

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
conservación y generación de empleo

2014-2015

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de conservación y generación de empleo, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

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, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

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

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Zahí Martínez Treviño
Adriana Jaramillo Carvalho
Dení Pörtl Ramos

Consultores externos

César Alfonso Velázquez Guadarrama (Coordinador)
Ariadna Vargas Barrera

Agradecimientos

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

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA	23
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	30
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO	32
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	33
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES	36
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38
ANEXO	43

Glosario

Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Complementariedad	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.
Empleo	Circunstancia que otorga a una persona la condición de ocupado, en virtud de una relación laboral que mantiene con una instancia superior.
Evaluación	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.
Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza	Este índice muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no pueden 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.
Línea de Bienestar	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.
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 económicamente activa (PEA)

Población de quince 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.

Población no económicamente activa (PEA)

Personas que no participan en la actividad económica ni como ocupados ni como desocupados.

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.

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. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.

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 obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

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.

Tasa de condiciones críticas de ocupación

Incluye a las personas que se encuentran trabajando menos de 35 horas a la semana por razones ajenas a sus decisiones; las que trabajan más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo; y las que laboran más de 48 horas semanales y ganan hasta dos salarios mínimos.

Tasa de desocupación

Considera a la población que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.

Tasa de subocupación

Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

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 veinte 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 los programas federales de conservación y generación de empleo 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015¹ llevadas a cabo por el consultor independiente César Alfonso Velázquez Guadarrama, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis 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 resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.
- 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 solventar.

¹ La EED 2014-2015 analiza el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones derivadas de ellas pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo 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 otro lado, junto con los informes de la EED, se publica la *Opinión de la dependencia*, un documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de la EED están disponibles en la página electrónica del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>.

- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, 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 y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

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

Cuadro 1. Programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S043	Apoyo al Empleo	PAE	STPS	S043
U001	Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	PASCL	STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
U002	Apoyo para la Productividad	PAP	STPS	E004 Capacitación para incrementar la productividad
S174	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	PEI	Sedesol	Sin cambio
S071	Empleo Temporal	PET	Sedesol, SCT y Semarnat	Sin cambio

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014a).

Capítulo 1. Análisis general de la problemática en materia de empleo

Las políticas públicas relacionadas con el mercado laboral se justifican si se considera la existencia de asimetrías entre los empleadores y los buscadores de empleo, que pueden ser de información, capacidades laborales o disponibilidad de tiempo, las cuales implican la necesidad de intervención por parte del Estado (Kappaz y Carvallo, 2010). En México, para 2011, 42 por ciento de una muestra de empresarios no encontraron trabajadores con el perfil requerido, aun cuando existían 2.6 millones de buscadores de empleo (DOF, 2013, 13 de diciembre).

En un futuro próximo se espera que la fuerza laboral se incremente de manera significativa debido al “bono demográfico”, generado por un aumento en la población en edad de trabajar. Sin embargo, en los últimos años el producto interno bruto (PIB) ha tenido un crecimiento bajo y, por lo tanto, ha existido un rezago importante en la creación de empleos.

La problemática que prevalece en el mercado laboral se refleja en la diferencia entre el nivel de creación de empleos y la población disponible para trabajar, la falta de información por parte de esta última acerca de las vacantes de empleo, así como una asimetría entre la calificación de los trabajadores y las habilidades requeridas por los empleadores (DOF, 2013, 13 de diciembre).

Esto tiene como efectos el desempleo y el subempleo. El nivel de desempleo en México es bajo en comparación con el desempleo de las economías desarrolladas, quizá debido a la incorporación de la fuerza laboral a un empleo informal; lo anterior produce un menor nivel de ingresos y la falta de acceso a la seguridad social, así como un bajo nivel de bienestar de los trabajadores y de sus familias, que se manifiesta en una alta incidencia de pobreza.

En este capítulo se presenta la problemática en materia de empleo en México. En primer lugar, se muestran algunos indicadores que miden la pobreza en México; en seguida, se caracteriza la fuerza laboral y se analiza la situación del empleo con indicadores referentes a la desocupación, subocupación, informalidad y calidad de del empleo.

INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO

Durante 2014, 46.2 por ciento de la población estaba en situación de pobreza, de la cual 9.5 se encontraba en situación de pobreza extrema. A pesar de que el porcentaje de población en pobreza tuvo un incremento respecto a 2012 (45.5 por ciento), el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó (9.8 por ciento en 2012) (CONEVAL, 2015h). Los indicadores que miden el ingreso de las personas a partir de la Línea de Bienestar Mínimo revelan que, de 2012 a 2014, en el ámbito rural hubo una baja en el porcentaje de personas que se encontraban por debajo de dicha línea, de 32.7 a 31.9 por ciento, mientras que en el espacio urbano se incrementó de 16.2 a 17.1 por ciento (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas vulnerables y en pobreza, según su lugar de residencia, México, 2012-2014

Indicadores	Rural				Urbano			
	Porcentaje		Millones de personas		Porcentaje		Millones de personas	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Pobreza								
Población en situación de pobreza	61.6	61.1	16.7	17.0	40.6	41.7	36.6	38.4
Población no pobre y no vulnerable	5.3	6.0	1.4	1.7	24.2	24.9	21.8	22.9
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	32.7	31.9	8.9	8.9	16.2	17.1	14.6	15.8
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	62.8	62.4	17.1	17.3	48.3	50.5	43.5	46.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015h).

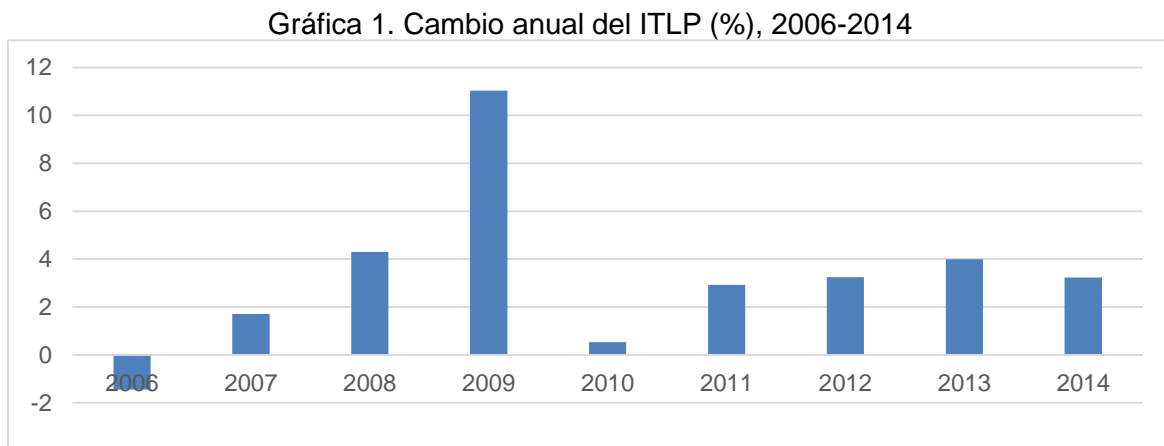
Respecto a las carencias sociales, se registra que, entre 2012 y 2014, cuatro de éstas tuvieron una disminución en el porcentaje de la población que las padecía²; entre ellas se

² Las carencias que disminuyeron fueron: por rezago educativo, de 19.2 a 18.7 por ciento; por el acceso a servicios de salud, de 21.5 a 18.2; por calidad y espacios en la vivienda, de 13.6 a 12.3. La carencia por servicios

reporta la carencia de acceso a la seguridad social, la cual pasó de 61.2 a 58.5 por ciento, es decir, se redujo en casi tres puntos porcentuales la población con esta carencia: de 71.8 a 70.1 millones de personas.

