

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

Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo

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

Contenido Temático

ANTECEDENTES.....	3
1. ANÁLISIS GLOBAL DEL PAE	6
1.1. COBERTURA, CUMPLIMIENTO DE METAS Y EJERCICIO PRESUPUESTAL	7
1.2. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO Y DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA	9
<i>Empleo Formal</i>	9
<i>Bécate</i>	10
<i>Migratorios</i>	11
<i>Proyectos de inversión productiva (PIP's)</i>	12
<i>Jornaleros Agrícolas</i>	13
<i>Repatriados Trabajando</i>	14
<i>Proyectos de Inversión Productiva, segunda generación</i>	15
1.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD Y EL GÉNERO	16
1.4. CONCLUSIONES DE LA OPERACIÓN DEL PAE.....	17
<i>Normatividad</i>	17
<i>Características de los apoyos</i>	17
<i>Seguimiento de beneficiarios</i>	17
<i>Recursos presupuestales</i>	18
<i>Sistemas informáticos de apoyo</i>	18
<i>Coordinación en el SNE</i>	19
<i>Atención ciudadana</i>	19
1.5. RECOMENDACIONES	20
DE LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS	20
<i>Empleo Formal</i>	20
<i>Bécate</i>	20
<i>Migratorios</i>	20
<i>Proyectos de Inversión Productiva</i>	21
<i>Jornaleros Agrícolas</i>	22
<i>Proyectos de Inversión Productiva, segunda generación</i>	23
<i>Repatriados Trabajando</i>	23
PARA MEJORAR LA OPERACIÓN DEL PAE EN SU CONJUNTO	24
<i>Normatividad</i>	24
<i>Características de los apoyos</i>	24
<i>Recursos presupuestales</i>	24
<i>Sistemas informáticos de apoyo</i>	25
<i>Coordinación institucional</i>	25
CON RELACIÓN AL GÉNERO Y LA VULNERABILIDAD	26

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	3 - 26

Antecedentes

Para coadyuvar en la ejecución de las estrategias establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo, 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). Su objetivo fundamental es facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo orientando a los buscadores de empleo hacia las vacantes existentes. Para alcanzar tal propósito apoya a elevar la calificación de la población desempleada y subempleada, de acuerdo con las necesidades del aparato productivo, así como auxilia a las empresas para cubrir sus requerimientos de personal.

El PAE constituye un instrumento de política activa de empleo y considera la problemática que enfrentan los desempleados o subempleados para incorporarse o mejorar sus oportunidades en el mercado laboral. Se inserta en el marco del SNE, constituido por la Coordinación General de Empleo (CGE), y las oficinas localizadas en las entidades federativas, a través de los gobiernos respectivos.

El PAE tiene como objetivo general, reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan empresas y población desempleada y subempleada e incrementar las posibilidades de colocación de esta última, 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.

La CGE proporciona las normas, manuales, métodos, procedimientos, asistencia técnica y recursos al SNE de las entidades federativas para la operación de las siete estrategias que constituyen el PAE: *Bécate; Proyectos de Inversión Productiva; Empleo Formal; Jornaleros Agrícolas; Migratorios; Repatriados Trabajando y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.*

Cada una de estas estrategias tiene características y normatividad propias que se definen en sus respectivas *Reglas de Operación* y se complementan con los manuales de procedimientos respectivos.

En la normatividad que regula el PAE se establece la obligación de realizar evaluaciones de impacto y de desarrollo operativo, mismos que, además de ser usados como soporte técnico para su permanente adecuación y mejora, deben presentarse ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este contexto y, considerando que en los últimos años el PAE ha logrado avances importantes en el mejoramiento de sus servicios y procesos, así como en el cumplimiento de los objetivos planteados, se solicitó a *Analítica Consultores* realizar una evaluación cualitativa y cuantitativa de corte bianual (2005 y 2006), con el objeto de determinar la pertinencia del programa en su conjunto y de cada una de las estrategias que lo conforma. Específicamente se propuso:

Determinar el **alcance, pertinencia, impacto del PAE** y para cada una de sus estrategias en función del universo que conforma su población objetivo, e identificar estrategias de focalización para maximizar su eficiencia e impacto social en el ámbito laboral.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	4 - 26

Evaluar el 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.

Analizar la eficacia y eficiencia operativa, normativa y programática-presupuestal, de modo que sea posible identificar los retos y orientar la toma de decisiones que permita mejorar acciones en beneficio de la población objetivo de cada una de las estrategias.

Para las estrategias *Bécate*, *Empleo Formal* y *Migratorios*, se solicitó realizar la evaluación de impacto; en el caso de *Proyectos de Inversión Productiva* y *Jornaleros Agrícolas* se requirió una evaluación de tipo cualitativo y, finalmente para las estrategias *Repatriados Trabajando* y *Proyectos de Inversión Productiva, segunda generación* se solicitó sólo la evaluación operativa.

