



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



Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco

Marzo de 2008

Resumen Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Índice

Introducción	ix
Características del PAE	x
Capítulo 1. Diseño	1
Capítulo 2. Planeación Estratégica	35
Capítulo 3. Cobertura y Focalización	49
Capítulo 4. Operación	57
Capítulo 5. Percepción de Beneficiarios	93
Capítulo 6. Resultados	96
Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones	101
Capítulo 8. Conclusiones	116
Bibliografía	119
Anexo I: Características Generales de Programa	122
Anexo II: Objetivos Estratégicos de la STPS	128
Anexo III: Entrevistas y Talleres Realizados	131
Anexo IV: Instrumentos de Recolección de Información	139
Anexo V: Bases de Datos	174
Anexo VI A: Propuesta de Matriz de Indicadores Acordada entre CGE y Equipo Evaluador	175
Anexo VI B: Matriz de Indicadores (Marco Lógico) Enviada por la CGE a la SHCP	185
Anexo VII: Características de los Indicadores de la Matriz de Marco Lógico Enviada a la SHCP	189
Anexo VIII: Propuesta de los Mecanismos de Definición de Metas e Indicadores	203
Anexo IX: Factibilidad de los Instrumentos Propuestos para Cuantificar la Población Potencial y Objetivo del PAE	204
Anexo X: Población Atendida a Nivel Nacional Desagregada por Entidad Federativa, Componentes de Atributos 2006–2007	209

INTRODUCCIÓN

Se realiza esta evaluación en atención a los Términos de Referencia (TdR) establecidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con base en los lineamientos emitidos por la SHCP y el CONEVAL, para la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo.

La evaluación de los programas públicos es el instrumento idóneo para determinar si un programa está operando eficientemente y conforme a su normatividad, ponderar sus logros y estimar sus impactos en el bienestar de su población objetivo. El reconocimiento por parte de la STPS de la relevancia de la evaluación se ha traducido en su apoyo para facilitar que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático que permita determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impactos resultantes de la aplicación de su Programa. Además, el carácter externo de este estudio permite que los análisis y conclusiones se expresen con objetividad e independencia de criterio. Cabe destacar la buena disposición de la Institución para proporcionar la información necesaria para realizar la investigación. Este informe es producto de una intensa interacción del equipo evaluador con los funcionarios de la Coordinación General de Empleo.

Este estudio se desarrolló mediante un trabajo de gabinete y con apoyo en la información proporcionada por los responsables del Programa, que incluye la correspondiente Matriz de Marco Lógico. La evaluación que se presenta comprende las respuestas a 100 preguntas organizadas en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo desarrolladas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General de Empleo (CGE), que diseña, coordina, supervisa y financia el Programa, el cual es operado por los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas. Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, este Programa brinda, a empleadores con vacantes y a buscadores de empleo, servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo y apoyos económicos para la búsqueda de empleo y la asistencia a los cursos.

El PAE tiene como Fin contribuir a generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos en el sector formal. Por su parte, el Propósito del Programa es contar con buscadores de empleo mejor articulados con los empleadores para cubrir las vacantes de empleos formales que genera la actividad económica.

El PAE cuenta con ocho subprogramas para atender de forma diferenciada las necesidades de la población objetivo: Portal del Empleo (Chambanet y Chambatel), Vinculación Presencial, Empleo Formal, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G (Segunda Generación).

Los dos primeros subprogramas proporcionan información y orientación para facilitar la vinculación en el mercado laboral, por lo que su población objetivo son tanto los empleadores con vacantes como los buscadores de empleo (subempleados y desempleados). En particular, el Portal del Empleo funciona a través de Internet, mientras que Vinculación Presencial tiene varias estrategias, tales como bolsa de trabajo y ferias de empleo. El Subprograma Empleo Formal otorga apoyos económicos a los desempleados para facilitarles el proceso de búsqueda de trabajo.

El Subprograma Bécate otorga apoyos económicos y capacita a los buscadores de empleo de todo el país a través de tres estrategias. En la modalidad de Capacitación Mixta los cursos son organizados y desarrollados conjuntamente con las empresas, las cuales adquieren el compromiso de contratar a una proporción dada de los capacitados; la modalidad de Capacitación en la Práctica Laboral ofrece a los desempleados la oportunidad de aprender en los lugares de trabajo, con el fin de que adquieran experiencia laboral; y la

modalidad de Capacitación Productiva se destina a los desempleados y subempleados que quieran iniciar o fortalecer un negocio propio.

El Subprograma Movilidad Laboral Interna apoya económicamente a quienes se reubican por motivos laborales hacia zonas con escasez de trabajadores, con el fin de que se trasladen en condiciones dignas.

El Subprograma Repatriados Trabajando apoya económicamente a las personas que hayan sido repatriados, ya sea para cubrir el albergue y comida o la beca de capacitación, si decide quedarse a trabajar en la frontera o bien para el retorno a su lugar de origen.

Los Subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G apoyan, mediante la entrega de maquinaria, equipo y herramienta, a los desempleados o subempleados que desean iniciar o fortalecer un negocio propio y que tienen la experiencia laboral para ello.

Las poblaciones potencial y objetivo del Programa son los buscadores de empleo (desempleados o subempleados) y los empleadores con vacantes disponibles. El requerimiento de un padrón de beneficiarios, común a los programas de combate a la pobreza, puede ser aplicable a los desempleados receptores de subsidios, que representan un segmento de la oferta laboral, una de las partes del mercado de trabajo, pero no es tan relevante para los empleadores, que constituyen la otra parte del mercado.

El PAE tiene identificadas las características sociodemográficas de la población desempleada, pero carece de información y de instrumentos para captar el número de vacantes que se generan en un periodo determinado o las características de los empleadores que las ofrecen, quienes también resultan ser beneficiarios indirectos del PAE.

El Programa opera en las 32 entidades federativas. El PAE tiene un presupuesto destinado específicamente a las localidades contempladas en el Programa para el Desarrollo Local (PDL) de la SEDESOL, el cual atiende a las localidades de alta y muy alta marginación. El presupuesto ejercido que aportó el gobierno federal en 2007 fue de \$963 millones de pesos de los cuales 33 millones correspondieron al PDL y 930 millones al PAE. En adición, las aportaciones de terceros ejercidas en 2007 fueron de 607 millones. El presupuesto programado que aportará el gobierno federal durante 2008 es de \$738 millones de pesos de los cuales 27 millones corresponden al PDL y 711 millones al PAE.

Capítulo 1. Diseño

1. ¿El Problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el Programa está correctamente identificado y claramente definido?

Sí.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) ha identificado que el mercado laboral es disfuncional dadas las dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes debido a la falta de información compartida sobre ofertas de empleo, de recursos del desempleado para buscar un empleo y de adecuación de las competencias laborales de los trabajadores a los requerimientos del aparato productivo. La detección de esta problemática puede remontarse al menos a 1978 cuando se constituyó el Servicio Nacional de Empleo (SNE). En el Árbol de Problemas que sustenta la Matriz de Marco Lógico (MML) vigente en 2007¹ se indica claramente que el problema es la existencia de un mercado laboral disfuncional y se señalan las principales causas de ello. Sin embargo, no se indica el grado de disfuncionalidad en cada uno de los principales mercados laborales.

A diferencia de la claridad con la que se identifica la problemática en el Árbol de Problemas de la MML, en algunas ocasiones se considera el desempleo y subempleo como el problema que enfrenta el PAE. Por ejemplo, en el programa sectorial de mediano plazo del sexenio pasado, Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, se realiza un amplio diagnóstico del desempleo, como el problema que se buscaba resolver, con escasas menciones del problema de vinculación entre demanda y oferta laboral. Inclusive, en las Reglas de Operación (ROP) 2007 del Programa se incluye un breve examen de la situación de desempleo y subempleo de los segmentos a los que se dirigen algunos de los subprogramas del PAE, sin que se aclare que este Programa sólo busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales y no las múltiples causas del desempleo y subempleo.

¹ Esta matriz es la incorporada en la Evaluación de Diseño del PAE enviada al CONEVAL en agosto y en octubre de 2007.

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

No.

Como parte del PAE se han elaborado diversos diagnósticos sobre el desempleo y subempleo en el país, a la vez que se han aprovechado los múltiples estudios sobre esta problemática realizados por investigadores nacionales y extranjeros, así como por organismos internacionales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Además, en algunas de las evaluaciones externas² de los subprogramas del PAE se han realizado diagnósticos sobre los mercados laborales específicos en los que inciden las acciones del PAE, pero siempre con énfasis en la problemática del desempleo y subempleo y no en la disfuncionalidad de los mercados laborales.

No se ha caracterizado la desarticulación entre demanda y oferta laboral en los principales mercados laborales, ni se han analizado sus causas. Tampoco existe una cuantificación en cada mercado laboral del número de trabajadores desempleados y subempleados empleables de acuerdo a sus competencias actuales o potenciales, ni de las vacantes disponibles o previstas. Por ello, no se cuenta con un diagnóstico actualizado y adecuado que distinga en qué mercados las vacantes de empleos formales no se han cubierto porque faltan recursos humanos con las competencias requeridas y en qué mercados no se han cubierto a pesar de la existencia de trabajadores con el perfil para cubrirlas (o cuyo perfil puede adecuarse con capacitación o actualización de competencias).

² Ahumada Lobo, Ivico, (2002-2004). "Estudio de Evaluación de Impacto del Programa Proyectos de Inversión Productiva (PIP)", Evaluación Externa; Analítica Consultores, (2004). "Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo" (SAEBE), Evaluación Externa; Analítica Consultores, (2004). "Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior" (SAEMLE), Evaluación Externa; Analítica Consultores, (2004). "Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo" (SICAT), Evaluación Externa; Analítica Consultores (2006). "Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo" y los correspondientes a cada subprograma, Evaluación Externa; Berumen y Asociados, (2004). "Informe Final de Investigación del Estudio para la Evaluación de PIP", Evaluación Externa; Consultores Internacionales, S. C. (2004). "Estudio de Evaluación del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna" Evaluación Externa.

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

Sí.

El Propósito delimita el ámbito de acción del Programa y se refiere explícitamente al mejoramiento de la articulación entre oferta y demanda laboral, que busca eliminar la disfuncionalidad de los mercados laborales, que es el problema que enfrenta el PAE.

Además, el Propósito es congruente con las atribuciones conferidas a la Coordinación General de Empleo (CGE), área responsable del Programa a nivel central, tanto en las ROP vigentes en 2007 como en su Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos, en lo concerniente a la vinculación de los oferentes y demandantes de empleo en el sector formal.

El Fin del Programa retoma el objetivo 4 del Eje 2, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en lo relativo a contribuir a “promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”. Aunque sólo se propone contribuir al logro de dicho objetivo del PND, esta definición del Fin es demasiado amplia y no quedan explícitas cuáles son las vinculaciones específicas del PAE con dichas políticas y condiciones. Este enunciado del Fin impide un análisis riguroso de su vinculación con los objetivos estratégicos y con otros niveles de la Matriz de Marco Lógico y reduce la precisión de los indicadores respectivos. Además, en el Fin sólo se debe requerir que los empleos sean formales, de manera que cumplan con las remuneraciones y prestaciones estipuladas por la Ley³.

³ La Propuesta de Matriz de Indicadores (Anexo VI A) ya atiende esta observación.

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

Sí.

En el ámbito de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el problema fundamental dentro de los mercados laborales disfuncionales, es el tiempo que tarda en ocuparse una vacante o encontrar empleo un trabajador desempleado debido, entre otras causas, a la desvinculación entre oferta y demanda laboral y a la falta de adecuación de las competencias laborales de los trabajadores a los requerimientos del aparato productivo. Al identificar como objetivo del Propósito la articulación entre la oferta y la demanda laboral, ya sea proporcionando información sobre la existencia de vacantes o trabajadores desempleados o mejorando la empleabilidad de los buscadores de trabajo, se contribuye al logro del Fin y se generan condiciones para solucionar el problema de disfuncionalidad en los mercados de trabajo.

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

Sí.

Las instancias responsables del Programa han documentado la utilidad de los diferentes servicios y productos que brindan, lo cual se ha reportado en informes trimestrales y anuales sobre vacantes registradas y cubiertas, buscadores de empleo atendidos y colocados, becarios capacitados y contratados, y otros indicadores similares. Otra evidencia en poder de los responsables del Programa son las evaluaciones de gestión e impacto sobre el PAE en su conjunto (2006) y sobre subprogramas específicos⁴, las cuales han examinado la utilidad y limitaciones del PAE, aportando conclusiones y recomendaciones para la eliminación, ampliación y adecuación de las modalidades de los subprogramas.

La CGE también ha aprovechado los resultados de estudios sobre políticas activas del mercado de trabajo que examinan los servicios que ofrecen los subprogramas que integran el PAE. Entre estos estudios destacan:

- Bassi, Marina et. al. (2006). “Creando Buenos Empleos: Políticas Públicas y Mercado de Trabajo”, Documento de Trabajo.
- BID (2004). Se Buscan Buenos Empleos, Informe de Desarrollo Económico y Social. BID.
- Flores Lima, Roberto (2007). “Innovaciones en Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México”, Documento de Trabajo.
- Mazza, Jacqueline (2003). “Labour Intermediation Services: Lesson for Latin America and the Caribbean”, CEPAL Review, No. 80.
- Samaniego, Norma (2000). Los Principales Desafíos que Enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI, OIT.
- Samaniego, Norma (2002). Las Políticas de Mercado de Trabajo en México y su Evaluación. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 18.

⁴ Ver nota de la respuesta a la pregunta 2.

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

El Fin del PAE retoma el objetivo 4 del Eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo en lo relativo a contribuir a “promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”. De esta forma, se vincula directamente al objetivo estratégico de “promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre oferta y demanda, y la creación de empleos de calidad en el sector formal”

7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

Más que tener una relación lógica, el Fin del PAE retoma literalmente el objetivo 4 del Eje 2 del PND: “Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”. Por su parte, el Propósito del PAE, al mejorar el funcionamiento de los mercados laborales a través de la eficaz articulación entre oferta y demanda laboral, contribuye al logro de su Fin y de esta forma se vincula a los objetivos del PND. En particular, el cumplimiento del Propósito del PAE responde a la estrategia 4.1 del PND “Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad”.

Entre las políticas que el PND plantea para desarrollar dicha estrategia está la coordinación de “todos los programas de apoyo al empleo y capacitación a través del Servicio Nacional de Empleo”, que es un mecanismo fundamental del PAE. Otra de las políticas planteadas es “crear un Portal del Empleo⁵ en el que, a través de internet, se reúna toda la información en tema laboral para el uso de buscadores de empleo, empresas, gobiernos e investigadores”, que es uno de los subprogramas del PAE.

⁵ El Portal del Empleo incluye a Chambanet y Chambatel.

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

Sí.

El PAE a lo largo de su historia ha establecido las Actividades requeridas para la operación de cada uno de sus Componentes. Cabe aclarar que en la MML vigente en 2007 el PAE plantea un Componente por cada uno de sus subprogramas y las Actividades se indican en forma de listado, sin identificar cuáles son comunes a todos los subprogramas y cuáles son específicas a un subprograma en particular.

En la MML no se detallan todas las Actividades que se desarrollan en el PAE, sino únicamente las que se consideraron como más relevantes dentro de la CGE, que es el área responsable del Programa a nivel central. En la MML no se señalan las Actividades correspondientes a los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas, que son quienes operan el PAE a nivel local⁶. Lo que sí se destaca son las Actividades que implican la concurrencia de las entidades federativas en la operación del Programa, tales como el establecimiento de compromisos en los Acuerdos de Coordinación entre la Federación y las entidades, la operación del sistema de monitoreo y evaluación, y la elaboración de estudios sobre los mercados laborales.

El PAE indica en su MML la realización de estudios sobre el comportamiento y tendencia del mercado laboral por entidad federativa, pero no plantea explícitamente si se incluye la elaboración de estudios sistemáticos de los principales mercados de trabajo, a pesar de que ello es clave para poder desagregar las Actividades de cada Componente por mercados laborales específicos. Además, los estudios por entidad federativa no son adecuados cuando los mercados laborales no se circunscriben a esta división política⁷.

El monitoreo y evaluación que se menciona en la MML no señala explícitamente que se requiere llevar a cabo una profunda reestructuración e integración de sus sistemas de información, con el fin de que estén en condiciones de proporcionar los datos necesarios para construir los nuevos indicadores planteados en la MML.

⁶ Para no ampliar demasiado su tamaño, se acordó que la Propuesta de Matriz de Indicadores no incluyera las actividades de los SNE en las entidades federativas.

⁷ La Propuesta de Matriz de Indicadores ya atiende esta observación.

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

Sí.

El PAE y los programas que le antecedieron se han rediseñado varias veces, eliminando y agregando subprogramas de acuerdo a las necesidades y características de la población atendida, los objetivos de la STPS, el tipo de estrategia implementada y los resultados de sus evaluaciones. Ello ha permitido contar actualmente con subprogramas que producen todos los Componentes necesarios y suficientes para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, que es el Propósito de PAE.

Los Componentes que producen los subprogramas están orientados a dar respuesta a las necesidades detectadas de acuerdo a las características de las vacantes y de los buscadores de empleo. El Subprograma Portal del Empleo otorga información sobre el mercado laboral a los empleadores con vacantes y a los buscadores de empleo con acceso a internet. El Subprograma Vinculación Presencial informa y orienta a quienes no tienen acceso a internet. El Subprograma Empleo Formal apoya económicamente a los desempleados que carecen de suficientes recursos para sostenerse mientras buscan empleo, para comunicarse con los posibles empleadores y para trasladarse a las entrevistas de trabajo. El Bécate brinda capacitación y becas a los trabajadores con competencias laborales deficientes. El Subprograma de Movilidad Laboral Interna atiende a empleadores de zonas con escasez de recursos humanos, apoyando económicamente el traslado de trabajadores desde otras zonas.

Los Subprogramas de Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G proporcionan maquinaria, equipo y capital de trabajo a personas que no quieren o no pueden vincularse con un empleador y tienen o desean tener un negocio propio como alternativa de ingreso; en sentido estricto, los Componentes de estos dos subprogramas no contribuyen a mejorar la articulación entre demandantes y oferentes, que es el Propósito general del PAE.

Cabe aclarar que en la MML no se incluye como Componente el Subprograma Repatriados Trabajando, que sí se regula de manera detallada en las ROP y que contribuye de manera directa al Propósito del PAE⁸.

⁸ La Propuesta de Matriz de Indicadores ya atiende esta observación.

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

Sí.

La mejor articulación entre empleadores y buscadores de empleo para cubrir las vacantes en el sector formal, que es el Propósito del PAE, reduce los tiempos de búsqueda en los mercados de trabajo, mejorando su funcionalidad. Ello genera condiciones en los mercados laborales que facilitan que las vacantes se ocupen más rápidamente y posibilitan la creación de empleos en el sector formal, que es una parte del Fin del PAE.

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

Sí.

El Propósito se dirige a solucionar la “disfuncionalidad de los mercados laborales” que está claramente identificada como el problema que busca resolver el PAE, según se indicó en la respuesta a la pregunta cuatro.

Las Actividades que se desarrollan en el PAE son necesarias y suficientes para obtener los productos de los Componentes, aunque algunas se presentan de manera demasiado agregada y en algunos casos el enunciado no es suficientemente explícito y detallado, lo que podría implicar algunas ambigüedades acerca del alcance de las Actividades planteadas, según se señaló en la respuesta a la pregunta ocho⁹.

Para el logro del Propósito se cuenta con todos los Componentes necesarios y suficientes, aunque no es clara la contribución que a este respecto aportan los Subprogramas de Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, de acuerdo a lo expuesto en la respuesta a la pregunta nueve.