INDICADORES DE POBREZA VINCULADOS CON LA PROBLEMÁTICA

El Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) es un indicador que muestra la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. De esta manera, el ITLP depende del desempeño del mercado laboral y la evolución de la Línea de Bienestar Mínimo. Históricamente, dicha tendencia se mantuvo constante en términos relativos de 2005 a 2007, y en 2008 sufrió un aumento significativo a consecuencia de la crisis económica internacional; en los años posteriores a la crisis, el ITLP comenzó a estabilizarse, aunque su propensión sigue siendo creciente (ver gráfica 1).

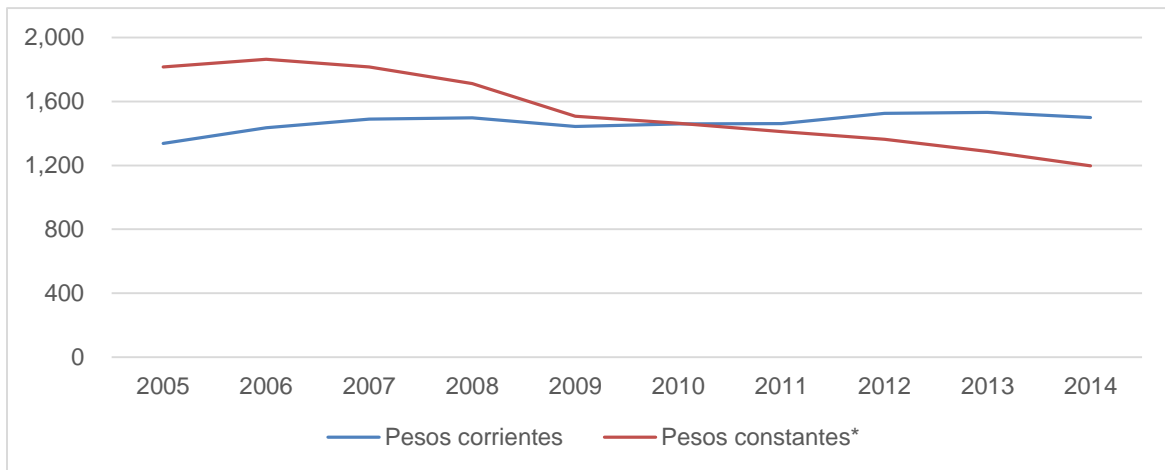


Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos publicados por este organismo (CONEVAL, 2015g).

básicos de la vivienda permaneció igual, en 21.2 por ciento, y la carencia por acceso a la alimentación fue la única que aumentó, de 23.3 a 23.4.

La tendencia creciente del ITLP se explica por un mayor aumento en el valor de la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) respecto al ingreso laboral per cápita, lo cual tiene como consecuencia una disminución en el ingreso real de los trabajadores (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Ingreso laboral per cápita, 2005-2014



Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con base en información de este organismo (CONEVAL, 2015g).

*Deflactado con el Índice de Precios de la Canasta Alimentaria del primer trimestre de 2010.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN SEGÚN SU CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

En el cuarto trimestre de 2015, la población económicamente activa (PEA) del país llegó a 53.8 millones de personas, que representan 60.4 por ciento de la población mayor de quince años, en tanto que la población no económicamente activa (PNEA) constituyó 35.2 millones de personas, de las cuales 29.3 millones dijeron no estar disponibles para trabajar y 5.9 millones, sí (ver cuadro 3) (INEGI, 2016b).

Cuadro 3. Población según su condición de actividad (personas)

Indicador	Cuarto trimestre			Estructura porcentual 2014	Estructura porcentual 2015
	2014	2015	Diferencias		
Población total	120,205,174	121,486,582	1,281,408		
Población de 15 años y más	87,520,286	89,054,182	1,533,896	100	100
Población económicamente activa	52,108,400	53,809,017	1,700,617	59.5	60.4
Ocupada	49,823,798	51,568,519	1,744,721	95.6	95.8
Desocupada	2,284,602	2,240,498	(-) 44,104	4.4	4.2
Población no económicamente activa	35,411,886	35,245,165	(-)166,721	40.5	39.6
Disponibile	5,834,585	5,919,605	85,020	16.5	16.8
No disponible	29,577,301	29,325,560	(-)251,741	83.5	83.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

El grupo de edad con mayor participación en la PEA es el de treinta a treinta y nueve años, al concentrar 24.2 por ciento (ver cuadro 4). Los grupos con mayor número de individuos dentro de la PNEA son los de quince a diecinueve años, y sesenta y más años de edad. Cabe resaltar que 18.3 por ciento del grupo de veinte a veintinueve años se encuentra dentro de la PNEA.

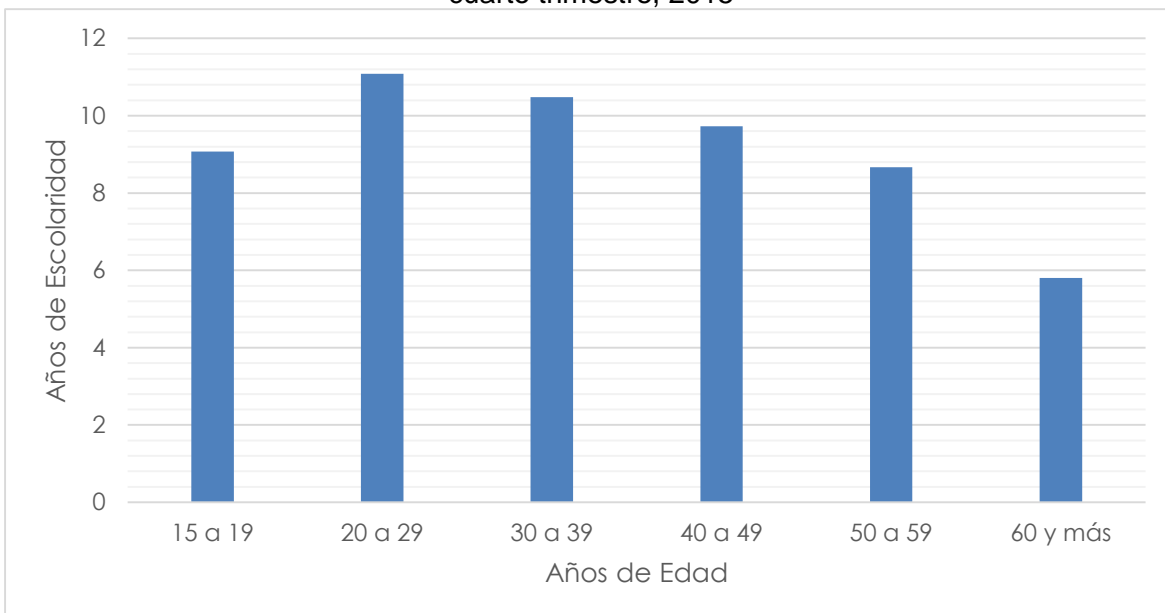
Cuadro 4. Distribución y porcentaje de la PEA y la PNEA por grupos de edad, cuarto trimestre, 2015