Para dar respuesta a los aspectos antes señalados y con base en los requerimientos de la STPS, la metodología que se empleó para realizar este estudio consistió en:

Para Bécate, Empleo Formal y Migratorios:

- Levantamiento de información en campo para los beneficiarios de las estrategias *Bécate* y *Empleo Formal*.
- Análisis de la información contenida en la base de datos tanto del SISPAWE como 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 incluyó la estimación de los efectos de las diferencias individuales de los participantes sobre los programas, así como grupos de tratamiento y control¹ razonables para llevar a cabo inferencia estadística confiable.
- Análisis costo-beneficio (costo-efectividad) para medir la eficacia del programa.

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 ellas.

En general, para las **siete estrategias** se realizó adicionalmente, la evaluación operativa que comprendió entrevistas directas con los responsables de su ejecución y la aplicación de un cuestionario específico que fue contestado por la mayoría de los SNE de las distintas entidades federativas.

¹ 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
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	5 - 26

Como resultado de la evaluación realizada al PAE en su conjunto y a cada estrategia en particular, se elaboraron los informes respectivos que consideran los resultados del análisis cuantitativo o cualitativo –en su caso-, así como los del análisis a la operación y al cumplimiento de las metas programático-presupuestales. Asimismo, se incluyen conclusiones relevantes y algunas recomendaciones encaminadas a mejorar la operación y ejecución de las estrategias.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	6 - 26

1. Análisis Global del PAE

La evaluación integral del PAE refleja los principales resultados derivados de la evaluación que en forma global se realizó a este programa, así como los resultados obtenidos del estudio particular de cada una de sus estrategias.

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 ellas.

Una conclusión fundamental de la evaluación, es que en las condiciones actuales -- aún sin aumentar los recursos con que cuenta el PAE-- se puede incrementar su cobertura e impacto al aprovechar economías de aprendizaje, de alcance y de escala. Específicamente, consideramos que es posible abarcar 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.

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 estructural² y a la condición de pobreza y marginación de las áreas urbanas y rurales en nuestro país a través de las demás estrategias.

En términos generales la normatividad que rige la operación del PAE, se cumple ampliamente por las entidades federativas, salvo con algunas excepciones, que se citarán en las conclusiones inherentes a cada estrategia.

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.

² 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
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	7 - 26

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. 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 se redujeron los costos para la búsqueda de empleo por parte de la población beneficiada y se incrementaron 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.

1.1. Cobertura, cumplimiento de metas y ejercicio presupuestal

Es importante señalar que de acuerdo al análisis macroeconómico del crecimiento y del desempleo, 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.

Bécate y *Empleo Formal* atienden principalmente al *desempleo de tipo friccional*. En ese sentido, ambas 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 (individuos de edad avanzada, jóvenes y adultos jóvenes que por su salida del mercado laboral y su incapacidad de pronta reinsertación se han añadido a esta categoría laboral).

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	8 - 26

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% se distribuye entre las otras cinco estrategias. Sin embargo, hay que mencionar que de ellas, sólo PIPs y PIPs 2G³ 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 su situación de pobreza, más no de desempleo. En todo caso, ésta 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 oportunidades de desarrollo regional de más largo alcance.

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 estrategias. Este punto debería considerarse como de la mayor importancia para ejercicios futuros.

El PAE logró cubrir –en su conjunto- las metas prácticamente en su totalidad (de 227,510 atendió a 225,741), es decir alcanzó el 99.2%. Las estrategias de *Empleo Formal*, *PIP's* y *Jornaleros Agrícolas*, superaron las metas establecidas, mientras que *Bécate* y *Migratorios* tuvieron un cumplimiento superior al 90%. Por lo que se refiere a las estrategias de *PIP's 2G* y *Repatriados Trabajando*, las metas alcanzadas correspondieron al 41.3% y 3.6%, respectivamente. Esta situación tiene su origen debido a que éstas dos últimas sólo operaron durante el último trimestre.

El presupuesto total asignado al PAE durante el año 2005 fue de \$ 695'024,750. 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 ese mismo año, las que tuvieron menor porcentaje de recursos fueron *Migratorios*, *Repatriados* y *PIP 2G*, que en conjunto no llegaron al 3%. El ejercicio de este presupuesto se cumplió en un 94.7%.

En el 2005, el PAE se propuso atender a 13,197 beneficiarios mediante acciones catalogadas como Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), asignando para tal efecto \$33'109,988. Las metas y los recursos de esta clasificación se destinan a atender a beneficiarios de localidades clasificadas con los más altos índices de marginación del país y sólo se asignan a cuatro estrategias: *Bécate* –al que se destina más del 60%-; *PIP's*. (19.1%); *Jornaleros Agrícolas* (18.7%) y *Migratorios* – a la que se asigna poco más del 1% del presupuesto-.

