

**INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY CAMPUS SANTA FE  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS Y PROSPECTIVA**

**EVALUACIÓN DE DISEÑO**

**PROGRAMA DE FOMENTO AL EMPLEO**



**JULIO 2009**

**DIRECTOR CEIP**

Miguel Ángel Corro Manrique

**EQUIPO EVALUADOR**

**COORDINADORA**

Nancy García Vázquez

**COORDINADOR TÉCNICO**

Juan Eduardo Lozano Ortega

**INVESTIGADORES**

Javier Cázares Sánchez

Miguel Ángel Gutiérrez Banegas

José del Río Zolezzi

**ASISTENTES**

Antonio Díaz Grajales

Israel Erick Monroy Ramírez

*CEIP ITESM SANTA FE AV. CARLOS LAZO #100 AULAS 2, NIVEL 4, COLONIA SANTA FE*

*DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN 01389 MÉXICO, D. F.*

**TEL: 9177-8071 EMAIL: ceip.csf@itesm.mx**

## INDICE

PREAMBULO .....	4
SÍNTESIS EJECUTIVA.....	7
CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA .....	9
EVALUACION DE DISEÑO .....	12
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	46
ANEXOS A LAS PREGUNTAS .....	48
SIGLAS .....	71
BIBLIOGRAFÍA BASICA .....	72
NOTAS.....	73

### PREAMBULO

Este documento presenta la evaluación de diseño del Programa de Fomento al Empleo. El escrito presenta las respuestas solicitadas y aquellas que requieren una redacción más amplia que aquella solicitada por los lineamientos de la evaluación están ubicadas en anexos de pregunta, esto con el fin de que se puedan apreciar todo el análisis sobre el programa.

Las preguntas abarcan los siguientes aspectos ubicadas en sus respectivos temas y fuentes de información:

Tema	Preguntas	Insumos para responder
Lineamientos e identificación del fin y propósito del programa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?</li> <li>2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?</li> <li>3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?</li> <li>4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?</li> <li>5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.</li> </ol>	<p>Lineamientos Programa Fomento Empleo</p> <p>Literatura internacional sobre desastres. Académica e institucional.</p>
Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad a los objetivos nacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?</li> <li>7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ol>	<p>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</p> <p>Programa Sectorial 2007-2012</p> <p>Lineamientos Programa Fomento Empleo</p>

Tema	Preguntas	Insumos para responder
<p>Evaluación y Análisis de la matriz de indicadores</p> <p>(Lógica vertical de la matriz)</p>	<p>8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?</p> <p>9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?</p> <p>10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?</p> <p>11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?</p> <p>12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.</p>	<p>Lineamientos</p> <p>Programa Fomento Empleo</p> <p>Matrices de indicadores del programa 2008 y 2009</p>
<p>Evaluación y Análisis de la matriz de indicadores</p> <p>(Lógica horizontal de la matriz)</p>	<p>13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?</p> <p>14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?</p> <p>15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.</p> <p>16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?</p> <p>17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?</p> <p>18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?</p> <p>19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?</p> <p>20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?</p> <p>21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?</p> <p>22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).</p>	<p>Lineamientos</p> <p>Programa Fomento Empleo</p> <p>Matrices de indicadores del programa 2008 y 2009</p>

Tema	Preguntas	Insumos para responder
Población potencial y objetivo	23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas? 24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes). 25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo? * 26. ¿La justificación es la adecuada? 27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos). 28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?	Lineamientos Programa Fomento Empleo  Literatura internacional sobre desastres.
Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa	29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente 30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?	Lineamientos Programa Fomento Empleo
Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales	31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo? 32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia? * 33. Con cuáles programas federales podría existir duplicidad? * 34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?	Lineamientos Programa Fomento Empleo  Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012  Programa Sectorial 2007-2012

## SÍNTESIS EJECUTIVA

El Programa de Fomento al Empleo (PFE), no contiene una definición precisa de los problemas prioritarios o necesidades. El programa brinda apoyos económicos bajo el concepto contingencia laboral. Se requiere clarificar las características de la contingencia para eliminar, en la medida de lo posible, aquellos casos que no ameritan apoyos o requieren ser canalizados a otros programas. La modalidad de apoyo a los trabajadores ha sido la única utilizada por el PFE, por ser la que se adecua de forma más simple a las condiciones de operación bajo circunstancias de crisis.

En un sentido estricto el PFE carece de un diagnóstico global que sustente su operación; además los lineamientos del PFE no hacen mención al manejo integral de riesgos, siendo que esta estrategia forma parte del Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.

Los lineamientos del PFE no hacen referencias explícitas, a otros esquemas que atienden también a contingencias, por ejemplo al SINAPROC, ni a los programas financiados a través del FONDEN, ni a los esquemas intersectoriales de intervención sugeridos en el Programa Nacional de Protección Civil que forman parte del Programa Nacional de Desarrollo.

Los indicadores de Actividades 2008 son todos de carácter presupuestal, y es el mismo en todos los casos: Monto ejercido como proporción del monto programado por estrategia. En el 2009 prevalece esta situación, con la salvedad de que para 2009 sólo existe una estrategia: Apoyo al ingreso. La matriz asume implícitamente que el programa solo pretende gastar, lo cual desestima actividades y procesos relevantes: como son la elaboración de diagnósticos, verificación padrones, etc. Es decir que en la medida en que la lógica causal del PFE no ha sido claramente establecida muchos de los indicadores incumplen las características deseables para el CONEVAL.

Este programa debe articularse bajo una lógica que permita identificarlo como un programa laboral y con metas que lo permitan clasificar dentro de la lógica de la preservación de las fuentes de trabajo; además de generar una posible articulación con otras estrategias y programas de los distintos sectores de la Administración Pública Federal que se encuentran encausados en la misma dirección, debido a que la preservación de un establecimiento laboral ante una contingencia es un fenómeno complejo que no se define únicamente por una interrupción temporal del ingreso.

El Programa de Fomento al Empleo requiere por igual de un rediseño integral para convertirse en una política pública efectiva. Se necesita un mejor anclaje teórico que explique las estrategias de intervención del programa y como inciden de manera positiva en la preservación de puestos de trabajo en una situación de contingencia e inmediatamente posterior a esta. En segunda instancia es necesario acotar y precisar la definición de contingencia laboral que utiliza la STPS para evaluar los casos que le son presentados, y por tanto valorar la capacidad del Sistema Nacional de Empleo para generar diagnósticos adecuados, eliminando “contingencias” producto del ciclo económico y de quiebras previsibles.

Como se ha advertido, la lógica de definir una población potencial y objetivo conforme a una serie de criterios de focalización explícitos corresponde más bien a otro universo de programas sociales, la justificación para atender a esta población es que sus fuentes de trabajo están por perderse o se han perdido. Se requiere establecer las conexiones lógicas con el resto de las acciones necesarias para, intersectorialmente, maximizar la probabilidad de conservar los empleos afectados por la interrupción del funcionamiento normal de los sistemas sociales y económicos. En consecuencia (sin considerar la justificación como inadecuada) se debe llevar a cabo un ejercicio crítico para reformularla.

## CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la responsabilidad de promover las políticas y generar las condiciones en el mercado laboral para coadyuvar en la ejecución de las estrategias y líneas de acción de su Programa Sectorial. Así instrumentará el Programa de Fomento al Empleo (PFE) en virtud de la imprevista ocurrencia de fenómenos de carácter natural, económico y social en el territorio nacional que afectan de manera negativa el empleo, la actividad económica y la paz laboral; se requiere una respuesta ágil, coordinada y oportuna que brinde asistencia a la población, a los trabajadores y a las unidades económicas frente a los efectos adversos de tales situaciones de coyuntura.

Los lineamientos para la operación del Programa de Fomento al Empleo, en sus disposiciones generales indican que tienen por objetivo regir la operación del Programa en las entidades federativas, municipios, localidades y/o regiones del país que resulten afectadas en su actividad productiva, poniendo en riesgo la permanencia en el empleo de los trabajadores o sus ingresos. Estos son de observancia obligatoria para las dependencias y unidades administrativas de la Administración Pública estatal a cargo de la operación del Servicio Nacional de Empleo en las entidades federativas, así como de las propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con el propósito de mitigar los efectos señalados, la STPS a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, coordina en el marco del SNE la operación del Programa, el cual está dirigido a trabajadores y empresas que atraviesan por una situación de emergencia económica, otorgándoles diversos apoyos mediante cuatro modalidades: apoyo al ingreso de los trabajadores; estímulos a la capacitación; apoyo económico para movilidad laboral, y reactivación económica de unidades productivas.

La operación del Programa contempla los criterios de elegibilidad de los beneficiarios de los trabajadores que son: tener 16 años o más, ser trabajador en activo registrado en, ó por alguna unidad productiva afectada, estar inscrito en alguno de los padrones, presentar identificación oficial o constancia que acredite la identidad del solicitante expedida por una autoridad local competente, así como realizar personalmente el trámite de solicitud de apoyo para lo cual deberá llenar el formato "Registro Personal".

En las unidades productivas de hasta diez trabajadores se solicitará el registro de la unidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; registro patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o licencia de funcionamiento de la unidad productiva, expedida por la autoridad competente; estar inscrito en alguno de los padrones, manifestar por escrito su compromiso de no desaparecer la unidad productiva y de reactivar labores en un periodo no mayor a tres meses, lo cual deberá precisarse en el formato “Solicitud de apoyo a unidades productivas dañadas en su infraestructura”, y realizar personalmente el trámite de solicitud de apoyo, llenando los formatos “Registro Personal” y “Solicitud de apoyo a unidades productivas dañadas en su infraestructura”.

Ya identificada la contingencia, el titular del Ejecutivo estatal presentará ante la STPS un escrito solicitando su intervención mediante la aplicación del Programa, a partir de lo cual se llevarán a cabo las siguientes actividades de diagnóstico que especifique el grado de urgencia, el volumen de la población afectada, estimación de la pérdida, disminución o escasez de fuentes de empleo, grado de afectación a la economía local o regional, así como el tiempo estimado de reactivación de la actividad productiva.

El titular de la Oficina integrará un expediente técnico con base en el diagnóstico referido, presentándolo al Comité para solicitar su pronunciamiento de declaratoria de Contingencia Laboral. Realizando un informe por escrito sobre las condiciones, la localidad, que incluya información sobre el impacto en el corto, mediano o largo plazo en materia de empleo, así como el tiempo estimado en que se recuperará la actividad productiva en los mencionados espacios geográficos, que contenga los Padrones de unidades productivas afectadas susceptibles de ser apoyadas, así como de trabajadores de igual condición.

Una vez que se reciban los elementos de diagnóstico mediante el expediente que formule la entidad a través de la Oficina, la STPS por conducto de la CGSNE, convocará a sesión del Comité de Evaluación, en cuyo seno se analizará dicha solicitud; deliberará sobre las posibilidades de intervención a través del Programa. Los resultados se darán a conocer por el Comité en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud y el fallo será inapelable.

El diagnóstico elaborado por la entidad federativa deberá considerar con la mayor precisión posible, conforme las circunstancias lo permitan, la definición de la población potencial a atender por el Programa, cuantificando el número de trabajadores y unidades productivas

susceptibles de apoyo, de las cuales, con base en la disponibilidad presupuestaria, se atenderá a todos los solicitantes que cumplan los requisitos.

Los apoyos que otorga el Programa aplican de acuerdo a la problemática presentada, no son acumulables y consisten en: Apoyo al ingreso de los trabajadores de unidades productivas que con motivo de la Contingencia Laboral se encuentren en riesgo de perder su empleo, o que hayan visto considerablemente disminuido su ingreso, el apoyo será para cubrir sus gastos de consumo familiar, si el solicitante al momento de la contingencia Laboral se desempeña como personal de nivel operativo, se otorgará de 1 a 2 salarios mínimos mensuales de la zona económica correspondiente, cuando al momento de la Contingencia Laboral el solicitante se desempeña como personal de nivel Técnico o Profesional, se le otorgará de 2 a 2.5 salarios mínimos mensuales de la zona económica correspondiente, en ambos casos el apoyo será por un mes, no obstante podrá ampliarse hasta tres meses, estará sujeta a que no haya sido posible la recuperación de su fuente de empleo, o su colocación en otro.

## EVALUACION DE DISEÑO

### 1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

#### **Sí (parcialmente)**

El Programa de Fomento al Empleo (PFE) cuyos lineamientos originales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de septiembre de 2008, contiene una definición ambigua de los problemas prioritarios o necesidades. El programa surge como una iniciativa para brindar apoyos económicos en circunstancias excepcionales, definidas de manera genérica bajo el concepto de contingencia laboral, con el objetivo de mantener los niveles de ocupación laboral observados antes de la contingencia.

Contingencia laboral es definida como una “situación de fuerza mayor que implique riesgo de pérdida o disminución en la ocupación, [...] originados por fenómenos naturales, económicos y sociales.” Esta definición, tal y como se puede apreciar, es bastante abierta y da lugar a que potencialmente se incluyan fenómenos que no se corresponden con circunstancias cuya ocurrencia sea imprevisible.

La literatura internacional relativa al manejo de crisis y desastres estos fenómenos, no obstante su naturaleza cambiante, establece que se pueden caracterizar por: una baja probabilidad de ocurrencia, un alto impacto negativo (estimado ya sea en pérdidas económicas o de vidas humanas), y que presentan la necesidad de tomar decisiones urgentes, rompiendo con la lógica tradicional de la administración pública (control y verificación de normas, procesos e insumos). (McConnell & Drennan, 2006)

De las cuatro modalidades de intervención del PFE en su versión original de 2008, solamente “Apoyo al ingreso” operó a cabalidad. Las restantes no fueron usadas pues están mejor adaptadas para atender el desempleo estructural y no el coyuntural surgido de una crisis. Sin embargo, la estrategia “Apoyo al ingreso” es por si misma una acción que no puede asegurar el fin original del PFE. Ante tales circunstancias los administradores del PFE modificaron la matriz del programa para 2009. Informalmente se redefinió el objetivo prioritario del programa, siendo éste el otorgar apoyos monetarios a los trabajadores como método para resarcir parcialmente los ingresos no devengados a causa de la contingencia.

**2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?**

**No**

El PFE busca atender las contingencias laborales asumiendo que éstas se originan en escenarios de crisis ya sea por desastres naturales o fenómenos de carácter social y/o político. Una de las características de las crisis es que no son fenómenos recurrentes, sus impactos (casi siempre negativos) son variables que presentan considerable oscilación, y por la desestabilización en los sistemas sociales y económicos, los procesos normales de la administración pública son inadecuados.