Grupos de edad (años)	PEA	Porcentaje PEA	PNEA	Porcentaje PNEA	Total
15-19	3,657,671	6.8	7,623,396	21.6	11,281,067
20-29	12,777,027	23.7	6,461,721	18.3	19,238,748
30-39	13,015,592	24.2	4,239,199	12.0	17,254,791
40-49	11,758,618	21.9	3,793,358	10.8	15,551,976
50-59	7,789,877	14.5	4,024,291	11.4	11,814,168
60 y más	4,784,927	8.9	9,078,733	25.8	13,863,660
Total	53,809,017	100	35,245,165	100.0	89,054,182

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (INEGI, 2016a).

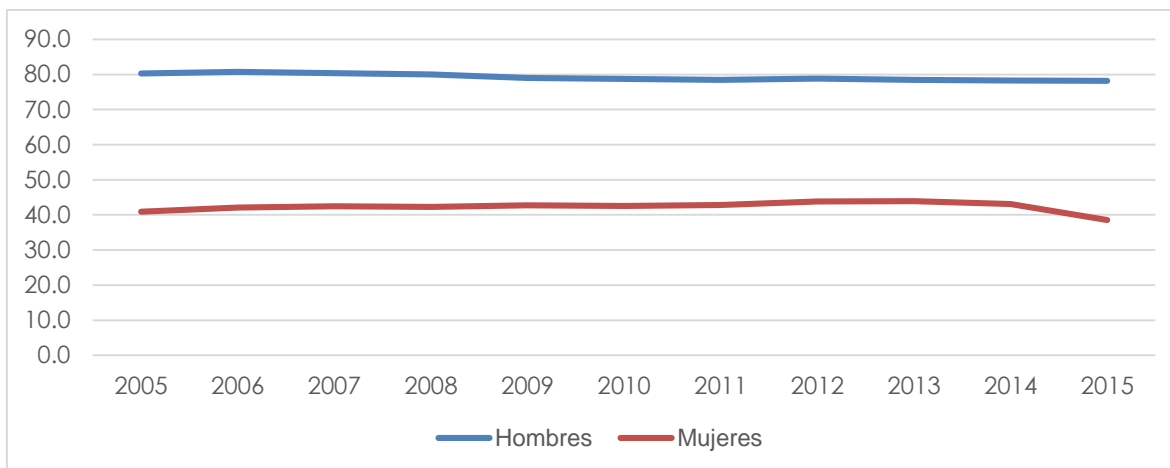
El número de años de escolaridad promedio de la PEA es de 9.68, equivalente a estudios de preparatoria incompletos. Por sexo, las mujeres de la PEA cuentan con 10.05 años de escolaridad, mientras que los hombres con 9.45 años. Por grupos de edad, la población de veinte a veintinueve años de edad es la que tiene un mayor nivel de escolaridad (INEGI, 2016a) (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Promedio de años de escolaridad de la PEA por grupo de edad, cuarto trimestre, 2015



Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos de la ENOE (INEGI, 2016a).

Al analizar la PEA en su desagregación por sexo, se observa que los hombres representan 59 por ciento de la población ocupada y las mujeres, 36.8 (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Tasa de participación en la PEA por sexo (porcentaje), 2005-2015

Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos de la ENOE (INEGI, 2016a).

DESOCUPACIÓN, SUBOCUPACIÓN E INFORMALIDAD

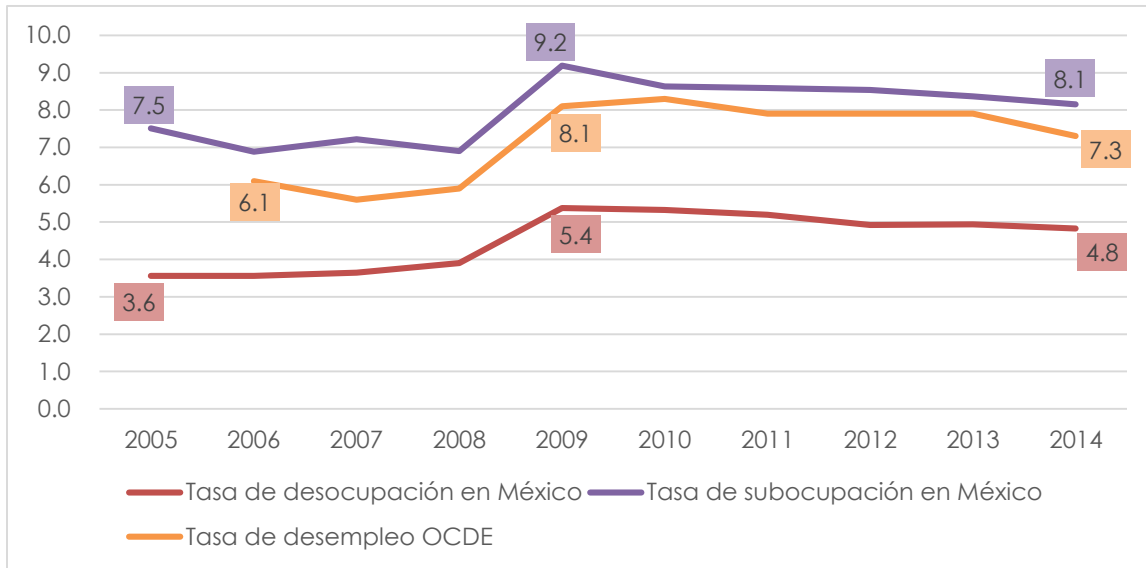
En los últimos años, la tasa de desempleo en México se ha mantenido baja (4.6 por ciento), menor que la tasa de desempleo promedio en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (7.2 por ciento) (OCDE, 2015a). En el cuarto trimestre de 2015, la población desocupada³ ascendía a 2.2 millones de personas, una tasa de 4.2 por ciento de la PEA, menor que la registrada en el mismo periodo de 2014 (4.4 por ciento) (INEGI, 2016b).⁴

Por su parte, la tasa de subocupación, es decir, el porcentaje de población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo que su ocupación actual le permite, fue de 8.6 por ciento respecto de la población ocupada, superior a la reportada un año antes (8 por ciento) (ver gráfica 5).