³ Que, a su vez, permite reforzar la operación de los proyectos de inversión productiva y su continuidad.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	9 - 26

En su conjunto, las metas poblacionales del PDLM del 2005 se cumplieron en un 87.6%, mientras que las presupuestales superiores al 95%. La estrategia que tuvo el menor cumplimiento en metas (70%) y en presupuesto (90%) fue la de *Jornaleros Agrícolas*.

Para el ejercicio fiscal 2006, 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, esta reducción presupuestal en términos nominales, se da en un contexto de ampliación del presupuesto federal ocasionado por el excedente petrolero.

La distribución del presupuesto en el año 2006 tiene un comportamiento similar al del año anterior, ya que el orden de prioridad 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: las que se vieron afectadas por una disminución en el presupuesto fueron *Bécate*, *Migratorios* y *PIP's*. En el caso de *PIP 2G* y *Repatriados Trabajando* el incremento que se presentó se debe a que para este ejercicio fiscal ambas estrategias operarán todo el año.

La asignación de la población objetivo y la distribución de recursos en cada una de las estrategias –ya sea para presupuesto federal o para el destinado a microrregiones– se da en función del tipo de población que atienden y de las características propias de la región o entidad federativa. Sin embargo, no se observa correspondencia entre el grado de marginación y los apoyos otorgados a través de la cobertura poblacional; por lo que se confirma que la orientación del PAE es atender principalmente el desempleo friccional, que se da en el medio industrial-urbano.

1.2. Conclusiones de la evaluación de impacto y de la evaluación cualitativa

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.

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

Empleo Formal

Esta estrategia 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.

Gracias a la orientación otorgada a los buscadores de empleo se logró mejorar la vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral. El apoyo económico y la información sobre las opciones de empleo facilitaron e incentivó a que los trabajadores se trasladaran hacia las fuentes de empleo:

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	10 - 26

- El 70% de los participantes reportó que consiguió empleo con el apoyo otorgado; la tasa de colocación fue de 55.7%, después del primer pago del apoyo, mientras que el 27% logró colocarse en menos de treinta días.
- El 51% de los participantes que encontró empleo con el apoyo, informó que sigue empleado a la fecha y que cuenta 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 en especial a mujeres, a jóvenes y a personas de edad avanzada. 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 e individuos de más de 40.
- La participación de los hombres y mujeres en la estrategia es esencialmente homogénea, estas últimas presentan una participación de 44%. Esto contribuye a paliar una parte de los obstáculos que enfrenta la mujer mexicana para conseguir trabajo en un mercado laboral donde prevalece la preferencia por los hombres.
- El impacto en el ingreso de la población atendida fue positivo. En otras palabras, el efecto tratamiento promedio de los individuos participantes fue de \$861 pesos mensuales por persona. Se encontró que la participación en el programa de individuos con bajo nivel educativo, mejoró sus posibilidades de empleo.
- Incremento las posibilidades de empleo y de ingreso de las mujeres, quienes tienen dificultades de ocuparse en el mercado laboral en México. Se observó que en ellas hay un mayor impacto sobre su nivel de ingreso, particularmente en las jóvenes.

Bécate

Esta estrategia logró cubrir sus principales objetivos debido a que:

- Brindó calificación a la población que sufre de desempleo o subempleo por medio de cursos de capacitación orientados a la inserción al mercado laboral. La estrategia estimuló las habilidades de los individuos que tienen interés en llevar a cabo actividades productivas por su propia cuenta; y por otro lado, 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. Los cursos incrementan las habilidades productivas de los individuos beneficiados, ya que tienen un 25% más de probabilidad de obtener empleo.
- El 75.8% de los beneficiarios capacitados, logró encontrar y mantener un empleo durante el periodo de enero a junio del 2006, debido a que la estrategia mejora la empleabilidad.
- El impacto en el ingreso y de las condiciones de ocupación de los individuos que toman algún curso fue positivo; en otras palabras, el efecto de tratamiento promedio de los individuos participantes fue 1,150 pesos mensuales por persona.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	11 - 26

- Las modalidades de capacitación que tienen mejores resultados en cuanto a la empleabilidad de los beneficiarios son aquellas que tienen un vínculo claro entre empleadores y trabajadores como son: *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.
- El impacto en las mujeres destaca el hecho de que no hay discriminación con respecto al sexo en la elección de beneficiarios. Asimismo se encontró que el impacto de los cursos en el ingreso de las mujeres es positivo pero menor que el que tienen los hombres, lo que puede estar relacionado por la discriminación salarial de acuerdo al sexo existente en el mercado laboral del país.

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. Además los recursos de la estrategia se han distribuido de manera más eficiente entre la población beneficiaria de las entidades federativas.

Por otra parte, se logró disminuir la tasa de retorno prematuro en los trabajadores de primera vez con apoyo migratorio. El promedio de semanas de estancia en Canadá de los beneficiarios pasó 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.⁴

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

- 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 pasó de \$42'059,170 en 2004 a \$65'461,628, en el 2005.
- Los trabajadores de primera vez con apoyos 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

⁴ 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
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	12 - 26

establecer que se logra beneficiar a dicho grupo de población.

