

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	i

Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	ii

Contenido Temático

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	9
1. CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESEMPLEO Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN MÉXICO	11
1.1. MARCO HISTÓRICO DE REFERENCIA.....	11
1.2. EL EMPLEO Y SU CONNOTACIÓN EN EL DESARROLLO PERSONAL Y ECONÓMICO DE LAS SOCIEDADES	12
1.3. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO EN MÉXICO.....	13
1.4. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN MÉXICO DESDE 2002.	21
2. EVALUACIÓN GENERAL DEL PAE.....	25
2.1. ESTRATEGIAS Y POBLACIÓN OBJETIVO.....	25
2.2. REGLAS DE OPERACIÓN.....	26
2.2.1. Requisitos de selección	26
2.2.2. Características de los apoyos.....	26
2.2.3. Seguimiento de los beneficiarios	27
2.3. CUMPLIMIENTO DE METAS Y EJERCICIO PRESUPUESTAL	28
2.3.1. Presupuesto destinado por estrategia	28
2.3.2. Presupuesto para la operación	47
2.4. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	51
2.4.1. Promoción y difusión del Programa	51
2.4.2. Atención ciudadana	52
2.4.3. Coordinación en el SNE.....	52
2.4.4. Capacitación	53
2.4.5. Coordinación interinstitucional	54
2.5. SISTEMAS INFORMÁTICOS DE APOYO	55
2.6. RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES.....	57
2.7. CONCLUSIONES	58
2.8. RECOMENDACIONES	61
3. EVALUACIÓN DE IMPACTO	63
3.1. POR ESTRATEGIA.....	63
3.2. LA VULNERABILIDAD Y EL GÉNERO	70
ANEXO 1	80
BIBLIOGRAFÍA	88

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	3 - 89

Resumen ejecutivo

Análisis Global del PAE

En este documento hacemos una reflexión esencialmente cualitativa e integral de los principales hallazgos derivados de la evaluación de cada una de las estrategias que durante el año 2005 conformaron el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Esta reflexión pretende rebasar el ámbito de cada estrategia y aportar elementos analíticos integrales no sólo para ponderar o evaluar la pertinencia e impacto de cada estrategia en lo individual, sino para ubicar la importancia conjunta del PAE en cuanto a su impacto sobre los diversos mercados laborales y el desempleo en el México contemporáneo. De acuerdo con la *misión y visión* del programa, los puntos centrales a evaluar tienen que ver con el impacto que tuvieron las estrategias en vincular oferta y demanda laborales, reducir tiempos y costos de búsqueda y aumentar la empleabilidad de grupos socioeconómicos específicos, que están claramente definidos en cada una de las estrategias.

La obtención de los objetivos, además de ser evaluados en sí mismos (en cada uno de los documentos individuales), nos permite hacer una serie de reflexiones más amplias que apuntan hacia recomendaciones y líneas de acción que a futuro amplíen la cobertura del programa. En específico, estamos diciendo que una conclusión fundamental que se deriva es que es posible que en las condiciones actuales y considerando que aún sin aumentar los recursos con que cuenta el PAE, pueda incrementar su cobertura e impacto al aprovechar economías de aprendizaje, de alcance y de escala que ya se han logrado con los ejercicios de los años anteriores. Específicamente, consideramos que es posible tocar otros mercados laborales, aumentar la cobertura poblacional y, por tanto, aumentar la eficiencia de los recursos actualmente escasos y limitados que caracterizan al ejercicio conjunto del sector público. A continuación desarrollamos las consideraciones que nos conducen a las conclusiones anteriores.

Por principio de cuentas, habría que decir que el PAE se enfoca prioritariamente –aunque no únicamente- a atender el *desempleo friccional* que es el que resulta de la propia naturaleza de un sistema económico en movimiento, que tiene que ver con el acceso y simetría en la información, calificación y productividad del trabajo y con el grado de flexibilidad y de eficiencia de los mercados laborales específicos. En congruencia, el PAE le asigna una importancia fundamental a las estrategias *Bécate* y *Empleo Formal*, que abarcan alrededor del 75% de su cobertura y presupuesto. Sin embargo, el PAE también atiende al *desempleo estructural*¹ y a la condición de pobreza y marginación de las áreas urbanas y rurales en nuestro país a través de las demás estrategias, mismas que se presentan y analizan en este documento y en extenso en cada uno de los documentos específicos.

Después de hacer una evaluación rigurosa de cada una de las siete estrategias que conforman el PAE, podemos concluir que con la excepción de *Repatriados Trabajando*, todas las demás **cumplieron ampliamente** con los objetivos que les dan origen.

¹ Que es el tipo de desempleo que se genera tanto por la inercia demográfica, como por las condiciones específicas de acumulación y crecimiento económicos. Este es el desempleo de largo plazo y que requiere, por tanto, medidas y políticas públicas de carácter estructural que generalmente se consiguen de esfuerzos institucionales mayores y más amplios.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	4 - 89

Por la naturaleza propia del PAE, atención especial merecen los resultados observados tanto en *Bécate* como en *Empleo Formal*:

- El impacto sobre los ingresos de los participantes fue positivo para ambos sexos. Sin embargo, habría que diferenciar que en *Bécate* los hombres fueron más beneficiados que las mujeres en esa misma variable; y ocurrió lo contrario en *Empleo formal*. Parecería, entonces, que fue más útil para los hombres haber recibido capacitación y para las mujeres el apoyo económico para reinsertarse al mercado laboral.
- Los individuos más beneficiados en sus ingresos son aquéllos que tienen estudios de secundaria y bachillerato, lo cual sugiere correlación entre capital humano e ingresos.
- Otro resultado fundamental fue su alto impacto positivo para los grupos menores de 20 años.
- Notamos que las estrategias no presentan discriminación por sexo, pero los mercados parecen tener preferencia por los varones.
- La probabilidad de encontrar empleo (empleabilidad) mejoró para todos los participantes, destacando la mejoría en individuos con mayor calificación profesional.

Por lo que toca a las demás estrategias, que como ya dijimos tienen coberturas y presupuestos menores dentro del PAE, habría que hacer varias consideraciones importantes:

- *Migratorios ha cumplido* con sus objetivos de facilitar la empleabilidad de campesinos pobres al mejorar sus ingresos y, en consecuencia, en mejorar las condiciones de vida y bienestar de sus familias. Sin embargo, hasta ahora ha sido una estrategia que ha dependido de manera importante de la demanda estacional de trabajadores que hacen las granjas canadienses y del esfuerzo de descentralización de la STPS. Por lo que es recomendable que el gobierno mexicano aproveche los espacios de negociación ya ganados durante el desarrollo de esta estrategia para buscar que el Gobierno Canadiense incorpore nuevas provincias que permitan la contratación de trabajadores agrícolas en otras regiones de ese país y, asimismo buscar ampliar la oferta de empleos en otro tipo de servicios para que trabajadores de otras entidades del país y de otros perfiles laborales más calificados –y cuya demanda interna es baja y mal remunerada, como por ejemplo, los y las enfermeras- puedan incorporarse.

Para definir una distribución más eficiente de los apoyos entre las distintas entidades se requiere tener un parámetro de referencia respecto a una óptima asignación. Para ello, la asignación se podría alcanzar en el punto donde la participación de cada estado sea similar a la del porcentaje de su respectiva población ocupada en el sector primario.

Asimismo, es recomendable que con el ánimo de ampliar sus capacidades, la estrategia se enfoque a mejorar la calidad de los servicios que ya otorga.

La estrategia en su conjunto abarca un grupo muy limitado de individuos (alrededor de 2 mil al año que participan por primera vez en el Programa de Trabajadores Agrícolas México-Canadá), por lo que no obstante que no resuelve el problema de pobreza regional, la atenua de manera relevante.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	5 - 89

Se considera conveniente, a fin de disminuir el retorno prematuro, integrar, como parte de los apoyos, información sobre salud preventiva a los trabajadores que participan en esta estrategia. Algunas recomendaciones en particular son las enfocadas a vacunación propia para adultos y jóvenes, enfermedades de transmisión sexual y su prevención, salud bucal, cuidados y alimentación propios para climas invernales.

- Llama la atención particularmente la estrechez del alcance de *Repatriados Trabajando* debido a que su cobertura es de apenas 290 personas al año, y con un alto grado de concentración en unas pocas entidades federativas, cuando el número de emigrantes rechazados en sus intentos por cruzar a lo largo de la frontera con Estados Unidos es mayor a las quinientas mil personas.

En general, el grado de colocación en los estados fronterizos ha sido favorable y ha permitido vincular a los repatriados con las oportunidades de empleo en la región fronteriza; sin embargo, para cumplir el objetivo de vinculación laboral, es necesario que los SNE establezcan mejores mecanismos para garantizar que los beneficiarios que retornan a su lugar de origen tengan mayores oportunidades de integrarse a los mercados de trabajo.

Esta estrategia atendió a muy pocos individuos en el 2005, porque sólo operó durante el último trimestre, de manera que no es posible evaluarla por el logro de metas, sino por que ha concretado su operación y dirigido apoyos a un grupo vulnerable.

Dadas las condiciones de precariedad en las que arriban los repatriados, sería conveniente que la entrega del apoyo se realizará en su totalidad en la zona fronteriza, independientemente de que éste decida regresar a su lugar de origen. Esta propuesta permitirá además reducir los costos administrativos que representa el intercambio de información entre los SNE (llamadas telefónicas, envío de faxes, papelería, entre otros).

Considerando la enorme responsabilidad que implica la atención de la población repatriada, se recomienda contar con personal enfocado exclusivamente a atender a los repatriados, así como proveer de Infraestructura para contar con módulos de atención en los sitios de ingreso y no sólo en las unidades operativas, ya que resta la oportunidad de la atención a los repatriados.

- La estrategia PIP's en el año 2005 apenas atendió a 4,987 beneficiarios, y para el 2006 tuvo como objetivo atender a 4,723. La estrategia ha permitido la creación y consolidación de unidades productivas, representando una opción real para la generación de nuevos empleos, enfocados principalmente a los socios de los proyectos productivos apoyados, además de que se apoya a individuos con dificultades de obtención de financiamiento para la puesta en marcha de proyectos productivos.

El hacer un seguimiento más puntual de esta estrategia –durante un período superior y no sólo durante un año–, puede aportar elementos fundamentales para promover intervenciones sustantivas de la política nacional de apoyo a la micro empresa y a la que en México se le han dedicado relevantes esfuerzos.

- Se mejoraría la eficiencia tanto de la estrategia PIP como de BÉCATE, si los socios de proyectos apoyados fueran canalizados a las modalidades de Capacitación Productiva y Capacitación para Autoempleo. La combinación entre capacitación administrativa y mayor

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	6 - 89

conocimiento sobre sus procesos productivos se vería reflejado en la expansión de los negocios apoyados y en la generación de empleos.

- La estrategia *PIP's 2G* también atiende a un reducido número de beneficiarios (2,415 en el 2005), relacionados con los *PIP's* que siguen operando y que fueron apoyados a partir del 2002, sin embargo ha cumplido su objetivo al rescatar a aquellos proyectos que atraviesan por problemas y ha permitido la consolidación de otros.

El trabajo de seguimiento que se requiere para tener un buen diagnóstico de estos proyectos, implica un gran esfuerzo de inversión en personal calificado para hacer un seguimiento muy específico, así como recursos materiales para que se movilicen fácilmente a los sitios en donde se ubican los negocios. De esta manera se facilitaría conocer: que pasa en el entorno del mercado; donde están las oportunidades de desarrollo de cadenas productivas; y que debilidades de capacitación, tanto de gestión, como de administración y calificación para el trabajo, habría que superar para el mejor funcionamiento de la estrategia.

- Por último, la estrategia *Jornaleros Agrícolas*, en el 2005 otorgó 50,412 apoyos destinados a la movilidad laboral y a la capacitación, y 30,459 en el primer semestre del 2006. Los apoyos otorgados son altamente eficiente para asegurar –principalmente- la movilidad laboral de los trabajadores, y proveerles de capacitación que les permitan mejorar su desempeño laboral, y sus condiciones de vida, salud y hábitos.

La presencia de la STPS no es permanente o constante en las localidades de origen, aún cuando la estrategia se circunscribe a diecisiete entidades federativas.. La amplitud y dispersión de la población objetivo obligan a que el SNE la atienda, tratando de mantener criterios de equidad.

La labor del SNE con los empleadores ha incidido en la mejora de las condiciones de empleo y de vida de los jornaleros que migran hacia las zonas receptoras; además de permitir que los trabajadores conozcan sus derechos y opciones laborales. Sin embargo, es importante que el SNE continúe con la labor de concertación y negociación con empresas para permitir que un mayor número de jornaleros tengan acceso a mejores empleos.

La falta de disponibilidad de los recursos para atender en forma inmediata a los jornaleros, es un obstáculo que hay que superar. Los ciclos de migración de este sector de la población no pueden supeditarse a “calendarios” o períodos de liberación de recursos. Esta situación tiene desventaja para el SNE, debido a que a los jornaleros se les presenta la disyuntiva de irse inmediatamente –contratado por un enganchador- o, esperar a que el SNE le pueda proporcionar el apoyo.

En todo caso, los resultados de estas últimas cuatro estrategias son totalmente congruentes con la *línea estratégica de acción* que establece “elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias”.

Volviendo a la evaluación del PAE, debemos destacar que en términos generales la normatividad que rige su operación se cumple ampliamente por las entidades federativas, salvo con algunas excepciones. Por ejemplo, en *Bécate*, consideramos que se requiere mayor supervisión en los convenios que se concertan con empresas, así como en el propio cumplimiento del SNE en cuanto al otorgamiento de apoyos en especie (seguro de accidentes y servicio médico de primer nivel); y en *PIP's 2G* en donde la operación no responde a los objetivos específicos que se pretenden alcanzar.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	7 - 89

Una de las dificultades más importantes que enfrenta el SNE, es el seguimiento a los beneficiarios de varias de las estrategias, lo que dificulta generar información más confiable respecto al grado de colocación que en su conjunto logra el PAE pues depende en mayor medida de la propia información que provea la población beneficiada.

Asimismo, aunque es una herramienta valiosa, el SISPAE requiere de un continuo esfuerzo para proseguir con su modernización y mejora continua, para que contribuya al registro, control y seguimiento eficiente y oportuno de las acciones realizadas en cada una de las estrategias. No es exagerado decir que gran parte del aumento de la productividad interna dependerá del mejoramiento de esta importante herramienta de trabajo, ya que tiene múltiples efectos sobre la operatividad de todas las estrategias y, en consecuencia, sobre el PAE.

La percepción que la población beneficiada tiene del PAE en su conjunto es satisfactoria, tanto por el apoyo económico recibido –que consideran ha sido de gran ayuda- como por la atención por parte de los funcionarios del SNE; situación meritoria pues a pesar de las altas cargas de trabajo que tienen muchas entidades federativas, resalta el grado de compromiso que el personal tiene con el programa y con la población que atienden.

El éxito logrado con las estrategias permitió cumplir con la *misión* y la *visión* del programa debido a que a través de los apoyos otorgados permitió reducir costos para la búsqueda de empleo por parte de la población beneficiada e incrementar sus posibilidades de colocación; asimismo, auxilió a las empresas para cubrir sus requerimientos de personal, principalmente en las estrategias *Bécate* y *Jornaleros Agrícolas*. A través de la estrategia *PIPs* se ha promovido el empleo para los integrantes de los proyectos productivos apoyados y, el desarrollo de conocimientos y habilidades de la población beneficiada, y mediante *Bécate* se ha promovido la capacitación de personal elevando su productividad y, en consecuencia, la competitividad de las empresas. Todo lo anterior ha estado vinculado a las *líneas estratégicas de acción*. Quizá éste es el resultado más concreto y que permite plantear que las estrategias han sido pertinentes y han cumplido satisfactoriamente.

No obstante que hemos establecido que las estrategias han cumplido cabalmente con sus cometidos (consignados en la *misión*, *visión* y *líneas estratégicas*), no podemos dejar de ver el problema del desempleo desde un ámbito más amplio y a la vez complejo. No porque ello disminuya los alcances del PAE; sino porque permite dimensionar, redireccionar y fortalecer algunas de las estrategias.

En ese sentido, es importante señalar que de acuerdo al análisis macroeconómico del crecimiento y del desempleo que se hace en el primer apartado de este informe, destaca que actualmente la población abiertamente desocupada asciende a cerca de 1.6 millones de individuos, que al sumarla a la población en condición de *subocupación visible*, genera cifras cercanas a los 7 millones de habitantes; mientras que la población objetivo del PAE pretende atender solamente a 207,158 personas en el año 2006 contra 227,510 en el 2005. Es decir, no obstante que la magnitud del desempleo en México ha crecido, el objetivo numérico y presupuestal de cobertura del PAE ha disminuido en 8.8% y en 1.4%, respectivamente. Insistimos, esto no quiere decir que haya un problema en cuanto a la naturaleza del PAE. Es obvio que dentro de esas grandes cifras se encuentra un stock de población muy heterogéneo que no necesariamente cae en lo que podemos llamar desempleo de corta duración. Sin embargo, una evaluación más amplia no puede dejar de lado la visión y las cifras macroeconómicas del desempleo en el país.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	8 - 89

Una segunda reflexión final del análisis y que se desprende de la anotación anterior tiene que ver con los grupos sociales objetivo que pretenden atender las estrategias que conforman el PAE. Por un lado, diríamos que *Bécate* y *Empleo Formal* atienden principalmente al *desempleo de tipo friccional*. En ese sentido, estas dos estrategias se ocupan principalmente de reinsertar a la población que ha sido desplazada temporalmente de los mercados de trabajo, por lo que no tocan en absoluto al *desempleo estructural* que es el que más pesa en las condiciones socioeconómicas actuales y futuras del país. Conviene decir que este segundo tipo de desempleo corresponde a la población de reciente ingreso a la PEA, que son los jóvenes y la población desalentada. En este último grupo se encuentran no solo individuos de edad avanzada, sino que de manera muy importante jóvenes y adultos jóvenes que por su salida del mercado laboral y su incapacidad de pronta reinsertación se han añadido a esta penosa categoría laboral. Asimismo, es de llamar la atención, que el número de jóvenes menores de 20 años que no logra insertarse en el mercado laboral (por lo que también cae en esta categoría) ha crecido notablemente. Lo preocupante es que sobre este amplio grupo de población inciden los mayores peligros de desintegración social como son delincuencia, drogadicción y otras actividades ilícitas. Evidentemente que la atención de estos grupos de población requieren de acciones concertadas con otras entidades públicas a distintos niveles de gobierno y en vinculación con el sector privado.

Una tercera consideración fundamental se refiere a algo que ya apuntamos anteriormente y que tiene que ver con la naturaleza de la cobertura del PAE. En ese sentido, la estrategia *Empleo Formal* atiende a un universo de 59,597 personas y *Bécate* a 110,995, por lo que entre ambas suman el 74.4% de todo el PAE, por lo que el restante 26.4% queda en poder de las otras cinco estrategias. Sin embargo, hay que mencionar que de ellas, sólo PIPs y PIPs 2G² se encargan de generar nuevos empleos, que son los tienen que ver con el *carácter estructural del desempleo* en México. Las otras tres (*Migratorios*, *Repatriados Trabajando* y *Jornaleros Agrícolas*) se ocupan de atender la pobreza y la marginación que son características del ámbito rural.

En sentido estricto, la población objeto de estas tres estrategias no puede considerarse parte del desempleo. Como se sabe, técnicamente no existe desempleo en la agricultura porque todos sus habitantes tienen en grados diversos, responsabilidades productivas, remuneradas o no. Por lo que estas tres estrategias se ocupan de movilizar temporalmente a trabajadores rurales pobres a regiones igualmente rurales que les ofrezcan también de manera temporal un ingreso mayor, con la finalidad de atender situación de pobreza, más no de desempleo. En todo caso esta no es una debilidad, sino una característica de esas estrategias. Conviene mencionar que movilizar a estos grupos de población –independientemente de que este hecho les genere mayores ingresos- significa ampliarles posibilidades y horizontes vitales que, de acuerdo con Arthur Lewis (1954), Premio Nóbel de Economía en 1979, genera condiciones y posibilidades de desarrollo regional de más largo alcance.

Una cuarta consideración general tiene que ver con que no se ve con claridad que las estrategias tengan una orientación a atender a los estados del país por su grado de marginalidad. Es decir, la situación de pobreza diferenciada del país sugeriría que los recursos y los esfuerzos se deberían orientar principalmente a las entidades más pobres, como Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Sin embargo, no encontramos evidencia estadística de que exista correlación relevante entre grado de marginalidad y asignación de recursos y cobertura presupuestal y poblacional de las estrategias³. Este punto debería considerarse como de la mayor importancia para ejercicios futuros.

² Que a su vez permite reforzar la operación de los proyectos de inversión productiva y permitir su continuidad.
³ Ver anexo 1 Población beneficiaria y grado de marginación por entidad federativa

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	9 - 89

Introducción

La evaluación integral del Programa de Apoyo al Empleo refleja los principales resultados derivados de la evaluación que en forma global se realiza a este programa, así como los obtenidos de la evaluación particular de cada una de sus estrategias: *Bécate, Empleo Formal, Proyectos de Inversión Productiva, Proyectos de Inversión Productiva segunda generación, Jornaleros Agrícolas, Migratorios y Repatriados Trabajando*.

Dado el tipo de programa social en ejecución, las preguntas a resolver, la disponibilidad de datos, las restricciones de tiempo, las circunstancias de los países y los estudios de evaluación de impacto serán diferentes y requerirán alguna combinación de metodologías apropiadas, tanto cuantitativas como cualitativas (Baker, 2000). Esto es, el evaluador de los programas debe examinar de manera cuidadosa el abanico de metodologías con el objetivo de seleccionar la que produzca los resultados mas adecuados desde un punto de vista práctico, teórico y estadístico.

Cabe destacar que para realizar este estudio se tomó en cuenta que las evaluaciones más pertinentes –frecuentemente- combinan diferentes metodologías para asegurar resultados robustos. En consecuencia, y atendiendo también los requerimientos de los términos de referencia y las aclaraciones, se consideró adecuado implementar una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos que nos permiten obtener no solo el impacto económicos, sino también una explicación de los procesos e intervenciones que dieron lugar a esos resultados. La base metodológica de este trabajo⁴ se puede sintetizar como sigue:

Para Bécate, Empleo Formal y Migratorios:

- Levantamiento de campo para los beneficiarios de las estrategias Bécate y Empleo Formal.
- El análisis de la información contenida en la base de datos del TRATMEX, para el caso de Migratorios.
- Estimaciones basadas en diferencias entre grupos de control y grupos de tratamiento. Ambos seleccionados, utilizando métodos basados en diseños cuasi-experimentales.
- Análisis econométrico que incluye estimar los efectos de las diferencias individuales de los participantes sobre los programas, así como grupos de tratamiento y control⁵ razonables para llevar a cabo inferencia estadística confiable.
- Análisis costo-beneficio (costo-efectividad) para medir la eficacia del programa.

⁴ El detalle de las metodologías aplicadas para cada una de las estrategias, se encuentran detalladas en el informe del “Estudio de evaluación” respectivo.

⁵ En el caso de Bécate y Empleo Formal, la STPS proporcionó la información de los paneles a partir de la ENOE.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	10 - 89

Para Jornaleros Agrícolas y Proyectos de Inversión Productiva:

- Técnicas cualitativas (Grupos de enfoque y etnografías) enfocadas a identificar la percepción de los beneficiarios de las estrategias con relación al impacto –que desde su óptica- tuvieron al participar en éstas.

Y, en general para las **siete estrategias**, se realizó la evaluación operativa que comprendió entrevistas directas⁶ con los responsables de la ejecución de las mismas y la aplicación de un cuestionario específico a cada una de ellas. Este cuestionario fue contestado por la mayoría de los SNE de las distintas entidades federativas.

En el primer capítulo de este documento se hace un análisis del *crecimiento económico, del desempleo y de las políticas activas de empleo* en el país con el propósito de presentar una referencia a nivel macro que permite ubicar el impacto del PAE.

El segundo capítulo integra la evaluación global del PAE con los principales resultados derivados del análisis de su operación, considerando el alcance o cobertura del programa, la normatividad que rige su ejecución, el ejercicio del presupuesto, los aspectos vinculados a la coordinación institucional, los sistemas informáticos que sirven de apoyo a la operación, así como de la situación de los recursos humanos y materiales del SNE.

El tercer capítulo está destinado a presentar los principales resultados de la evaluación de impacto de cada una de las estrategias, así como el análisis de género y grupos vulnerables.

Es importante resaltar que a lo largo del documento y en cada uno de los capítulos se presentan conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Finalmente en el **Anexo 1** se presenta un análisis estadístico de comparación entre el grado de cumplimiento de la cobertura de las estrategias del PAE respecto al grado de marginación de las entidades federativas. Derivado de este estudio se obtienen conclusiones respecto a la pertinencia en la asignación de los recursos para la entrega de apoyos y se señalan las recomendaciones respectivas, mismas que están consideradas en el resumen ejecutivo.

⁶ Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos y Sonora.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	11 - 89

1. Crecimiento económico, desempleo y políticas activas de empleo en México

1.1. Marco histórico de referencia

Entre 1950 y 1973, particularmente durante la década de los años sesenta, podríamos decir que a escala de la gran mayoría de los países industrializados y de México se observó una impresionante expansión económica asociada a un fuerte crecimiento de la producción, del empleo y de la productividad del trabajo (sobre todo en el sector industrial) en un ambiente de relativa baja integración económica e inflación. Esto último hacía que los tipos de cambio fueran estables.

En términos generales, se podría decir que en un espacio de alrededor de 20 años la economía mundial vivió como nunca antes una época de crecimiento y mejoría de muchas variables socioeconómicas para amplios grupos de población.

En este periodo, la economía mundial, medida por el crecimiento medio anual del PIB *per cápita* en los 16 países capitalistas más desarrollados del mundo, observó el mayor dinamismo de toda su historia. De acuerdo con datos de Barro y Sala-i Martin (1995) tomando como base el año 1870 y a partir de cortes de 20 años, la economía de esos países nunca creció en promedio más de 1.3%; sólo en el periodo 1950-1970 lo hizo en cerca de 4% y a partir de entonces apenas por encima del 2%.

De modo que parecería que desde los años ochenta asistimos a un regreso en los ritmos de crecimiento previos a los de la posguerra; periodo que se ha denominado *fase dorada del capitalismo mundial*.

Destacan particularmente las cifras macroeconómicas y sociales observadas en las últimas dos décadas que combinadas con múltiples perturbaciones en procesos económicos y políticos han generado conjuntamente altos niveles de desempleo, subempleo, precariedad del empleo y pauperización de las condiciones de vida de amplios sectores demográficos en todos los países del mundo, independientemente de su grado de desarrollo.

Cuadro 1
RESUMEN DE CRECIMIENTO MUNDIAL, 1960-2004
(TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2004
Países con mayor ingreso de la OECD	5.4	3.3	2.9	2.7	2.0
Latinoamérica y el Caribe	6.1	5.9	1.2	3.3	1.6
Este de Asia y Pacífico	5.0	6.6	7.7	8.5	8.1
Mundo	5.5	3.8	2.9	2.9	2.5

Fuente: Cálculos propios basados en información de World Bank (2000 y 2006).

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	12 - 89

Sin embargo, la proporción y las consecuencias de estas cifras macroeconómicas son mucho mayores en los países atrasados y de ingreso medio, debido a que desde 1980 sus tasas de crecimiento han observado gran volatilidad, además de que se caracterizan por tener débiles estructuras económicas y redes de protección social muy precarias.

El desempleo, se ha convertido en uno de los mayores lastres para el desarrollo social y económico, además de ser uno de los problemas más difíciles de resolver debido a su intrincada relación con los ámbitos social, político, económico y cultural. Esto es lo que lo hace a la vez causa y efecto de múltiples perturbaciones relacionadas con el ámbito macroeconómico y social.

Debido a estos factores y a otros de índole geopolítica y ambiental, que se han agudizado en los años recientes, el crecimiento económico, particularmente el de las economías atrasadas, parece seguir una trayectoria incierta, lo cual se ha traducido en tasas crecientes de desempleo, la que hacia el año pasado promedió a nivel mundial 6.3% (IMF, 2006).

Llama la atención que no obstante de que desde comienzos de la década de 1990 se reanudó el crecimiento económico, las variables relativas al empleo en el mundo no han mejorado, pero adquieren mayores dimensiones en América Latina. Hoy en día las tasas de desempleo en varios países latinoamericanos son mayores que las más altas de los países de la OCDE (Ros, 2005), sin considerar que en este último grupo de países las cifras no subestiman los datos reales y que aún pasando por alto este importante hecho, en el mundo desarrollado existen fuertes mecanismos formales e institucionales de seguridad y protección social que aminoran los efectos perversos de la desocupación.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2006) en su informe sobre *Tendencias mundiales del empleo*, reporta que en 2005 el incremento más sustancial en el desempleo se registró en América Latina y el Caribe, en donde el número de desempleados aumentó en 1.3 millones de individuos, aproximadamente, y la tasa de desempleo se incrementó 0.3% entre 2004 y 2005, a pesar de que durante esos mismos años el crecimiento económico de la región ha sido de los más altos de los últimos años.

1.2. El empleo y su connotación en el desarrollo personal y económico de las sociedades

El trabajo tiene un carácter estratégico en la vida de los individuos, debido a que es un vehículo de inclusión que abre múltiples posibilidades para acceder a recursos y bienes sociales que tienen que ver con el desarrollo económico. En este sentido, y en forma más específica e inmediata, constituye en sí mismo una forma eficiente de inserción y de ubicación en la estructura social. Por estas razones, el hecho de conseguir y mantener un empleo, además de proporcionar una identidad social, encierra un efecto multiplicador sobre otras oportunidades sociales que potencializan el desarrollo de una sociedad (Blumberg, 1991).

Es por ello que el recurso del empleo es tan importante, que perderlo o no conseguirlo, se convierte en un lastre, no solamente desde el punto de vista económico, sino también por la serie de implicaciones que tiene en el bienestar físico, psicológico y moral de los individuos. El desempleo tiene un significado de pérdida en muchos aspectos: se pierde una posición en la fuerza de trabajo, así como el sentimiento de ser parte de un grupo organizado, la condición de proveedor de la familia y, en ocasiones, también significa pérdida de posición social en la comunidad, así como de oportunidades de poner en práctica habilidades adquiridas (León e Igutí, 1999).

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	13 - 89

Por si lo anterior no fuera suficiente para entender la importancia del empleo –y de perderlo–, ha sido considerado un importante instrumento contra la pobreza, la que viene azotando de manera relevante a los países en desarrollo aún en la época moderna.

Pero aunque en todos los países de América Latina se hacen esfuerzos relevantes para erradicarla, ni la calidad del empleo, ni los índices de desempleo han experimentado mejoras sustanciales. Esto demuestra que tener empleo es una condición necesaria pero no suficiente para salir de la pobreza. La condición de suficiencia la provee el que los empleos sean productivos; esto es, que tengan mínimos de calificación y remuneración, de modo que aseguren su auto reproducción y posibilidades de desarrollo personal, lo cual sólo se consigue en el mediano y largo plazos.

Los datos disponibles de los últimos años indican que ha habido una reducción relevante de la pobreza en México, no sólo por la recuperación del crecimiento de los años recientes y por programas sociales eficientes, sino que aún más, por la fuerte emigración y el crecimiento exponencial de la informalidad urbana.