³ La tasa de desocupación es el número de personas desocupadas sobre la PEA total, multiplicado por cien. En otras palabras, es el porcentaje de desocupados respecto a la PEA.

⁴ La desocupación fue afectada por la crisis económica internacional y alcanzó un valor de 5.4 por ciento en 2009, luego de haber estado por debajo de 4 por ciento en los años previos. Aunque la desocupación disminuyó después de 2009, ésta no ha logrado recuperar el nivel que presentaba antes de la crisis.

Gráfica 5. Tasa de desocupación y de subocupación (porcentaje), 2005-2014



Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos de la ENOE (INEGI, 2016a) y la OCDE (OCDE, 2015a).

Desagregada por sexo, se muestra que la tasa de desocupación en los hombres fue de 2.5 por ciento, mientras que en las mujeres, de 1.7 (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Desagregación de la PEA por sexo y ocupación, cuarto trimestre 2015

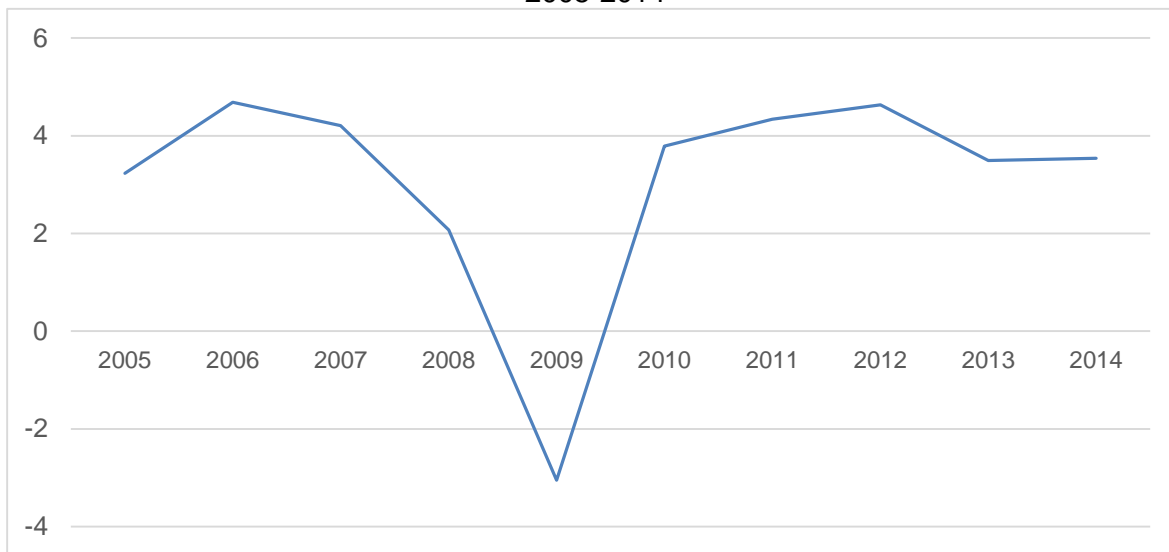
	Población ocupada	Porcentaje de la población ocupada con respecto a la PEA	Población desocupada	Porcentaje de la población desocupada con respecto a la PEA	Total
Hombre	31,757,776	59.0	1,342,302	2.5	33,100,078
Mujer	19,810,743	36.8	898,196	1.7	20,708,939
Total	51,568,519	95.8	2,240,498	4.2	53,809,017

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE (INEGI, 2016a).

Por otro lado, en el cuarto trimestre de 2015, 30 millones de personas se encontraban en la informalidad (considerando todas las modalidades de empleo informal),⁵ es decir, 58.2 por ciento de la población ocupada estaba en esta situación.

En México, el alto nivel de informalidad se podría explicar, en parte, por la baja tasa de desocupación y los niveles de subocupación en el que trabajadores que no logran su inserción en el mercado laboral formal se incorporan a un trabajo informal. Es necesario señalar que, si bien la informalidad aumentó de manera ligera en 2008 y 2009, históricamente su nivel se ha mantenido constante. Al igual que la tasa de desocupación y subocupación, la creación de empleo formal cayó en 2009, a consecuencia de la crisis financiera internacional, y no ha logrado recuperar su nivel previo a esta crisis (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Cambio anual en el número de trabajadores asegurados al IMSS (porcentaje), 2005-2014



Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la STPS.

⁵ El empleo informal, o medición ampliada de informalidad, añade a la definición de trabajo informal las siguientes categorías: trabajo no protegido en la actividad agropecuaria, el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como los trabajadores subordinados que, aunque trabajan en unidades económicas formales, lo hacen en modalidades en las cuales se elude el registro ante la seguridad social (INEGI, 2016a).

CALIDAD DE LA OCUPACIÓN

En lo referente a la calidad de los empleos, en el cuarto trimestre de 2015, la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación,⁶ la cual asocia el número de horas trabajadas y el salario, fue de 12.8 por ciento, mayor que la registrada un año antes (12 por ciento). En general, la población ocupada trabaja en promedio 42 horas a la semana, con un ingreso promedio por hora trabajada de 24.7 pesos.

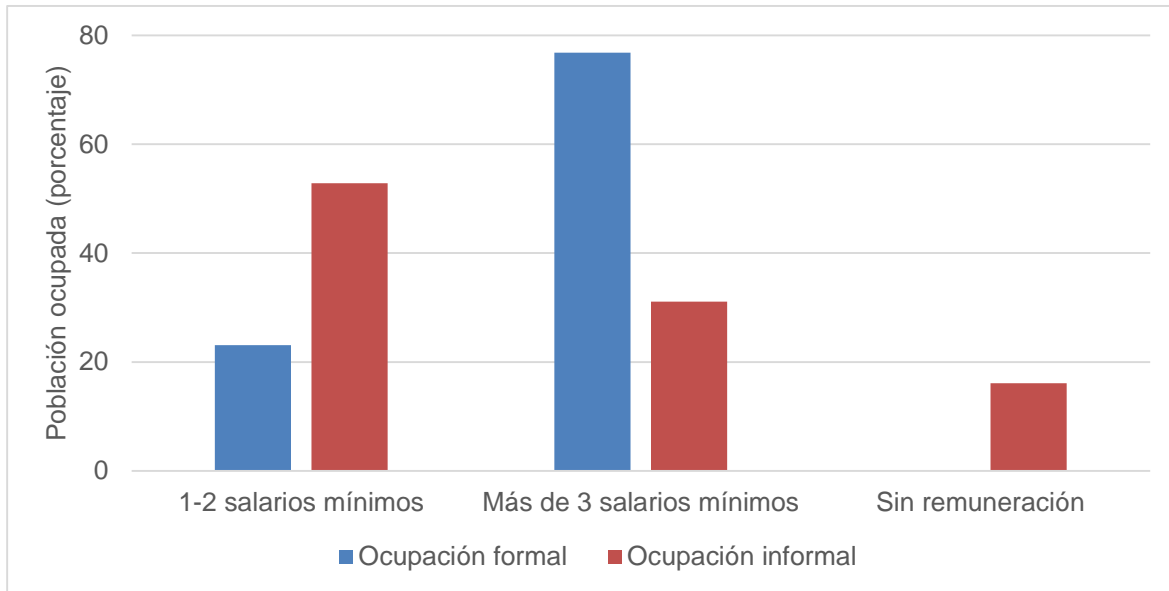
En relación con las horas trabajadas, en particular, las mujeres ocupadas destinan en promedio menos horas a la semana a trabajar (36.3) que los hombres (44.2); esto se debe a que, aun cuando trabajan fuera del hogar, las mujeres realizan más actividades no económicas que los hombres, entre las que se incluyen las labores domésticas. Así, el total de horas dedicadas a la semana a actividades económicas y no económicas es de 64.6 para las mujeres, mientras que para los hombres es de 52.6.⁷