En sentido estricto el PFE carece de un diagnóstico global que sustente su operación. En su lugar, las oficinas del Servicio Nacional de Empleo en los estados son las instancias encargadas de elaborar diagnósticos para cada una de las potenciales contingencias laborales desatadas por los diversos escenarios de crisis ya discutidos. Estos diagnósticos han de incorporar, de acuerdo con los propios lineamientos del PFE, como elementos indispensables: Grado de urgencia para su atención, volumen de la población objetivo afectada, estimación de la pérdida, disminución o escasez de fuentes de empleo, grado de afectación a la economía local o regional, tiempo estimado de reactivación de la actividad productiva. (DOF, 30 Sept. 2008).

No obstante, los lineamientos no hacen referencia a las técnicas, metodologías, variables o indicadores en términos estandarizados que han de usarse para la evaluación de cada uno de estos elementos. Igualmente, tampoco se discute la relevancia de contar con umbrales específicos que determinen la existencia de la contingencia laboral o no.

### 3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

**No.**

La matriz original del programa presentada en 2008 definió el fin (impacto) como: “Contribuir a reactivar la ocupación productiva en zonas de contingencia laboral”. La matriz modificada para el año 2009 establece como fin: “Contribuir a reactivar y/o mantener la ocupación productiva en zonas de contingencia laboral de las personas empleadas afectadas, mediante la implementación del Programa Fomento al Empleo.” Los cambios entre ambas versiones parecen acotar de forma más precisa el ámbito de acción del programa, circunscribiéndolo de forma específica a la población afectada por la emergencia. Si bien los cambios clarifican en algo el fin del programa, todavía es posible apreciar ambigüedad respecto a la formulación del mismo.

En los lineamientos hay cuatro estrategias de intervención que corroboran la falta de claridad respecto a los impactos y a los resultados del programa. Estas son: Apoyo a los trabajadores que laboran en unidades productivas afectadas por la contingencia; reconvertir o fortalecer capacidades a través de capacitación; apoyar con sus gastos de traslado a trabajadores de unidades productivas con filiales en zonas no afectadas para desplazarse a éstas áreas; apoyar a las unidades productivas de hasta diez trabajadores con daño en infraestructuras mediante recursos para adquirir maquinaria, herramientas e insumos.

Por una parte se podría pensar en el mantenimiento de la fuente de trabajo a través de los apoyos a las empresas como el impacto deseado, aunque en la formulación del fin (en ambas versiones) se mantiene la frase “contribuir a reactivar” indicando, más que la preservación, la creación de nuevas plazas de trabajo. El programa claramente no cuenta con tales capacidades por no ser un programa de inversión en los casos en que la fuente de empleo se pierda definitivamente. El apoyo directo a los trabajadores podría interpretarse como un medio de elevar los ingresos de forma momentánea sin importar necesariamente si esto se traduce en una mayor capacidad para permanecer en el empleo actual o conseguir uno nuevo.

#### 4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

##### No

En la medida en que el problema que busca atender el PFE no está delimitado con claridad es difícil evaluar la adecuación de fin y propósito a su resolución. Por ello es necesario establecer en la normatividad del programa una definición de contingencia laboral más acotada, ya sea en los lineamientos, manuales de operación y organización, o reglamentos internos de los órganos encargados para su implementación (Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo). Se requiere clarificar las características de la contingencia para eliminar, en la medida de lo posible, aquellos casos que no ameritan apoyos. Como ya se mencionó, es imprescindible distinguir las pérdidas de empleo producto de crisis, bajo la definición que se ha venido discutiendo, de aquellas pérdidas generadas por un cambio estructural en la economía local o regional.

Esta distinción es de importancia capital pues permitirá al programa resistir las presiones propias del sistema político para apoyar ciertos casos particulares: La quiebra de una compañía que concentra una gran proporción del empleo local o regional no debe atenderse a través del PFE. El problema es susceptible de atención pero mediante otras acciones de política pública, pues en este tipo de circunstancias la fuente de empleo se ha perdido. No se cumple así el supuesto fundamental del programa: el empleo es recuperable tras la rehabilitación de infraestructuras o la resolución en la arena política de algún conflicto social. En Estados Unidos, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (“FEMA”), se ha involucrado en este tipo de ejercicios para clarificar sus definiciones operativas y así resistir las presiones políticas para intervenir en casos fuera de su jurisdicción, o que no se encuentren plenamente justificados técnicamente (Gersen, 2001).

En segundo término, la modalidad de apoyo a los trabajadores ha sido la única utilizada por el PFE, al ser la que se adecua de forma más simple a las condiciones de operación bajo circunstancias de crisis. Es la que requiere de procesos más sencillos y por consiguiente es la más expedita. Conforme a los lineamientos esta modalidad busca “(...) cubrir, en la medida de lo posible, el ingreso que les permita mantener sus necesidades de consumo básicas durante el periodo de la contingencia laboral.”

5. **¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.**

**No**

Desde los ochentas se fortaleció el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) con la Secretaría de Gobernación como coordinadora del sistema. Corresponde a esta instancia emitir la declaratoria de emergencia una vez que una contingencia supera la capacidad de una entidad federativa para enfrentarla. También corresponde a Gobernación autorizar el uso de los recursos del Fondo de Desastres (FONDEN) establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente. Sin embargo, los lineamientos del PFE no hacen referencias explícitas al SINAPROC, ni a los programas del FONDEN, ni a los esquemas intersectoriales de intervención sugeridos en el Programa Nacional de Protección Civil que forman parte del Programa Nacional de Desarrollo.

En el ámbito internacional se han observado programas similares al PFE aunque estos se concentran casi universalmente en la atención a personas que han enfrentado contingencias cuyo origen es un desastre natural. En Estados Unidos el Departamento del Trabajo (equivalente funcional a la STPS) opera de forma conjunta con los gobiernos estatales el *Disaster Unemployment Assistance Program (DUA)*, cuyo objetivo es brindar apoyo económico a quienes resultan desempleados como consecuencia directa de un desastre natural y que no califican para otros programas, tales como el seguro de desempleo federal. (Dept. of Labor & Industry, 2007). El DUA opera bajo una lógica similar al PFE y bajo un contexto institucional que, guardadas las diferencias, es bastante similar al mexicano. Sin embargo, no contempla contingencias originadas por fenómenos sociales ni por fenómenos económicos, ya sean contingentes o asociados al ciclo económico, u otras. El DUA también contempla un esquema de pagos mucho más extenso (llegando en algunos casos hasta los 6 meses) y con variaciones en el monto entregado dependiendo del acceso de los beneficiarios a otra serie de apoyos. El DUA es claramente un programa de asistencia a desempleados y no contempla actividades tales como capacitación, apoyo a la movilidad laboral, o apoyo a las empresas, tal y como el PFE los realiza bajo los actuales lineamientos.

**6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?**

La matriz lógica asocia los objetivos estratégicos con el *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012*, en su *Objetivo 4 Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal*. Sin embargo, esta concatenación no es lógica en tanto que, como consecuencia de una situación de crisis, no puede esperarse que se restaure el equilibrio entre oferta y demanda en un periodo corto porque eso no depende exclusivamente del empleo. Lo que sí hace el programa es aliviar los efectos inmediatos de una contingencia respecto a las unidades productivas y las personas afectadas.

Observamos que de los diez objetivos particulares que integran el Programa Sectorial, ninguno de ellos hace referencia específica a la intervención en contingencias. Por lo tanto, en la descripción de los objetivos, no hay indicadores, metas o líneas de acción respecto a situaciones emergentes.

En cuanto a la población objetivo, tampoco se hace mención puntual respecto al apoyo de personas o empresas afectadas por una contingencia. Como consecuencia, no se indican cuáles son las estrategias, líneas de acción o indicadores que puedan medir el impacto que en la práctica ha realizado la Secretaría, como en los casos de Tabasco y Chiapas (Véase el *Segundo Informe de Gobierno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, en el rubro 3.5 Gestión y Administración de Recursos).

## 7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en la matriz de marco lógico, el PFE se justificaría en el Eje 2, del PND, denominado *Economía Competitiva y Generadora de Empleos*, cuyo objetivo genérico es “alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida”. Sin embargo, ninguna de las estrategias del eje dispone de acciones para auxiliar a la población en situaciones de crisis. En contraste, el Eje 3, *Igualdad de Oportunidades*, en su estrategia 3.3 apunta que se deben *prevenir y atender los riesgos naturales*, para lo cual la administración pública debe prevenir el riesgo y una política de desarrollo sustentable hacia la población afectada por fenómenos naturales (PND: 159).<sup>2</sup>

La principal intervención del PFE debería circunscribirse a la Estrategia 8.2 intitulada *Garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional* (PND: 175).

En este eje se advierte que por la dinámica fluctuante del comercio, “el tránsito incrementa considerablemente la exposición de la población en territorio nacional ante riesgos epidemiológicos de origen externo (...) Estos riesgos epidemiológicos representan amenazas latentes sobre las condiciones de estabilidad y seguridad que requieren el comercio, la industria y el desarrollo regional para prosperar” (PND: 176).

Este eje tiene una vinculación más estrecha con el objetivo general del PFE: “apoyar a los trabajadores y/o unidades productivas establecidas en localidades, municipios, entidades federativas y/o regiones que se encuentren afectados por una situación de contingencia laboral, mediante acciones de apoyo económico de carácter temporal y focalizado, que permitan contribuir a sostener o a restablecer la ocupación productiva y los ingresos de los trabajadores y de las unidades productivas afectados por la contingencia laboral” (Lineamientos del PFE, Sección II, 5).

Como el PFE tiene una cobertura de los tres órdenes de gobierno debe promover la coordinación intergubernamental (estrategia general de toda planeación según el PND). Nos parece pertinente que la STPS debiera pertenecer al SINAPROC, toda vez que es objetivo del Sistema “procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre” (Artículo 10, Ley General de Protección Civil).

## 8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

### No

La Matriz de Marco Lógico resume las acciones del programa a una sola: La ejecución del presupuesto. Sin embargo, la mecánica de operación del PFE define en orden cronológico cuáles son las acciones necesarias antes de la ejecución presupuestal: 1) cuándo se requiere del apoyo, 2) cómo se definen a los beneficiarios, 3) cómo se deben ministrar los recursos y 4) cómo deben realizarse las evaluaciones de desempeño. (D.O.F., Lineamientos *para la operación del Programa de Fomento al Empleo: 2008*). Estas actividades deberían incluirse en la matriz.

En los puntos uno y dos se distinguen las acciones que corresponden a las personas de aquellas enfocadas a las unidades administrativas, especificando el requerimiento de mecanismos y procedimientos diferenciados. No obstante, la principal debilidad no se presenta en la definición de la población objeto, el problema reside en la práctica; las reglas para la declaración de emergencia no pueden ser las mismas para fenómenos naturales, sociales o económicos. Mayor especificidad en estas tres dimensiones tendría como consecuencia reglas de operación más claras que determinarían las líneas de acción y las metas a lograr en cada contingencia.

En el punto tres el principal problema se detecta en la falta de claridad para la administración y manejo de los recursos que fueron solicitados por personas, de aquellos requeridos por las empresas. El punto cuatro es ambiguo respecto a la evaluación del programa. Se indica que habrá una contraloría social más la supervisión de la CGSNE; sin embargo no se reseñan cuáles son las acciones para una y otra actividad; por ejemplo, no refiere si las evaluaciones serán durante o después de la intervención. En ese sentido, la evaluación que se desprende de la MML revela que hay una medición del impacto a través de indicadores de cobertura, más que acciones de contraloría social.

## 9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

### Sí (parcialmente)

La Matriz de Marco Lógico del año 2008, refiere cuatro componentes que se desprenden consistentemente de los lineamientos operativos: 1) estímulo a la capacitación; 2) apoyo al ingreso de los trabajadores; 3) reactivación económica de unidades productivas; 4) apoyo a la movilidad laboral. Sin embargo la MML correspondiente a 2009 los resume a una sola actividad: el ejercicio del presupuesto.

De manera implícita, tales componentes se asocian al objetivo de la matriz que es *Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal*, pero esta relación debe ser explícita y clara.

Debe enfatizarse que todas las actividades contribuyen a la defensa de las fuentes de empleo, capacitando y apoyando a las empresas para que sostengan los ingresos de sus trabajadores, con lo que (más que generar condiciones de mercado) coadyuvan en una situación donde este indicador macroeconómico se colapsó.

**10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?**

**Sí**

La Matriz de Marco Lógico acota que el propósito es: que las *Personas empleadas afectadas mantengan su actividad productiva*. El resumen narrativo refiere que el fin del programa es *contribuir a reactivar y/o mantener la ocupación productiva en zonas de contingencia laboral de las personas empleadas afectadas*.

El propósito y los supuestos que lo sustentan (*que la infraestructura productiva tenga las condiciones suficientes para su restablecimiento*), sí tienen una mínima relación lógica. No obstante, hay que ser más enfáticos en el planteamiento general de ambos elementos dado que sería deseable distinguir que el beneficio inmediato es evitar que se deteriore la calidad de vida de los trabajadores por la falta de ingresos, lo cual proviene del beneficio de reactivación económica que es un resultado que involucra acciones coordinadas de la Secretaría del Trabajo con otras dependencias.<sup>3</sup>

**11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?**

**No.**

El análisis general del programa demuestra que al carecer de una definición y conceptualización clara de contingencia, el PFE sufre de problemas para determinar sus componentes, pues no queda claro los diferentes tipos de eventos y actividades económicas que son sujetos de apoyo. Ello hace difícil establecer la población de los posibles beneficiarios. Esto provoca que el PFE tenga severos limitantes para determinar en última instancia el impacto de sus objetivos generales y específicos.

En el renglón de actividades se observa el mismo fenómeno, pues en la formulación de la matriz sólo se menciona la ejecución del presupuesto sin tomar en cuenta los diversos mecanismos necesarios para la elaboración de diagnósticos (información, recursos humanos, capacidades de las oficinas del SNE en las entidades), elaboración de padrones y verificación de los mismos (asegurando que realmente cubra a los individuos o empresas que cumplan con los criterios de elegibilidad).

En términos del Fin y el Propósito se puede decir que se vislumbra en términos generales el impacto del programa. Sin embargo, de la forma en la que se encuentra diseñado corre el riesgo de convertirse en un equivalente a un seguro mínimo y temporal de desempleo, cuyos montos de apoyo se establecen conforme a una cualificación técnica. En este caso a la fecha no existe y no se contempla dentro de las políticas públicas nacionales ya sea en el corto o mediano plazo (exceptuando el DF), la creación de un apoyo económico para toda aquella población en edad de trabajar, que se encuentre buscando empleo, y que padezca los efectos de una carencia de oferta de trabajo ya sea permanente o temporal.