Como se indicó en la respuesta a la pregunta diez, se cumple la lógica interna en lo que se refiere a la pertinencia del Propósito para contribuir a alcanzar el Fin propuesto en la MML del PAE, que concuerda con los objetivos estratégicos de la dependencia y con el objetivo 4 del Eje 2 del PND.

⁹ La Propuesta de Matriz de Indicadores ya atiende esta observación.

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

Aunque en general se valida la lógica vertical de la MML, existen tanto enunciados como Actividades y Componentes que sería conveniente agregar, aclarar o detallar, según se señaló en las respuestas a las preguntas tres, ocho y nueve.

Por lo comentado en la respuesta a la pregunta tres, se recomienda que el enunciado del Fin se precise para que sea más directa la vinculación con los otros niveles de la MML. En la “Propuesta de Matriz de Indicadores”, que se presenta en el Anexo VI A, ya se modificó este enunciado.

Con base en lo señalado en la respuesta a la pregunta nueve se recomienda incorporar un Componente relativo al Subprograma Repatriados Trabajando. Ya se atendió esta observación en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”.

Por otra parte, en la respuesta a la pregunta nueve se indica que los Componentes del Subprograma Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G no se dirigen al Propósito del PAE debido a que no contribuyen a mejorar la articulación entre demandantes y oferentes en los mercados laborales. En este sentido, se recomienda independizar del PAE a estos subprogramas, ya que sería más conveniente que tuvieran una MML propia. Esta observación no fue atendida en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”.

Con base en lo planteado en la respuesta a la pregunta ocho, se recomienda indicar que los estudios por entidad federativa se desagreguen por mercados laborales y que se elaboren estudios regionales que abarquen a más de una entidad federativa cuando ello sea lo más pertinente. Se sugiere que estos estudios sean elaborados por equipos de trabajo conformados por expertos de la CGE y personal de los SNE en la respectiva entidad federativa. Además, en lo referente a la Actividad de monitoreo y evaluación se requiere enfatizar la importancia de reestructurar e integrar los sistemas de información. En la “Propuesta de Matriz de Indicadores”, ya se indican de manera general estas recomendaciones, agregando las actividades correspondientes.

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

Sí.

Desde los programas que dieron origen al PAE se han calculado diversos indicadores de desempeño. Actualmente, la MML del PAE cuenta con indicadores en todos sus niveles, aunque algunos serían más pertinentes en un nivel de la MML diferente al que se encuentran. Si bien la amplitud del enunciado del Fin hace más difícil contar con indicadores precisos, los indicadores del Fin buscan cuantificar la contribución neta del PAE, aunque el indicador 2 requiere una mayor precisión¹⁰.

Para medir la contribución del PAE y de subprogramas específicos al logro del Propósito en términos de colocación de beneficiarios o cobertura de vacantes, se plantean seis indicadores, de los cuales cinco (10, 11, 17, 20 y 25) se encuentran en el nivel de Componente, aunque deberían estar en el nivel de Propósito. El otro (indicador 5) debería desagregarse por subprograma. Como ello implica agregar varios indicadores a nivel de Propósito, sería conveniente valorar la pertinencia de mantener el indicador 7, que evalúa la colocación de los trabajadores atendidos por el PAE, utilizando un grupo de control.

Debido a que la MML planteó un Componente por cada subprograma, los indicadores de Componente se clasificaron de acuerdo a los subprogramas. En todos los subprogramas se plantea al menos un indicador de eficacia. En el nivel de Componente también deberían ubicarse dos indicadores (4 y 6), uno de ellos de calidad, que se incluye en el nivel de Propósito.

Cada una de las Actividades incluidas en la MML cuenta con un indicador de eficacia. A nivel de Propósito se ubica un indicador de economía (el 3) que debería estar ubicado a nivel de Actividad.

Cabe aclarar que la Propuesta de Matriz de Indicadores atiende todas las observaciones relativas a los indicadores.

¹⁰ El número del indicador es el que se le asigna en la MML incorporada en la Evaluación de Diseño enviada al CONEVAL en agosto y en octubre de 2007.

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

No.

Si bien en general los indicadores son claros, relevantes y cuentan con una fórmula de cálculo que permite su monitoreo a un bajo costo, la MML contiene algunos indicadores que no tienen estos atributos.

Los indicadores del Fin cuantifican la contribución neta del PAE y su efecto en el mercado laboral total, aunque no en cada uno de los mercados laborales, lo que dificulta el conocimiento diferenciado de los impactos de los distintos subprogramas. Además, la fórmula del indicador 2 no incorpora el número de vacantes formales creadas, que en el caso de este indicador es un elemento clave para valorar el efecto neto del PAE.

En el caso de los indicadores de eficacia (con excepción del indicador 7) que miden la contribución del PAE en términos de colocación de beneficiarios o cobertura de vacantes, no es posible controlar por las condiciones de los mercados laborales debido a que no se consideran las vacantes generadas por la actividad económica, ni se propone un método de evaluación que controle por las diferencias en dichas condiciones.

Con excepción del indicador 4, los demás indicadores de eficacia a nivel de Componente sólo miden el porcentaje de productos logrados con respecto a la población atendida o programada, pero no permiten cuantificar la incidencia de los subprogramas dentro de la población potencial.

Las fórmulas de los indicadores de eficacia que se presentan a nivel de Propósito, Componentes y Actividades sí miden con claridad y economía lo estipulado en los enunciados correspondientes, lo que permite monitorearlas fácilmente. De acuerdo con sus enunciados, los indicadores de eficiencia (15, 18 y 23) permiten valorar que tan bien se utilizan los recursos para obtener los resultados; sin embargo, sus fórmulas son incorrectas.

Se reitera que la Propuesta de Matriz de Indicadores atiende todas las observaciones relativas a los atributos de los indicadores.

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

Los indicadores 10, 11, 17, 20 y 25 que miden la contribución de los subprogramas al logro del Propósito deben trasladarse del nivel de Componente al de Propósito. Además, se sugiere que estos indicadores, conjuntamente con el indicador 5, consideren las vacantes generadas por la actividad económica o se proponga un método de evaluación que controle por las diferencias en dichas condiciones. En la Propuesta de Matriz de Indicadores, que se presenta en el Anexo VI A, ya se realizaron las adecuaciones sugeridas.

También se sugiere reubicar los indicadores 4 y 6 del nivel de Propósito al nivel de Componente porque no contribuyen a medir el Propósito, que es mejorar la articulación en el mercado laboral. Además, con excepción del indicador 4, los indicadores de eficacia deben incluir alguna referencia a la participación de los subprogramas dentro de la población objetivo. La Propuesta de Matriz de Indicadores considera estas recomendaciones.

El indicador (3) de economía debe cambiarse del nivel de Propósito, ya que no contribuye a medir el efecto en la articulación en el mercado laboral, y ubicarse a nivel de Actividad. A diferencia de lo señalado respecto a la Matriz que se examinó originalmente, en la Propuesta de Matriz de Indicadores ya se subsana esta observación.

Se sugiere que se modifique la fórmula del indicador 2 para incorporar el número de vacantes formales creadas, como se especifica en el enunciado correspondiente. También se requiere corregir las fórmulas de los indicadores de eficiencia 15, 18 y 23 para que capten correctamente la eficiencia en la utilización de los recursos. En la Propuesta de Matriz de Indicadores se modificaron los enunciados y fórmulas de cálculo de los anteriores indicadores.

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

Sí.

Las fichas técnicas plantean líneas de base para los diferentes indicadores. Además, la mayoría de ellos se han calculado en múltiples períodos previos, por lo que se conoce su tendencia pasada; para aquellos que no se han calculado anteriormente, los sistemas de información cuentan con los datos para realizar los cálculos de manera retrospectiva. Sin embargo, para los indicadores que se requiere adecuar e inclusive generar nueva información, en particular sobre vacantes, no se cuenta con línea de base, ya que están en proceso de elaboración las fichas técnicas correspondientes.

En todos los casos se indica la temporalidad en la medición de los indicadores, ya sean mensuales, trimestrales, anuales y trianuales.

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

Sí.

En general, se tienen identificadas y ya se han utilizado las fuentes de información necesarias para el cálculo de indicadores y sus variables a nivel de Propósito, Componentes y Actividades. La CGE cuenta con sistemas propios como el Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAEW), el Sistema de Información del Sistema Nacional de Empleo (SISNE) y la Encuesta del Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE) y recibe periódicamente información de fuentes externas como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y el SILOLAP que contiene aproximadamente 3% de los registros del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Conviene aclarar que el indicador 1 de la MML vigente en 2007, incorporado para valorar el Fin, no se calcula directamente con la información con que cuenta el PAE, sino que requiere de un estudio de evaluación de impacto, con línea base y grupo de control.

La información con respecto a vacantes se capta en los Subprogramas de Vinculación Presencial, Portal del Empleo y Bécate, en sus modalidades de Capacitación Mixta y en la Práctica Laboral, y Movilidad Laboral Interna. Para el indicador de Fin, Propósito y algunos indicadores a nivel de Componente faltan sistemas que proporcionen información sobre vacantes, aunque en la misma Propuesta de Matriz de Indicadores se asumen compromisos para establecer los medios de verificación necesarios.

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

Sí.

Dentro de los medios de verificación se encuentran encuestas que tienen definidas su metodología de cálculo y sus parámetros estadísticos, tales como la ENOE y la ENCOPE.

También se realizan evaluaciones externas que, de acuerdo al modelo de evaluación utilizado, definen el tamaño óptimo de las muestras, las cuales cumplen con todas las características estadísticas para que sean representativas del universo a estudiar.

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

El Programa realiza auditorías contables internas que verifican de manera indirecta que los datos de los sistemas de información sean veraces. De esta manera, se comprueba que los recursos se hayan canalizado de forma correcta; es decir, hacia los beneficiarios que cumplen con los criterios de elegibilidad y en los bienes y servicios especificados.

Asimismo, instancias fiscalizadoras, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, examinan los informes y autoevaluaciones que proporcionan información sobre las actividades realizadas por las diferentes áreas que participan en la ejecución del Programa.

El PAE también cuenta con evaluaciones externas, que al entrevistar a los beneficiarios y responsables de su ejecución, se convierten en un instrumento de verificación de los datos existentes en los sistemas de información de la CGE.

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

Sí.

Los supuestos a nivel de Fin y Propósito son válidos ya que, por un lado, la permanencia de las condiciones macroeconómicas es probable y necesaria para la sostenibilidad del logro del Fin y, por el otro, la existencia de regulaciones en el mercado laboral que favorecen condiciones adecuadas para la creación de vacantes se requiere para contribuir al logro del Fin.

La necesidad de articular oferta y demanda entre regiones es un supuesto válido para que el Componente de desempleados apoyados económicamente para facilitar su movilidad laboral contribuya al logro del Propósito. De la misma manera, los supuestos de que las empresas demandan personal capacitado para ocupar sus vacantes y de que existen vacantes acordes a los perfiles de los desempleados son válidos porque son necesarios para lograr el Propósito, tienen alta probabilidad de ocurrencia y están fuera del control del Programa. Aunque los componentes de Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G no contribuyen estrictamente al logro del Propósito, suponer que existen condiciones que incentivan la instalación y fortalecimiento de negocios propios también es válido a nivel de Componente porque es necesario para lograr el Propósito.

Que los empleadores consideren al Portal del Empleo como una herramienta útil no debería ser un supuesto sino resultado de una eficaz campaña de promoción y convencimiento a los empleadores¹¹.

A nivel de Actividad se incluyen como supuestos válidos la participación y compromiso de las entidades federativas. Éstos son válidos porque son necesarios para que las Actividades que se realizan a nivel central contribuyan a la obtención de los Componentes en todas las entidades y porque no están bajo el control federal, aunque se reconoce que la capacidad de negociación de las autoridades federales influye sobre el comportamiento de las autoridades estatales¹².

¹¹ La Propuesta de Matriz de Indicadores ya atiende esta observación.

¹² Idem.

21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

Sí.

En general, la lógica horizontal está bien concebida ya que todos los niveles cuentan con indicadores pertinentes, acompañados de fórmulas de cálculo, periodicidad y medios de verificación convenientes. Se considera que la lógica horizontal es válida aunque existen algunas deficiencias que requieren solucionarse, según se señaló en las respuestas a las preguntas 14, sobre calidad de los indicadores, y 20, sobre validez de los supuestos.

Según se mencionó en las respuestas a las preguntas 16 y 17, para cada uno de los indicadores se señaló la periodicidad correspondiente y se identificaron los medios de verificación relevantes. Sin embargo, los registros administrativos y los sistemas de información y monitoreo no están integrados entre ellos lo que dificulta la construcción de algunos de los indicadores. Además, algunos sistemas de información empezarán a proporcionar información hasta el próximo año.

Como se señaló en la respuesta a la pregunta 20, los supuestos son válidos, aunque faltan algunos que son críticos, tales como la existencia de empleadores con vacantes acordes a las competencias laborales de los buscadores de empleo, que es un supuesto necesario para que los componentes de los subprogramas de Vinculación Presencial y Portal del Empleo contribuyan al logro del Propósito¹³.

¹³ La Propuesta de Matriz de Indicadores ya atiende esta observación.

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

En la respuesta a la pregunta 15 se realizaron sugerencias puntuales para la adición y reubicación de indicadores ya incluidos y para la reformulación y precisión de algunas fórmulas de cálculo. En la Propuesta de Matriz de Indicadores, que se presenta en el Anexo VI A, ya se incorporaron estas recomendaciones.

Si bien se considera que en general los supuestos son válidos, se recomienda que se elimine el correspondiente al Portal del Empleo: “Los empleadores de los sectores público, privado y social reconocen al Portal del Empleo como una herramienta que facilita cubrir sus vacantes en menor tiempo y costo”, ya que éste debería ser una Actividad del Programa. En la Propuesta de Matriz de Indicadores, ya se eliminó dicho supuesto.

Además, para los Subprogramas de Vinculación Presencial y Portal del Empleo se recomienda que el supuesto sea que existen empleadores con vacantes y buscadores de empleo, con acceso a internet en el último caso. A diferencia de lo señalado en la Matriz que se examinó originalmente, la Propuesta de Matriz de Indicadores ya atiende las anteriores recomendaciones, por lo que con base en ella se concluye que la lógica horizontal del Programa ya es clara y se valida en su totalidad.

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

No.

En diversos documentos y, en especial en las ROP 2007, cada subprograma del PAE identifica y define claramente a los trabajadores desempleados y subempleados existentes y a los que busca atender. Sin embargo, en dichos documentos no se indica a qué empleadores se dirige el Programa, siendo que la participación de éstos es esencial para reducir la disfuncionalidad de los mercados laborales, que es el problema que enfrenta el Programa.

Cuando los mercados laborales presentan escasez de recursos humanos, se deben identificar desempleados y subempleados que cuentan, o podrían contar en el corto plazo, con las competencias requeridas en estos mercados, tal como las ROP 2007 lo estipulan detalladamente en su apartado de criterios de elegibilidad y requisitos. Cabe aclarar que la definición de grupos prioritarios permitiría lograr una mejor focalización, aunque las ROP no plantean prioridades de atención que jerarquicen a segmentos de la población potencial de acuerdo a su perfil sociodemográfico, sus necesidades económicas o su vulnerabilidad.

Por el contrario, en los mercados laborales con elevado desempleo y subempleo, se debe identificar claramente a los empleadores del sector formal que tienen, o podrían tener, vacantes. Este requerimiento sólo se cumple implícitamente en los Subprogramas de Portal del Empleo, Vinculación Presencial y Movilidad Laboral Interna, así como en las modalidades de Capacitación Mixta y en la Práctica Laboral del Bécate, aunque en ninguno de ellos se determina la población potencial de vacantes. En los otros subprogramas ni siquiera de manera implícita se define la población objetivo de vacantes.

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

No.

Para el caso de los mercados laborales con escasez de recursos humanos, la población potencial y la población objetivo no se encuentran caracterizadas adecuadamente en términos socioeconómicos y de vulnerabilidad, ni en lo referente a sus competencias laborales actuales y potenciales. En consecuencia, no existen las bases conceptuales para cuantificar dichas poblaciones.

Para el caso de los mercados laborales con elevado desempleo y subempleo, donde lo más relevante es la cantidad actual y futura de vacantes, no existe una caracterización y cuantificación de la población objetivo, ni de la potencial, con excepción del conocimiento del número y características de las vacantes realmente atendidas.

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

El PAE parte de considerar que la deficiente articulación en el mercado laboral entre los empleadores con vacantes y los buscadores de empleo es una de las causas del desempleo de trabajadores y del desperdicio de recursos humanos. En este sentido, la intervención del Estado mexicano con políticas activas del mercado de trabajo para mejorar el funcionamiento del mercado laboral se justifica, porque el desempleo es una causa fundamental de la pobreza y de la inequidad existente que afecta a gran parte de los mexicanos y porque el desperdicio de recursos humanos es una limitante del desarrollo económico y social del país. Una justificación adicional que está presente desde el origen del Programa es que la desarticulación en el mercado laboral es una falla de mercado que debe atenderse con políticas públicas.

En las ROP se especifican los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios de cada subprograma del PAE, justificándose la delimitación de su población objetivo en función de la intención, características de los apoyos y utilidad esperada de cada uno de ellos. Como se señaló en la respuesta a la pregunta 23, las poblaciones objetivo y potencial de cada subprograma se deberían determinar en función de los atributos personales y necesidades de los buscadores de empleo y de las características de las vacantes.

El PAE opera por demanda, atendiendo con alguno de sus diversos subprogramas a todos los empleadores que tienen vacantes y a todos los buscadores de empleo que solicitan sus apoyos; se reconoce de manera implícita que el apoyo generalizado se justifica por la conveniencia de involucrar al mayor número de participantes debido a que la articulación de la demanda y oferta laboral, así como el aprovechamiento de las competencias adquiridas por los capacitados, mejoran en la medida que hay un mayor número de beneficiarios informados y comprometidos en utilizar los apoyos de los subprogramas del PAE.

En los subprogramas con subsidios directos no se presenta una justificación explícita de la delimitación de sus respectivas poblaciones objetivo. La parte del presupuesto del PAE que se asigna al Programa de Desarrollo Local (PDL), también conocido como Microrregiones, se justifica por el imperativo de prestar una atención especial a las localidades con mayor nivel de marginación, con el fin de combatir la pobreza de manera focalizada.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Sí.

La reducción de la pobreza y la inequidad social, así como la promoción del desarrollo económico son justificaciones válidas de la intervención del Estado a través de políticas activas del mercado laboral. Las evidencias que se presentan en las evaluaciones del PAE¹⁴, así como en los estudios que han examinado este tipo de políticas a nivel internacional, muestran que son eficaces para disminuir la falla de mercado que se manifiesta en disfuncionalidad del mercado laboral, para reducir en alguna medida el impacto negativo de las fluctuaciones económicas en el bienestar de la población y para generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos y promuevan el desarrollo económico y social.

La falta de una justificación explícita de la delimitación de la población objetivo en cada subprograma obscurece la valoración de los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP y dificulta un mayor acotamiento de dichas poblaciones. Esto afecta el logro de una mejor focalización, que maximice el beneficio de los recursos escasos del Programa, mejorando la articulación en el mercado laboral y priorizando los apoyos a quienes tienen un mayor beneficio neto en cada subprograma (con relación a otras alternativas de búsqueda de empleo) y a los grupos vulnerables o más necesitados.

¹⁴ Ver nota de la respuesta a la pregunta 2.

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

Sí.

En general, el PAE opera por demanda, atendiendo a todos los buscadores de empleo que solicitan apoyos y a todos los empleadores que tienen vacantes. En el caso de los buscadores de empleo, los consejeros de los SNE en las entidades federativas determinan cuál es la mejor alternativa de apoyo para cada individuo, con base en la información que reporta el formato Registro Personal, la experiencia y competencias del solicitante y las condiciones del mercado, con el fin de asignarlos al subprograma que los consejeros de los SNE consideren más apropiado.