En cuanto al ingreso, se presentan diferencias según el tipo de ocupación: se tiene un menor nivel de ingresos promedio en la ocupación informal (19.26 pesos por hora trabajada) frente al ingreso de los trabajadores formales (31.7 pesos por hora trabajada) (INEGI, 2016a) (ver gráfica 7).

⁶ La TCCO mide el porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja menos de 35 horas a la semana con ingresos mensuales menores que el salario mínimo, y la que trabaja más de 48 horas a la semana y gana dos salarios mínimos o menos (INEGI, 2016a).

⁷ En cuanto al cuidado de los menores de edad, 43 por ciento de las mujeres mayores de doce años destinan tiempo al cuidado de niños de entre cero y cinco años frente a 33 por ciento de los hombres; de esta población, las mujeres son quienes más tiempo a la semana dedican en promedio (trece horas) al cuidado de los menores en comparación con los hombres (cinco horas) (ENUT, 2014).

Gráfica 7. Nivel de ingresos por ocupación formal e informal, primer trimestre, 2015



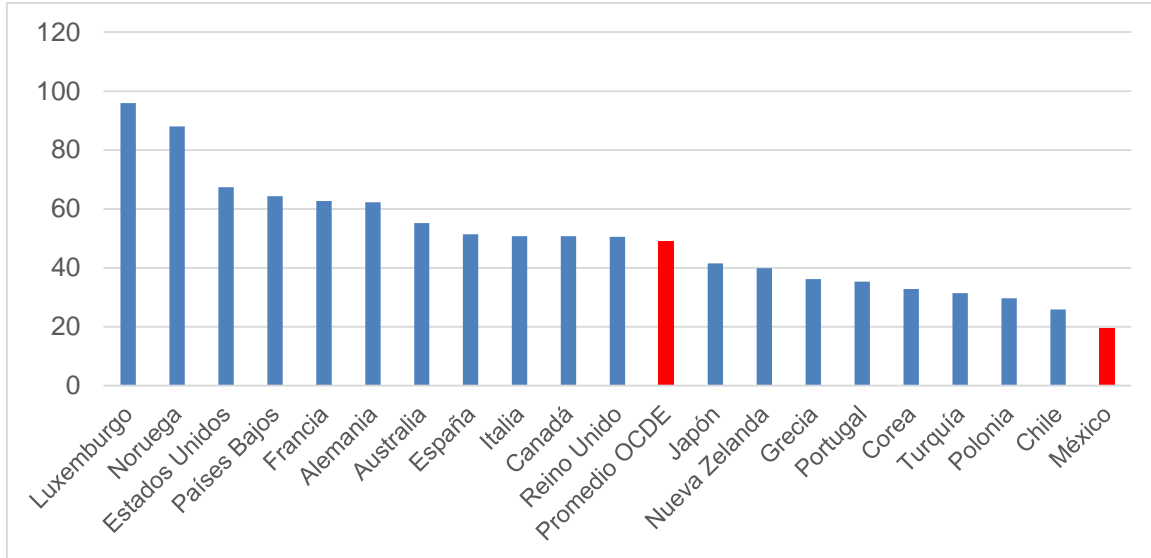
Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos de la ENOE (INEGI, 2016a).

Desagregado por sexo, al primer trimestre de 2015, el nivel de ingreso de las mujeres era 2 por ciento menor que el de los hombres para el total de ocupaciones. Para profesionales, trabajadores de la educación y funcionarios o directivos, esta brecha en el ingreso es aún mayor (9, 11 y 15 por ciento, en ese orden) en favor de los hombres. También es significativamente mayor el porcentaje de mujeres ocupadas que no reciben remuneración (3.7 contra 7.2 por ciento); esto se debe a que es mayor la proporción de mujeres que laboran en negocios familiares sin recibir un pago a cambio (INEGI, 2016a). En el cuarto trimestre de 2015, 38.3 por ciento de los trabajadores remunerados no contaban con acceso a prestaciones de ley (INEGI, 2016a).

Finalmente, en términos de productividad laboral⁸, en 2013, México era el país con menores niveles dentro de los países de la OCDE, con un valor promedio de la producción por hora trabajada 30 por ciento menor que el promedio de la OCDE (ver gráfica 8).

⁸ El PIB por hora trabajada es la medida que diversas instituciones en general utilizan para medir la productividad. Esta medida se calcula dividiendo el PIB real entre el número de horas trabajadas, es decir, se obtiene lo que produce cada trabajador por hora.

Gráfica 8. PIB por hora trabajada (dólares estadounidenses, paridad de poder adquisitivo), 2014



Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos de la OCDE (2015b).

La baja productividad se explica, en parte, por el bajo nivel de escolaridad de la fuerza laboral: en 2012, el nivel máximo alcanzado por 19 por ciento de los adultos, entre veinticinco y sesenta y cuatro años, era el nivel medio o medio superior, y 18 por ciento el nivel superior; en tanto, el promedio de los países de la OCDE fue de 44 y 32 por ciento de los adultos del mismo rango de edad, respectivamente. (OCDE, 2015c).

Además, México es el país que destina menores recursos a programas de activación laboral; en 2013, gastó menos de 0.1 por ciento del PIB en este tipo de políticas, mientras que los países de este grupo en promedio invirtieron alrededor de 0.5 por ciento de su PIB (OCDE, 2015c).

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de conservación y generación de empleo

En este capítulo se analiza la pertinencia de los programas para atender la problemática referente al empleo a partir del análisis de la cobertura y el presupuesto, así como de la revisión de algunas consideraciones sobre la existencia de complementariedades y coincidencias entre los programas.