En este caso el programa estará actuando más en una lógica de disminución de conflictos por pérdida de actividades económicas en localidades de alto nivel de movilización social y/o política, que en una verdadera estrategia que busque disminuir los efectos de una contingencia no esperada y que no pone en riesgo de manera total la permanencia y estabilidad de los establecimientos laborales.

**12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.**

*Entre los cambios más urgentes a realizarse se pueden mencionar los siguientes para que el diseño de soporte al programa:*

- Se debe de realizar un análisis riguroso basado en la teoría del manejo de crisis y contingencia, la cual es abundante a nivel internacional, para crear una tipología operativa de contingencias y otros eventos factibles de ser sujetos del programa. Dicha tipología y sustento teórico será la base en la que se apoyaría la lógica vertical del programa. Este tipo de clarificación es la que daría a los componentes consistencia, además de que permitirá la articulación del resto de la matriz de marco lógico.
- Como parte de las precisiones que se deberán incorporar en la definición de contingencia deben incluirse elementos que permitan identificar el fin de la misma, y por tanto, la vuelta a la normalidad laboral.
- Se deben de precisar todas las actividades en términos de no únicamente especificar los insumos sino los procesos a llevar a cabo para cumplir las mismas.
- Se debe clarificar el mecanismo de selección de las empresas y de los individuos que califican como potenciales beneficiarios. Bajo los lineamientos actuales no es claro cuál es el proceso de selección de las empresas o de los posibles individuos, ya que los padrones a los que se tuvo acceso mezclan unos con otros de forma arbitraria.
- Este programa debe articularse bajo una lógica que permita identificarlo como un programa laboral y con metas que lo permitan clasificar dentro de la lógica de la preservación de las fuentes de trabajo. Además de generar una posible articulación con otras estrategias y programas de los distintos sectores de la Administración Pública Federal que se encuentran encausados en la misma dirección, debido a que la preservación de un establecimiento laboral ante una contingencia es un fenómeno complejo que no se define únicamente por una interrupción temporal del ingreso.

**13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?**

**No.**

Como se mencionó la matriz original del PFE fue modificada en 2009. Ambas matrices proporcionan información sobre ciertos indicadores, éstos no se consideran adecuados. Los indicadores que se presentan son todos de eficacia, pues de una u otra forma describen las tasas de cobertura del programa, aunque esto no implica necesariamente que su conceptualización sea correcta.

En el caso del Fin éste se modificó entre 2008 y 2009. En la primera no se menciona “mantener la ocupación productiva” como parte del impacto esperado, en tanto que, en la segunda si se hace. Sin embargo en cuanto al indicador existe una confusión entre resultado e impacto. Así, en la primera matriz el indicador para Fin (impacto) es la tasa de personas atendidas que en efecto consiguen mantener su empleo o acceden a otro relativo al universo de personas atendidas. Éste, aunque siendo un indicador sencillo, es adecuado para medir impacto. En cambio el indicador usado en la matriz de 2009 no lo es. El indicador de 2009 es la tasa de personas atendidas (es decir apoyadas), respecto o con relación a relativo al universo de todas las personas empleadas afectadas por la contingencia. Este último es, en el mejor de los casos, un indicador adecuado para el Propósito del PFE (resultado) no para sus impactos. En su cálculo y conceptualización está ausente el núcleo fundamental que da sentido al PFE: el conservar el empleo una vez finalizada la contingencia.

El resto de los indicadores de la matriz en su versión 2009 se describen en el Anexo de la Pregunta 13. Se adelanta que en ninguno de los casos (propósito, componentes, y Actividades) se considera que el diseño sea adecuado.

#### 14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No

En la medida en que la lógica causal del PFE no ha sido claramente establecida muchos de los indicadores no cumplen con las características deseables para el CONEVAL. Esto se refleja claramente en la modificación a la matriz de marco lógico que se da entre 2008 y 2009 a partir de la cual se eliminan tres de las cuatro estrategias originales del PFE ante su nula (o en extremo reducida) demanda por parte de los afectados.

Como se ha mencionado en la pregunta anterior existe una confusión entre los conceptos de Fin (impacto) y Propósito (resultados) que permanece aun después de la reformulación de la matriz. El indicador 2009 de Fin se definió como el porcentaje de cobertura de personas empleadas afectadas apoyadas respecto del total de empleados afectados. Esta definición es clara, económica, y monitoreable, pero sin lugar a dudas no es relevante ni adecuada. El indicador nada nos dice sobre el nivel de empleo tras la contingencia.

El indicador de Propósito, tal y como se discutió en la pregunta antecedente, se ciñe más a la dimensión de impacto que a la de resultados. El indicador (número de empleados afectados y apoyados, que conservaron su empleo, respecto del total de afectados apoyados) es claro y económico. Es relevante y adecuado en cuanto al Fin, no el Propósito, y es monitoreable. En cuanto al monitoreo vale la pena recalcar que resultan fundamentales las decisiones en torno a:

- ¿Cuándo medir el número de empleos preservados?
- ¿Cuántas veces medir el número de empleos preservados?
- ¿Con qué periodicidad medir el número de empleos preservados?

Responder a estas interrogantes nos dará una mejor definición de impacto pues incorporará la discusión sobre en que momento declarar la vuelta a la normalidad y qué tan permanentes son los efectos del programa mismo.

- 15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.**

En las reuniones con el área operativa del programa se discutió una propuesta de indicadores que se presenta en extenso en el anexo que acompaña a esta pregunta y la propuesta de la matriz del marco lógico.

**16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?**

**No aplica**

Dadas las características particulares del programa se considera que el uso de líneas de base no reviste la misma importancia que en el caso de programas cuya operación se encuentra determinada a través de la focalización de una población o territorio específico. Los programas dedicados a la atención de contingencias, sean estas de origen natural o humano, operan en circunstancias que varían de caso en caso. Esto porque la intensidad de los fenómenos, su duración, los daños que provocan, y los territorios que se ven afectados no son idénticos.

En las matrices del PFE, tanto la original de 2008 como la de 2009 no se observa un tratamiento uniforme respecto de este elemento del diseño. Por ejemplo en cuanto al Fin la matriz 2008 propone el 2008 como año base, con una periodicidad anual para la medición y con una meta del 68.8%. Esta cifra respondería al porcentaje de empleados que mantuvieron su ocupación con relación al total de quienes fueron apoyados. Sin embargo para la matriz 2009 el año base se cambió a 2006 y el indicador de propósito (que como ya se discutió en realidad describe más bien impacto) tiene una meta de 100%. Cifra, ésta última, correspondiente al total de empleados atendidos que conservan su empleo relativo al total de empleados atendidos por el programa. Con la información disponible es imposible entender el origen del cambio tanto en el año base como en las metas planteadas. En particular no parece realista asumir que se obtendrá el 100% de empleos conservados.

Igualmente resulta poco informativo el establecer una línea base sobre el total de personas beneficiarias del programa pues la evolución de este número difícilmente nos dice algo relevante sobre la efectividad del programa. El valor de la meta anual de número de personas apoyadas, el cual es el indicador de componente en la matriz 2009, con las salvedades ya señaladas respecto del Propósito en anteriores preguntas, se establece conforme al total de casos atendidos en 2008. El monto equivale a 6,517 casos. Pero esta cifra es completamente irrelevante para evaluar el programa. Un número menor de personas atendidas no significaría necesariamente peores resultados, sino quizás menos contingencias. De igual forma un número mayor tampoco es sinónimos de mayor eficacia en tanto habría que analizar cuantas contingencias se declararon y cuantas personas fueron afectadas.

**17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?**

**Si**

En ambas versiones del programa, derivadas de las matrices correspondientes a 2008 y 2009, los medios de verificación de todos los indicadores son los registros administrativos ya sea del Servicio Nacional de Empleo (SNE) o de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) en lo referente a materias presupuestales, y el Sistema (SISPAE). No se mencionan otros medios que sean externos a la STPS o sus oficinas estatales, tampoco se mencionan instrumentos de campo tales como encuestas, censos, grupos de enfoque, entrevistas a profundidad, y otras técnicas cualitativas o cuantitativas.

Ahora bien, la pregunta es otra: ¿son estos medios de verificación capaces de proporcionar toda la información para el cálculo acertado de los indicadores? Es claro en el caso de los indicadores de gestión, aquellos relativos al ejercicio del presupuesto que las fuentes fundamentales han de ser reportes administrativos internos de la STPS, pero en el caso de los indicadores que involucren la determinación del número total de personas beneficiadas, el total de personas que lograron conservar su empleo, el programa podría ser más exhaustivo e incorporar bases de datos de otras instituciones gubernamentales.

Por ejemplo, además de contar con la información proporcionada por las oficinas del SNE sobre los padrones de las empresas afectadas, esta información podría cruzarse con los datos de inscripción en el IMSS por parte de los patrones, o en su defecto con los datos del Registro Federal de Causantes (RFC) de la Secretaría de Hacienda.

En el caso particular de los indicadores de impacto se considera indispensable corroborar la información mediante otros medios. Justificamos esto ante las dificultades para observar, más allá de una sola ocasión, si en verdad se ha conservado un empleo o no. Los registros del SNE así como los del SISPAE pudieran no detectar la destrucción de un empleo o la conservación de otro si sólo se mide una vez, y si se mide antes de que se normalice la economía local, o justo tras la declaratoria de vuelta a la normalidad. A este respecto en Estados Unidos el DUA extiende sus beneficios hasta por un periodo de seis meses. Esto refleja claramente un entendimiento diferente sobre la extensión del periodo de contingencia.

**18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?**

**No**

En la matriz 2009 no se contempla ningún caso en el que se recurra a una encuesta u otra técnica de investigación de campo para obtener información. En el caso de la matriz original, correspondiente a 2008, se contempla el uso de encuestas para efectuar el cálculo del indicador de Propósito (resultados). El indicador se definía como: “Número de personas beneficiarias atendidas están satisfechas con el impacto de las estrategias” La fórmula de cálculo se expresó como:  $SC/DA*100 > 75\%$ . Donde SC= Número de personas satisfechas con el apoyo brindado y DA= número total de atendidos, de una muestra.

El indicador, tal y como ya se expuso, es teóricamente pobre pues no provee definiciones, escalas, y dimensiones para integrar una medida de satisfacción medianamente relevante; además, el indicador es teóricamente inadecuado pues ignora que la satisfacción es sólo un elemento para evaluar un programa social que complementa indicadores sobre dimensiones objetivas del programa (tales como tasas de cobertura, presupuesto ejercido, total de apoyos y tipos de apoyo otorgados, etc.). Siguiendo en esta línea argumentativa, los documentos del PFE, lineamientos y matrices de marco lógico, no especifican en ningún momento cuáles evidencias hacen que el 75% de “satisfacción” con el PFE, o con alguna de sus estrategias, se constituya en un umbral deseable o relevante de alcanzar y rebasar. La aparición de esta cifra parece más una invención que el producto de algún razonamiento informado. El indicador es además metodológicamente endeble, pues no es claro, ni pertinente, ni adecuado y particularmente no especifica que aproximación se seguiría para construir esas muestras.

En el caso de la matriz 2009 y suponiendo que sólo permanezca en operación la estrategia de Apoyo al ingreso, la formulación actual de indicadores no supone encuesta alguna.

**19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?**

El PFE no valida la información proveniente de los medios de verificación, o al menos no está establecido de forma explícita los mecanismos para hacerlo. En esencia la STPS confía en la información que le hacen llegar sus oficinas del SNE junto con las informaciones del gobierno local a través del ejecutivo del estado. Como ya se mencionó consideramos relevante el cruce de información con otras bases de datos externas a la STPS y que plausiblemente contengan los datos sobre beneficiarios del PFE. Idealmente esas bases serían las del IMSS (número de asegurados por empresa afectada, nombre de los mismos, así como datos únicos de identificación como la CURP. Otra fuente de verificación son los registros del SAT que es la instancia dentro de la Secretaría de Hacienda encargada del Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

Para el caso de la estrategia Apoyo a los ingresos, existe un cuestionario en el que se pide a los trabajadores sus datos de identificación personal (incluyendo CURP y RFC), los datos de su domicilio, así como su Número de afiliación al seguro social, ISSSTE, u otra institución. El cuestionario también pregunta por datos de escolaridad y ocupación al interior de la empresa. Estos cuestionarios son colectados por la oficina del SNE en el estado, la cual es responsable de elaborar los padrones de empresas afectadas y los diagnósticos de contingencia que se analizan por la STPS. Sin embargo, y a pesar de estar publicados como parte de los lineamientos del PFE, no existe mención en la normatividad del programa sobre la necesidad de corroborar los datos a través del cotejo con las bases de datos arriba señaladas. De igual forma, en los documentos a los cuales se tuvo acceso no figuran estos cuestionarios o sus copias, sino simplemente tabulados con nombres (sin RFC o CURP) de los empleados afectados. Los tabulados en algunos casos son simples listas enviadas por el sindicato de la empresa afectada, tal es el caso de la contingencia declarada en Baja California Sur a propósito del cierre de Aerocalifornia.

**20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?**

**No**

En el caso de la matriz 2009 existe sólo un supuesto (Recuperación de la infraestructura económica permite conservar puestos o crear nuevos), el cual se aplica en todos los renglones. Este supuesto en realidad sólo es relevante para la consecución del impacto. En cambio, este supuesto no aplica para la realización de las actividades, así como los componentes y el propósito del programa. El supuesto sobre la Recuperación de infraestructura es el supuesto “fatal” del programa (si no se cumple el programa no debe operar) pero ello no implica que sea el único necesario para la correcta operación del programa y la generación de sus componentes y resultados.

En la matriz 2008 existen otros supuestos además del ya mencionado. Para Fin se incluye además de la recuperación de infraestructura el siguiente: “El PIB crece de acuerdo a lo estimado en el Plan Nacional de Desarrollo.” El supuesto es altamente improbable ante las circunstancias actuales de la economía nacional comparadas con aquellas en las que se redactó y proyectó el PND. Pero además el supuesto es irrelevante, los empleos pudieran conservarse si el crecimiento es menor que el señalado en el PND. De igual forma si el PIB crece a ritmos más acelerados esto puede o no tener impacto sobre los empleos en riesgo. El efecto del crecimiento del PIB dependerá si las empresas afectadas forman parte del sector económico que genere el crecimiento o no, o en su defecto se encuentren dentro de la cadena productiva de las industrias con tasas de crecimiento a la alza.