En las ROP se establecen criterios para definir las unidades de atención en algunos subprogramas; por ejemplo, el Subprograma Movilidad Laboral Interna responde a criterios espaciales de apoyo a regiones con actividades productivas en expansión y escasez de recursos humanos así como el de Repatriados Trabajando que focaliza su atención en la zona fronteriza.

Por otra parte, el PAE incide en el Programa para el Desarrollo Local, que utiliza como criterio el nivel de pobreza de las localidades, dirigiéndose a aquellas definidas como de alta y muy alta marginación.

Cabe aclarar que en las ROP no existen criterios para apoyar de manera especial a grupos vulnerables, tales como indígenas, personas con capacidades diferentes, mujeres, etc.

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

Sí.

El Programa cuenta con el SISPAEW que contiene tanto la información administrativa de los diferentes procesos como las características de los beneficiarios, que se extraen de los formatos del Registro Personal entregados al solicitar el apoyo y de los resultados derivados del seguimiento de acciones. Los registros del SISPAEW se actualizan permanentemente según surgen nuevos datos.

La información captada en el formato Registro Personal se refiere a los datos socioeconómicos del solicitante (edad, lugar de nacimiento, tiempo y lugar de residencia, estado civil, dependientes económicos), perfil laboral (situación laboral, ocupación actual o previa, escolaridad, experiencia, salario, filiación a la seguridad social) y características del último empleo (sector económico, tamaño, prestaciones recibidas).

El SISNE contiene información sobre las características más relevantes de las vacantes atendidas y de los buscadores de empleo que se han registrado en los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial. Esta información también se mantiene actualizada permanentemente.

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

Sí.

El Programa ha aprovechado la experiencia adquirida a lo largo de los años, identificando deficiencias e incorporando adecuaciones para mejorar su funcionalidad, mismas que han sido incluidas en la normatividad vigente, tanto en las ROP como en el Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos.

Una diferencia que se detecta entre la MML y las ROP es que en la primera se identifica claramente que las poblaciones potencial y objetivo están representadas por todos los participantes en el mercado laboral, pero en las segundas no se encuentra definida la población objetivo referente a empleadores, como se argumentó en las respuestas a las preguntas 23 y 24.

Además, las ROP no están actualizadas con respecto a la MML, por lo que todavía se incluyen modalidades que se están eliminando, tales como Vales de Capacitación y Capacitación para el Autoempleo dentro del Subprograma Bécate. Por otra parte, la descripción en las ROP de los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial, que no otorgan subsidios directos a los beneficiarios, aún es incompleta, ya que no detalla objetivos específicos, población objetivo, beneficiarios, criterios de elegibilidad, requisitos, características de los apoyos y derechos, obligaciones y sanciones.

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

Sí.

El Fin, el Propósito y los Componentes estipulados en las ROP son congruentes en lo general con la lógica interna del PAE. Como se señaló en la respuesta a la pregunta anterior, los subprogramas que se incorporaron recientemente en la MML no se encuentran completamente regulados por las ROP. Los subprogramas que sí se norman en las ROP estipulan correctamente su Propósito y Componentes, de acuerdo con la lógica interna de la MML, aunque existen subprogramas que contribuyen marginalmente al logro del Fin y Propósito del Programa, como los Subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G.

En la MML del PAE se tiene claramente identificado que el problema a resolver es la deficiente articulación entre oferta y demanda de empleos en el sector formal y en atención a ello se plantean el Propósito y los Componentes del Programa. Sin embargo, la población potencial y la población objetivo especificadas en las ROP no responden a esta lógica interna porque enfatizan el problema de los desempleados en general y no se concentran en una de sus causas, la disfuncionalidad de los mercados laborales, que es el problema que sustenta la lógica interna del PAE.

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

Sí.

Como se señaló en la respuesta a la pregunta 11, el Propósito responde al logro del Fin y de los objetivos estratégicos de la STPS y del PND. Para el logro del Propósito se cuenta con las Actividades y Componentes necesarios y suficientes.

Sin embargo, habría que repensar la conveniencia de mantener dentro de un solo Programa diversas estrategias que si bien tienen un Fin común conforman subprogramas con Propósitos similares, pero diferentes, que fueron integrados en un Propósito común con fines de diseño. La pertenencia a un solo programa obliga a los subprogramas a tener un sólo Propósito dentro del mismo diseño y contar con criterios comunes de evaluación de resultados e impacto.

Como se indicó en la respuesta a la pregunta 21, la lógica horizontal está bien concebida en general, ya que todos los niveles cuentan con indicadores pertinentes, acompañados de fórmulas de cálculo, periodicidad y medios de verificación convenientes. La población objetivo atendida por los subprogramas del PAE es congruente con las estrategias de solución del problema que enfrenta el Programa, el cual está claramente identificado en la MML como la disfuncionalidad de los mercados laborales.

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

El PAE tiene sinergias con el PDL, que promueve el desarrollo de localidades con alta y muy alta marginación. Entre 2002 y 2006, el PDL ejerció 2,286 millones de pesos para apoyar la ejecución de 18,400 proyectos, con los que se impulsaron 2,966 Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) en las 263 microrregiones¹⁵. EL PDL busca que concurren en un mismo territorio las acciones de diversos programas complementarios, entre ellos el PAE.

También puede ser complementario el Programa de Empleo Temporal (PET) que ejecutan las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de Comunicaciones y Transportes (SCT), el cual tiene como población objetivo hombres y mujeres mayores de 16 años, productores rurales o jornaleros agrícolas, en situación de pobreza extrema, que habiten en localidades de alta y muy alta marginación, de acuerdo con la definición de SEDESOL.

El Subprograma de Movilidad Laboral Interna se vincula con diversas instancias que proporcionan asistencia a los jornaleros migrantes, en particular se relaciona con el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas coordinado por la SEDESOL

Bécate y Movilidad Laboral se pueden coordinar con instituciones que tienen recursos humanos y materiales para proporcionar educación técnica, tales como el Colegio Nacional de Educación Profesional (CONALEP), los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios, (CBTIS y CETIS) y los Centros de Formación para el Trabajo (CECATI e ICAT). También pueden apoyarse en el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), que establece los lineamientos para la definición de normas técnicas de competencia laboral.

En la medida que el PAE tiene como Propósito articular buscadores de empleo con vacantes, puede complementarse con aquellos programas de la Secretaría de Economía que promueven la generación y consolidación de empleos, tales como el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME), el Programa Nacional de Garantía PYME, el Programa de Proyectos Productivos Estratégicos y la Red de Centros de Desarrollo Empresarial.

¹⁵ Fuente: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2006/M038-060.pdf>.

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

Con relación a los Subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, se encontró que existen diversas Secretarías de Estado con múltiples programas que apoyan a las personas en condiciones de pobreza para que inicien o fortalezcan un negocio propio, entre las que se destaca la Secretaría de Economía (SE), la cual durante el periodo 2001-2006 otorgó apoyos por 5,074.9 millones de pesos¹⁶ para atender las iniciativas productivas y de formación de emprendedores. Parte de estos servicios se otorgaron a través de tres programas:

- Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES),
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y
- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).

Otra de las instituciones que da apoyo a los proyectos de inversión es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la cual, a través de dos instrumentos consecutivos, el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) en 2001 y el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2002-2006 aportó 8,661 millones de pesos de recursos federales y atendió a 2.6 millones de beneficiarios a través de 81,974 proyectos productivos ubicados en las localidades rurales de mayor marginación en el país.

Finalmente, la SEDESOL es otra de las Secretarías de Estado que asiste a personas en condiciones de pobreza a través del Programa de Opciones Productivas, el cual apoya la elaboración, gestión y financiamiento de proyectos productivos, que contribuyan a generar empleo e ingreso de las personas con el objetivo de mejorar su nivel de vida. Así mismo, el Programa¹⁷ de Coinversión Social (PCS), en su vertiente económica tiene características que pueden duplicar las acciones del Subprograma Fomento al Autoempleo.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Berumen y Asociados, S.A. de C.V. Informe final de investigación del Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión Productiva. Diciembre de 2004.

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

Sí.

Como parte de los programas que integran el PDL, la CGE tiene información sobre los objetivos, características y actividades que desarrollan los otros programas que participan en el PDL coordinado por SEDESOL.

Algunas de las evaluaciones externas de los diferentes subprogramas que componen el PAE han proporcionado evidencias de complementariedades y posibles duplicidades con otros programas federales. Dentro de estas evaluaciones, se puede mencionar la correspondiente al Sistema de Apoyos a la Movilidad Laboral Interna realizada en 2002, la cual destaca las posibles sinergias con el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas coordinado por la SEDESOL, el INI y la CONAFE. Asimismo, el Informe Final del Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión Productiva (antecedente del Subprograma Fomento al Autoempleo), realizado en 2004, identificó alrededor de 10 programas que canalizan apoyos a proyectos de carácter productivo

Capítulo 2. Planeación Estratégica

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

Sí.

Como parte de la planeación de corto plazo, el Programa de Apoyo al Empleo cuenta con el Acuerdo de Asignación Presupuestal publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se da a conocer la calendarización de los recursos y de la población beneficiaria del PAE y el PDL por entidad federativa y señala los subprogramas a que van destinados.

Con base en dicho Acuerdo, la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formula el Programa Operativo Anual que contempla los siguientes subprogramas: Bécate, Empleo Formal, Movilidad Laboral Interna, Fomento al Autoempleo, Fomento al Auto Empleo 2G y Repatriados Trabajando, e incluye los gastos asociados de los Subprogramas de Vinculación Presencial y Portal del Empleo que no otorgan subsidios directos a la población beneficiaria.

La planeación de mediano plazo del PAE se registra en el Programa Sectorial 2007-2012 que se dio a conocer el 28 de noviembre de 2007. Este Programa se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ampliando el Objetivo 4. Eje 2, relativo a “promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”.

El contrato-crédito firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece los compromisos de vinculación laboral y de capacitación a desempleados y subempleados para desarrollar en un plazo de nueve años.

36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

Sí.

El Acuerdo de Asignación Presupuestal incluye el monto de las autorizaciones presupuestales de los recursos federales y estímulos a la aportación estatal, la distribución por entidad federativa y la población a beneficiar. El Programa Operativo Anual calendariza metas de atención y colocación, montos de recursos a liberar mensualmente de los Subprogramas: Bécate, Empleo Formal, Movilidad Laboral Interna, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, del PAE y del PDL. Sin embargo, no se programan metas relativas a las vacantes. También se programan metas de atención y colocación de los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial en todas sus modalidades.

En las ROP hay dos tipos de indicadores: generales y específicos por subprograma. Los generales son: índice de colocación de personas atendidas, cumplimiento de metas de atención, participación de personas atendidas por género y por grupos de edad, índice de colocación por género y por grupos de edad. Los indicadores específicos para Bécate son: satisfacción de beneficiarios en cuanto a la atención recibida, tasa de colocación por modalidad de atención, por género y por estratos de edad. Para Fomento al Autoempleo son: generación y consolidación de empleos de la población atendida. Para Empleo Formal es la satisfacción de los beneficiarios en la atención recibida y para Movilidad Laboral Interna es la tasa de participación de población vulnerable.

El Programa Sectorial establece objetivos, estrategias y líneas de acción para realizar la articulación entre la oferta y la demanda de empleo que es el propósito del Programa. También establece la meta de 1,000,000 de colocados a alcanzar en 2012, así como colocar 184,641 jornaleros agrícolas en 2012.

37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?

Sí.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como objetivo 4. Eje 2.- “Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”, que es similar al objetivo del Fin del Programa: *Generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos en el sector formal*. En correspondencia con el PND, el Programa Sectorial 2007-2012 tiene como uno de sus objetivos promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda que es el Propósito del Programa. Dentro de este objetivo, también se propone la creación de empleos de calidad en el sector formal y define como estrategia el contribuir en la generación de condiciones en el mercado laboral que incentiven las posibilidades de acceso, brinden apoyo para lograr una mayor equidad y fomenten la creación de empleo.

Las líneas de acción del Programa Sectorial se orientan a proporcionar información a los buscadores de empleo y empleadores, otorgar apoyos económicos a desempleados y subempleados en capacitación a corto plazo, para la búsqueda de empleo, así como para facilitar la movilidad laboral. Al identificar como Propósito y Fin la articulación entre la oferta y la demanda laboral, y la de promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos en el sector formal respectivamente, se concluye que dichos planes contemplan claramente el Fin y el Propósito del Programa.

Si bien en el Plan Operativo Anual no se establecen estrategias o líneas de acción para alcanzar el Fin o el Propósito, éstas se plasman en las ROP publicadas en el DOF el 16 de marzo de 2007. En la introducción se describe que la Coordinación General de Empleo, interviene en el mercado laboral impulsando políticas activas de empleo y en el marco del Servicio Nacional de Empleo, se llevan a cabo actividades encaminadas a 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 auxiliando a las empresas para cubrir sus requerimientos de personal.

38. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Sí.

Para el establecimiento de metas desagregadas por entidad federativa, con base en el presupuesto aprobado por la SHCP, el PAE aprovecha la estructura de los Consejos Estatales para el Diálogo con los Sectores Productivos a fin de formular el Proyecto Anual de Planeación de los SNE en las entidades federativas. Este documento incluye un diagnóstico anual que contextualiza el mercado de trabajo a nivel estatal, un informe de resultados del año anterior, el plan de acciones para el año en curso y un programa de fortalecimiento del SNE. Estos proyectos se envían a la CGE para su análisis y registro de acciones. Cabe aclarar que no son aprovechados plenamente para la integración de metas a nivel nacional debido a su falta de homogeneidad, además de que no todas las entidades federativas cumplen con el compromiso de presentarlos. En este sentido, se recomienda, por un lado, revisar el contenido de los “lineamientos y metodología para elaborar el Proyecto Anual de Planeación del SNE” para asegurar su aplicabilidad y, por el otro, apoyarse para la elaboración de los proyectos en la asesoría de los grupos de trabajo sugeridos en la pregunta 12.

Debido a que el PAE ha contado con financiamiento externo del BID, ha adoptado la práctica de construir una matriz de marco lógico que contiene los indicadores básicos. A partir del fin, propósito, componentes y actividades establecidos en dicha matriz, el Programa ha elaborado indicadores más detallados. Por ejemplo, para medir desempeño considera población atendida o presupuesto ejercido respecto a los programados y para medir resultados incluye buscadores de empleo colocados respecto a los atendidos. Además, las evaluaciones externas han construido sus propios indicadores de impacto con el fin de tener estimaciones más completas. Cabe señalar que las metas e indicadores se refieren generalmente a las acciones de atención a los buscadores de empleo pero no había indicadores sobre vacantes, a excepción de los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial es sus diversas modalidades. Esta deficiencia se subsanó en la nueva matriz de indicadores del PAE.

39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

Sí.

El Programa cuenta con dos Sistemas (SISPAEW y el SISNE) para recolectar información que le permite medir el desempeño y resultados de los Servicios Nacionales de Empleo en las entidades federativas y se apoyan en el *Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Nacional de Empleo*, que cuenta con 78 indicadores clasificados en cinco dimensiones que se recaban anualmente, de los cuales 60 son de desempeño y 18 de resultados.

El apartado de Servicios de Vinculación cuenta con 20 indicadores y recaba información sobre la cobertura de la oferta de mano de obra, la productividad en la captación de vacantes y la valoración de los comités estatales de empleo.

En el apartado de Servicios de Capacitación se presenta información sobre el número de becas otorgadas en sus diversas modalidades, la cobertura de atención, la eficacia en el reclutamiento, la aportación de las empresas y la eficacia en la operación con jornaleros agrícolas.

El apartado de Servicios de Información recaba datos sobre el cumplimiento del proceso de generación y envío por los SNE de las entidades federativas de la información del SISNE; la oportunidad de esta información, la coincidencia entre la información capturada y la reportada a través del SISNE. Se tiene información similar que es específica para el Chambatel como otra herramienta para la vinculación.

Cabe señalar que el área que opera los recursos financieros también recaba información oportuna de los recursos financieros liberados, reintegrados y comprobados.

40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?

Sí.

Para el seguimiento de los Subprogramas: Bécate, Empleo Formal, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando, las ROP tienen tres indicadores generales de resultado que reflejan el Propósito del Programa. Dichos indicadores son índice de colocación de personas atendidas, índice de colocación por género e índice de colocación por grupos de edad. Además, el Subprograma Bécate cuenta con dos indicadores específicos: tasa de colocación por modalidad de atención y participación de beneficiarios colocados por modalidad de atención y el Subprograma de Movilidad Laboral Interna establece el índice de participación de grupos vulnerables. Todos estos indicadores se recaban en forma trimestral.

Cabe aclarar que las ROP no establecen indicadores referentes a vacantes cubiertas a través de estos subprogramas, que también son objeto del Propósito del PAE.

Los Subprogramas Portal del Empleo y de Vinculación Presencial, en sus diversas modalidades, cuentan con indicadores de buscadores de empleo colocados, así como vacantes cubiertas, indicadores que reflejan significativamente el Propósito del Programa.

También el *Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Nacional de Empleo*, considera los indicadores de colocación que se incluye en las ROP.

41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

Sí.

Con base en los indicadores de desempeño establecidos en las ROP, el Programa Operativo Anual establece metas y plazos específicos (mensuales y trimestrales) para valorar los avances en el logro de las metas de personas atendidas en relación a las programadas, por género, grupos de edad y modalidades de atención, en los siguientes Subprogramas: Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando. De igual manera los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial en todas sus modalidades incluye metas y plazos mensuales para valorar el desempeño en lo referente a buscadores de empleo atendidos y vinculados a una vacante.

Cabe aclarar que el Programa Sectorial 2007-2012 sólo establece metas para el indicador de resultado (trabajadores colocados) y no para los de desempeño.

42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?

Sí.

El Programa Sectorial 2007-2012 estableció como línea base el año 2006 para medir resultados.

Tomando como referencia esa línea de acción las evaluaciones internas de los indicadores de desempeño de los Subprogramas del PAE: Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Portal del Empleo y Vinculación Presencial en todas sus modalidades se comparan con los resultados del año anterior para estimar el avance registrado por cada uno de ellos.

43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

Sí.

En los requerimientos de presupuesto de la STPS a la SHCP se elaboran tres escenarios presupuestales: el primero se hace en función de las expectativas de incrementar el número de beneficiarios con base en los aumentos presupuestales solicitados; el siguiente escenario plantea el mismo presupuesto que el año anterior lo que implica menores metas respecto al primer escenario; un tercer escenario se elabora con base a los compromisos contractuales con el BID mediante el cual se definen metas anualizadas sobre montos a desembolsar. En general se acepta el segundo escenario.

Conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007 y con base en los lineamientos de la programación-presupuestación, se publica el Acuerdo Mediante el cual se da a Conocer la Asignación Presupuestal y la Población Beneficiada por el PAE y el PDL, por entidad federativa, así como los montos de asignación por criterios y por estímulos a la aportación estatal del PAE y su calendarización durante el año. La CGE ha instrumentado dos mecanismos de distribución del presupuesto: a) basado en los Criterios de Distribución por Subprograma del PAE y b) basado en el Esquema de Estímulos a la Aportación Estatal.

El uso de Criterios de Distribución responde a la necesidad de asignar de manera diferenciada los recursos por Subprograma del PAE, ya que cada uno de ellos responde a circunstancias diferentes por entidad federativa. Así, cada programa pondera de manera diferente las condiciones de la entidad en términos de tamaño de las empresas, el número de establecimientos y trabajadores asegurados permanentes y eventuales, la población desempleada y subocupada, porcentaje de migrantes, el nivel de educación, la aportación local de los SNE y los resultados y calidad de la operación en el año previo, entre otros.