El grupo de programas evaluados tienen como objetivo común resolver las asimetrías en el mercado laboral del lado de la oferta con la finalidad de mejorar el acceso y la permanencia a través de tres tipos de acciones: contribuyendo al incremento de las capacidades de los trabajadores, facilitando la colocación de buscadores de empleo en el mercado laboral y ofreciendo servicios de cuidado infantil para madres y padres solos (la forma detallada del modo en que cada programa lo hace se presenta en el cuadro 6).

Cuadro 6. Objetivos de los programas federales de conservación y generación de empleo de políticas activas, México, 2014.

Programa	Objetivos
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 de las empresas como medio para generar riqueza, mantener y ampliar el empleo, así como elevar 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	Facilitar el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil para las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como para padres solos, como instrumento de seguridad social que contribuya a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de la población 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	Reducir los efectos económicos y sociales negativos en personas de dieciséis años de edad o más que vean disminuidos sus ingresos o afectado su patrimonio a consecuencia de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres, mediante apoyos económicos otorgados como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-e).

En este sentido, los programas evaluados pueden ser considerados como políticas laborales activas,⁹ al otorgar apoyos para que la población desempleada pueda incorporarse a una ocupación o para que la población ocupada pueda continuar una actividad económica ante situaciones desfavorables.¹⁰

⁹ La OCDE clasifica la política laboral en dos tipos: pasiva y activa. Las políticas pasivas incluyen aquellas acciones de conservación del ingreso a través de prestaciones por desempleo o seguro de desempleo. Por su parte, las políticas activas incluyen programas de colocación y asesoramiento para la inserción laboral, de formación profesional, subsidios para la contratación de desempleados o para la generación de empleos en el sector público, y subsidios para el empleo de personas con discapacidad.

¹⁰ En particular, en el PAP, si bien el objetivo es mejorar las condiciones de producción de las unidades económicas al aumentar la productividad de su capital de trabajo, éste contribuye al

Del lado de la demanda del mercado de trabajo, la solución de la problemática depende de la creación de empleos formales por medio de la implementación de políticas que mejoren el entorno de negocios. En el caso del PET y del PASCL, éstos realizan acciones de generación, aunque dichos empleos son únicamente de carácter temporal, los cuales no tienen por objetivo contribuir a la solución de problemas laborales de carácter estructural. Por el contrario, el PASCL y el PET atienden con parcialidad un problema resultante de deficiencias en el esquema de seguridad social y consideran, entre otras razones, la falta de acceso de los trabajadores a ésta y de un seguro de desempleo.

En el caso de México, las políticas enfocadas en la demanda deberían encaminarse a incrementar el acceso a financiamiento para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), eliminar impedimentos regulatorios para el crecimiento de las empresas, y mejorar la infraestructura de transporte para un mejor desempeño de las cadenas productivas (OCDE, 2015a). Sin embargo, las acciones anteriores se encuentran fuera del ámbito de competencia de los programas evaluados, ya que su propósito no es contribuir a solucionar las causas de la problemática relacionadas con la demanda de trabajo.

COBERTURA

De 2008 a 2014, en conjunto, los programas¹¹ han presentado un crecimiento de su población atendida, al pasar de 1,022,445 a 2,306,382 beneficiarios, lo que representa un crecimiento de 125.6 por ciento.

En 2014, en la distribución de la población atendida por programa, el PET fue el de mayor alcance, al atender a 62.4 por ciento del total de beneficiarios del grupo de programas evaluados, en tanto que el PAP y el PASCL son los que menos beneficiarios tienen.

incremento de las capacidades de los trabajadores por medio de dos de sus componentes: cursos de sensibilización y capacitación específica.

¹¹ Los programas se centran en diferentes causas o efectos de la problemática, por lo que tienen diferente población potencial y objetivo. En el caso del PASCL, debido a que los fenómenos que provocan las situaciones de contingencia laboral de las que se encarga el programa son impredecibles, no se dispone de una cuantificación de la población potencial *ex-ante* ni de la población objetivo.

La eficiencia en cobertura de los programas en su conjunto (población atendida/población objetivo) fue de 112.5 por ciento. En particular, el PEI atiende a un porcentaje muy bajo de su población objetivo, en tanto que para los demás programas la población atendida es considerablemente mayor a la población objetivo, debido a que ésta se estima con base en el presupuesto asignado, el cual, en muchas ocasiones, se modifica (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Cobertura de los programas de conservación y generación de empleo, México, 2014.

Programa	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO * 100)	
PAE	4,214,788	319,160	531,258	166.46	
PAP	9,419,064	15,997	31,596	197.51	
PEI	3,251,548	891,680	290,175	32.54	
PASCL	ND	ND	12,713	ND	
	Sedesol	2,140,717	425,376	801,581	188.44
PET	Semarnat	2,700,000	152,058	198,574	130.59
	SCT	-	245,128	440,458	179.70
Total		21,726,117	2,049,399	2,306,355	112.54

Fuente: Elaboración propia con base en evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-e).

ND: No disponible.

Nota: El PET se desglosa en las tres dependencias que lo operan.

Respecto a la focalización de los programas, en los casos del PAE, PAP y PASCL, al depender de la demanda de buscadores de empleo, empresas y situaciones de contingencia, respectivamente, no se encuentran focalizados por las características socioeconómicas de la población o del territorio que habitan: el PAP tiene una mayor presencia en localidades con bajo o muy bajo nivel de rezago social y el PAE, en las 32 entidades federativas, en general, en municipios o regiones donde se presenta una demanda más alta de trabajo.

Por su parte, el diseño del PET propicia una autoselección de la población con menores ingresos, ya que ofrece jornales equivalentes a 99 por ciento de un salario mínimo diario, además de que, en 2014, se focalizó la entrega de apoyos en municipios con muy alta, alta o media marginación; por lo tanto, este programa pudiera tener efectos progresivos. Sin embargo, en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 se identificó la posibilidad de que, cuando los ejecutores de los recursos son los gobiernos municipales, la asignación de aquéllos podría estar influenciada por la habilidad de dichos gobiernos de captar los recursos que ofrece el programa; si bien no existe evidencia que compruebe los incentivos mencionados, se considera pertinente investigar este aspecto en futuras evaluaciones.

Finalmente, el PEI beneficia a la población con menores ingresos al ofrecer apoyos a las madres y padres solos cuyo hogar recibe un ingreso inferior a la Línea de Bienestar.