Por lo que toca a la emigración, no exageramos si decimos que se ha convertido en una válvula de escape fundamental que ha contribuido a la estabilidad social y económica de regiones enteras y del país en su conjunto. En los años setenta la emigración anual neta de México era alrededor de 30 mil personas. Para la década de los noventa habría crecido a 300 mil, y en años recientes supera a los 400 mil. Al mismo tiempo y en forma más que proporcional han crecido los envíos de remesas promedio al país.⁷

Una característica importante de los mexicanos que cruzaban la frontera hacia Estados Unidos, durante las décadas de los 60's y 70's era que procedían mayoritariamente de zonas rurales. Pero en las últimas décadas se ha unido un contingente considerable del medio urbano empobrecido. Estos flujos demográficos en su mayoría son de población joven con un nivel educativo que rebasa los promedios nacionales,⁸ en el que además alrededor del 80% son hombres.

1.3. Crecimiento económico y desempleo en México

Una vez que se agotó en definitiva el modelo de sustitución de importaciones, desde 1981 la economía mexicana entró en una franca fase de estancamiento productivo y de alta inestabilidad. La evidencia empírica ha demostrado que ambos afectan centralmente a la generación de empleos que, frente a la inercia demográfica (que amplía el volumen de la población económicamente activa), tiene por consecuencia un crecimiento acelerado en la tasa de desempleo.

⁷ Por ejemplo, hacia 1995 la recepción total por concepto de remesas era de \$3,673 millones de dólares (mdd) y para el año pasado de \$20,034 mdd, lo cual ha aliviado además el desequilibrio estructural de la cuenta corriente.

⁸ Según las estadísticas de la Casa del Migrante en Tijuana el 6% de los migrantes son analfabetas y que casi 80% de ellos tienen educación primaria o secundaria.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	14 - 89

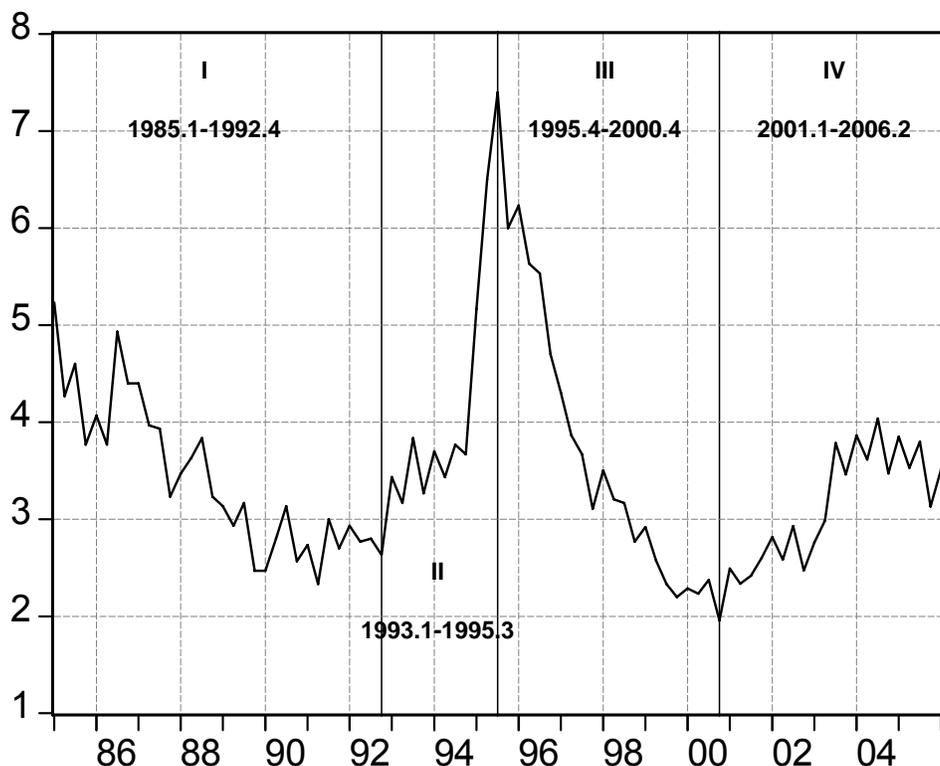
Haciendo un análisis más detallado y preciso, a partir de 1985 (que es cuando inicia la contabilidad oficial del desempleo por trimestres) podemos observar cuatro fases en la evolución de la tasa de desempleo abierto.

La primera corresponde al final de la crisis mundial de deuda y al cambio en la estrategia de desarrollo económico, que corresponde a la segunda mitad de los años ochenta y se prolonga hasta 1989. En ese sentido, la recuperación de la estabilidad macroeconómica y la reanudación del crecimiento tuvieron notables efectos en la reducción del desempleo.

Podemos caracterizar una segunda fase, que además es la más breve y que corresponde a tasas bajas y estables de desempleo, que se mantuvieron hasta fines de 1992, justo antes de comenzar con la desaceleración del año 1993.

La recesión de 1993 y posteriormente la crisis de 1994-1995 revirtieron completamente esta tendencia, que por fortuna se corrigió con relativa rapidez una vez que se reactivó el crecimiento a partir de 1996. Sin embargo, los estragos de esta fuerte crisis afectaron notablemente los mercados laborales y la capacidad de reinserción de la fuerza de trabajo, por lo que no obstante de que a partir de ese año y hasta la fecha se ha alcanzado una importante estabilidad macroeconómica, desgraciadamente no se han logrado abatir las tasas de desocupación.

Gráfica 1
MÉXICO: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO, 1985.1-2006.2

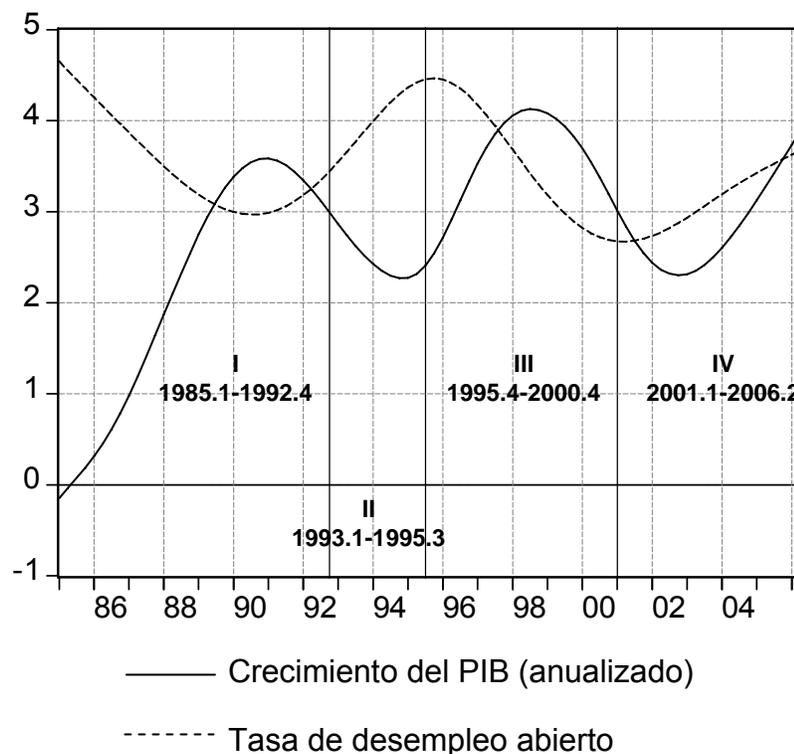


Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	15 - 89

Por último, observamos una cuarta fase que inicia con la presente década. Quizá su rasgo más distintivo es que si bien la recesión de la economía de Estados Unidos parece haber detonado la fuerte caída de la producción industrial mexicana y con ella la del PIB agregado (entre 2000 y 2003), la inercia del desempleo continúa hasta el presente, a pesar de que asistimos a una importante recuperación del crecimiento. Véase gráfica 2.

Parecería ser que la inercia demográfica (*bono demográfico*) y la pérdida de competitividad internacional de la economía nacional, mucho han tenido que ver con este desempeño.

Gráfica 2
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (%) Y CRECIMIENTO ECONÓMICO ($\Delta\%$), 1985.1-2006.2. Series suavizadas con el filtro Hodrick-Prescott

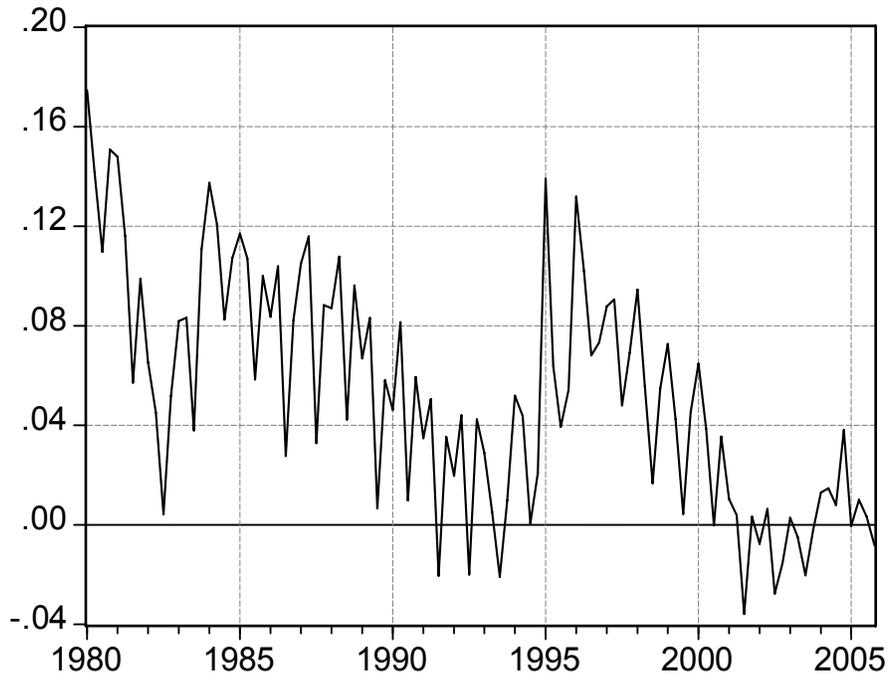


Por lo tanto, esta tendencia positiva (creciente) del desempleo aún en presencia de reactivación del crecimiento económico desde el año 2001, indicaría que una parte importante del desempleo que se ha acumulado en los últimos diez o quince años es de **carácter estructural**, que corresponde a las características productivas de la economía nacional, como son: bajos niveles de: acumulación, productividad laboral y crecimiento, por lo que no es fácilmente atendible únicamente con políticas de corto plazo.

Una manera de demostrar el problema del dinamismo de la economía mexicana es a través de la preocupante evolución de la productividad total de los factores desde 1980. Loría (2007a), estima una función de producción para México y obtiene esa variable a través del método de Solow.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	16 - 89

**Gráfica 3.
MEXICO: EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS
FACTORES, 1980.1-2005.4**

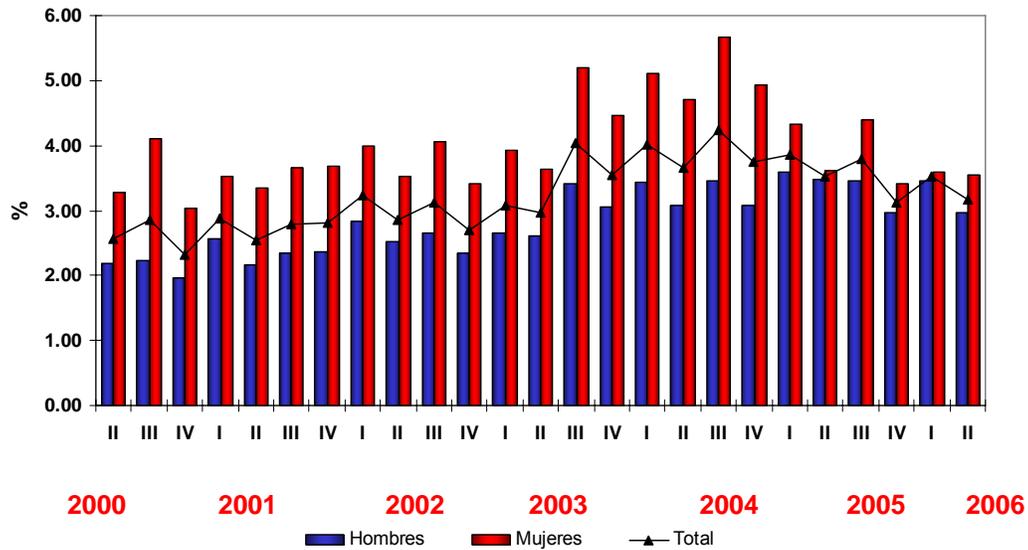


Como se sabe, esta importante variable refleja el contexto macroeconómico global de eficiencia de una economía y está directamente asociado con generación de empleos, salarios medios reales y, por tanto, con bienestar.

Los efectos globales derivados del incremento del desempleo no han dañado por igual a toda la población. De acuerdo con las gráficas siguientes, se observa con claridad que el desempleo ha venido recayendo centralmente en mujeres, en jóvenes y en individuos con niveles intermedios de instrucción y recientemente de nivel superior.

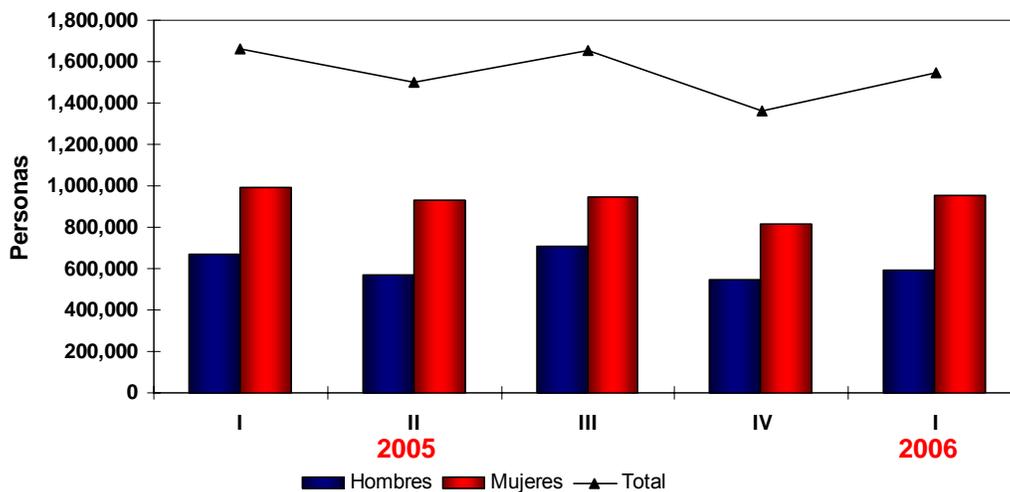
Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	17 - 89

Gráfica 4
TASA DE DESOCUPACIÓN TOTAL Y POR SEXO, 2000.2-2006.2



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Gráfica 5
PERSONAS DESOCUPADAS POR SEXO, 2005-2006



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

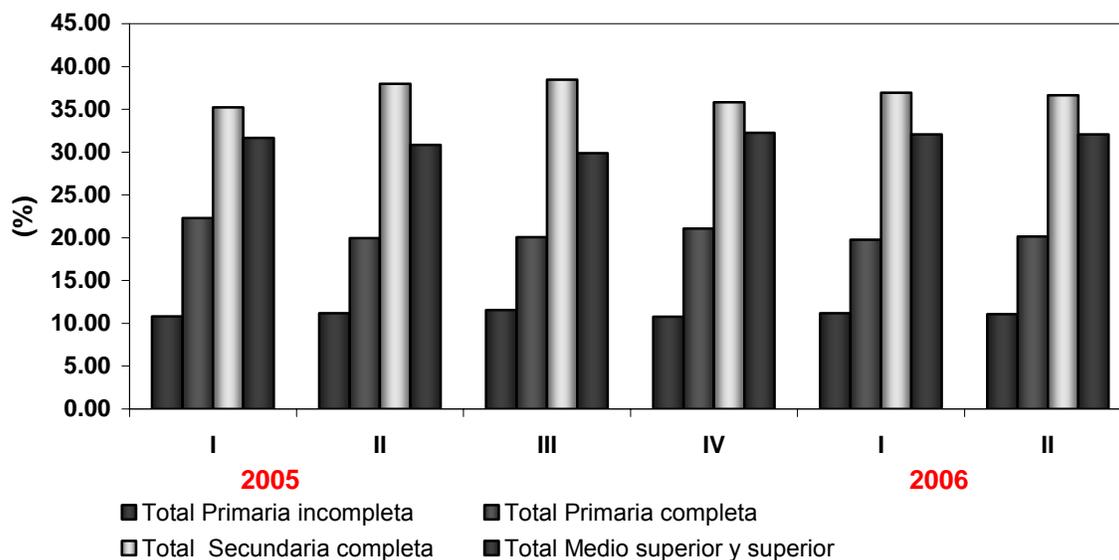
La composición de la población desocupada total por nivel de instrucción en los últimos dos años (2005.1-2006.2) presenta las siguientes características:

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	18 - 89

1. El nivel más elevado de desocupación (36.84% en promedio) pertenece a la población que cuenta con secundaria terminada.⁹
2. El siguiente nivel de desocupación pertenece a aquellas personas con un grado de escolaridad medio superior y superior (31.47%).
3. Los dos niveles de desocupación restantes pertenecen a los grados de primaria completa e incompleta. (20.54% y 11.10% respectivamente).

La composición de la población desocupada masculina por nivel de instrucción en los últimos dos años ha tenido un comportamiento muy parecido al del total de la población desocupada.¹⁰ Los niveles más altos de desocupación pertenecen a aquellos hombres que cuentan con escolaridad de secundaria (35.18% en promedio) y medio superior y superior. Sin embargo, a diferencia del comportamiento de la desocupación total, la población masculina que cuenta con primaria incompleta mantiene un nivel de desempleo aún mayor (13.65% contra 11.10%).

Gráfica 6
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 2005.1 – 2006.2

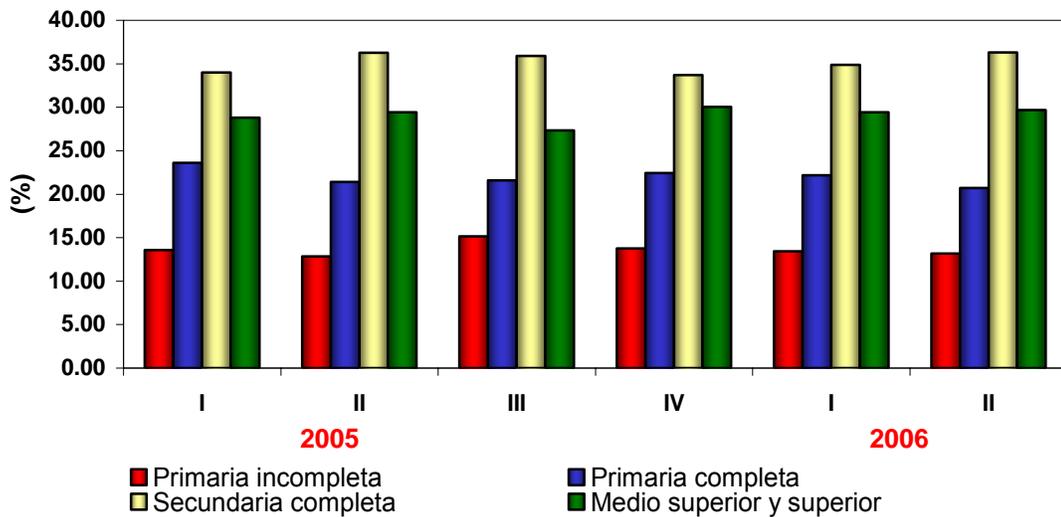


⁹ De acuerdo con los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005, en el país, 8.4% de la población de 15 años y más no ha logrado incorporarse al Sistema Educativo Nacional, 14.3% cuenta con primaria incompleta, 17.7% logró concluir la primaria, 26% tiene al menos un grado aprobado en secundaria o en estudios técnicos o comerciales, 18.5% aprobó algún grado en bachillerato o equivalente y 13.6% alguno en estudios superiores. El promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.1 años, medio año más que en el año 2000. Las mujeres tienen 7.9 años de escolaridad en promedio, por 8.4 de los hombres. www.conasami.gob.mx.

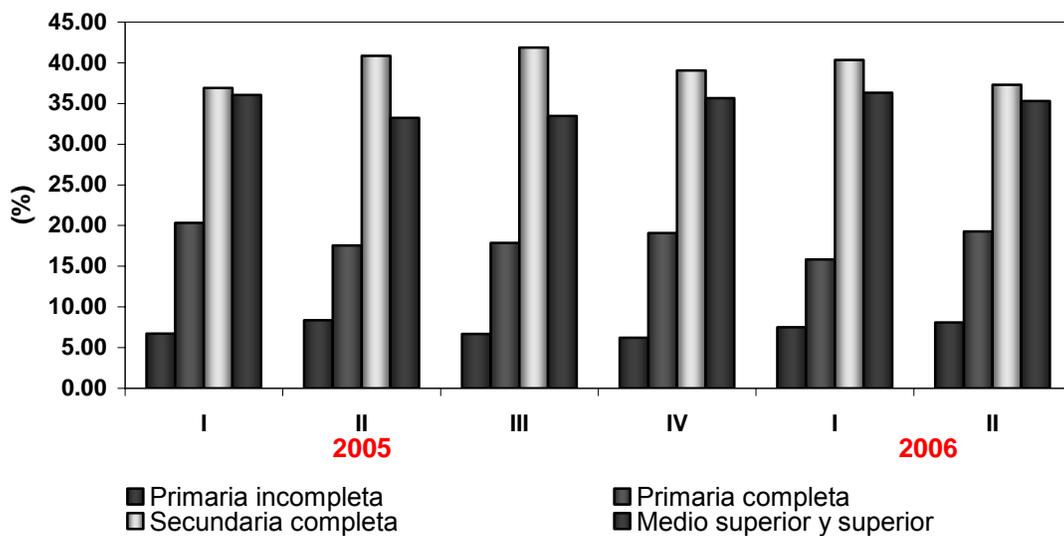
¹⁰ Durante el primer trimestre de 2006, la Población Económicamente Activa (PEA) del país fue de 43.9 millones de personas. En el interior de la PEA, la población ocupada alcanzó 42.4 millones de personas (26.8 millones son hombres y 15.6 millones mujeres).

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	19 - 89

Gráfica 7
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA MASCULINA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 2005.1 – 2006.2



Gráfica 8
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA FEMENINA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 2005.1 – 2006.2



Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	20 - 89

Por último, puede observarse que de acuerdo con la ENOE, la población en edad de trabajar circunda los 75 millones de habitantes, pero la población desocupada es de poco más de 1.5 millones de personas, que es la que en principio debe llamar la atención de las políticas públicas, tanto a nivel regional como sectorial y por grupos específicos de población.

Cuadro 2
POBLACIÓN ACTIVA Y DESOCUPACIÓN, 2005-2006

Periodo	Población en edad de trabajar*	Población Económicamente Activa			
		Total	Ocupada	Desocupada	
2005	I	74,388,858	42,723,247	41,064,349	1,658,898
	II	74,601,986	42,818,591	41,320,802	1,497,789
	III	74,857,031	43,657,852	42,007,609	1,650,243
	IV	75,229,290	43,866,653	42,503,540	1,363,113
2006	I	75,488,742	43,914,704	42,366,317	1,548,387
	II	—	—	—	—

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Sin embargo, estos datos no están tomando en cuenta a la “tasa de subempleo visible” que corresponde a las personas ocupadas con necesidad y disponibilidad de ofrecer más horas de trabajo debido a su precaria inserción en el mercado laboral. De acuerdo con el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2006* elaborado por CEPAL (2006) esa tasa era de 11.6% para el año 2004.

Es fundamental tener en cuenta que el problema del empleo en el mundo, pero sobre todo en México, es extremadamente complejo, en virtud de que depende simultáneamente de muchos factores de muy diversa índole. Quizá los más obvios son de tipo económico, pero no podemos dejar de lado aspectos también determinantes como son las variables demográficas, institucionales y políticas. Por lo tanto, aún cuando las políticas activas y específicas de empleo son importantes, difícilmente podrán por sí solas resolver el complejo problema del desempleo del país.

Las cifras anteriores finalmente no son el rasero a partir del cual se evalúe el PAE. Deben tomarse –en todo caso– como una referencia (*benchmark*) global a partir de la cual debe definirse el marco institucional y al conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado mexicano, más allá del sólo alcance del PAE. En el capítulo 3 de este documento se hace la evaluación específica de los alcances que en principio se planteó el PAE.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	21 - 89

1.4. Políticas activas de empleo en México desde 2002.

Ante la magnitud y trascendencia de los problemas que en estos temas ya se vislumbraban desde finales de los años noventa, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* le dedicó importante atención al crecimiento económico y a sus efectos sobre la productividad y la creación de nuevos empleos. En tal sentido, en el **capítulo 6** que se refiere al “*Crecimiento con calidad*” establece como uno de los objetivos rectores “Eleva y extiende la competitividad del país” para lo cual define diferentes estrategias entre las cuales se encuentran:

“ ...

- a) **Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.** Uno de los factores más importantes en materia de competitividad es la existencia de recursos humanos calificados. Por ello, para lograr el crecimiento con calidad es de vital importancia el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad en los procesos de producción, distribución y comercialización ...

Para ampliar las capacidades y oportunidades empresariales se deberá contar con un sistema sólido de financiamiento para apoyar iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, y para promover el autoempleo y el desarrollo de microempresas viables, sustentables y competitivas en su entorno. Estos pequeños negocios pueden aportar un gran caudal de creatividad y flexibilidad. Además, con el nuevo esquema de apoyo se asegurará su incorporación a la economía formal, de manera que puedan convertirse en empresas eficaces, creadoras de empleo e integradas a las cadenas productivas existentes...”

- b) **Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores.** Es necesario desarrollar una nueva cultura laboral que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de la persona, para lograr su plena realización y para elevar su nivel de vida y el de su familia. Esta nueva cultura laboral procurará condiciones de empleo digno y bien remunerado, así como una reforma laboral integral incluyente. Para lograrlo, se profundizarán los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores desempleados y en activo ...

La base de este nuevo esquema laboral consiste en promover el espíritu emprendedor, para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población, tanto empleados como desempleados, incluyendo a los actualmente marginados del proceso, como los discapacitados y las personas de la tercera edad.

...”

En cumplimiento con lo establecido en el PND el Gobierno Federal instrumentó las siguientes políticas:

- *“Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias; capacitar y organizar a la población rural y urbana marginada para promover su integración al desarrollo productivo del país; impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de bienestar acordes a las potencialidades regionales; así como*

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	22 - 89

apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas”.

- *“Participar en la formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial mediante el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad; impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del mercado laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores; ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas, rurales y urbanas marginadas”.*

En su instrumentación la Secretaría del Trabajo y Previsión Social participa centralmente y realiza diferentes acciones. Una de sus áreas participantes es la Coordinación General de Empleo (CGE) quien ha orientado su *Misión, Visión, Objetivos Rectores y Líneas Estratégicas de Acción* para cumplir con los objetivos del PND.¹¹

Misión

Desarrollar un mercado de trabajo concurrido, informado y capacitado, en donde se promueva que el libre mercado impulse el equilibrio regional y estatal, y México sea la mejor opción laboral de sus socios comerciales (TLC), para impulsar el empleo digno en la población mexicana.

Visión

Contribuir a través de diversos productos y servicios a vincular la oferta y la demanda de empleo, así como a incrementar la empleabilidad de los buscadores de empleo para lograr un mejor funcionamiento del mercado laboral.

Objetivos rectores

1. **Cultura Laboral.** *Ahondar en una nueva cultura laboral y empresarial que sitúe a la persona en el centro de la discusión, en el centro de las decisiones económicas y empresariales. Por ejemplo, la STPS forma parte del Gabinete Social y también del Gabinete Económico para humanizar las decisiones económicas y para influir en las decisiones sociales, para que la política social sirva para que las personas sean cada día más autosuficientes, desarrollen su conocimiento, puedan atender a las oportunidades de educación básica, media y superior, y de esa manera se tenga cada vez un mejor desarrollo de las personas.*
2. **Reforma Legislativa Laboral.** *La profundidad, velocidad y contenidos de dicha reforma, los habrán de acordar los sectores productivos, pero se debe reconocer que hay límites, que hay un espacio, como un marco, en el cual debe desarrollarse esta reforma laboral.*
3. **Modernización de las Instituciones Laborales.** *Esto implica contar con una autoridad laboral promotora, no solo inspectora, sancionadora y resolvedora de conflictos, sino una autoridad laboral que promueva eficientemente la capacitación del personal, la elevación de su*

¹¹ Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos, CGE. 01 de Febrero de 2005.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	23 - 89

productividad, la creación de empleos de calidad, la mayoría de la competitividad de las empresas, y que contribuya a elevar la competitividad del país.

4. **Modernización Sindical.** *Es necesario impulsar con pleno respeto a la autonomía sindical, un nuevo sindicalismo, un nuevo tipo de agrupaciones de trabajadores y de empresarios, democráticos, libres, participativos, corresponsables con el desarrollo nacional, nunca más vinculados a privilegios políticos de clase o de partido.*
5. **Ámbito Internacional.** *Se requiere tener una política laboral más activa que la que hasta hoy se ha tenido, para adelantarse a la globalidad que es un hecho irreversible, inevitable y que si se ha de transformar y humanizar, debe hacerse desde dentro de la propia globalización, y no tratando de contenerla.*

Líneas estratégicas de acción

A fin de cumplir con los objetivos rectores, la CGE ha definido las siguientes líneas estratégicas de acción:

1. **Propiciar la generación del empleo que el país demanda.** *En este sentido, la CGE busca crear las condiciones propicias para crear empleo de calidad y productivo en el país buscando la concertación con inversionistas y empresarios.*
2. **Impulsar la capacitación.** *La industria nacional ha ido transformándose de ser maquiladora-ensambladora, a ser manufacturera y desarrolladora de tecnología. Con el objeto de continuar impulsado esta transformación la CGE busca continuar vinculando la educación formal con trabajo, pero sobre todo capacitando dentro de las empresas a los trabajadores en activo, al propio tiempo que se vaya modernizando la tecnología.*
3. **Aumentar la productividad de las empresas y de las personas.** *Coadyuvar en la creación de condiciones para aumentar la productividad de las empresas, la cual tendrá que correr a cargo del sector empresarial.*
4. **Elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias.** *En virtud de que el trabajo es el elemento medular en las sociedades contemporáneas, en donde el ser humano pasa la mayor parte de su vida, en donde se relaciona con otros factores de la sociedad, pone en practica su talento y su creatividad y a través del cual busca servir a los demás y alcanzar su propio bienestar y bienser, para el de su familia y para la propia sociedad.*

Para coadyuvar en la ejecución de las estrategias establecidas en el PND así como en cumplimiento a su Misión, Visión y de las líneas estratégicas de acción, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) opera conjuntamente y en coordinación con los gobiernos de los estados, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) cuyo objetivo fundamental es facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo orientando a los buscadores de empleo hacia las vacantes existentes; apoyando la calificación de la población desempleada y subempleada, de acuerdo con las necesidades del aparato productivo, así como auxiliando a las empresas para cubrir sus requerimientos de personal.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	24 - 89

En congruencia con las líneas estratégicas de acción, hacia el año 2002 la STPS instrumentó –con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo a través del contrato de préstamo 1384/OC-ME– el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) como un instrumento de política activa de empleo, a través de siete estrategias que han estado sujetas a *reglas de operación* específicas.