El Esquema Estímulos a la Aportación Estatal fomenta la reciprocidad en el financiamiento por parte de los Gobiernos Estatales, para incrementar las metas así como conservar los niveles de calidad de las oficinas de empleo. El esquema consiste en que por cada peso que asignen las entidades federativas, la federación asigna el doble de tal aportación. Para ello, ambos órdenes de gobierno suscriben un Convenio de Coordinación.

44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*

La principal fuente de financiamiento del PAE proviene del Presupuesto de Egresos de la Federación. En él se establece qué proporción en cada subprograma y capítulo se financiará con recursos del BID, con quien se tiene un contrato-crédito, y qué proporción se financiará con recursos locales. A partir de ello, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emite un acuerdo mediante el cual da a conocer al área que opera el Programa los montos, su calendarización por entidad federativa, los lineamientos a aplicar y número de personas a beneficiar en el ejercicio fiscal correspondiente.

En la asignación presupuestal se establece el porcentaje que se aplicará bajo el esquema de Criterios de Distribución y el que se aplicará por el Esquema de Estímulos a la aportación estatal, así como los destinados al PDL.

El PAE contempla la participación de terceros, en este caso, se trata de los gobiernos estatales y los empleadores de empresas privadas que participan en el Subprograma Bécate.

45. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Sí.

El PROBECAT (antecedente del Bécate) es uno de los programas más evaluados en América Latina. En adición a varias evaluaciones internas realizadas a partir de 1988, se efectuaron al menos seis evaluaciones de impacto externas entre 1992 y 2001¹⁸. En cumplimiento a la disposición del Decreto de Presupuesto de la Federación de realizar evaluaciones externas de todos los programas sujetos a ROP, los Subprogramas del PAE han sido evaluados anualmente desde 2002.

Año	Subprogramas Evaluados	Evaluador externo
2002	Bécate. “Estudio de Evaluación del SICAT”.	GEA
	Empleo Formal. “Análisis del Impacto del SAEBE”.	GEA
	Movilidad Laboral Interna. “Evaluación del Impacto del SAEMLI”.	Analítica Consultores
	Fomento al Autoempleo. “Estudio del Impacto de PIP”.	GEA
2003	Bécate. “Estudio de Evaluación de la Estrategia Bécate”.	Analítica Consultores
	Empleo Formal. “Análisis del Impacto del SAEBE”.	Analítica Consultores
	Movilidad Laboral Interna. “Evaluación del Impacto del SAEMLI”.	GEA
	Fomento al Autoempleo. “Estudio de Evaluación del Impacto de PIP”.	GEA
2004	Bécate. “Evaluación del SICAT”.	Analítica Consultores
	Empleo Formal. “Evaluación del Impacto del SAEBE”.	Analítica Consultores
	Movilidad Laboral Interna. “Evaluación del SAEMLI”.	Consultores Internacionales
	Fomento al Autoempleo. “Estudio de Evaluación de PIP”	Berumen y Asociados
2005	Bécate y Empleo formal. “Estimación de Impacto de SICAT y SAEBE”.	Ángel Calderón Madrid
	Fomento al Autoempleo. “Estudio de Evaluación de Impacto del PIP”.	Ívico Ahumada Lobo
2006	PAE. “Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo”	Analítica Consultores.

Los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial, no sujetos a ROP, han sido evaluados una sola ocasión, por un consultor del BID: Flores Lima, Roberto. “Innovaciones en Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México”, 2007.

¹⁸ APORTELA RODRÍGUEZ (2003). “Efectos del Programa mexicano de Capacitación en la Duración del desempleo de sus participantes”. *El trimestre Económico*. Vol. LXX (2); CALDERÓN-MADRID, ÁNGEL Y BELEM TREJO (2001). *The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment dynamics and on Earnings*. Mimeo; CIESA (1998). *Estudio de Evaluación de la Modalidad mixta del PROBECAT 1998*. Informe Final para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; GEA GRUPO DE ECONOMISTAS ASOCIADOS (2001). *Estudio Costo beneficio del Programa de Capacitación para Desempleados*. Reporte Final para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; NAVARRO LOZANO, SALVADOR (2003). “Matching, Selección y la Marca de propensión: Evidencia del programa de Entrenamiento laboral en México. *El Economista Mexicano*. Nueva Época. No. 3.; WODON, QUENTIN Y MARI MINOWA (1999). “Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico’s training Program, PROBECAT. *Government Programs and Policy in Mexico*. Report No. 19214-ME. The World Bank. Los resultados de estas evaluaciones se examinan en AHUMADA LOBO, ÍVICO (2007). “El Programa de Capacitación para el Trabajo del Gobierno Mexicano” en Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. Ed. Miño y Dávila; y SAMANIEGO, NORMA (2002). “Las Políticas del Mercado de Trabajo en México y su Evaluación”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, CEPAL. No. 18.

46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)

De conformidad con los términos de referencia establecidos por la STPS, en acuerdo con el BID, todas las evaluaciones externas realizadas a partir de 2002 han sido de impacto, con base en metodologías cuasi-experimentales que construyen el escenario contrafáctico a partir de un grupo de control. Cabe aclarar que ha sido decisión de los consultores externos el método para controlar el sesgo de selección propio de las evaluaciones cuasi-experimentales; para ello se han aplicado métodos de apareamiento (matching), modelos de selección tipo Heckman y diferencia en diferencia¹⁹.

La información para todas las evaluaciones del Bécate y la de Empleo Formal de 2006 se ha obtenido de la ENCOPE en el caso de los beneficiarios y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). En las otras evaluaciones se ha encuestado tanto a beneficiarios como grupos de control diseñados ex profeso para la evaluación²⁰. Debido a la carencia de una línea base, estas encuestas han contenido preguntas retrospectivas.

Los indicadores de impacto específicos varían entre las evaluaciones pero todos buscan examinar los impactos en ingreso o empleabilidad (duración de la búsqueda de empleo o probabilidad de estar empleado). La desagregación de los grupos examinados también varía entre evaluaciones pero todas ellas tienden a considerar diferencias por sexo y región, así como por modalidad de atención, cuando es pertinente como en el caso del Bécate.

Los mismos términos de referencia han establecido que las evaluaciones deben incluir un análisis costo beneficio. Además, la mayoría de los estudios han incluido evaluaciones operativas y de cumplimiento de las ROP, con base en trabajo de gabinete, y examen de la satisfacción de los beneficiarios, con base en encuestas de percepción.

La evaluación de Vinculación Presencial y del Portal del Empleo y utilizó como grupo de control a una muestra de la ENOE; sólo abarcó el Área Metropolitana de la Cd. de México.

¹⁹ Algunos estudios han utilizado más de un método para controlar el sesgo de selección. Inclusive, la evaluación de impacto de los Proyectos de Inversión Productiva (antecedente de Fomento al Autoempleo) de 2005 aplicó diversas alternativas basadas en métodos de apareamiento, modelos de selección y diferencia en diferencias, con el fin de realizar un análisis de sensibilidad en función de diferentes métodos y supuestos.

²⁰ Algunas evaluaciones consideran más de un grupo de control. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE), antecedente de Empleo Formal, realizadas entre 2002 y 2004, consideran como grupos de control a desempleados no apoyados por SAEBE, diferenciando a quienes recurrieron a la intermediación laboral del SNE y de los que no tuvieron esta vinculación.

47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

Sí.

Las recomendaciones se han comunicado a través de visitas de difusión y análisis, tanto a los responsables de los programas a nivel central como a los SNE en las entidades federativas. Sin embargo, la CGE no ha diseñado un sistema que lleve un seguimiento puntual de las recomendaciones que emanan de las evaluaciones externas, sino que son los responsables directos de los subprogramas quienes aplican las que consideran viables.

El Subprograma Bécate consideró conveniente aumentar los recursos para la modalidad capacitación mixta por el mayor impacto encontrado en la colocación que ésta genera. También ha desaparecido otras modalidades cuyos impactos han sido reducidos, según las evaluaciones.

El Subprograma de Fomento al Autoempleo incrementó el monto máximo de los subsidios a beneficiarios y a proyectos, los que pasaron de \$15,000.0 a \$25,000.0 por beneficiario y de \$75,000.0 a \$125,000.00 por proyecto. En el Subprograma Fomento al Autoempleo 2G se aumentó a dos años el seguimiento a beneficiarios, lo cual se incorporó al Manual de Procedimientos.

En el Subprograma Movilidad Laboral Interna las recomendaciones relacionadas con la disminución de documentación exigida para la incorporación de jornaleros al Subprograma fueron atendidas. El Subprograma también apoya a jornaleros sin considerar su situación migratoria y se coordina con los empleadores para mejorar las condiciones de alojamiento y salud de los jornaleros, en atención a las recomendaciones de las evaluaciones externas.

48. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

Sí.

El Subprograma Bécate ha flexibilizado su normatividad. Con ello, dirige mejor los apoyos (becas de capacitación) hacia la población que requiere ampliar sus habilidades y destrezas en el corto plazo, incrementando los cursos y aplicando mayores recursos a la modalidad de capacitación mixta.

El Subprograma Movilidad Laboral Interna extendió su cobertura al incluir a población no migrante y a los que se les dificulta conseguir alguna de la documentación oficial; también amplió el número de estados participantes. Por otra parte, debido a la flexibilidad de la norma y las adecuaciones realizadas en los procedimientos sobre el manejo de los recursos, se han cubierto los apoyos en tiempo y forma a los beneficiarios.

El Subprograma Empleo Formal también ha ampliado su cobertura como consecuencia de la flexibilidad de la normatividad al incluirse a los trabajadores expulsados del sector formal no registrados en el IMSS pero que comprueban que se encontraban laborando en un giro establecido.

En los Subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, se han estandarizado la aplicación del instrumento perfil del proyecto, así como el cuadro sinóptico que resume las características de los proyectos, lo que ha permitido seleccionarlos mejor, agilizar tiempos de validación técnica, así como la liberación y entrega de recursos.

Debido a que no existe un área que dé seguimiento puntual a las recomendaciones emanadas de las evaluaciones externas, la información sobre los ajustes realizados a partir de las observaciones no se encuentra sistematizada. Cabe aclarar que algunas de las recomendaciones adoptadas se incorporaron en las ROP.

Capítulo 3. Cobertura y Focalización

49. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

No.

Con excepción de los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial, el PAE sólo ha considerado como su población potencial y objetivo a los buscadores de empleo y no incluye a las vacantes generadas por los empleadores; por ello, el cálculo que realizan para cuantificar y determinar a estas poblaciones resulta incompleto.

El Subprograma Bécate define a su población potencial como los desempleados y subempleados con ciertas características y confunde a la población objetivo con las metas que pretenden alcanzar durante el ejercicio fiscal. Un procedimiento similar utiliza el Subprograma Movilidad Laboral Interna que cuantifica y determina como su población potencial al universo de jornaleros que ha estimado la SEDESOL y también confunde a su población objetivo con las metas o apoyos que el Programa se propone otorgar. Estos Subprogramas no han desarrollado una metodología que determine población objetivo, diferenciándola de las metas.

Cabe señalar que el Subprograma Vinculación Presencial en su modalidad de Bolsa de Trabajo cuenta con una metodología para la estimación de la demanda de solicitantes de empleo y de vacantes. Este método puede considerarse adecuado para ese fin, por el uso de variables y series históricas que utiliza para el cálculo; los responsables del subprograma estiman que esta técnica puede ser útil para pronosticar el comportamiento de variables similares en otros casos, como en otras modalidades del mismo subprograma o en el Portal del Empleo en sus modalidades Chambatel y Chamanet.

50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.*

Los subprogramas del PAE tienen características que les permiten orientar su atención a ciertos grupos en particular, por lo que cada uno tiene diferentes poblaciones objetivo. Los procedimientos utilizados en los Subprogramas de Vinculación Presencial y Portal del Empleo son adecuados, pero en los demás subprogramas sería conveniente establecer procedimientos que determinen la población objetivo de manera más precisa²¹.

Para calcular la población objetivo de Bécate, a los desempleados reportados en la ENOE se debe aplicar el porcentaje que requiere o podría beneficiarse con la capacitación. Se puede estimar dicho porcentaje con base en información de los SNE. Para calcular sus vacantes objetivo, a la población potencial del PAE se debe aplicar el porcentaje de empresas susceptible de apoyo, considerando número de trabajadores, sector económico, tamaño de localidad, etc.

Para determinar la población objetivo del Subprograma Empleo Formal se propone considerar, con base en la ENOE, a los desempleados que trabajaban en el sector formal, separados en el último año y que tenían un ingreso reducido. Sus vacantes objetivo corresponden a las del PAE ya que este Subprograma considera cualquier vacante.

En el Subprograma Movilidad Laboral Interna, para calcular la población objetivo de jornaleros agrícolas, se resta el porcentaje que tiene más de dos salarios mínimos a la estimación que de esta población realiza SEDESOL para las entidades expulsoras. En los otros sectores económicos, se aplica al número de buscadores de empleo el porcentaje de buscadores de las ocupaciones requeridas que aceptaría trasladarse a otro lugar. Se necesita estimar dicho porcentaje con base en información de los SNE. Para calcular su población objetivo de vacantes se debe identificar, con base en la ENOE, a las regiones, sectores y ocupaciones donde los salarios están creciendo relativamente rápido y donde el desempleo de esas ocupaciones prácticamente no existe. Posteriormente, se calcula el número de nuevas vacantes considerando rotación de personal y crecimiento del empleo.

²¹ Se presenta una descripción más detallada de esta respuesta en el Anexo IX sobre “Factibilidad de los Instrumentos Propuestos para Cuantificar la Población Potencial y Objetivo del PAE”.

51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24. Para presentar esta información utilizar el Cuadro No. 1 como referencia.*

Como se señaló en las respuestas a las preguntas 24 y 49, los subprogramas del PAE no han cuantificado ni cuentan con una metodología adecuada para estimar la población objetivo de buscadores de empleo o de vacantes, lo que se requiere reportar en el cuadro No. 1 mencionado en esta pregunta 51. En el Anexo X se presentan los datos entregados por los responsables de los subprogramas; cabe aclarar que en algunos casos como población objetivo se reportan metas anuales. Además, en el caso de los Subprogramas Portal del Empleo y de Vinculación Presencial sólo se cuenta con información a nivel nacional.

52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?

Sí.

Con excepción del Subprograma Bécate que registró en 2007 una caída de 8.4% en su nivel de atención respecto al año previo, los demás Subprogramas registraron aumentos en el año mencionado. Los Subprogramas Empleo Formal y Movilidad Laboral Interna aumentaron en 16.5 y 9.4% respectivamente, las acciones de atención de los Subprogramas de Vinculación crecieron en 9.9% y los de Fomento al Autoempleo en 4.3%. Cabe aclarar que la cobertura actual del PAE resulta poco relevante si se compara con el total de desempleados y subempleados del País.

Considerando el Propósito del Programa el avance de buscadores de empleo colocados en 2007 respecto a 2006 resultó adecuado en todos los Subprogramas. En Bécate el incremento fue de 21% en ese año, en Empleo Formal y Movilidad Laboral la cobertura aumentó en 32 y 15% respectivamente, mientras que en Fomento al Autoempleo el aumento fue de 4%. Las acciones de colocación en los Subprogramas de Vinculación Presencial se incrementaron en 16% y el Portal del Empleo 44%. Como consecuencia, el avance del índice de colocación para el Programa en su conjunto resultó aceptable en 2007.

53. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

No.

El Programa Sectorial 2007-2012 ha establecido como meta de mediano plazo alcanzar una cobertura de 1,000,000 de buscadores de empleo colocados en 2012. El PAE carece de una estrategia que defina con claridad cuáles son las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma y la contribución de cada uno de ellos a la meta global del Programa. Ello se debe a que las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo

Si bien no se cuenta con dicha estrategia, sí se plantean acciones que amplían el alcance de algunos subprogramas y aumentan su cobertura. Para facilitar la intermediación laboral, se ha desarrollado el Portal del Empleo (Sistema de tecnología WEB) que articula a los oferentes y demandantes de empleo vía internet. Además se prevé el incremento de las ferias de empleo, tanto en vinculación presencial como en ferias virtuales. Por su parte, el esquema Chambatel (vinculación telefónica), a través de un número 01-800, pasa a convertirse en Centro de Atención al Usuario del Servicio Nacional de Empleo, el cual otorgará información de todos los subprogramas. También se amplió el Subprograma Movilidad Laboral Interna para incluir, además de las actividades agrícolas, al sector industrial y de servicios. Para el caso de los jornaleros agrícolas, se ha previsto incorporar dos nuevas entidades federativas: Chiapas y Zacatecas.

Asimismo, se ha considerado intensificar el mecanismo de subasta (el gobierno federal aporta dos pesos por cada peso de los gobiernos estatales) como un instrumento para contar con mayores recursos que permitan ampliar el nivel de atención y colocación de los buscadores de empleo.

54. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No.

Para que el PAE formule una estrategia de mediano y largo plazo se requiere, en primer lugar, determinar las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma en función de la obtención de la meta global para el Programa y de sus opciones de crecimiento, tomando en cuenta sus objetivos, características y presupuesto previsible. Se debe enfatizar que la previsión del presupuesto en el mediano y largo plazo es un elemento crítico para poder definir las metas.

Considerando las posibilidades presupuestales, es importante que el Programa enfatice aquellos subprogramas que tienen un mejor costo efectividad, a fin de lograr un mayor número de colocados con un presupuesto dado. Se debe tener cuidado en no reducir demasiado la cobertura de aquellos subprogramas que a pesar de no ser los de mejor costo efectividad, se dirigen a poblaciones que presentan deficiencias específicas que dificultan su empleabilidad, como es el caso de Bécate, que busca fortalecer las competencias laborales de los beneficiarios como paso previo para apoyarlos en su búsqueda de empleo.

Los buscadores de empleo se deben canalizar a los subprogramas que les ofrecen mayor probabilidad de colocarse, en función de la adecuación entre las características de los trabajadores y los subprogramas. Se debe evitar que, en aras de aumentar la colocación, sólo se atienda a quienes desde un inicio tienen mayores probabilidades de ser colocados. De lo contrario, es probable que se incluyan a trabajadores que por si mismos se colocarían aún sin la intervención del PAE; el impacto sobre ellos, en comparación con un grupo de control, podría no ser tan ventajoso sobre los que son más difíciles de colocar.

55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*

Con base en subprogramas adecuados a las características de los diversos grupos de buscadores de empleo, el PAE ha logrado dirigirse a su población objetivo conformada por quienes no poseen recursos para sostenerse durante el proceso de búsqueda, carecen de las competencias laborales que demanda el mercado, cuentan con insuficiente información sobre el mercado laboral, residen en localidades sin opciones laborales o tienen dificultades para vincularse al mercado laboral.

Así en 2007, Empleo Formal apoyó con recursos económicos a 73,485 desempleados que tenían dificultades para sostenerse durante el proceso de búsqueda. Por su parte, Bécate otorgó becas de capacitación a 156,691 personas que carecían de las competencias laborales que demanda el mercado. El Portal del Empleo, a través de Internet y teléfono, proporcionó información sobre la situación del mercado laboral a 685,783 a buscadores de empleo. Asimismo, Vinculación Presencial informó y orientó, mediante Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Abriendo Espacios, a 1,252,356 buscadores de empleo, de los cuales 14,231 presentaban algún grado de discapacidad y 19,329 eran adultos mayores. Movilidad Laboral Interna otorgó 73,354 apoyos a jornaleros con deseos de migrar temporalmente a zonas agrícolas con escasez de recursos humanos de este tipo; en este subprograma la población indígena tiene preferencia para ser seleccionada. También se apoyó con maquinaria, equipo o capital de trabajo, mediante Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, a 10,126 personas que tenían dificultades para vincularse al mercado laboral y que preferían emprender un negocio propio. Asimismo, Repatriados Trabajando apoyó con recursos o capacitación a 6,701 migrantes repatriados a México y con deseos de retornar a sus hogares o de encontrar empleo en las ciudades fronterizas. Las estrategias de atención de algunos subprogramas enfatizaron el apoyo a grupos vulnerables: mujeres, jóvenes sin experiencia laboral, personas de la tercera edad, indígenas y discapacitados.