- Los problemas de salud y el maltrato de los patrones son los principales determinantes del retorno prematuro de los trabajadores.
- 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 se regresen prematuramente en comparación con los hombres

Proyectos de inversión productiva (PIP's)

El objetivo general de la estrategia logró cumplirse. Por medio de ella, se crearon o consolidaron proyectos que brindan condiciones favorables para la generación de empleo para los socios integrantes de los proyectos apoyados.

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. Además de que contribuyó a la mejora de las condiciones de individuos en desventaja económica:

La estrategia 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 un incremento cuantioso 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. El apoyo brindado con esta estrategia es una alternativa de financiamiento destinado a individuos que generalmente no tienen acceso a 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.

Es una estrategia que está sesgada hacia la participación de beneficiarios de áreas urbanas, aunque hay una proporción que reside en áreas rurales, caracterizada por bajos niveles de escolaridad y con proyectos ligados a actividades agropecuarias o artesanales. Ellos también son los que más se manifiestan por la necesidad de capacitación.

Desde la percepción de los beneficiarios:

- El tiempo de espera para la aprobación del proyecto los beneficiarios lo consideran largo, aunque es comprensible esta tardanza debido a todos los trámites y la búsqueda de los suministros, herramientas o maquinaria necesarios. Por otro lado, su impresión es que los materiales del proyecto se les entregan en buen estado.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	13 - 26

- Los beneficiarios consideran que los PIPs fomentan una cultura empresarial, que se impulsa una actitud de compromiso y una oportunidad de convertir el proyecto en una empresa; además de que mejora sus expectativas de desarrollo personal y familiar. Asocian los proyectos a cuestiones de respaldo, crecimiento y oportunidades.
- Los proyectos se ven como un mecanismo que cambia las expectativas de vida y de trabajo de manera positiva. En general, manifiestan satisfacción con relación al funcionamiento actual del negocio, sin embargo se manifiesta inseguridad por lo que pueda pasar a largo plazo, con relación al mantenimiento y crecimiento del negocio, ya que consideran que no tienen la preparación suficiente para ello, ni posibilidades de inversión. Esta percepción es de mayor incertidumbre entre los participantes de origen rural, quienes también manifestaban el sentimiento de sentirse poco respetados en el proceso.
- Los beneficiarios desconocen las posibilidades de acceder a cursos de capacitación y afirman tener interés principalmente en administración fiscal; publicidad y mercadotecnia, comercialización, cadenas productivas, maquila y nuevas tecnologías de producción.

Desde la perspectiva de género se puede concluir que no hay preferencia por hombres o mujeres participantes 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.

Jornaleros Agrícolas

La estrategia *Jornaleros Agrícolas* ha cumplido con sus objetivos debido a que ha logrado vincular oferta y demanda de mano de obra agrícola de este tipo. Por otra parte 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. La capacitación otorgada permitió la mejora de habilidades de los jornaleros y les permitió una mejor adaptación al nuevo contexto laboral.

Los cambios normativos han permitido la inclusión de un grupo vulnerable de población, jóvenes de 16 años.

Las acciones de concertación con otras instituciones para otorgar los cursos de capacitación a los beneficiarios, han permitido abordar diferentes temáticas que han mejorado las condiciones de vida, salud y hábitos de este sector de la población y, sobre todo, han hecho más eficiente su desempeño laboral.

Aún cuando la población objetivo se circunscribe a diecisiete entidades federativas, la amplitud y dispersión de ésta provocan que la presencia del SNE y, en consecuencia de los apoyos que proporciona la estrategia, no sea permanente o constante. La amplitud y dispersión de la población objetivo obligan a que el SNE la atienda, tratando de mantener criterios de equidad.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	14 - 26

Por otra parte, 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. A pesar de que la estrategia es conocida por una proporción importante de jornaleros agrícolas –que han sido beneficiados por la estrategia-, aún continúa la fuerte presencia de enganchadores. La imposibilidad de contar con los recursos para atender en forma inmediata a esta población, obliga a los jornaleros a recurrir y a aceptar las condiciones que imponen estos enganchadores.

El impacto de la estrategia, visto desde la perspectiva de los beneficiarios, dio como resultado:

- 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.
- 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. Es importante que los SNE continúen con la labor de concertación y negociación con empresas para permitir que un mayor número de jornaleros tenga acceso a mejores empleos. Derivado de esta labor, hay un beneficio extraeconómico de la emigración temporal de familias completas. La mayor parte de las regiones receptoras cuentan con escuelas primarias y en algunos casos secundarias, servicios educativos que benefician principalmente a los hijos de los jornaleros. Esto 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. Esta situación incluso beneficia a aquellos jornaleros que llegan sin el apoyo del SNE.
- Por estas razones, nuevamente surge la conveniencia de fortalecer los vínculos interinstitucionales, ahora con la Secretaría de Educación Pública y con las secretarías de educación de las entidades para fortalecer estos resultados.