Dichas estrategias son:

Bécate;

Proyectos de Inversión Productiva;

Empleo Formal;

Jornaleros Agrícolas;

Migratorios;

Repatriados Trabajando y

Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.

En específico, estas estrategias han atendido las líneas de acción antes mencionadas a través de:

- Capacitación para el trabajo de corto plazo, vinculada estrechamente a los requerimientos de personal del aparato productivo. Para tal efecto ha otorgado becas.
- Asistencia técnica, información y apoyos económicos a buscadores de empleo que enfrentan dificultades específicas para la obtención y mantenimiento de un empleo.
- Apoyos a la movilidad laboral de población desempleada en zonas expulsoras de mano de obra a zonas receptoras o demandantes de fuerza de trabajo.

En los siguientes apartados de este documento se evalúan los principales aspectos que caracterizan el ejercicio de todas las estrategias en lo particular y al PAE en lo general en el año 2005.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	25 - 89

2. Evaluación general del PAE

2.1. Estrategias y población objetivo

El PAE en su conjunto busca atender a la población subempleada o desempleada de todo el país a fin de proveer diferentes alternativas que le permitan reducir los costos y tiempos de búsqueda de empleo e incrementar sus posibilidades de colocación. Por tanto a través de las estrategias que lo conforman busca la atención a la población de acuerdo a sus características específicas y del mercado laboral en el que se desenvuelven, a fin de brindarle diferentes tipos de apoyos: orientación ocupacional, asistencia técnica, información, capacitación laboral de corto plazo y apoyos económicos.

La población objetivo de cada una de las estrategias para el año 2005 fue:¹²

- **Bécate** (antes Sicat), está dirigida a la población desempleada urbana del país que cumpla con los requisitos establecidos y que los cursos de capacitación sean acordes a los requerimientos del aparato productivo. Considera además el análisis de las oportunidades de empleo de las entidades federativas.¹³ Esta estrategia también se enfoca a proveer de capacitación a la población localizada en zonas de alta marginación (microrregiones), considerando sus características propias.
- **Proyectos de Inversión Productiva**, abierto a la población de todos los municipios del país, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos y la localización de los proyectos se ubique en zonas en las que existan condiciones favorables para la inversión de pequeña escala, tomando en cuenta las tendencias de mercados de bienes y servicios de la región. También considerará aquellos proyectos ubicados en microrregiones **de alta y muy alta marginación**,¹⁴ en las que confluyan infraestructura, programas de desarrollo federal, estatal y regional que garanticen un mínimo de demanda con expectativas de crecimiento en el mediano y largo plazos; así como aquellos proyectos que demuestren viabilidad económica, social y financiera.
- **Empleo Formal** (antes SAEBE), atiende a todas las entidades del país y la asignación de recursos en cada una de ellas estará en función del comportamiento de los asegurados permanentes y eventuales del IMSS, expulsados del sector formal, de la tasa de desempleo y de la disponibilidad de recursos, se orienta principalmente a la población desempleada del sector formal, que se encuentran en proceso de búsqueda de empleo.
- **Migratorios** (antes SAEMLE), busca atender a la población del país que participa como trabajadores por primera vez en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT).

¹² De acuerdo con los criterios establecidos en las *Reglas de Operación del PAE, 2005*.

¹³ La administración de las estrategias ha recaído en cada uno de los Sistemas Estatales de Empleo (SEE) de cada entidad federativa, que después se denominaron Sistemas Nacionales de Empleo (SNE).

¹⁴ De acuerdo con la clasificación de SEDESOL

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	26 - 89

- **Jornaleros Agrícolas** (antes SAEMLI), está orientado fundamentalmente a las entidades federativas que se caracterizan por expulsar y recibir a *Jornaleros Agrícolas*.¹⁵ En el ejercicio 2005 participaron diecisiete entidades: Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.
- **Repatriados Trabajando**. Comprende, como prueba piloto, a algunos estados de la frontera norte del país que reciben un alto número de repatriados. Esta estrategia busca vincular a esta población con las estrategias Bécate y PIP para reinsertarla a la actividad productiva, una vez que han sido deportados de los Estados Unidos.
- **Proyectos de Inversión Productiva, segunda generación**, dirigida a atender a la población que participó en el periodo 2002-2005¹⁶ en todas las entidades federativas y cuyos proyectos de inversión productiva continúen en operación.

2.2. Reglas de Operación

Cada una de las estrategias del PAE tiene características o normatividad propia que se definen en sus respectivas *Reglas de Operación* y se complementan con los manuales de procedimientos respectivos.

2.2.1. Requisitos de selección

Los requisitos para la incorporación a las estrategias del PAE son cumplidos por el SNE; sin embargo, existen registros en el SISPAE para algunas de ellas –como *Bécate* y *Jornaleros Agrícolas*– en los que se detectaron que las edades de algunos beneficiarios no están acordes con lo establecido en la normatividad. En el caso de *Bécate* existen registros con edades de beneficiarios menores de edad (0 a 12 años), mientras que en *Jornaleros Agrícolas* se detectaron registros de menores de 16 años.

Esta situación obliga a que las entidades federativas, realicen una supervisión más exhaustiva respecto a la selección de los beneficiarios a fin de que se apeguen a la normatividad. También hace necesaria la revisión del sistema a fin de realizar adecuaciones que permitan integrar “candados” que eviten errores de captura e impidan se presenten estas irregularidades.

2.2.2. Características de los apoyos

Con relación a la entrega de apoyos en “especie” de la estrategia *Bécate*, el seguro de accidentes y el servicio médico de primer nivel, son dos aspectos, que desde la perspectiva de los beneficiarios,¹⁷ no se atienden totalmente; en el caso de las modalidades en las que las empresas son responsables de otorgar estos servicios (NTCL, CCL y CM) el máximo que se cubre es del 50%, mientras que este porcentaje se reduce en aquellas modalidades en donde el SNE es el responsable de proveer estos servicios a los beneficiarios.

¹⁵ Con base en la información del PRONJAG de SEDESOL, de la ENJOMI 98 y la ENE 99.

¹⁶ Los proyectos de inversión productiva apoyados en 2005 sólo podrán participar una vez que hayan transcurrido seis meses de haber iniciado operaciones.

¹⁷ Encuesta aplicada a beneficiarios de *Bécate*.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	27 - 89

Otro de los aspectos que no se cubren totalmente en la estrategia *Bécate* –de igual manera considerando la respuesta de los beneficiarios– es la entrega de constancias de capacitación, documento que es el aval para aquellos beneficiarios en busca de empleo, pues les permite “asegurar” a un empleador que poseen los conocimientos necesarios o suficientes para cubrir una vacante.

En lo referente a la capacitación, se establece que los beneficiarios de *PIP's* deberán contar con experiencia en el ámbito de la actividad que pretenden desarrollar o bien, ser capacitados en forma posterior al otorgamiento del apoyo en algún curso inherente a desarrollo, asesoría, administración, contabilidad, comercialización o mejoramiento de procesos. Sin embargo, y derivado del estudio cualitativo que se realizó, se detectó que la capacitación que reciben se refiere exclusivamente a la operación de la herramienta o maquinaria que le es entregada como parte del apoyo.

En el caso de la estrategia *Migratorios*, tanto en el 2005 como en el 2006 aún no se estandarizaban los criterios para la entrega del apoyo a los beneficiarios, ya que 14 entidades federativas entregan el apoyo en una sola exhibición mientras que seis de ellas lo realizan en dos exhibiciones. Asimismo es importante reiterar que en el propio manual de procedimientos existe contradicción con relación al momento en que se debe realizar la entrega de apoyos.¹⁸

Por lo que se refiere a las estrategias *Empleo Formal*, *PIP's 2G*, *Jornaleros Agrícolas* y *Repatriados Trabajando*, el monto de los apoyos que se entregaron a los beneficiarios y la forma de entrega se realizó conforme lo establecido por la normatividad. Sin embargo es importante señalar que en el manual de procedimientos de *Repatriados Trabajando* debería señalarse con claridad los tiempos en que las entidades federativas fronterizas deben realizar la transferencia de recursos a las entidades de los lugares de origen de los beneficiarios –cuando aplique– a fin de evitar gastos innecesarios a los beneficiarios al tener que acudir varias veces al SNE para el cobro de la segunda parte del apoyo.

2.2.3. Seguimiento de los beneficiarios

La Contraloría Social del SNE en las diferentes entidades federativas efectúa una plática a los beneficiarios de las diferentes estrategias para dar a conocer los derechos y obligaciones a que están sujetos los beneficiarios que son incorporados a las estrategias del PAE y también informan de las sanciones que recibirán en caso de incumplimiento, lo que da transparencia al proceso de selección y entrega de apoyos.

¹⁸ *Migratorios*, Manual de procedimientos, capítulo V, apartado 3.1, inciso b) subinciso j. y apartado 4.1 pp. 5 y 7, respectivamente.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	28 - 89

El seguimiento a los beneficiarios de *Bécate* es factible realizarlo para cuatro modalidades de capacitación (NTCL, CM, CCL, CPL) ya que la información de colocación es proporcionada por las propias empresas con quienes se concertan cursos de capacitación o por los *instructores monitores*. Sin embargo, para las otras modalidades de capacitación (CP y VC) la información es difícil de obtener ya que depende directamente de los beneficiarios el proveer información del momento en que se logran colocar en un empleo. Situación similar se presenta con las estrategias *Empleo Formal* y *Repatriados Trabajando* ya que el beneficiario es el responsable de informar al SNE del momento en que logra colocarse en un trabajo. En el caso de las estrategias *PIP's*, *PIP's 2G* y *Migratorios* es más sencillo hacer el seguimiento a la colocación de los beneficiarios: en *PIP's* los beneficiarios trabajan en el proyecto que se está apoyando, en *PIP's 2G* se garantiza la continuidad en el empleo al proveerse el apoyo económico para proyectos que presentan alguna dificultad; y finalmente el SNE pueden dar seguimiento a la colocación de los beneficiarios apoyados con *Migratorios* a través del sistema (TRATMEX), pues permite verificar si el beneficiario fue colocado con algún empleador canadiense.

En lo que respecta a la estrategia de *Jornaleros Agrícolas* el seguimiento a la colocación se dificulta debido a la falta de coordinación entre las entidades federativas de zonas expulsoras y receptoras, pues en muchos casos estas últimas desconocen cuántos de los beneficiarios que llegan a la zona fueron apoyados en sus lugares de origen y, por tanto, no se puede reportar con precisión cuántos fueron colocados.

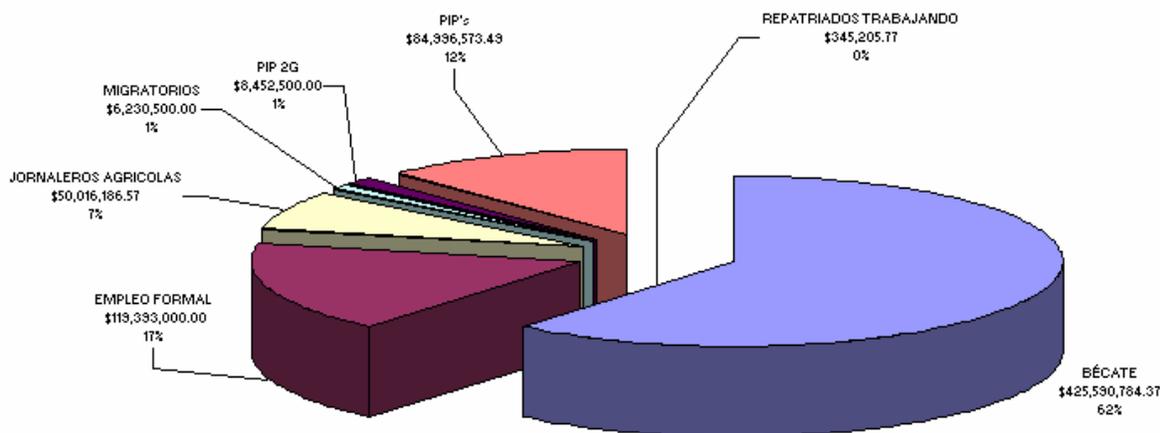
2.3. Cumplimiento de metas y ejercicio presupuestal

2.3.1. Presupuesto destinado por estrategia

El presupuesto total asignado al PAE durante el año 2005 fue de \$695'024,750.20, que se distribuyó entre cada una de las siete estrategias según se muestra en la siguiente gráfica:

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	29 - 89

Gráfica 9
Distribución del Presupuesto entre las estrategias del PAE



Como se puede observar en la gráfica anterior las estrategias a las que se les dio mayor relevancia fueron *Bécate* y *Empleo Formal* que en conjunto absorbieron casi el 80% del presupuesto total, mientras que para el 2005 las que tuvieron menor porcentaje de recursos fueron *Migratorios*, *Repatriados* y *PIP 2G*, que en su conjunto no llegaron al 3%.

Este resultado es muy importante en términos de la evaluación del PAE porque está revelando que la STPS le da importancia central al *desempleo friccional* que se da principalmente en el sector industrial urbano. Este tipo de desempleo se refiere a aquél que es connatural a la dinámica económica y al funcionamiento de los mercados laborales. Es decir, es el que resulta de la expansión y contracción de las empresas y, en consecuencia, de la selección y despido de personal acorde a esas condiciones o planes de desarrollo de las empresas y negocios. En todo caso es un grupo poblacional activo que puede ser empleado y que con apoyos y capacitación puede reinsertarse con relativa facilidad al mercado de trabajo.

En contraste, el desempleo estructural y el subempleo –que como dijimos en la primera sección– se han venido incrementando notablemente a falta de crecimiento económico, por la inercia demográfica y por los cambios que ocurrieron en los mercados laborales desde la apertura comercial y más precisamente con las crisis de 1994-1995 y de 2000-2003. La población que conforma a estos dos grupos socioeconómicos, sólo podría ser atendida con la generación de nuevos empleos o puestos de trabajo, dentro del PAE queda relegada a una atención minoritaria a través de *PIP's* y *PIP2G*, que conjuntamente sólo recibieron el 13% del presupuesto total en 2005. El resto del PAE, casi el 8% del presupuesto, se dedicó a apoyar la movilidad laboral de la población rural en condiciones de pobreza o de bajos ingresos a través de otorgar recursos para que un grupo relativamente pequeño de trabajadores agrícolas se trasladara temporalmente a otros estados del país (*Jornaleros Agrícolas*) y a Canadá (*Migratorios*) para compensar su condición de ingresos que les caracteriza su situación rural.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	30 - 89

Por último, la estrategia de *Repatriados Trabajando* destaca por la incongruencia que existe entre la cobertura poblacional (menor a 300 personas) y los recursos otorgados \$345,205 frente a la magnitud que representa la deportación de trabajadores ilegales a los Estados Unidos que debe ser mayor al millón y medio de registros al año.

Por otro lado, en este punto de la evaluación destacaría que el PAE le ha dado una orientación muy clara a atender el carácter friccional del desempleo urbano-industrial, al otorgar el 80% del presupuesto, cubriendo a cerca de 170,000 individuos, de un total de casi 230,000; y ha otorgado una parte minoritaria al desempleo estructural que sólo podría atenderse a través de los proyectos de inversión productiva (alrededor de 10,000 personas).

El resto del PAE se dedica a apoyar a una parte sumamente pequeña de la población rural mexicana (42,000 personas) que se encuentra en niveles de pobreza y marginación. Véase cuadro siguiente y, sobre todo, el anexo 1 en que se presenta un análisis estadístico de conglomerados a nivel de grado de marginación y cobertura de las estrategias por entidad federativa.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	31 - 89

Cuadro 3 (inicia)
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Resumen de las acciones realizadas con presupuesto federal
Población objetivo, atendida y colocada (Cifras a diciembre 2005)

ENTIDAD FEDERATIVA	PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO											
	Becas a la Capacitación para el Trabajo Bécate			Empleo Formal			Migratorios ^{1/}			Proyectos de Inversión Productiva (PIP)		
	Población objetivo	Atendidos	Colocados	Población objetivo	Atendidos	Colocados	Población objetivo	Atendidos	Colocados	Población objetivo	Atendidos	Colocados
AGUASCALIENTES	2,022	2,295	1,389	1,797	1,600	878	10	10	9	112	131	131
BAJA CALIFORNIA	1,238	874	615	273	-	-	0	-	-	22	-	-
BAJA CALIFORNIA SUR	378	348	217	528	485	266	25	24	15	11	15	15
CAMPECHE	1,265	1,074	634	1,480	1,034	569	40	40	35	104	140	140
COAHUILA	4,200	4,802	3,016	3,790	9,151	5,026	110	76	56	217	239	239
COLIMA	728	1,248	612	1,647	578	316	10	13	19	55	119	119
CHIASPAS	3,465	2,995	1,510	1,018	770	421	50	54	51	90	350	350
CHIHUAHUA	5,294	4,212	3,197	2,111	2,398	1,317	20	20	15	74	122	122
DISTRITO FEDERAL	7,678	6,069	3,101	2,659	6,555	3,598	20	20	22	180	151	151
DURANGO	1,104	1,084	707	1,473	1,518	833	125	125	48	56	60	60
GUANAJUATO	4,603	4,988	3,444	1,856	1,936	1,063	60	54	78	154	174	174
GUERRERO	1,358	1,142	784	1,116	1,337	734	30	30	33	73	65	65
HIDALGO	1,962	1,595	910	1,214	1,212	666	90	90	93	123	97	97
JALISCO	3,801	5,016	2,656	1,936	4,223	2,320	100	105	100	113	79	79
MÉXICO, EDO. DE	13,753	11,495	6,404	3,590	3,644	2,001	300	300	417	362	294	294
MICHOACÁN	3,642	4,760	2,784	2,668	2,859	1,569	120	124	144	201	425	425
MORELOS	1,772	1,269	658	1,284	550	301	90	90	89	53	61	61
NAYARIT	568	521	316	793	1,058	581	75	52	61	36	47	47
NUEVO LEÓN	6,050	6,790	4,542	2,479	4,632	2,544	25	25	17	128	168	168
OAXACA	4,285	4,196	2,219	1,834	1,983	1,089	85	87	161	258	269	269
PUEBLA	5,521	4,624	2,701	2,164	2,323	1,275	25	27	37	201	104	104
QUERÉTARO	2,890	2,812	1,739	2,303	1,796	986	15	17	18	98	175	175
QUINTANA ROO	947	2,045	1,289	602	591	325	20	20	25	45	70	70
SAN LUIS POTOSÍ	2,635	3,018	1,960	2,207	2,307	1,266	80	80	74	123	150	150
SINALOA	2,930	3,441	2,494	1,527	1,118	614	60	61	76	110	174	174
SONORA	3,962	2,469	1,814	1,550	1,654	908	30	30	10	92	84	84
TABASCO	4,188	2,953	1,645	2,376	889	486	50	51	57	165	328	328
TAMAULIPAS	3,854	3,900	2,599	2,090	3,318	1,822	13	13	13	100	100	100
TLAXCALA	1,499	1,455	793	1,386	1,614	885	150	154	184	18	19	19
VERACRUZ	7,898	4,321	2,402	1,827	1,370	754	135	135	122	580	447	447
YUCATÁN	2,844	2,949	1,735	1,577	1,752	961	76	76	118	167	161	161
ZACATECAS	2,661	2,665	1,541	4,442	3,585	1,968	90	90	64	138	169	169
TOTAL	110,995	103,425	62,427	59,597	69,840	38,342	2,129	2,093	2,261	4,259	4,987	4,987

Población objetivo: metas fijadas por la CGE para atención de cada una de las estrategias, publicadas en DOF

Atendidos: Población que se integró a la estrategia respectiva y a la que se le entregó el apoyo señalado en cada una de ellas.

Colocados: Aquella población beneficiaria a quien se colocó en un empleo.

Cifras definitivas. Acciones realizadas con Presupuesto Federal.

^{1/} Para aquellas Entidades Federativas en las que se reportan más colocados que atendidos, al menos la diferencia fue atendida en una temporada anterior.

^{2/} Dirigido a todos los participantes de PIP impulsados por la STPS en el periodo 2002-2004.

^{3/} Estrategia que inicia operaciones en el año 2005, según el Acuerdo Modificatorio a las Reglas de Operación del PAE publicadas en el DOF el 18 de febrero de 2005.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	32 - 89

Cuadro 3 (concluye)
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Resumen de las acciones realizadas con presupuesto federal
Población objetivo, atendida y colocada (Cifras a diciembre 2005)

ENTIDAD FEDERATIVA	PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO											
	Jornaleros Agrícolas			Proyectos de Inversión Productiva 2a Generación (PIP 2G) ^{2/3/}			Repatriados Trabajando ^{3/}			Total		
	Población objetivo	Atendidos	Colocados	Población objetivo	Atendidos	Colocados	Población objetivo	Atendidos	Colocados	Población objetivo	Atendidos	Colocados
AGUASCALIENTES	0	-	-	228	8	8	-	-	-	4,169	4,044	2,415
BAJA CALIFORNIA	0	-	-	0	-	-	0	-	-	1,533	874	615
BAJA CALIFORNIA SUR	583	499	-	44	18	18	0	-	-	1,569	1,389	531
CAMPECHE	0	-	-	245	204	204	0	-	-	3,134	2,492	1,582
COAHUILA	2,062	3,144	2	187	184	184	1,014	110	15	11,580	17,706	8,538
COLIMA	0	-	-	75	32	32	0	-	-	2,515	1,990	1,098
CHIAPAS	0	-	-	581	255	255	0	-	-	5,204	4,424	2,587
CHIHUAHUA	2,672	1,521	590	91	36	36	1,014	-	-	11,276	8,309	5,277
DISTRITO FEDERAL	0	-	-	173	73	73	0	-	-	10,710	12,868	6,945
DURANGO	1,916	442	-	44	5	5	0	-	-	4,718	3,234	1,653
GUANAJUATO	0	-	-	138	12	12	0	-	-	6,811	7,164	4,771
GUERRERO	1,422	1,915	1,585	269	84	84	0	-	-	4,268	4,573	3,285
HIDALGO	2,701	4,313	2,263	61	57	57	0	-	-	6,151	7,364	4,086
JALISCO	2,101	2,891	-	175	14	14	0	-	-	8,226	12,328	5,169
MÉXICO, EDO. DE	0	-	-	193	76	76	0	-	-	18,198	15,809	9,192
MICHOACÁN	2,922	3,008	1,306	230	-	-	0	-	-	9,783	11,176	6,228
MORELOS	1,813	1,008	-	23	-	-	0	-	-	5,035	2,978	1,109
NAYARIT	783	2,338	108	122	48	48	0	-	-	2,377	4,064	1,161
NUEVO LEÓN	0	-	-	133	17	17	0	-	-	8,815	11,632	7,288
OAXACA	2,895	3,144	1,626	487	201	201	0	-	-	9,844	9,880	5,565
PUEBLA	2,951	3,118	2,087	0	-	-	0	-	-	10,862	10,196	6,204
QUERÉTARO	0	-	-	46	45	45	0	-	-	5,352	4,845	2,963
QUINTANA ROO	0	-	-	48	48	48	0	-	-	1,662	2,774	1,757
SAN LUIS POTOSÍ	3,235	4,390	1,822	413	112	112	0	-	-	8,693	10,057	5,384
SINALOA	2,926	4,615	1,144	22	22	22	0	-	-	7,575	9,431	4,524
SONORA	2,494	783	-	111	34	34	1,014	-	-	9,253	5,054	2,850
TABASCO	0	-	-	307	241	241	0	-	-	7,086	4,462	2,757
TAMAULIPAS	1,779	-	-	280	155	155	1,014	34	11	9,130	7,520	4,700
TLAXCALA	0	-	-	22	22	22	0	-	-	3,075	3,264	1,903
VERACRUZ	5,378	5,708	4,306	643	213	213	0	-	-	16,461	12,194	8,244
YUCATÁN	0	-	-	246	-	-	0	-	-	4,910	4,938	2,975
ZACATECAS	0	-	-	204	199	199	0	-	-	7,535	6,708	3,941
TOTAL	40,633	42,837	16,839	5,841	2,415	2,415	4,056	144	26	227,510	225,741	127,297

Población objetivo: metas fijadas por la CGE para atención de cada una de las estrategias, publicadas en DOF

Atendidos: Población que se integró a la estrategia respectiva y a la que se le entregó el apoyo señalado en cada una de ellas.

Colocados: Aquella población beneficiaria a quien se colocó en un empleo.

Cifras definitivas. Acciones realizadas con Presupuesto Federal.

1/ Para aquellas Entidades Federativas en las que se reportan más colocados que atendidos, al menos la diferencia fue atendida en una temporada anterior.

2/ Dirigido a todos los participantes de PIP impulsados por la STPS en el periodo 2002-2004.

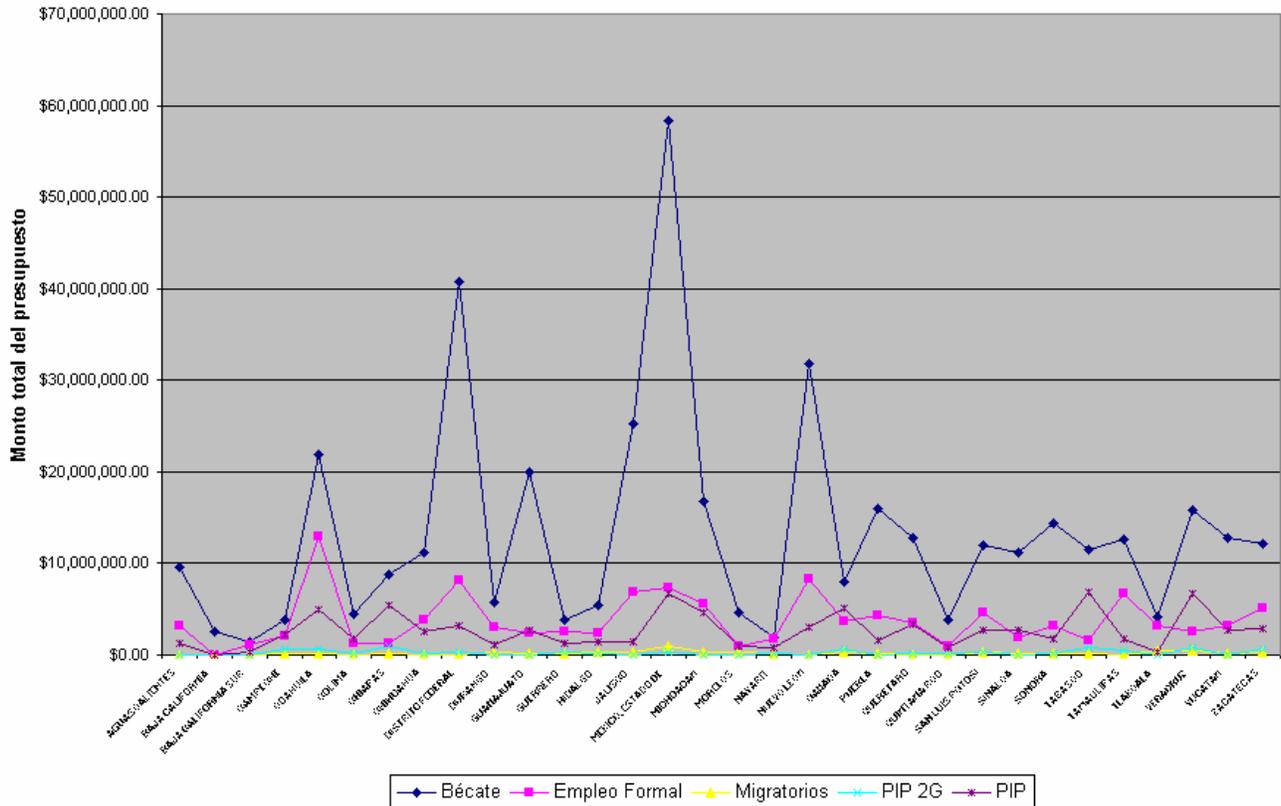
3/ Estrategia que inicia operaciones en el año 2005, según el Acuerdo Modificatorio a las Reglas de Operación del PAE publicadas en el DOF el 18 de febrero de 2005.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	33 - 89

El análisis de la distribución del presupuesto federal entre las diferentes entidades federativas se puede observar en la siguiente gráfica. Cabe señalar que sólo se están considerando cinco estrategias debido a que en ellas participan prácticamente todas las entidades federativas.

Gráfica 10

Distribución del presupuesto 2005 por estrategia y entidad federativa



En la gráfica anterior se puede observar que la distribución de recursos en cada una de las estrategias es distinta en función del tipo de población que atienden y de las características propias de la región o entidad federativa. Sin embargo, resalta el SNE del Estado de México quien se encuentra siempre entre las entidades federativas a quien se asignan más recursos, independientemente de la estrategia de que se trate.

Un segundo hecho de suma relevancia se refiere a que al considerar al conjunto de las estrategias, no se observa correspondencia entre grado de marginación y apoyos otorgados a través de la cobertura poblacional (véase anexo 1). De esta suerte, nuevamente aparece la orientación del PAE en atender principalmente el desempleo friccional, que se da en el medio industrial urbano.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	34 - 89

En todo caso, este punto debería analizarse centralmente para ejercicios futuros y para establecer mecanismos de coordinación interinstitucional (intersecretarial) con quienes deberían atender estas condiciones socioeconómicas, como podrían ser las Secretarías de Desarrollo Social y Economía, principalmente.

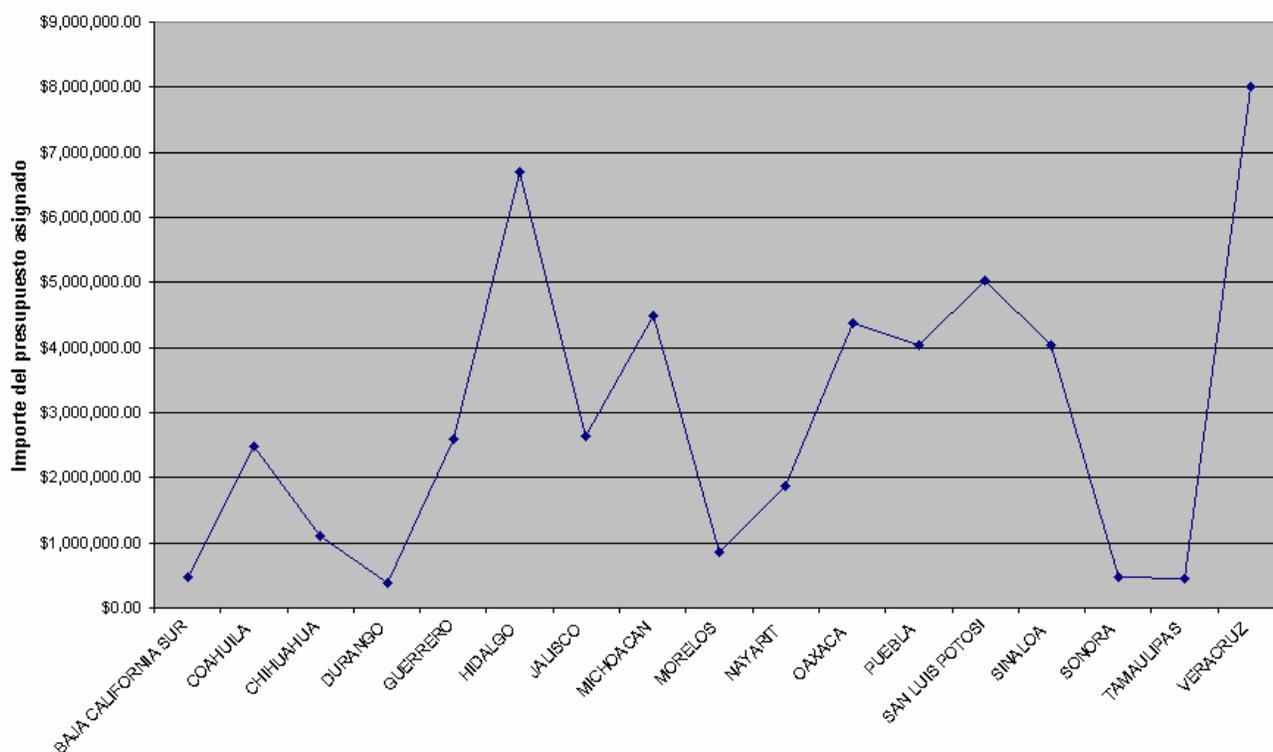
Una vez que hemos analizado la composición presupuestal por estrategia y su grado de cobertura, es pertinente evaluar la distribución presupuestal a nivel de entidad federativa por cada estrategia.

