en Resumen de una visión de la modernización de México, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1994

DOCUMENTOS

- Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo.

- Manual de Asistencia Técnica para Servicios de Empleo, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo.

- Entre al mundo de la Productividad y la Eficiencia, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo.

- Inducción al Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo.

- Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo.

- Informe de Labores 1993 - 1994, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1994.

- Navegue por los Mares de la Productividad, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría "B", Dirección General de Empleo.