



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales de
Conservación y
Generación de Empleo
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Florencia Leyson Lelevier
Érika Ávila Mérida

CONSULTOR EXTERNO

El Colegio de México, A.C.

Edwin van Gameren

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2010.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre diversos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* de las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

Este documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto del objetivo, causas y efectos de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño de los programas, respecto de la atención a la problemática y si obedecen una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas con una visión integral, y señala sus avances en términos de la problemática que intentan solucionar.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran cada una de las veintiún temáticas.

- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- e) Buenas prácticas externas. Señala las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los seis programas de *Conservación y Generación de Empleo 2010*, elaborada a partir de la realizada por el Dr. Edwin van Gameren con información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011 y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1.
Programas federales de conservación y generación de empleo 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	S	043
2	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	STPS	U	001
3	Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	STPS	U	002
4	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	SEDESOL	S	174
5	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL, SEMARNAT	S	071
6	Servicios de Guardería	IMSS	E	007

En el Anexo 1 muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En México, la jornada laboral es más larga que en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En promedio, los mexicanos trabajan casi 10 horas al día (remuneradas y no remuneradas), mientras que el promedio de horas trabajadas en los países de la OCDE es de poco más de ocho horas. Igualmente, la diferencia del tiempo invertido en trabajo no remunerado de mujeres y hombres en México es de cuatro horas y 21 minutos, en tanto que la mayoría de los países de la OCDE tiene una brecha promedio de dos horas y 28 minutos.²

Debido a la reciente crisis financiera, el Producto Interno Bruto (PIB) por persona que trabaja ha decrecido en todos los países de la OCDE, pero más en México. A pesar de que en 2010 el país tuvo un crecimiento superior en 3.7 por ciento al promedio de la OCDE (2.9), está lejos de compensar las relativas pérdidas de la década. La productividad laboral de México es también la más baja de la OCDE³; se estima que en 2009 representó el 33.7 por ciento de la productividad laboral en Estados Unidos.⁴

Por otro lado, en 2010 la tasa de desempleo en México fue de 5.4 por ciento y se encuentra entre las más bajas de los países miembros de la OCDE, debajo asimismo del promedio (8.6). La tasa más baja se registró en Noruega, (3.5), mientras España tuvo la más elevada, 20.1 por ciento.⁵ Lo anterior sugiere que el problema del desempleo en México es de otro orden en comparación con el resto de los países, que se refleja en la duración del paro. El porcentaje de desempleados sin actividad por más de 12 meses, dentro de la población desempleada total en México, es de (1.9), muy menor al promedio de (24.2) en la OCDE (solo Corea del Sur tiene menos desempleados de larga duración entre sus desempleados).⁶ El desempleo en nuestro país se caracteriza por su alto

²OECD, 2011. Consultado el 27 de junio 2011 en www.oecd.org/els/social/indicators/SAG

³Productividad laboral medida como el Producto Interno Bruto (PIB) por persona trabajando.

⁴OECD, s.f. Consultado en junio 2011 en

http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_37443_2483901_1_1_1_37443,00.html

⁵OECD, s.f. Consultado el 27 de junio de 2011 en <http://stats.oecd.org/index.aspx>

⁶OECD, s.f. Consultado en junio 2011 en

http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_37443_2483901_1_1_1_37443,00.html

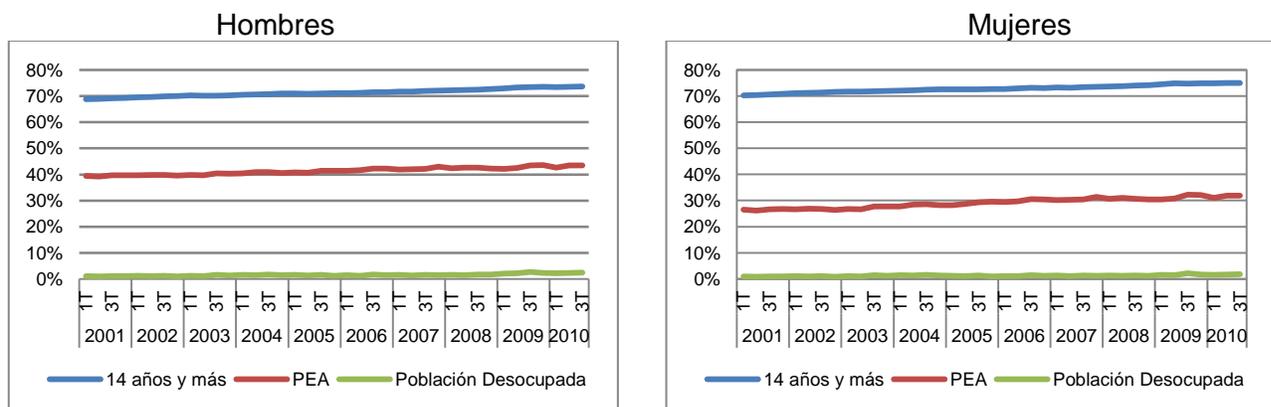
⁶OECD, s.f. Consultado el 27 de junio de 2011 en http://www.oecd-ilibrary.org/employment/long-term-unemployment-12-months-and-over_20752342-table3