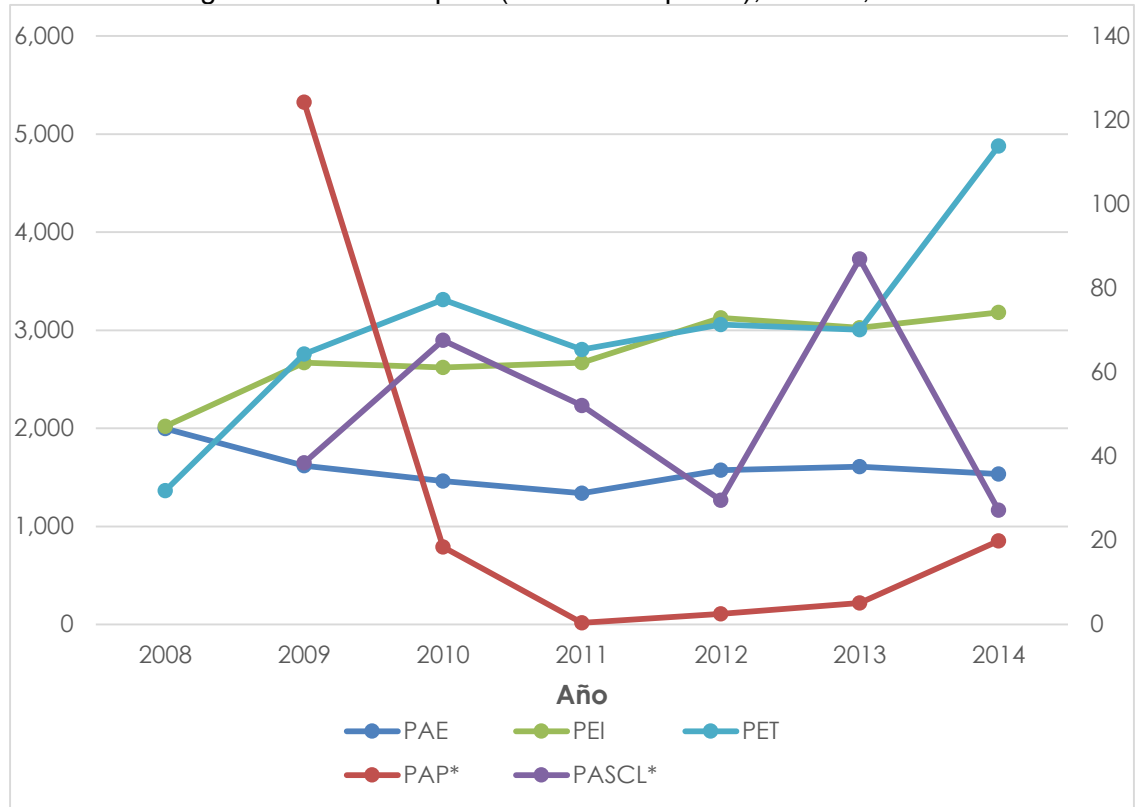
PRESUPUESTO

Durante 2014, los programas en su conjunto ejercieron un gasto de 9,642.61 millones de pesos. El PET dispone del mayor presupuesto del grupo de programas (50.6 por ciento),¹² en tanto que el PAP y el PASCL son los de menor presupuesto (0.21 y 0.28, respectivamente), lo cual es consistente con el número de beneficiarios, al ser los programas con mayor y menor población atendida, en ese orden.

Entre 2008 y 2014, el presupuesto en conjunto de los programas creció en términos reales 108.78 por ciento; en ese lapso destaca el aumento entre 2013 y 2014 de 24.72 por ciento. En ello, el presupuesto del PET ha influido de manera significativa, con un incremento de 746.31 por ciento en el periodo. En cambio, el PAE y el PAP tuvieron disminuciones en su presupuesto; es de mencionar la reducción del PAP de 84 por ciento de 2009 a 2014 (ver gráfica 9).

¹² El presupuesto del PET ejercido por la Sedesol fue de 2,478.66 mdp (50.8 por ciento), por la SCT, de 1,658.77 mdp (34 por ciento) y por la SEMARNAT, de 741.45 mdp (15.2 por ciento).

Gráfica 9. Presupuesto ejercido por los programas federales de conservación y generación de empleo (millones de pesos), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-e), datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

*El eje derecho corresponde únicamente al presupuesto de los programas PAP y PASCL, los cuales iniciaron actividades en 2009.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Algunos de los programas del grupo se encuentran vinculados a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE). El PAE facilita a los buscadores de empleo su colocación con ayuda de la vinculación laboral proporcionada por el SNE. Por su parte, el PET prioriza el apoyo a personas canalizadas por dicho servicio; sin embargo, no hay un mecanismo por medio del cual este programa oriente a los beneficiarios que no estén registrados en el SNE a fin de que puedan recibir los servicios que esta institución ofrece.

En el caso del PASCL, éste canaliza a sus beneficiarios al SNE y, en ocasiones, opera en coordinación con el PET y se vincula directamente con el PAE. Lo anterior se debe a que cuando el Comité de Evaluación y Apoyo para la Reactivación del Empleo dictamina la improcedencia de declaratoria de contingencia laboral, el PASCL puede recomendar la aplicación del PAE y gestionar la incorporación de sus beneficiarios a este programa una vez finalizado el apoyo.

Los dos programas no vinculados con el SNE, o que no funcionan en coordinación con los demás, son el PAP y el PEI, aunque el primero de ellos podría operar en coordinación con el subprograma Bécate del PAE, en específico en la modalidad “Capacitación mixta”, la cual brinda formación a petición de los empleadores que requieren personal apto en una ocupación, actividad o puesto específico. Por otra parte, el PEI podría remitir a sus beneficiarios al SNE y, en su caso, al PAE; esto, si se considera que la población atendida destina la mayor parte de su tiempo disponible –gracias a los servicios de cuidado infantil a los que tiene acceso– a la capacitación laboral o a la búsqueda de empleo, y se enfrenta a dificultades para incorporarse a un trabajo formal.

En general, se puede concluir que el SNE representa un mecanismo que contribuye a que los programas logren una mejor articulación en la atención a la problemática, a excepción del PAP, cuyo diseño (al no atender población desocupada) podría crear sinergias con el PAE.

Con base en el análisis, se puede afirmar que todos los programas evaluados presentan complementariedad entre ellos, excepto el PAP y el PEI, a pesar de que existen áreas de oportunidad entre éstos y la posibilidad de articular una estrategia conjunta de los programas. En particular, el PAE podría complementar al PEI, al PET y al PASCL, y ofrecerles a sus beneficiarios capacitación y servicios de vinculación laboral.

Por su parte, el PASCL y el PET tienen coincidencias al atender ambas poblaciones objetivo similares y brindar apoyos parecidos para aminorar el impacto negativo de situaciones adversas.¹³

¹³ A partir de 2016 se fusionó el PAE y el PASCL, junto con el Programa de Coordinación de Acciones de Vinculación entre los Factores de la Producción para Apoyar el Empleo, el cual complementa las acciones que lleva a cabo el PAE, enfocadas, ante todo, a mejorar la empleabilidad de los buscadores de trabajo; este

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

Con base en la evaluación realizada a cada uno de los programas que integran el grupo, se valora que éstos se han consolidado; en primer lugar, porque sus procesos de operación están bien alineados y apegados a la normativa y, en segundo, porque sus resultados así lo evidencian, al cumplir metas cercanas o superiores al 100 por ciento en los indicadores de resultados y de gestión de la mayoría de ellos. No obstante, se identificaron algunas áreas de oportunidad en el planteamiento de las metas, ya que para algunos programas éstas pueden no estar orientadas a impulsar el desempeño.

