



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2012-2013

Lo que se mide se puede mejorar

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)



## 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

## Colaboradores

### Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona  
Thania Paola de la Garza Navarrete  
Manuel Triano Enríquez  
Alice Zahí Martínez Treviño  
Manuel Francisco Lemas Valencia

### Consultores externos

José Gabriel Martínez González de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

### Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente en la revisión de este documento.

---

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo, 2012-2013.

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, 2012-2013*, México, DF. CONEVAL, 2014.

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| GLOSARIO.....   | 5  |
| INTRODUCCIÓN.....   | 10 |
| CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO<br>TEMÁTICO.....                                     | 12 |
| CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO<br>INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA ..... | 20 |
| CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS.....   | 25 |
| CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES .....   | 26 |
| CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS.....   | 29 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....   | 32 |
| ANEXO .....   | 35 |

## Glosario

|   |   |
|---|---|
| <b>Complementariedad</b>                            | Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.   |
| <b>Coincidencia</b>                                 | Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población.   |
| <b>Diagnóstico</b>                                  | Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.   |
| <b>Evaluación</b>                                   | Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.  |
| <b>Empleo</b>                                       | Circunstancia que otorga a una persona la condición de ocupado, en virtud de una relación laboral que mantiene con una instancia superior.  |
| <b>Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza</b> | Este índice muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. |
| <b>Línea de bienestar</b>                           | Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.  |

**Línea de Bienestar  
Mínimo**

Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

**Matriz de Indicadores  
para Resultados  
(Matriz de Marco  
Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**Monitoreo**

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Ocupación**

Realización de una actividad económica, ya sea de manera independiente o subordinada.

**Padrón de  
beneficiarios**

Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

**Población atendida**

Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

**Población  
desocupada**

Personas que no estaban ocupadas en la semana de referencia y buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE).

**Población  
económicamente**

Población de catorce o más años de edad que durante el periodo de referencia realizó una actividad económica

**activa**

(población ocupada) o buscó activamente hacerlo (población desocupada en las últimas cuatro semanas), siempre y cuando haya estado dispuesta a trabajar en la semana de referencia (ENOE).

**Población no  
económicamente  
activa**

Personas de catorce o más años de edad que durante el periodo de referencia no tuvieron ni realizaron una actividad económica ni buscaron hacerlo en el mes previo a la semana de levantamiento (ENOE).

**Población objetivo**

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

**Población potencial**

Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

**Población  
subocupada**

Personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo que lo que su ocupación actual les permite (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI).

**Pobreza**

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

### **Pobreza extrema**

Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

### **Pobreza moderada**

Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

### **Pobreza multidimensional**

Es la misma definición de pobreza descrita en este glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.

### **Programa social**

Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).

### **Recomendaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

### **Reglas de operación**

Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de



eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

### **Retos**

Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

### **Sector informal**

Actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares (INEGI).

## Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de cinco programas federales de conservación y generación de empleo en 2012,<sup>1</sup> y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013<sup>2</sup> realizadas por el doctor José Gabriel Martínez de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan contribuir a resolver.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumentos para resolver la problemática. Se analiza la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solventar y se identifica su vinculación con algunos de sus principales efectos o externalidades.

---

<sup>1</sup> El periodo evaluado es 2012, por lo que algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

<sup>2</sup> Las evaluaciones específicas del desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solucionar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2012-2013

| <b>Modalidad</b> | <b>Programa</b>  | <b>Acrónimo</b> | <b>Dependencia</b>        | <b>Estatus programático en 2014</b> |
|------------------|--|-----------------|---------------------------|-------------------------------------|
| S043             | Apoyo al Empleo  | PAE             | STPS                      | Sin cambio                          |
| U002             | Apoyo para la Productividad                            | PAP             | STPS                      | Sin cambio                          |
| S174             | Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras | PEI             | Sedesol                   | Sin cambio                          |
| U001             | Atención a Situaciones de Contingencia Laboral         | PASCL           | STPS                      | Sin cambio                          |
| S071             | Empleo Temporal  | PET             | Sedesol, Semarnat, y STPS | Sin cambio                          |

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 y el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

## Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

México es un país joven, ya que alrededor de la mitad de la población estará en edad de trabajar durante los próximos veinte años. Este bono demográfico constituye una oportunidad única de desarrollo si se aplican las políticas económicas y laborales para aprovechar esa fuerza productiva.

En este capítulo se hace un diagnóstico sobre la problemática en materia laboral en México. En primer lugar, se muestran algunos indicadores que miden la pobreza en México; en seguida, se caracteriza a la población económicamente activa y se analizan indicadores referentes a la desocupación, subocupación e informalidad. Por último, se presenta el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza, a partir del cual se evidencia la relación entre el ingreso y la capacidad de adquirir una canasta básica.

### INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO

En México, durante 2012, 45.5 por ciento de la población estaba en situación de pobreza, de la cual 9.8 se encontraba en pobreza extrema. A pesar de que estos porcentajes son menores que los de 2010 (46.1 y 11.3 por ciento, respectivamente), los datos muestran que casi la mitad de la población requiere acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida.

En los indicadores que miden el ingreso de las personas a partir de la Línea de Bienestar Mínimo se puede observar que, de 2010 a 2012, hubo un aumento en el porcentaje de personas que se encontraban por debajo ésta, es decir, de 19.4 a 20 por ciento. En el caso de las personas con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar, el nivel de su incidencia tuvo una disminución de 0.4 por ciento de 2010 a 2012 (ver cuadro 2).