Repatriados Trabajando

Mediante esta estrategia se ha brindado apoyo económico a repatriados desalentados --grupo de población especialmente vulnerable--. 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 representó un rezago importante 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*.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	15 - 26

De acuerdo con las posibilidades de la estrategia, como prueba piloto, las metas programadas fueron ambiciosas y no se han podido cumplir por problemas operativos relacionados con la falta de personal, infraestructura y recursos financieros destinados a su operación. El personal que opera la estrategia, tiene a su cargo también otras estrategias del PAE.

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 encuentra 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.

No se han implementado mecanismos para darle seguimiento a los procesos de vinculación del beneficiario en un empleo en su lugar de origen. Por otra parte, la entrega de la diferencia del apoyo en los lugares de origen, está representando para algunos de los beneficiarios, un gasto mayor al importe que recibirán.

Proyectos de Inversión Productiva, segunda generación

La instrumentación de esta estrategia contribuye a que los proyectos de inversión productiva puedan mantenerse en etapas críticas que los ponen en riesgo de desaparecer; sin embargo, es difícil hablar de consolidación o alta rentabilidad, porque el periodo de observación, entre que se le aprueban los recursos para que salga de la crisis, los apliquen y se observen los resultados, rebasa los términos del calendario de la normatividad. Por otra parte, el monto del apoyo que se entrega a cada beneficiario resulta realmente bajo, y no hay información por el momento, para poder evaluar cuántos “negocios” han salido adelante con esta cantidad.

Un punto importante a señalar es que no se identificaron cuáles son los mecanismos de la estrategia para “buscar los encadenamientos productivos en el mediano y largo plazo,” ni el “asesoramiento técnico administrativo y de gestión”.

A pesar de que los beneficiarios de esta operación ya han cubierto una serie de requisitos para incorporarse en primera instancia a los Proyectos de Inversión Productiva, tienen que cumplir con una serie de trámites, entre los que se pide realizar el de la “Solicitud de apoyo a la capacitación y búsqueda de empleo a desempleados o subempleados”, para lo cual el solicitante deberá llenar el formato denominado “Registro personal”. Este último formato, no corresponde a la descripción de la caracterización que se ha definido para estos beneficiarios; ya que ellos no están en situación de desempleo o subempleo.

Los responsables de la estrategia comentan que tanto los proyectos de hombres como de mujeres tienen un desarrollo similar, consideran que el ser hombre o mujer (para ellos esta diferencia es el enfoque de género) no es un aspecto determinante del resultado del proyecto.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	16 - 26

1.3. Conclusiones del análisis de la vulnerabilidad y el género

En la documentación de la normatividad del PAE se plantea de manera implícita la forma en que se aborda el concepto de vulnerabilidad, ya que se presenta 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, y en estos grupos se incluyen principalmente a los jóvenes, discapacitados, mujeres y personas de la tercera edad. De manera particular, el PAE incide en las acciones que se dirigen a la población más vulnerable que padece altos niveles de pobreza, como son los jornaleros, entre los que más del 50% son parte de la población indígena.

En síntesis, el análisis muestra que el PAE incide efectivamente en los grupos vulnerables de la población de acuerdo a como lo señala la normatividad, pero ésta no es muy específica con relación al concepto de género. El análisis mostró que este enfoque todavía no se ha incorporado de manera integral en las acciones del PAE. Aunque ya se han dado pasos muy importantes en este sentido, puesto que en la información sobre el seguimiento, se puede distinguir claramente cuántas acciones han sido dirigidas a mujeres y cuántas a hombres. El programa también incide en la no discriminación relacionada con el otorgamiento de sus beneficios por razones de sexo e inclusive, en algunas estrategias como la de Proyectos Productivos aparecen más beneficiarias mujeres, que hombres beneficiarios. Sin embargo, precisamente con base en el análisis de la información del seguimiento de esta estrategia, se encontró que la mayoría de los proyectos son familiares o grupales y que efectivamente hay más mujeres, pero no se sabe en qué condiciones participan en los proyectos, si como trabajadoras pagadas o como ayudantes familiares sin pago sin ninguna participación en la toma de decisiones.

Por otra parte, el que haya más mujeres o más hombres como beneficiarios de una u otra estrategia, puede ser resultado de una serie de circunstancias, por ejemplo de la propia dinámica demográfica del área geográfica de influencia del PAE, o de que el desempleo afecta más a las mujeres y ellas son las que más solicitan los beneficios, etc. En el caso del ámbito del trabajo, la discriminación no se da sólo en términos numéricos, la discriminación se da cuando se establecen los mismos términos de competencia por los recursos para los hombres y para las mujeres, pues ambos participan en la economía de diferentes maneras. Por lo que 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 unas y de otros, ni los problemas que enfrentan las mujeres al participar en un esquema de esta naturaleza. Además, en situación de vulnerabilidad, como es la situación de la población objetivo del PAE, hay que considerar que las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores familiares sin pago, la de los comerciantes con menores ingresos y con menor capacitación y la de los servicios con menor remuneración.