Jornaleros Agrícolas

La distribución del presupuesto entre las diecisiete entidades federativas que participan en la estrategia de *Jornaleros Agrícolas* se presenta en la gráfica 11.

Gráfica 11

Distribución del presupuesto asignado a Jornaleros Agrícolas por Entidad Federativa



Las entidades federativas que tuvieron mayor asignación de recursos fueron Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí, todas zonas expulsoras y de nivel de marginación alto. Llama la atención que otras entidades con niveles de marginación muy altos no figuran entre las más importantes como son: Oaxaca, Puebla y Guerrero.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	35 - 89

Repatriados trabajando

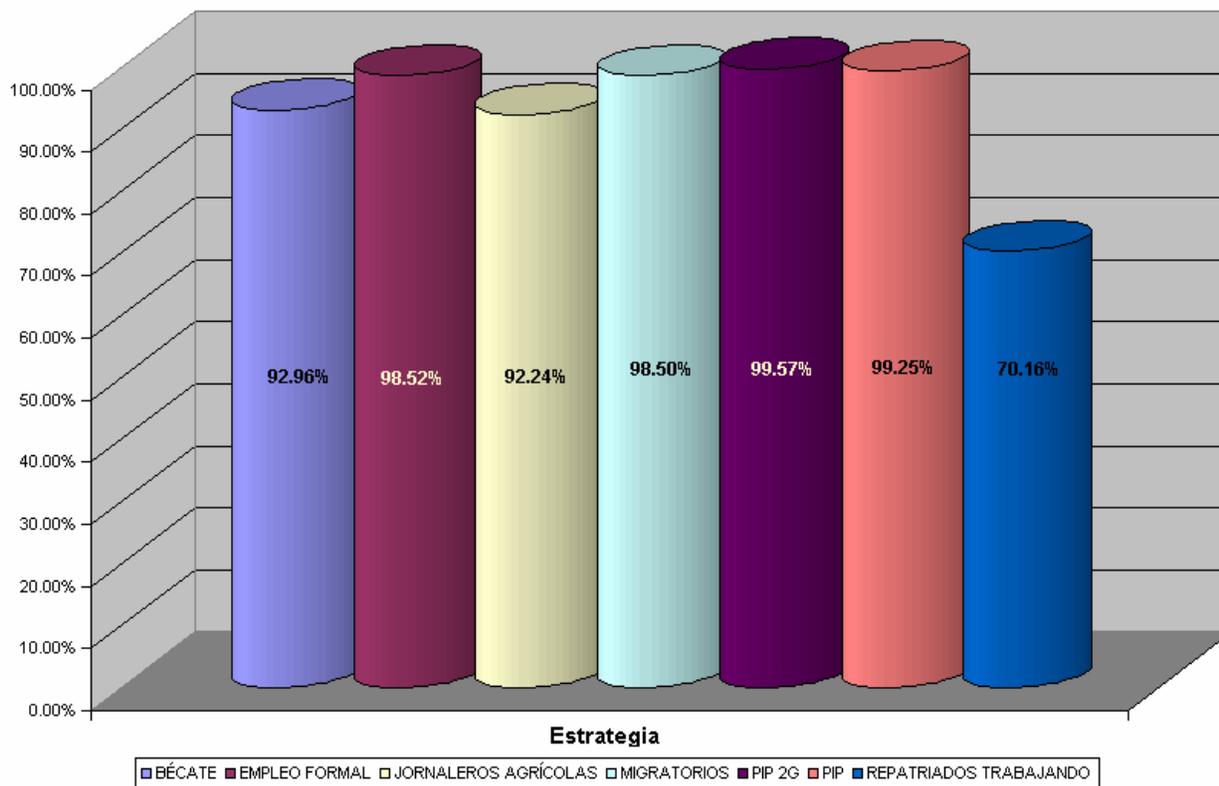
Como ya se comentó, esta estrategia es la que menos recursos recibió. No sería erróneo mencionar que por la manera en que operó, se puede calificar como la más débil y la que en menor grado cumplió con sus objetivos. Por un lado se propuso operar solamente en cuatro entidades con una población objetivo de 4,056 personas. Al final sólo participaron tres entidades federativas fronterizas cubriendo a poco menos de 300 personas y con un presupuesto mínimo que estaba encaminado a operar solamente el último trimestre del 2005, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Repatriados trabajando presupuesto por entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	REPATRIADOS TRABAJANDO
COAHUILA	\$179,728.77
SONORA	\$100,000.00
TAMAULIPAS	\$65,477.00
TOTAL	\$345,205.77

El ejercicio presupuestal global del PAE durante el ejercicio fiscal 2005 cumplió con el 94.7%. En términos generales, todas las estrategias tuvieron un porcentaje de ejercicio presupuestal superior al 92%, excepto *Repatriados Trabajando* que sólo alcanzó un 70%; lo que significó un subejercicio de \$ 36'464,077.62 del presupuesto de orden federal.

Gráfica 12
% de ejercicio presupuestal por estrategia



Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	36 - 89

La eficiencia de las entidades federativas en el ejercicio presupuestal se presenta en los cuadros siguientes. Para el caso de *Bécate*, destaca Sonora con el menor porcentaje de ejercicio (66.9%); en *Empleo Formal*, Puebla fue la que menor grado de ejercicio tuvo –alrededor del 91%–; en la estrategia *Migratorios*, el SNE de Coahuila fue la que tuvo el menor ejercicio (84%), mientras que las estrategias de *PIP's* y *PIP's 2G* resaltan porque son en las que la mayor parte de las entidades federativas ejercieron los recursos en su totalidad: para *PIP's*, 18 de 31 estados mientras que para *PIP's 2G*, 20 de 27 estados.

En la estrategia *Jornaleros Agrícolas* el impacto en el ejercicio global de los recursos radica principalmente en el SNE de Tamaulipas quien no entregó ningún apoyo, esta última situación se deriva de la imposibilidad que tiene el estado de concertar con empresas que cubran los requisitos establecidos para la recepción de jornaleros migrantes por las características propias de la región y de los cultivos.¹⁹ Para el caso de *Repatriados Trabajando*, el SNE de Sonora aún cuando se le asignaron recursos, no operó la estrategia en este ejercicio fiscal.

¹⁹ Información proporcionada por la CGE durante la entrevista realizada con el personal responsable de la estrategia.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	37 - 89

Cuadro 5 (inicia)
Grado de cumplimiento del ejercicio del presupuesto federal por estrategia* y entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	BÉCATE			EMPLEO FORMAL			MIGRATORIOS			PIP		
	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.
AGUASCALIENTES	9,632,393	8,874,103	92.1	3,150,000	3,102,000	98.5	30,000	30,000	100.0	1,264,890	1,264,189	99.9
BAJA CALIFORNIA	2,576,897	2,570,959	99.8	0	0	-	0	0	-	0	0	-
BAJA CALIFORNIA SUR	1,383,712	1,325,795	95.8	1,055,000	1,051,000	99.6	70,500	67,500	95.7	279,960	279,960	100.0
CAMPECHE	3,886,600	3,793,465	97.6	2,138,000	2,072,000	96.9	120,000	115,500	96.3	2,280,976	2,280,976	100.0
COAHUILA	21,937,566	20,108,075	91.7	12,886,000	12,786,000	99.2	226,500	190,500	84.1	4,991,870	4,991,409	100.0
COLIMA	4,448,566	4,362,629	98.1	1,200,000	1,141,000	95.1	39,000	39,000	100.0	1,749,835	1,749,835	100.0
CHIAPAS	8,865,668	8,644,836	97.5	1,308,000	1,308,000	100.0	162,000	160,500	99.1	5,468,403	5,468,403	100.0
CHIHUAHUA	11,189,944	10,240,609	91.5	3,820,000	3,781,000	99.0	60,000	60,000	100.0	2,514,737	2,484,334	98.8
DISTRITO FEDERAL	40,705,608	39,370,474	96.7	8,119,000	7,915,000	97.5	60,000	60,000	100.0	3,178,281	3,178,281	100.0
DURANGO	5,756,695	4,941,419	85.8	3,045,000	3,042,000	99.9	375,000	375,000	100.0	1,124,222	1,124,222	100.0
GUANAJUATO	20,025,979	18,630,495	93.0	2,362,000	2,329,000	98.6	138,000	138,000	100.0	2,762,533	2,717,316	98.4
GUERRERO	3,891,186	3,869,485	99.4	2,552,000	2,552,000	100.0	90,000	85,500	95.0	1,246,173	1,246,173	100.0
HIDALGO	5,483,131	5,391,360	98.3	2,428,000	2,425,000	99.9	270,000	270,000	100.0	1,416,015	1,325,782	93.6
JALISCO	25,310,057	24,299,840	96.0	6,794,000	6,794,000	100.0	306,000	301,500	98.5	1,363,031	1,272,472	93.4
MEXICO, ESTADO DE	58,289,035	53,307,282	91.5	7,288,000	7,117,000	97.7	900,000	892,500	99.2	6,679,169	6,579,242	98.5
MICHOACAN	16,773,534	15,794,583	94.2	5,518,000	5,465,000	99.0	372,000	372,000	100.0	4,595,782	4,578,332	99.6
MORELOS	4,618,417	4,575,398	99.1	1,000,000	986,000	98.6	268,500	265,500	98.9	887,586	875,011	98.6
NAYARIT	1,921,082	1,855,072	96.6	1,714,000	1,709,000	99.7	156,000	151,500	97.1	863,431	863,431	100.0
NUEVO LEON	31,841,560	30,000,299	94.2	8,261,000	8,237,000	99.7	75,000	75,000	100.0	2,993,397	2,993,397	100.0
OAXACA	7,977,368	7,898,673	99.0	3,666,000	3,642,000	99.3	261,000	259,500	99.4	5,142,512	5,142,512	100.0
PUEBLA	15,948,641	14,472,849	90.7	4,327,000	3,946,000	91.2	81,000	81,000	100.0	1,562,054	1,524,897	97.6
QUERETARO	12,843,544	11,713,872	91.2	3,590,000	3,547,000	98.8	51,000	51,000	100.0	3,430,833	3,430,833	100.0
QUINTANA ROO	3,831,240	3,435,849	89.7	907,000	907,000	100.0	60,000	60,000	100.0	763,095	763,095	100.0
SAN LUIS POTOSI	11,908,943	11,788,330	99.0	4,619,000	4,525,000	98.0	240,000	240,000	100.0	2,748,578	2,661,335	96.8
SINALOA	11,136,147	10,635,122	95.5	1,898,000	1,895,000	99.8	180,000	180,000	100.0	2,637,766	2,637,765	100.0
SONORA	14,387,243	9,634,290	67.0	3,260,000	3,019,000	92.6	90,000	88,500	98.3	1,811,111	1,737,164	95.9
TABASCO	11,535,535	11,301,382	98.0	1,650,000	1,645,000	99.7	149,500	149,500	100.0	6,800,535	6,751,774	99.3
TAMAULIPAS	12,575,940	12,212,004	97.1	6,679,000	6,653,000	99.6	39,000	39,000	100.0	1,724,728	1,724,728	100.0
TLAXCALA	4,233,999	4,007,743	94.7	3,205,000	3,205,000	100.0	462,000	460,500	99.7	276,739	276,739	100.0
VERACRUZ	15,773,573	13,712,605	86.9	2,620,000	2,617,000	99.9	405,000	397,500	98.1	6,737,465	6,737,465	100.0
YUCATAN	12,801,525	12,067,004	94.3	3,152,000	3,111,671	98.7	223,500	211,000	94.4	2,766,019	2,766,019	100.0
ZACATECAS	12,099,459	10,812,604	89.4	5,182,000	5,098,000	98.4	270,000	270,000	100.0	2,934,849	2,934,850	100.0
TOTAL	425,590,784	395,648,502	93.0	119,393,000	117,622,671	98.5	6,230,500	6,137,000	98.5	84,996,573	84,361,940	99.3

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	38 - 89

* Para una mejor visualización de la tabla, se presentan primero las cuatro estrategias más importantes en cuanto a la cantidad de recursos que se asignan. En el siguiente cuadro se presentan las otras tres estrategias.

Cuadro 5 (concluye)
Grado de cumplimiento del ejercicio del presupuesto federal por estrategia y entidad federativa**

ENTIDAD FEDERATIVA	JORNALEROS AGRICOLAS			PIP 2G			REPATRIADOS TRABAJANDO		
	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.
AGUASCALIENTES	0	0	-	28,000	28,000	100.0	0	0	-
BAJA CALIFORNIA	0	0	-	0	0	-	0	0	-
BAJA CALIFORNIA SUR	469,040	362,928	77.38%	63,000	63,000	100.0	0	0	-
CAMPECHE	0	0	-	714,000	714,000	100.0	0	0	-
COAHUILA	2,475,579	2,394,275	96.72%	644,000	644,000	100.0	179,729	179,729	100.0
COLIMA	0	0	-	112,000	112,000	100.0	0	0	-
CHIAPAS	0	0	-	892,500	892,500	100.0	0	0	-
CHIHUAHUA	1,094,134	1,063,880	97.2	126,000	125,995	100.0	0	0	-
DISTRITO FEDERAL	0	0	-	255,500	245,000	95.9	0	0	-
DURANGO	389,016	369,726	95.0	17,500	17,500	100.0	0	0	-
GUANAJUATO	0	0	-	42,000	41,588	99.0	0	0	-
GUERRERO	2,604,787	2,507,397	96.3	294,000	294,000	100.0	0	0	-
HIDALGO	6,695,612	5,828,250	87.0	199,500	199,500	100.0	0	0	-
JALISCO	2,630,077	2,481,653	94.4	49,000	49,000	100.0	0	0	-
MEXICO, ESTADO DE	0	0	-	266,000	265,917	100.0	0	0	-
MICHOACAN	4,496,985	4,158,596	92.5	0	0	-	0	0	-
MORELOS	862,715	796,695	92.3	0	0	-	0	0	-
NAYARIT	1,877,836	1,791,382	95.4	168,000	168,000	100.0	0	0	-
NUEVO LEON	0	0	-	59,500	59,500	100.0	0	0	-
OAXACA	4,385,704	4,324,770	98.6	703,500	684,957	97.4	0	0	-
PUEBLA	4,030,713	3,569,070	88.5	0	0	-	0	0	-
QUERETARO	0	0	-	157,500	157,447	100.0	0	0	-
QUINTANA ROO	0	0	-	168,000	167,996	100.0	0	0	-
SAN LUIS POTOSI	5,029,363	4,878,226	97.0	392,000	392,000	100.0	0	0	-
SINALOA	4,038,566	3,826,193	94.7	77,000	77,000	100.0	0	0	-
SONORA	474,739	348,600	73.4	119,000	119,000	100.0	100,000	0	0.0
TABASCO	0	0	-	843,500	843,498	100.0	0	0	-
TAMAULIPAS	450,487	0	0.0	542,500	542,470	100.0	65,477	62,477	95.4
TLAXCALA	0	0	-	77,000	77,000	100.0	0	0	-
VERACRUZ	8,010,834	7,430,946	92.8	745,500	745,500	100.0	0	0	-
YUCATAN	0	0	-	0	0	-	0	0	-
ZACATECAS	0	0	-	696,500	689,400	99.0	0	0	-
TOTAL	50,016,187	46,132,587	92.2	8,452,500	8,415,768	99.6	345,206	242,206	70.2

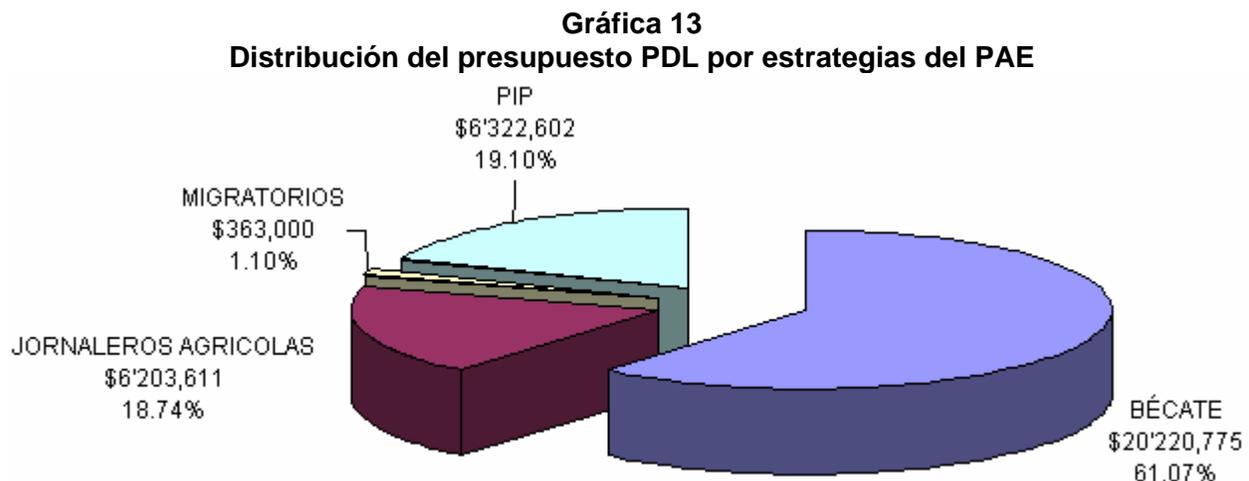
** Estrategias a las que se destinan la menor cantidad de recursos.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	39 - 89

Presupuesto PDL destinado a la atención de estrategias del PAE

En lo que se refiere al presupuesto mediante el cual se atienden beneficiarios de localidades clasificadas con los más altos índices de marginación del país, la CGE sólo destina recursos tipificados como PDL para cuatro estrategias: *Bécate*, *Jornaleros Agrícolas*, *Migratorios* y *PIP's*.

En este ejercicio fiscal se destinaron en total \$33'109,988.00 que se distribuyeron como se muestra en la gráfica siguiente.



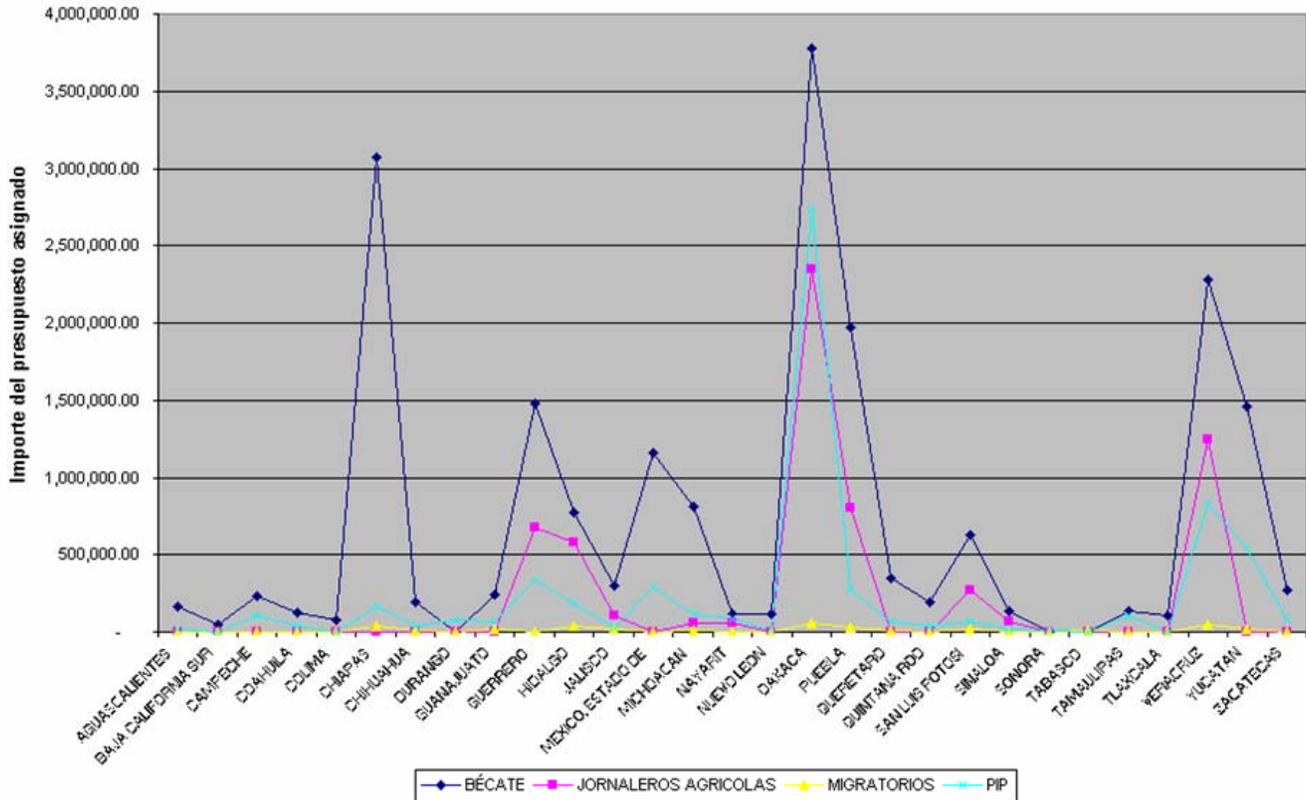
Esta asignación presupuestal nuevamente parece guardar relación con lo que detectamos como intencionalidad principal de atención del PAE. En ese sentido, la estrategia *Bécate* es a la que se asigna la mayor parte de los recursos, principalmente asociados con la atención a beneficiarios en las modalidades de Capacitación Productiva y Capacitación para el Autoempleo.

En la distribución del presupuesto la CGE no consideró a Baja California, Distrito Federal y Morelos en este rubro presupuestal, quizá porque las dos primeras están clasificadas con un índice o grado de marginación “muy bajo”, mientras que Morelos con grado de marginación “bajo”.

En términos generales y como se puede observar en la siguiente gráfica, las entidades federativas a las que se asignó mayor cantidad de recursos para la entrega de apoyos a población ubicada en zonas de alta marginalidad fueron Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz, lo cual resulta congruente con los datos que hemos presentado anteriormente.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	40 - 89

Gráfica 14
Distribución del presupuesto PDL por entidad federativa



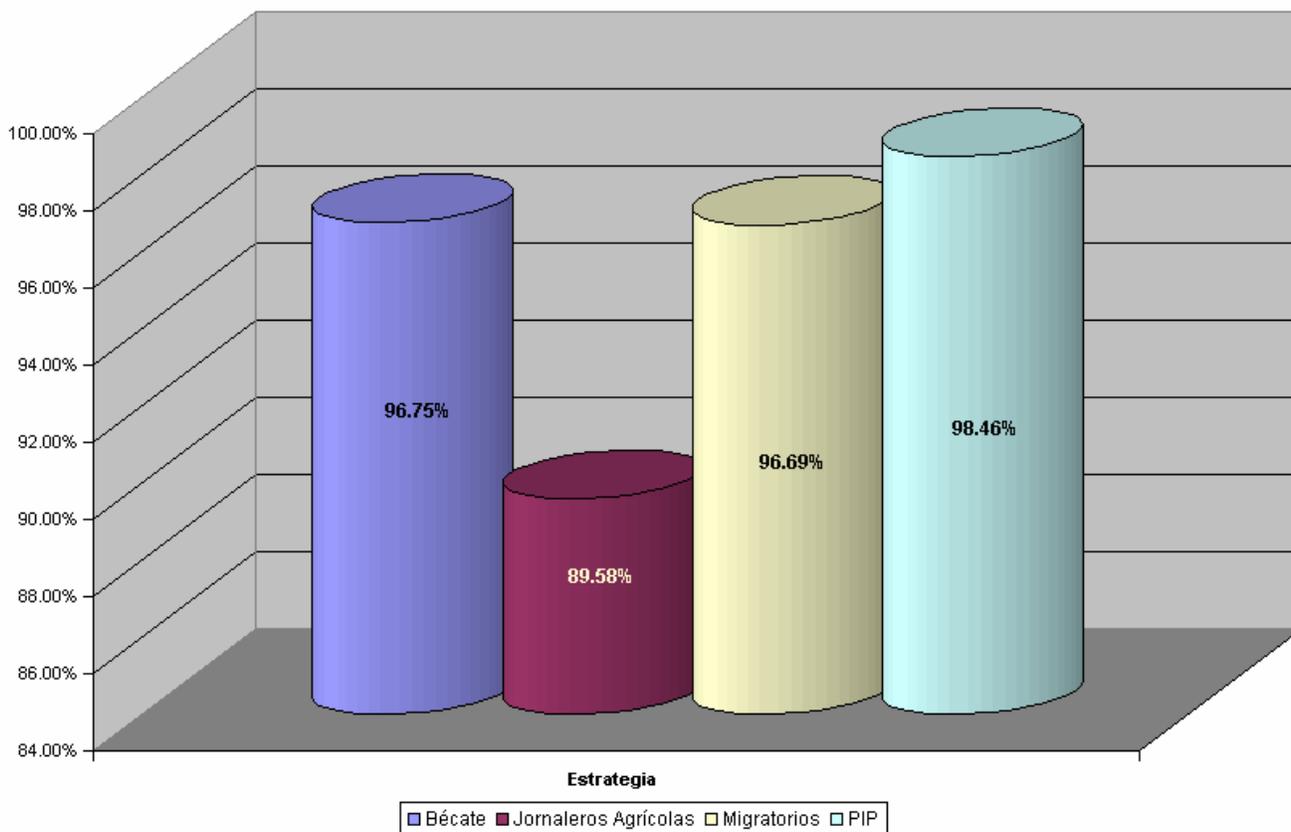
El presupuesto PDL se ejerció en un 95.7%, donde destaca que la estrategia que tuvo menor grado de presupuesto ejercido fue *Jornaleros Agrícolas* –alrededor del 89.5%– mientras que las demás estrategias (*Bécate*, *Migratorios* y *PIP's*) tuvieron un grado de cumplimiento superior al 95%, como se muestra en la siguiente gráfica.

En suma, el subejercicio correspondiente a esta clasificación del presupuesto es de \$1'413,018.30.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	41 - 89

Gráfica 15 Presupuesto destinado a PDL

Grado de cumplimiento en el ejercicio presupuestal por estrategia



El comportamiento del ejercicio presupuestal del PDL a nivel de entidad federativa se observa en el siguiente cuadro. Para el caso de *Bécate* destaca el SNE de Tamaulipas que no ejerció los recursos destinados a la atención de microrregiones y Aguascalientes que tuvo un ejercicio del 73%. Por otro lado, Tabasco a quien originalmente no se le había considerado para atender microrregiones con esta estrategia, durante el transcurso del ejercicio fiscal recibió recursos por \$243,110 que representó una fracción mínima de este rubro.

En el caso de *Jornaleros Agrícolas*, el SNE que tuvo el menor ejercicio presupuestal fue Jalisco con un 70.6%. Por lo que respecta a *Migratorios* es importante resaltar que 21 de las 25 entidades federativas a quienes se asignó este presupuesto lo ejercieron en su totalidad y las cuatro restantes no ejercieron recursos (Coahuila, Chihuahua, Tabasco y Tamaulipas). Por otro lado, Sonora a quien no se destinaron originalmente recursos, durante el ejercicio fiscal se realizaron ajustes al presupuesto para que pudiese atender población en las zonas de alta marginación, aunque en una proporción aún menor que en el caso de Tabasco, con \$15,000.

Finalmente para PIP's, el presupuesto PDL fue ejercido en su totalidad por 14 entidades federativas, 4 no ejercieron recursos y una de ellas (Chihuahua) ejerció apenas el 37.3%.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	42 - 89

Cuadro 6
Grado de cumplimiento del ejercicio del presupuesto PDL por estrategia y entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	BÉCATE			JORNALEROS AGRICOLAS			MIGRATORIOS			PIP		
	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.
AGUASCALIENTES	160,620	117,294	73.0	0	0	-	3,000	3,000	100.0	23,242	23,242	100.0
BAJA CALIFORNIA	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
BAJA CALIFORNIA SUR	52,505	52,024	99.1	0	0	-	0	0	-	0	0	-
CAMPECHE	236,307	234,144	99.1	0	0	-	3,000	3,000	100.0	109,417	106,417	97.3
COAHUILA	124,348	123,210	99.1	0	0	-	3,000	0	0.0	38,830	38,830	100.0
COLIMA	78,148	75,682	96.8	0	0	-	0	0	-	0	0	-
CHIAPAS	3,075,431	3,010,724	97.9	0	0	-	42,000	42,000	100.0	167,763	164,763	98.2
CHIHUAHUA	192,833	191,067	99.1	0	0	-	6,000	0	0.0	40,404	15,087	37.3
DISTRITO FEDERAL	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
DURANGO	0	0	-	0	0	-	3,000	3,000	100.0	74,671	74,671	100.0
GUANAJUATO	240,845	235,935	98.0	0	0	-	18,000	18,000	100.0	71,944	71,944	100.0
GUERRERO	1,478,176	1,453,238	98.3	680,481	634,868	93.3	3,000	3,000	100.0	338,849	338,849	100.0
HIDALGO	773,235	761,966	98.5	575,934	524,373	91.0	42,000	42,000	100.0	183,703	181,357	98.7
JALISCO	298,555	290,424	97.3	106,690	75,373	70.6	21,000	21,000	100.0	24,482	0	0.0
MEXICO, ESTADO DE	1,157,806	1,111,121	96.0	0	0	-	3,000	3,000	100.0	290,988	290,988	100.0
MICHOACAN	808,968	792,172	97.9	54,786	51,118	93.3	12,000	12,000	100.0	114,700	114,700	100.0
MORELOS	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
NAYARIT	120,283	119,179	99.1	58,978	55,029	93.3	0	0	-	83,396	83,396	100.0
NUEVO LEON	119,648	118,403	99.0	0	0	-	3,000	3,000	100.0	10,989	0	0.0
OAXACA	3,780,918	3,715,005	98.3	2,345,692	2,106,891	89.8	60,000	60,000	100.0	2,729,786	2,721,319	99.7
PUEBLA	1,972,991	1,858,696	94.2	800,983	714,159	89.2	33,000	33,000	100.0	265,712	265,712	100.0
QUERETARO	344,354	316,586	91.9	0	0	-	6,000	6,000	100.0	71,946	71,946	100.0
QUINTANA ROO	188,937	180,512	95.5	0	0	-	3,000	3,000	100.0	39,512	37,433	94.7
SAN LUIS POTOSI	629,961	621,912	98.7	269,058	250,642	93.2	15,000	15,000	100.0	63,022	54,445	86.4
SINALOA	139,287	137,848	99.0	64,100	59,808	93.3	3,000	3,000	100.0	14,807	14,807	100.0
SONORA	0	0	-	0	0	-	0	6,000	-	9,208	0	0.0
TABASCO	0	131,811	-	0	0	-	6,000	0	0.0	0	105,299	-
TAMAULIPAS	133,208	0	0.0	0	0	-	3,000	0	0.0	105,299	0	0.0
TLAXCALA	103,495	102,467	99.0	0	0	-	3,000	3,000	100.0	0	0	-
VERACRUZ	2,279,272	2,140,914	93.9	1,246,908	1,084,836	87.0	51,000	51,000	100.0	835,403	835,403	100.0
YUCATAN	1,459,472	1,407,838	96.5	0	0	-	15,000	15,000	100.0	539,780	539,780	100.0
ZACATECAS	271,170	263,567	97.2	0	0	-	3,000	3,000	100.0	74,750	74,750	100.0
TOTAL	20,220,775	19,563,738	96.8	6,203,611	5,557,095	89.6	363,000	351,000	96.7	6,322,602	6,225,137	98.5

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	43 - 89

Presupuesto Ampliado destinado a la atención de estrategias del PAE.