Cabe aclarar que parte de las acciones de los Subprogramas Bécate, Movilidad Laboral Interna y Fomento al Autoempleo se realizaron con recursos del PDL, con los cuales se atendió a 12,106 habitantes de localidades de alta y muy alta marginación.

56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

Sí.

Las ROP y los manuales de procedimientos de los subprogramas del PAE describen los criterios de elegibilidad y reglamentación que debe cumplir la población objetivo (buscadores de empleo y empleadores con vacantes) interesada en obtener apoyos del Programa. Ningún buscador de empleo es excluido del PAE aunque existen criterios de elegibilidad específicos para los subprogramas que proporcionan subsidios directos. En el caso de estos subprogramas, el SISPAEW contiene filtros que permiten detectar si algún solicitante no cumple con los criterios de elegibilidad correspondientes.

Las evidencias documentales revisadas, en especial las evaluaciones externas anuales realizadas entre 2002 y 2006, permiten inferir que los criterios de elegibilidad se aplicaron conforme a la normatividad.

Es importante señalar que los criterios de elegibilidad para los subprogramas que otorgan subsidios directos no son suficientemente estrictos para focalizar la atención a grupos que pudieran considerarse prioritarios, por lo que no existen mecanismos para negar los beneficios a solicitantes que no pertenecen a grupos prioritarios, siempre y cuando cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP. Esta deficiencia es aún más relevante considerando que el Programa opera con base en la demanda de apoyos por parte de cualquier integrante de la población potencial. En este sentido, la única opción al alcance de los operadores para lograr una mejor focalización es una promoción de los beneficios de cada subprograma dirigida exclusivamente a los grupos prioritarios.

Capítulo 4. Operación

57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

No.

Las ROP indican los criterios de elegibilidad y requisitos que deben cumplir los beneficiarios. Sin embargo, los procedimientos para incorporar a empleadores y para orientar y asignar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el PAE no están estandarizados. El Programa carece de métodos homogéneos para analizar los atributos de las vacantes y de los buscadores de empleo, a fin de caracterizar de manera estandarizada al participante.

Sería conveniente que el PAE desarrolle un instrumento de diagnóstico automatizado del solicitante, que indique su probabilidad de colocación con cada subprograma. Para ello es necesario un modelo estadístico que pronostique esa probabilidad en función de los atributos de los solicitantes. El acopio de datos para este diagnóstico puede realizarse por el mismo buscador de empleo a través de Internet o en terminales de cómputo ubicadas en los SNE.

Adicionalmente, el Programa podría implementar un sistema de puntaje que determine el nivel de prioridad que debe tener la atención al solicitante en función de sus condiciones socioeconómicas y su pertenencia a grupos vulnerables debido a sus atributos personales.

Para asignar con mayor eficacia los apoyos, el consejero puede considerar cuatro elementos: la probabilidad de colocación en un empleo que tiene con cada subprograma, el puntaje de prioridad del solicitante, la información de los estudios de los mercados laborales (véase pregunta 12) y los avances programático presupuestales.

La estructura organizacional en las entidades federativas implica que cada consejero opera ciertos subprogramas en particular, a la vez que tiene la responsabilidad de orientar y asignar a los buscadores de empleo a los diversos subprogramas. Ello puede sesgar la asignación hacia los subprogramas operados por el consejero y no dirigirla a los más idóneos de acuerdo a los elementos propuestos en el párrafo anterior. Se sugiere implementar el concepto de ventanilla única donde ciertos consejeros se encarguen exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de los solicitantes a los diversos subprogramas. Posteriormente, consejeros especializados por subprograma decidirán los apoyos que se otorgarán a cada beneficiario y se encargarán de tramitarlos y dar seguimiento a su otorgamiento.

58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

Los criterios de elegibilidad de beneficiarios y proyectos definidos en Reglas de Operación y en los manuales de procedimientos son muy generales por lo que casi cualquier beneficiario potencial cubre con los requisitos necesarios para ser apoyado.

Cada subprograma tiene definidos sus criterios de elegibilidad y estos responden a las características generales de la población que se desea atender; sin embargo, la población objetivo no ha sido suficientemente caracterizada por lo que no se ha podido focalizar la entrega de apoyos a favor de los beneficiarios en los que hubiese tenido un mayor impacto. Por ejemplo, en Bécate se ha observado que se dan cursos de capacitación a personas que sólo toman el curso por recibir el apoyo, no porque piensen utilizar los conocimientos adquiridos en la práctica laboral. En Fomento al Autoempleo se orienta a aquellos solicitantes que tienen experiencia en el giro económico, aunque esto no es una condición obligatoria.

Los beneficiarios pueden ser apoyados en más de una ocasión en un mismo ejercicio fiscal (en Bécate puede ser apoyado hasta por seis meses, Movilidad Laboral Interna otorga hasta 6 apoyos) y no existe regulación con respecto a ejercicios fiscales diferentes, lo que da flexibilidad a la aplicación de las ROP.

En la respuesta a la pregunta 50 se presenta una propuesta para definir la población objetivo y de esta forma precisar los criterios de elegibilidad.

59. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

No.

Si bien los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial registran en el SISNE tanto a los empleadores como a los buscadores de empleo independientemente de si fueron o no apoyados, los demás subprogramas no registran de manera sistemática las solicitudes no atendidas, por lo que no es posible conocer la demanda efectiva de apoyos y las características de los solicitantes. Tampoco existe información sobre para los empleadores con vacantes que no fueron atendidos. Algunos SNE en las entidades federativas llevan el registro de esta información en bases de datos independientes no estandarizadas, en la que sólo asientan la información que consideran sustantiva.

Esta falla del sistema se podría resolver de manera automática a través de la ventanilla única recomendada en la respuesta a la pregunta 57. Si no se implementara este mecanismo, la demanda efectiva se podría obtener a través de muestras aleatorias, en las que se solicitara a los SNE de las entidades federativas que capturaran durante un período dado en formatos estandarizados la información correspondiente a los solicitantes no apoyados.

60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

Sí.

Cada subprograma tiene definidos formatos estandarizados que capturan la información relevante de los buscadores de empleo, proyectos y empleadores. El sistema en el que se procesa la información para los subprogramas que otorgan subsidios directos a los beneficiarios es el SIPAEW, que cuenta con un formato único para el registro de las características de los beneficiarios (PAE 01); asimismo, el Subprograma de Fomento al Autoempleo tiene formatos específicos, entre otros, el destinado a captar el perfil de la iniciativa de ocupación por cuenta propia (FA-1). El Subprograma de Movilidad Laboral Interna registra los requerimientos de jornaleros agrícolas por parte de las empresas en el formato SUMLI 01. El Bécate, en su modalidad de capacitación mixta, captura los criterios de elegibilidad de las empresas en el CE 01. Empleo Formal cuenta con el EF-01 para la verificación de las acciones de búsqueda de empleo realizado por el beneficiario. En conjunto el PAE cuenta con más de 55 diferentes formatos para el seguimiento y control de los procesos.

Los Subprogramas Portal del Empleo y de Vinculación Presencial capturan las solicitudes de apoyo estandarizadas de los empleadores y de los buscadores de empleo en el SISNE. La única de las modalidades que no cuenta con información sistematizada es Ferias de Empleo, aunque su sistema se encuentra en la fase de diseño y se espera que empiece a operar el próximo año.

61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

Los responsables de la ejecución de los subprogramas en los SNE de las entidades federativas son continuamente monitoreados y fiscalizados, por diferentes instancias entre las que se encuentran la Secretaría de la Función Pública, la Coordinación General de Empleo y la Contraloría Social, lo que ha favorecido la entrega de apoyos de acuerdo a las ROP y a los manuales de procedimientos.

Asimismo, la sistematización de las solicitudes y de los procesos permite al momento de que la CGE recibe la solicitud de liberación de recursos, monitorear las características de los apoyos, deteniendo aquellas que no se encuentran dentro de los criterios de elegibilidad establecidos en la normatividad.

El PAE cuenta con una diversidad de componentes que permiten atender las diferentes necesidades de los beneficiarios potenciales; los apoyos directos pueden ser clasificados en: recursos económicos, capacitación e información sobre vacantes y buscadores de empleo que son entregados de acuerdo a la normatividad vigente. Las ROP son suficientemente flexibles para permitir que los apoyos se otorguen con características diferenciadas de acuerdo a las estrategias estatales. Ello facilita que se cumpla con el marco normativo de las ROP.

62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

Los montos de los apoyos están claramente especificados en la normatividad; en algunos casos el monto es fijo e inamovible como sucede en el Subprograma de Empleo Formal. Sin embargo, en la mayoría de los subprogramas los montos tienen topes máximos (Fomento al Autoempleo, Fomento al Autoempleo 2G y Movilidad Laboral Interna), y en otros (Bécate en sus diversas modalidades) están acotados dentro de un rango que permite priorizar en función de las necesidades de los SNE de las entidades federativas.

En la respuesta a la pregunta 61 se señaló que las características de los apoyos son continuamente monitoreadas en el SISPAEW. Lo mismo sucede con los montos de los apoyos, por lo que no se autoriza ninguna liberación de recursos que no se encuentre dentro de lo establecido por la normatividad vigente. Esta variable también es fiscalizada y auditada y en casos de irregularidades las autoridades exigen el reembolso de recursos, los que en algunos casos han tenido que ser pagados por los operadores del subprograma sancionado.

63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

Sí.

El PAE cuenta con el SISPAEW que empezó a operar en 2005. Es un sistema en línea que permite el monitoreo de la información en tiempo real; en estos dos años ha venido adecuándose en función de las necesidades específicas de los operadores. Entre las mejoras implementadas se encuentra el módulo de colocados que está en su fase de prueba piloto y que suministrará información para la integración de los indicadores de resultados y la integración de las bases de datos de los Subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G.

Asimismo, el PAE tiene al SISNE que registra las acciones realizadas en materia de vinculación laboral realizadas por la Bolsa de Trabajo, Chambatel, Chambanet y los Centros de Intermediación Laboral (CIL). Este sistema registra tanto a los oferentes como a los demandantes de empleo atendidos y colocados. La única modalidad que todavía no cuenta con un sistema de información para el seguimiento de acciones es la de Ferias de Empleo, aunque está en proceso su establecimiento.

Actualmente se está desarrollando la plataforma para el funcionamiento del Portal del Empleo, que reunirá en una misma base de datos información de las modalidades Chambatel y Chambanet a nivel nacional.

64. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?

Sí.

De acuerdo a la normatividad, el PAE presenta informes trimestrales acerca de sus avances físicos y financieros, así como del cumplimiento de sus metas y objetivos en términos de los indicadores de gestión y resultados especificados en las ROP; esta información es publicada en los informes internos y también es remitida a la SHCP. El cierre de ejercicio se realiza anualmente, para que esté disponible en tiempo y forma, las últimas solicitudes de recursos que se autorizan son las de la segunda quincena de noviembre y la fecha límite para la entrega de comprobación por parte de los SNE es el último día de diciembre; los cierres físicos-financieros son presentados en los informes internos anuales.

En los Subprogramas de Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G se formaliza la entrega de bienes a través de actas de entrega-recepción. Los subprogramas que no ejercen sus recursos o en los que por algún motivo se genera devolución utilizan los procedimientos especificados en el apartado de recursos no devengados para la devolución de los mismos.

65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

Sí.

Como ya se comentó en la respuesta a la pregunta 64, dichos procesos se realizan en estricto apego a las ROP y al Manual de Procedimientos en su apartado de “Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del SNE”, donde se establecen los tiempos y los mecanismos para su ejecución. Dependencias fiscalizadoras, tales como las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público supervisan el apego a la normatividad correspondiente. La Coordinación General de Empleo ha atendido las observaciones de estas dependencias en aquellos casos donde los procesos no han cumplido con la normatividad, con el fin de subsanar las anomalías detectadas.

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.

Sí.

Una de las modificaciones más importantes es la implementación del SISPAEW que ha agilizado los procesos, permitiendo un mejor monitoreo y control en el uso de los recursos. Asimismo, a partir del mes de octubre de 2004 se instrumentó el sistema de gestión de la calidad ISO 9001-2000 en los procesos de liberación, validación, comprobación y reintegro de recursos. En el Subprograma de Vinculación Presencial se elaboró un nuevo catálogo de puestos, mismo que sirve de base para la clasificación de los perfiles de los buscadores de empleo y empleadores demandantes del servicio; este catálogo se utiliza en los procesos de la Bolsa de Trabajo, Chambatel, Chambanet, también se han simplificado los formatos de registro de personal y de vacantes.

En el Subprograma de Empleo Formal se simplificaron los formatos para el seguimiento y control de sus procesos. En Movilidad Laboral Interna se eliminó el requisito de tener dependientes económicos y se redujo la documentación básica a un solo documento: acta de nacimiento o credencial válida. En el Subprograma de Fomento al Autoempleo se estableció la elaboración de un cuadro sinóptico de las iniciativas de proyectos de inversión.

En el formato de Registro Personal PAE 01 se modificó el apartado de diagnóstico, quedando como preguntas cerradas y se incluyó la leyenda en la solicitud de los beneficiarios de “bajo protesta de decir verdad”.

67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.).*

- ✓ Mejoramiento del seguimiento y control de las acciones desarrolladas por los operadores al lograrse una mejor sistematización de la información con el SISPAEW.
- ✓ Disminución del tiempo de respuesta en las solicitudes de los beneficiarios.
- ✓ Reducción del proceso de liberación de recursos en el Subprograma Bécate, de 5 a 2 días.
- ✓ Ampliación de la cobertura geográfica y simplificación de la documentación comprobatoria en el Subprograma Movilidad Laboral Interna.
- ✓ Reducción del tiempo de autorización de recursos de dos meses en el esquema SEDESOL a dos días, y en el tiempo de validación de proyectos en el Subprograma Fomento al Autoempleo.
- ✓ Mejoramiento en la clasificación de las vacantes ofrecidas y demandadas, y reducción en el tiempo de consulta en los Subprogramas de Vinculación Presencial.

68. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.

Sí.

El PAE cuenta con más de 140 oficinas distribuidas en todas las entidades federativas, agrupadas en 32 Servicios Nacionales de Empleo. En general, esta estructura organizacional es adecuada para la distribución de los servicios y apoyos que otorga el PAE, aunque el tamaño relativamente reducido de algunas oficinas provoca que su personal tenga que desarrollar a la vez las actividades correspondientes a varios subprogramas, lo que implica que algunos registren un avance más lento en su ejecución. Además, como se señaló en la pregunta 57, cuando un consejero es responsable de ciertos subprogramas en particular, se puede sesgar la asignación hacia éstos y no dirigirla a los más idóneos. Por ello, en esa misma pregunta se sugirió implementar el concepto de ventanilla única, donde ciertos consejeros se encarguen exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de los solicitantes a los diversos subprogramas.

Por otra parte, aunque las ROP señalan que los SNE en las entidades federativas tienen la obligación de realizar estudios de planeación, no todas cumplen porque carecen de un área que elabore dichos estudios.

El personal a nivel central ha disminuido en 17.9% (46 personas) en los últimos dos años, mientras que el de las entidades federativas se incrementó en 1.7% (43 personas). Ello ha obligado al área central a posponer la realización de algunas actividades y disminuir el número de visitas de supervisión a los SNE.

69. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?

Sí.

Los recursos se transfieren directamente de la Tesorería de la Federación (TESOFE) a las cuentas receptoras de los SNE de las entidades federativas, lo que ha dado transparencia al proceso. Actualmente el proceso dentro de la CGE se lleva como máximo cinco días, muy inferior al tiempo utilizado en los esquemas anteriores. El procedimiento incluye los siguientes pasos: solicitud validada por los SNE de las entidades federativas y enviada a la CGE; una vez revisada y validada a nivel central es enviada a la firma de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP); canalizada a la TESOFE donde es autorizada para la liberación de recursos y su depósito a las cuentas de los SNE de las entidades; a partir de este momento los servicios cuentan con 15 días para la comprobación de los recursos.

Con el fin de evitar los reembolsos, que implican que la entidad federativa pierda los recursos asignados, los SNE utilizan créditos puente financiados con recursos de los gobiernos estatales, pues de esta forma sólo solicitan recursos cuando ya fueron ejercidos. Estos créditos puente también permiten la atención oportuna de las acciones programadas en caso de que la TESOFE suspenda la transferencia de fondos.

70. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

No.

Según se mencionó en la pregunta 32, el PDL, coordinado por SEDESOL, busca que concurran en un mismo territorio las acciones de diversos programas complementarios. Entre ellos se encuentra el PAE, que través de tres de sus Subprogramas (Bécate, Movilidad Laboral Interna y Fomento al Autoempleo) apoya la realización de acciones en las localidades con alta y muy alta marginación definidas como prioritarias. A pesar de que formalmente están acordados los mecanismos de coordinación entre el PAE y los otros programas participantes en el PDL, la colaboración está prácticamente suspendida, pues las reuniones de trabajo se han espaciado y cada vez son menos los representantes de los programas participantes que asisten.

El Programa de Movilidad Laboral Interna se coordina con los diversos programas que atienden a la población jornalera del país, pero al igual que en el PDL, desde que inició este sexenio SEDESOL dejó de convocar en forma regular a reuniones de trabajo.

Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de las sinergias de los subprogramas del PAE con los del PDL y el de Jornaleros Agrícolas de SEDESOL, es conveniente que los mecanismos de coordinación se revalúen.

Por otra parte, el PAE no se ha coordinado con los programas de la Secretarías de Economía y de Educación Pública referidos en la pregunta 32, por lo que no se han generado las sinergias que podrían derivarse de la complementariedad que existe entre ellos. En este caso habría que establecer convenios de colaboración con dichas secretarías.

71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?

Sí.

El PAE cuenta con diferente documentación que permite verificar la utilización de prácticas de administración financiera. Entre ellos se encuentran: Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado a la STPS; calendario presupuestal correspondiente a la partida 4107 que corresponde a subsidios y transferencias; presupuesto asignado por entidad federativa por subprograma del PAE y PDL; montos comprometidos a partir de las solicitudes de recursos de las acciones de los subprogramas; importes radicados a los SNE; suficiencias presupuestales; montos comprometidos no liberados; importes comprobados (ejercidos y reintegrados); avance físico-financiero; actas de entrega-recepción; cierre de ejercicio y recursos no devengados.

Los responsables de los subprogramas pueden monitorear el estado de sus solicitudes de recursos y los montos autorizados en el SISPAEW, detectando cualquier subejercicio o sobreejercicio, lo que les permite instrumentar medidas para corregir dicha problemática ajustándose a su programación mensual.

72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

Sí.

El PAE recaba toda la información financiera de sus subprogramas en el SISPAEW y éste se encuentra vinculado al Sistema Integral de Control Presupuestal y Contable (SICPC) de la Dirección General de Programación y Presupuestación (DGPP) por lo que el área encargada de administrar los recursos puede monitorear el estado de las solicitudes en tiempo real (estatus de la solicitud de recursos). Esta información no es transmitida de forma automática a los responsables del Programa, sino que los avances se les comunican mensualmente o cuando existe un requerimiento específico.

73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?

Sí.

Se puede considerar que el avance de los indicadores a nivel Componente es adecuado porque, de acuerdo al cierre programático presupuestal a 2007, a excepción de Fomento al Autoempleo 2G, todos los subprogramas tienden a alcanzar e, inclusive, rebasar ampliamente las metas de atención²². Lo anterior implica una programación inadecuada debido, en parte, a que los recursos que aportan las entidades federativas no son considerados para programar las metas. Cabe aclarar que en el subprograma Bécate la población atendida fue menor que en 2006.