De manera que para poder incorporar integralmente el enfoque de género en este programa, hay necesidad en principio, de revisar la normatividad, pues ésta mide el cumplimiento de la "norma de género" tomando sólo en cuenta el número de hombres y mujeres que participan en la estrategia.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	17 - 26

No habrá equidad en la competencia por los recursos, si el modelo de las acciones no considera las diferencias de las condiciones en que participan unas y otros en el mercado de trabajo, particularmente, si no considera los problemas que enfrentan las mujeres, al encarar esquemas que no están diseñados con base en las necesidades y responsabilidades que impone el ámbito familiar de nuestra sociedad a las mujeres.

1.4. Conclusiones de la operación del PAE

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.

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 nivel)⁵ 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.

⁵ Éste último aplicable solamente a Bécate.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	18 - 26

En el caso específico de *PIP's* se establece el requisito de dar seguimiento al proyecto durante un año para ver si fue exitoso, sin embargo este tiempo no es suficiente para determinarlo; generalmente estos 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. 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.

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 en forma inmediata. La efectividad de las estrategias no se puede supeditar a la disponibilidad de los recursos.

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. Derivado de ello, las entidades federativas se han visto obligadas a diseñar controles adicionales (manuales o automatizados) para el registro y control de la información de cada una de las estrategias del PAE.

Por ejemplo, de la información contenida en el SISPAEW no se puede hacer un análisis específico de los aspectos de género: causas o consecuencias de las diferencias que se dan entre las características de mujeres y hombres beneficiarios de las estrategias.

Por otro lado, aún cuando existe información de los beneficiarios registrada en el sistema, las entidades federativas no lo utilizan como medio de consulta.

Asimismo se detectó que la información que se obtiene del SISPAEW para obtener reportes, rendir cuentas ante las autoridades o, simplemente para control interno no es consistente, se presentan variaciones en las cifras. Esta situación que se deriva de la no estandarización u homologación de criterios.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	19 - 26

Coordinación en el SNE

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. Sin embargo, esta coordinación no siempre es efectiva, en cuanto al envío o intercambio de información de beneficiarios, situación que repercute tanto en la imagen de la STPS como en la atención que se brinda a los beneficiarios.

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 por cuestiones de traslado o trámites, pero sobre todo provee la imagen de un burocratismo que se ha buscado erradicar.

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).

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.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	20 - 26

1.5. Recomendaciones

De la evaluación de las estrategias

Empleo Formal

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. El 33% de los beneficiarios señalaron que transcurren más de 30 días entre el primero y el segundo pago.

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.

Bécate

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 justifica que se siga llevando a cabo su operación. 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.

La mayor participación de las mujeres se debe mantener en la futura ejecución de la estrategia, ya que esto reduce la brecha en la discriminación en el mercado laboral, permitiendo a las mujeres tener una mejor posición. El gobierno federal tiene que continuar trabajando en políticas y programas encaminados a concientizar a las empresas integrantes del mercado laboral en ofrecer y garantizar la empleabilidad de hombres y mujeres en igualdad de circunstancias.

Podría mejorarse la eficiencia de la estrategia si se establecieran indicadores o parámetros para la evaluación de los instructores-monitores ya que de esta manera se podría asegurar en mayor medida su productividad.

Migratorios

Es pertinente continuar con la operación de esta estrategia 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. 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 en México es baja y mal remunerada, como por ejemplo, los y las enfermeras- puedan incorporarse.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	21 - 26

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, 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.

Para definir una distribución más eficiente de los apoyos entre las distintas entidades se requiere tener un parámetro de referencia. 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.

Proyectos de Inversión Productiva

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

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.

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

Es necesario impulsar más a los beneficiarios que radican en zonas rurales, diseñar metodologías de capacitación a la medida de sus necesidades y capacidades, las cuales son significativamente diferentes a las de los grupos urbanos, a los que les es más fácil tener información.

Se requiere de mayor comunicación entre el beneficiario y la estructura del SNE, ya que esta ausencia genera mucha incertidumbre sobre la viabilidad del negocio en un futuro.

Revisar los casos en donde se percibe discriminación, un aspecto que podría tratarse con una adecuada relación entre el personal operativo y los beneficiarios, a través de la capacitación.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	22 - 26

Jornaleros Agrícolas

Es pertinente que la estrategia continúe 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.

Aún cuando ya se realiza, es necesario que el personal del SNE –incluyendo a la CGE y a las entidades federativas- continúe con las acciones de negociación con las empresas para garantizar mejores condiciones de empleo y prestaciones. Se logre incluso, establecer que las vacantes sean cubiertas por trabajadores solicitados expresamente por el empleador. Este aspecto permitirá garantizar a los jornaleros empleos de calidad en cada ciclo de migración, e incidir, incluso en aquellos que no son apoyados por la estrategia.