El total de recursos en este presupuesto fue de \$332'801,273.41, distribuido entre cinco estrategias (*Bécate, Empleo Formal, Jornaleros Agrícolas, PIP's y PIP's 2G*), dándosele mayor importancia a las dos primeras, lo cual nuevamente es congruente con la orientación general del PAE.

En la asignación presupuestal destaca Quintana Roo con la mayor asignación de recursos en la estrategia *Empleo Formal* pues éstos se destinaron a la atención de la población beneficiaria que se encontraba en situaciones de emergencia –también conocida como “PAE Huracanes”-. La mayor asignación de recursos para *Bécate* se proporcionó a Oaxaca, Distrito Federal y Estado de México; mientras que en el caso de *PIP's* se le asignaron mayor cantidad de recursos a Michoacán, Tabasco, Oaxaca y Campeche.

En la asignación de presupuesto ampliado para la estrategia *Jornaleros Agrícolas* sólo participaron tres entidades consideradas como zonas expulsoras: Guerrero, Oaxaca y Veracruz. El Distrito Federal fue a la única entidad federativa a la que se asignaron recursos adicionales para la atención a beneficiarios de la estrategia *PIP's 2G*.

El ejercicio presupuestal global de este presupuesto fue del 88.1% A nivel estatal, en el caso de *Bécate* resalta Sinaloa quien ejerció sólo el 29.8% de los recursos; en los recursos destinados a *Empleo Formal* dos entidades no ejercieron (San Luis Potosí y Sonora) y Chihuahua tuvo un ejercicio presupuestal mínimo. En el caso de *Jornaleros Agrícolas*, Veracruz solamente ejerció el 49%, y en el caso de la estrategia *PIP's*, Nuevo León no ejerció estos recursos adicionales y dos entidades ejercieron alrededor del 50%: Jalisco y Tamaulipas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	44 - 89

Cuadro 7
Grado de cumplimiento del Presupuesto Ampliado asignado por entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	BÉCATE			EMPLEO FORMAL			JORNALEROS AGRICOLAS			PIP 2G			PIP		
	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.	Asignado	Ejercido	% cumplim. pptal.
AGUASCALIENTES	6,148,752	5,710,874	92.9	779,000	715,000	91.8	0	0	-	-	-	-	0	0	-
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	0	0	-	0	0	-	-	-	-	0	0	-
BAJA CALIFORNIA SUR	1,209,960	704,241	58.2	150,000	136,000	90.7	0	0	-	-	-	-	74,631	74,118	99.3
CAMPECHE	4,643,886	4,076,314	87.8	400,000	368,000	92.0	0	0	-	-	-	-	4,965,305	4,965,304	100.0
COAHUILA	11,155,147	9,814,612	88.0	5,740,000	5,437,000	94.7	0	0	-	-	-	-	0	0	-
COLIMA	5,532,184	5,397,931	97.6	0	0	-	0	0	-	-	-	-	0	0	-
CHIAPAS	10,963,441	10,798,577	98.5	232,001	232,000	100.0	0	0	-	0	0	-	1,262,408	1,262,272	100.0
CHIHUAHUA	2,000,000	1,133,445	56.7	400,000	60,000	15.0	0	0	-	0	0	-	0	0	-
DISTRITO FEDERAL	13,367,705	12,006,103	89.8	2,264,001	2,091,000	92.4	0	0	-	52,500	52,500	100.0	2,674,729	2,604,084	-
DURANGO	639,835	556,391	87.0	503,425	472,000	93.8	0	0	-	0	0	-	281,733	281,732	-
GUANAJUATO	7,792,295	7,387,172	94.8	0	0	-	0	0	-	0	0	-	1,101,269	1,053,865	95.7
GUERRERO	4,081,518	3,979,922	97.5	664,000	664,000	100.0	1,500,000	1,438,800	95.9	0	0	-	2,000,231	2,000,230	100.0
HIDALGO	3,497,175	3,016,629	86.3	505,270	494,000	97.8	0	0	-	0	0	-	200,000	177,069	88.5
JALISCO	7,851,647	6,992,436	89.1	1,208,000	1,208,000	100.0	0	0	-	0	0	-	565,208	289,788	51.3
MEXICO, ESTADO DE	12,337,432	11,189,072	90.7	0	0	-	0	0	-	0	0	-	3,585,721	2,869,310	80.0
MICHOACAN	5,012,980	4,699,370	93.7	1,000,000	965,000	96.5	0	0	-	0	0	-	7,356,018	7,356,017	100.0
MORELOS	1,088,598	986,901	90.7	0	0	-	0	0	-	0	0	-	176,454	101,947	-
NAYARIT	846,520	802,382	94.8	300,000	298,000	99.3	0	0	-	0	0	-	406,911	406,911	100.0
NUEVO LEON	6,497,046	5,552,342	85.5	451,000	451,000	100.0	0	0	-	0	0	-	442,530	0	0.0
OAXACA	14,913,047	14,710,586	98.6	1,000,000	944,000	94.4	1,500,000	1,392,000	92.80%	0	0	-	5,858,523	5,858,017	100.0
PUEBLA	7,979,097	7,629,148	95.6	1,300,000	1,176,000	90.5	0	0	-	0	0	-	70,416	70,415	100.0
QUERETARO	2,160,862	2,024,522	93.7	0	0	-	0	0	-	0	0	-	338,830	327,606	96.7
QUINTANA ROO	885,598	807,634	91.2	75,000,000	59,580,000	79.4	0	0	-	0	0	-	200,000	146,540	73.3
SAN LUIS POTOSI	6,900,550	6,605,350	95.7	100,000	0	0.0	0	0	-	0	0	-	0	0	-
SINALOA	1,249,475	373,016	29.9	410,000	410,000	100.0	0	0	-	0	0	-	3,217,335	3,217,213	100.0
SONORA	4,383,842	2,811,475	64.1	122,373	0	0.0	0	0	-	0	0	-	3,375,831	2,712,220	-
TABASCO	8,086,765	7,252,610	89.7	0	0	-	0	0	-	0	0	-	6,360,000	5,637,060	-
TAMAULIPAS	1,933,998	1,803,322	93.2	0	0	-	0	0	-	0	0	-	1,000,000	499,999	50.0
TLAXCALA	2,615,229	2,532,666	96.8	1,242,001	1,242,000	100.0	0	0	-	0	0	-	943,959	892,798	94.6
VERACRUZ	10,066,738	9,401,443	93.4	610,001	606,000	99.3	1,500,000	737,893	49.2	0	0	-	120,000	118,480	98.7
YUCATAN	4,783,071	4,321,374	90.3	4,800,000	3,701,000	77.1	0	0	-	0	0	-	399,322	399,266	100.0
ZACATECAS	4,487,234	4,058,933	90.5	2,403,710	2,364,000	98.3	0	0	-	0	0	-	4,575,000	3,736,438	81.7
TOTAL	175,111,628	159,136,791	90.9	101,584,782	83,614,000	82.3	4,500,000	3,568,693	79.3	52,500	52,500	100.00%	51,552,364	47,058,698	91.3

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	45 - 89

En su conjunto, de acuerdo a las cifras preliminares reportadas por la CGE, se ejercieron \$983'688,324.85 del total de recursos destinados a la entrega de apoyos, representando un subejercicio equivalente a \$77'247,686.76.

Presupuesto Federal destinado a la atención de estrategias del PAE, ejercicio 2006

Es conveniente mencionar que hasta el momento sólo hemos analizado lo relacionado con el ejercicio presupuestal y la cobertura para el año 2005, que constituye el punto central de esta evaluación.

Sin embargo, con fines comparativos a continuación presentamos datos relativos al ejercicio para el año 2006.

Para este ejercicio fiscal, se asignaron al PAE \$684'608,221 para la entrega de apoyos a beneficiarios. En términos porcentuales este presupuesto tuvo una reducción respecto del 2005 de 1.4%, equivalente a \$10'416,529. Llama la atención este hecho en virtud de varias consideraciones de orden macroeconómico. Por un lado, 2006 ha sido el año de mayor crecimiento desde el año 2000. No obstante, la tasa de desocupación no se ha reducido y presenta perfiles muy parecidos a la del año de 2005. Por otro lado, llama la atención que esta reducción presupuestal en términos nominales se da en un contexto de ampliación del presupuesto federal ocasionado por el excedente petrolero.

Estos aspectos debieran considerarse para los ejercicios subsecuentes, sobre todo al considerar que todos los pronósticos macroeconómicos coinciden en cuanto a que durante el año 2007 se observará una desaceleración del crecimiento económico de alrededor de 1 a 1.5 puntos porcentuales respecto al crecimiento que se espera en 2006 haya sido de alrededor de 4.8% (Loría, 2007b).

En ese sentido, habrá que pensar que la tasa de desempleo seguirá creciendo y se ubicará en niveles ligeramente superiores al 4%; la restricción presupuestal para 2007 y el menor crecimiento sugerirían que la cobertura del PAE necesariamente será menor, con lo cual inevitablemente se abrirá la fuerte brecha que ya existe entre población necesitada de apoyo y cobertura del PAE.²⁰

Será entonces necesario que la próxima administración defina los alcances reales que con esta condicionante pretende obtener; o de lo contrario el esfuerzo institucional e interinstitucional que se requieren para tener mayor cobertura.

La distribución del presupuesto tiene un comportamiento similar que en el 2005, ya que el orden de importancia que mantienen las estrategias con relación a la asignación de recursos es igual. Derivado de la disminución de recursos –aunque mínima– se realizaron ajustes en la asignación presupuestal de las estrategias, como se observa en el siguiente cuadro las estrategias que tuvieron una disminución porcentual en el presupuesto fueron Bécate, Migratorios y PIP's. En el caso de PIP 2G y Repatriados Trabajando el incremento en presupuesto también se debe a que para este ejercicio fiscal ambas estrategias ya operarán todo el año.

²⁰ En la primera sección de este documento referimos que la población en condiciones de desempleo abierto se ubica actualmente en alrededor de 1.6 millones que, al sumarle la que se encuentra en desempleo evidente, alcanza un cifrado de 7 millones.

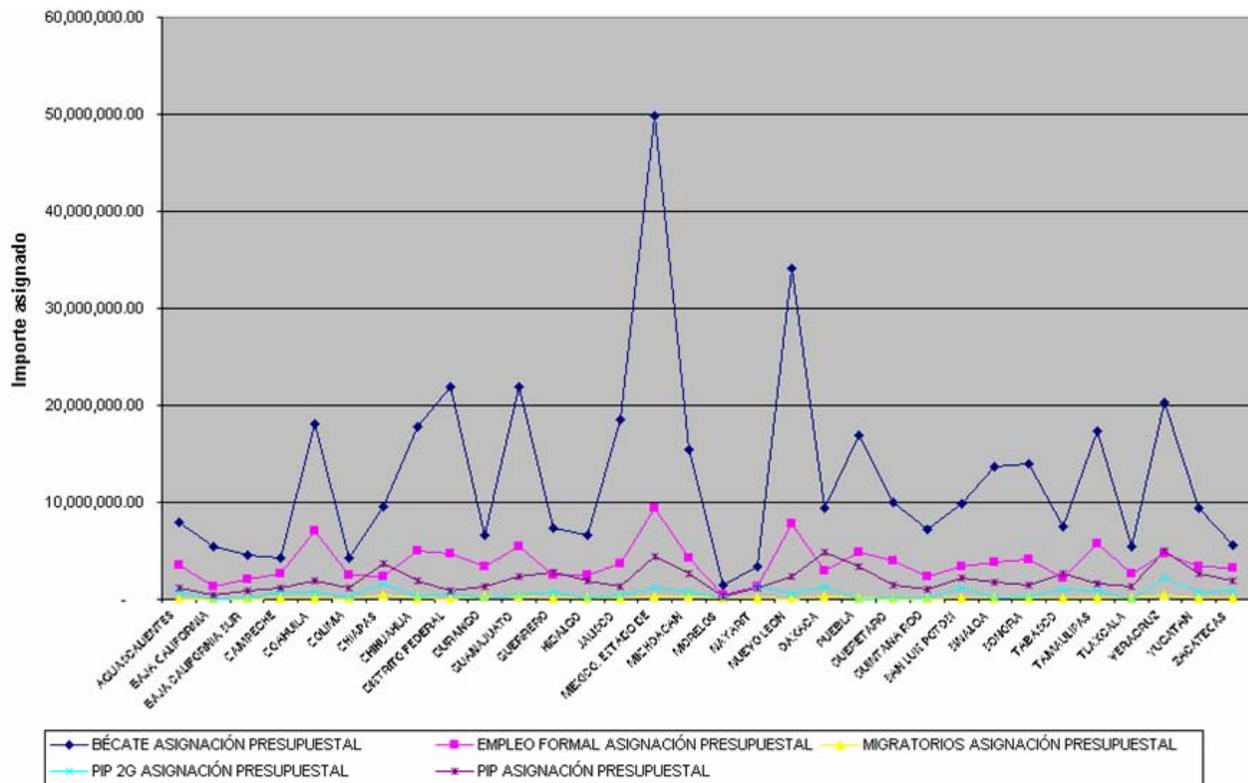
Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	46 - 89

Cuadro 10
Presupuesto 2005-2006 contribución porcentual por estrategia

	2005	2006
Bécate	61.23%	59.30%
Empleo Formal	17.18%	17.41%
Jornaleros Agrícolas	7.20%	8.02%
Migratorios	0.90%	0.74%
PIP 2G	1.22%	2.99%
PIP	12.23%	9.57%
Repatriados Trabajando	0.05%	1.97%

Por lo que respecta a la distribución entre las entidades federativas de este presupuesto, en la siguiente gráfica se puede observar su comportamiento. Es importante señalar que al igual que en el 2005 sólo se están considerando cinco estrategias ya que sólo en éstas participan prácticamente todas las entidades federativas.

Gráfica 21
Distribución del presupuesto federal asignado por estrategia por entidad federativa



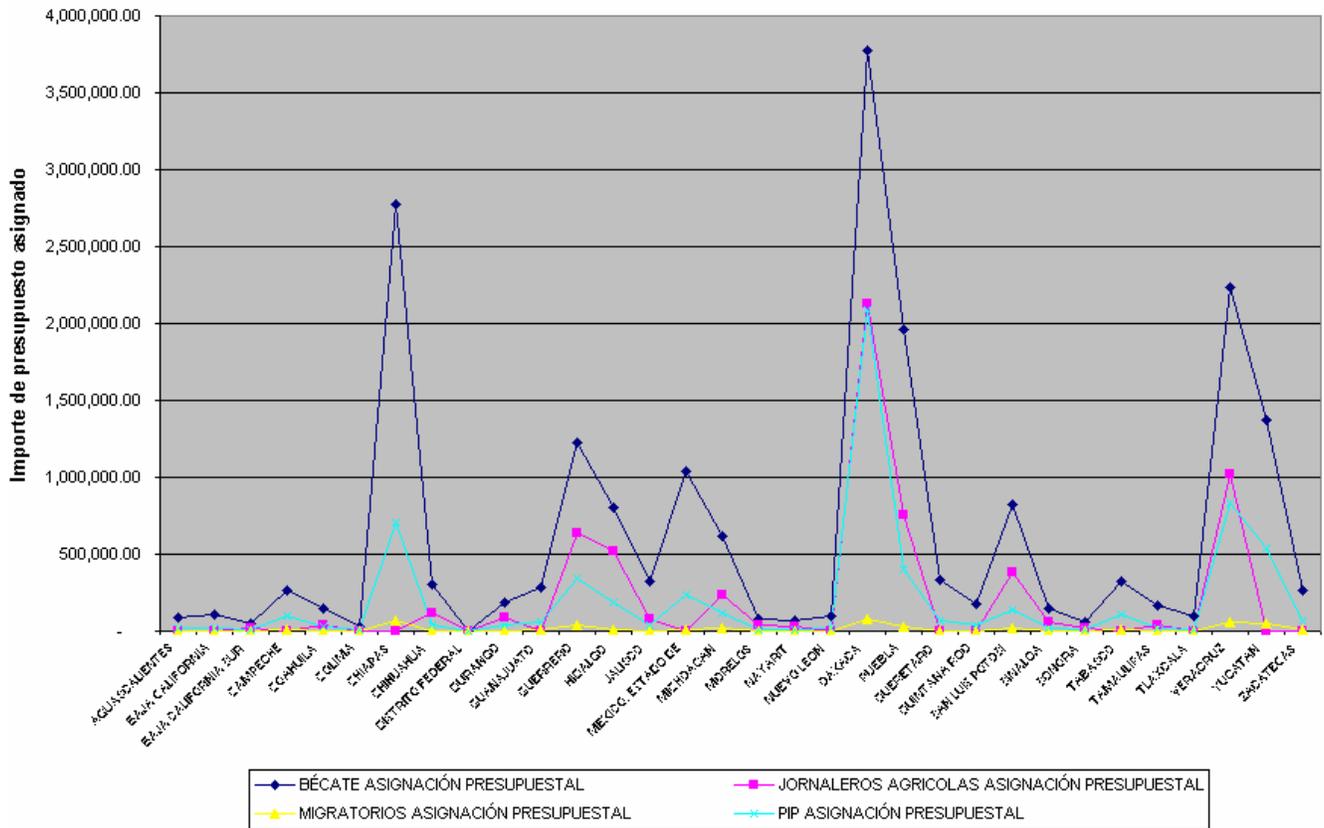
Presupuesto PDL destinado a la atención de estrategias del PAE

El presupuesto destinado a la atención de microrregiones en el 2006 fue de \$33'183,987.00, presenta una mínima disminución equivalente al 0.2%, respecto del 2005. La distribución del mismo –similar al año anterior- se realiza entre cuatro estrategias: Bécate, Jornaleros, PIP y Migratorios. En este ejercicio fiscal, la única entidad que la CGE no consideró en la distribución de este presupuesto fue al Distrito Federal.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	47 - 89

La estrategia *Bécate* es a la que se asigna la mayor parte de los recursos, principalmente asociados con la atención a beneficiarios en las modalidades de Capacitación Productiva y Capacitación para el Autoempleo, situación similar a la del 2005. Las entidades federativas a las que se asignó mayor cantidad de recursos fueron Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz.

Gráfica 23
Distribución del presupuesto PDL asignado a las estrategias del PAE por entidad federativa



Al cierre del primer semestre del 2006 el grado de ejercicio presupuestal para el PAE en su conjunto es muy bajo ya que se encuentra apenas en el 23.4%.

2.3.2. Presupuesto para la operación

2.3.2.1. Ejercicio fiscal 2005

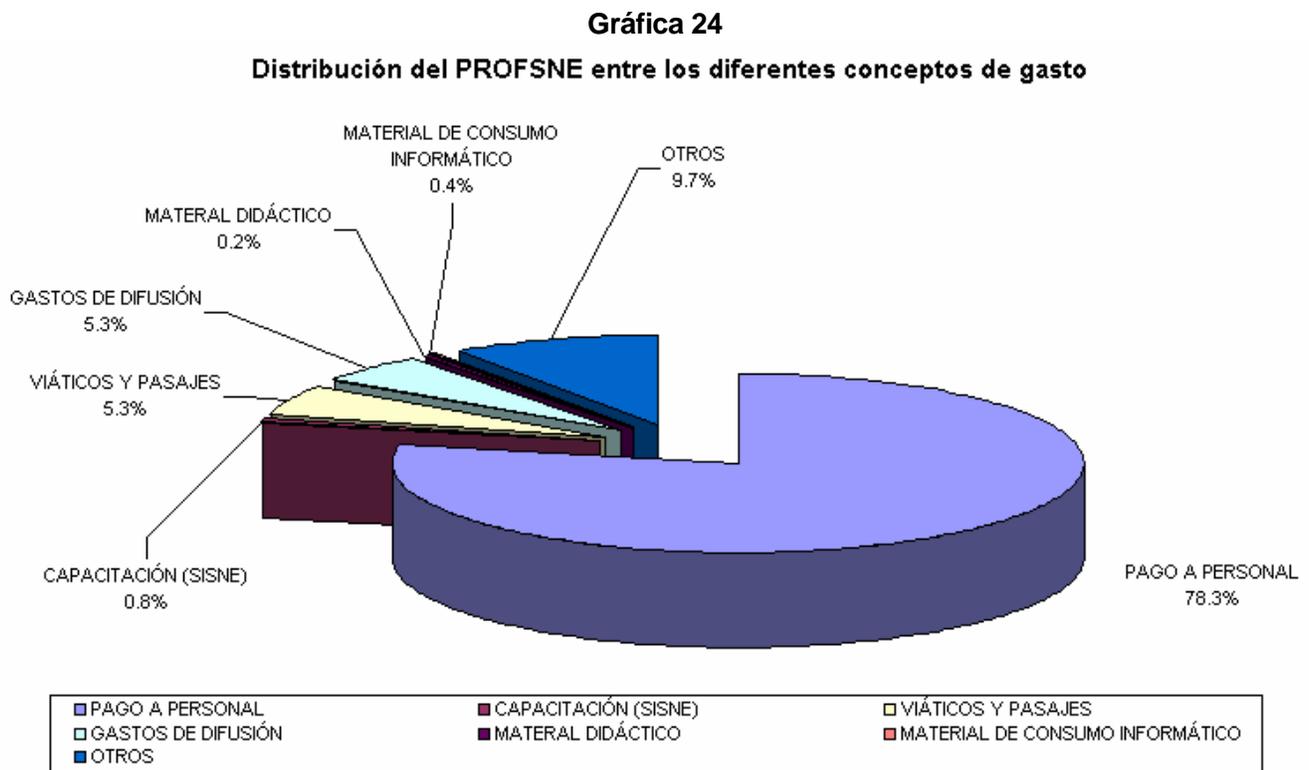
El presupuesto para la operación y fortalecimiento del SNE, catalogado como “PROFSNE” está enfocado a atender aquellos gastos en los que incurren las entidades federativas para la ejecución del PAE. Para el 2005 –incluyendo el presupuesto original más el otorgado adicionalmente en el transcurso del año– el presupuesto total del PROFSNE fue de \$172’623,901.22.

En suma, considerando el PROFSNE y el recurso destinado a la entrega de apoyos del PAE (\$ 1,060’936,011.61) se asignó en el 2005 un presupuesto total de \$1,233’559,912.83. Se destina a cubrir los gastos de operación del PAE sólo el 14%.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	48 - 89

Los rubros de gasto que se consideran en el PROFSNE son: Pago a personal identificado con plazas de nivel “federal”, capacitación al personal responsable de la ejecución de las diferentes estrategias, viáticos y pasajes, gastos de difusión, material didáctico y material de consumo informático.

Con base en la información proporcionada por las entidades federativas²¹, se determinó en forma global la distribución del PROFSNE entre los diferentes conceptos de gastos, como se muestra en la siguiente gráfica:



La mayor parte del presupuesto se destina al pago de personal que atiende a la población interesada en incorporarse a alguna de las estrategias del PAE, como se puede observar es mínimo el presupuesto que se destina a material de consumo informático por ello es que las entidades federativas señalan que tienen carencias en este sentido (ver capítulo 2.6). En el concepto de otros entre las principales menciones de los estados están: ferias de empleo, boletín informativo, servicios de cafetería, periódico “Mi Chamba”.

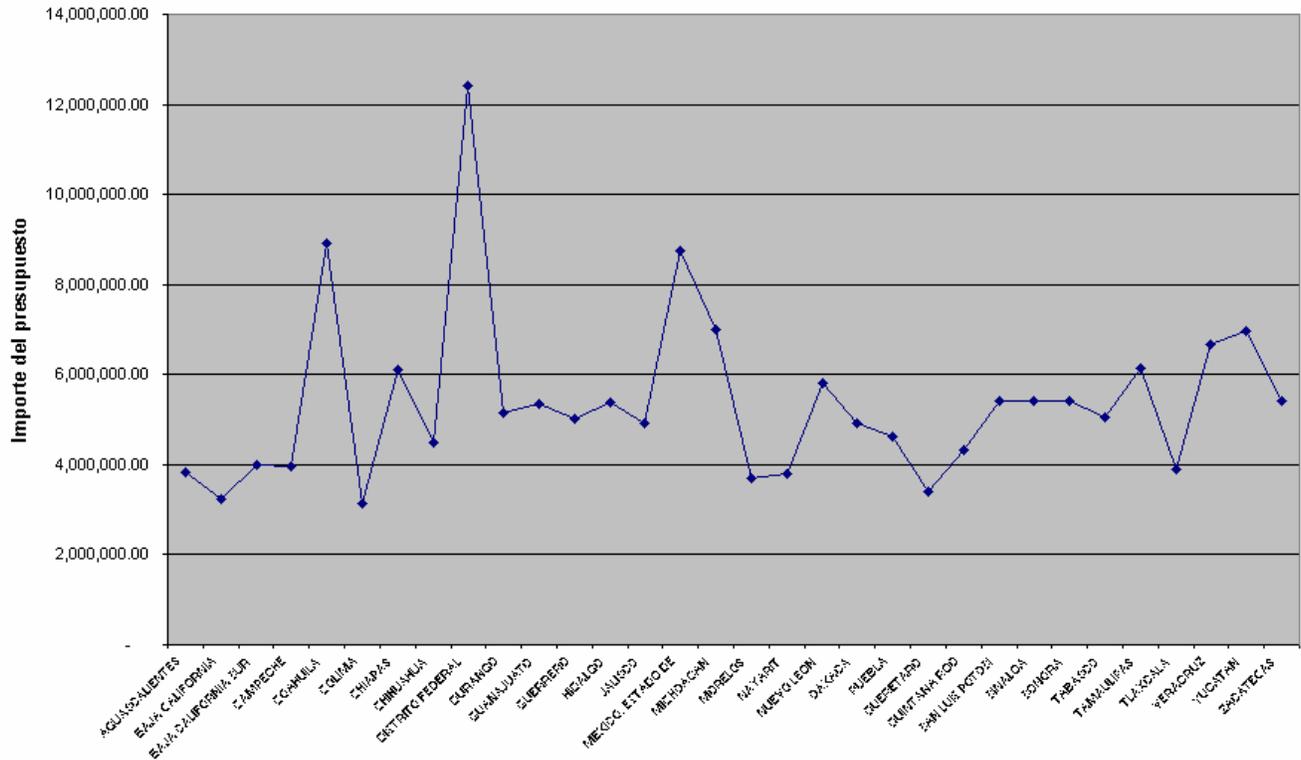
La distribución del presupuesto entre las diferentes entidades federativas, se presenta en la siguiente gráfica.

²¹ Cuestionario para la evaluación operativa, sección I. PAE Genérica. Al cuestionario respondieron 20 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	49 - 89

Gráfica 25

Distribución del PROFSNE entre las entidades federativas*



* Incluye también el PROFSNE ampliado

El PROFSNE se ejerció en forma global en 98.9%, lo que significa que hubo un subejercicio de \$1'923,179.16. En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento del ejercicio presupuestal del PROFSNE, de acuerdo a las cifras preliminares proporcionadas por la CGE, en cada una de las entidades federativas:

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	50 - 89

Cuadro 14
Ejercicio presupuestal del PROFSNE por entidad federativa, 2005

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL PROFSNE		
	Asignado	Ejercido	Grado de ejercicio del presupuesto
AGUASCALIENTES	3,825,478.50	3,794,062.31	99.18%
BAJA CALIFORNIA	3,231,491.26	3,205,678.81	99.20%
BAJA CALIFORNIA SUR	3,986,979.00	3,959,851.42	99.32%
CAMPECHE	3,962,012.00	3,956,156.93	99.85%
COAHUILA	8,909,410.32	8,876,814.91	99.63%
COLIMA	3,138,460.15	3,113,543.03	99.21%
CHIAPAS	6,099,054.33	6,071,312.17	99.55%
CHIHUAHUA	4,489,155.30	4,452,073.01	99.17%
DISTRITO FEDERAL	12,410,083.09	12,410,082.03	100.00%
DURANGO	5,163,495.63	5,126,515.69	99.28%
GUANAJUATO	5,364,562.03	5,337,331.83	99.49%
GUERRERO	5,021,275.93	5,015,542.88	99.89%
HIDALGO	5,398,086.44	5,334,961.71	98.83%
JALISCO	4,905,971.21	4,891,012.50	99.70%
MEXICO, ESTADO DE	8,756,453.24	8,613,711.65	98.37%
MICHOACAN	6,987,595.59	6,919,374.28	99.02%
MORELOS	3,704,076.93	3,696,539.98	99.80%
NAYARIT	3,793,744.24	3,781,003.42	99.66%
NUEVO LEON	5,815,010.16	5,590,148.30	96.13%
OAXACA	4,913,774.79	4,899,331.70	99.71%
PUEBLA	4,634,384.96	4,617,034.80	99.63%
QUERETARO	3,415,706.02	3,325,500.95	97.36%
QUINTANA ROO	4,317,760.62	4,311,869.29	99.86%
SAN LUIS POTOSI	5,412,455.18	5,382,027.00	99.44%
SINALOA	5,400,224.25	5,385,410.62	99.73%
SONORA	5,404,394.82	5,315,508.35	98.36%
TABASCO	5,066,150.83	5,063,843.10	99.95%
TAMAULIPAS	6,136,102.85	6,084,673.65	99.16%
TLAXCALA	3,903,826.50	3,865,390.64	99.02%
VERACRUZ	6,662,636.72	6,555,793.00	98.40%
YUCATAN	6,978,328.39	6,934,127.26	99.37%
ZACATECAS	5,415,759.94	4,814,494.84	88.90%
TOTAL	172,623,901.22	170,700,722.06	98.89%

Ejercicio fiscal 2006

Para el 2006, el PROFSNE, de acuerdo a cifras preliminares proporcionadas por la CGE, es equivalente a \$162'551,484.57. En suma, considerando el PROFSNE y el destinado a la entrega de apoyos del PAE (\$717'792,208) se ha asignado en este ejercicio fiscal un presupuesto total de \$880'343,692.57. Se destina a cubrir los gastos de operación del PAE el 18.5%.²²

²² En estos montos sólo se está considerando el presupuesto federal. Al cierre del primer semestre del 2006 aún no se había asignado presupuesto adicional.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	51 - 89

La distribución, según información proporcionada por las entidades federativas, respecto a los conceptos de gasto guarda la misma proporción que la referida en el ejercicio fiscal 2005, al cierre del primer semestre se había ejercido, con base en cifras preliminares de la CGE, en forma global el 33.3% de los recursos. Por lo que respecta a su distribución hacia las entidades federativas, guarda la misma proporción que en el 2005.