nivel de rotación, ya que, por falta de otra fuente de ingresos, pocas personas pueden permitirse un periodo prolongado sin empleo.

La figura 1 muestra por separado los hombres y mujeres que conforman la población total; la población de 14 años y más; la Población Económicamente Activa (PEA),⁷ que es una fracción de la población de 14 años y más; y al número de desocupados, una fracción de la PEA. Se observa que un alto porcentaje de la población de 14 años y más no es económicamente activa que puede deberse a que son jóvenes que todavía estudian, o son adultos mayores ya retirados del mercado laboral. Sin embargo, un 12.2 por ciento (1, 876,310) de adolescentes no estudia ni trabaja.⁸

Adicionalmente, las mujeres son económicamente activas en menor frecuencia que los hombres. La participación laboral de las mujeres mexicanas es relativamente baja. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el IV trimestre de 2010, 41.1 por ciento de las mujeres de 14 años y más formaba parte de la PEA, a diferencia de 76.3 por ciento de los hombres de 14 años y más.

Figura 1. Población, PEA y Población desocupada



Fuente: Elaboración del equipo evaluador con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

⁷La Población Económicamente Activa (PEA) son las personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada).

⁸Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) II 2010.

Asimismo, se estima que en 2010, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, 59.7% de las personas mayores de 14 años carecían de acceso a la seguridad social (48, 947,113 personas). En el cuadro 2 se observa que del total de la PEA, 63.7 por ciento, carecía de acceso a la seguridad social (30, 465,497 personas).

Cuadro 2. Indicador de carencia por acceso a la seguridad social

Característica	PNEA	PEA: ocupada	PEA: desocupada	Total
No presenta la carencia	14, 008, 639	16, 934, 101	440, 439	31, 383, 179
Presenta la carencia	15, 579, 191	27, 807, 996	2, 657, 501	46, 044, 688
Total	29, 587, 830	44, 742, 097	3, 097, 940	77, 427, 867

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2010.

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

La contribución de los programas

Los programas analizados en este documento se relacionan con la conservación y generación de empleo. Sin embargo, el enfoque de cada programa es diferente. La problemática que se pretende resolver con los programas de la Secretaría del Trabajo: el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el Programa de Apoyo para la Productividad (PAP) y el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL), se dirigen a incrementar las capacidades de los desempleados y los subempleados,⁹ con el objetivo de mejorar las posibilidades de los beneficiarios de encontrar un empleo. Este aspecto se presenta, aunque indirectamente, en el Programa de Empleo Temporal (PET), que intenta combinar los beneficios individuales con los comunitarios. El Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el de Servicios de Guarderías atienden una problemática muy diferente: ofrecen servicios de cuidado infantil, que permiten a madres o padres solos de niños en edades pre-escolares aceptar un empleo remunerado y usar sus capacidades para generar (un mayor) ingreso.

⁹Personas con empleo pero con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) II, 2010.

También las causas de las problemáticas que pretenden resolver los programas varían. Programas como el PASCL y el PET operan en tiempos de contingencia.¹⁰ El resto de los programas se encuentran más dirigidos a problemas individuales. El PAE está diseñado para ayudar a desempleados o subempleados a incrementar sus probabilidades de encontrar un trabajo. La coyuntura económica tiene un efecto en la existencia de esta problemática, pero asimismo en periodos de buen desempeño económico existen desempleados que requieren actualizar sus capacidades para aumentar sus probabilidades de encontrar un buen empleo. El PAP se dirige a incrementar la importancia y la consciencia de la productividad, por lo que puede instrumentarse de manera continua, aunque no haya circunstancias coyunturales que aumenten la necesidad de la intervención.