Para la discusión relativa a los supuestos de los Propósitos, Componentes y Actividades se remite al lector al Anexo correspondiente a la pregunta 20

**21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad? Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).**

**No.**

Las observaciones generales sobre indicadores basados en la lógica horizontal del programa son:

- **Indicador de impacto y resultados:** Debe ser modificado para reflejar la preservación de puestos de trabajo y no sólo el total de empleados en riesgo apoyados. Debido a que los indicadores de impacto actuales se encuentran confundidos como si fueran indicadores de resultados. Los indicadores de resultados parecerían ser los de impacto, por lo cual creemos que existe un mal entendimiento de la lógica de construcción de una matriz de marco lógico.
- **Indicador de componentes y actividades:** Los componentes no se encuentran debidamente identificados, por tanto los indicadores se reducen a la mera contabilización de los recursos otorgados. Por lo tanto tampoco hay una distinción clara con aquellos de las actividades, llegando en ciertos casos a ser redundantes.
- **Medios de verificación:** Se considera adecuado que además de utilizar la información de los sistemas propios de la STPS (SISPAE, registros propios del PFE, y registros presupuestales de la CGE), se usen metodologías de investigación de campo para la verificación de impacto. Igualmente se sugiere el cruce de información sobre padrones con las bases del IMSS y/o la Secretaría de Hacienda.
- **Supuestos:** Se usa un solo supuesto para toda la lógica del programa cuando en realidad deben existir varios supuestos acordes a cada nivel de objetivo del programa. Estos deben reflejar condiciones relevantes para realizar las acciones del programa y obtener los componentes y resultados correspondientes.
- La forma más adecuada de resolver este problema es mediante un rediseño general que vaya desde los supuestos hasta las acciones llevadas a cabo en cada una de las actividades.

**22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).**

El Programa de Fomento al Empleo (PFE), requiere de un rediseño integral para ser una política pública efectiva. En primera instancia se necesita un mejor anclaje teórico que explique cómo las estrategias de intervención del programa (Apoyo al ingreso de los trabajadores, Apoyo a las unidades productivas, Apoyo a la movilidad laboral, Apoyo vía capacitación) inciden de manera positiva en la preservación de puestos de trabajo en una situación de contingencia e inmediatamente posterior a esta. En segunda instancia es necesario acotar y precisar la definición de contingencia laboral que utiliza la STPS para evaluar los casos que le son presentados, y por tanto evaluar la capacidad del Sistema Nacional de Empleo para generar diagnósticos adecuados, eliminando “contingencias” producto del ciclo económico y de quiebras previsibles. Como consecuencia de lo anterior será necesario reelaborar la matriz de marco lógico del PFE. Las áreas prioritarias de examen de la matriz serán:

- Rediseño de los Indicadores de impacto y propósito, eliminando la confusión teórica observada hasta el momento.
- Incorporación explícita dentro de las Actividades de la elaboración de diagnósticos, y la verificación de padrones.
- Uso de bases de datos externas como medios de verificación además de los recursos propios de la STPS.
- Determinación de los supuestos relevantes para Actividades, Componentes, Propósito e Impacto.

**23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?**

**No aplica.**

El Programa de Fomento al Empleo (PFE) es una política pública que atiende a poblaciones que enfrentan contingencias laborales producto de diversas crisis. Las crisis pueden originarse en fenómenos naturales (hidro-meteorológicos, de geología interna, o geología externa) o por causas humanas (fenómenos políticos y/o sociales, así como accidentes industriales u de otra especie). En ambas circunstancias y por tratarse de una crisis es imposible determinar la población potencial y a la población objetivo. Una crisis es un fenómeno disruptivo de los sistemas económicos y sociales, de baja probabilidad de ocurrencia, alta magnitud de impactos (negativos casi siempre), alta intensidad y breve duración.

En el caso de las amenazas de origen natural no se pueden determinar con anticipación las localidades que se verán afectadas, así como la intensidad de los fenómenos y el total de población damnificada.

Por su ubicación geográfica en la zona intertropical, y simultáneamente en un área de subducción de placas tectónicas, México es particularmente susceptible a dos tipos de desastres naturales:

- Tormentas tropicales, incluyendo huracanes, y las inundaciones, deslaves y destrucción por vientos asociadas a éstas.
- Terremotos y fenómenos de vulcanismo, originados ya sea en los movimientos de las placas tectónicas (Pacífica y de Cocos primordialmente) o como producto de otras fallas geológicas que atraviesan el territorio nacional (Eje Neo-volcánico Transversal).

En el caso de terremotos es imposible predecir la ocurrencia e intensidad (y por ende, la población potencial u objetivo), en el caso de tormentas tropicales o huracanes sólo es posible una predicción aproximativa una vez que el fenómeno se ha conformado y es inminente su aproximación al litoral. Por estos motivos no existen elementos técnicos que sustenten el uso de los conceptos de población objetiva y población potencial.

La respuesta adecuada a esta circunstancia pasa por otras herramientas cuyo desarrollo y uso rebasan al PFE. Se remite al lector al anexo correspondiente a la pregunta 23.

24. **¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).**

**No aplica.**

Tal y como se argumenta en la pregunta anterior, los programas de emergencia operan bajo una lógica distinta de los programas sociales con padrones claramente identificables. El PFE no puede establecer atributos para la población potencial y objetivo pues éstas varían dependiendo del tipo de fenómeno que se presenta y de su intensidad.

En lo concerniente al tamaño de las poblaciones variarán de contingencia a contingencia, sin que ello aporte necesariamente elementos de juicio analítico para valorar como correcta o no la actuación del PFE. Idealmente, y como parte del manejo integral de riesgos, se busca minimizar el total de población expuesta a diversos tipos de desastre. Esto se traduce en menor número de personas asentadas en zonas de inundación fluvial, en zonas costeras, en zonas de alta sismicidad o con riesgos de deslave, en proximidad a industrias que laboren con materiales peligrosos, etc. En el caso del riesgo social y/o político reducir la exposición probablemente implique nuevos patrones de intermediación entre grupos específicos de ciudadanos y autoridades, algo que va mucho más allá de las capacidades de atención del PFE y que no le compete directamente. En una contingencia particularmente grave es factible que se atiendan a más personas sin que ello indique mejor operación del programa, en una contingencia menor el número de atendidos puede ser menor, sin indicar necesariamente operación deficiente. La cantidad de la población potencial es indeterminada y la cantidad de personas atendidas puede ser irrelevante al hacer comparaciones entre dos o más eventos. Los únicos criterios o atributos de identificación para la población susceptible de ser beneficiaria son: personas mayores de 16 años (edad legal de contratación bajo la Ley Federal del Trabajo), y que se encontraran laborando en una unidad productiva formalmente establecida. El padrón de éstas así como de los trabajadores afectados es elaborado por las oficinas de la STPS en los estados. Se podría argumentar en todo caso que el único atributo relevante el PFE es haber sido afectado por la contingencia, desestimando una definición *ex ante* que focalice en algún sector específico las acciones del programa.

25. **¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?**

El PFE justificó originalmente en los lineamientos publicados en 2008 su actividad bajo el objetivo de coadyuvar a mantener los niveles de ocupación en zonas afectadas por situaciones de emergencia (crisis) que derivan en contingencia laboral. Entendiendo por contingencia laboral: “Situación de fuerza mayor que implique riesgo de pérdida o disminución en la ocupación, la caída sensible en los ingresos de los trabajadores, o el agravamiento coyuntural en la escasez de fuentes de empleo originados por fenómenos naturales, económicos y sociales”.

En la medida en que la única estrategia que resultó ampliamente demandada fue la de “Apoyo al ingreso”, el PFE en 2009 se ha replanteado como fin el otorgar apoyo económico (a través de una transferencia monetaria) a los trabajadores afectados por contingencias. La transferencia no es equivalente a los salarios no devengados por los trabajadores, pero si les permite mantener un nivel mínimo de ingreso en tanto se restablecen los sistemas sociales y económicos. Este ingreso mínimo asegura que la caída en bienestar del trabajador (y en su caso su familia) sea menos brusca de lo que sería sin intervención alguna. En consecuencia, si bien el PFE sigue considerando la permanencia de la fuente de trabajo como deseable, ahora establece su justificación en resarcir parcialmente los ingresos de los trabajadores afectados por la contingencia.

El replanteamiento a que se hace alusión no ha sido reflejado en nuevos lineamientos en 2009, sin embargo este fue descrito por los funcionarios de la Coordinación General del SNE en las diversas reuniones de trabajo que se sostuvieron con el equipo evaluador. Esta posición general es compartida por los administradores del programa y por ello se procedió a la modificación de la matriz en 2009 eliminando las estrategias que resultaron inoperantes.

Finalmente, los únicos requisitos demandados ya han sido discutidos en la respuesta anterior Citando los propios lineamientos los apoyos se otorgan a los trabajadores en virtud que “[...] se encuentran en riesgo de perder su empleo, hayan visto considerablemente reducidos sus ingresos, requieran reconvertir sus capacidades o estén interesados en cambiar temporalmente su lugar de residencia para que sean ocupados temporalmente en otras unidades productivas que sean filiales, o que dispongan de ellas en lugares distintos a las zonas afectadas a fin de conservar su fuente de empleo e ingresos.”

## 26. ¿La justificación es la adecuada?

Como se ha advertido, la lógica de definir una población potencial y objetivo conforme a una serie de criterios de focalización explícitos corresponde más bien a otro universo de programas sociales. Estos programas operan con poblaciones estables cuyas características que las hacen susceptibles de beneficiarse de las políticas públicas son dadas por condiciones estructurales (tanto económicas como sociales). En el caso de las políticas de apoyo en casos de emergencia no es posible establecer la misma lógica por la naturaleza misma de las crisis, a las cuales hemos aludido en repetidas ocasiones. Por estas razones las poblaciones potenciales y objetivo no se pueden definir pues son contingentes al tipo de fenómeno que origina la crisis y a su magnitud y duración, atributos todos estos que son difíciles de proyectar.

Ante ello el PFE presenta una definición de población objetivo extensa, en la que caben todos aquellos empleados afectados por alguna contingencia laboral, la cual también es definida de manera en extremo amplia. La justificación para atender a esta población es que sus fuentes de trabajo están por perderse o se han perdido. Como se mencionó en la anterior respuesta, ante el rediseño informal efectuado en 2009 por la CGSNE, el PFE otorga una transferencia de carácter temporal cuyo fin es establecer un piso mínimo de ingreso para los afectados por la contingencia. La transferencia se establece en dos niveles fijos y no pretende representar una proporción determinada del salario que se deja de percibir. La justificación se considera adecuada ante los nuevos fines del programa, pues se actúa bajo un escenario de ciudadanía social. La anterior afirmación refiere a una situación en la que los ciudadanos, al gozar de tal condición, son beneficiarios de un nivel mínimo de bienestar que el Estado debe asegurarles. El PFE opera como un seguro en estos casos brindando ese mínimo dentro de sus posibilidades presupuestales y en los casos específicos de contingencia que atiende.

27. **¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).**

**Si (parcialmente).**

Los lineamientos del PFE señalan que corresponde al *Comité de Evaluación y Apoyo para la Reactivación del Empleo*, integrado por funcionarios de la CGSNE, la declaratoria de contingencia laboral. Ésta se aplica a un territorio que puede ser definido a partir de localidades, municipios o entidades federativas completas. Para emitirla, se requiere el análisis previo del expediente que haga el comité. El expediente es elaborado para tales efectos por la oficina de la STPS en la entidad federativa en cuestión, es decir la oficina del SNE. Esta será coadyuvada para la elaboración del diagnóstico por las instancias de la administración pública estatal relevantes. De acuerdo a los lineamientos, el diagnóstico elaborado a nivel estatal por las oficinas del SNE deberá contener una descripción del impacto social y económico conforme a las siguientes dimensiones:

- Grado de urgencia para su atención
- Volumen de la población objetivo afectada
- Estimación de la pérdida, disminución o escasez de fuentes de empleo
- Grado de afectación a la economía local o regional
- En su caso, tiempo estimado de reactivación de la actividad productiva

Este diagnóstico se integra junto con los padrones de potenciales beneficiarios para que el comité efectúe el análisis y proceda o no a declarar la contingencia. Conforme lineamientos el comité evalúa el expediente conforme a las siguientes dimensiones:

- Impacto económico y social
- Grado de urgencia para su atención
- Disponibilidad de recursos financieros
- Capacidad de operación de la Oficina (SNE) en la entidad federativa en términos de infraestructura y recursos humanos

Estas dimensiones pueden considerarse como criterios generales que orientan la elaboración de diagnósticos y la posterior evaluación y validación de los mismos por parte del nivel central. No obstante, y a pesar de las circunstancias extraordinarias de operación del PFE, se considera que es posible dentro del marco de estos criterios generales proponer medidas de mayor precisión. Para esta discusión se remite al lector al anexo correspondiente.

28. **¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?**

**Sí (parcialmente).**

Como parte de los anexos a los lineamientos del PFE, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los formatos de cuestionario que usaría el SNE para capturar la información de los trabajadores y empresas beneficiarias. El cuestionario de trabajadores comprende:

- Datos de identificación personales (Apellidos, Nombre(s), RFC, y CURP, datos domiciliarios completos, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, número de afiliación al IMSS, número de dependientes económicos, etc.).
- Datos sobre escolaridad (ciclos de estudio concluidos, certificados adquiridos, si se encuentra estudiando o no, etc.).
- Datos sobre la trayectoria laboral (nombre y dirección de la empresa en que labora, giro de la empresa, número de trabajadores de la misma, cargo que se ejerce, actividades desempeñadas, tipo de empleo, y antigüedad en el mismo, promedio de días y horas laboradas por semana, prestaciones recibidas, etc.)
- Medio de difusión por el cual conoció el SNE.
- Declaración sobre apoyos de otra institución federal para enfrentar la contingencia.

El cuestionario para empresas presenta una estructura similar. Contiene una sección para datos de identificación (RFC, razón social, nombre, y datos domiciliarios), y otra sección en que se pide identificar los daños sufridos a una serie de bienes (bienes inmuebles, vehículos, maquinaria, equipo de cómputo, insumos productivos). Igualmente se pide calificar los daños como de rápida reparación, de mediana reparación o pérdida total, y finalmente cuantificarlos en moneda nacional.