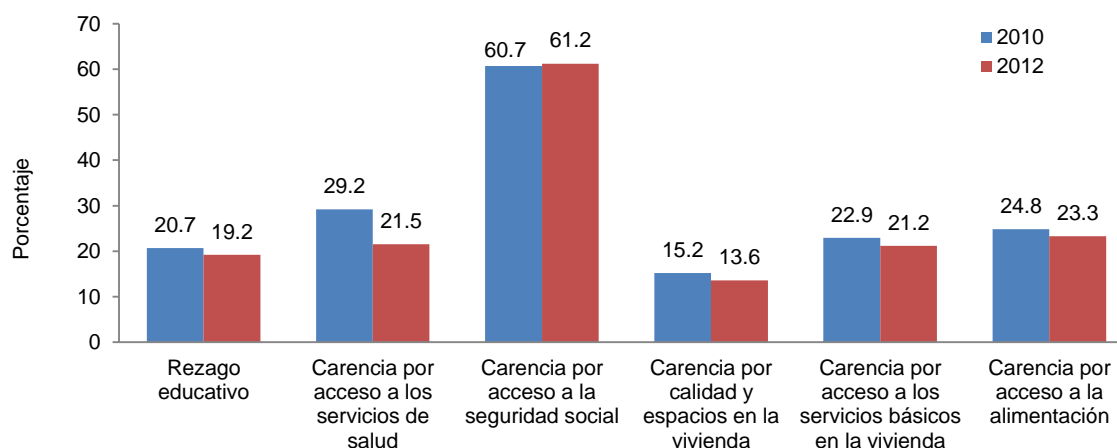
Cuadro 2. Indicadores de la Línea de Bienestar, México, 2010-2012

| Indicador de Línea de Bienestar                               | Porcentaje |      | Millones de personas |      |
|---|------------|------|----------------------|------|
|   | 2010       | 2012 | 2010                 | 2012 |
| Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo | 19.4       | 20.0 | 22.2                 | 23.5 |
| Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar        | 52.0       | 51.6 | 59.6                 | 60.6 |

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2012.

Respecto a las carencias sociales, también se registra una mejoría en 2012 en comparación con 2010 (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Carencias promedio por indicador de pobreza, México, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2012.

### POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

En el último trimestre de 2013, la población económicamente activa (PEA)<sup>3</sup> del país ascendió a 52.7 millones de personas, cifra mayor en 1.1 millones de personas en comparación con el mismo periodo en 2012. De esta población, 77 de cada 100 hombres

<sup>3</sup> La población económicamente activa se define como la población de catorce o más años de edad que durante el periodo de referencia realizó una actividad económica (población ocupada) o buscó activamente hacerlo (población desocupada en las últimas cuatro semanas), siempre y cuando haya estado dispuesta a trabajar en la semana de referencia (ENOE).

en estas edades eran económicamente activos, frente a 44 de cada 100 mujeres en esta situación (INEGI, 2014).

Durante el último trimestre de 2013, la población no económicamente activa<sup>4</sup> llegó a 35.6 millones de personas, es decir, 40.4 por ciento del total de la población de catorce años y más. De la población no económicamente activa, 29.3 millones dijeron no estar disponibles para trabajar por diversas razones y 6.3 millones sí lo estaban, pero no llevaron a cabo acciones para trabajar (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Población según su condición de actividad, México, 2012 y 2013

| Cuarto trimestre                   |             |             |                      |                      |
|------------------------------------|-------------|-------------|----------------------|----------------------|
| Indicador                          | 2012        | 2013        | Estructura %<br>2012 | Estructura %<br>2013 |
| Población total*                   | 117,564,064 | 118,896,009 |                      |                      |
| Población de 14 años y más         | 87,551,654  | 88,326,076  | 100                  | 100                  |
| Población económicamente activa    | 51,584,355  | 52,675,784  | 58.9                 | 59.6                 |
| Ocupada                            | 49,076,626  | 50,243,493  | 95.1                 | 95.4                 |
| Desocupada                         | 2,507,729   | 2,432,493   | 4.9                  | 4.6                  |
| Población no económicamente activa | 35,967,299  | 35,650,292  | 41.1                 | 40.4                 |
| Disponible                         | 6,356,228   | 6,339,469   | 17.7                 | 17.8                 |
| No disponible                      | 29,611,071  | 29,310,823  | 82.3                 | 82.2                 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE, reportados por el INEGI, 2014.

\* Los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas.

## DESOCUPACIÓN

La desocupación es un problema concerniente al desarrollo social, ya que la mayoría de los hogares mexicanos depende de las remuneraciones por trabajo. En ese sentido, cuando las personas tienen dificultades para acceder a un empleo se ven forzadas a modificar su consumo y sus dinámicas para sobrellevar la pérdida del ingreso en las

<sup>4</sup> La población no económicamente activa se define como las personas de catorce o más años de edad que durante el periodo de referencia no tuvieron ni realizaron una actividad económica ni buscaron hacerlo en el mes previo a la semana de levantamiento (ENOE).

familias, lo que reduce significativamente su calidad de vida. Del total de ingresos en los hogares, 78.5 por ciento correspondía a ingreso monetario y el restante 21.5 fue percibido por los hogares con la forma de bienes o servicios (ENIGH, 2012).

Las remuneraciones al trabajo subordinado continuaron siendo la parte más importante del ingreso corriente monetario, aunque en 2012 redujeron su participación en el total, al representar 62.5 por ciento; los ingresos por transferencias monetarias que recibieron los hogares aumentaron su participación a 16 por ciento, en tanto que el trabajo independiente constituyó 12.7 y la renta de la propiedad, 5.2. El 3.5 por ciento de los ingresos procedieron de trabajos distintos al principal y el secundario en 2012 (ENIGH, 2012).

Respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México ha logrado mantenerse como uno de los que reportan menor tasa de desempleo, con una tasa de 4.6 por ciento en comparación con 7.6 por ciento del promedio de los países que la integran<sup>5</sup> (OCDE, 2013).

En el último trimestre de 2013, la población desocupada representaba 2.4 millones de personas; es decir, la tasa de desocupación abierta<sup>6</sup> en México alcanzó 4.6 por ciento para el cuarto trimestre de 2013 (ENOE, 2013) y presentó un descenso en relación con el primer trimestre de 2010, cuyo dato correspondió a 5.3 por ciento (ver gráfica 2).