Sin embargo, sería conveniente 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, así como afianzar la imagen de la de la estrategia.

El éxito en el cumplimiento de metas de esta estrategia, depende totalmente de la disponibilidad de los recursos que permitan atender en forma inmediata a los jornaleros. Además permitirá ir disminuyendo poco a poco la ingerencia que los enganchadores tienen sobre este sector de la población.

Otra perspectiva para tener mayor incidencia sobre este sector de la población y sobre sus condiciones de empleo y de vida, es ampliar la participación de la estrategia respecto al PAE en su conjunto. En este caso, se propone analizar la inclusión del estado de Chiapas en la estrategia, ya que tanto los jornaleros chiapanecos, como los empresarios que los emplean, se han acercado al SNE de Sonora a manifestar interés por integrarse a la estrategia, además de que esta entidad federativa está clasificada con un alto grado de marginalidad. Por lo que los jornaleros agrícolas tienen pocas oportunidades de acceso a empleos dignos.

Para la distribución de recursos y asignación de metas para la población que se atiende en Microrregiones, es importante tomar como punto de referencia la clasificación de las entidades acorde con su grado de marginación.

Sería conveniente reforzar la capacitación hacia los SNE ejecutores de la estrategia, para estandarizar los criterios de selección y, evitar las excepciones que se presentan (la entrega de apoyos no se limita a un determinado número de miembros del núcleo familiar, se envían actas de nacimiento de los beneficiarios a los estados receptores, etc.) así como enfatizar respecto a la importancia del enlace de campo y de la disponibilidad de recursos que todos los SNE tienen para su contratación.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	23 - 26

Proyectos de Inversión Productiva, segunda generación

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 qué pasa en el entorno del mercado; dónde están las oportunidades de desarrollo de cadenas productivas; y qué debilidades de capacitación, tanto de gestión, como de administración y calificación para el trabajo habría que superar para el mejor funcionamiento de la estrategia.

Esta falta de información no revela a fondo la situación de los negocios e impide canalizar los recursos adecuados, para que un futuro a mediano o largo plazo se cumpla parte de los objetivos de la estrategia, tan importantes para el desarrollo del negocio, como la rentabilidad, el crecimiento integral, la búsqueda de encadenamientos productivos, etc. Para poder definir directrices que encaminen a los negocios emprendidos hacia el cumplimiento cabal de estos objetivos, hay necesidad de hacer un seguimiento, al menos de una muestra de proyectos de 2ª. generación, durante más tiempo y más puntual. Revisar no solamente las debilidades del manejo del negocio, sino del entorno que le rodea.

A pesar de su limitado alcance, la estrategia pareciera ser un recurso importante, particularmente para las personas que tienen vocación para manejar un negocio o una pequeña empresa. Estas personas, a pesar de las dificultades, buscan múltiples salidas y los recursos que se obtienen de esta estrategia pueden tener mucho significado para los que los solicitan. Desafortunadamente, se conoce muy poco de la dinámica de estas iniciativas que están incorporadas en el Programa y sobre todo, las dificultades específicas a las que se enfrentan.

Es probable que muchos de los proyectos de que solicitaron el recurso de PIP's, no se acerquen a esta estrategia, por el condicionante del registro en la Secretaría de Hacienda. Si el recurso destinado a cada beneficiario pudiera aumentarse, sería un mayor estímulo para solicitarlo a pesar de este condicionante, sobre todo para los proyectos individuales. También es importante que se organicen talleres o seminarios para capacitar a los beneficiarios, tanto de PIP's como los de 2ª. generación, con relación a los trámites fiscales, a los cuales se les tiene mayor aversión, si no se conocen.

Repatriados Trabajando

Dadas las condiciones de precariedad en las que arriban los repatriados, sería conveniente que la entrega del apoyo se realizara en su totalidad en la zona fronteriza, independientemente de que los beneficiarios decidan 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. Además, 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.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	24 - 26

Aunque la capacitación ha sido poco requerida, conviene analizar si sería necesario diseñar procesos de capacitación específicos para población repatriada, a manera de prevenir futuras dificultades de colocación en la región fronteriza.

Se recomienda que la CGE refuerce las actividades de capacitación sobre la atención a los beneficiarios que regresan a sus lugares de origen. Todos las personas que atiendan repatriados que retornan deberán conocer los objetivos y los procedimientos de la estrategia, las necesidades diferentes de este tipo de población y la importancia de vincularlos con otras estrategias del PAE.

Para mejorar la operación del PAE en su conjunto

Normatividad

Se recomienda negociar y realizar las gestiones ante las instancias correspondientes para la publicación –al menos con tres meses de anticipación al inicio del ejercicio fiscal- de las reglas de operación. Esto permitiría que el personal se capacitara e hiciera las adecuaciones pertinentes a la operación del SNE.