Avance de Indicadores a Nivel Componente del PAE 2007

	Atendidos programados	Población atendida	Cumplimiento de meta
Bécate	93,464	156,691	167.6%
Fomento al Autoempleo	4,525	7,539	166.6%
Fomento al Autoempleo 2G	5,841	2,587	44.3%
Empleo Formal	58,026	73,485	126.6%
Movilidad Laboral Interna	40,676	73,354	180.3%
Repatriados Trabajando	3,000	6,701	223.4%
Vinculación Presencial*	1,042,805	1,252,356	120.1%
Portal del Empleo**	495,000	685,783	138.5%

*Incluye: Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Abriendo Espacios.

**Incluye: SNE por Teléfono y SNE por Internet.

Fuente: CGE de la STPS 2007

Avance de Indicadores a Nivel Componente del PAE 2006

	Atendidos programados	Población atendida	Cumplimiento de meta
Bécate	97,635	170,999	175.1%
Fomento al Autoempleo	4,723	7,226	153.0%
Fomento al Autoempleo 2G	5,841	2,051	35.1%
Empleo Formal	59,597	63,062	105.8%
Movilidad Laboral Interna	45,216	67,023	148.2%
Repatriados Trabajando	3,000	1,463	48.8%
Vinculación Presencial*	966,000	1,115,377	115.5%
Portal del Empleo**	495,000	645,833	130.5%

*Incluye: Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Abriendo Espacios.

**Incluye: SNE por Teléfono y SNE por Internet.

Fuente: CGE de la STPS 2007

²² Estos resultados incluyen las acciones llevadas a cabo con recursos estatales.

74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?

Si.

Como se señaló en la pregunta 57, para lograr una mayor eficacia sería conveniente que el consejero cuente con un diagnóstico automatizado de la probabilidad de colocación del solicitante con cada subprograma. Ello requiere la construcción y aplicación de un modelo estadístico que pronostique esa probabilidad en función de los atributos de los solicitantes.

En la misma pregunta 57 se indicó que para lograr una mejor asignación de cada solicitante sería pertinente determinar su nivel de prioridad, para lo cual se propuso el diseño y aplicación de un sistema de puntaje, que considere condiciones socioeconómicas y pertenencia a grupos vulnerables.

Además, existen actividades no implementadas sistemáticamente; ejemplo de ello, son las campañas de comunicación social a nivel general y por Componente. Esta actividad, de ser realizada metódicamente, permitirá a los SNE asignar dentro de una amplia masa crítica de buscadores de empleo a los más idóneos para que logren, a través de las diversas estrategias que tiene el PAE, la articulación de empleadores y buscadores de empleo con el fin de cubrir de manera óptima las vacantes que genera la actividad económica.

Otra actividad establecida en las ROP y que se lleva al cabo de manera parcial en las entidades federativas, es la investigación de los principales mercados de trabajo y los estudios sobre la disfuncionalidad de mercados laborales específicos. Se sugiere que esta actividad se desarrolle coordinadamente entre el área central y los SNE a través de grupos de trabajo conjuntos (consejeros estatales y expertos de la CGE). Lo anterior tiene por objetivo contar con elementos de diagnóstico para fortalecer la planeación, optimizar los recursos disponibles y mejorar la asignación de los solicitantes.

Por último, la necesaria capacitación y profesionalización del personal de los SNE y la CGE es una labor que se desarrolla cotidianamente; sin embargo, está poco planificada ya que la CGE no proporcionó un plan de trabajo de estas actividades; únicamente la contraloría social entregó su programa de capacitación anual.

75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?

Sí.

El PAE opera los Subprogramas Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, los cuales proporcionan equipo y capital de trabajo a personas que no desean o no pueden vincularse con un empleador y tienen o aspiran a establecer un negocio propio como alternativa de ingreso; en estricto sentido, los Componentes de estos dos subprogramas no contribuyen sustantivamente a mejorar la articulación entre demandantes y oferentes de empleo, que es el Propósito del PAE; estas estrategias pueden ser eficaces en la creación de nuevos empleos pero su transferencia a otro programa no afectaría el cumplimiento del PAE.

Actualmente el monitoreo y evaluación del Programa requiere una reestructuración e integración de sus sistemas de información, con el fin de que estén en condiciones de proporcionar los datos necesarios para alimentar los nuevos indicadores planteados en la MI acordada para 2008. Para ello, se desarrolla una nueva plataforma tecnológica (Portal del Empleo) y la adición de nuevos módulos, como el de colocados, al SISPAEW.

La orientación y asignación de los buscadores de empleo a los diversos subprogramas se realiza con base en una estructura organizacional de los SNE que responsabiliza de estas actividades a consejeros que también operan ciertos subprogramas en particular. Como se argumentó en la respuesta a la pregunta 57, sería más conveniente implementar el concepto de ventanilla única, con consejeros encargados exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de solicitantes a los diversos subprogramas,

76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Sí.

La presentación de los indicadores de eficacia está especificada en las ROP 2007; estos indicadores miden el nivel de desempeño de los subprogramas del PAE y son reportados trimestralmente.

Indicadores de eficacia del PAE y PDL

Cumplimiento de metas de atención	Total de personas atendidas / Atendidos programados
Participación de personas atendidas por género	Mujeres atendidas / Total de personas atendidas
	Hombres atendidos / Total de personas atendidas
Participación de personas atendidas por grupos de edad	Personas atendidas por grupos de edad / Total de personas atendidas
Satisfacción de los beneficiarios en cuanto a la atención recibida	Calificación promedio en escala de 0 a 100 puntos
Tasa de participación de población vulnerable ¹	Jornaleros agrícolas indígenas atendidos / Total de jornaleros agrícolas atendidos

¹ Se refiere a las acciones llevadas a cabo en los municipios identificados por la SEDESOL como indígenas.

77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.

No.

El PAE no cuantifica de manera desagregada por Componente todos los costos de operación, pero si estima los costos directos unitarios de los que otorgan subsidios. La tabla siguiente presenta los costos unitarios tanto para el PAE, identificando los específicos para el PDL.

Componente	Costos Unitarios			
	PAE		PDL	
	2006	2007	2006	2007
Bécate	3,567	4,095	3,694	2,987
Empleo Formal	2,042	2,099	N.A	N.A
Movilidad Laboral Interna	1,011	949	1,352	1,236
Repatriados Trabajando	1,870	1,125	N.A	N.A
Fomento al Autoempleo	17,805	16,149	13,620	13,829
Fomento al Autoempleo 2G	3,462	3,892		

Fuente: STPS, CGE, 2007.

78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?

No.

Los diversos documentos normativos del PAE no establecen cómo calcular el costo efectividad de los diferentes subprogramas, por lo que el Programa no elabora directamente estas estimaciones. Sin embargo, sí se cuenta con estimaciones realizadas externamente. Las evaluaciones de impacto desarrolladas desde el año 2002 a la fecha para los subprogramas que componen el PAE han calculado y analizado con diversa técnicas metodológicas costo efectividad y costo beneficio (cuando ha sido conveniente), aunque no se han aplicado metodologías comunes, lo que dificulta su comparación.

79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?

Sí.

Actualmente existen estrategias de verificación y seguimiento de los cursos de capacitación y apoyos que los diversos subprogramas otorgan; sin embargo, no operan mecanismos a distancia, que podrían cumplir la misma función con un costo más reducido. Si bien estos mecanismos son más económicos, no pueden aplicarse para la verificación y seguimiento de todos los cursos y apoyos, sino únicamente cuando existan las condiciones necesarias para la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación.

Cabe destacar que los operadores del Programa han desarrollado sistemas informáticos que generan actividades y procesos más eficientes. Ejemplos de ello son el desarrollo de una nueva plataforma para el Subprograma Portal del Empleo y la incorporación de nuevos módulos al SISPAEW (módulo de colocados).

80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

No.

En los últimos años el Programa ha reducido e inclusive eliminado aquellas Actividades menos relevantes, por lo que en la actualidad existen menores oportunidades para eliminar Actividades o Componentes.

81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Sí.

La presentación de los indicadores de eficiencia está especificada en el Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Nacional de Empleo; estos indicadores evalúan el ejercicio presupuestal respecto del total de recursos asignados a los diversos subprogramas del PAE y son reportados trimestralmente.

Indicador	Descripción	Fórmula
Eficiencia en el volumen de comprobación del recurso del PAE y PDL	Mide la eficiencia del SNE en las entidades federativas en la comprobación de recursos liberados.	Recursos comprobados del PAE y PDL/ recursos a comprobar del PAE y PDL.
Costo de la atención	Mide el costo de la operación de los subprogramas del SNE de las entidades federativas con relación al número de beneficiarios.	Presupuesto total de PAE / personas atendidas en el PAE Presupuesto total de acciones de vinculación / personas atendidas en vinculación.

Fuente: Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Nacional de Empleo, CGE 2006.

Cabe aclarar que algunos de los indicadores etiquetados en el Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Nacional de Empleo como indicadores de eficiencia son en realidad indicadores de economía.

82. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*

El presupuesto ejercido en 2007 rebasó al programado en 16%; ello fue producto de las mayores aportaciones que hicieron las entidades federativas y las empresas. El Subprograma que más sobrepasó su gasto programado fue el Bécate con 22% de sobreejercicio, debido a la captación de más 120 millones de pesos de aportaciones de terceros a los originalmente programados. También, por el mismo motivo, creció sustancialmente el monto ejercido para la Operación y Fortalecimiento del SNE (PROFSNE).

EJERCICIO 2007	Programado		Total Programado (federal mas terceros)	Realizado		Total realizado (federal mas terceros)	Avance en el cumplimiento de la meta (%)
	Federal	Aportaciones terceros		Federal	Aportaciones terceros		
	TOTAL	TOTAL		TOTAL	TOTAL		
BÉCATE	449,421,720	172,294,976	621,716,696	462,655,881	293,153,756	755,809,636	122%
EMPLEO FORMAL	133,052,032	14,704,111	147,756,143	140,310,500	14,630,000	154,940,500	105%
FOMENTO AL AUTOEMPLEO	78,507,733	25,818,835	104,326,568	95,913,801	19,287,343	115,201,143	110%
MOVILIDAD LABORAL INTERNA (JORNALEROS AGRÍCOLAS)	62,332,875	3,008,811	65,341,686	70,091,530	3,440,574	73,532,104	113%
MIGRATORIOS	5,540,500	13,000	5,553,500	5,585,000	103,000	5,688,000	102%
REPATRIADOS TRABAJANDO	13,500,958	0	13,500,958	7,854,718	0	7,854,718	58%
FOMENTO AL AUTOEMPLEO 2A GENERACIÓN	20,443,500	230,699	20,674,199	10,221,285	222,949	10,444,233	51%
PROFSNE	180,853,056	186,044,172	366,897,228	170,386,950	276,115,070	446,502,020	122%
FORTALECIMIENTO ESTATAL	0	7,016,523	7,016,523	0	0	0	0%
TOTAL	943,652,374	409,131,126	1,352,783,500	963,019,662	606,952,691	1,569,972,353	116%

Fuente: STPS, CGE, 2007.

Los subprogramas que no ejercieron su gasto programado fueron Fomento al Autoempleo 2G y Repatriados Trabajando. En el primer caso, el subejercicio se explica por la escasez de personal responsable de atender el subprograma en algunos SNE, afectando la integración de propuestas, y por la dificultad para cumplir con el requisito de registrarse en el Sistema de Administración Tributaria, limitando el flujo de propuestas viables. En el de Repatriados Trabajando, parte del subejercicio fue resultado de que el monto otorgado por beneficiario fue menor al programado.

83. ¿Cuál es el monto o aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?*

El PAE recibe recursos adicionales de las entidades federativas y en el caso de Bécate también recibe aportaciones de las empresas que participan en sus diversas modalidades; el 13.4% de total de los recursos ejercidos por este Subprograma fueron aportados por las empresas y el 25.4% por los gobiernos estatales. Cabe señalar que el Bécate captó más recursos de los que había originalmente previsto.

El presupuesto adicional en los demás subprogramas provino exclusivamente de recursos estatales. Destaca el financiamiento para la Operación y Fortalecimiento del SNE que fundamentalmente descansa en el presupuesto estatal, pues el 62% de los recursos que se destinan a su ejecución tienen su origen en esta fuente.

**Porcentaje de Aportación de Terceros con Respecto al
Presupuesto Total por Subprograma**

Ejercicio 2007	Programadas (%)	Realizadas (%)
Bécate	28	39
Empleo Formal	10	9
Fomento al Autoempleo	25	17
Movilidad Laboral Interna	5	5
Repatriados Trabajando	0	0
Fomento al Autoempleo 2G	1	2
PROFSNE	51	62
Fortalecimiento Estatal	100	0
Total	30	39

Fuente: STPS, CGE, 2007.

84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

No aplica.

El Programa de Apoyo al Empleo otorga subsidios a fondo perdido. Se trata de subsidios a la población desempleada que tiene dificultades para emplearse y/o que requiere mejorar sus habilidades y destrezas.

85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?

Sí.

La CGE desarrolló a través de los años de existencia del PAE diversos mecanismos de administración y procesamiento de datos relevantes. El SISPAEW es la expresión más acabada para la sistematización de la información administrativa y operativa; este sistema posee una estructura de datos comunes de los Subprogramas: Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo, Fomento al Autoempleo 2G y Movilidad Laboral Interna; registra principalmente el presupuesto asignado y apoyos programados, los operadores realizan vía sistema las transferencias y liberación de recursos. A su vez, los SNE lo aprovechan para solicitar la liberación de recursos, registrar el presupuesto ejercido y comprobar la aplicación de los mismos.

El Subprograma de Vinculación Presencial cuenta con un sistema propio (SISNE) donde se capta de forma sistemática la información de buscadores de empleo y vacantes generadas en el sector formal de la economía.

86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?*

Los sistemas son:

- Sistema de Información para el Programa de Apoyo al Empleo (SISPAEW).
- Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo (SISNE).
- Portal del Empleo sobre plataforma Internet.
- Sistema para Ferias de Empleo (en proceso de desarrollo).

El SISPAEW está diseñado para sistematizar las diferentes funciones administrativas y operativas de la CGE; utiliza tecnología basada en WEB, con una plataforma .Net, SQL Server e Informix como motores de base de datos e incorpora a su modelo de trabajo la administración de proyectos.

Los sistemas SISNE y Portal del Empleo tienen una plataforma de operación basada en Oracle como motor de su base de datos y una arquitectura de desarrollo J2EE utilizando el lenguaje de programación Java. El Portal del Empleo usa la herramienta INFOTEC WebBuilder 3.2 para administrar los contenidos.

87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?

Sí.

Los subprogramas que otorgan subsidio directo a sus beneficiarios utilizan el SISPAEW. Este sistema posee en su base de datos los nombres y características asociadas de las personas que recibieron apoyos de los Subprogramas Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo, Fomento al Autoempleo 2G y Movilidad Laboral Interna. Cabe aclarar que la actualización y la depuración de los listados de beneficiarios se dan a través de claves de acceso con distintos niveles de restricción; sin embargo, el SISPAEW no posee expedientes anteriores al año en curso, los cuales se almacenan en un archivo histórico independiente, cerrando así la posibilidad de realizar en línea evaluaciones históricas de la población apoyada.

Los Subprogramas que otorgan subsidio indirecto (Vinculación Presencial y Portal del Empleo) utilizan el SISNE, en el cual almacenan en un archivo histórico independiente los datos de los beneficiarios que tienen más de doce meses. Esta característica no permite a los operadores del Programa contar con un registro histórico activo. En su modalidad de Ferias de Empleo no se cuenta con un mecanismo que le permita identificar, actualizar y analizar las características de la población atendida ya que es la única modalidad de todo el PAE que todavía no posee una herramienta capaz de sistematizar toda la información de sus beneficiarios y sus características. Cabe aclarar que los operadores desarrollan la actividad de planeación offline (hojas de cálculo, archivos en papel, etc). Está en proceso la introducción de un sistema de información para las Ferias de Empleo.

88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

Sí.

Existen los mecanismos que permiten hacer actualizaciones en línea o modificaciones a los registros de los beneficiarios y a las bases de datos del SISPAEW; estas modificaciones se realizan por medio de claves de acceso con diferentes niveles de restricción, este mecanismo puede ser utilizado desde los SNE de todos los estados vía internet.

El SISNE, que es el sistema utilizado por los Subprogramas Vinculación Presencial y Portal del Empleo, contiene información de las vacantes existentes y listados de los buscadores de empleo. Esta información se actualiza conforme las vacantes se cubren por los buscadores de empleo canalizados por los operadores del Subprograma, o bien conforme se genera una nueva vacante o se presenta al SNE un nuevo buscador de empleo.

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2007?

Sí.

Todos los subprogramas aumentaron su número de colocados con respecto a 2006. También se ha incrementado el índice de colocación (porcentaje de personas colocadas respecto a las atendidas). La única excepción es el Subprograma Repatriados Trabajando, debido a la apertura de un módulo de atención en el aeropuerto de la Ciudad de México, donde el nivel de colocación es más reducido. Cada subprograma tiene diferente índice de colocación de sus personas atendidas debido a sus características específicas.

Avance de Indicadores de Resultado del PAE 2007

	Población atendida	Personas colocadas	Índice de colocación
Béate	156,691	117,924	75.3%
Fomento al Autoempleo	7,539	7,539	100.0%
Empleo Formal	73,485	45,791	62.3%
Movilidad Laboral Interna	73,354	32,045	43.7%
Repatriados Trabajando	6,701	1,355	20.2%
Vinculación Presencial*	1,252,356	377,064	30.1%
Portal del Empleo**	685,783	58,886	8.6%

*Incluye: Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Abriendo Espacios.

**Incluye: SNE por Teléfono y SNE por Internet.

Fuente: CGE de la STPS 2007.

Avance de indicadores de Resultado del PAE 2006

	Población atendida	Personas colocadas	Índice de colocación
Béate	170,999	97,060	56.8%
Fomento al Autoempleo	7,226	7,226	100.0%
Empleo Formal	63,062	34,576	54.8%
Movilidad Laboral Interna	67,023	27,770	41.4%
Repatriados Trabajando	1,463	694	47.4%
Vinculación Presencial*	1,115,377	326,308	29.3%
Portal del Empleo**	645,833	40,884	6.3%

*Incluye: Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Abriendo Espacios.

**Incluye: SNE por Teléfono y SNE por Internet.

Fuente: CGE de la STPS 2007.

90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?

Sí.

El PAE presenta informes trimestrales, semestrales y anuales de sus avances físicos y financieros, en los que incluye reportes de sus indicadores de gestión y de resultados especificados en ROP. La información sobre indicadores es difundida en los reportes internos y a través de la contribución de la STPS a los informes presidenciales de gobierno y de la propia Secretaría.

Asimismo, los subprogramas son continuamente monitoreados por el Órgano Interno de Control, los Órganos Estatales de Control, la Dirección General de Política Laboral, auditores externos y la Auditoría Superior de la Federación, quienes auditan financiera y operativamente a los subprogramas.

En la página de Internet de la STPS se incluye, dentro de los sitios de interés, la liga hacia los mecanismos de rendición de cuentas; también tiene un vínculo hacia el Portal del obligaciones de transparencia administrado por el IFAE, en la que se hace pública la información del PAE. El área responsable del suministro de información al IFAE es la Dirección de Política Laboral.

La STPS también participa en la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), en la que el oficial mayor de la STPS es el representante.

En 2001 se creó la Contraloría Social que vigila el cumplimiento de la normatividad y atiende las quejas y denuncias de los beneficiarios. Es un órgano preventivo que supervisa las acciones y ofrece las recomendaciones pertinentes. Los procesos de la Contraloría Social tienen la certificación ISO 9001-2000 y recientemente fueron auditados para recertificarse. Esta instancia opera como enlace entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAE) y las áreas internas responsables de la información de la STPS.