---

<sup>5</sup> En la estimación que realiza la OCDE, en la tasa de desempleo no se consideran los indicadores de desocupación complementarios, como la tasa de subocupación, de ocupación parcial y desocupación, así como de condiciones críticas de ocupación; por ello, los resultados arrojados por ese organismo difieren de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

<sup>6</sup> Se entiende por tasa de desocupación abierta o desempleo abierto la proporción de personas desocupadas o desempleadas respecto a la población económicamente activa (INEGI, 2013).

Gráfica 2. Tasa de desocupación abierta trimestral en México, primer trimestre 2010 a último trimestre 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE 2013, reportada por el INEGI.

### SUBOCUPACIÓN

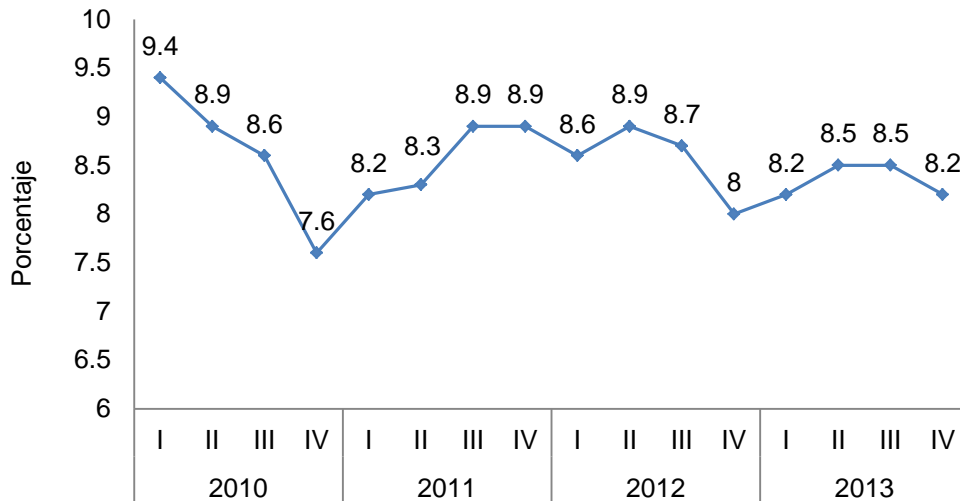
La tendencia de la tasa de trabajadores subocupados<sup>7</sup> no experimentó una variación homogénea durante 2010, 2011, 2012 y 2013 (ver gráfica 3); por ejemplo, en 2010, la tasa presentó una disminución en comparación con los otros años, al pasar de 9.4 por ciento en el primer trimestre a 7.6 en el cuarto trimestre de dicho año. En 2011, el cambio fluctuó entre 8.2 por ciento en el primer trimestre y 8.9 en el último periodo del año referido. En 2012, inició con una tasa de 8.6 y al finalizar ese año se registró una de ocho por ciento.

La población subocupada alcanzó 4.1 millones de personas en el cuarto trimestre de 2013, para una tasa de 8.2 por ciento respecto a la población ocupada, proporción superior a la del mismo trimestre en 2012, que fue de ocho por ciento. En general, durante los cuatro años analizados, la tasa de subocupación fluctuó entre un ocho y nueve por ciento.

<sup>7</sup> Se entiende por población subocupada a las personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo que lo que su ocupación actual les permite (INEGI, 2013).



Gráfica 3. Tasa de subocupación trimestral, México, primer trimestre 2010 a último trimestre 2013



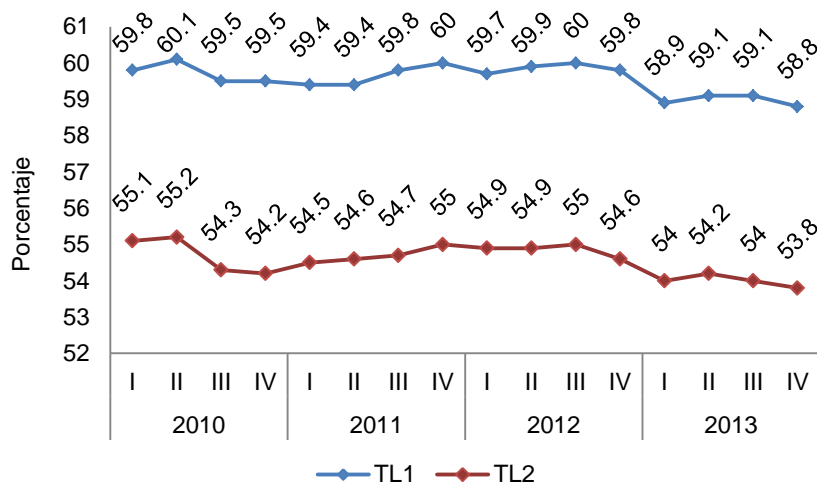
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE 2013.

### INFORMALIDAD

La informalidad,<sup>8</sup> en relación con la población total (TL1) y con la población no agropecuaria (TL2), siguió una tendencia similar de 2010 a 2013, cuya variación no excedió el dos por ciento en ambos casos. Para la TL1, la informalidad pasó de 59.8 por ciento en el primer trimestre de 2010 a 58.8 en el último trimestre de 2013. En el caso de la TL2, se registró 55.1 por ciento en el primer trimestre de 2010 en comparación con 53.8 durante el último trimestre de 2013 (ver gráfica 4).

<sup>8</sup> Se entiende por sector informal todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares (INEGI, 2013).

Gráfica 4. Tasa de informalidad (TL1, TL2)<sup>9</sup> trimestral, México, primer trimestre 2010 a último trimestre 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE 2013.