La información se alimenta al SISPAE que es la plataforma informática a través de la cual la STPS administra la información de sus diversos programas y beneficiarios. Sin embargo, y a pesar de contar con estos formatos, la integración de los expedientes a partir de los cuales el Comité de Evaluación decidió declarar o no la contingencia no presentan sistemáticamente los datos supuestamente recabados. Los formatos de reporte no son homogéneos ni en la disposición física de los campos ni en los contenidos de los mismos. Por lo anterior aunque se puede responder afirmativamente la presente pregunta remitimos al lector a una discusión ampliada en el Anexo de la pregunta 28.

**29. El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente**

**Si (parcialmente)**

En el diseño se dejan ver los elementos constitutivos muy básicos del programa, así como los objetivos generales y la problemática que busca resolver, sin embargo como se ha descrito en las preguntas anteriores, aún falta un trabajo con mejor definición de los elementos conceptuales, operativos, de medición y control de las actividades del programa, así como en la delimitación de supuestos. Esto se debe a que el programa abarca un universo tan amplio en área de atención que aún no logra tener claro un perfil de delimitación en sus áreas de intervención, así como los mecanismos para alcanzar efectividad.

El Programa es realmente nuevo, que nace de una situación concreta que se ha observado en algunas regiones del país. Por supuesto hacen falta elementos para fortalecer la propuesta en términos teóricos, de operación y de análisis de resultados.

30. **¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?**

**No**

La lógica interna del programa al presentar problemas de conceptualización, definición de operación y supuestos no refleja del todo en los lineamientos estas características. Se destaca que al no existir todavía pautas de articulación con los casos de contingencia a atender no pueden efectuarse los pasos consecuentes para la resolución de los mismos.

Pese a que existe una idea general de atención a casos posibles, según los principales problemas derivados de una contingencia que afecte al universo laboral, esto no se cristaliza en una lógica operativa articulada que dé cuenta paso por paso desde el nivel más abstracto hasta el más concreto pasando por los medios de verificación, indicadores y descripciones precisas de actividades, para el cumplimiento de los objetivos y la resolución del problema.

**31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?**

**No**

Si bien el propósito es adecuado, el diseño no. Como ya se refirió en las preguntas 3 y 4, el principal problema en el diseño del PFE consiste en la definición precisa de sus propósitos y mecanismos. Estas deficiencias tienen dos inconsistencias directas en la atención de la población objetivo.

La primera tiene que ver con la división de dos poblaciones –los trabajadores y las unidades productivas- así como la ausencia de estrategias separadas acordes a los distintos tipos de solicitantes (en función de las múltiples situaciones de emergencia). Insistimos en que, en general, programas similares en el ámbito internacional suelen concentrarse en algunos desastres naturales. Debido a una mayor incertidumbre, estos programas no operan en crisis económicas, políticas o sociales.

La segunda tiene que ver con la ambigüedad de los resultados esperados del Programa. Por un lado, la MML señala el mantenimiento de la actividad productiva en las zonas que enfrentan una contingencia.

Sin embargo, hay un supuesto implícito en este objetivo: que es posible restablecer las actividades económicas en el corto plazo. Esto no necesariamente es cierto, pero sobretodo, la continuidad de la actividad productiva no dependería exclusivamente de la intervención de la STPS. El punto de partida para la atención de la población objetivo debería ser una estrategia interinstitucional coordinada. Aquí la Secretaría del Trabajo es pieza fundamental, pero no es la única entidad encargada del mantenimiento de las fuentes de empleo.

### 32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?

A partir del propósito general del PFE, focalizado al mantenimiento de la actividad económica de los empleados y/o las unidades productivas, existen varios programas dependiente de la Secretaría de Economía y la Secretaría de Desarrollo Social, con los cuales puede haber sinergia o complementariedad. Todos estos programas, que fue posible localizar en el marco de esta evaluación y que se encuentran operando son agrupados en dos categorías:

#### 1. *Detección de poblaciones en riesgo y cobertura territorial*

- a) Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.
- b) Fondo de Prevención de Desastres Naturales.
- c) Fondo de Desastres Naturales.

#### 2. *Apoyo a las unidades productivas y/o al trabajador*

- a) Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- b) Programa Nacional de Garantía PYME.
- c) Programa de Proyectos Productivos Estratégicos.
- d) Red de Centros de Desarrollo Empresarial.
- e) Programa de Apoyo Emergente para la Reactivación Económica de las Empresas.
- f) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.
- g) Programa de Opciones Productivas.
- h) Programa de Empleo en Zonas Marginadas.
- i) Programa "Contrátalos con incentivo Infonavit".
- j) Programa para la Preservación del Empleo.
- k) Programa de Apoyo a la Productividad.
- l) Programa de Jornaleros Agrícolas.
- m) Programa de Paros Técnicos

### 33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?\*

Dada la ambigüedad con la cual el PFE define a la población susceptible de apoyo, existe duplicidad con programas federales.

a) El Programa de Empleo Temporal (PET), de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Medio Ambiente y Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Su población objetivo se ubica en zonas rurales. El objetivo general es “apoyar temporalmente en su ingreso a la población objetivo, en situaciones de baja demanda laboral y emergencias, por su participación organizada y corresponsable en proyectos de beneficio primordialmente comunitario”. Se entregan apoyos económicos por jornal.

b) Programa de Empleo Temporal Urbano (PETU) de la STPS. Orientado a apoyar de forma temporal en su ingreso, a la población afectada durante los periodos de baja demanda laboral y/o emergencias originadas por fenómenos naturales o causas económicas, a través de su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario. Se basa en apoyos económicos a los participantes de hasta dos jornales diarios por persona

c) Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios de la STPS, cuyo objetivo general es otorgar apoyos económicos a los trabajadores del sector servicios, que hayan visto afectados sus percepciones como consecuencia de las medidas adoptadas para combatir la epidemia de influenza y de la desaceleración de la economía nacional.

Asimismo, es importante señalar que los Lineamientos del PFE tienen dos deficiencias importantes que podrían promover duplicidades. La primera consiste en la ausencia de una cláusula condicional y mecanismo de seguimiento para verificar que la empresa o la persona no obtengan algún apoyo económico o de capacitación por parte de algún otro programa. Esto con la implicación adicional de que algunas empresas podrían sustituir o reducir el beneficio salarial del trabajador, pretextando el apoyo. El segundo se refiere a la duplicidad en programas similares en los ámbitos de gobierno estatal y municipal. En las disposiciones generales, los Lineamientos Operativos establecen que este programa aplica y rige la operación en todas las entidades federativas, municipios, localidades y/o regiones afectadas. Sin embargo, dado que no hay una cláusula de no concurrencia en los apoyos, no existe forma de prevenir y corregir abusos en las solicitudes. De ahí que deba replantearse una estrategia para que la implementación sea eficaz y eficiente en el manejo de los recursos.

**34 ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?**

**No**

No existe información oficial que demuestre la duplicidad o complementariedad del PFE con otros programas implementados por dependencias distintas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Hasta antes de las dos contingencias más recientes (la emergencia sanitaria por la influenza y la crisis financiera global) era poco probable que así ocurriera. Sin embargo, es necesario realizar un diagnóstico específico con cobertura federal y estatal.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El diseño del PFE responde a una necesidad de intervención de la STPS para mantener empleo e ingreso ante un evento exógeno a la economía, frecuentemente una catástrofe natural, o un conflicto social o político agudo. Este instrumento idealmente deberá operar conjuntamente y de forma coordinada con otras dependencias. Para lograrlo, este programa necesita vincularse directamente y son ambigüedades al PND a través del Eje Estratégico 3, en sustitución del Eje 2. Oportunidad 2, además de formar parte del Consejo Nacional de Protección Civil de manera integra o consultiva. Esta realineación permitirá presentar los ejes estratégicos ya referidos como parte de la fundamentación del PFE, participando así en el Sistema Nacional de Protección Civil, potenciando el impacto del mismo como instrumento de política pública.

Es de esta forma que se debe replantear su vinculación al Plan Nacional de Desarrollo, en su estrategia 3.3 apunta que se deben prevenir y atender los riesgos naturales, para lo cual la intervención de la administración pública debe ir hacia la prevención, la gestión del riesgo y una política de desarrollo sustentable hacia la población afectada por fenómenos naturales.

No existe una secuencia entre la Matriz de Marco Lógico 2009, y el PND, con respecto al fundamento del PFE, es de esta forma que no se encuentra mencionado dentro de los diez objetivos particulares que integran el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012. En general es la ausencia de una secuencia lógica y congruente entre el PFE y los PND y Programa Sectorial, que se hace evidente en la Matriz de Marco Lógico Al no existir una secuencia lógica, el PFE está desfasado de la política de seguridad nacional. De hecho, la principal intervención del PFE debería circunscribirse a la Estrategia 8.2. del PND intitulada Garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional.

En términos conceptuales se necesita del uso de una definición de contingencia que incorpora fenómenos sociales y/o políticos como causas de interrupción temporal de los sistemas económicos y sociales. El programa presenta una fortaleza e innovación en este sentido al no limitar su ámbito únicamente a contingencias derivadas de desastres naturales. Cruzar información del programa con otras dependencias con registros de plantillas laborales (IMSS, por ejemplo) y mejorar estrategia global de intervención con mejores indicadores, particularmente aquellos relativos a medir impacto. Es recomendable usar una definición de

contingencia laboral con indicadores mucho más precisos para identificar y distinguir las crisis de aquellos fenómenos propios de transformaciones estructurales en la economía que sean permanentes y no coyunturales.

Hay un solo supuesto en la matriz 2009, “Recuperación de la infraestructura productiva” que no es aplicable o relevante a todas las etapas del programa, por lo cual se requieren de nuevos supuestos. Existe así mismo una sola actividad contemplada en la matriz de marco lógico 2009, “Ejercicio del Presupuesto asignado” la cual no agota las acciones necesarias para generar los componentes del programa.

La lógica horizontal del programa se ve afectada por esta falta de definición conceptual y de presupuestos más exacta, el caso es el mismo para la definición vertical en la que se requiere explicitar mejor las actividades y su medición, en esta evaluación se ha presentado varias formas de clarificar este punto junto con los indicadores pertinentes.

Otra debilidad detectada del programa es la no previsión de una eventual falta de capacidad administrativa del SNE para cumplir con sus actividades en casos extremos de contingencia (sea esta natural o humana). Es hipotéticamente posible que una contingencia sea de tal intensidad que el SNE llegue a ser inoperante o presentar una respuesta lenta en demasía.

Recurrir a medios de verificación externos que complementen los sistemas de la propia STPS y permitan una mayor certidumbre sobre la calidad del padrón de beneficiarios. Explicitar los supuestos necesarios para que el programa se desarrolle adecuadamente en sus actividades, componentes y propósitos, no sólo su Impacto.

Se necesitan reincorporar las actividades de elaboración del diagnóstico, verificación de padrones, y entrega de recursos como necesarias para obtener los Componentes del programa. Establecer capacidades operativas en al menos dos oficinas estatales diferentes con al menos una oficina localizada fuera de la ciudad capital de la entidad federativa.

## ANEXOS A LAS PREGUNTAS

### Anexo Pregunta 1

Desde la óptica de 2009, y con la eliminación de las modalidades no operativas de la matriz, el PFE presenta menos ambigüedad conceptual, si bien el objetivo ahora es mucho menos ambicioso y plantea menores posibilidades de sinergia con otros programas que atienden poblaciones en situación de contingencia. No obstante, en la medida que no exista una modificación a la normatividad la confusión entre políticas que atiendan al desempleo estructural y las que atiendan al desempleo coyuntural (sean ambiciosas o modestas) se perpetuará.

Ante la ocurrencia de una crisis debemos suponer que la pérdida de empleos es contingente y por lo tanto reversible en cuanto se restablezcan las interacciones rutinarias de los sistemas sociales y económicos en la zona afectada. Si por el contrario la fuente de empleo es irrecuperable nos encontramos ante un fenómeno que requiere diferentes instrumentos de política pública para ser resuelto. En el caso de los desastres naturales causados por fenómenos hidrometeorológicos (lluvias o sequías, huracanes y otros fenómenos atmosféricos), geológicos internos (terremotos, maremotos, vulcanismo), o geológicos externos (deslizamientos de tierra, hundimientos, etc.) la recuperación de la fuente de empleo es plausible en tanto la infraestructura sea reconstruida. Lo mismo sucede en el caso de crisis provocadas por fenómenos sociales breves pero de alto impacto (movimientos sociales, plantones, etc.), que obstaculizan el libre movimiento de personas y bienes.