En general, los programas tienen definida a su Población Potencial (PP) y a su Población Objetivo (PO). Los programas del grupo temático atienden a personas que son vulnerables de alguna manera, pero se observan diferencias claras entre las personas a las que se dirige cada programa.

Los programas de la STPS se dirigen a grupos de personas con trabajo formal que quieren mejorar sus capacidades. Por ejemplo, la PP del PAE se define como aquella desempleada o en situación crítica de ocupación, lo cual se traduce en diferentes PO para cada uno de los cinco subprogramas del PAE (Bécate, Fomento al Autoempleo, Compensación a la Ocupación Temporal, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando). La definición de la PO se puede resumir como “personas que quieran: adquirir o reconvertir sus habilidades laborales; desarrollar una actividad productiva por cuenta propia; interés en participar en una actividad de carácter temporal en el marco de un proyecto federal; requieran trasladarse a otra entidad y/o localidad en la que se demanda fuerza de trabajo temporal o permanente en el sector agrícola; hayan sido repatriados por los estados de la frontera norte del país y que estén desalentados en cruzar hacia ese país”. En cambio, el PASCL se dirige a personas que radican o desempeñan sus actividades productivas en zonas en situación de contingencia laboral y estén en riesgo de perder su empleo o enfrentar una reducción en sus ingresos. En el PAP la vinculación que existe con empleos es aún más grande, y

¹⁰En el caso del PET (SEDESOL) se considera contingencia cuando la población se ve afectada por “baja demanda de mano de obra” o “una emergencia”.

se define a la Población Objetivo como "trabajadores y patrones de las empresas en los subsectores económicos seleccionados por su viabilidad, y nivel de ocupación".

Al igual que el PASCL, el PET opera en tiempos de contingencia, y define su PP como la población vulnerable afectada por la pérdida o disminución temporal de su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia, dispuestas a participar en los proyectos que impulsa el PET. En contraste con el PASCL, para el PET no sólo es importante la pérdida de ingreso por una contingencia, ya que también la disponibilidad para apoyar un proyecto social o comunitario es esencial. El PASCL y el PAE (el cual no opera ante contingencias) tienen como objetivo incrementar las capacidades de las personas, algo en lo que no se enfoca el PET, ya que, para este programa, los beneficios para la comunidad son centrales. Es oportuno señalar una diferencia importante: la capacitación en PAE es para desempleados (y subempleados) y el PAP es para trabajadores en activo.

Los otros dos programas del grupo, el PEI y Servicios de Guarderías, tienen como finalidad mejorar el acceso y/o permanencia en el trabajo de las madres y los padres solos. Las guarderías del IMSS están directamente relacionadas con un trabajo con derecho a la seguridad social (proporcionado por el IMSS). Las madres trabajadoras y los padres solos en hogares en situación de pobreza, con un ingreso mensual de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita, sin acceso a la seguridad social, con al menos un niño o niña de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad, pueden beneficiarse con el PEI ya que el programa cubre los costos de los servicios de cuidado infantil en las Instancias Infantiles afiliadas a la Red.¹¹

En general los programas son pertinentes y contribuyen a resolver la problemática de la conservación y la generación de empleo de una manera clara. El PAE y el PASCL están bien vinculados, puesto que usan las mismas facilidades (oficinas del Sistema Nacional de Empleo – SNE–, instituciones escolares, entre otros). Entre el PASCL y el PET pueden existir coincidencias en el sentido que ambos operan en épocas de contingencias, pero los programas son complementarios, pues el PASCL proporciona apoyos más individualizados y el PET apoya

¹¹ Hasta por 700 pesos mensuales por cada niño o niña.

proyectos que benefician a la comunidad. Asimismo, el PAE y el PAP tienen objetivos similares; sin embargo, mediante la capacitación a los trabajadores se busca incrementar sus habilidades (PAE), lo que también podría beneficiar la productividad de las empresas (PAP).

El PEI y Servicios de Guarderías se complementan en los grupos de atención, pero coinciden en el servicio que buscan otorgar o estimular (cuidado de niños mediante su red de estancias). El PEI y las Guarderías del IMSS atienden a diferentes grupos de padres trabajadores, es decir, para padres con y sin derecho a la seguridad social, respectivamente. Por otro lado, una externalidad positiva del PEI (y de otras guarderías) es que permiten que las madres o padres solos entren o se mantengan activos en el mercado laboral, así como crean empleos directamente en las estancias infantiles: las guarderías necesitan personas calificadas para cuidar los niños de (otras) madres trabajadoras. Además de apoyar a madres trabajadores y padres solos, el PEI impulsa los servicios de cuidado infantil mediante un subsidio a la oferta.