91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

Sí.

Se pudo verificar que la contraloría social instrumentó las medidas complementarias en periodos electorales definidas en ROP, tales como el Programa de Blindaje Electoral, en el marco del cual se publicó un manual a fin de evitar el mal uso de los fondos (El ABC de los Servidores Públicos en Relación con las Elecciones)²³; se realizaron visitas preventivas del personal de la Contraloría Social a las entidades que estuvieron en proceso electoral (Programa Anual de Trabajo de la Contraloría Social). Para ello cuenta con contralores en los SNE de las entidades federativas, quienes recaban las quejas y denuncias de los beneficiarios y supervisan la operación, a través de muestras aleatorias del SISPAEW para verificar el cumplimiento de la normatividad y el ejercicio del gasto del PAE; en todos los formatos de los subprogramas aparece la leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

Asimismo, se explicó a los beneficiarios en qué consiste la Contraloría Social en cada Subprograma del PAE, los mecanismos mediante los cuales pueden participar en su control y vigilancia, sus derechos y obligaciones y las características de los apoyos que recibieron.

No se cumplió con la normatividad en lo referente a dar una amplia difusión del PAE a nivel nacional. Cabe aclarar que los SNE en las entidades federativas no tienen los recursos humanos, físicos y financieros que serían necesarios para atender la demanda de apoyos que pudiera generarse con la difusión masiva del Programa.

²³ El ABC de los Servidores Públicos en Relación con las Elecciones, Procuraduría General de la República, Responsabilidades Administrativas y Delitos Electorales Federales, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, octubre de 2005

92. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

Sí.

Una vez concluidos los informes, los evaluadores externos realizan una presentación de resultados a los responsables de la operación de cada subprograma; asimismo, les son proporcionadas copias de los documentos para que junto con su equipo, los analicen e identifiquen áreas de oportunidad.

Se define una estrategia de difusión de los resultados, que consiste fundamentalmente en la realización de mesas de trabajo en las reuniones de evaluación que se efectúan de forma regional y nacional. Algunos cambios sugeridos por las evaluaciones externas son plasmados en la normatividad, formando parte de las ROP, lo que les da un carácter de obligatorio.

En las reuniones anuales asisten funcionarios de la CGE, directores de los SNE de las entidades federativas, responsables de la operación de los subprogramas, organismos internacionales, entre otros. Ahí se hace un balance de los resultados alcanzados y se presenta el programa de trabajo para el nuevo año; en las mesas de trabajo los funcionarios de la CGE presentan entre otros los resultados de las evaluaciones externas

Los resultados de las evaluaciones externas son subidos al portal de transparencia de la STPS por lo que se encuentran abiertos a la consulta pública.

Capítulo 5. Percepción de Beneficiarios

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Sí.

A partir del 2005 la CGE, en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, ha desarrollado una batería de preguntas diseñada para conocer el grado de satisfacción de la población beneficiaria de los Subprogramas Bécate y Empleo Formal. Estas preguntas están contenidas en la Encuesta sobre el Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE), la cual se aplica a nivel nacional a una muestra representativa de beneficiarios de estos subprogramas. Aunado a esta estrategia, las distintas evaluaciones de impacto han desarrollado instrumentos específicos (encuestas con respuestas abiertas, cerradas, entrevistas, etc.) para conocer la percepción de los beneficiarios de los subprogramas estudiados.

Asimismo, los Subprogramas Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna y Vinculación Presencial, en sus modalidades de Ferias de Empleo y Bolsa de Trabajo, han desarrollado encuestas propias para conocer el nivel de satisfacción de la población beneficiada. Para el Subprograma Portal del Empleo, en sus modalidades Chambanet y Chambatel, se han desarrollado estrategias digitales con mayores elementos de información, debido a la plataforma sobre la cual se aplica (internet).

94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Sí.

La ENCOPE, mecanismo utilizado por los subprogramas Bécate y Empleo Formal, es adecuada, ya que se basa en criterios estadísticos generalmente aceptados (tamaño de muestra, niveles de precisión y confiabilidad, etc.); asimismo, para garantizar la transparencia de esta encuesta, la STPS contrata los servicios de una instancia externa (UNAM) para su aplicación y captura.

Considerando que las evaluaciones de impacto requieren información obtenida generalmente a través de encuestas aplicadas con ese fin, el incluir en ellas preguntas sobre la satisfacción de los beneficiarios representa un costo marginal reducido. Además, estas encuestas tienden a satisfacer criterios metodológicos generalmente aceptados. Cabe aclarar que no todas las evaluaciones de impacto basadas en información de encuestas propias han incluido un apartado sobre la satisfacción de los beneficiarios.

Resulta importante destacar que las encuestas que realizan los Subprogramas Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna, Vinculación Presencial y Portal del Empleo no están construidas con base en metodologías homogéneas ni validadas externamente. Se sugiere elaborar instrumentos homogéneos (encuestas, grupos de enfoque, entrevistas, etc.) para captar la percepción de los beneficiarios. Estos instrumentos deben considerar diseños muestrales con criterios estadísticos generalmente aceptados.

95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?*

La Encuesta del Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo durante los años 2005 y 2006, reportó para el Subprograma Empleo Formal niveles de satisfacción superiores al 70% en los dos periodos; asimismo, la población que recibió un apoyo de Bécate expresó un grado de satisfacción mayor al 75% en los años mencionados.

En la evaluación externa realizada en 2006²⁴, se identificó que el nivel de satisfacción que la población beneficiada tiene del PAE en su conjunto es positivo, tanto por el apoyo recibido, como por la atención por parte de los funcionarios del SNE; en particular, para el Subprograma Bécate en lo referente a la calidad de los cursos, el 83% considera que es buena/muy buena, 16% regular y 1% mala/muy mala; en cuanto a la atención recibida por parte del instructor el 85% la califica como buena/muy buena; asimismo, el 86% de los encuestados estiman que la capacitación recibida fue buena/muy buena. En el Subprograma Fomento al Autoempleo se identificó que el tiempo de la aprobación del proyecto fue breve para 61% de los beneficiarios, razonable para 36% y excesivo para 3%; el tiempo de entrega del equipo fue breve para 48%, razonable para 44% y excesivo para 8%; por su parte, la entrega de los materiales recibidos fue muy rápida o rápida para 82%.

La evaluación realizada en 2003²⁵ para el Subprograma de Movilidad Laboral Interna, identificó que el 98.2% de los beneficiarios no tuvieron problemas para el pago del apoyo; el 97.6% manifestó que cumplió fácilmente con los requisitos; en cuanto a la velocidad de respuesta a la solicitud, 51.0% respondió que fue rápida, 14.2% que lenta y 34.8% que regular; el 49.6% consideró que los apoyos fueron suficientes; 53.8% señaló que los apoyos mejoraron su calidad como trabajador agrícola, 15.8% que no lo hizo y un 30.3% opinó no saber si ese había sido el caso. A la pregunta: ¿considera que de no recibir los apoyos de SAEMLI su condición de vida sería igual, peor, o que no sabía?, las respuestas fueron: 40.3%, 26.6% y 33.0%, respectivamente.

²⁴ Analítica Consultores. "Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo", 2006.

²⁵ Grupo de Economistas y Asociados "Estudio Para Evaluar el Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna" 2004.

Capítulo 6. Resultados

96. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?

Sí.

Cada uno de los subprogramas del PAE recolecta información de manera permanente. La mayoría de sus procesos están sistematizados, para ello cuentan con dos sistemas informáticos en línea (SISNE y SISPAEW).

El SISNE registra diariamente a través de los SNE de las entidades federativas información de buscadores de empleo y de vacantes, así como de enviados y colocados, de los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial. También registra las vacantes cubiertas a través de estos subprogramas.

El SISPAEW también registra diariamente a través de los SNE de las entidades federativas información sobre la población beneficiada por los Subprogramas (Bécate, Empleo Formal, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G). La mayor parte de indicadores que se estiman a partir de esta información son de resultados. Los indicadores para la estimación de las personas colocadas, indicador clave del Propósito del PAE, se recaban en base de datos de Excel independientes del SISPAEW, debido a que el módulo correspondiente está en la fase de prueba.

La normatividad del Programa prevé que la información se actualice mensualmente y que se realicen los reportes de resultados en forma trimestral de las acciones de vinculación entre oferentes y demandantes que es el Propósito del Programa.

Se tiene previsto en la MMI el establecimiento de un sistema de seguimiento a beneficiarios para obtener información que permita realizar una evaluación del impacto del Programa para medir el Fin

97. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

Sí.

Tal como se detalló en las preguntas 45 y 46, el PAE tiene evaluaciones externas con metodologías rigurosas que han estimado el impacto del Programa y han contribuido a medir los avances en el logro del Propósito y Fin. Para ello, se han utilizado metodologías cuasi-experimentales que han aplicado, según el caso, métodos de apareamiento (matching), modelos de selección tipo Heckman y diferencia en diferencia.

Además de ser uno de los programas más evaluados en América Latina como se indicó en la pregunta 45, el Subprograma Bécate ha sido evaluado anualmente desde 2001. El impacto de la población beneficiada fue contrastado con un grupo de control en empleabilidad e ingreso para sus diferentes modalidades. El Subprograma Empleo Formal se ha evaluado anualmente desde 2002. Todas midieron impacto en el ingreso y en la empleabilidad. Dichos impactos fueron contrastados con un grupo de control.

El Subprograma Fomento al Autoempleo (PIP) también se ha evaluado desde 2002. Estas evaluaciones midieron, mediante proyectos testigos, los beneficios económicos y sociales, así como el efecto en el número de empleos asociados al proyecto. El Subprograma Movilidad Laboral se evaluó en los años 2002, 2003 y 2004. Estas evaluaciones midieron impactos en el ingreso y la empleabilidad con grupos de control.

Las evaluaciones de los Subprogramas Bécate, Empleo Formal y Fomento al Autoempleo de 2005 aprovecharon el trabajo de campo de evaluaciones anteriores y se midieron impactos en empleabilidad e ingreso.

En 2006 una misma evaluación estimó los resultados y pertinencia de cada subprograma del PAE, introduciendo una perspectiva de género; además, se identificaron estrategias de focalización para mejorar los impactos en el empleo. En este mismo año, los Subprogramas Vinculación Presencial y Portal del Empleo fueron evaluados por el BID, midiendo la probabilidad de obtener un empleo y la calidad de éste para una muestra de desempleados, comparándola con otro grupo captado por la ENOE con características similares.

98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?*

De acuerdo con la evaluación del PAE 2006, el Subprograma Bécate aumenta el ingreso; el efecto tratamiento promedio fue de \$1,150 mensuales. Hay un beneficio claro entre los menores de 20 años; en las mujeres el impacto es menor que en los hombres²⁶. La evaluación del SICAT (antecedente del Bécate) de 2005 notó un aumento en la probabilidad de salir del desempleo sólo para las mujeres jefes de familia y únicamente en las modalidades formación en competencias y en la práctica laboral. Lo que sí se captó es que este subprograma aumenta la probabilidad de incorporarse al sector formal en lugar del informal. No se encontró evidencia que sugiriera un impacto positivo en los ingresos²⁷.

La evaluación del PAE 2006, Estrategia Empleo Formal, encontró un impacto promedio de 861 pesos mensuales y aún mayor en los grupos vulnerables²⁸. La evaluación del SAEBE (antecedente del Subprograma Empleo Formal) apunta a un impacto nulo en la salida del desempleo al sector formal; algunos grupos presentan un impacto positivo en su salario. Estos resultados sugieren que el subsidio para buscar empleo no se refleja en la salida del desempleo, sino en la búsqueda de empleos mejor remunerados.²⁹

La evaluación de impacto del Programa de Proyectos Productivos (antecedente del Subprograma Fomento al Autoempleo) de 2005 indica un impacto promedio en el ingreso de los beneficiarios de 15.5% en 2004, lo que equivalía a un aumento promedio de \$395 mensuales. Considerando los costos, la conclusión de dicha evaluación era que no se podía demostrar que el subprograma tuviera un análisis costo beneficio positivo³⁰.

La única evaluación de Vinculación Presencial y de Portal del Empleo indica que aumentan el ingreso. También encontró que no afectan la duración del desempleo ni la probabilidad de obtener un empleo, pero sí la probabilidad de insertarse en el sector formal de la economía³¹. Además, encontró que los impactos positivos tienden a concentrarse en los hombres.

²⁶ Analítica Consultores. "Estudio de Evaluación del PAE: Estrategia Bécate", 2006.

²⁷ Calderón Madrid, Ángel. "Estimación de Impacto de los Programas SICAT y SAEBE". 2005

²⁸ Analítica Consultores. "Estudio de Evaluación del PAE: Estrategia Empleo Formal", 2006.

²⁹ Calderón Madrid (2006), op.cit.

³⁰ Ahumada Lobo, Ívico. "Estudio de Evaluación de Impacto del Programa Proyectos Productivos", 2005.

³¹ Flores Lima, Roberto. "Innovaciones en Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México", 2007

99. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.

No.

Las condiciones para realizar una evaluación rigurosa varían de un subprograma a otro, aunque todos carecen de información inicial completa. La hoja de registro recaba los datos básicos de los solicitantes pero con ellos no es posible reconstruir su trayectoria laboral. La insuficiencia de la información recabada ha tenido que complementarse mediante encuestas con preguntas retrospectivas, lo que tiende a generar sesgos de recordación y de mortandad. Cabe aclarar que para realizar una evaluación de impacto sólo se requiere contar con esta información para muestras representativas de beneficiarios. Por ello, se propone seleccionar aleatoriamente a solicitantes de apoyos para aplicarles un cuestionario con todas las preguntas necesarias. Posteriormente, se les aplicarían encuestas de seguimiento durante el otorgamiento de los apoyos y en períodos posteriores a su separación del Programa.

En los Subprogramas Bécate y Empleo Formal existe un seguimiento a los beneficiarios, pero ello no se realiza en otros subprogramas. Sin embargo, en este seguimiento se presentan dificultades para evitar la reducción no aleatoria de las muestras, por falta de localización o rechazo de los beneficiarios, lo que tiende a generar sesgos. Además, el seguimiento sólo se realiza por un período relativamente corto, lo que impide captar en la evaluación los impactos que requieren un proceso de maduración y que sólo pueden detectarse en el mediano plazo. Por ello, se sugiere, por un lado, considerar las causas e implicaciones de la reducción de las muestras y, por el otro, un seguimiento más prolongado.

Ningún subprograma cuenta con un grupo de control para la línea base. Ante esta deficiencia, algunos subprogramas han aprovechado la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). En otros subprogramas ha sido necesario construir con preguntas retrospectivas la línea base del grupo de control. La utilización de la ENOE sería una alternativa adecuada si el grupo de control de informantes de esta encuesta se selecciona desde el momento en que se inicia el período sujeto a evaluación, estableciendo que este grupo se encuestaría con las mismas preguntas y todas las veces que se recaba información del grupo beneficiario.

100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

Como se indicó en la pregunta 89, todos los subprogramas aumentaron su número de colocados en 2007 con respecto a 2006 y, con excepción de Repatriados Trabajando, también incrementaron su índice de colocación. No es posible realizar una valoración de la cobertura de la población objetivo debido a que los diversos subprogramas del PAE no han cuantificado ni cuentan con una metodología adecuada para estimar la población objetivo de buscadores de empleo o vacantes.

Con base en los impactos reportados en la pregunta 98, se concluye que el Subprograma Bécate ha tenido impactos positivos en la probabilidad de salir del desempleo y de incorporarse al sector formal en lugar del informal. No existe coincidencia entre las evaluaciones de 2005 y 2006 respecto al ingreso, mientras la primera no encuentra impactos positivos, la segunda sí los detecta. Además, las evaluaciones externas confirman que los impactos varían considerablemente según los atributos personales de los beneficiarios y por tipo de modalidades de atención dentro del mismo Bécate.

El Subprograma Empleo Formal tiene impactos positivos en el ingreso, sobre todo entre los grupos vulnerables. La evaluación del SAEBE de 2005 indica el subsidio para buscar empleo no se refleja en la salida del desempleo, sino en la búsqueda de empleos mejor remunerados.

La evaluación de impacto del Programa de Proyectos Productivos (antecedente de Fomento al Autoempleo) de 2005 concluyó que no se podía demostrar que el subprograma tuviera un análisis costo beneficio positivo.

De acuerdo con su evaluación de 2007, Vinculación Presencial y Portal del Empleo aumentan el ingreso, pero no afectan la duración del desempleo ni la probabilidad de obtener un empleo. Lo que sí propician es la inserción en el sector formal. Esta evaluación encontró que estos subprogramas no han favorecido una inserción más fácil de las mujeres en el mercado laboral, ni que obtengan mejores ingresos..

Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos Y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General de Empleo.

Nombre del programa: Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Diseño	1. El diseño del PAE responde a una clara identificación de que la deficiente articulación en el mercado laboral, entre los empleadores con vacantes y los buscadores de empleo, es una de las causas del desempleo de trabajadores y del desperdicio de recursos humanos.	Pregunta 25 párrafo 1	No aplica
	2. Para lograr una mejor vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) cuenta con estrategias diferenciadas de acuerdo a las características de la población objetivo y de los mercados laborales.	Pregunta 9 párrafos 1, 2 y 3	No aplica

	3. Debido a que el PAE ha sido rediseñado varias veces en los últimos 20 años, se han eliminando o agregado actividades para producir de mejor manera todos sus Componentes.	Pregunta 8 párrafo 1	No aplica
	4. El diseño del PAE está concebido para comprometer la participación, en concurrencia con el Gobierno Federal, de diversos actores, tales como gobiernos estatales, empresarios y otras organizaciones, que aportan recursos y adquieren compromisos de apoyo a los trabajadores atendidos.	Pregunta 8 párrafo 2 Pregunta 44 Párrafo 3	No aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. Todos los subprogramas de la CGE están agrupados en un solo programa, lo que implica que su diseño tenga que plantear un Propósito común, aunque los Propósitos particulares de los subprogramas, si bien similares, sean diferentes.	Pregunta 31 párrafo 2	1. Con objeto de facilitar el diseño y evaluación de los subprogramas, se recomienda dividir al PAE en tres programas interrelacionados pero distintos. La agrupación que se propone corresponde a la actual división de la operación, la cual se realiza a través de tres direcciones.
	2. El PAE incluye dos Subprogramas, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, que no contribuyen al logro del Propósito del Programa, que es mejorar la articulación entre demandantes y oferentes de empleo.	Pregunta 9 párrafo 3 Pregunta 12 párrafo 4	2. Se recomienda separar del PAE a estos subprogramas, ya que sería más conveniente que tuvieran un diseño y evaluación específicos, con su propia MML.