Sin embargo, no se puede concluir lo mismo de la pérdida de empleo producto de quiebras o cierres de plantas que responden a modificaciones estructurales de los mercados nacionales o internacionales de los bienes o servicios en cuestión. En estos casos la fuente de empleo se pierde y su recuperación es poco plausible. Estos son los casos en que la Capacitación y el Apoyo a la Movilidad son acciones relevantes. La primera crea capital humano para nuevos mercados laborales. La segunda busca equilibrar la oferta y demanda de trabajo entre territorios, unos con sobreoferta y otros con sobredemanda. El uso marginal de la estrategia Reactivación de unidades productivas es indicativo que existen otros medios para financiar la recuperación de insumos y equipos, o bien que los montos otorgados no son lo

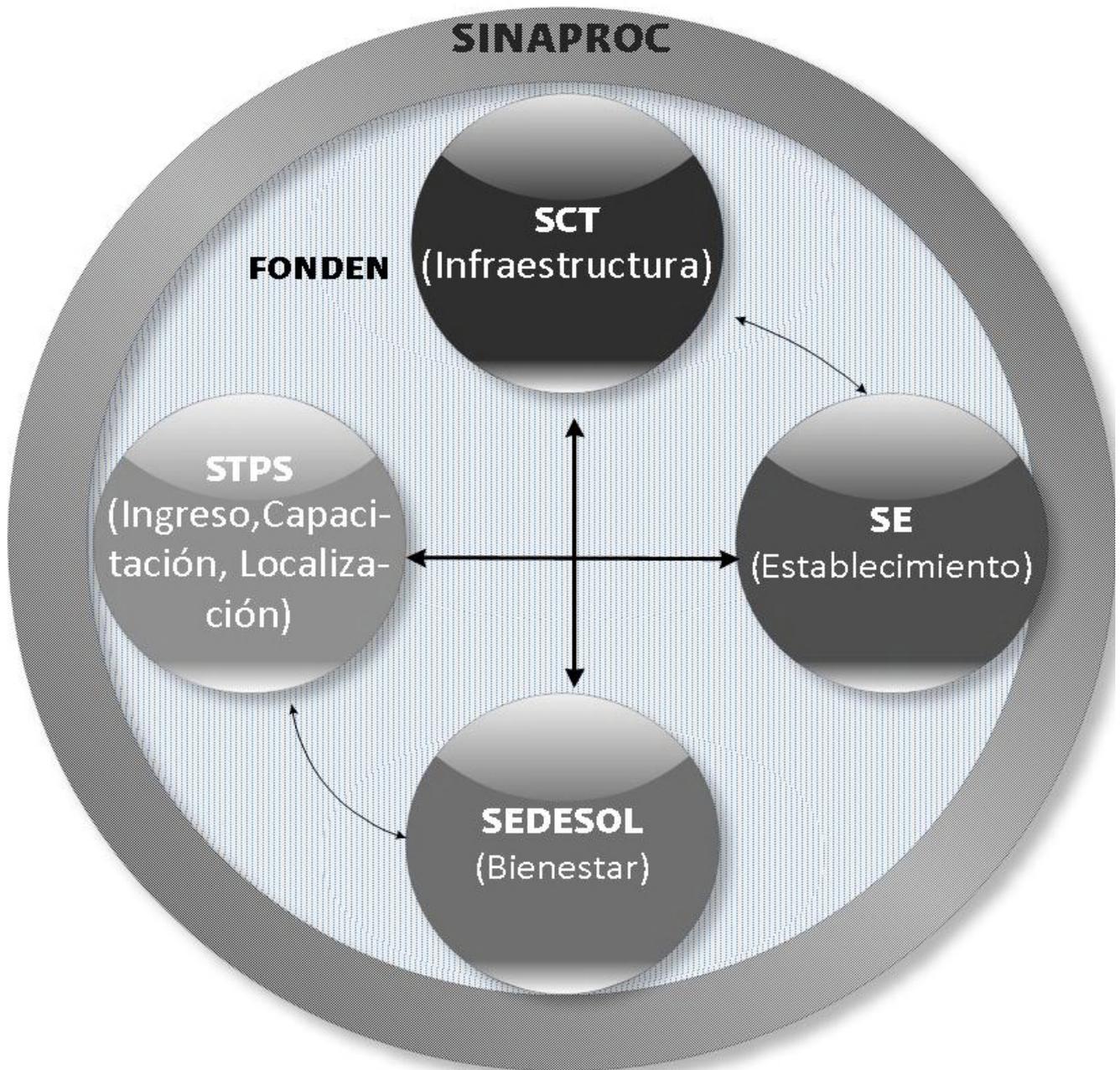
suficientemente atractivos para la mayor parte de las compañías que son susceptibles de beneficiarse.

Se perfilan así dos asuntos a resolver:

- Establecer una definición de contingencia laboral como desempleo coyuntural, donde las plazas de trabajo son claramente recuperables en su enorme mayoría; o en su defecto, entender contingencia como altos y repentinos niveles de desempleo coyuntural y/o estructural (en cuyo caso se financiará a trabajadores incluso si la fuente de trabajo es irrecuperable).
- Establecer una estrategia de intervención intersectorial ambiciosa que restablezca las infraestructuras de comunicación y transporte, los mercados de crédito, los servicios sociales básicos, y provea un ingreso mínimo (ver esquema 1 sobre una diagramación de un articulación intersectorial) cuya meta sea mantener niveles de empleo; o en su defecto, una estrategia de intervención modesta, limitada sectorialmente, que provea transferencias monetarias en un periodo finito, y cuya meta sea asegurar un piso de ingreso al ciudadano trabajador independientemente si el puesto de trabajo es recuperable.

No es evidente que enfoque se pretende fortalecer y tampoco si el PFE pretende formar parte de un esquema de atención ambicioso o no.

### Esquema 1 Diagramación de un articulación intersectorial



## Anexo Pregunta 2

Los lineamientos del PFE tampoco hacen mención al manejo integral de riesgos, incluso cuando esta estrategia forma parte del Programa nacional de Protección Civil 2008-2012. El manejo integral de riesgos es una estrategia que busca ser preventiva más que reactiva, enfocándose en:

Identificación de las causas y consecuencias del riesgo, formulación e implementación de medidas de prevención y mitigación, protección financiera a través de esquemas de aseguramiento que transfieren parte del riesgo y lo redistribuyen socialmente a través de diversas pólizas, volumen de la población objetivo afectada, estimación de la pérdida, disminución o escasez de fuentes de empleo, incrementar la capacidad de respuesta ante las emergencias, rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras que reduzcan la vulnerabilidad futura (Mora & Keipi, 2006).

Igualmente el Programa Nacional de Protección Civil enfatiza la necesidad de acciones coordinadas de carácter intersectorial que hagan posible trasladar el manejo integral del papel a la realidad. Los lineamientos del PFE nuevamente carecen de referencia alguna al respecto. La aplicación del manejo integral no elimina la necesidad de contar con elementos de análisis casuísticos (los cuales variarían dependiendo de la naturaleza específica de las contingencias), pero claramente establece que existen enfoques teóricos y técnicas tales como el análisis espacial que permiten realizar diagnósticos generales útiles. La exposición a diversos riesgos no es igual para todas las localidades del país, y los impactos de diferentes fenómenos varían, pero ello no significa que sea imposible plantear diversos escenarios probables que sirvan de diagnóstico general.

### Anexo Pregunta 3

La modalidad de capacitación implícitamente señala a la creación de capital humano como móvil principal, más allá de sus conexiones inmediatas con la recuperación de empleos específicos. Además supone que existen condiciones para operar tal iniciativa en un contexto de crisis, lo cual puede no verificarse. La modalidad de apoyo para la movilidad tampoco parece favorecer la preservación de empleos, sino que más bien busca darle una salida alternativa al desempleo local o regional de tal forma que no llegue a niveles lo suficientemente elevados como para que la crisis llegue al sistema político.

El propósito en la matriz modificada de 2009 es “Personas empleadas afectadas mantienen su actividad productiva”. Esta enunciación es más clara que la de la matriz original de 2008 que señala como propósito “Personas afectadas en su actividad laboral y apoyadas con diferentes estrategias para su reintegración, están satisfechas con las acciones”. Se advierte una clarificación que elimina el componente de satisfacción con las acciones, el cual es difícil conceptualizar y medir. Ello no significa que sea una dimensión irrelevante de la evaluación de programas sociales, pero debe verse acompañada con la evaluación de los resultados del programa propiamente dichos. La fórmula de 2009 remite a un resultado más identificable (la permanencia en el puesto de trabajo), aunque habría que cuestionar los medios para verificar su existencia. La permanencia debe verificarse a través de varios levantamientos de datos en la zona y empresas afectadas.

#### Anexo Pregunta 4

Habría que explorar mas a fondo la teoría y las experiencias nacionales e internacionales documentadas cómo es que el apoyo al ingreso de los trabajadores se vincula positivamente con el fin que se propone el programa, es decir el mantenimiento de los niveles de empleo observados previos a la contingencia. Los vínculos causales no son delineados con efectividad en los lineamientos del PFE, y en la medida en que no se cuenta con un diagnóstico global, tampoco se hacen explícitos los mecanismos que suponemos ligan el apoyo a los trabajadores con una recuperación de sus fuentes de empleo tras la contingencia. Se plantean una serie de interrogantes que ameritan examen y respuesta para el diseño del programa, por ejemplo.

1) Cuestiones de apoyo al ingreso al nivel de vida: ¿los apoyos se entregan suponiendo que mantener los niveles de consumo básico permite a los trabajadores usar más eficazmente su tiempo en la búsqueda de oportunidades de empleo?

2) Como detonador de la demanda agregada a nivel local: ¿los apoyos se entregan para aumentar el circulante en la zona, mitigando la contracción de la economía producto de la crisis?, ¿los apoyos se entregan para permitir a las empresas desviar recursos de salarios a otros rubros, tales como reposición equipamiento e insumos?

## Anexo Pregunta 5

La capacidad de los programas para impedir la destrucción de empleos producto de una crisis es poco clara a nivel internacional, existen múltiples evaluaciones y análisis sobre este hecho. Aunque la experiencia más exitosa de intervención para la recuperación empleos ante de desastres se tiene durante el terremoto de Northridge acontecido en California en 1994, en la cual una múltiple y coordinada intervención del estado fue capaz de recuperar en un tiempo record la estructura productiva de la zona y preservar la mayoría de las empresas y el empleo. La experiencia internacional apunta a que el objetivo central es complementar los ingresos de las personas desempleadas, independientemente si la fuente de empleo previa es recuperable o no. La recuperación del mismo forma parte de estrategias más amplias en las que colaboran diversas agencias gubernamentales bajo un entidad concentradora de esfuerzos ante contingencias (la cual incluso adquiere poderes extraordinarios). Los programas a nivel del ingreso han sido más bien efectivos en mantener, en cierto punto, el nivel de bienestar de las personas en tanto la contingencia perdura. Se define el final de los apoyos en el momento en que el curso de vida en el sitio de apoyo ha recobrado la situación de normalidad (la declaración de normalidad es también sujeta a debates). La efectividad de los mismos para mantener los niveles de empleo previos a la contingencia no es tan clara pues depende de la interacción de complejos sistemas económicos, sociales y burocráticos.

Otro ejemplo internacional notable en un país de condiciones completamente opuestas es el programa de reconstrucción de diques en Bangladesh. Este es un programa focalizado a personas en pobreza extrema que a cambio de trabajo en la reparación de diques para el control de inundaciones intercambia despensas. Así se apoya la subsistencia de los pobladores que han perdido más debido al desastre y al mismo tiempo se avanza de forma acelerada en la reconstrucción de infraestructuras que mitigan el impacto de próximos desastres.

## Anexo pregunta 6

La operación del programa corresponde a la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, como se lee en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (D.O.F, *Primera Sección*, 14 de noviembre de 2008). En su artículo 14, enuncia como una de las atribuciones de la Coordinación, “el elaborar y proponer el proyecto de lineamientos para la implementación de medidas extraordinarias, tendientes a la superación de crisis o situaciones de contingencia laboral, y evaluar los resultados de la aplicación de dichas medidas en la reactivación del empleo productivo”.

La operación de la Coordinación se realiza dentro de las actividades del Servicio Nacional del Empleo. En ese marco se dictaron los lineamientos de operación del Programa de Fomento al Empleo (D.O.F, *Primera Sección*, 30 de septiembre de 2008).

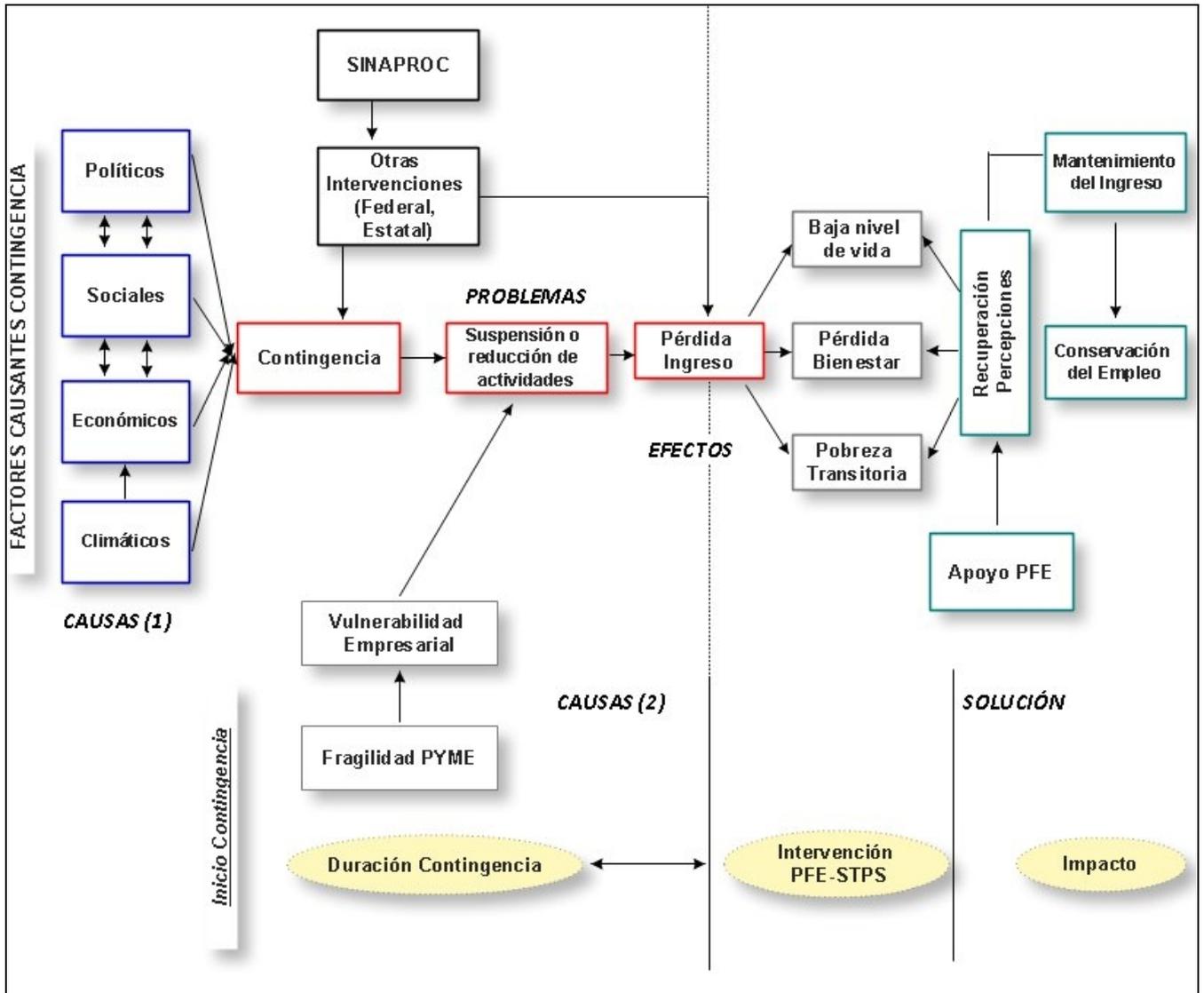
Es importante señalar que en las cuatro modalidades de intervención no se precisa si la CGE puede modificar, ampliar o ajustar las mismas con el carácter de medidas “extraordinarias”. Asimismo, a diferencia del Programa Sectorial, los lineamientos de operación no contemplan con precisión cuáles son las metas, las estrategias, las líneas de acción y mucho menos los indicadores que permitirían evaluar los resultados tanto de la intervención en sí misma como del desempeño de la CGE en la procuración de los objetivos específicos.<sup>1</sup>

También queda inconcluso el cómo las entidades federativas, municipios y/o regiones del país se insertan en los objetivos estratégicos y particularmente cómo contribuirán en el Programa, sobretodo porque se manejaran fondos subsidiados. Del mismo modo, aunque es un programa en situaciones emergentes, no se establecen estrategias de largo plazo, particularmente aquellas que tendrían la obligación de supervisar si la intervención coadyuvó a paliar los efectos de la crisis, pero sobre todo si protegió la producción y el empleo en largo plazo. Por este motivo, no es del todo claro cómo puede contribuir con otros programas de la Secretaría.