En el cuadro 3 se observa que los programas que proporcionan estancias de cuidado infantil o guarderías cuentan con más recursos de este grupo. El cuidado para cada niño y niña requiere de atención profesional de personas bien calificadas, además de calidad y seguridad en las instalaciones de las estancias, guarderías, que se establecen específicamente para el programa, implicando altos costos de operación.

Cuadro 3. Presupuesto y cobertura de los programas evaluados

Programa	Presupuesto (Millones de Pesos)			Población		
	Original	Modificado	Ejercido	Potencial	Objetivo	Atendida
PAE	1,415.10	1,357.26	1,357.26	ND	6,940 131	439,842
PAP	31.15	17.10	17.10	7,700 000	1,336	1,672
PASCL	30.12	62.80	62.80	ND	ND	29,073
PEI	2,615.58	2,434.71	2,432.98	3,654 961	1,491 590	262,889
PET	1,, 223.29	1,461.12	1,454.49	2,000 000	153,336	582,044
Guarderías	8,270.48	,440.17	7,224.64	983,614	181,452	199,232*

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con base en la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011.

*El IMSS reporta el número de niños atendidos al cierre del año, sin considerar a los niños que se inscriben o se dan de baja en el año, por tanto, el total de niños atendidos es más alto.

En 2010, debido a la reducción del presupuesto, la Población Atendida (PA) del PAP, mediante cursos de capacitación, se redujo de 184,453 en 2009 a 1,672 en 2010, ya que sólo se impartió el taller "El Valor del Trabajo" en conjunto con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Con la reorientación del PAP, el objetivo es llegar a alrededor de 22 millones de personas mediante diversas acciones, entre las cuales se encuentra la coordinación con la SEP, y promover el PAP por internet y por medio de libros de texto gratuitos.

Se observan grandes diferencias en la cuantificación de la Población Objetivo (PO) que intentan atender los programas. En unos casos ésta se interpreta como la población que muestra la problemática que pretende atender el programa.¹² El más claro ejemplo es el del PAE, que define a la PO (para cada subprograma) con base en las personas que tienen el problema por cada subprograma. Otros programas definen a la PO en función del presupuesto, tomando en cuenta lo mismo a las personas que presentan la problemática, que a las que se pueden atender con los recursos. En general, definir a la PO en función del presupuesto debería implicar que la Población Atendida (PA) está cerca de la Objetivo, aunque esto no implica que la cobertura sea suficiente. Del mismo modo, para el PET se aplica una definición de la PO en función del presupuesto, pero por motivos coyunturales, es decir, por las contingencias causadas por fenómenos climatológicos que se han presentado y por el mismo diseño del programa en los últimos tres años, la PA ha sido mayor a la PO. El PASCL no ha cuantificado a la Población Potencial (PP) ni a la PO, ya que el programa sólo opera en tiempos de contingencia laboral.

¹²De acuerdo con el CONEVAL, la Población Objetivo (PO) es aquella que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la Población Potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad, mientras que la Población Potencial (PP) se define como la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

En general, los programas tienen definidos sus objetivos y han mostrado avances en la definición de los indicadores de Fin y de Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Los programas muestran avances en sus metas. Sin embargo, en general, no están basados en Evaluaciones de Impacto, lo que implica que es imposible acreditar de manera exclusiva los resultados del programa. Los programas que cuentan con medidas de satisfacción muestran que la Población Atendida, al indicar que su vida ha mejorado con la intervención del programa, está muy satisfecha.

La mayoría de los programas evaluados tienen amplia cobertura en todas las entidades federativas. Este es el caso del PAE, el PEI, el PET y las Guarderías del IMSS. El PEI, y sobre todo el PET, se enfocan a los municipios y localidades más marginadas de todo el país. Las Guarderías del IMSS se localizan en menos municipios, porque los servicios se vinculan a empleos con derecho al Seguro Social. El PASCL no opera en todo el país; no obstante, al utilizar los sistemas existentes para el PAE, es posible atender otras entidades al momento de una contingencia. Por falta de presupuesto, el PAP no cuenta con facilidades para proporcionar el servicio en todo el país. Con la reorientación del PAP, podría aumentar su cobertura mediante la internet y los libros de texto gratuitos, así como la coordinación con la SEP; esto será necesario analizarlo en evaluaciones posteriores.