2.4. Coordinación institucional

Una de las responsabilidades de la CGE es coordinar y normar la operación y el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo (SNE), que es ejecutado directamente por los gobiernos de las entidades federativas con recursos propios (estatales) y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Para la operación del PAE, la CGE, establece los mecanismos de coordinación institucionales o interinstitucionales necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal.

La coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. La CGE proporciona las normas, manuales, métodos, procedimientos, asistencia técnica y recursos al SNE de las entidades federativas; además de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del programa en operación y supervisar la aplicación de los recursos asignados a las entidades federativas.

La coordinación institucional, tanto en el marco del SNE, como entre éste y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, comprende varios aspectos que se analizan en este apartado.

2.4.1. Promoción y difusión del Programa

La promoción y difusión de las estrategias del PAE a nivel nacional se lleva a cabo por conducto de la CGE y en coordinación con el SNE de las entidades federativas. Además de desplegar la información en la página de internet de la Secretaría, la CGE elabora y distribuye a las oficinas centrales del SNE en todo el país diversos materiales de difusión sobre las características de las estrategias del PAE.

Para la difusión de las acciones del PAE, las entidades federativas que respondieron el cuestionario aplicado por Analítica, señalan que los medios que ofrece la CGE, ya sea electrónico o impreso, son el principal medio de difusión que utilizan. Igualmente, aprovechan los sistemas de información y soporte para la vinculación y capacitación laboral: Chambatel, Chambanet, Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo (SISNE), Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE), Centros de Intermediación Laboral (CIL), además de organizar en localidades de la entidad los programas y las campañas de promoción, como ferias y kioscos de empleo, etc.

Algunos SNE que tienen posibilidades financieras utilizan otros medios de difusión y promoción de las estrategias más relevantes del PAE en su entidad. Lo más común es la publicidad impresa en la prensa.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	52 - 89

Para *Bécate* se analiza la información pertinente para evaluar la eficacia de los distintos medios de promoción de esta estrategia, que posiblemente podría generalizarse para las demás estrategias. En esta estrategia, la mitad de los beneficiarios entrevistados (49.2%) se enteró de la existencia del programa mediante “publicidad” y el 19.1% a través de un amigo, mientras que los medios de menor impacto son las ferias de empleo y el Internet, que juntos suman un 0.3% de los entrevistados.

2.4.2. Atención ciudadana

Las reglas de operación del PAE indican que el registro, control y seguimiento de las quejas y/o denuncias de la ciudadanía corresponden a las oficinas centrales en cada entidad federativa y a la Dirección General de Política Laboral de la STPS, a través de la Contraloría Interna en la STPS, así como en la Secretaría de la Función Pública. De acuerdo con la información proporcionada por las entidades federativas, todas (excepto el de Guanajuato) cuentan con buzón para de atención ciudadana. La mayoría de las oficinas, con excepción de los de Colima y Sinaloa, señala que llevan el registro, control y seguimiento de las denuncias, quejas o sugerencias que reciben del público.

En general, las entidades federativas, conocen cuáles son los aspectos sobre los que se recibe el mayor número de quejas. Éstas se relacionan principalmente con la duración de cursos, el monto de las becas y de lo apoyos, retrasos en la entrega de los apoyos, trato inadecuado en la atención, espacios inadecuados de los lugares de atención y algunos aspectos ajenos al SNE, como las dificultades del beneficiario para colocarse en empleo. Las denuncias son muy poco frecuentes.

Cuando un ciudadano manifiesta una queja, se le solicita que lo haga mediante el formato correspondiente. Una vez registrada la queja, se revisa y se informa al personal involucrado para conocer el detalle del caso y aclarar lo que sea necesario. Se documenta y se envía copia del asunto a la Dirección General de Política Laboral de la STPS y a la Contraloría del gobierno estatal. La Contraloría estatal envía al SNE un oficio con la recomendación para atender la queja. Independientemente, en el SNE se analiza el problema y se plantean alternativas de solución para resolver la petición, generalmente en un plazo de diez días, aunque el SNE de Baja California Sur señala que en esa oficina el plazo es de 30 días hábiles.²³

2.4.3. Coordinación en el SNE

Los manuales de procedimientos desarrollados por la CGE en el marco de las reglas de operación del PAE, señalan los mecanismos de vinculación y coordinación del SNE (CGE y las entidades federativas), para llevar a cabo la operación de cada estrategia. La coordinación entre las oficinas en las entidades federativas y la CGE está presente en la operación de todas las estrategias, además, para las estrategias de *Jornaleros Agrícolas* y de *Repatriados Trabajando* se distinguen funciones de vinculación entre las entidades de origen de los beneficiarios y las de recepción de jornaleros en el primer caso y los de estados fronterizos en el segundo caso.

²³ Cuestionario genérico del PAE aplicado por Analítica.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	53 - 89

En la evaluación de cada una de las estrategias se presenta un análisis sobre las acciones de vinculación y comunicación en el SNE. Todas las entidades federativas están de acuerdo en que la comunicación con la CGE es oportuna y amable. Coinciden también en que el apoyo que proporciona la CGE mediante asesorías o para la solución de problemas específicos es expedito. En lo que hay menos acuerdo es en cuanto a que el envío de los recursos para la operación del programa sea oportuna: nueve entidades federativas están totalmente de acuerdo en que es oportuna, y cuatro están en desacuerdo, el resto no señalaron opinión al respecto.

Aunque las oficinas en los estados son cada vez más autónomas en su operación, la comunicación permanente entre la CGE y las oficinas en las entidades federativas sigue siendo fundamental. Varias consideran que la comunicación interinstitucional debe ser permanente y que en algunos aspectos podría mejorarse.

Respecto a la comunicación cotidiana, el único problema que señalan los funcionarios del SNE es que en ocasiones no es fácil localizar por teléfono al personal encargado de alguna estrategia para solicitar información, asesoría o alguna acción. En algunos casos el apoyo para la coordinación de parte de las oficinas centrales puede ser determinante para colocar a un beneficiario en un empleo, como es el caso de *Migratorios*; o para convenir cambios de última hora respecto al número de trabajadores y fechas de colocación, en el caso de *jornaleros*.

Mediante las entrevistas realizadas, los funcionarios del SNE comentaron que el retraso en la publicación de las reglas de operación del PAE generó algunos problemas de confusión entre el personal y los propios beneficiarios. También el retraso puede complicar los controles, sobre todo cuando hay cambio en los montos con los que se apoya a los beneficiarios.

En la operación de algunas estrategias se requiere puntual coordinación entre distintos SNE (de zonas expulsoras, receptoras y de la frontera norte). En las evaluaciones de cada estrategia se analizan los procedimientos señalados en el manual para facilitar este tipo de coordinación. Algunos de los problemas generales que se detectaron es que no siempre se realizan las acciones en los tiempos especificados en el manual de procedimientos, lo que tiene efecto negativo en la eficiencia de los servicios a los beneficiarios. Lo más común es que estos problemas de coordinación se derivan de limitaciones de recursos que tienen las entidades federativas.

2.4.4. Capacitación

La CGE debe coordinar un proceso continuo de capacitación y asesoría para que el personal del SNE cuente con el mismo nivel de conocimiento y preparación para llevar a cabo las estrategias del PAE. Todas las entidades federativas respondieron que han recibido sesiones de capacitación de parte de los funcionarios de la CGE para cada una de las estrategias.

El personal de las unidades operativas no siempre participa en las sesiones de capacitación que realizan los funcionarios de la CGE en los estados. Para que el conocimiento no quede centralizado, es importante que el proceso de capacitación se replique dentro de las oficinas centrales en las entidades federativas, hacia las unidades operativas. Este último proceso se ha desfasado por limitaciones relacionadas con la falta de recursos humanos, de vehículos y viáticos para que los funcionarios del SNE se trasladen cotidianamente para llevar a cabo asesorías con el personal de las unidades operativas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	54 - 89

Las entidades federativas, excepto los de Coahuila y del Distrito Federal, consideran que su personal ha recibido la capacitación específica de parte de la CGE sobre la operación de cada una de las estrategias. En general, considera que las sesiones de capacitación han sido buenas.

El SNE de Coahuila señaló algunos problemas sobre el proceso de capacitación. Entre otros, que la CGE envía lineamientos y formularios y las reuniones de trabajo son informativas, no se propicia el diálogo ni actividades en mesas de trabajo.

Además de las sesiones de capacitación, la CGE ha establecido espacios para llevar a cabo un proceso de asesoría cotidiana hacia el personal del SNE. Los funcionarios de las oficinas centrales de cada entidad se sienten en libertad y con confianza para solicitar cualquier asesoría. Incluso, cuando se requiere, se puede solicitar que personal de la CGE visite el SNE. Para llevar a cabo esta asesoría, el único problema que se mencionó se refiere a cuestiones técnicas: en ocasiones, cuando el personal del SNE requiere alguna consulta, puede ser difícil localizar a los funcionarios de la CGE por teléfono.

2.4.5. Coordinación interinstitucional

La vinculación con otras instituciones, y especialmente con los sectores productivos, es una de las actividades más relevantes del SNE para lograr los principales objetivos de las estrategias del PAE. La coordinación pretende reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan empresas y población desempleada y subempleada e incrementar las posibilidades de colocación brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica, información y, en su caso, capacitación laboral a corto plazo o apoyos económicos en función de sus características y las del mercado laboral.

Para tener mayor acercamiento con los diferentes actores sociales a nivel estatal, las entidades federativas deben presentar su Proyecto Anual de Planeación de Acciones en el seno del Consejo Estatal para el Diálogo con los Sectores Productivos que le corresponda a cada entidad federativa y el Distrito Federal, para que sea del conocimiento de los distintos integrantes: sindicatos, organismos empresariales, representantes gubernamentales y académicos. Los 20 SNE que respondieron el cuestionario señalaron que, durante el periodo de evaluación, realizaron acciones para difundir el Plan de Acciones del SNE entre los Sectores Productivos de su entidad.

Además de la relación del SNE con las empresas para la vinculación laboral, de acuerdo con el diseño de cada estrategia, se requiere que el SNE (CGE y las oficinas de las entidades federativas) se coordine con otras instituciones para el logro de sus objetivos.

En el caso de *Migratorios*, la CGE mantiene coordinación constante con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la Embajada Canadiense. Para el caso de *Bécate*, la vinculación con instituciones educativas u oferentes de cursos de capacitación es parte de sus actividades cotidianas, y ésta se realiza de manera independiente por cada una de las entidades federativas. En el caso de *Repatriados Trabajando*, los estados fronterizos necesitan establecer vínculos con otras instituciones gubernamentales, -- principalmente el Instituto Nacional de Migración -- y no gubernamentales cuya misión es atender algunas de las necesidades de los repatriados. La normatividad señala algunas de las acciones de coordinación que pueden llevarse a cabo, pero en la práctica, los encargados de la estrategia en los estados y sus unidades operativas necesitan realizar muchas más acciones que las previstas en el Manual.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	55 - 89

Sin embargo, en la normatividad no se establece o define la forma en que deberá realizarse la vinculación con los organismos gubernamentales y no gubernamentales señalados anteriormente, y tampoco se definen las responsabilidades que éstos tienen con relación al intercambio de información o apoyo en el cumplimiento de algunas actividades.

2.5. Sistemas informáticos de apoyo

El PAE tiene como apoyo básico para la operación de las siete estrategias el SISPAE y específicamente el SISTRATMEX que sirve de apoyo para el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) y en el que también se apoya la estrategia de *Migratorios*.

Los funcionarios que respondieron el cuestionario para la evaluación operativa señalan que en el SISPAE registran información relacionada con los datos de los beneficiarios, la fecha de registro, la solicitud y liberación de recursos, emisión del cheque a beneficiarios, la fecha de entrega del recurso al beneficiario, comprobación del pago, se da de alta la transferencia, entre otros. En el caso de algunas estrategias, se registra además el padrón de empresas²⁴ o de instituciones que ofrecen cursos de capacitación. Con más o menos detalle, todas las oficinas saben de manera precisa la información que se registra en el sistema.

Por otra parte, solamente cinco oficinas (BCS, Campeche, Coahuila, Guanajuato y Guerrero) consideran que el SISPAE cubre todas las necesidades específicas de registro, control y seguimiento de cada una de las estrategias y de sus beneficiarios. Los funcionarios de la CGE consideran que el proceso de implementación del SISPAE ha debido pasar por un periodo de prueba y adaptación, con los consecuentes ajustes y reajustes, pero que a la fecha se ha concluido dicho proceso y que el diseño actual del sistema tiene la posibilidad de cubrir las necesidades de operación del PAE.

Algunos de los ajustes más recientes fue permitir, en el caso de la estrategia Bécate, el registro en forma independiente de los instructores monitores así como registrar la fecha de colocación del beneficiario en un empleo.

Por lo anterior, las entidades federativas todavía acostumbran llevar sus propios registros de información mediante bases de datos y, por supuesto, conservan y utilizan los expedientes físicos de las acciones. Algunos SNE diseñaron su propio sistema de información, como es el caso de Estado de México y de Coahuila, esto les permitía registrar la colocación de los beneficiarios antes de que fuera posible hacerlo en el SISPAE.

De las 20 entidades federativas que respondieron, 16 cuentan con bases de datos alternas y 4 con sistemas informáticos alternos a fin de cubrir carencias que tiene el SISPAE. En estos registran información que contiene el SISPAEW, y otras funcionalidades que aparentemente éste no proporciona: control de recurso comprometidos y calendarizados por mes y por modalidad de capacitación; egresados de cursos de capacitación por sexo y edad; registro de afiliación al IMSS, generación de diplomas y credenciales; bajas de beneficiarios y su motivo; colocación de beneficiarios por empresa, dar seguimiento (cuando se puede) a la permanencia de los beneficiarios en el empleo. Los SNE consideran que esta doble tarea se justifica porque no es fácil extraer información del SISPAEW para el seguimiento de las acciones, lo que se facilita con el acceso a sus propios registros, pero reconocen la pesada carga de trabajo que tienen con esta doble contabilidad.

²⁴ Aplicable a Bécate y Jornaleros Agrícolas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	56 - 89

En general, los SNE todavía recurren con mayor frecuencia a sus propios archivos, pero empiezan a familiarizarse con el SISPAE que incluso, para ciertas acciones, se ha convertido en la única fuente. También es todavía común que el registro de información en el SISPAE se realice solamente en las oficinas centrales o administrativas de los SNE y no en las unidades operativas.

Algunos SNE manifiestan que todavía es frecuente la saturación del sistema a ciertas horas del día, lo que complica de manera particular la organización de su agenda de trabajo, sobre todo la relacionada con el trabajo de campo. En algunos casos, las dificultades para acceder al sistema se deben a saturación, pero en otros a problemas técnicos ajenos a las posibilidades de la CGE, como las características de la infraestructura para este servicio en las ciudades.

Una constante con relación a los comentarios de los SNE es que el SISPAEW no permite en todos los casos generar reportes clasificados por hombres y mujeres (situación que se derivó de la información requerida a través del cuestionario para la evaluación operativa); así como el obtener reportes históricos de instituciones educativas, empresas e instructores.

Un aspecto detectado durante el análisis operativo fue el de la inconsistencia en las cifras reportadas por la CGE y los SNE con relación a acciones, beneficiarios y presupuesto. Esta situación requiere un análisis detallado del sistema ya que siendo el SISPAEW la herramienta de apoyo a la operación de la estrategia y la fuente de información oficial para la generación de reportes, las cifras deberían ser congruentes entre sí, independientemente de que área o instancia las genera.

Aparentemente el sistema, por los datos que se detectaron en el análisis de la información, no tiene “candados” que pudieran evitar errores de captura, por ejemplo en la edad. Asimismo no permite tener un “expediente electrónico” único por beneficiario de tal manera que en éste se considerará registrar no sólo los datos del “Registro Personal” sino también los diversos pagos que se realizan por concepto de becas y ayuda de transporte, las faltas que se están descontando, resultados –en su caso- de su evaluación en el curso de capacitación en el que haya participado y el registro histórico de su participación en cursos de capacitación o en alguna otra estrategia del PAE, entre otros aspectos.

En este mismo sentido, es importante que la información sobre los beneficiarios se registre de manera similar a como se registra la información sociodemográfica en las estadísticas oficiales, con el objeto de que permita obtener información comparable. Por ejemplo, en el caso de la escolaridad del beneficiario, actualmente se indica solamente el nivel de estudios (primaria, secundaria, bachillerato, etc.) sin especificar si se completó o no. Lo indicado sería registrar el número de años que el beneficiario cursó en el sistema educativo, como se hace en el Censo de Población.

En conclusión, el sistema ha facilitado la operación de las estrategias, pero todavía presenta muchos problemas. A pesar de que el proceso de implementación del sistema apenas se ha concluido, se puede afirmar que ya se ha incorporado en el funcionamiento cotidiano de los SNE.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	57 - 89

La adecuación del sistema de información en versión de red, del SISPAE y del SISTRATMEX debe poco a poco convertirse en un medio de coordinación entre las funciones que realiza la CGE y las que realizan las entidades federativas como integrantes del SNE. Desde su inicio el sistema ha pasado por una serie de ajustes, lo que explica que todavía los usuarios no se familiarizan completamente con su funcionamiento y, por tanto, no aprovechan sus potencialidades en la operación cotidiana. Todos los usuarios registran información en el sistema, pero todavía este medio no se ha convertido en el mecanismo de comunicación de acciones, para lo cual tiene potencial. Los funcionarios de los SNE atienden con mayor confianza las solicitudes o disposiciones que reciben por teléfono o por correo electrónico, que las acciones registradas en el SISPAE. Asimismo debe buscarse la interrelación de ambos sistemas a fin de evitar la doble captura en uno y en otro.

En el mediano plazo, el completo aprovechamiento del sistema permitirá ir descartando el uso de algunos formatos. La mayoría de las entidades federativas que respondieron, con excepción de Guerrero y Zacatecas, consideran que es excesivo el uso de formularios del área central para el manejo y operación de los programas del PAE.

2.6. Recursos humanos y materiales

La STPS canaliza recursos a los SNE de las entidades federativas para la ejecución del PAE en lo relativo a apoyos económicos y en especie que se otorgan a los beneficiarios, según el tipo de intervención. Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal contribuyen con recursos propios destinados a gastos de administración, como papelería, luz, teléfono, comisiones bancarias, entre otros conceptos. Dichos recursos deberán ser utilizados conforme a lo establecido en las presentes Reglas de Operación y demás lineamientos aplicables, emitidos por la CGE.

De igual manera, la STPS canaliza recursos a los SNE de las entidades federativas correspondientes con el propósito de apoyarlos en los gastos que realizan para la ejecución del Programa. Por su parte, los gobiernos de los estados y del Distrito Federal contribuyen para estos gastos con al menos 20% del total del presupuesto anual asignado por la STPS al Programa. Dicho porcentaje se estima tomando como base el comportamiento promedio del gasto erogado por las entidades federativas para estos conceptos.

Como se analiza en las evaluaciones de cada estrategia del PAE, más de la mitad de los SNE que respondieron el cuestionario para la evaluación operativa consideran que no cuentan con los recursos económicos, humanos, materiales y de infraestructura necesarios para operar las estrategias. Por otra parte, alrededor de nueve SNE consideran que cuentan con todos los recursos necesarios. En las evaluaciones se analiza en detalle este problema, por SNE y por estrategia. En términos generales, para el caso de la estrategia de Empleo Formal, 13 SNE no cuentan con recursos suficientes, para la estrategia de Migratorios también son 13 SNE los que reportan carencias, en la operación de Béate 11, para *Jornaleros Agrícolas* todos los SNE receptores carecen de recursos y la mayoría de los receptores y, en el caso de Repatriados, todos los SNE fronterizos padecen carencias.

Durante los años que se evalúan, ninguno de los SNE que respondieron reciben los recursos federales en el mes de enero. Diez empiezan a recibirlos en el mes de febrero, siete en marzo, dos en abril y en el caso de Coahuila, los recursos se liberaron después de abril. Ocho de los SNE señalan que no pueden otorgar apoyos mientras no se liberen los recursos federales, los otros 11 tienen la posibilidad de utilizar recursos de crédito puente, aunque no siempre, o algún otro mecanismo que les permita acceder a recursos estatales.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	58 - 89

Además de este periodo de liberación de los recursos presupuestales federales, la CGE libera recursos para los apoyos a beneficiarios en la medida en que se van solicitando. De los 20 SNE que respondieron, tres señalaron que estos recursos generalmente son liberados entre uno y tres días a partir de que se solicitan; 16 señalan que tardan entre 4 y 6 días hábiles. En el caso de Coahuila, la liberación de estos recursos puede tardar entre 16 y 30 días, e incluso más.

La carencia de recursos humanos es una de la que más frecuentemente padecen los SNE, ocurre en unidades centrales, pero en mayor medida, en las unidades operativas. En particular, para la operación de la estrategia de repatriados en los SNE de estados fronterizos no se incrementó el personal en las unidades operativas, que es en donde se carga la mayor parte del trabajo de atención a beneficiarios.

En algunos SNE el personal a cargo de una estrategia comparte esta responsabilidad con otras estrategias del PAE, mismas que demandan en mayor o menor medida la misma atención.

Respecto a los recursos materiales, la carencia u obsolescencia de equipos de cómputo es lo que más frecuentemente reportan los SNE y la que afecta en mayor medida las labores cotidianas. Algunos SNE no cuenta con vehículos para realizar las visitas o éstos son escasos y se encuentran en malas condiciones. Esto afecta principalmente en la operación de las estrategias que requieren mayor trabajo de campo, lo mismo que la falta de sistemas de radio y micrófonos, entre otros materiales requeridos para operar algunas estrategias.

La disponibilidad de recursos varía en cada SNE, especialmente entre los que reciben recursos estatales y los que no cuentan con este tipo de presupuesto. Esta desigualdad es más notoria en la infraestructura con que cuentan los SNE. En algunos estados, los SNE disponen de una sala de atención para cada estrategia, mientras que en otros, se atiende al público en espacios reducidos en donde, incluso no hay suficientes asientos en la sala de espera.

La escasez de estos recursos humanos es una de las principales limitantes para la operación de las estrategias del PAE que dificulta principalmente llevar a cabo un seguimiento más puntual de cada estrategia. Para algunas estrategias, ciertos recursos son estratégicos, por ejemplo, vehículos en casi todas, radios de comunicación en el caso de *Jornaleros Agrícolas*, etc.

A pesar de las restricciones en la disponibilidad de recursos, en términos generales, las estrategias en donde se contó con información de parte de los beneficiarios para la evaluación, la mayoría de los participantes evaluó de manera satisfactoria la eficacia de los programas.

2.7. Conclusiones

Normatividad

En términos generales la normatividad es de claro entendimiento y es conocida perfectamente por el personal de las entidades federativas, sin embargo el hecho de que en un mismo ejercicio fiscal se opere con reglas distintas ocasiona confusiones e incumplimientos por parte de los ejecutores del PAE.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	59 - 89

Los objetivos específicos planteados en las Reglas de Operación están acordes a la operación de cada una de las estrategias, la excepción se presenta en Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación, ya que la operación del SNE no responde a los objetivos específicos que se pretenden alcanzar.

Con el afán de transparentar el uso de los recursos y controlar los procesos, la CGE ha diseñado diferentes formatos; sin embargo, la cantidad de éstos y la necesidad de controles adicionales por parte de las entidades federativas para responder a los requerimientos del área central, obligan a la integración de formatos adicionales.

Características de los apoyos

Los apoyos económicos que se entregan son suficientes para la población objetivo. Derivado del trabajo de campo, se encontró que los beneficiarios consideran que este apoyo es adecuado y suficiente.

Por lo que se refiere a los apoyos que se entregan en especie (seguro de accidentes y seguro médico de primer nivel²⁵) de las estrategias Bécate y Jornaleros Agrícolas, presentan un nivel bajo de cumplimiento por parte del SNE, situación principalmente asociada a la falta de recursos económicos que permitan a las entidades federativas contratar estos dos servicios.

Seguimiento de beneficiarios

El seguimiento a los beneficiarios no es factible de cumplir en su totalidad, pues el SNE tiene limitada las acciones de seguimiento debido a la falta de recursos humanos y financieros, así como falta de equipo (vehículos) que permita realizar trabajo de campo.

En otras estrategias el seguimiento se realiza a través de los reportes o la información que el propio beneficiario provee, los cuales no siempre cumplen con esta obligación.

En el caso específico de PIP's se establece el requisito de dar seguimiento al proyecto durante un año para ver si éste fue exitoso, sin embargo este tiempo no es suficiente para determinar esta situación; generalmente este tipo de negocios empiezan a considerarse como exitosos después de al menos cinco años de operación.

Recursos presupuestales

Un aspecto fundamental en la entrega de apoyos en forma oportuna a los beneficiarios, es el tiempo en que se liberan los recursos. Dadas las características de algunas de las estrategias –como Jornaleros Agrícolas, Migratorios, Repatriados- es imprescindible que el SNE cuente con los recursos para el ejercicio presupuestal durante todo el año y no sólo en parte del mismo. Generalmente la liberación inicial de recursos se inicia en el mes de marzo por lo cual se dejan de atender a beneficiarios en los primeros meses del año.

²⁵ Sólo aplicable a la estrategia Bécate.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	60 - 89

Asimismo sería importante disminuir los tiempos en que los recursos son liberados una vez que las entidades federativas registran las acciones, pues de igual manera la dinámica de algunas de las estrategias requiere que el apoyo a los beneficiarios se entregue prácticamente en forma inmediata.

Sistemas informáticos de apoyo

El SNE cuenta con dos sistemas institucionales de apoyo, el SISPAEW de uso común para todas las estrategias y el TRATMEX de uso exclusivo para el PTAT y para la estrategia Migratorios. Aunque ambos sistemas son herramientas valiosas en los que las entidades federativas sustentan su operación, no cubren todos los requerimientos de información y de consultas que demandan los ejecutores de las estrategias.

Coordinación institucional

A pesar de los escasos recursos para la promoción y difusión del PAE y de sus estrategias, las entidades federativas se esfuerzan por hacer una mayor difusión del programa, sin embargo, se encontró que la población conoce de los servicios del SNE principalmente a través de familiares o amigos.

La CGE como área normativa del SNE es la responsable de capacitar al personal de las entidades federativas con relación a la normatividad y operación –incluyendo el manejo de sistemas- de cada una de las estrategias así como en sensibilizar respecto a la problemática inherente a la población a quien se pretende atender. Esta capacitación se realiza en las oficinas centrales de cada entidad federativa, sin embargo se detectó que el conocimiento no se dispersa hacia las unidades operativas que, en su caso, tienen los estados.

Algunos estados centralizan la toma de decisiones con relación a la operación del programa. Esta situación demerita la atención que se brinda a los beneficiarios pues provoca desfases o retrasos en la incorporación de los beneficiarios a alguna de las estrategias, incrementa los gastos de éstos por cuestiones de traslado o trámites, pero sobre todo provee la imagen de un burocratismo que se ha buscado erradicar durante muchos años con relación a la administración pública.

En general hay una buena percepción de la atención que el SNE brinda a los beneficiarios a pesar de las cargas de trabajo que tiene el personal, se percibe además el compromiso del personal con el programa y en consecuencia con el SNE.

En la normatividad no se establece o define la forma en que deberá realizarse la vinculación con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales para realizar algunas de las actividades inherentes a la operación del PAE o no se establecen las responsabilidades que éstos tienen (SEDESOL, DIF, INM, entre otros).

Con relación a la atención que la CGE brinda a las entidades federativas, la percepción de estas es que mantienen una buena relación, la capacitación que se brinda por parte de la coordinación es adecuada, completa y clara y la asesoría es buena.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	61 - 89

2.8. Recomendaciones

Normatividad

Es imprescindible negociar y realizar las gestiones ante las instancias correspondientes para que las reglas de operación se aprueben y publiquen al menos con tres meses de anticipación al inicio del ejercicio fiscal; ello permitirá la capacitación, asimilación y concientización –en su caso- sobre los cambios que impacten en la operación del SNE.

Es necesario reconsiderar los objetivos específicos que se pretenden alcanzar con la estrategia PIP's 2G a fin de no generar incumplimientos y sobre todo adecuarlos a la operación real de la estrategia sobre todo considerando que no se cuentan con los recursos que permitan al propio SNE impulsar cadenas productivas, entre otros aspectos.

Se recomienda realizar un análisis exhaustivo de los formatos que se utilizan a fin de disminuir el papeleo que parece excesivo para algunas de las estrategias, citando ejemplos Bécate y PIP's. El conjuntar o eliminar formatos permitirá reducir costos (de reproducción, de la propia papelería) así como disminuir el tiempo que el personal dedica al llenado de éstos.

Es aconsejable revisar el tiempo promedio que las entidades federativas tardan en definir la aprobación de un PIP, ya que incluso se han detectado algunos registros que sobrepasan los 30 días. Se considera conveniente incluir en la normatividad el realizar el seguimiento de los proyectos productivos apoyados –al menos durante dos años- para que se pueda contar con elementos fundamentales para promover intervenciones sustantivas de la política nacional de apoyo a la micro empresa y a la que en México se le han dedicado relevantes esfuerzos.

Características de los apoyos

Es recomendable que a nivel institucional la STPS realice las negociaciones pertinentes para garantizar que instituciones como la Secretaría de Salud provean el servicio médico de primer nivel y de ser posible el seguro popular. Asimismo sería necesario que dentro del presupuesto que se otorgue para la operación y fortalecimiento del SNE, se considere una partida para este tipo de erogaciones.

Seguimiento de beneficiarios

Se considera conveniente analizar los requisitos que se establecen para que el SNE de seguimiento a los beneficiarios, sobre todo en lo referente a PIP's en donde el plazo para el seguimiento de los proyectos apoyados debería ampliarse con la consecuente asignación de recursos y equipo que permita facilitar dicho seguimiento.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	62 - 89

Sistemas informáticos de apoyo

Sería muy conveniente inyectar recursos al diseño de un SISPAEW más amigable, al que los responsables de la información puedan acceder fácilmente, integrar expedientes electrónicos que permitan llevar y, en consecuencia, consultar el historial de un beneficiario para: verificar la o las estrategias en las que ha sido apoyado, su cumplimiento con relación a las obligaciones a que está sujeto, su grado de colocación, duración en un empleo, etc. Asimismo es conveniente establecer candados que permitan hacer validaciones durante el registro y se eviten errores de captura así como permitir la vinculación entre el SISPAEW y el SISTRATMEX para que sean complementarios y no excluyentes, además de evitar la doble captura que se tiene que realizar para registrar a los beneficiarios de Migratorios en uno y en otro sistema.

Coordinación institucional

Sensibilizar al personal que tiene a su cargo la operación de oficinas centrales en las entidades federativas sobre la importancia de reforzar la capacitación y el conocimiento hacia las unidades operativas, a fin de permitir la asimilación homogénea de los cambios y de la operación del PAE que permita estandarizar los criterios y coadyuve en la toma de decisiones.