Anexo a las preguntas 8 a la 22

Gráfico 1

Árbol de Problemas del Programa de Fomento al Empleo



### Anexo Pregunta 13

El indicador de Propósito (resultado) en la matriz original ni siquiera es una tasa de cobertura. Este fue definido como: la proporción de personas atendidas satisfechas con el impacto de las estrategias de atención relativo al “Número total de atendidos, de una muestra”. La medición de la satisfacción es una de las áreas relevantes de la política pública, pero en ningún caso puede representar la única dimensión a evaluar. El PFE tampoco discute las escalas, metodologías (más allá de la mención de realizar encuestas) o dimensiones para medir la satisfacción (satisfacción con el monto del apoyo, el trato recibido, los tiempos de entrega del recurso, la focalización del mismo, etc). El indicador en la matriz 2009 para Propósito es inadecuado para este renglón, pues en realidad está más cerca de medir impacto. Este se define como: la tasa de personas afectadas apoyadas por el PFE que lograron conservar su empleo relativo al universo de personas apoyadas por el PFE.

Los indicadores de componentes de la matriz 2008 son todas tasas de cobertura de las personas atendidas y que permanecieron en su empleo (o consiguieron uno nuevo) vía cada una de las cuatro estrategias originalmente planteadas: Capacitación, Apoyo al ingreso de los trabajadores, Apoyo a las unidades productivas, Apoyo a la movilidad laboral. En el caso del Apoyo a empresas no es del todo claro si el indicador es adecuado en términos de la unidad de análisis; la estrategia refiere a apoyos a empresas en tanto el indicador fue definido como “Número de personas que logran iniciar o recuperar su autoempleo (...)”.

Los indicadores de Actividades 2008 son todos de carácter presupuestal, y es el mismo en todos los casos: monto ejercido como proporción del monto programado por estrategia. En 2009 se mantiene esta situación, con la salvedad de que para 2009 sólo existe una estrategia: Apoyo al ingreso. La matriz asume implícitamente que lo único que hace y requiere hacer el programa es gastar, lo cual desestima actividades y procesos relevantes: elaboración de diagnósticos, verificación padrones, etc.

#### **Anexo Pregunta 14**

El indicador para Componente se define como: "... número de personas empleadas afectadas que reciben apoyo del programa". El indicador es muy similar del usado (erróneamente) en Fin, y que en realidad se acerca más a un indicador de Propósito. Por ello se advierte una confusión a nivel conceptual entre lo que constituye el propósito del programa y sus componentes (los productos y servicios realizados). En este sentido el indicador no es claro, ni relevante, ni adecuado.

Aun después de la reducción de estrategias a sólo una, los productos que ésta entrega no son uniformes de acuerdo a los lineamientos del PFE. Según este documento los apoyos económicos difieren en cuanto a duración de los mismos (variando desde un mes hasta tres meses) y monto (las cifras del apoyo varían según zona económica, y también según la jerarquía en el escalafón del empleado). Estos son datos relevantes que caracterizan a los productos, más allá de la simple cuantificación del total de personas apoyadas, y que proporcionan información relevante sobre el comportamiento del programa y el tipo de apoyos que brinda en los diferentes casos en los que se llega a implementar. Se sugiere por tanto la incorporación de estos datos a través de la creación de indicadores al respecto.

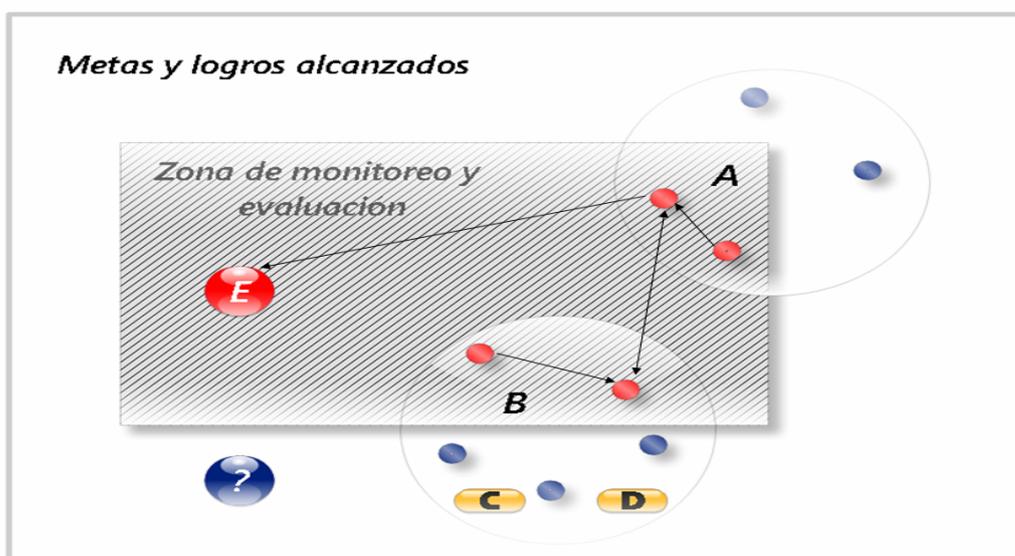
Para el rubro de actividades sólo se contempla la "Ejecución del presupuesto" y nada más. Como indicador se recurre al monto ejercido como proporción del monto programado. El indicador es el más cercano a cumplir con los requisitos de CONEVAL, sin embargo es necesario incorporar más actividades y sus consiguientes indicadores. Destacan entre las actividades de relevancia que ameritan contemplarse la elaboración de los diagnósticos de contingencia por parte del Servicio Nacional de Empleo y la verificación de registros de padrones de empleados.

## ANEXO Pregunta 15

1: Recomendaciones establecidos para el diseño de los indicadores por parte del equipo de evaluación y el área operativa del programa:

- *Claro y específico.* Preciso e inequívoco.
- *Sensible.* Que sea capaz de registrar cambios y posibles motivos de su variación.
- *Medible.* Las escalas de medición del indicador son por lo regular numéricas o en escalas con un orden de magnitud completo.
- *Pertinente.* Relacionado con el tema en cuestión.
- *Económico.* Disponible a un costo razonable en su obtención y plataformas de uso.
- *Programable.* Tener los medios de obtenerse y actualizarse de forma costo eficiente.
- *Adecuado.* Debe aportar una base suficiente para evaluar el desempeño.
- *Monitoreable.* Debe poder sujetarse a una validación independiente o por una unidad especializada.

### **Procesos y Esquematización de un Sistema de Medición por Indicadores**



2. Descripción de las propiedades analíticas de los indicadores diseñados dentro de la dinámica del programa:

- *El conjunto "A"* son las temáticas e intereses del programa a medir y posteriormente a ser sujetos a evaluar y monitorear en su conjunto.
- *El conjunto "B" con "C y D"* son los indicadores e instrumentos para medir las situaciones deseadas y posibles dentro del alcance observable por las diversas fuentes empleadas, tanto primarias como secundarias.
- *El conjunto limitado "E"* son los resultados de los indicadores dentro de los temas específicos que sirven para el rediseño o diseño de la institución o procesos observados.
- *El conjunto "?"* Son aquellas problemáticas alejadas del punto de interés del sistema de monitoreo del programa pero que podrían entrar en el mismo si se amplía la perspectiva de interés y observación, o se pueden complementar usando otros sistemas externos de medición y monitoreo.

**TABLA DE INDICADORES PROPUESTOS**

Nombre	Resumen Narrativo	Fórmula	Frecuencia de medición	Medio de verificación
<b>Impacto</b>				
<b>1. Contribución del PFE a la recuperación económica</b>	Estabilidad en el empleo una vez pasada la contingencia.	$(NTP/NTT) \times 100$ , donde: NTP=Número de trabajadores apoyados por el programa que lograron permanecer en su ocupación productiva NTT=Número de trabajadores afectados por la contingencia.	Anual	Encuesta propia y Registros administrativos de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
<b>Propósito</b>				
<b>2. Recuperación de percepciones de los trabajadores apoyados</b>	Personas afectadas durante la contingencia y apoyadas por el Programa mantienen un ingreso.	$(\text{Promedio de ingreso de los trabajadores apoyados por el programa, durante la contingencia laboral} / \text{Promedio de ingreso de los trabajadores apoyados por el programa, previo a la contingencia laboral}) \times 100$	Anual	Registros administrativos de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
<b>Componente</b>				
<b>3. Apoyo al ingreso del trabajador</b>	Personas empleadas afectadas por la contingencia son apoyadas económicamente	NTA= Número de trabajadores que recibieron un apoyo económico por parte del Programa Fomento al Empleo.	Anual	Registros administrativos de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
<b>Actividades</b>				
<b>4. Tiempo de respuesta efectiva</b>	Oportunidad en la atención de la demanda de apoyo.	$(NDHTA / NTC) / NDHL$  NDHTA = Las suma de los días hábiles transcurridos de todos los eventos atendidos. NTC = Total de los eventos atendidos en el año. NDHL= Número de días hábiles indicados en los lineamientos como límite para la entrega del apoyo.  A menor de magnitud del indicador mayor oportunidad de atención.	Anual	Registros administrativos de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
<b>5. Metas presupuestales cubiertas por el Programa</b>	Ejecución del presupuesto	$(PE/PP) \times 100$ , donde: PE= Presupuesto ejercido por el programa PP= Presupuesto programado a ejercer por el programa	Anual	Registros administrativos de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo

## Anexo pregunta 16

En la matriz 2008 para los componentes, los cuales fueron identificados con las cuatro estrategias originales del programa todas las líneas bases se fijan en el mismo 2008, con una temporalidad de medición anual, estableciendo sus valores en el resultado final esperado u observado para cada estrategia durante ese año. Al igual que para 2009 los datos no nos dicen nada sobre la evolución del programa, pues dadas las características del mismo no presentan un vínculo causal con la efectividad de la política. Incluso en el caso que las tres estrategias descartadas fuesen, en efecto, alternativas importantes en la solución del desempleo originado por una contingencia (lo cual no es evidente en absoluto), la naturaleza misma de las crisis que dan origen a las contingencias hacen irrelevante el uso de líneas de base como un instrumento de comparación y análisis de las tendencias del programa y por lo tanto su eficacia.

Por otra parte la temporalidad de medición es un tema relevante para identificar la permanencia del empleo, y el final del periodo de contingencia. Los resultados de impacto bien pueden ser diferentes si la observación (sea a través de encuestas o registros administrativos) de los empleos conservados o recuperados se da un mes después del fenómeno que dio origen a la contingencia, seis meses después, un año después o 18 meses después. Esta discusión forma parte del nudo teórico metodológico que el PFE requiere clarificar en sus lineamientos y matrices hacia el futuro.

## Anexo Pregunta 18

Sin embargo, es plausible considerar como necesario llevar a cabo investigación de campo, y con ello probablemente alguna encuesta a partir de una muestra. El diseño de la muestra variará reflejando necesariamente la evolución particular de la contingencia de que se trata. Las características de la misma estarán dadas por:

- Tipo de fenómeno natural o humano que dio origen a la contingencia laboral
- Intensidad y/o duración del fenómeno
- Tipo de localidades afectadas por la contingencia (urbanas, rurales, y toda la gama intermedia)
- Tipo de empresas o empleos que tuvieron que suspender sus actividades a causa de la ocurrencia del fenómeno.
- Población empleada afectada por la contingencia, o estimación de la misma.

Sólo a partir del análisis de estos y otros elementos para cada caso se contará con la información relevante para el diseño muestral de una encuesta cuyo objetivo sea estimar el número de empleos conservados, una vez superada la contingencia. Para tal fin será útil consultar experiencias nacionales e internacionales para distintos tipos de fenómenos lo que aportará una idea sobre los diseños muestrales que se han utilizado o ensayado. Es claro que, dadas las características del objeto de estudio, una definición global de los parámetros de cualquier encuesta es una aproximación con escasos resultados.

## Anexo Pregunta 20

Los supuestos de Propósito son irrelevantes pues el propio indicador en la matriz 2008 es absolutamente inadecuado, tal y como se ha discutido en preguntas anteriores. Para la estrategia de Apoyo a los ingresos el supuesto de la matriz dice lo siguiente: “Existe oferta de vacantes de empleo acordes a los perfiles de la población desplazada.” Este pareciera ser un supuesto inadecuado pues la probabilidad de que se exista es altísima. Si no existe demanda por los perfiles de los empleados en riesgo o recién desempleados entonces es que la estructura y las actividades económicas que antecedian a la ocurrencia de la contingencia son irre recuperables. En cualquier otra circunstancia, y bajo el supuesto de que se trata de una contingencia (un evento de muy baja probabilidad, con altos impactos negativos, pero de breve duración), la demanda por empleados es sinónimo a recuperación de infraestructuras. En el caso de la estrategia Apoyo a unidades productivas el supuesto es: “Existen condiciones que incentivan la instalación de negocios de pequeña escala”. El mismo razonamiento expresado líneas arriba aplica para esta estrategia, si no hay condiciones para que las pequeñas empresas existentes se recuperen entonces es que la estructura económica ha cambiado y es difícil volver a situaciones preexistentes.

En lo concerniente a los componentes de la matriz 2008 correspondientes a las estrategias de intervención se muestran deficiencias notorias, lo cual probablemente explica su no operación. Para la estrategia de capacitación sólo se plantea como supuesto: “Las empresas demandan personal capacitado para recuperar o mantener planta productiva”. Se antoja que el supuesto no es adecuado, después de todo quienes perdieron su empleo no lo hicieron por bajo capital humano; inclusive si ellos aumentan su capital humano quizás no accedan a sus antiguos empleos por estar sobre-calificados para los mismos. En este caso tendrían que buscar empleo en otro mercado laboral, cuyas capacidades de absorción quizás sean limitadas. Por otra parte, tampoco se dice nada sobre la potencial oferta de capacitación, lo cual es relevante ante una situación de desastre natural o una contingencia humana. Se puede demandar capacitación pero si no existen los mecanismos para ofertarla en tiempo y características relevantes la estrategia es profundamente inoperante.