Para los programas que dan servicio de cuidado infantil, es importante notar que, derivado de los sucesos en la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en 2009, se han mejorado y fortalecido las medidas de seguridad y protección civil en las estancias. Estos requisitos reducen las posibilidades de crecimiento, y en el IMSS ha resultado en una reducción de la oferta de estancias de guardería.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Hasta 2010 sólo el PAE contaba con evaluaciones de impacto para mostrar sus avances en el cumplimiento de su Fin y Propósito (sólo para el subprograma Bécate, pero no para los otros

subprogramas que componen el PAE). Por su parte, el PEI está llevando a cabo una evaluación de impacto.

Para el PAP, debido a la reducción del presupuesto, sería relevante una reconsideración de la Población Potencial y Objetivo, y de las metas del programa. Una coordinación con la SEP para promover la importancia de la productividad y la eficiencia en procesos de producción en el currículo de las escuelas podría lograr mayores beneficios en el largo plazo que los pocos cursos de capacitación que pueden organizarse con el mismo presupuesto en el corto plazo.

En el caso del PET, se recomienda la integración de las Reglas de Operación y las actividades por SEDESOL, SEMARNAT, SCT y STPS, lo que será relevante para complementar los esfuerzos del programa.

Los programas que brindan servicio de cuidado infantil deben apoyar más el acceso al mercado laboral de madres. La participación laboral de mujeres en México es relativamente baja y se considera que para las generaciones de jóvenes que egresarán de las escuelas existen oportunidades para emplear sus capacidades productivamente. Las facilidades en el cuidado de los hijos podrá ser esencial en generar mejores oportunidades. Una recomendación aún vigente es el fortalecimiento de los estándares de seguridad.

e) Buenas prácticas externas

Las políticas activas laborales

Los programas PAE, PASCL, PET y PAP son ejemplos de políticas activas laborales. En el mundo existe una gran variedad de estos programas, así como varias evaluaciones de su impacto.

En un metanálisis de la eficacia de las políticas activas laborales en Europa, Kluve obtiene conclusiones muy claras.¹³ Los programas que crearon empleos directamente (adicionales, en el sector público), en general, no tienen efectos positivos en la *probabilidad de encontrar un empleo regular*.

¹³Kluve *et al*, 2007.

La categoría más grande entre las políticas activas laborales, los programas de capacitación, demuestran una *mayor probabilidad de tener efectos positivos en la colocación al empleo*. El PAE se compone de varios subprogramas que proporcionan capacitación, al igual que el PASCL, y con un enfoque más específico, así como el PAP. Se encontraron mayores efectos positivos en un tercer grupo de programas: intervenciones que proporcionan servicios para incrementar la eficiencia en el proceso de búsqueda (en combinación con sanciones en caso de no cumplir con las reglas). Este enfoque existe en algunos subprogramas del PAE. La probabilidad de aumentar la colocación en un empleo es mayor en programas de subsidios salariales al sector privado (para el estudio, los autores incluyen programas de ayuda a autoempleados). Los subsidios salariales a los trabajadores se encuentran en algunos de los subprogramas del PAE (por ejemplo, los cursos de capacitación dentro de las empresas que cuentan con vacantes). Asimismo, se encontró que los programas dirigidos a jóvenes menores de 25 años tienen menores probabilidades de tener efectos positivos.

Card *et al* deriva conclusiones parecidas mediante un metanálisis con un conjunto más amplio de artículos (no limitado a Europa). Es más probable que los programas que asisten en la búsqueda de empleo tengan efectos positivos que los programas de empleo público. Los programas de capacitación, en escuelas y en empresas, tienen impactos relativamente positivos. No obstante, estos impactos se encuentran más a menudo en el mediano o largo plazo (2-3 años). Los efectos de los programas de capacitación en el corto plazo (un año) son moderados o negativos. En el caso de los programas de asistencia en la búsqueda de empleo, el efecto positivo es más fuerte en el corto plazo que en el largo plazo. Los programas focalizados a jóvenes tienen una menor probabilidad de impactos positivos que los programas sin grupo de enfoque especial. Las diferencias entre países desaparecen cuando se aplican controles por tipo de programa y algunas otras características.¹⁴

El metanálisis de Kluve sugiere que una mayor protección a los empleados contra el despido reduce los efectos de las políticas activas, y que una mayor tasa de desempleo incrementa la probabilidad de efectos positivos. Estos resultados se pueden explicar porque la protección de empleados reduce la disposición de empresas a contratar más trabajadores, y porque con una tasa