	3. El PAE no cuenta con un diagnóstico actualizado y adecuado que caracterice la desarticulación entre demanda y oferta laboral en los principales mercados de trabajo, ni se han analizado sus causas.	Pregunta 2 párrafo 2 Pregunta 12 párrafo 5	3. Se recomienda que equipos de trabajo conformados por expertos de la CGE y personal de los SNE en las entidades federativas elaboren estudios estatales y, en casos pertinentes, por región. Con el fin de lograr un mayor nivel de detalle, estos estudios se podrían desagregar por ocupaciones y niveles de escolaridad.
	4. En las ROP no se encuentra definida la población objetivo referente a vacantes formales, que constituye una de las dos partes claves del mercado laboral.	Pregunta 23 párrafo 3 Pregunta 24 párrafo 2 Pregunta 29 párrafo 2	4. Es conveniente actualizar las ROP para establecer que, además de los buscadores de empleo, las vacantes también deben ser consideradas como población objetivo.
	5. Existe una clara duplicidad del Subprograma Fomento al Autoempleo con relación a otros programas federales.	Pregunta 33 párrafo 1	5. Se sugiere valorar la conveniencia de conjuntar este subprograma con alguno de los programas federales que tienen objetivos similares y ofrecen el mismo tipo de apoyos, lo que permitiría aprovechar economías de escala.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Planeación Estratégica	1. El Programa aplica un procedimiento estandarizado para la asignación del presupuesto a los SNE en las entidades federativas, con lo que conocen con oportunidad los montos presupuestados y las metas calendarizadas por subprograma.	Pregunta 36 párrafo 1	No aplica
	2. Para incentivar las aportaciones de los gobiernos estatales se utiliza el mecanismo de subasta; por cada peso que aporta el gobierno estatal, el federal asigna el doble.	Pregunta 43 párrafos 2 Pregunta 53 párrafo 3	No aplica
	3. Existen modalidades del Subprograma Bécate donde los empleadores participan en la planeación y operación de los cursos, aportan recursos y se comprometen a contratar una proporción significativa de los becarios.	Pregunta 44 párrafo 3	No aplica

	4. Se cuenta con el Sistema de Evaluación del Desempeño del SNE para recolectar información anual sobre 78 indicadores de desempeño y resultados, los cuales sirven de sustento para la programación del PAE.	Pregunta 39 párrafo 1	No aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. Los Proyectos Anuales de Planeación de los SNE en las entidades federativas no son aprovechados plenamente para la integración de metas a nivel nacional debido a su falta de homogeneidad y a que no todas las entidades los elaboran.	Pregunta 38 párrafo 1	1. Se recomienda revisar el contenido de los “lineamientos y metodología para elaborar el Proyecto Anual de Planeación del SNE” con el fin de asegurar su aplicabilidad y apoyarse para formular este proyecto en la asesoría de los grupos de trabajo sugeridos en la pregunta 12.
	2. El Programa carece de mecanismos que den seguimiento puntual a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas, sobre todo de aquellas que no se incorporan a las ROP, lo cual no permite examinar en qué medida se han implementado y cuáles han sido sus resultados.	Pregunta 47 párrafo 1 Pregunta 48 párrafo 5	2. Se sugiere que se establezcan procedimientos estandarizados para dar seguimiento a las recomendaciones emanadas de las evaluaciones externas, sobre todo a aquellas que no se incorporan a las ROP.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Cobertura y focalización	1. El Subprograma Vinculación Presencial en su modalidad de Bolsa de Trabajo ha desarrollado un procedimiento adecuado para estimar la demanda de los solicitantes de empleo y vacantes que atiende mensualmente.	Pregunta 49 párrafo 3	No aplica
	2. El PAE focaliza en función de las necesidades de la población que desea atender. Así, apoya a quienes a) tienen escasos recursos para subsistir mientras buscan empleo o para trasladarse al mercado de trabajo con escasez de recursos humanos., b) requieren mejorar sus competencias laborales, y c) carecen de suficiente información del mercado laboral.	Pregunta 55 Párrafo 1	No aplica
	3. Para ampliar la cobertura de atención y colocación, el PAE ha desarrollado el Portal del Empleo vía Internet y ha agregado los sectores industrial y de servicios al Subprograma Movilidad Laboral Interna.	Pregunta 53 Párrafo 2	No aplica

Debilidad o Amenaza			
	1. El PAE carece de un método adecuado para determinar y cuantificar a su población objetivo de buscadores de empleo y de vacantes; algunos de los subprogramas confunden la población objetivo con las metas que pretenden alcanzar en el año.	Pregunta 49 párrafo 1 y 2	1. Se sugiere aplicar el procedimiento para la determinación y cuantificación de la población objetivo propuesto en la respuesta a la pregunta 50 y en el Anexo IX.
	2. El Programa carece de una estrategia que defina con claridad cuáles son las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma y su contribución a la meta global del PAE.	Pregunta 53 párrafo 1 Pregunta 54 párrafo 2	2. Se deben enfatizar los subprogramas que tienen un mejor costo efectividad sin privilegiar aquéllos enfocados a quienes desde un inicio tienen mayor probabilidad de colocarse, ni reducir demasiado la cobertura de aquéllos dirigido a grupos con deficiencias específicas que dificultan su empleabilidad.
	3. Las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo, por lo que es más difícil lograr la congruencia con el Programa sectorial.	Pregunta 53 párrafo 1 Pregunta 36 párrafo 3	3. Se sugiere que las metas se programen considerando a la población objetivo que se desea cubrir en mediano y largo plazo.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Operación	1. Se ha establecido el mecanismo de crédito puente por parte de los gobiernos estatales a los SNE, para evitar, por un lado, que haya necesidad de efectuar reembolsos por apoyos no otorgados, y por el otro, que se presenten interrupciones en la operación del Programa.	Pregunta 69 párrafo 2	No aplica
	2. Los procedimientos para la tramitación de apoyos están estandarizados y son procesados en el SISPAEW. La información se encuentra en línea, sobre la base de una adecuada plataforma tecnológica, lo que permite hacer un seguimiento de acciones, la corrección de irregularidades y la oportuna toma de decisiones.	Pregunta 60 párrafos 1 Pregunta 63 párrafo 1 Pregunta 71 párrafo 2 Pregunta 85 párrafo 1 Pregunta 86 párrafo 1	No aplica

	3. El aprovechamiento del SISPAEW y del sistema de gestión de la calidad ISO 9001-2000 en los procesos de liberación, validación, comprobación y reintegro de los apoyos financieros ha generado ahorros importantes en recursos y tiempo.	Pregunta 66 párrafo 1 Pregunta 67 párrafos 1, 2 y 3	No aplica
Debilidad o Amenaza			
Operación	1. Los procedimientos para orientar y asignar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el PAE no están estandarizados. El Programa carece de criterios homogéneos para analizar los atributos de los buscadores de empleo con el fin de caracterizar de manera estandarizada al posible participante del Programa.	Pregunta 57 párrafo 1, 2, 3 y 4	1. Para mejorar la asignación hacia los subprogramas, se deben ponderar: a) un puntaje de prioridad del solicitante en función de sus condiciones socioeconómicas, b) la probabilidad de colocación por subprograma proporcionada por un diagnóstico automatizado del solicitante, c) la información de estudios de los mercados laborales realizados por los SNE y d) los avances programático presupuestales.

	2. La estructura organizacional en las entidades federativas implica que cada consejero opera ciertos subprogramas en particular, a la vez que tiene la responsabilidad de orientar y asignar a los buscadores de empleo a los diversos subprogramas. Ello puede sesgar la asignación hacia los subprogramas que son operados por el consejero y no a los más idóneos de acuerdo al perfil del solicitante.	Pregunta 57 párrafo 5	2. Se sugiere implementar el concepto de ventanilla única donde ciertos consejeros se encarguen exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de los solicitantes a los subprogramas. Posteriormente, consejeros especializados por subprograma decidirán los apoyos a otorgar a cada beneficiario y se encargarán de tramitarlos y darles seguimiento.
	3. En el caso de los subprogramas que tienen financiamiento PDL, no se aprovechan plenamente sus sinergias con los programas federales que atienden a la población de localidades de alta y muy alta marginación, a pesar de que formalmente existen mecanismos de coordinación entre ellos.	Pregunta 70 párrafo 1 y 3	3. Se recomienda reevaluar los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias participantes en el PDL.
	4. No se han generado las sinergias que podrían derivarse de la complementariedad que existe entre el PAE y los programas de la Secretarías de Economía y de Educación Pública referidos en la pregunta 32.	Pregunta 70 párrafo 4	4. Se sugiere establecer convenios de colaboración con las Secretarías de Economía y de Educación Pública para generar las posibles sinergias.

	5. El PAE, con excepción de los Subprogramas Portal del Empleo y Vinculación Presencial, no registra de manera sistemática las solicitudes no atendidas, por lo que no es posible conocer la demanda efectiva de apoyos y las características de los solicitantes no apoyados. Tampoco existe información sobre los empleadores con vacantes que no fueron atendidos.	Pregunta 59 párrafo 1 y 2	5. Si no se establece una ventanilla única, sería conveniente estimar la demanda total de apoyos, a través de muestras aleatorias. Para ello, se solicitaría a los SNE que capturen durante un período dado en formatos estandarizados la información correspondiente a los solicitantes, sean o no atendidos.
--	--	--------------------------------------	---

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Percepción de la población objetivo	1. Con el fin de dar seguimiento a la trayectoria laboral de la población atendida por los subprogramas Bécate y Empleo Formal y conocer sistemáticamente su grado de satisfacción, la CGE encarga a la UNAM la aplicación de la Encuesta sobre el Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE), desarrollada con criterios estadísticos generalmente aceptados.	Pregunta 93 párrafo 1 Pregunta 94 párrafo 1	No aplica
	2. El nivel de colocación de la población atendida por el PAE varía de un subprograma a otro, destacando Bécate y Empleo Formal con índices de colocación respecto a la población atendida de 75 y 62%, respectivamente.	Pregunta 95 párrafo 1	No aplica

<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. Las encuestas aplicadas a los beneficiarios de los subprogramas Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna, Vinculación Presencial y Portal del Empleo con el fin de captar su percepción carecen de metodologías y criterios homogéneos.	Pregunta 93 párrafo 2 Pregunta 94 párrafo 3	1. Se recomienda elaborar instrumentos homogéneos (encuestas, grupos de enfoque, etc.) para captar la percepción de los beneficiarios. Estos instrumentos deben considerar diseños muestrales con criterios estadísticos generalmente aceptados.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Resultados	1. El Subprograma Bécate ha sido uno de los programas más evaluados en América Latina; en las evaluaciones externas más recientes (2001 al 2006) se identificó que el impacto del Subprograma en el ingreso y la empleabilidad tiende a ser positivo, aunque varía según atributos personales y modalidad de atención.	Pregunta 97 párrafo 2	No aplica
	2. El nivel de colocación de la población atendida por el PAE es elevado; destacan los Subprogramas Bécate y Empleo formal con índices de colocación respecto a la población atendida de 75 y 62%, respectivamente.	Pregunta 89 cuadro 1 y 2	No aplica

<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Resultados	1. Debido a que el Programa no fue diseñado para facilitar evaluaciones de impacto, las que se han realizado han recurrido a encuestas con preguntas retrospectivas y a la selección del grupo de control hasta el momento de la evaluación. Ello genera sesgos de recordación y mortandad.	Pregunta 99 párrafo 1, 2 y 3	1. Se propone seleccionar aleatoriamente a solicitantes de apoyos para aplicarles un cuestionario al inicio y durante el otorgamiento de los apoyos, así como en períodos posteriores. Se sugiere que el grupo de control se seleccione desde el momento en que se inicia el período sujeto a evaluación.

En esta sección el evaluador deberá incluir un máximo de 5 fortalezas y/o oportunidades, 5 debilidades y/o amenazas y 5 recomendaciones por cada tema de evaluación.

Capítulo 8. Conclusiones

El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para vincular demandantes y oferentes, debido a la falta de i) información sobre las oportunidades existentes, ii) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores y iii) adecuación de las competencias laborales. Su diseño responde a una clara identificación de que esta disfuncionalidad es una de las causas del desperdicio de recursos humanos. El PAE cuenta con diagnósticos sobre el desempleo y subempleo, pero no tiene estudios que caractericen y analicen la desarticulación entre demanda y oferta laboral a nivel nacional o estatal. Se recomienda que equipos de trabajo conformados por expertos de la CGE y personal de los SNE en las entidades federativas elaboren los estudios estatales.

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

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

No aprovechan plenamente las sinergias con programas que operan en localidades de alta y muy alta marginación, a pesar de existir mecanismos de coordinación en el marco del PDL. El PAE tiene sinergias con los Programas de Atención a Jornaleros Agrícolas y de Empleo Temporal. No se han generado sinergias con programas de fomento productivo de la SE y de formación de recursos humanos de la SEP. Por su parte, los subprogramas de Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G podrían duplicarse con programas de la SE, SAGARPA o SEDESOL que apoyan a quienes inician o buscan fortalecer un negocio propio.

El Programa aplica un procedimiento estandarizado para asignar el presupuesto a los SNE en las entidades federativas, por lo que se conocen con oportunidad los presupuestos y las metas calendarizadas por subprograma. Se ha establecido el mecanismo de crédito puente por parte de los gobiernos estatales a los SNE, para evitar la necesidad de efectuar reembolsos por apoyos no otorgados y las interrupciones en la operación del Programa. Para incentivar aportaciones de los gobiernos estatales se utiliza el mecanismo de subasta; por cada peso del gobierno estatal, el federal asigna el doble. El Subprograma Bécate cuenta con modalidades donde los empleadores participan en la planeación y operación de cursos, aportan recursos y se comprometen a contratar una proporción de los becarios.

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

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

La estructura organizacional en las entidades federativas implica que cada consejero opera ciertos subprogramas en particular, a la vez que orienta y asigna a los buscadores de empleo a los diversos subprogramas. Ello puede sesgar la asignación hacia los subprogramas que son operados por el consejero y no a los más idóneos de acuerdo al perfil del solicitante. Se sugiere implementar el concepto de ventanilla única donde ciertos consejeros se encarguen exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de los solicitantes a los subprogramas. Posteriormente, consejeros especializados por subprograma decidirán los apoyos a otorgar a cada beneficiario y se encargarán de tramitarlos y darles seguimiento.

Los procedimientos para orientar y asignar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el PAE no están estandarizados. El PAE carece de criterios homogéneos para analizar los atributos de los buscadores de empleo con el fin de caracterizarlos de manera estandarizada. Para mejorar la asignación hacia los subprogramas, los consejeros de empleo deben considerar cuatro elementos: i) un puntaje de prioridad del solicitante en función de sus condiciones socioeconómicas, ii) la probabilidad de colocación por subprograma producto de un diagnóstico automatizado del solicitante, iii) la información de estudios de los mercados laborales realizados por los SNE y iv) los avances programático presupuestales.

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

El Subprograma Bécate ha sido uno de los programas más evaluados en América Latina; en las evaluaciones se identifica que su efecto en ingreso y empleabilidad tiende a ser positivo, aunque varía según atributos personales y modalidad de atención. El nivel de colocación de los atendidos difiere entre subprogramas, destacando Bécate y Empleo formal con índices de colocación respecto a la población atendida de 75 y 62%, respectivamente, en 2007.

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

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada Lobo, Ivico, (2002-2004). “Estudio de Evaluación de Impacto del Programa PIP” Evaluación Externa.
- Aldunate, Eduardo. (2004) “Matriz de Indicadores y Gestión de Programas”. ILPES-CEPAL. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública
- Analítica Consultores. (2002) “Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral” (SAEMLI) Evaluación Externa.
- Analítica Consultores, (2002). “Estudio del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior” (SAEMLE). Evaluación Externa.
- Analítica Consultores, (2003). “Análisis del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo” (SAEBE) Evaluación Externa
- Analítica Consultores, (2003). “Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior” (SAEMLE). Evaluación Externa.
- Analítica Consultores, (2003). “Evaluación del Impacto del Sistema de Capacitación para el Trabajo”. Evaluación Externa
- Analítica Consultores, (2004). “Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo” (SAEBE) Evaluación Externa.
- Analítica Consultores, (2004). “Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior” (SAEMLE). Evaluación Externa.
- Analítica Consultores, (2004). “Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo” (SICAT) Evaluación Externa.
- Analítica Consultores (2006). “Resumen Ejecutivo del Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo” Evaluación Externa.
- Aportela Rodríguez, Fernando (2003). Efectos del Programa Mexicano en la duración del Desempleo de sus Participantes. Revista Trimestre Económico Volumen 70 N° 20.
- Avendaño Amador, César Roberto, (2004). “Evaluación de Impacto de los Equipos VALPAR en el marco del Programa Abriendo Espacios” Evaluación Externa.
- Bassi, Marina et. al. (2006). “Creando Buenos Empleos: Políticas públicas y Mercado de Trabajo”, Documento de Trabajo.
- Berumen y Asociados, (2004). “Informe Final de Investigación del Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión Productiva”. Evaluación Externa
- BID (2004). Se buscan Buenos Empleos, Informe de Desarrollo Económico y Social. BID.

- BID (2006) "Impact evaluation of job training programs in Mexico" (ME 0186 & Me 0118) Expost Proyect Report. Office of evaluation and Oversight (OVE)
- Calderón-Madrid, Calderón-Madrid, Ángel (2004) El Colegio de México. "Estimación del Impacto de los Programas SICAT y SAEBE" durante Evaluación Externa.
- Consultores Internacionales, S. C. (2004). "Estudio de Evaluación del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna" Evaluación Externa.
- Contreras Estrada, Elba et. al. (1995) "Estudio de Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados" Documento Interno STPS, Dirección General de Empleo.
- Delajara, Marcelo, et. al. (2006) Evaluation of the training for the unemployed in Mexico. Oficina de evaluación y supervisión (OVE) Banco Interamericano de Desarrollo; Centro de Investigación en Economía y Políticas Públicas, Universidad de las Américas de Puebla.
- Diario Oficial de la Federación. (2007) México, D.F. Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación y los indicadores de Gestión y Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo.
- Diario Oficial de la Federación México, DF Acuerdo mediante el cual publica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, 28 de Diciembre de 2006
- Flores Lima, Roberto (2007). "Innovaciones en Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México", Documento de Trabajo.
- GEA. Grupo de Economistas Asociados. (2002) "Estudio del Impacto de Proyectos de Inversión (PIP's)". Evaluación Externa
- GEA. Grupo de Economistas y Asociados (2002). "Análisis del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo" (SAEBE)
- GEA. Grupo de Economistas y Asociados (2002). "Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo" (SICAT) Evaluación Externa
- GEA. Grupo de Economistas y Asociados (2003). "Estudio para Evaluar el Impacto de Proyectos de Inversión Productiva" (PIP's) Evaluación Externa
- GEA. Grupo de Economistas y Asociados, (2003). "Estudio para Evaluar el Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna" (SAEMLI) Evaluación Externa.
- Ibararán, Pablo et. al. (2006) "IDB's Job Training Operation: Thematic Report of Impact Evaluation" BID – 2006.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México "ITAM" (2006).- "The Effects of Economic Integration on Mexican labor Market". Documento Preliminar

- Kupler, Alfredo (2004). “Los Servicios de Empleo”. Ponencia presentada en el Taller Sobre el Apoyo al Crecimiento Económico a través de Servicios de Empleos Efectivos, Cancún, Quintana Roo.
- Mato Díaz, Francisco Javier (2003) Estrategias para Políticas de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Impulsar Políticas Económicas Socialmente Sostenibles. CEPAL, División de Desarrollo Económico, Macroeconomía del Desarrollo Serie 21
- Mazza, Jacqueline (2003). “Labour Intermediation Services: Lesson for Latin America and the Caribbean”, CEPAL Review, No. 80.
- Navarro Lozano, Salvador (2003). Matching Selección y la Marca de Propensión: Evidencia del Programa de Entrenamiento Laboral en México. Revista el Economista Mexicano, Nueva Época N° 3.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, D.F. mayo 2007
- Poder Ejecutivo Federal (2007). Programa Sectorial 2007-2012, México, D.F. noviembre 2007.
- Revenga, Ana et al. (1994) “The Impact of México’s Retraining Program on Employment and Wages”. Documento de Trabajo.
- Samaniego, Norma (2000). Los Principales Desafíos que Enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI, OIT.
- Samaniego, Norma (2002). Las Políticas de Mercado de Trabajo en México y su Evaluación. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 18.
- Samaniego, Norma (2006) “Evolución Reciente del Mercado de Trabajo en México”, BID, Borrador para discusión.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General de Empleo (2007). “Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales del Programa de Apoyo al Empleo”. Documento Interno de Trabajo México, D.F.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General de Empleo (2007). “Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo”. Documento Interno de Trabajo. México, D.F.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General de Empleo (2006). Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos de la Coordinación General de Empleo. Documento Interno de Trabajo México, D.F.