En el cuarto trimestre de 2013, todas las modalidades de empleo informal sumaron 29.6 millones de personas, con un avance de 0.7 por ciento respecto al mismo periodo en 2012 y representó 58.8 por ciento de la población ocupada. De manera detallada, 14 millones conformaron específicamente la ocupación en el sector informal, cifra que significó un incremento de 2.6 por ciento anual y constituyó 27.9 por ciento de la población ocupada: 2.2 millones correspondieron al servicio doméstico remunerado, 6.3 millones, al ámbito agropecuario y otros 7 millones, a las empresas, gobierno e instituciones (INEGI, 2014).

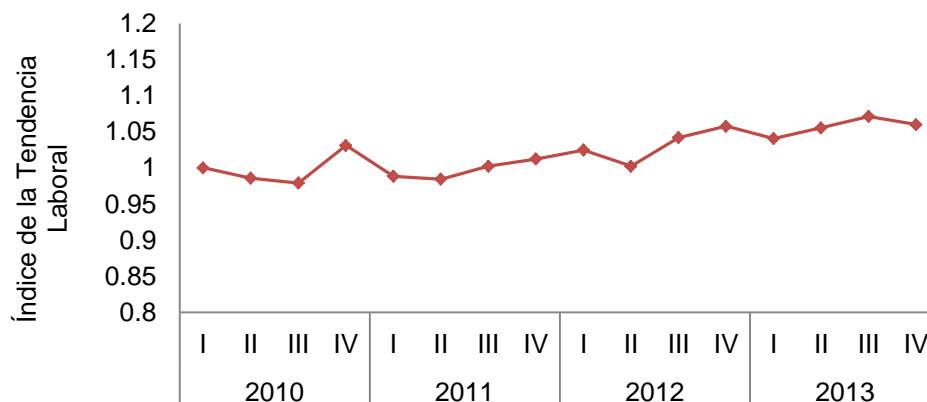
El que las personas cuenten con un empleo informal genera que éstas se encuentren en una situación de vulnerabilidad al no tener acceso a la seguridad social. Al respecto, en 2010 había 69.6 millones de personas con carencia por acceso a la seguridad social y, en 2012, esta cifra subió a 71.8 millones de personas que presentaron dicha carencia (CONEVAL, 2012).

<sup>9</sup> TL1 respecto a la población total; TL2 respecto a la población no agropecuaria.

### ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA

El Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)<sup>10</sup> aumentó de manera constante desde 2010; en el cuarto trimestre de 2010 y en el tercer trimestre de 2013 se registró un incremento mayor que la tendencia general (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza-intervalos de salario, México, primer trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2013\*



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, reportada por el INEGI.  
\* Base primer trimestre 2010.

Las cifras arrojadas por el ITLP plantean un doble reto; por un lado, incrementar puestos de trabajo y, por el otro, buscar mecanismos para fortalecer los ingresos percibidos por concepto de trabajo para lograr reducir dicho índice.

En este apartado se presentó de manera sucinta algunos indicadores que permiten dimensionar las principales problemáticas en materia laboral. En resumen, los retos más importantes enfrentan las siguientes situaciones: 4.6 por ciento de la población económicamente activa se encuentra desocupada; 4.1 millones de personas están subocupadas; presencia de más de 55 por ciento de informalidad; y aumento en el ITLP.

<sup>10</sup> Este índice muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. En este sentido, si el valor del ITLP aumenta, significa que el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo se incrementa.

## **Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática**

Una vez delineada la problemática en materia laboral, en este capítulo se analiza la pertinencia de los cinco programas evaluados para atenderla. Para ello, se describe su cobertura, gasto ejercido y se formulan algunas consideraciones sobre la existencia de complementariedad y coincidencia entre los programas (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas en las que operan los programas).

Entre las políticas de empleo están aquellas denominadas “políticas de activación”, las cuales buscan mejorar las capacidades de los trabajadores para que puedan encontrar un mejor empleo o mejorar su capacidad de generar ingresos, así como aquellas de “empate” entre quienes buscan y ofrecen posiciones laborales. Las políticas activas incluyen los servicios públicos de empleo y administración; el entrenamiento para el mercado de trabajo; los programas especiales para jóvenes en transición de la escuela al trabajo; los programas del mercado de trabajo para promover el empleo de desempleados y otras personas (excluyendo jóvenes y discapacitados); y programas especiales para los discapacitados (OCDE, 2001). En ese sentido, los programas del grupo de empleo se agruparon en las dos temáticas descritas, aunque en la relativa a las políticas de empate también se incluyeron las políticas temporales que no buscan como tal vincular al solicitante de trabajo con una empresa empleadora, sino generar ingreso a través de diversas estrategias (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Agrupación temática de los programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2012

| Temática                         | Programa   |
|----------------------------------|--|
| Políticas activas                | Apoyo al Empleo  |
|                                  | Apoyo para la Productividad                            |
|                                  | Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras |
| Políticas de empate o temporales | Atención a Situaciones de Contingencia Laboral         |
|                                  | Empleo Temporal  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012.

En el primer grupo de programas, las acciones que implementan se consideran políticas activas, ya que el principal objetivo es aumentar las capacidades y habilidades para el empleo y atender uno de los impedimentos que tienen las personas (el cuidado de los hijos) para insertarse al mercado laboral (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivos de los programas federales de conservación y generación de empleo de políticas activas, México, 2012

| Programa | Objetivo  |
|----------|---|
| PAE      | Ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para encontrarse entre sí en el mercado laboral. Su objetivo es promover la colocación en un empleo o actividad productiva formal a los buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de servicios, apoyos económicos o en especie, a través de cuatro subprogramas: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando.   |
| PAP      | Mejorar la productividad laboral en las empresas, como medio para generar riqueza, mantener y ampliar el empleo, así como mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Los apoyos que otorga son: cursos genéricos de sensibilización sobre la relevancia del tema de la productividad laboral; asistencia técnica que permita aplicar esquemas de mejora en la productividad laboral; y capacitación específica.   |
| PEI      | Contribuir a abatir el rezago en el acceso y la permanencia en el trabajo de padres solos y madres que trabajan, buscan empleo o estudian, con hijos entre uno y tres años once meses, o entre uno y hasta cinco años once meses en casos de niños con alguna discapacidad. Ofrece servicios de cuidado y atención infantil que contribuyen al desarrollo de niñas y niños al proporcionar el servicio a beneficiarios que pertenecen a hogares con ingresos que no sean mayores que la línea de bienestar económico y no tengan acceso al servicio de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios. De igual manera, brinda apoyo a las estancias infantiles para el cuidado de los niños y la incorporación a la Red de Estancias Infantiles. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012.