Promover entre las entidades federativas la descentralización de funciones hacia las unidades operativas que permita: hacer más expedita la atención que se brinda a los beneficiarios, disminuir los costos de traslado que éste en muchas ocasiones realiza, y sobre todo, mejorar la imagen de la administración pública evitando el burocratismo y trámites innecesarios, largos y cansados a la población.

Como complemento a lo anterior, la atención que se brinda a los beneficiarios puede reforzarse apoyando a las entidades federativas con un mayor presupuesto que permita fortalecer los recursos humanos, materiales e infraestructura con que cuentan los estados. Es imprescindible modernizar el equipo de cómputo en prácticamente todas las entidades federativas, ya que la inversión de tiempo del personal para ingresar al sistema va en detrimento de otras actividades que tienen que realizar, entre ellas las de seguimiento.

Aunque también implicaría reforzamiento de la estructura, sería conveniente que la CGE mantuviera personal en forma permanente en las oficinas para atender y solucionar en forma inmediata las dudas que se presenten por parte de las entidades federativas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	63 - 89

3. Evaluación de impacto²⁶

3.1. Por estrategia

Este apartado tiene el objetivo de brindar información puntual sobre los resultados de cada una de las estrategias del PAE, por lo que se enfatiza en el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de cada estrategia, así como el impacto sobre los beneficiarios.

En el apartado 3.2 también se realizan algunas consideraciones sobre su eficiencia desde la perspectiva de género

Finalmente, se retoman las recomendaciones más importantes de cada estrategia para realizar la evaluación del PAE en su conjunto.

Empleo formal

La conclusión principal sobre la estrategia *Empleo Formal* es que ha sido eficiente en cuanto al cumplimiento de sus objetivos principales debido a que:

Ha facilitado la reincorporación laboral de individuos que por algún motivo fueron desplazados del sector formal de la economía. Esto se debe a que:

- Gracias a la orientación otorgada a los buscadores de empleo se ha logrado mejorar la vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral.
- El apoyo económico así como la información sobre las opciones de empleo facilita e incentiva a que los trabajadores se trasladen hacia las fuentes de empleo. El 70% de los participantes reporta que consiguió empleo con el apoyo otorgado; 27% en menos de treinta días. Mientras que un 51% de los participantes que encontraron empleo con el apoyo reportó que sigue empleado a la fecha. Además, cuentan con un trabajo de tiempo completo, un pago periódico formal, así como un contrato por escrito.
- Esta estrategia ha contribuido a la equidad en el mercado laboral beneficiando a mujeres, a jóvenes y a personas de edad avanzada.

Considerando al impacto de la estrategia se hacen los siguientes señalamientos:

- El apoyo brindado amplía las posibilidades de reinserción de los individuos atendidos. El análisis del impacto señala que la mayor parte de la población beneficiada no sólo obtuvo un empleo, sino que también obtuvo condiciones ampliamente formales de ocupación. La tasa de colocación es de 55.7%, después del primer pago del apoyo. De los beneficiarios que encontraron empleo con el apoyo, el 51% reportó que sigue empleado, es decir han mantenido su condición de empleabilidad.

²⁶ Para un análisis detallado sobre estas conclusiones y cifras mas desagregadas remitirse los informes sobre el estudio de evaluación de cada una de las estrategias.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	64 - 89

- La población cubierta por la estrategia tuvo un impacto positivo en su nivel de ingreso. El efecto tratamiento promedio de los individuos participantes fue positivo, \$861 pesos mensuales por persona.
- El mayor impacto de la estrategia se observa en grupos vulnerables pues los más beneficiados por el apoyo son los jóvenes de menos de 20 años así como individuos de más de 40.

Recomendaciones:

- Para ampliar el impacto de la estrategia es necesario focalizar esfuerzos hacia la puntualidad y oportunidad de los pagos ya que el apoyo es fundamental para que los participantes en el programa lleguen a los empleadores.

Es pertinente continuar con la estrategia debido a que incrementa las posibilidades de reinserción en el mercado laboral formal y porque es eficiente en la atención a grupos vulnerables.

El beneficio social de la operación de la estrategia Empleo Formal es claramente superior a su costo, por lo que es recomendable que siga su marcha en años posteriores.

Bécate

La evaluación rigurosa de la estrategia *Bécate* permite concluir que logró cubrir sus principales objetivos debido a que:

Brindó calificación a población que sufre de desempleo o subempleo por medio de cursos de capacitación orientados a la inserción al mercado laboral. Específicamente:

- La capacitación les permitió desarrollar habilidades que les facilitaron su inserción en el mercado laboral.
- Apoyó a los empleadores que se vincularon con la estrategia debido a que otorgó la capacitación requerida por ellos a individuos que pudieran responder a sus necesidades de mano de obra.

En general el impacto de la estrategia fue positivo pues:

- Los cursos incrementan las habilidades productivas de los individuos beneficiados. Los resultados econométricos, los individuos que fueron apoyados por Bécate tienen un 25% más de probabilidad de obtener empleo.
- En general, la mayor parte de los individuos capacitados logran encontrar y mantener un empleo debido a que la estrategia mejora la empleabilidad. El 75.8% de los participantes de la estrategia reportó haber mantenido el mismo empleo durante el periodo de enero a junio del 2006.
- La mayoría de los individuos que toman algún curso mejoran su nivel de ingresos así como sus condiciones de ocupación. El efecto de tratamiento promedio de los individuos participantes fue positivo, 1,150 pesos mensuales por persona.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	65 - 89

- Las modalidades de Bécate que tienen mejores resultados en cuanto a la empleabilidad de los beneficiarios son aquellas que tienen un vínculo claro entre empleadores y trabajadores; es decir, las modalidades Capacitación Mixta, Capacitación Basada en Normas de Competencia Laboral y Capacitación Orientada a la Competencia Laboral.
- Hay un beneficio claro en jóvenes menores de 20 años lo que implica un acierto en la estrategia con respecto a la atención a grupos vulnerables. El 45.5% de los participantes pertenecen al grupo de edad de entre 18 y 25 años y el 1.1% hasta 17 años. (Ver cuadro 5.2 de informe final Bécate)

Recomendaciones:

- Podría mejorarse la eficiencia de la estrategia si se establecieran parámetros claros para la evaluación de los instructores-monitores ya que de esta manera se podría asegurar en mayor medida su productividad.
- Incentivar a más empresas para que se incorporen a la estrategia Bécate. Esto aseguraría en gran medida la contratación formal de los beneficiarios.

La pertinencia de la estrategia *Bécate* justifica que se siga llevando a cabo su operación en años posteriores. El beneficio social que implica la existencia de la estrategia es amplio debido a que los cursos impactan positivamente en la empleabilidad de los beneficiarios.

Migratorios

Al igual que las dos anteriores, esta estrategia también ha cumplido con sus objetivos principales pues:

- El apoyo económico a los participantes de primera vez en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) ha facilitado su movilidad laboral hacia un mercado de trabajo canadiense que brinda mayor pago por su trabajo agrícola.
- Se ha distribuido en mejor medida la población beneficiaria en las entidades federativas.
- Se logró disminuir la tasa de retorno prematuro en individuos de 1ª vez con apoyo migratorios. El promedio de semanas de estancia en Canadá de los individuos de 1ª vez con apoyo migratorios paso de 15.4, 12.8 y 14.7 semanas promedio en el año 2004 a 19.1, 18.4 y 20.1 en el año 2005 para los grupos geográficos A, B y C respectivamente.²⁷

Por lo que toca al impacto de la estrategia se realizan las siguientes consideraciones:

²⁷ El Grupo A se refiere a los trabajadores provenientes del Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; el Grupo B corresponde a Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz y; el Grupo C integra a Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	66 - 89

- El apoyo brinda seguridad en la movilidad laboral internacional lo que puede reducir los incentivos en la emigración ilegal hacia Estados Unidos.
- La movilidad laboral tiene un impacto positivo en el ingreso y en las condiciones de vida de los trabajadores y sus familiares. El ingreso agregado de los trabajadores que viajaron a Canadá paso de \$42,059,170 en 2004 a \$65,461,628, en el 2005.(Ver cuadro 3.9 informe final Migratorios).
- Los trabajadores de 1ª vez con apoyo migratorios incrementaron su estancia efectiva en Canadá con respecto a años anteriores como resultado de una semana de salida más temprana lo que impactó directamente sobre una mejora en el ingreso de los trabajadores.
- Debido a la baja tasa de retorno prematuro en trabajadores mayores de 40, años se puede establecer que se logra beneficiar a dicho grupo vulnerable. La probabilidad de regresar prematuramente en el grupo de edad donde los individuos son mayores a los 40 años es de 0.9%.
- Los problemas de salud y el maltrato de los patrones son los principales determinantes del retorno prematuro de los trabajadores. La probabilidad de retorno prematuro por problemas de salud es de 20.3% y por maltrato de patrón es de 11.4%.

Desde la perspectiva de género es necesario hacer los siguientes señalamientos:

- La participación de las mujeres es muy reducida (sólo del 3%), por lo que no se puede descartar completamente que no exista cierta preferencia por parte de los patrones de seleccionar a trabajadores del sexo masculino.
- El ingreso recibido por las mujeres es menor que el de los varones como resultado de una estancia menor. Cabe destacar que la condición de ser mujer no implica que éstas se regresen prematuramente en comparación con los hombres.

Recomendaciones:

- Es recomendable que el gobierno mexicano aproveche los espacios de negociación ya ganados durante el desarrollo de esta estrategia para buscar que el Gobierno Canadiense incorpore nuevas provincias que permitan la contratación de trabajadores agrícolas en otras regiones de ese país y, asimismo buscar ampliar la oferta de empleos en otro tipo de servicios para que trabajadores de otras entidades del país y de otros perfiles laborales más calificados –y cuya demanda interna es baja y mal remunerada, como por ejemplo, los y las enfermeras– puedan incorporarse.
- Para definir una distribución más eficiente de los apoyos entre las distintas entidades se requiere tener un parámetro de referencia respecto a una óptima asignación. Para ello, la asignación se podría alcanzar en el punto donde la participación de cada estado sea similar a la del porcentaje de su respectiva población ocupada en el sector primario.
- Para reducir la tasa de retorno prematuro es recomendable poner en marcha una campaña de salud informativa-preventiva hacia la población objetivo. Algunas recomendaciones en

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	67 - 89

particular son las enfocadas a vacunación propia para adultos y jóvenes, enfermedades de transmisión sexual y su prevención, salud bucal, cuidados y alimentación propios para climas invernales.

- Con el objetivo de ampliar las oportunidades para el sexo femenino se sugiere buscar mecanismos para lograr una mayor inserción de mujeres en el PTAT, e investigar cuáles son las causas por las que su retorno es prematuro en comparación con el de los hombres, con el fin de diseñar mecanismos que les permitan una mayor estancia y como consecuencia, recibir ingresos similares a los de los hombres.
- Asimismo, es recomendable que con el ánimo de ampliar sus capacidades, la estrategia se enfoque a mejorar la calidad de los servicios que ya otorga.

Es pertinente continuar con la operación de la estrategia *Migratorios* debido a que la población que incorpora se beneficia ampliamente por el apoyo pues mejora su nivel de ingreso así como sus condiciones de ocupación y de vida.

Proyectos de inversión productiva (PIP's)

El objetivo general de la estrategia logró cumplirse pues:

- Por medio de la estrategia PIP's se crearon o consolidaron proyectos que brindan condiciones favorables para el empleo de los socios de los proyectos productivos.

Los objetivos específicos se cubrieron parcialmente debido a que:

- Se brindó apoyo a la población objetivo para la formulación de sus proyectos productivos y se promovió la consolidación de figuras jurídicas.
- La estrategia PIP's contribuyó a la mejora de las condiciones de individuos en desventaja económica.
- Sin embargo, la mayoría de los beneficiarios señaló la necesidad de capacitación administrativa. No se logró cumplir totalmente el objetivo respectivo a la promoción de capacitación que mejorara el impacto de la estrategia.

El impacto de la estrategia es positivo puesto que:

- Brinda una opción viable para el empleo de los socios y tiene potencial para la generación de nuevos empleos. Sin embargo, para realmente convertirse en un factor que ataque de manera sensible al desempleo estructural deberá recibir una elevación muy cuantiosa en su presupuesto. Aquí vemos una ventana de oportunidad muy importante de reasignación de recursos así como de vinculación y coordinación intersecretarial como podría ser con las Secretarías de Economía y la de Desarrollo Social. En este mismo sentido, habría que revisar posibles duplicidades entre estas dependencias y los apoyos y programas que ofrecen otras instituciones y organismos no gubernamentales y de los estados de la república.
- La maquinaria y equipo brindados por la STPS constituye la instrumentación básica para la puesta en marcha y/o consolidación de proyectos.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	68 - 89

- El apoyo brindado por la STPS por medio de la estrategia PIP's es una alternativa de financiamiento destinado a individuos que generalmente no tienen acceso a otro tipo de créditos.
- Se observa un impacto positivo en las ventas y utilidades de los proyectos apoyados con respecto a periodos previos al que se recibió el apoyo.

Desde la perspectiva de género se puede concluir que:

- No hay discriminación ni preferencia por sexo en esta estrategia. Y más aún, es especialmente eficiente en el ataque del desempleo en población del sexo femenino y ha incentivado la creación de grupos de mujeres emprendedoras que buscan desarrollar algún proyecto productivo.

Recomendaciones:

- Para dar respuesta a la necesidad de capacitación señalada por los socios puede aprovecharse la existencia de la estrategia Bécate específicamente a sus modalidades de Capacitación Productiva y Capacitación para el Autoempleo.
- La vinculación de ambas estrategias mejoraría su impacto pues la combinación de conocimiento administrativo y la existencia de capital físico necesario para la mejora de sus procesos lograría estimular en mayor medida el crecimiento de los negocios apoyados e impulsaría la creación de nuevos empleos.

En general, la estrategia es pertinente y es ampliamente recomendable ampliar su población objetivo debido a que ataca al desempleo estructural de la economía mexicana logrando beneficiar a población femenina y joven que por sus características sociodemográficas asociadas a los condicionantes de género tiene mayor dificultad de inserción en las actividades productivas.

Jornaleros Agrícolas

La estrategia *Jornaleros Agrícolas* ha cumplido con sus objetivos debido a que:

- Ha logrado vincular oferta y demanda de mano de obra –jornaleros agrícolas-.
- La información sobre las oportunidades laborales así como las condiciones de ocupación permitió que los trabajadores tuvieran mayor conocimiento sobre sus opciones laborales.
- Se brindó apoyo económico a indígenas y/o marginados con disposición a emigrar temporalmente hacia las zonas receptoras de mano de obra.
- Además se otorgó capacitación orientada a la mejora de habilidades así como para una mejor adaptación al nuevo contexto laboral a una proporción de los trabajadores beneficiarios.
- Ha permitido la mejora de las condiciones de empleo y vida de este sector de la población

Considerando el impacto de la estrategia en la población beneficiada se establece que:

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	69 - 89

- El apoyo destinado a cubrir los gastos de traslado es indispensable para que el endeudamiento no sea la única vía para tener el ingreso necesario para llegar hasta las zonas receptoras de mano de obra.
- Hay un impacto positivo en el ingreso y en las condiciones de ocupación de la población que vive en zonas de muy alta marginación.
- Hay un beneficio extraeconómico de la emigración temporal de familias completas debido a que la mayor parte de las regiones receptoras de mano de obra cuentan con escuelas primarias y en algunos casos secundarias, servicios educativos que benefician principalmente a los hijos de los jornaleros, lo que podría incidir muy favorablemente en esas generaciones para cambiar su condición económica y la de su descendencia. La nueva teoría del crecimiento económico enfatiza en que es a través de la educación en niveles básicos e intermedios lo que permite modificar las oportunidades de los individuos en condición de pobreza y exclusión.

Por estas razones, nuevamente surge la conveniencia de fortalecer los vínculos interinstitucionales, ahora con la Secretaría de Educación Pública Federal y de las entidades para fortalecer estos resultados.

Recomendaciones:

- Contar con recursos presupuestales que permitan atender en forma oportuna a los jornaleros agrícolas. Los ciclos de migración de este sector de la población no pueden supeditarse a “calendarios” gubernamentales.
- Concentrar los esfuerzos en un grupo de población específico o acotado dentro de estas diecisiete entidades federativas, que permita proveer permanentemente –con base en los ciclos de migración- los apoyos tanto para la movilidad como para la capacitación, e incidir sobre sus condiciones y niveles de vida.
- Continuar con las acciones de negociación y concertación con las empresas en zonas receptoras a fin de garantizar que los beneficiarios tendrán mejores condiciones de trabajo y de vida.

Es pertinente que la estrategia continúe en periodos futuros ya que mejora las condiciones de ocupación de individuos especialmente vulnerables (como es la población marginada y/o indígena). Los costos derivados de la estrategia son ampliamente justificados por sus beneficios sociales por lo que es recomendable continuar con su operación.

Repatriados Trabajando

Esta estrategia ha estado en operación durante 2 años, por lo que se debe considerar que es una prueba piloto y como tal tiene muchas áreas de mejora. Seguramente es la estrategia más débil de todas las que conforman el PAE.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	70 - 89

Beneficios de la estrategia:

- Por medio de la estrategia se ha brindado apoyo económico a repatriados desalentados que intentaron llegar a Estados Unidos, sin embargo la cobertura durante el 2005 fue escasa y quedó por debajo de lo planeado debido a que inició operaciones en el último trimestre, lo cual representa un rezago con relación a las demás estrategias.
- El monto otorgado se ha utilizado en mayor medida para la búsqueda de empleo en las zonas fronterizas, mientras que ha limitado el alcance en cuanto al objetivo para el retorno a sus comunidades de origen y a su vinculación con otras estrategias como Bécate y PIP's. Aunque a nivel de intención, la estrategia parece apropiada, la realidad es que frente a este numeroso contingente de personas, es imprescindible una revisión de la normatividad a fin de realizar las adecuaciones necesarias que permitan mejorar su operación y su alcance real con relación a la magnitud del problema que representa esta población.
- En general se observa que la mayoría de los repatriados beneficiarios encuentran un empleo remunerado con relativa facilidad, al margen de la estrategia. En todo caso, se podría considerar como un apoyo humanitario circunstancial que ayuda a un grupo muy reducido de personas (menor a 300) a sobrevivir la experiencia de la deportación y a optar por otras oportunidades laborales o de ingresos en la frontera norte. Cabe destacar que estas posibilidades se asocian a la demanda de trabajadores en las industrias maquiladoras de las regiones fronterizas.

Recomendaciones:

- Se recomienda revisar los mecanismos de ayuda a los repatriados a manera de considerar en mayor medida las características sociodemográficas y económicas de la población objetivo.
- Es necesario vincular de manera muy distinta (más fácil y eficiente) a los repatriados que deciden regresar a sus lugares de origen hacia otras estrategias del PAE. En este sentido, se debe buscar su inserción en el mercado laboral e incrementar el arraigamiento en sus entidades de procedencia.

Considerando el número de repatriados, sobre todo en los últimos años en los que se ha endurecido la seguridad en la frontera norte, no sólo es pertinente continuar con la estrategia sino que es ampliamente necesario incrementar su cobertura y vinculación con otros apoyos ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil.

3.2. La vulnerabilidad y el género

Uno de los objetivos específicos de la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y de sus estrategias es la evaluación del impacto y resultados del PAE desde una perspectiva de género, así como la participación en condiciones de bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de grupos vulnerables.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	71 - 89

La normatividad

Para abordar esta tarea, se hizo un primer acercamiento a los documentos relacionados con la visión y la misión de la STPS, así como con la normatividad, tanto la general del PAE, como la de cada una de sus estrategias, con el fin precisar cual es la perspectiva desde la cual se abordan los conceptos de vulnerabilidad y género que sirven de punto de partida a los objetivos y acciones que son sujeto de evaluación.

Por su parte, el Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos, tiene un importante señalamiento respecto al papel que juega la STPS como parte de los gabinetes económico y social y, cómo puede intervenir para “humanizar las decisiones económicas e influir en las decisiones sociales”.....para que las personas sean cada día más *autosuficientes*, desarrollen su *conocimiento*, atiendan a oportunidades de *educación*.....para que tengan un mayor *desarrollo*”acciones en materia de empleo para propiciar la ampliación de oportunidades de colocación a la población desempleada a nivel nacional.

El Manual es el marco en el que se desarrollan las actividades de la STPS y su enfoque se orienta hacia el desarrollo de habilidades y capacidades, así como a propiciar oportunidades de colocación a población desempleada en general, pero no incorpora de manera específica el concepto de vulnerabilidad ni la perspectiva de género que pudiera caracterizar al conjunto de las acciones.

La normatividad del PAE es más específica en términos de la vulnerabilidad, ya que se plantea como uno de sus objetivos impulsar iniciativas que potencien recursos y fortalezcan estrategias de las personas y las familias para que puedan encarar mejor los desafíos que presenta el mercado de trabajo. Es decir, que detrás de este objetivo, hay un reconocimiento a la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentar los retos que representa el actual patrón de desarrollo.

Estos grupos no sólo están caracterizados por ser desempleados o tener bajos ingresos, sino que se encuentran constantemente en riesgo, debido a las características de precariedad que ha adquirido en todo el mundo el espectro del empleo: asalariados sin contrato, trabajadores sin seguridad social, sin calificación para el manejo de nuevas tecnologías, etc. Además, por lo general, no tienen un patrimonio que les permita acceder a un crédito privado para establecer un negocio o no cuentan con los recursos para movilizarse en busca de oportunidades de trabajo, etc.

Aunque en la normatividad se establece que las acciones del programa están dirigidas por igual, a hombres y mujeres, discapacitados y personas de la tercera edad. No hay un reconocimiento explícito ni implícito de cómo se instrumentarían estas acciones. En el caso de las mujeres, --quienes por el papel tradicional que desempeñan como responsables del bienestar y el funcionamiento de sus hogares, independientemente de que sean jefas de familia o no--, éstas no compiten en términos de equidad con los hombres, por las oportunidades que ofrece el PAE.

Tanto en la normatividad como en algunos de los formatos que se requiere completar para la operación, así como a los indicadores de resultados, se dan instrucciones para distinguir a la población “por género” y se especifica que se refiere a cuántos hombres y cuántas mujeres se incorporan a las diferentes estrategias.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	72 - 89

De esta manera se miden algunos índices que se denominan por ejemplo, “*participación de personas apoyadas por género*” o “*Índice de colocación por género*”. Con el primero, se obtiene la proporción de apoyos otorgados a hombres y a mujeres, entre el total de apoyos otorgados, y con el segundo, se obtiene la proporción de beneficiarios hombres colocados, entre la población total de beneficiarios colocados, y la misma fórmula para la proporción de mujeres colocadas. Con ello, se ha dado un paso fundamental para el análisis de género, y de esta manera, tener información desagregada por sexo.

La operación de las estrategias en el contexto de la vulnerabilidad y el género.

Bécate

Esta estrategia se dirige a apoyar a la población desempleada y subempleada, para que obtenga la calificación y, cuando sea el caso, posibilite la certificación requerida por el aparato productivo, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo, con el propósito de facilitar su acceso a un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

Su población objetivo es la de 16 años o más que se encuentra en situación de desempleo o subempleo y que solicite personalmente su incorporación al programa. En este sentido, la estrategia está siendo uno de los mecanismos para que las y los desocupados – como población en condición de vulnerabilidad al acercarse al programa -- enfrenten mejor los desafíos que presenta el mercado de trabajo.

La evaluación de impacto, encuentra que la estrategia es pertinente en términos de vulnerabilidad puesto que un número considerable de participantes encontró empleo y se mantuvo en él. Sin embargo, dentro de esta categoría de vulnerabilidad, existen características que hacen a unas personas, más vulnerables que otras, como fue el caso de las de mayor edad, las que enfrentan mayores dificultades para emplearse, o también las que tienen menores niveles de educación.

Con relación a los aspectos de género, este análisis reconoce que el beneficio de esta estrategia lo solicitan más las mujeres y por consiguiente su participación es mayor, lo que reduce de alguna manera la discriminación laboral y aumenta las oportunidades para ellas en el mercado de trabajo.

El impacto de la empleabilidad es mayor entre los hombres, así como el ingreso es más significativo para éstos. Aunque esto no es una situación generada por la estrategia, se podría revisar, a qué tipo de capacitación se está canalizando a las mujeres y la necesidad de promover entre ellas un tipo de capacitación con el que puedan competir más equitativamente por los empleos y los salarios en el mercado.

Empleo Formal

El objetivo de esta estrategia es desarrollar y establecer mecanismos de apoyo económico que permitan atender a la población desempleada con experiencia laboral en puestos de trabajo formal, durante el proceso de búsqueda de empleo.

Está dirigida a la población desempleada de 18 años y más, que ha sido expulsada recientemente del mercado de trabajo formal, para que se reincorporen lo más rápidamente posible al mercado de trabajo.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	73 - 89

Esta población es la más directamente afectada por los cambios que la tecnología y la apertura del mercado están provocando en el empleo del mercado formal. Aunque es una población en su mayoría con estudios secundarios y con el antecedente de un empleo formal, este desempleo la sitúa en situación de vulnerabilidad, la cual debe ser resuelta en el corto plazo, ya que de no ser así, su situación se puede volver más compleja. Además se corre el riesgo, de que si este periodo de desempleo se alarga, pierda el acceso a los beneficios de esta estrategia.

La estrategia es efectiva y su impacto alcanza a mujeres y hombres, a personas de distintas y edades y también de distinto estado civil. Sin embargo, la participación en el programa se incrementa a medida que se tiene mayor nivel de educación.

La entrada a esta estrategia no está condicionada por el sexo, pero en cuanto a la empleabilidad, se encontró que las mujeres tienen menos oportunidad para encontrar empleo en el mercado de trabajo y de ahí la pertinencia para buscar mecanismos adicionales de apoyo a las mujeres, ya sean monetarios o de capacitación para el trabajo. La información disponible no permite explorar cuales son las causas de esta desigualdad en términos de la menor oportunidad.

Proyectos de inversión productiva

El objetivo de la estrategia se dirige a propiciar las condiciones favorables para el autoempleo y/o mantener empleos, mediante la creación y/o consolidación de proyectos productivos rentables, con posibilidades de crecimiento integral, buscando en el mediano y largo plazos encadenamientos productivos, apoyados con recursos presupuestales, capacitación, asesoramiento técnico administrativos y de gestión¹³.

Específicamente, tienen derecho a participar en esta estrategia aquellos mexicanos de 16 años y más, en condiciones de desventaja en términos de ingreso y que no tengan posibilidades de acceso a créditos en alguna institución financiera pública o privada. Es decir, una población que puede definirse en situación de vulnerabilidad.

La estrategia tiene impacto tanto en mujeres como en hombres, de todos los niveles educativos, aunque concentrados en el nivel medio bajo, pero con una proporción de 18% de población con estudios profesionales. Desde esta perspectiva, la estrategia es eficiente al ampliar las oportunidades de ocupación tanto de individuos con educación elemental como para aquellos con mayores niveles educativos, pero con la misma característica común de tener dificultades para emplearse.

El ámbito de los proyectos productivos ha sido un instrumento muy importante para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo; una forma de organización del trabajo de esta naturaleza, les da más flexibilidad para poder combinar sus actividades domésticas con las actividades extra domésticas que les exige un proyecto productivo.

¹³ Reglas de Operación 2004

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	74 - 89

Con relación a los proyectos aprobados dentro de la estrategia, se afirma que tanto los que dirigen las mujeres como los de los hombres, presentan los mismos resultados y que lo que impulsa a las personas es la necesidad y el deseo de un mejor nivel de vida. No pareciera que el sexo fuera un determinante para el éxito o no de un negocio. Aunque los responsables de la operación en Zacatecas afirman que los mejores resultados se dan entre los grupos de mujeres porque “tienen más interés, compromiso y responsabilidad, ya que la mayoría son jefas de familia”.

No se puede hacer un análisis muy objetivo de esta percepción, pues por ejemplo, aunque la mayor parte los proyectos financiados tiene al menos a una mujer como socio. no se sabe quiénes de los socios o socias del proyecto ha tomado la iniciativa de la solicitud, o quién toma las decisiones en el caso de que se trate de proyectos familiares, o que lugar ocupan las mujeres en la estructura del negocio, quiénes trabajan con salario, o quiénes son ayudantes familiares no asalariados, etc.

Los resultados de impacto, muestran que la estrategia se está dirigiendo a la población – hombres y mujeres -- que realmente la necesita, con dificultades de obtención de financiamiento para la puesta en marcha de proyectos productivos. Se han puesto en marcha o se han fortalecido unidades productivas con las que se puede atacar la desocupación que por condiciones del mercado laboral sufren inclusive los individuos con mayores niveles educativos. A pesar de que no existe preferencia para otorgar los proyectos a hombres o mujeres, hay una gran participación de mujeres en la estrategia.

Los requerimientos se ajustan a la selección de las personas que tienen un potencial para desarrollar una actividad en los términos que se plantean los objetivos. Los motivos que llevan a mujeres y hombres a solicitar este recurso es diferente. Para los hombres en primer lugar, es el fortalecimiento del negocio, y para las mujeres la prioridad es para ayudar al gasto familiar. Este es un elemento muy importante a tomar en cuenta para el diseño de política laboral con enfoque de género.

Proyectos de inversión productiva de segunda generación

La estrategia responde a los principios que se plantea la STPS en el marco de la visión y la misión de su cometido, y ha proporcionado apoyos complementarios para el capital de trabajo de los beneficiarios de Proyectos de Inversión Productiva (PIP's) con los que se ha logrado que pueda continuar la operación de los proyecto y que se evite la pérdida de empleo o autoempleo generada.

Aunque la estrategia está muy acotada a beneficiarios que ya pasaron por una “preselección” con los PIP's, su situación los ubica también en la definición de población vulnerable, y la operación de la estrategia contribuye a que sus negocios puedan mantenerse en etapas críticas que los ponen en riesgo de desaparece. Un buen porcentaje de las iniciativas promovidas por PIP's siguen operando y están buscando salidas tanto para rescatar el negocio de alguna crisis, o de consolidar lo que ya iniciaron.

A diferencia de la estrategia de PIP's, en ésta, la cantidad de mujeres es menor que la de los hombres. Valdría la pena analizar, desde una perspectiva de género, para ver si ello se debe a que los proyectos de mujeres no se ven en riesgo en la misma proporción que los de los hombres, o más bien que no superaron la primera etapa de su desarrollo.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	75 - 89

Esto permitiría tomar acciones relacionadas con el tipo de énfasis que habría que poner en las actividades que predominan entre los proyectos de mujeres y cuál en el de las actividades que desempeñan los hombres. Sobre todo considerando que entre las principales dificultades que tradicionalmente enfrentan los proyectos de mujeres está la falta de capacitación para llevar a cabo las gestiones comerciales y administrativas que requieren.

La mayoría de los operadores de la estrategia, también como en la de PIP's, sostienen que el ser hombre o mujer no influye de manera significativa en los resultados de los proyectos, pero cabe resaltar que en tres entidades dijeron enfáticamente que las mujeres eran mucho más responsables y más organizadas para sacar adelante el negocio, sobre todo cuando se trata de enfrentar una crisis.

Migratorios

La población a la que se dirige esta estrategia, campesinos o jornaleros de todo el país, conforma uno de los sectores que ha recibido los mayores impactos del patrón de desarrollo vigente, y también uno de los que ha tenido más dificultades para enfrentarlos.