Finalmente en lo que toca a la estrategia Apoyo a la movilidad laboral el supuesto de la matriz 2008 es el siguiente: “Existen vacantes en zonas receptoras disponibles para ser cubiertas por

personas desplazadas por la contingencia”. En este caso se está obviando que además de las vacantes, los empleados en riesgo o recién desempleados deben estar dispuestos a desplazarse. Igualmente se está obviando que la información sobre vacantes en otra zona geográfica es de difícil acceso y que sin sistemas que abaraten el costo de la información los empleados ni siquiera contemplarán la relocalización como una alternativa seria.

La propensión a desplazarse es en última instancia difícil de determinar. Los costos no son sólo los generados por el transporte hacia una región distinta, sino los costos de alojamiento temporal, y posteriormente adquisición o renta de una vivienda. Desplazarse es más fácil para trabajadores sin familia, pero para quienes tienen dependientes económicos los costos de mudarse aumentan. Si las vacantes existen pero estas no son atractivas, o los costos de relocalización percibidos por los empleados son mayores que los beneficios la estrategia fracasaría. La no solicitud de este tipo de apoyos tan sólo confirma que la estrategia carecía de viabilidad y que para la enorme mayoría de empleados la relocalización no es viable.

### Anexo Pregunta No 23

Si bien es cierto que predecir la ocurrencia precisa de desastres naturales o de otra índole es imposible ello no significa que no existan alternativas. Por el contrario, es factible establecer mapas de riesgo para las poblaciones asentadas en las regiones del país más vulnerables ante fenómenos naturales destructivos. Ante desastres naturales, los mapas de riesgo se convierten en un instrumento fundamental que permite la planeación de los programas de emergencia, anticipándose a múltiples escenarios con diversa probabilidad de ocurrencia.

En el caso del Programa Federal de Empleo (PFE) es imposible hablar de población potencial u objetivo; sin embargo, otras instancias federales especializadas, con capacidad para generar análisis espacial georreferenciado, pueden identificar los riesgos de diversas localidades y planificar intersectorialmente las alternativas de respuesta dependiendo del tipo de contingencia y su intensidad.

En el caso de los desastres industriales el mismo razonamiento es aplicable; no es adecuado hablar de población potencial y objetivo, pero es posible mapear los riesgos que enfrentarían diversas localidades dependiendo de su ubicación respecto al sitio siniestrado. De la misma forma en que se instauran los mapas de riesgo por desastre natural se establecen los mapas de riesgo industrial, planificando respuestas adecuadas bajo escenarios alternativos.

En el caso de fenómenos sociales o políticos el mapeo de riesgos no se encuentra desarrollado teórica ni metodológicamente al mismo nivel que las anteriores contingencias ya descritas. No hay un consenso teórico sobre los determinantes del riesgo ni tampoco un consenso sobre su medición. En consecuencia la planeación de respuestas adecuadas es más complicada y polémica.

Por lo anterior, debe subrayarse que las poblaciones potencial y objetivo no se pueden identificar; éstas son siempre contingentes al fenómeno que origina la emergencia, a la localidad afectada, y a la intensidad del mismo. No existen *a priori* elementos compartidos que hagan posible la identificación de individuos sujetos de apoyo; nos encontramos ante una lógica de política pública diversa a la de programas sociales con poblaciones determinables *ex ante*.

La responsabilidad de generar mapas de riesgo evidentemente recae fuera del ámbito de competencia de la STPS, sin embargo estos serían un insumo valioso en la planeación prospectiva de éste y otros programas.

## Anexo pregunta 24

Más allá de lo señalado en la pregunta 25, no existe dentro de los lineamientos o en otros documentos del PFE, una argumentación detallada acerca de la necesidad para apoyar a grupos de población definidos conforme a atributos más restrictivos. En este tenor hay que destacar que la estrategia “Apoyo al ingreso” es incapaz de mantener o recuperar los niveles de ocupación en una zona afectada por una crisis que derive en la declaratoria de contingencia laboral. Al aceptar el anterior postulado el PFE se ve rediseñado, y funge como un esquema de asistencia social limitada temporalmente. Bajo esta perspectiva se asemeja mucho más al programa estadounidense DUA de lo que lo hacía en su formulación original de 2008. Aquí no está de más reiterar que el DUA es un caso extraordinario de seguro de desempleo para quienes han sufrido los impactos negativos de un desastre natural y carecen de cobertura en algún otro esquema de desempleo financiado públicamente.

El mantenimiento y/o recuperación del empleo (la justificación original del PFE en los lineamientos de 2008) depende de la recuperación de las infraestructuras (comunicaciones y transportes, generación de fluido eléctrico etc.); recuperación del acceso a mercados de crédito para las empresas (a través de los mercados financieros o la banca de desarrollo en casos específicos); asegurar un nivel de bienestar mínimo (acceso básico a servicios sanitarios, educativos, y seguridad alimentaria) y asegurar un nivel de ingreso mínimo. Sólo en este último ámbito el PFE tiene incidencia directa. En aras de mantener los niveles de empleo, el PFE tendría que insertarse en una estrategia intersectorial conjuntando las acciones de distintas Secretarías de Estado creando todas las condiciones para reactivar el empleo.

Esto ha quedado ya indicado en el Anexo Pregunta 1 que complementa la respuesta a la pregunta 1, motivo por el que se remite al esquema presentado en tal sección. La justificación del apoyo a los ingresos es que incide positivamente en las probabilidades de los trabajadores para mantener o recuperar sus empleos. Los mecanismos específicos para vincular el PFE a otros esfuerzos de otras dependencias que operan programas en situaciones de emergencia no se han desarrollado.

### **Anexo Pregunta 27.**

A pesar de las modificaciones llevadas a cabo de manera informal en 2009, consideramos imprescindible clarificar el modelo teórico que sustenta el PFE. Se requiere establecer las conexiones lógicas con el resto de las acciones necesarias para, intersectorialmente, maximizar la probabilidad de conservar los empleos afectados por la interrupción del funcionamiento normal de los sistemas sociales y económicos. Esto siempre y cuando se trate de un programa dentro de una estrategia explícita más amplia cuyo fin último sea impedir la desaparición de empleos recuperables en situación de crisis. En caso contrario debe quedar claro que el PFE operará como un seguro de desempleo restringido a circunstancias de contingencia laboral en el que el objetivo es evitar que el ingreso de los trabajadores sea nulo durante el periodo de contingencia, pero que no aspira necesariamente a preservar la fuente de empleo. En consecuencia se debe llevar a cabo un ejercicio crítico para establecer qué se desea del PFE y si es viable o no innovar una política federal de seguros de desempleo aunque no sea un elemento consistente con el Programa Sectorial o el Plan Nacional de Desarrollo.

## Anexo pregunta 28

En los expedientes a los que se tuvo acceso, así como el manual de operación del Comité de Evaluación no se observan medidas específicas para evaluar las dimensiones señaladas en los lineamientos. No hay mención a metodología específica alguna para la valuación de impacto económico, aunque esta es un área de investigación consolidada en la disciplina económica.

En esta misma línea argumental tampoco se definen indicadores y umbrales para medir el volumen de población afectada (¿es posible una declaratoria de contingencia cuando sólo el 10% de la población es afectada, el 20%, el 80%?). El grado de urgencia no se transforma en una variable, y ésta en un indicador, sino que permanece sin anclaje operativo alguno.

La capacidad de operación tampoco es analizada conforme a alguna de las metodologías establecidas en la literatura de estudios organizacionales y de gestión pública (también es un área de investigación consolidada y cuya producción es considerable). Finalmente, de los cuatro expedientes a los que se tuvo acceso sólo uno de ellos integró la dimensión de tiempo estimado de recuperación, en tanto los otros lo omitieron.

Es claro que el Comité tampoco cuenta con una medida y un umbral sobre el tiempo de recuperación que sirva como criterio de identificación de los casos meritorios de apoyo. Finalmente, los lineamientos del PFE no hacen mención del SINAPROC y las instancias que lo componen, cuya experiencia y colaboración podría ser útil en el establecimiento de criterios, variables e indicadores pertinentes y operativos.

Los administradores del PFE han expresado su inquietud de solicitar información más precisa ante la exigencia de responder con celeridad. Por este motivo creemos que es posible utilizar datos secundarios y primarios de fácil y rápido acceso como *proxys*. Por ejemplo, los tabulados básicos de los censos de población y económicos del INEGI puedan ser usados sin invertir tiempo o dinero adicional. Estas mediciones dan una idea de general del panorama económico y social previo a la crisis otorgando la posibilidad de contraste con los datos recabados en los diagnósticos del SNE. Igualmente requerimientos más precisos darán pie a una mayor homogeneidad en los diagnósticos y un proceso de decisión más ágil y no menos eficaz como temen los administradores actuales del programa.

La existencia de los instrumentos adecuados para la captura y el registro adecuado de la información de los beneficiarios es fundamental para el diseño adecuado de un programa.

Por ello es posible afirmar que se cuenta con medios de sistematización y actualización adecuados. Sin embargo, la utilización efectiva y cotidiana de la información capturada corresponde más bien al ámbito de la evaluación de operación más que a la evaluación del diseño del PFE.

Un ejemplo de lo anterior es que en sólo uno de los expedientes de los casos en que el Comité declaró contingencia laboral, el formato de reporte en el que se anexa el padrón contiene los nombres completos de los trabajadores y sus correspondientes CURP. En los restantes tres casos de operación del programa los datos se presentan incompletos. Esto no significa necesariamente un llenado deficiente o la existencia de datos faltantes en todas las instancias, pero sí deja en claro la necesidad de homologar reportes incluyendo todos los campos relevantes.

Los mecanismos de verificación del SISPAE no son objeto de mención en los lineamientos del PFE pues están más allá de su ámbito de competencia directa. En tal sentido sólo podemos afirmar que la información ya procesada y actualizada en el sistema debe ser fiel a la información recabada en los cuestionarios. Una forma de controlar esto es a través de reportes homologados que se usen a lo largo de todas las etapas del PFE: elaboración del diagnóstico, toma de decisiones por parte del Comité, acciones de seguimiento y evaluación, y control presupuestario.

Finalmente, los lineamientos no señalan periodicidad alguna para el levantamiento de la información, ni tampoco indica cuántas observaciones se llevarán a cabo. Este problema refleja la indeterminación sobre los fines últimos del PFE que han variado de la preservación de plazas de trabajo a la cobertura de un aspecto de ciudadanía social vía un seguro de desempleo *de facto*. Más allá de la recolección inicial de datos, no es claro que el PFE cuente con mecanismos de seguimiento una vez que la contingencia desaparece, o inclusive en etapas intermedias.

## SIGLAS

**CGSNE** Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo

**CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación

**CURP** Clave Única de Registro de Población

**DOF** Diario Oficial de la Federación

**DUA** Disaster Unemployment Assistance Program (Programa de Asistencia a Desempleados por Desastre. *Estados Unidos*)

**FEMA** Federal Emergency Management Agency (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias. *Estados Unidos*)

**FONDEN** Fondo de Desastres Naturales

**IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social

**ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado

**MML** Matriz de Marco Lógico

**PET** Programa de Empleo Temporal

**PETU** Programa de Empleo Temporal Urbano

**PFE** Programa de Fomento al Empleo

**PIB** Producto Interno Bruto

**PND** Plan Nacional de Desarrollo

**PYME** Pequeña y Mediana Empresa

**ROP** Reglas de Operación

**RFC** Registro Federal de Contribuyentes

**SAT** Sistema de Administración Tributaria

**SINAPROC** Sistema Nacional de Protección Civil

**SISPAE** Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo

**SNE** Servicio Nacional de Empleo

**STPS** Secretaría del Trabajo y Previsión Social

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Andrews, K, et al, *Business Policy: Text and Cases*, Irwin Homewood II, 1965.
- Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público*, FCE, México. 2004.
- Department of Labor & Industry, *Disaster Unemployment Assistance*, Commonwealth of Pennsylvania, EE.UU., 2007, pp. 24.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Protección Civil*, Última reforma publicada DOF 24 de abril de 2006
- Diario Oficial de la Federación, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, Cuarta Sección, 21 de enero de 2008*
- Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos para la operación del Programa de Fomento al Empleo, Primera Sección, 30 de septiembre de 2008*
- Diario Oficial de la Federación, *Reglamento Interno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Primera Sección, 124 de noviembre de 2008*
- Gersen, Jacob E., *Disasters, Delegation and Institutional Design*, mimeo, University of Chicago, 2001, pp. 31.
- Mc Connell, Allan & Lynn Drennan, "Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis" en *Journal of Contingency and Crisis Management*, Vol. 14, No. 2, 2006, pp.59-70.
- Mora, Sergio & Kari Keipi, "Disaster risk management in development projects: models and checklists" en *Bulletin Engineering Geology and Environment*, No. 65, 2006, IADB, Washington, EEUU, pp. 155-165.
- Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, ISBN 978-970-734-184-5
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Segundo Informe de Laborales*, ISBN: 978-968-813-811-3
- Portal de Transparencia, <http://www.portaltransparencia.gob.mx>, consultas realizadas entre el 1 y 12 de junio de 2009
- Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Empleo Temporal 2007*, marzo 2008.

## NOTAS

<sup>1</sup> No se encontraron los objetivos programáticos ni del Servicio Nacional de Empleo ni de la Coordinación General de Empleo para el periodo 2007-2012, sólo aquellas facultades que fueron estipuladas en el Reglamento de la STPS. En el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, se establece que al SNE corresponden aquellas actividades vinculadas con la promoción de empleos, la colocación de los trabajadores; las modalidades de capacitación y adiestramiento; así como el registro de constancias de habilidades laborales, pero no se indica que este Servicio debe intervenir en casos de contingencia laboral.

<sup>2</sup> De hecho, el Programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Desarrollo Social fundamenta su diseño institucional a partir de Eje 3 del PND. (Véase Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Empleo Temporal 2007, marzo 2008, p. 9)

<sup>3</sup> Por ejemplo, el propósito para el programa homólogo del gobierno de los Estados Unidos, el *Disaster Unemployment Assistance de la Federal Emergency Management Agency*, consiste en “ayudar a proporcionar beneficios a los desempleados y restablecer los empleos a aquellos individuos que se convirtieron en desempleados, a causa de un desastre o que son incapaces de acceder a los servicios de desempleo básicos”, con ello, se especifican las condiciones pero sobretodo las limitantes del programa como lo es la reactivación financiera o económica de las zonas afectadas. (Consúltese [www.fema.gov](http://www.fema.gov)).