En el segundo grupo de programas, en algunas de las modalidades del PASCL se otorga empleo en situaciones específicas de contingencia y durante un tiempo determinado, pero básicamente se asignan recursos económicos. En el PET se pagan jornales para ocupaciones temporales; sin embargo, no buscan desarrollar las capacidades de los trabajadores (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Objetivos de los programas federales de conservación y generación de empleo, políticas temporales o de empate, México, 2012

| Programa | Objetivo  |
|----------|---|
| PASCL    | Intervenir ante la ocurrencia de un evento atípico ya sea natural, económico o social, que produzca efectos adversos en la economía en un espacio geográfico en que se determine una situación de contingencia laboral. Otorga apoyo a las personas de catorce años y más, independientemente de su condición de actividad económica, que radiquen o desempeñen sus actividades productivas en zonas declaradas en situación de contingencia laboral; podrán recibir apoyo económico mediante las siguientes modalidades: apoyo al ingreso de los trabajadores; apoyo para la empleabilidad; apoyo para reactivar unidades económicas; apoyo para la ocupación transitoria; y apoyo para movilidad laboral de las personas. |
| PET      | Contribuir a la protección social de hombres y mujeres de dieciséis años o más en municipios de muy alta, alta o media marginación, así como en municipios con alto índice de desempleo y en aquellos en los que ocurren emergencias y se ven afectados por baja demanda de mano de obra o por una emergencia natural o económica. Lleva a cabo la protección mediante un apoyo temporal al ingreso a través de tres modalidades: apoyo económico al beneficiario; apoyo a la adquisición o arrendamiento de herramientas, materiales o equipo; y acciones de promoción y participación social.   |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012.

## COBERTURA

En relación con la cobertura de los programas evaluados, el PAE, PET y PEI atienden en las 32 entidades federales; en específico, el PET y el PEI se enfocan a localidades de alta y muy alta marginación en el país. Por su parte, el PET y el PASCL comparten una característica en común: ambos operan en tiempos de contingencia.

En 2012, la meta de cobertura del PAE, PAP y PEI fue mayor de cien por ciento y el PET alcanzó una tasa de cobertura de 76.03, debido a que el programa opera en tiempos de contingencia climática o económica (ver cuadro 7).

Si bien la cobertura de la población objetivo es relativamente buena, resalta que la de algunos programas es mínima respecto a la de la población potencial, es decir, su cobertura es poca ante el problema que buscan atender. Esto se relaciona con su presupuesto y la eficiencia de cobertura, es decir, con los fondos gastados por persona o empresa atendida. Para valorar la expansión de los programas, sin embargo, se deben considerar otros factores, que incluyen su impacto en la población atendida.

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2012

| Programa | Unidad de medida | Población potencial (PP) | Población objetivo (PO) | Población atendida (PA) | Eficiencia en cobertura (PA/PO*100) |
|----------|------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| PEI      | Personas         | 3,474,101                | 981,771                 | 1,021,992               | 104.10%                             |
| PET      | Personas         | 2,071,555                | 407,774                 | 310,030                 | 76.03%                              |
| PAP      | Personas         | 7,700,000                | 15,047                  | 16,669                  | 110.78%                             |
| PASCL    | Personas         | SD                       | SD                      | 18,531                  | SD                                  |
| PAE      | Personas         | 4,038,182                | 385,328                 | 456,781                 | 118.54%                             |

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

## PRESUPUESTO

Cuatro de los cinco programas evaluados (PEI, PET, PAP y PAE) ejercieron un presupuesto mayor en 2012 en comparación con 2011 (ver cuadro 8). En cambio, el PASCL, en 2011, ejerció 52.05 millones de pesos, pero en 2012 disminuyó a 29.58 millones de pesos.<sup>11</sup>

En 2012, los programas federales de conservación y generación de empleo ejercieron en total un monto superior a los 4,730 millones de pesos, que beneficiaron a casi 3.5 por ciento de la población económicamente activa.

<sup>11</sup> El presupuesto del PASCL disminuyó debido a que, en 2012, sólo se atendió un evento en Ciudad Juárez (CONEVAL, 2013c).

Cuadro 8. Gasto ejercido por los programas federales de conservación y generación de empleo (millones de pesos), México, 2007-2012

| Programa | 2007    | 2008     | 2009     | 2010     | 2011     | 2012     |
|----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| PEI      | 907.77  | 2,020.28 | 2,670.64 | 2,619.33 | 2,668.28 | 3,125.44 |
| PET      | 744.19  | 576.49   | 2912.39  | 1,564.88 | 1,546.4  | 1,586.99 |
| PAP*     | NA      | NA       | 124.25   | 18.41    | .38      | 2.5      |
| PASCL*   | NA      | 23.4     | 38.45    | 67.61    | 52.05    | 29.58    |
| PAE      | 1,211.6 | 1,998.33 | 1,618.59 | 1,461.21 | 1,339.18 | 1,572.5  |

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013). Datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

\* El programa inició actividades en 2009.

