



**INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA  
Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE APOYO  
AL EMPLEO (PAE)**



**Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco**

**Marzo de 2008**

## Resumen Ejecutivo

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General de Empleo (CGE), que diseña, coordina, supervisa y financia el Programa, el cual es operado por los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas.

El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo, debido a la falta de i) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes, ii) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores, y iii) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores. Para ello, el Programa tiene como Propósito: “Personas buscadoras de empleo están mejor articuladas con las personas empleadoras para cubrir las vacantes de empleos”.

El diseño del PAE responde a una clara identificación de que la deficiente vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral es una de las causas del desempleo y del desperdicio de recursos humanos. El PAE cuenta con diagnósticos sobre el desempleo y subempleo, pero no tiene estudios que caractericen y analicen la desarticulación entre demanda y oferta laboral a nivel nacional, regional o estatal. Los estudios estatales podrían desarrollarse por equipos de trabajo conformados por expertos de la CGE y personal de los SNE en las entidades federativas.

Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles. El Programa se ejecuta a través de ocho subprogramas: Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G.

Todos los subprogramas de la CGE están agrupados en un solo programa, lo que implica que su diseño tenga que plantear un Propósito común, aunque los Propósitos particulares de los subprogramas, si bien similares, sean diferentes. Con objeto de facilitar el diseño y evaluación de los subprogramas, se recomienda dividir al PAE en tres programas interrelacionados pero distintos. Además, sería conveniente que los subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, que no contribuyen a mejorar la articulación entre demandantes y oferentes de empleo, sean independientes del PAE, con diseño y criterios de evaluación apropiados a ellos.

La población potencial y la población objetivo del Programa son los buscadores de empleo (desempleados o subempleados) y los empleadores con vacantes disponibles. Cada subprograma del PAE identifica a los desempleados y subempleados existentes que busca atender pero no indica a qué empleadores se dirige, siendo que la participación de éstos es esencial para reducir la disfuncionalidad de los mercados laborales. Se carece de un método adecuado para determinar y cuantificar a sus poblaciones objetivo; algunos de los subprogramas confunden la población objetivo con las metas que pretenden alcanzar en el año.

Los subprogramas que ejecutan acciones en el marco del Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDL), no aprovechan plenamente las sinergias con los programas que operan en localidades de alta y muy alta marginación, a pesar de la existencia de mecanismos de coordinación entre ellos. El PAE tiene sinergias con el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL y con el Programa de Empleo Temporal de la SEDESOL, SCT y SEMARNAT. A pesar de su complementariedad, no se han generado sinergias con programas de fomento productivo de la SE y de formación de recursos humanos de la SEP.

Por su parte, los Subprogramas de Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G podrían duplicarse con programas de la SE (FONAES, PRONAFIM, FOMMUR y otros), la SAGARPA (PAPIR) y la SEDESOL (POP y PCS) que apoyan a la personas que desean iniciar o buscan fortalecer un negocio propio.

El Programa aplica un procedimiento estandarizado para asignar el presupuesto a los SNE en las entidades federativas, por lo que se conocen con oportunidad los presupuestos y las

metas calendarizadas por subprograma. Los Proyectos Anuales de Planeación de los SNE en las entidades federativas, estipulados en las Reglas de Operación, no son aprovechados plenamente para la integración de metas a nivel nacional debido a su falta de homogeneidad y a que no todas las entidades los elaboran.

El Programa carece de una estrategia que defina con claridad cuáles son las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma y su contribución a la meta global del PAE. Las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo, por lo que es más difícil lograr la congruencia con el Programa Sectorial. Para ampliar la cobertura de atención y colocación, se desarrolló el Portal del Empleo vía Internet y se agregaron los sectores industrial y de servicios al Subprograma Movilidad Interna.

El PAE compromete la participación, en concurrencia con el Gobierno Federal, de diversos actores, tales como gobiernos estatales, empresarios y otras organizaciones, que aportan recursos y adquieren compromisos de apoyo a los trabajadores atendidos. Se ha establecido el mecanismo de crédito puente por parte de los gobiernos estatales a los SNE, para evitar, por un lado, que haya necesidad de efectuar reembolsos por apoyos no otorgados y, por el otro, que se presenten interrupciones en la operación del Programa. Para incentivar aportaciones de los gobiernos estatales se utiliza el mecanismo de subasta; por cada peso que aporta el gobierno estatal, el federal asigna el doble. El Subprograma Bécate cuenta con modalidades donde los empleadores participan en la planeación y operación de cursos, aportan recursos y se comprometen a contratar una proporción significativa de los becarios.

Los procedimientos para tramitar los apoyos están estandarizados y son procesados en el SISPAEW. La información está en línea, con base en una adecuada plataforma tecnológica, lo que permite hacer un seguimiento de acciones, la corrección de irregularidades y la oportuna toma de decisiones. El aprovechamiento del SISPAEW y del sistema de gestión de la calidad ISO 9001-2000 en los procesos de liberación, validación, comprobación y reintegro de los apoyos financieros ha generado ahorros importantes en recursos y tiempo.

La estructura organizacional en las entidades federativas implica que cada consejero opera ciertos subprogramas en particular, a la vez que orienta y asigna a los buscadores de empleo a los diversos subprogramas. Ello puede sesgar la asignación hacia los subprogramas que

son operados por el consejero y no a los más idóneos de acuerdo al perfil del solicitante. Se sugiere implementar el concepto de ventanilla única donde ciertos consejeros se encarguen exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de los solicitantes a los subprogramas. Posteriormente, consejeros especializados por subprograma decidirán los apoyos a otorgar a cada beneficiario y se encargarán de tramitarlos y darles seguimiento.