Reconsiderar los objetivos específicos de la estrategia *PIP's 2G*, y adecuarlos a la operación real de la estrategia. Al respecto es importante considerar que no se cuentan con los recursos que permitan al propio SNE impulsar cadenas productivas, entre otros aspectos.

Realizar un análisis exhaustivo de los formatos que se utilizan, para conjuntar o eliminar formatos que permitan reducir costos y disminuir cargas de trabajo, sin sacrificar el control estricto y la transparencia de proceso de selección.

Se considera conveniente incluir en la normatividad 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.

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.

Recursos presupuestales

Es necesario por un lado, que la STPS enfatice y reitere ante la SHCP, la necesidad de contar con recursos presupuestales durante todo el ejercicio fiscal que permita atender a la población objetivo del PAE durante todo el año. Asimismo, que la CGE revise sus procedimientos internos para disminuir los tiempos en que se realiza la asignación presupuestal y distribución de metas hacia las entidades federativas.

En otro sentido, el SNE en su conjunto necesitan mejorar sus actividades y trámites administrativos encaminados a disminuir los tiempos para la entrega de los apoyos a los beneficiarios.

Como se señaló anteriormente, se debe tener presente que la efectividad de las estrategias y del programa social no se puede supeditar a la disponibilidad de los recursos.

Nombre del documento	Fecha	Página
Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	31 de octubre del 2006	25 - 26

Por otro lado, es necesario considerar la negociación para el incremento de los recursos presupuestales destinados a la operación del PAE, a fin de que el SNE fortalezca los recursos humanos, materiales y de infraestructura que tanto requieren las entidades federativas.

Sistemas informáticos de apoyo

Se considera necesario inyectar recursos continuar con la mejora y modernización permanente del SISPAEW para hacerlo más amigable y facilitar el acceso, que además permita hacer un buen seguimiento de las estrategias en cualquier momento y desde cualquier instancia.

Esto facilitaría las tareas de los responsables de la estrategia, y se traduciría en contar con herramientas efectivas para el diseño, evaluación y mejoramiento de la operación y, redundaría en beneficio de la población desempleada. Asimismo considerar la integración de expedientes electrónicos para consultar el historial de un beneficiario, establecer candados para evitar errores de captura y consultas respecto al estatus de beneficiarios –sobre todo en aquellas estrategias en las que la atención de éstos depende de dos entidades federativas.

Permitir la vinculación entre el SISPAEW y el SISTRATMEX para que sean complementarios, además de evitar la doble captura de los datos de beneficiarios de *Migratorios* en uno y otro sistema.

Adicionalmente, se debe considerar que la información de los sistemas permitiría desprender una primera caracterización –para el análisis de género y vulnerabilidad- de las y los beneficiarios y de algunas de sus especificidades que podrían ir definiendo las necesidades de unas y otros; además de realizar comparaciones de la información año con año y de estrategia con estrategia, hacer seguimientos a mediano y largo plazos, confrontar con otras fuentes de información que sirvan de punto de referencia, y que trasciendan el ámbito nacional. La información de los sistemas tiene que incluir además de la propia de los beneficiarios, algunas características personales y familiares que pudieran impactar en su participación. En el caso de los *PIP's*, por ejemplo, es importante definir quién es la o el responsable del proyecto y la posición de los “socios”, al menos distinguir si son familiares sin retribución, función que generalmente es asignada a las mujeres.

Estos cambios permitirán que la operación y la coordinación se mejoren, se eliminen formatos innecesarios (si la información está disponible en el sistema), se reduzcan –en consecuencia- cargas de trabajo.

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 a los beneficiarios, disminuir costos de traslado que éstos realizan, y sobre todo, mejorar la imagen de la administración pública evitando el burocratismo.

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

Apoyar a las entidades federativas con un mayor presupuesto que permita fortalecer los recursos humanos, materiales e infraestructura con que cuentan los estados, particularmente importante resulta modernizar el equipo de cómputo.

La CGE debe asegurar –en forma aleatoria- que los responsables en los SNE funjan como agentes multiplicadores de la capacitación –hacia las unidades operativas, en su caso, con lo que se permitirá la estandarización y homogeneidad en la aplicación de criterios, control y seguimiento de beneficiarios; así como en el registro de información y la explotación de la misma, a través del sistema informático.

Con relación al género y la vulnerabilidad

Un paso muy importante para que las acciones del PAE se apliquen con una perspectiva de género, es que a partir de la distinción de la población femenina y la población masculina que requiere sus beneficios, se puedan diseñar acciones que garanticen la recepción de los recursos del programa en términos de equidad para ambos.

La tarea de un diagnóstico de género no tendría que recaer solamente en el PAE, debido a que la STPS tiene una Dirección General de Equidad y Género. Una vinculación explícita con esta Dirección, podría dar como resultado el diagnóstico de género del PAE y las recomendaciones para que se atienda a la población beneficiaria, tomando en consideración las especificidades en que se desarrolla la vida de mujeres y hombres que se acercan a buscar los beneficios de este programa