### COINCIDENCIAS Y COMPLEMENTARIEDADES

Si bien se ha avanzado en el uso del Servicio Nacional de Empleo (SNE) como plataforma de información y articulación para el PET, PAE, PAP y PASCL, a excepción del PEI, ya que éste se enfoca a apoyar a madres y padres solos y a madres trabajadoras, en la práctica tres de los programas actúan por separado (PET, PAP, PEI); sólo el PAE y el PASCL tienen una mayor interacción.

El PASCL opera utilizando la plataforma del SNE y canales de servicio de la STPS y de los estados. También para el PET, en específico en su vertiente urbana, dicho servicio nacional juega un papel importante, pues en este programa la STPS articula las vacantes con el sistema y si en éste no se cubre la vacante, el ejecutor puede hacerlo.

Los programas de conservación y generación de empleo se orientan a atender el desempleo, la falta de habilidades, la dificultad de encontrar un empleo y la inclusión de las madres a la fuerza de trabajo, por lo que se considera que atienden algunas de las problemáticas existentes en el mercado laboral y lo hacen de modo complementario. Sin embargo, resulta indispensable analizar la implementación de una estrategia conjunta en la cual estos programas tengan una mayor articulación, así como identificar acciones necesarias para atender de manera mucho más completa a la población beneficiaria.



### **Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas**

Los programas que componen el grupo han alcanzado metas en cuanto a su cobertura y tienen un sistema adecuado de monitoreo. Asimismo, algunos han tenido rigurosas evaluaciones de impacto, lo que fortalece su operación y permite generar información pertinente para su mejora.

Además, los programas cuentan con valiosas experiencias que los enriquecen, y han operado en forma estable durante varios años a nivel nacional mediante la ejecución de proyectos que contribuyen al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias (ver cuadro 9).

## Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Es necesaria una comunicación y coordinación idónea entre los operadores para identificar los tipos de apoyos que necesita una persona que recurre a cualquier operador. En ese sentido, es un reto la adopción de una estrategia común de administración, evaluación y mejora continua; es decir, una política nacional de empleo debe operar con una plataforma conjunta de información y servicio a beneficiarios, la adopción de programas de mejora continua, y una normativa única en torno a los mecanismos de acceso y prestación de servicios.

Otro reto identificado para todos los programas es el registro y la sistematización de la información. En ese sentido, se sugiere adoptar un proceso de “cuenta del usuario” en el cual se lleve un control de todos los eventos relacionados con cualquier programa en materia de empleo. Además, documentar la “administración del caso” que permita a los programas tener información continua de cada persona.<sup>12</sup>

También, se requiere definir un proceso común de evaluación para que, por un lado, disminuyan los costos de producción para todos los programas y, por el otro, permita desarrollar una plataforma conjunta. Este esfuerzo debe incluir el uso de bases de datos administrativas de estos programas y de otros (por ejemplo, Oportunidades y el IMSS) para enriquecer la información. Asimismo, se recomienda adoptar un proceso de mejora en calidad en el que participen todas las dependencias, con el fin de hacer más eficientes los procesos de atención y evaluación.

De manera sintética, en el cuadro 9 se muestran los principales logros y retos de cada uno de los programas analizados en esta evaluación integral de desempeño.

---

<sup>12</sup> Un modo de lograr éstos sería la información personal de cada programa y, de manera común, entre los programas por medio de identificadores personales estándar, como la Clave Única de Registro de Población (CURP), el Registro Federal de Causantes (RFC), o los identificadores del IMSS y el ISSSTE.

Cuadro 9. Avances y retos de los programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2012