¹⁴Card *et al*, 2010: F452–F477.

de desempleo mayor es más probable que haya trabajadores bien calificados entre los participantes. Además, al analizar los programas de capacitación se encontró que al invertir más en estos programas, se reducen los efectos.¹⁵

Ibarrarán y Rosas Shady presentan un resumen de los impactos de programas de capacitación en América Latina (en particular, en República Dominicana, Colombia, Panamá, Argentina, Chile, Perú y México). Ellos sugieren que los programas tienen efectos positivos (entre 0 y 5 por ciento) en la colocación en un empleo, pero la variación entre países y entre grupos de beneficiarios específicos es grande.¹⁶ En la mayoría de los estudios, existen efectos considerables y positivos en la calidad de los trabajos. Respecto de los salarios, el análisis sugiere un efecto positivo pero modesto; la variación entre países es grande y a menudo las estimaciones son imprecisas.¹⁷ Calderón Madrid concluye que es importante evaluar los efectos de los programas de capacitación a más largo plazo, para entender si los participantes realmente tienen beneficios en su trayectoria laboral (que a veces es una mezcla de empleos formales e informales).¹⁸

Los programas que proporcionan capacitación u otros apoyos que favorecen a personas y/o empresas específicas inciden en que los participantes tengan una ventaja en comparación con los no participantes (quienes deben pagar la capacitación con sus propios recursos si quieren incrementar las capacidades de sus trabajadores). En general, los programas cambian sus incentivos para los participantes y para los desempleados no participantes, para empleados y empleadores. Los efectos positivos para los beneficiarios (por ejemplo, la capacitación o los empleos subsidiados) pueden convertirse en efectos negativos para otros desempleados y empleados. Un ejemplo de este mecanismo, se observa en el análisis de Jongen *et al* respecto de los Países Bajos. Este estudio muestra que los programas de capacitación y subsidios salariales en el sector privado tienen mayores probabilidades de tener efectos positivos en la macroeconomía que los programas que otorgan subsidios al empleo en el sector público.¹⁹ Por otro lado, Albrecht *et al* modeló los efectos en la macroeconomía de un país con un sector formal e informal de pagos de

¹⁵Klueve, 2010: 904-918.

¹⁶Calidad se define como empleos en el sector formal, con contrato, y/o con seguro de salud.

¹⁷Ibarrarán, y Rosas Shady, 2009: 195-216.

¹⁸Calderón Madrid, 2010.

¹⁹Jongen, Van Gameren, y Graafland, 2003: 81-118.

indemnización e impuestos a la nómina (que incluye las contribuciones para el seguro social), y muestran que la protección a los empleados del sector formal puede resultar en más informalidad y más desempleados.²⁰

Los servicios de guarderías

El PEI y los Servicios de Guarderías proporcionan cuidado a niños de madres trabajadoras y padres solos. En muchos países estos servicios existen para apoyar a las madres que quieren ingresar o mantenerse activas en el mercado laboral. En las últimas décadas, los gobiernos de muchos países han tomado medidas para estimular la participación laboral de las mujeres. La disponibilidad de los servicios de cuidado infantil se considera un factor importante para lograr este objetivo. Las políticas públicas se centran generalmente en los incentivos económicos, tales como la concesión de subsidios a los padres cuando se utilizan los servicios formales de cuidado de niños, o la reducción de las barreras de entrada a los posibles proveedores de cuidado de niños (estancias infantiles).

Revisiones exhaustivas de la literatura económica sobre el cuidado y las decisiones de la fuerza de trabajo se pueden encontrar en Blau, Currie y Doiron,²¹ y Kalb.²² El análisis econométrico de los factores que explican las opciones de las madres sobre su participación en la fuerza laboral y el uso de servicios de guardería se centran en los incentivos económicos, en particular en los costos de cuidado de los niños y los ingresos del hogar. Se observa que el ingreso (potencial) de la madre es un factor en la decisión de trabajar: madres con mejores habilidades, y, por tanto, con mayores posibilidades de ganar un buen ingreso tienen mayor probabilidad de trabajar fuera del hogar. La disponibilidad de otros ingresos en el hogar (por ejemplo, por el empleo del esposo) reduce la probabilidad de trabajar para la madre. Hay menos consistencia en los efectos de los costos del cuidado. Pero, en países donde los costos no son subsidiados para todos, se observa que mayores niveles de subsidios (o derecho a subsidios) incrementan la probabilidad de ser trabajadoras.