El proceso de selección de los beneficiarios para esta estrategia, depende de la demanda de los productores agrícolas canadienses que participan en el programa. El análisis demuestra que el apoyo otorgado constituye un incentivo importante a la movilidad laboral y permite mejorar el ingreso en los individuos participantes. Este apoyo se traduce en beneficios en sus condiciones de vida por los ingresos que se obtienen en Canadá. Se considera que el programa es pertinente en cuanto a sus objetivos de cobertura de población vulnerable. Inclusive, se beneficia a un grupo vulnerable que en el mercado laboral mexicano, no encuentra fácilmente lugar en el mercado de trabajo, es decir los adultos entre 40 y 50 años de edad.

La participación de mujeres en este caso es apenas relevante, por lo que es prácticamente imposible hacer estimaciones en cuanto a las diferencias salariales o de oportunidades de trabajo. La mayoría de las mujeres que participan son madres solteras, lo que agregaría un elemento de vulnerabilidad.

Desde hace varios años ha predominado la preferencia de los productores para seleccionar a los hombres y solamente para ciertos cultivos como la fresa, han requerido mujeres. De manera que seguramente hay espacios para mujeres, los cuales se pueden explorar en el proceso de la negociación que se hace para los acuerdos de esta estrategia, y de paso mejorar la asignación de los recursos de la STPS en la promoción de equidad de género.

Jornaleros

La estrategia de Jornaleros es congruente con los principios de la CGE: elevar la competitividad de las empresas y elevar el nivel de vida de los trabajadores y de sus familias. Su población objetivo es la de 16 años y más, con bajos ingresos, residentes de localidades y municipios de alta marginación. Se trata de una de población de muy bajos recursos, que requiere el recurso económico para solventar gastos de incorporación a un mercado laboral y para el sustento familiar.

Se beneficia a individuos que se dedican a la producción agrícola que sufren de altos niveles de marginación y que tienen bajos niveles educativos lo que les impide en gran medida emplearse en otro tipo de actividades. Los jornaleros agrícolas son los trabajadores con las condiciones laborales y salariales más pobres del mercado laboral, así como con precarias condiciones en la movilidad laboral.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	76 - 89

El Programa es pertinente con relación a la cobertura de la población vulnerable, pues el apoyo que se brinda en esta estrategia es altamente eficiente para asegurar la movilidad laboral de los trabajadores, ya que el grado de marginación en el lugar de origen de los individuos apoyados es tan grave, que los trabajadores perciben una notable mejoría en sus condiciones de vida.

La estrategia está otorgando apoyos en proporción adecuada a hombres y a mujeres, de acuerdo con la participación de cada uno de estos grupos en el total de población de jornaleros agrícolas migrantes. La población indígena constituye casi la mitad de la población objetivo.

La normatividad establece que pueden participar en la estrategia el jefe(a) de familia y hasta tres de sus dependientes económicos que cubran los requisitos arriba mencionados. Además, los beneficiarios jefes de familia podrán recibir apoyo de capacitación en lugar de origen y/o en lugar de recepción. Más del 50% de los jornaleros migran con su familia y en este caso, hay un factor discriminatorio, ya que si toda la familia va a trabajar, debería proveerse también de capacitación a todo el núcleo familiar que apoya en el sustento.

Es necesario destacar que en general las mujeres logran menores beneficios que los hombres. La información brindada por el estudio cualitativo muestra que en algunas localidades hay pagos diferenciados para las mujeres, como consecuencia de distintas actividades a realizar. También debe considerarse que en general las mujeres trabajan menos horas que los hombres lo que se refleja en el ingreso obtenido durante su estancia laboral.

La mayor parte de los jornaleros no cuenta con un contrato escrito y la situación es aún más grave para las mujeres.

CONCLUSIONES

La vulnerabilidad

Las condiciones actuales de desarrollo han abierto oportunidades para ciertos sectores de la sociedad. Para los grupos mayoritarios las oportunidades son cada día más difíciles y han debilitado su potencial que en otras circunstancias constituían un activo del desarrollo. Frente a esta situación un enfoque desde la perspectiva de la vulnerabilidad, puede impulsar iniciativas de políticas públicas que potencien recursos y complementen las habilidades con que cuentan las personas que se han visto más afectadas por este proceso de desarrollo.

El mercado de trabajo se caracteriza en la actualidad por una demanda muy especializada y escasa de fuerza de trabajo y por una expulsión de la mano de obra hacia los sectores de baja productividad y además, de no generar nuevos empleos. Ello contribuye cada vez más a reproducir una condición de vulnerabilidad en el trabajo y a una consecuente falta de competitividad en el mercado.

En estas circunstancias, es muy importante enfatizar el papel que pueden jugar en la implementación del PAE, el mejoramiento de las condiciones de productividad de las pequeñas empresas. Es importante verlas no solamente desde la perspectiva del autoempleo, sino como generadoras de empleo con ingresos y de menor precariedad. Con la mejora de los ingresos se reduce la pobreza, y con menor precariedad se incide en la vulnerabilidad.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	77 - 89

El Programa de Apoyo al Empleo, como instrumento de política pública, adquiere una especial relevancia, puesto que a partir de las acciones que se han diseñado para la operación de sus estrategias, puede incidir a reducir la vulnerabilidad, mediante: la capacitación; el proveer de información de mercados y de fuentes de empleo; el complementar el capital de trabajo; así como los apoyos para la movilización en la búsqueda de empleo y colocación.

Asimismo, en las acciones que dirige a la población más vulnerable que padece altos niveles de pobreza –como son los jornaleros agrícolas, entre los cuales más del 50% son indígenas-, se promueve la coordinación institucional otras instituciones o dependencias públicas que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos planteados.

El género

La perspectiva de género en el ámbito del trabajo, y particularmente en las acciones de un programa como el PAE, no se logra solamente si se incluye y se distingue el número de hombres y de mujeres que se incorporan a las distintas estrategias. Desde luego, este es un primer paso muy importante; ya que el trabajo es uno de los espacios sociales en donde el peso de las relaciones de género es particularmente significativo.

El trabajo permite tanto a mujeres como hombres, el acceso a otros bienes fundamentales para el bienestar. En nuestra sociedad, cuando las mujeres se incorporan al mercado de trabajo, además de cumplir con el ‘rol’ productivo, deben continuar cumpliendo con su ‘rol’ reproductivo. Esta situación generalmente no se toma en consideración para el diseño de políticas de empleo, es decir, se diseñan políticas neutras como si hombres y mujeres pudieran aprovechar equitativamente las mismas oportunidades.

En el diseño de políticas también se pueden manifestar estereotipos de lo que ‘deben ser’ las actividades ‘femeninas’ y ‘masculinas’ y esto determina muchas veces los contenidos de la capacitación, los criterios para los créditos, los términos de la corresponsabilidad, etc. Estos sesgos en las percepciones de lo masculino y lo femenino, frecuentemente cierran ventanas de oportunidad tanto para hombres como para mujeres en el mercado de trabajo y resulta discriminatorio tanto para unos como para otras.

En todas las estrategias del PAE, con excepción de la de Migratorios y Jornaleros, hay inclusive un ligero predominio de las mujeres beneficiadas. Esto se explica en parte porque en México, a diferencia de otros países de América Latina, las tasas de desocupación son más altas entre las mujeres. Es muy probable que por ello sean también las que más buscan estos mecanismos de apoyo.

Si nos limitamos a la proporción de mujeres y hombres que son beneficiarios del programa, el PAE no discrimina; pero en el ámbito del trabajo la discriminación no se da sólo en términos numéricos. En este sentido, el rol tradicional asignado a las mujeres, las pone en desventaja cuando tienen que competir con los hombres bajo un esquema común de requerimientos.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	78 - 89

Con la información que proporciona el SISPAEW, podemos hacer una caracterización de las y los beneficiarios en términos de algunas particularidades relevantes, empezando por el sexo, edad, estado civil y escolaridad. Sin embargo, no se cuenta por ejemplo, con información de la composición de sus hogares, el tipo de jefatura de hogar, o número de dependientes económicos, aspectos que vinculados al rol tradicional de las mujeres, pueden facilitar o dificultar su incorporación y permanencia en la estrategia.

RECOMENDACIONES

El PAE puede ser un instrumento muy valioso para orientar una serie de acciones relacionadas con la atención de las necesidades de la población vulnerable en el ámbito del trabajo, población que de hecho, es el universo atendido con sus estrategias. Sin embargo las necesidades de la población vulnerable en el ámbito del trabajo, tienen particularidades que es necesario atender de manera específica.

No se pueden establecer los mismos términos de competencia por los recursos para los hombres y para las mujeres, pues participan en la economía de diferentes maneras. Si se toma como modelo para las acciones, la forma en que tradicionalmente participan los hombres en el trabajo, habrá un sesgo que no permita observar las necesidades específicas de las mujeres, ni los problemas que se enfrentan al participar en un esquema de esta naturaleza.

En situación de vulnerabilidad, como es la de la población objetivo del PAE, las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores –con nexo familiar- que no recibe pago, la de los comerciantes con menores ingresos y con menor capacitación y la de los servicios con menor remuneración.

De manera que si ya es posible distinguir cual es la población femenina y cual es la población masculina que se integra al programa, es propicio proponer dar un paso adelante para saber si se integran en términos de equidad y si el programa puede incorporar acciones para que se asegure esta cobertura, como se ha apoyado la de la vulnerabilidad.

Otra medida fundamental sería la modernización de su sistema de información, pues de ahí se podría desprender una primera caracterización de las y los beneficiarios y de algunas de sus especificidades que podrían ir definiendo las necesidades de unas y otros. Un sistema que permita comparar la información año con año y de estrategia con estrategia, para hacer seguimientos a mediano y largo plazo, cuyas clasificaciones permitan también el cotejo con otras fuentes de información que sirvan de punto de referencia, y que trasciendan el ámbito nacional. Un sistema que facilite el acceso de manera práctica y efectiva, descargando de trabajo a los responsables, cuyo tiempo se pueda destinar a un seguimiento de mayor calidad de las actividades.

El sistema tendría que incluir no solamente información sobre el beneficiario, sino sobre algunas características personales y familiares que pudieran impactar en su participación. En el caso de los Proyectos de Inversión Productiva, es fundamental que no sólo se incluyan los nombres o algunas de sus características, es muy importante definir quién es la o el responsable del proyecto y la posición de los “socios”, al menos distinguir si son familiares sin retribución, posición que generalmente es destinada a las mujeres.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	79 - 89

La tarea de un diagnóstico de género no tendría que recaer solamente en el PAE, la STPS tiene una Dirección General de Equidad y Género. Esta Dirección, en su Informe de mayo del 2005, en el punto 4.2.2 reporta que participa en un proyecto financiado por el Ministerio de del Trabajo del Gobierno de España, llamado “Más y mejores empleos para mujeres en México”, señalando que “durante la segunda etapa del proyecto y durante 18 meses (enero de 2004 a junio del 2005), un grupo de alrededor de 600 mujeres de los estados de Chiapas, Veracruz y Yucatán, han recibido formación para la creación de sus propias microempresas o para la generación de oportunidades de autoempleo remunerado”.

Se trató de vincular la información del SISPAEW o de los cuestionarios operativos de las estrategias PIP's o PIP2a. generación en estas entidades, con la ejecución de estos proyectos, pero no fue posible. Seguramente en la instrumentación de estos proyectos, se tomaron en consideración las circunstancias en las que las mujeres emprenden estas iniciativas, las cuales pudieran servir de insumo para incorporar la visión de género en estas estrategias.

Una vinculación explícita con esta Dirección, podría dar como resultado ampliar el diagnóstico de género del PAE y mejorar las recomendaciones para que se atienda a la población beneficiaria de este Programa, tomando en consideración sus diferencias genéricas.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	80 - 89

Anexo 1

Población beneficiaria y grado de marginación por entidad federativa

En este apartado se hace un estudio estadístico sobre el cumplimiento del objetivo de cobertura de las estrategias *Bécate*, *Empleo Formal*, *Jornaleros Agrícolas*, *Migratorios*, *PIP's*, *PIP's 2ª Generación* y *Repatriados Trabajando* del PAE respecto al grado de marginación de los estados del país. Para ello se utiliza información sobre población objetivo en cada una de las estrategias así como el índice de marginación que genera el CONAPO.²⁸

En el Cuadro A1 se muestran datos de las entidades federativas en orden descendente de acuerdo a las metas de cada una de las estrategias del PAE así como su índice de marginación. Se resaltan aquellos estados donde la población sufre de graves niveles de marginación.

A primera vista se puede notar que no existe correspondencia entre dicha condición y el número de apoyos de las estrategias aunque dicho argumento se comprobará por medio de un análisis de clustering.

De las 10 entidades con mayor población beneficiada sólo Oaxaca tiene grado muy alto de marginación. A diferencia de lo que sucedería si el número de apoyos fuera otorgado eficientemente, entre estas 10 primeras entidades en el *ranking* de población objetivo están el Distrito Federal, Estado de México y Coahuila que por sus condiciones deberían situarse entre las últimas en beneficiarios.

Lo mismo sucede en el caso contrario, de las 10 entidades con menor participación sólo Baja California tiene grado de marginación muy bajo. Salta a la vista el hecho de que estados con altos grados de marginación como Guerrero y Campeche estén entre las últimas en cobertura.

Para darle solidez estadística a los argumentos antes señalados se realizó un análisis de clustering para las entidades federativas.

El objetivo a seguir es encontrar relación estadística entre grado de marginación y las metas de atención en las entidades, de existir dicha correspondencia se conformarán grupos que permitan analizar el criterio utilizado.

²⁸ Los indicadores utilizados para la elaboración de este índice son porcentajes con respecto al total de: población analfabeta de 15 años o más; población sin primaria completa de 15 años o más; ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario; ocupantes en vivienda sin energía eléctrica; ocupantes en vivienda sin agua entubada; viviendas con hacinamiento, ocupantes en viviendas con piso de tierra; población que vive en localidades de menos de 5,000 habitantes, y población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	81 - 89

Cuadro A1
Población objetivo del PAE y marginación por Entidad Federativa 2005
(Orden descendente de acuerdo al número de individuos apoyados)

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN OBJETIVO DEL PAE ¹								MARGINACIÓN ²	
	Bécate	Empleo Formal	Jornaleros Agrícolas	Migratorios	PIP	PIP 2G	Repatriados	Total	Grado	Índice
México	13,753	3,590	0	300	362	193	0	18,198	Bajo	-0.6227
Veracruz	7,898	1,827	5,378	135	580	643	0	16,461	Alto	1.0783
Coahuila	4,200	3,790	2,062	110	217	187	1,014	11,580	Muy bajo	2.3194
Chihuahua	5,294	2,111	2,672	20	74	91	1,014	11,276	Bajo	-0.7328
Puebla	5,521	2,164	2,951	25	201	0	0	10,862	Alto	0.6374
Distrito Federal	7,678	2,659	0	20	180	173	0	10,710	Muy bajo	-1.5048
Oaxaca	4,285	1,834	2,895	85	258	487	0	9,844	Muy alto	2.1304
Michoacán	3,642	2,668	2,922	120	201	230	0	9,783	Alto	0.4603
Sonora	3,962	1,550	2,494	30	92	111	1,014	9,253	Bajo	-0.7466
Tamaulipas	3,854	2,090	1,779	13	100	280	1,014	9,130	Bajo	-0.6847
Nuevo León	6,050	2,479	0	25	128	133	0	8,815	Muy bajo	-1.3257
San Luis Potosí	2,635	2,207	3,235	80	123	413	0	8,693	Alto	0.6606
Jalisco	3,801	1,936	2,101	100	113	175	0	8,226	Bajo	-0.7707
Sinaloa	2,930	1,527	2,926	60	110	22	0	7,575	Medio	-0.1461
Zacatecas	2,661	4,442	0	90	138	204	0	7,535	Medio	0.1593
Tabasco	4,188	2,376	0	50	165	307	0	7,086	Alto	0.4599
Guanajuato	4,603	1,856	0	60	154	138	0	6,811	Medio	0.0960
Hidalgo	1,962	1,214	2,701	90	123	61	0	6,151	Alto	0.7504
Querétaro	2,890	2,303	0	15	98	46	0	5,352	Medio	-0.1446
Chiapas	3,465	1,018	0	50	90	581	0	5,204	Muy alto	-1.1408
Morelos	1,772	1,284	1,813	90	53	23	0	5,035	Bajo	-0.4415
Yucatán	2,844	1,577	0	76	167	246	0	4,910	Alto	0.4297
Durango	1,104	1,473	1,916	125	56	44	0	4,718	Medio	-0.0182
Guerrero	1,358	1,116	1,422	30	73	269	0	4,268	Muy alto	2.4116
Aguascalientes	2,022	1,797	0	10	112	228	0	4,169	Bajo	-0.9584
Campeche	1,265	1,480	0	40	104	245	0	3,134	Alto	0.5699
Tlaxcala	1,499	1,386	0	150	18	22	0	3,075	Medio	-0.1418
Colima	728	1,647	0	10	55	75	0	2,515	Bajo	-0.6835
Nayarit	568	793	783	75	36	122	0	2,377	Medio	0.1924
Quintana Roo	947	602	0	20	45	48	0	1,662	Bajo	-0.3293
Baja California Sur	378	528	583	25	11	44	0	1,569	Bajo	-0.7109
Baja California	1,238	273	0	0	22	0	0	1,533	Muy bajo	-1.2522
TOTAL	110,995	59,597	40,633	2,129	4,259	5,841	4,056	227,510		

Fuentes: ¹ Metas fijadas por la CGE para atención de cada una de las estrategias, publicadas en el DOF

² CONAPO 2005

Los resultados del análisis de clustering indican que no hay relación estadística entre las variables que se refieren a la población objetivo y el grado de marginación en las entidades federativas. Es decir, el criterio utilizado para la asignación de los apoyos no corresponde con el objetivo de canalizar los recursos hacia las entidades con mayor grado de marginalidad claramente descrito en las Reglas de Operación del PAE.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	82 - 89

La mayoría de las estrategias empezaron a operar en las entidades del centro, a pesar de que se ha ampliado la cobertura hacia otras regiones no se ha logrado eliminar la concentración de las metas en la región central que no precisamente es la que requiere mayor atención.

Análisis de Clustering

El análisis de clustering encuentra la agrupación implícita dentro de un conjunto de datos. La conformación de grupos estadísticamente significativos pone en evidencia la existencia de correspondencia entre las variables analizadas.

El objetivo por el cual se llevó a cabo este análisis fue el de comprobar si el grado de marginación fue un criterio utilizado para la distribución de la población objetivo en las estrategias en las entidades federativas.

Se utilizan como variables la población objetivo de cada una de las estrategias y la total por entidad federativa así como el índice de marginación.

El Cuadro A2 o tabla ANOVA permite conocer si las variables utilizadas para el desarrollo del análisis son eficientes para la creación de grupos. En esta tabla están representadas las variables utilizadas para la realización de este análisis.

Los resultados arrojados por la Tabla ANOVA muestran que a pesar de que las variables que cuantifican a las metas de las 7 estrategias son eficientes para la conformación de grupos (con excepción de empleo formal), la variable marginación no es estadísticamente significativa para la creación de los conglomerados.

La formación de grupos presupone que existe relación estadística entre las variables, por ello al conocer que la variable marginación no es significativa para la agrupación se rechaza implícitamente alguna correspondencia entre el número de individuos beneficiarios por las estrategias y la marginación en las entidades del país.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	83 - 89

**Cuadro A2
ANOVA**

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
marginacion	Between Groups	4.502	3	1.501	1.586	.215
	Within Groups	26.498	28	.946		
	Total	31.000	31			
Zscore(becate)	Between Groups	18.186	3	6.062	13.246	.000
	Within Groups	12.814	28	.458		
	Total	31.000	31			
Zscore(eformal)	Between Groups	5.576	3	1.859	2.047	.130
	Within Groups	25.424	28	.908		
	Total	31.000	31			
Zscore(jornaleros)	Between Groups	9.055	3	3.018	3.851	.020
	Within Groups	21.945	28	.784		
	Total	31.000	31			
Zscore(migratorios)	Between Groups	18.800	3	6.267	14.383	.000
	Within Groups	12.200	28	.436		
	Total	31.000	31			
Zscore(pips)	Between Groups	22.048	3	7.349	22.987	.000
	Within Groups	8.952	28	.320		
	Total	31.000	31			
Zscore(pips2G)	Between Groups	8.212	3	2.737	3.363	.033
	Within Groups	22.788	28	.814		
	Total	31.000	31			
Zscore(repatriados)	Between Groups	31.000	3	10.333	1.2E+33	.000
	Within Groups	.000	28	.000		
	Total	31.000	31			
Zscore(totales)	Between Groups	13.597	3	4.532	7.292	.001
	Within Groups	17.403	28	.622		
	Total	31.000	31			

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	84 - 89

De acuerdo con las Reglas de Operación del PAE, las estrategias tienen entre sus objetivos prioritarios el de ampliar su cobertura hacia estados que tengan los mayores niveles de marginación.

En este apartado se hace un estudio sobre la eficiencia en el cumplimiento del objetivo mencionado anteriormente en las tres principales estrategias del PAE, es decir, de *Migratorios, Empleo Formal Y Bécate*. Para ello se utiliza información sobre población beneficiada en cada una de las estrategias así como el índice de marginación que brinda CONAPO²⁹.

En el Cuadro A3 se muestran datos de las entidades federativas en orden descendente de acuerdo al número de personas apoyadas por las estrategias del PAE así como su índice de marginación.

En éste están resaltados aquellos estados donde la población sufre de graves niveles de marginación. A primera vista se puede notar que no existe correspondencia entre dicha condición y el número de apoyos de las estrategias aunque dicho argumento se comprobará posteriormente por medio de análisis multivariante.

De las 10 entidades con mayor población beneficiada sólo Chiapas tiene grado muy alto de marginación. A diferencia de lo que sucedería si el número de apoyos fuera otorgado eficientemente, entre estas 10 primeras entidades en el ranking de beneficiarios están el Distrito Federal, Nuevo León, México y Colima que por sus condiciones deberían situarse entre las últimas en beneficiarios.

Lo mismo sucede en el caso contrario, de las 10 entidades con menor participación sólo Baja California tiene grado de marginación muy bajo. Salta a la vista el hecho de que población residente en estados con altos grados de marginación como Campeche y Guerrero estén entre las últimas en individuos apoyados por la STPS.

Análisis de Clustering

Para darle solidez estadística a los argumentos antes señalados se realiza un análisis de clustering para las entidades federativas tomando como base los datos del cuadro A4.

El objetivo a seguir es la clasificación de las entidades federativas de acuerdo a su similitud.

²⁹ Los indicadores utilizados para la elaboración de este índice son porcentajes con respecto al total de: población analfabeta de 15 años o más, población sin primaria completa de 15 años o más, ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario, ocupantes en vivienda sin energía eléctrica, ocupantes en vivienda sin agua entubada, viviendas con hacinamiento, ocupantes en viviendas con piso de tierra, población que vive en localidades de menos de 5,000 habitantes y población ocupada con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	85 - 89

Cuadro A3
Beneficiarios de las estrategias Empleo Formal, Bécate y Migratorios en 2006 por Entidad Federativa en orden descendente de acuerdo al número de individuos apoyados.

ENTIDAD FEDERATIVA	BENEFICIARIOS POR ESTRATEGIA			MARGINACIÓN ¹	
	Empleo Formal	Bécate	Migratorios	Índice	Grado
México	3,590	13,753	283	- 0.623	Bajo
Distrito Federal	2,659	7,678	12	- 1.505	Muy bajo
Veracruz	1,827	7,898	100	1.078	Alto
Nuevo León	2,479	6,050	2	- 1.326	Muy bajo
Chiapas	3,790	4,200	21	2.319	Muy alto
Puebla	2,164	5,521	29	0.637	Alto
Colima	2,111	5,294	5	- 0.733	Bajo
Zacatecas	4,442	2,661	48	0.159	Medio
Tabasco	2,376	4,188	51	0.460	Alto
Guanajuato	1,856	4,603	28	0.096	Medio
Michoacán	2,668	3,642	107	0.460	Alto
Oaxaca	1,834	4,285	153	2.130	Muy alto
Tamaulipas	2,090	3,854	9	- 0.685	Bajo
Jalisco	1,936	3,801	74	- 0.771	Bajo
Sonora	1,550	3,962	5	- 0.747	Bajo
Querétaro	2,303	2,890	17	- 0.145	Medio
San Luis Potosí	2,207	2,635	30	0.661	Alto
Coahuila	1,018	3,465	59	- 1.141	Muy bajo
Sinaloa	1,527	2,930	54	- 0.146	Medio
Yucatán	1,577	2,844	66	0.430	Alto
Aguascalientes	1,797	2,022	7	- 0.958	Bajo
Hidalgo	1,214	1,962	85	0.750	Alto
Morelos	1,284	1,772	65	- 0.441	Bajo
Tlaxcala	1,386	1,499	141	- 0.142	Medio
Campeche	1,480	1,265	10	0.570	Alto
Durango	1,473	1,104	39	- 0.018	Medio
Guerrero	1,116	1,358	28	2.412	Muy alto
Chihuahua	1,647	728	9	- 0.683	Bajo
Quintana Roo	602	947	18	- 0.329	Bajo
Baja California	273	1,238		- 1.252	Muy bajo
Nayarit	793	568	57	0.192	Medio
Baja California Sur	528	378	5	- 0.711	Bajo
NACIONAL	59,597	110,995	1,617		

Fuente: ¹ CONAPO 2005

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	86 - 89

El análisis de clustering encuentra la agrupación implícita dentro de un conjunto de datos. La conformación de grupos estadísticamente significativos pone en evidencia la existencia de correspondencia entre las variables analizadas.

Los resultados del desarrollo del análisis corroboran que no hay relación entre las variables que se refieren al número de individuos beneficiados y el grado de marginación en las entidades federativas.

El Cuadro A4 o Tabla ANOVA permite conocer si las variables utilizadas para el desarrollo del análisis son eficientes para la creación de grupos. En esta tabla están representadas las 4 variables utilizadas para la realización de este análisis como Zscore (EF), Zscore (BC), Zscore (MIG) refiriéndose a número de beneficiarios de la estrategia Empleo Formal, Bécate y Migratorios respectivamente, así como el índice de marginación en las entidades.

Los resultados arrojados por la Tabla ANOVA muestran que a pesar de que las variables que cuantifican a los participantes de las 3 estrategias son eficientes para la conformación de grupos, la variable marginación no es estadísticamente significativa para la creación de los conglomerados.

**Cuadro A4
ANOVA**

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Zscore(EF)	Between Groups	20.659	5	4.132	16.417	.000
	Within Groups	6.040	24	.252		
	Total	26.700	29			
Zscore(BC)	Between Groups	29.149	5	5.830	128.891	.000
	Within Groups	1.086	24	.045		
	Total	30.234	29			
Zscore(MIG)	Between Groups	17.315	5	3.463	6.707	.000
	Within Groups	12.392	24	.516		
	Total	29.707	29			
MAR	Between Groups	2.348	5	.470	.440	.816
	Within Groups	25.591	24	1.066		
	Total	27.939	29			

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	87 - 89

La formación de grupos presupone que existe relación estadística entre las variables, por ello al conocer que la variable marginación no es significativa para la agrupación se rechaza implícitamente alguna correspondencia entre el número de individuos beneficiarios por las estrategias y la marginación en las entidades del país.

Es decir, el criterio utilizado en el año 2006 para la asignación de los apoyos no cumple con el objetivo de canalizar los recursos hacia las entidades con mayor grado de marginalidad claramente descrito en las Reglas de Operación del PAE.

En este sentido es importante encaminar esfuerzos hacia un redimensionamiento de la población beneficiada por las estrategias del PAE buscando a toda costa cubrir en mayor medida a residentes de entidades con mayor rezago económico y social en México.

Es altamente recomendable que en años posteriores se tome en consideración el grado de marginación en las entidades para llevar a cabo la concesión de los apoyos brindados por la STPS ya que de esa manera se lograría dar cobertura a la población que más requiere de ese tipo de ayuda.

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	88 - 89

Bibliografía

Barro, R. and Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic Growth*. McGraw Hill.

Blumberg, Rae Lesser (1991). "Introduction, the Triple Overlap of Gender Stratification, Economy and the Family", en Rae Lesser Blumberg (ed) *Gender Family and Economy*. Newbury Park, Sage Publications.

CEPAL (2006). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2006. CEPALSTAT. <www.eclac.cl>. 5 de noviembre.

GIMTRAP (2003), Las microempresas familiares urbanas: un mecanismo de sobrevivencia para las mujeres en condiciones de pobreza. Serie PEMSA 4. México.

IMF (1993). *International Financial Statistics*. IMF, Washington, D.C., USA.

IMF (1996). *International Financial Statistics*. IMF, Washington, D.C., USA.

IMF (2006). *World Economic Outlook 2006*. IMF, Washington, D.C., USA.

INEGI (2006). Banco de información económica. <www.inegi.gob.mx>. 19 de octubre.

INMUJERES / UNIFEM, et. al (2001) El enfoque de género en la producción de estadísticas sobre el trabajo en México: una guía para el uso y una referencia para la producción de información.

Kabeer, Naila (2001), Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millennium Goals. A handbook for policy makers and other stakeholders. Commonwealth Secretariat, International Development Research Centre, Canadian International Development Agency.

León, L.M. y M. Iguti (1999). "Saúde en tempos de desemprego", en Guimarães, L.A.M. y Grubits, S. (eds). Serie Saúde Mental e Trabalho (239-257), São Paulo. Casa do Psicólogo.

Lewis, A. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School of Economic and Social Studies. May.

Lieve, Daeren.(2001), The gender perspective and economic and labor policies: State of the Art in Latin America and the Caribbean. ECLAC-GTZ Project on "Institutionalization of gender policies within ECLAC and sectoral ministries. Series Mujer y Desarrollo. Santiago, Chile.

Loría, E. y R. Escalante (Coords., 1999). *El empleo hoy, en México y el mundo*. Fac. Economía, UNAM. México.

Loría, E. _____ (2007a). Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación sectorial. Mimeo. Facultad de Economía, UNAM.

_____ (2007b) *Pronósticos macroeconómicos 2007-2010*. <www.eduardoloria.name>.

OIT (2006). *Tendencias mundiales del empleo 2005*. Oficina Internacional del Trabajo,

Nombre del documento	Fecha	Página
Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	89 - 89

Pizarro, Roberto (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. División de estadísticas y proyecciones económicas. Santiago, Chile

Ros, J. (2005). "El desempleo en América Latina desde 1990", *Serie Estudios y Perspectivas*. No. 29. Unidad de Desarrollo Económico. CEPAL. México.

STPS (2005). *Manual de filosofía y cultura organizacional por proyectos y procesos de la Coordinación General de Empleo*.

STPS (2004). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*

STPS (2005). *Acuerdo modificadorio a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*.

STPS (2006). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*

STPS (2005). *Estadística de cifras de acciones realizadas (atendidos y colocados)*

STPS (2006). *Estadística de cifras de acciones realizadas (atendidos y colocados)*

STPS (2005). *Asignación presupuestal y por entidad federativa*.

STPS (2006). *Asignación presupuestal y por entidad federativa*.

World Bank, (2000). *World Development Indicators*. The World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2006). *World Development Indicators*. The World Bank, Washington, D.C.

Zapata, E., López Z. (2005) La integración económica de las mujeres rurales. Un enfoque de género. PROMUSAG / SRA. México.

_____ (2006), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005. No. 57. Santiago de Chile.