| Programa   | Fortalezas  | Retos   |
|--|---|---|
| Apoyo al Empleo  | <p>Ha tenido una tendencia positiva en el apoyo al empleo y sus metas de cobertura y colocación han sido alcanzadas o rebasadas.</p> <p>Cuenta con evaluaciones externas y encuestas de satisfacción que permiten medir su impacto entre la población beneficiaria. Una de las principales fortalezas es el Sistema de Información de Apoyo al Empleo, una herramienta que registra y dar seguimiento a los beneficiarios del programa; la información que recopila se actualiza de manera permanente y ayuda a monitorear el desempeño del programa.</p> <p>Comprueba que los recursos se hayan canalizado de forma correcta hacia los beneficiarios por medio de auditorías contables internas que verifican de manera indirecta que los datos de los sistemas de información sean veraces.</p> | <p>Incrementar la cobertura en las modalidades "capacitación mixta" y "capacitación en la práctica laboral", las cuales parecen tener mejores efectos en la calidad del empleo debido a que poseen una vinculación directa con una empresa y sus resultados son consistentes y positivos a través del tiempo.</p> <p>Gestionar a tiempo la entrega de apoyos económicos y en especie para que los beneficiarios no abandonen el programa y acepten trabajos de baja calidad en el sector informal.</p>                          |
| Apoyo a la Productividad                               | <p>Incentiva la participación de los trabajadores en el mercado de trabajo a través del desarrollo de sus competencias por medio de los apoyos que otorga, además de facilitar la generación de empleo, el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de trabajo.</p>   | <p>Tiene cobertura nacional. Sin embargo, en 2012 sólo en nueve entidades del país se demandaron apoyos del programa y el porcentaje de trabajadores beneficiados en microempresas fue de 0.4 por ciento, por lo cual es recomendable difundir con mayor intensidad el programa para llegar a aquellos trabajadores que de otra forma no tendrían acceso al tipo de conocimiento que provee el programa.</p> <p>Evaluar la calidad del servicio otorgado por los instructores del programa a los trabajadores beneficiados.</p> |
| Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras | <p>Una fortaleza encontrada en algunas evaluaciones consiste en el hallazgo de un aumento en el nivel de empleo en las madres o los padres participantes en el programa.</p> <p>Su diseño es adecuado, ya que define y</p>  | <p>El principal reto es mantener el crecimiento en su cobertura en el futuro.</p> <p>Principales recomendaciones: incluir en la Matriz de Indicadores sobre Resultados un indicador de salud y otro sobre higiene en las estancias infantiles; capacitar a los</p>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>delimita claramente el problema público a atender; existen procesos de operación bien definidos; se somete con regularidad a evaluaciones y procesa en forma adecuada sus hallazgos.</p> <p>Cuenta con definiciones y cuantificaciones apropiadas de sus poblaciones potencial, objetivo y atendida; logra niveles favorables de cobertura; mantiene información actualizada sobre sus beneficiarios y tiene sistemas de gestión que le permiten poseer información oportuna.</p>  | <p>responsables de las estancias en el llenado de información para el Cuestionario Único para Identificación Socioeconómica (CUIIS); conocer en línea las solicitudes de afiliación y el CUIIS; avanzar en una estrategia de comunicación con proveedores y familias sobre los objetivos, posibilidades y obligaciones del programa; tener manuales claros y sencillos de consulta para proveedores y beneficiarios; y lograr mayor articulación con los sistemas educativo y de seguridad social.</p>   |
| Atención a Situaciones de Contingencia Laboral | <p>Al ocupar la infraestructura de la STPS y la de las entidades federativas, el presupuesto asignado al programa se destina en su totalidad a la población afectada por la contingencia laboral.</p> <p>Los Lineamientos para la operación del programa 2010 han simplificado y agilizado el proceso de apoyo a los solicitantes, por lo cual los apoyos llegan a los beneficiarios de manera casi inmediata.</p>  | <p>Para medir adecuadamente el indicador de propósito “Porcentaje de personas que son apoyadas durante la contingencia laboral” es necesario implementar un registro de información de la demanda total del programa que permita conocer las características y el número de los solicitantes que no son apoyados; con ello, se podrá medir de modo efectivo la proporción de población atendida por el programa.</p>   |
| Empleo Temporal                                | <p>Ha trabajado en forma estable durante varios años y opera a nivel nacional atendiendo a la población afectada por baja demanda de mano de obra o por una emergencia natural o económica mediante la ejecución de proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias.</p> <p>Cuenta con valiosas experiencias de más de una secretaría, lo que enriquece al programa y le permite brindar cobertura a través de sus diferentes operadores. En años previos, ha realizado avances significativos con relación a los aspectos susceptibles de mejora.</p> | <p>Uno de los principales retos es lograr una comunicación y coordinación óptima, efectiva y armónica entre los operadores del programa. Se reconoce la importancia de su Comité Técnico del PET en este proceso.</p> <p>Tres principales recomendaciones: aunque ha habido avances en la definición y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo, se recomienda trabajar de modo proactivo en la mejora de su definición y estimación y que tenga sólo una definición y cálculo de la población; trabajar de manera coordinada en la generación de información sobre beneficiarios de los sistemas del programa; y cotejar las formas de medición y homologación en el cálculo de la población objetivo de sus operadores.</p> |

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013.

## Capítulo 5. Buenas prácticas

El análisis de buenas prácticas en acciones y programas encaminados a la conservación y generación de empleo contribuye a identificar elementos útiles que, en dado caso y dependiendo el contexto, pueden replicarse para obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos planteados. En este capítulo se muestran algunas experiencias que puedan abonar a la elaboración de políticas públicas en materia de conservación y generación de empleo.

Las políticas de empleo en el mundo tienen una clara tendencia hacia la activación y, en particular, a favorecer soluciones que mejoran el capital humano de las personas. En ese sentido, algunas de las prácticas que deben considerarse como referente en la materia son las relativas a la existencia de un programa de seguro de desempleo (mantenimiento del ingreso); las políticas para activar en específico a personas que enfrentan situaciones de desempleo de largo plazo; las orientadas a la reintegración de las mujeres al mercado de trabajo; las que faciliten la transición de la escuela al trabajo; y las que eleven las perspectivas de empleo de personas con discapacidad.

Una buena práctica para apoyar la pérdida de ingreso por el desempleo se encuentra en el sistema de seguro de desempleo chileno, que combina cuentas de ahorro individuales de paro (Régimen de Seguro de Cesantía) con un fondo colectivo (Fondo de Cesantía Solidario). Éste ofrece un interesante ejemplo de autoseguro combinado con apoyo económico solidario en caso de que los trabajadores de menores ingresos pierdan el empleo. El seguro obligatorio proporciona incentivos a los trabajadores para mantener su empleo o volver al trabajo cuando están desempleados y, posiblemente, aumenta los incentivos para trabajar en el sector formal. Esto libera recursos que pueden utilizarse para ayudar a aquellos con ahorros insuficientes y mejorar la protección de los más vulnerables (OCDE, 2011a).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Aunque en México el Congreso aprobó que los trabajadores puedan acceder a su fondo de retiro durante el desempleo, no existe el segundo componente: el solidario. Por otra parte, aún está por evaluarse el acceso efectivo de los trabajadores a estos fondos.

Focalizar el apoyo a los que más lo necesitan puede ayudar a lograr mejores resultados en el mercado laboral y es deseable desde una perspectiva de política social. Una alta incidencia de la pobreza y las restricciones de liquidez tienden a limitar las opciones del mercado de trabajo y a reducir la tasa de actividad. El análisis sobre el impacto de la Beca de Manutención en Sudáfrica y el apoyo al ingreso a quienes perdieron su empleo en Brasil sugiere que estos beneficios permiten a los individuos contar con liquidez para participar en la búsqueda de empleo de mejor calidad al disminuir la presión para aceptar trabajos no aptos para ellos (OCDE, 2011a).

Además de ofrecer beneficios de manera eficiente, los programas de protección social deben adaptarse a las necesidades de los trabajadores informales a fin de incrementar los incentivos para incorporarse al sector formal.