Los procedimientos para orientar y asignar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el PAE no están estandarizados. El PAE carece de criterios homogéneos para analizar los atributos de los buscadores de empleo con el fin de caracterizarlos de manera estandarizada. Para mejorar la asignación hacia los subprogramas, se deben ponderar: a) un puntaje de prioridad del solicitante en función de sus condiciones socioeconómicas, b) la probabilidad de colocación de cada solicitante según el subprograma, proporcionada por un diagnóstico automatizado del solicitante, c) la información de estudios de los mercados laborales realizados por los SNE y d) los avances programático presupuestales.

El presupuesto ejercido en 2007 rebasó al programado en 16%; ello fue producto de las mayores aportaciones que hicieron las entidades federativas y las empresas. El Subprograma que más sobrepasó su gasto programado fue Bécate con 22% de sobreejercicio, debido a la captación de más 120 millones de pesos de aportaciones de terceros a los originalmente programados. También, por el mismo motivo, creció sustancialmente el monto ejercido para la Operación y Fortalecimiento del SNE (PROFSNE). Los subprogramas que no ejercieron la totalidad de su gasto programado fueron Fomento al Autoempleo 2G y Repatriados Trabajando. En el primer caso, el subejercicio se explica por la escasez de personal responsable de atender el subprograma en algunos SNE, afectando la integración de propuestas, y por la dificultad para cumplir con el requisito de registrarse en el Sistema de Administración Tributaria, limitando el flujo de propuestas viables. En el de Repatriados Trabajando, parte del subejercicio fue resultado de que el monto otorgado por beneficiario fue menor al programado.

Los apoyos del Subprograma Bécate permitieron la adecuación de las competencias laborales de 156,691 individuos durante 2007; del total de personas que tomaron un curso de capacitación en ese periodo, 117,924 lograron colocarse en el aparato productivo, lo que representa un 21.5% de incremento respecto al año anterior. En 2007, el Subprograma Empleo Formal apoyó con recursos económicos a 73,485 personas que tenían dificultades

para sostenerse durante el proceso de búsqueda de un empleo formal, de las cuales 45,791 se colocaron en un empleo, cifra mayor en 32.4% respecto al año anterior.

En 2007, el Subprograma Movilidad Laboral Interna otorgó 73,354 apoyos a jornaleros con deseos de migrar temporalmente a zonas agrícolas con escasez de recursos humanos, de los cuales se colocaron 32,045, cifra 15.4% mayor que el año anterior. El Subprograma Repatriados Trabajando atendió a 6,701 mexicanos en 2007, de los cuales se colocaron en un trabajo 1,355 personas, cifra 95.2% superior a 2006.

En el Subprograma Fomento al Autoempleo se apoyó a 7,539 desempleados que tenían dificultades para vincularse al mercado laboral formal o que preferían emprender un negocio propio; este número de personas es 4.3% mayor respecto a 2006. En el Subprograma Fomento al Autoempleo 2G se atendieron 2,587 individuos en 2007, cifra 26.1% superior que en el periodo anterior.

El Subprograma Vinculación Presencial informó y orientó, a través de Bolsas de Trabajo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Abriendo Espacios, a 1,252,356 buscadores de empleo en 2007, de los cuales 14,231 presentaban algún grado de discapacidad y 19,329 eran adultos mayores; del total de atendidos por este subprograma, 377,064 lograron colocarse en un empleo, cifra 15.6% superior que el año anterior. Por último, en 2007 el Subprograma Portal del Empleo atendió a través de Internet y por teléfono a 685,783 buscadores de empleo proporcionándoles información sobre la situación del mercado laboral, de los cuales 58,886 obtuvieron un empleo, cifra superior en 44% respecto al año anterior.

Con el fin de dar seguimiento a la trayectoria laboral de los beneficiarios por los Subprogramas Bécate y Empleo Formal y conocer su grado de satisfacción con los apoyos recibidos, la UNAM, por encargo de la CGE, aplica la Encuesta sobre el Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE), desarrollada con criterios estadísticos generalmente aceptados. La ENCOPE y las evaluaciones externas reportan un alto grado de satisfacción de la población que recibe subsidios directos del PAE. Las encuestas a los beneficiarios de los Subprogramas Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna, Vinculación Presencial y Portal del Empleo que captan su percepción carecen de metodologías y criterios homogéneos entre sí.

El Subprograma Bécate ha sido uno de los programas más evaluados en América Latina; en las evaluaciones externas más recientes se identifica que su impacto en el ingreso y en la empleabilidad tiende a ser positivo, aunque varía según atributos personales y modalidad de atención. El nivel de colocación de los atendidos difiere entre subprogramas, destacando Bécate y Empleo formal con índices de colocación respecto a la población atendida de 75 y 62%, respectivamente.

El PAE parte de considerar que la deficiente articulación en el mercado laboral entre los empleadores con vacantes y los buscadores de empleo es una de las causas del desempleo. En este sentido, la intervención del Estado con políticas activas del mercado de trabajo para mejorar su funcionamiento se justifica, porque el desempleo es una causa fundamental de la pobreza y la inequidad existente y una limitante del desarrollo económico y social del país. Las evidencias presentadas en las evaluaciones externas del PAE, así como en los estudios que examinan este tipo de políticas a nivel internacional, muestran que son eficaces para disminuir la disfuncionalidad del mercado laboral, para reducir el impacto negativo de las fluctuaciones económicas en el bienestar de la población y para generar condiciones que incentiven la ocupación de los empleos creados.