²⁰Albrecht, Navarro, y Vroman, 2009: 1,105-1,129.

²¹Blau, y Currie, 2004.

²²Doiron y Kalb, 2005: 215-236.

Un requisito importante para que estas políticas tengan éxito es que los padres respondan a los incentivos y estén dispuestos a combinar el trabajo con el cuidado de sus hijos, dejando parte de esta responsabilidad a otros cuidadores (profesionales o informales). Por tanto, deben tomarse en cuenta las opiniones acerca del cuidado de los niños en el modelado del proceso de toma de decisiones.²³

En los países donde los precios de los servicios de cuidado infantil subsidiado ya son bajos, como Suecia y los Países Bajos, una mayor reducción de precios tendrá un impacto no significativo en la oferta laboral femenina.²⁴ En un modelo de equilibrio general aplicado para los Países Bajos, Jongen muestra que los subsidios más altos estimulan el uso de servicios de guardería formal, pero que una gran parte del aumento se debe a la sustitución de soluciones de cuidado informal por cuidado subsidiado.²⁵ Van Gameren y Ooms muestran que las actitudes y opiniones individuales con respecto al cuidado de los niños y el trabajo son factores importantes en la participación laboral y la decisión de utilizar estancias infantiles para las madres con hijos en edad preescolar en los Países Bajos.²⁶

En México, los costos del cuidado de niños son un factor importante, en el sentido de que no todos tienen derecho y/o acceso a los servicios a un precio razonable. Los subsidios por parte de los programas evaluados (PEI y las Guarderías del IMSS) establecen restricciones que ocasionan que personas que no cumplen con los requisitos, por ejemplo, en el PEI, no reciban apoyo los que tienen un ingreso apenas superior al establecido en el programa. Además, tener el derecho no implica que el servicio esté disponible. Una escala de subsidios más flexible, para garantizar que las madres no pierdan todo el apoyo al momento de obtener un ingreso más alto, y tener mejor disponibilidad de estancias infantiles para las que lo demandan, será importante para estimular la participación laboral productiva de las madres. Sin embargo, si en un país como Holanda las opiniones y actitudes son relevantes para la participación laboral, es probable que en una sociedad más tradicional como México éstos sean relevantes para decidir trabajar fuera de la casa.

²³Hakim, 2000.

²⁴Lundin *et al*, 2008: 647-659.

²⁵Jongen, 2010.

²⁶Van Gameren, y Ooms, 2009: 395-421.

Referencias

Albrecht, J.; Navarro, L., y Vroman, S. (2009). "The Effects of Labor Market Policies in an Economy with an Informal Sector". *The Economic Journal*, 119, (pp. 1,105-1,129).

Blau, D. M., y Currie, J. (2004). *Preschool, Daycare, and Afterschool Care: Who's Minding the Kids?* NBER Working Paper 10670. Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research,

Calderón Madrid, A. (2010). *Re-employment Dynamics of the Unemployed in Mexico*. México, Distrito Federal. El Colegio de México.

Card, D.; Kluve, J. y Weber, A. (2010). "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis". *Economic Journal*, 120 (548), (F452–F477).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011*. Consultado el 13 de julio de 2011 en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/pag_contenidos_eed_2010_2011.es.do

Doiron, D., y Kalb, G. (2005). "Demands for Child Care and Household Labour Supply in Australia". *The Economic Record*, 81, (pp. 215-236).

Hakim, C. (2000). *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century. Preference Theory*. New York. Oxford University Press.

Ibarrarán, P., y Rosas Shady, D. (2009). Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations. *Journal of Development Effectiveness*, 1 (2), (pp. 195-216).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Sistema para la Consulta de Indicadores Estratégicos*. Consultado el 28 de junio de 2011 en

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=estyc=14042>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) II 2010*. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. México.

Jongen, E. (2010). *Child Care Subsidies Revisited*. CPB Document N°. 200. The Hague. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis,

Jongen, E.; Van Gameren, E. y Graafland, J. (2003). "Exploring the Macroeconomic Impact of Subsidized Employment". *The Economist*, 151, (pp. 81-118).

Kluge, J. (2010). "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs". *Labour Economics*, 17 (6), (pp. 904-918).

Kluge, J., Card, D., Fertig, M., Góra, M., Jacobi, L., Jensen, P., Leetmaa, R., Nima, L., Patacchini, E., Schaffner, S., Schmidt, C.M., Van der Klaauw, B, y Weber, A. (2007). *Active Labor Market Policy in Europe: Performance and Perspectives*. Berlin. Springer.