Las políticas de apoyo a las madres trabajadoras (como el PEI) reducen las barreras de participación que son críticas a largo plazo para acumular capital humano y opciones laborales. Los países con políticas que facilitan que los padres solos (quienes predominantemente son mujeres) trabajen desde una edad temprana del infante –por ello, proveen apoyos integrales de empleo y de cuidado infantil– suelen tener buenos resultados en términos tanto de empleo como de tasas de pobreza (OCDE, 2011b). El desarrollo de un enfoque de familia puede ser de gran utilidad para coordinar los programas de empleo con otros de carácter social (CISS, 2012; OCDE, 2011b).

Es importante mantener y, cuando sea posible, aumentar el gasto en los niños más pequeños y vulnerables; comenzar a gastar de manera temprana en los niños es eficiente, pero muchos países esperan por lo menos seis años antes de que comience la intervención pública principal hacia el desarrollo infantil. Invertir en la educación preescolar puede generar una rentabilidad superior a inversiones posteriores con resultados como mejorar desarrollo cognitivo. También, gastar tempranamente en los niños contribuye a la equidad. Es necesario que los programas cierren las brechas que

sobre el desarrollo de los niños tiene la capacidad de gasto de las familias. Tales brechas no sólo expresan inequidad en el corto plazo, sino que son el punto de partida para formas posteriores de exclusión social.

Las políticas de empleo que apoyan a las familias con niños pequeños deben estar diseñadas en coordinación con las políticas de licencias laborales y los subsidios salariales asociados.

Muchos de los países de la OCDE que se desempeñan bien en las comparaciones de pobreza y bienestar infantil son grandes inversores en la prestación de servicios. Sin embargo, las políticas que facilitan el empleo al apoyar a la familia requieren una adecuada regulación a los proveedores de los beneficios en especie, como son escuelas, clínicas o centros formales de cuidado infantil.

Dados los altos niveles de informalidad, subempleo y bajos ingresos laborales en México, se debe considerar hasta qué punto los programas y las políticas analizados son “conmensurables” a los problemas que el país necesita resolver y, en ese sentido, analizar la experiencia de países de niveles de desarrollo e ingresos similares, como los ya mencionados, que practican acciones más amplias y, por lo tanto, más cercanas a la cantidad total de personas que manifiestan esas necesidades y problemas. En ese contexto, conviene establecer para México si una “buena práctica” consiste en gastar más en políticas activas eficientes que promuevan el empleo, la productividad y la protección social ante contingencias laborales.

## Referencias bibliográficas

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2012). *El Libro Blanco de la Protección Social de México*. Recuperado el 8 de abril de 2014 de <http://www.ciss.org.mx/pdf/es/estudios/CISS-WP-1201.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Tendencias económicas y sociales de corto plazo. Resultados Nacionales*. México.

\_\_\_\_\_ (2013a). *Fichas de monitoreo 2012-2013 de los programas y acciones federales de desarrollo social*. México.

\_\_\_\_\_ (2013b). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013c). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013d). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Apoyo a la Productividad 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013e). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Empleo Temporal 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013f). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadores 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2012). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012*. México. Recuperado el 25 de marzo de 2014 de [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza\\_2012/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2012\\_Parte1.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf)



Diario Oficial de la Federación (2011a). *Reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo para el ejercicio fiscal 2012*. México.

\_\_\_\_\_ (2011b). *Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2012*. México.

\_\_\_\_\_ (2011c). *Reglas de operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2012*. México.

\_\_\_\_\_ (2010). *Lineamientos para la operación del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral para el ejercicio fiscal 2012*. México.

\_\_\_\_\_ (2008). *Lineamientos para la operación del Programa de Apoyo a la Productividad para el ejercicio fiscal 2012*. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2013*. Recuperado el 30 de marzo de 2014 de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/estrucbol.pdf>

\_\_\_\_\_ (2013). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), base de datos, varios años*. Recuperado el 24 de marzo de 2014 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). *Harmonised Unemployment. Consulta interactiva*. Recuperado el 29 de marzo de 2014 de <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=36324>

\_\_\_\_\_ (2013a). *OECD. StatExtracts*. Recuperado el 3 de abril de 2014 de <http://stats.oecd.org>

- \_\_\_\_\_ (2011a). *OECD Employment Outlook 2011*. OECD Publishing. Recuperado el 1 de abril de 2014 de <http://dx.doi.org/10.1787/empl-outlook-2011>
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Haciendo lo mejor para las familias*. Edición especial en español por CISS y CIEDESS. Santiago de Chile: CIEDESS.
- \_\_\_\_\_ (2001). *An Interpretative Guide to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*.

## Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2012

| Programa   | Grupos de atención   | Ámbito de atención | Bienes o servicios otorgados  | Tipo de apoyo otorgado | Entidades federativas donde opera el programa             |
|--|--|--------------------|---|------------------------|---|
| Programa de Apoyo al Empleo  | Desempleados y migrantes   | Ambos*             | Compensación garantizada al ingreso   | Ambos**                | Todas   |
| Programa de Apoyo para la Productividad                            | Empleados (cuentan con seguridad social)   | Ambos*             | Asesoría técnica y capacitación   | No monetario           | Distrito Federal, Estado de México, Chihuahua y Querétaro |
| Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras | Madres, población con ingreso específico, padres de familia, guarderías y responsables de las estancias infantiles | Ambos*             | Compensación garantizada al ingreso, servicios de estancias infantiles, guarderías, seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios, y capacitación | Ambos**                | Todas   |
| Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral         | Población en localidades con contingencias   | Ambos*             | Compensación garantizada al ingreso   | Ambos**                | Todas   |
| Programa de Empleo Temporal  | Desempleados   | Ambos*             | Financiamiento de proyectos sociales y jornales que equivalen a 99 por ciento de un salario mínimo  | Ambos**                | Todas   |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL 2013).

\* Rural y urbano.

\*\* Monetario y no monetario.