Lundin, D., Mörk, E., y Öckert, B. (2008). "How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?" *Labour Economics*. 15, (pp. 647-659).

Organization for Economic Co-Operation Development. (2010). *Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD*. OECD Publishing. Consultado el 27 de junio de 2011 en http://www.oecd-ilibrary.org/employment/long-term-unemployment-12-months-and-over_20752342-table3

Organization for Economic Co-Operation Development. (2011a). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. OECD Publishing. Consultado el 27 de junio de 2011 en www.oecd.org/els/social/indicators/SAG.

Organization for Economic Co-Operation Development. (2011b). *OECD Economic Outlook, N° 89. Annex Tables*. OECD Publishing. Consultado en junio de 2011 en http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_37443_2483901_1_1_1_37443,00.html.

Organization for Economic Co-Operation Development. (2011). *OECD Productivity Statistics*. Consultado el 27 de junio de 2011 en <http://stats.oecd.org/index.aspx>

Van Gameren, E., y Ooms, I. (2009). "Childcare and Labor Force Participation in the Netherlands: the Importance of Attitudes and Opinions". *Review of Economics of the Household*, 7, (pp. 395-421).

Anexo 1

Cuadro comparativo de los programas federales de conservación y generación de empleo 2010

Programa	Servicios otorgado	Grupo de atención	Cobertura del programa, tipo de localidades	Tipo de apoyo	Efecto laboral buscado	Instancias ejecutoras involucradas
PAE	Becas, cursos de capacitación, apoyo en la búsqueda de trabajo	La población desempleada y subempleada que requiera adquirir o mejorar sus habilidades laborales	Nacional	Monetario y asistencia técnica	Estimular la calidad de la oferta laboral	SNE, empresas, escuelas
PAP	Asistencia técnica y capacitación (en 2010 sólo por medio del curso, taller "El Valor del Trabajo")	A solicitud de las empresas. Va dirigido a <i>"Trabajadores y patrones de las empresas en los subsectores económicos seleccionados por su viabilidad y nivel de ocupación"</i> . ¹	En 2010 solo operó en el DF	No monetario, asistencia técnica	Estimular la calidad de la oferta laboral	Empresas, SEP ²
PASCL	Becas, cursos de capacitación, apoyo en la búsqueda de trabajo	Población en riesgo de perder su empleo o reducir sus ingresos que requiera adquirir, reconvertir o reforzar sus capacidades	En áreas y tiempos de contingencias laborales (en 2010: 6 estados)	Monetario y asistencia técnica	Estimular la calidad de la oferta laboral en tiempos de baja demanda	SNE, empresas, escuelas
PEI	Estancias infantiles	Madres trabajadoras sin derechos a seguridad social, con ingresos de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita	Nacional	No monetario ³ servicios de cuidado de niños	Estimula la oferta laboral	Red de Estancias Infantiles
PET	Proyectos comunitarios ⁴	Personas que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia	Principalmente en municipios de muy alta, alta y media marginación definidos por CONAPO ⁵	Monetario, con la condición de entregar jornales para trabajar en proyectos comunitarios	Incrementar la demanda laboral	SNE, instancias locales de salud, agua, etc. (donde se ejecutan los proyectos comunitarios)
Guardería	Guarderías	Madres trabajadoras derechohabientes del IMSS**	Nacional	No monetario, servicios de cuidado de niños.	Estimula la oferta laboral	Las Guarderías del IMSS

¹ Artículo Sexto de los Lineamientos de Operación del PAP

² Cabe señalar que la STPS en 2010 firmó un convenio de colaboración con la SEP para el desarrollo y puesta en marcha de la estrategia nacional de fomento a la cultura de la productividad; el acuerdo ayuda en la difusión del programa.

³ No hay apoyos monetarios a los beneficiarios; sin embargo existe un apoyo que se le da directamente a las estancias infantiles (como subsidio a la oferta).

⁴ De acuerdo con las Reglas de Operación del PET los tipos de proyectos comunitarios apoyados son: mejoramiento de la salud; preservación del patrimonio histórico; mejoramiento de infraestructura local; conservación y reconstrucción de la red rural y alimentadora; conservación ambiental; comunicación educativa ciudadana; apoyo a la educación.

⁵ El tipo de localidad que atiende el programa varía de acuerdo con el tipo de proyecto comunitario implementado.

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con base en las Reglas de Operación 2010 de los programas evaluados.