Respecto a los efectos atribuibles, únicamente el PEI y el PAE cuentan con evaluaciones de impacto que dan cuenta de los efectos en la población atendida.¹⁴ Los resultados muestran que ambos programas incrementan la probabilidad de empleo de sus beneficiarios.

En el caso del PEI, se cumple con el objetivo de incorporar a madres y padres solos al mercado laboral, aunque no es posible concluir nada acerca de la calidad de los empleos a los que acceden o si quienes trabajaban pueden obtener un mejor empleo o un mayor ingreso; esto, aun cuando las beneficiarias consideran mejoras en su ingreso y en su calidad de vida. Por su parte, el PAE contribuye a la colocación de sus beneficiarios en empleos formales y la posibilidad de empleos con sueldos y prestaciones más altos.

Cabe aclarar que, aunque se conocen los efectos del PEI y del PAE a nivel microeconómico, tomando en cuenta los resultados de evaluaciones a programas similares en el ámbito internacional, no necesariamente deberían esperarse los mismos resultados en el orden macroeconómico. Por lo tanto, no se puede conocer su efecto conjunto en la solución de la problemática común que atienden.

programa ofrece servicios de vinculación laboral a través de ferias de trabajo y promueve el uso del Portal del Empleo. Por su parte, el PASCL facilitará la incorporación de las personas que perdieron su empleo por situaciones de contingencia laboral a un empleo formal que no sea únicamente de carácter temporal.

¹⁴ El diseño del PASCL y del PET limita el estudio minucioso de su impacto porque dificulta la definición de un programa de control, lo que impide efectuar un análisis riguroso de sus efectos.

Finalmente, los programas se han consolidado mediante el uso de los resultados de evaluaciones externas para aplicar mejoras en su operación, lo cual se ve reflejado en la atención que, en general, se da a los aspectos susceptibles de mejora.

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

El principal reto del grupo de programas evaluados es fortalecer la coordinación para que, en conjunto, logren un mayor acceso a empleos de calidad.

Los retos específicos se refieren, en general, a la potenciación de los instrumentos disponibles, como la vinculación de los programas al SNE, y las sinergias con los programas entre dependencias, en específico del PET con los programas de la STPS.

Otro reto, particular del PASCL y del PET, es orientar sus acciones de manera que no sólo sirvan para aminorar los efectos provocados por una repentina pérdida de empleo, sino que se incluya en sus objetivos el promover la colocación de sus beneficiarios en un empleo formal permanente vinculándolos con el SNE.

Un último reto es la delimitación de las definiciones de la población potencial, debido a que la diferencia entre ésta y la población objetivo es muy grande para todos los programas, en particular para el PAE y el PAP.

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

En este capítulo se muestran algunas experiencias que pueden contribuir a la elaboración de las políticas públicas en materia de conservación y generación de empleo.

Los países europeos son, en general, los que destinan una mayor parte de su Producto Interno Bruto (PIB) a programas laborales y otorgan mayor relevancia a la política laboral pasiva.

El mayor gasto se asigna a las prestaciones por desempleo, seguidas de los programas de formación profesional, los subsidios para la generación de empleo y el servicio público de empleo, respectivamente; el menor gasto se concede al subsidio para el empleo de personas con discapacidad (OCDE, 2015d) (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Gasto destinado a programas laborales (porcentaje del PIB), 2013*

Tipo de programa	<i>Alemania</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Chile</i>	<i>España</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Italia</i>	<i>Eslovenia</i>	<i>Suecia</i>
Servicio público de empleo	0.35	0.21	0.03	0.08	0.03	0.09	0.09	0.29
Formación profesional	0.24	0.15	0.03	0.15	0.04	0.15	0.05	0.13
Subsidios para la generación de empleo	0.02	0.15	0	0.21	0.01	0.16	0.06	0.64
Subsidios para el empleo de personas con discapacidad	0.03	0.14	0	0.03	0.03	0	0	0.28
Prestaciones por desempleo	0.96	1.41	0.27	2.95	0.24	1.51	0.8	0.68
Total	1.60	2.06	0.33	3.42	0.35	1.91	1.00	2.02

Fuente: Elaboración de César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos de la OCDE (2015d).

*Muestra de un grupo de países de la OCDE; la misma tendencia se presenta en el total de países de esta organización.

La evaluación de los programas laborales, y de los programas sociales en general,¹⁵ revela que éstos tienen un impacto modesto en la probabilidad de inserción de los beneficiarios al mercado laboral (Heckman, LaLonde y Smith, 1999). Sin embargo, si se implementaran a gran escala, éstos podrían llegar a tener efectos importantes no esperados en el equilibrio general; esto, debido a un posible efecto-sustitución al favorecer la incorporación a puestos de trabajo por parte de los beneficiarios a expensas de los buscadores de empleo no beneficiarios que, de otra forma, hubieran sido contratados; no obstante, el principal resultado sobre la sociedad sería el tener que financiar estos programas por medio del pago de impuestos.

En los países de la OCDE, las lecciones aprendidas en este tipo de programas señalan que el impacto de éstos depende de las características socioeconómicas de los beneficiarios; así, para aumentar la efectividad de los programas laborales, es necesaria una focalización adecuada que contribuya a que cada grupo poblacional reciba la atención requerida.

Por otra parte, los programas de formación profesional son muy costosos con relación a su efectividad; por ello, se deben establecer vínculos fuertes con empleadores a fin de identificar aquellas capacidades reconocidas y valoradas en el mercado laboral, y poder, así, incrementar la efectividad de este tipo de programas. Por lo contrario, los servicios de colocación de empleo son los menos costosos, pero, para aumentar su efectividad, es necesario extender su monitoreo para prevenir efectos perversos, como una disminución en los esfuerzos de búsqueda de empleo de los beneficiarios. En tanto, los subsidios para la generación de empleos, sobre todo empleos públicos, tienen un efecto muy bajo, y a veces hasta nulo, en la incorporación de sus beneficiarios en empleos permanentes (Martin y Grubb, 2001).

En cuanto a la efectividad de programas laborales activos de veinte países de la OCDE a nivel agregado, se encontró que los programas de formación laboral son los que mayor impacto positivo tienen sobre la tasa de desempleo y sobre la tasa de participación en la

¹⁵ Si bien Estados Unidos destina menos recursos que la mayoría de los países europeos a programas de este tipo, es el país que más ha evaluado sus programas laborales y basa su implementación en los resultados obtenidos; por ello, mucho de lo que se conoce acerca del impacto de este tipo de programas y la metodología para su evaluación proviene de las evaluaciones realizadas en este país.

fuerza laboral, mientras que los servicios públicos de empleo reducen la tasa de desempleo, pero no producen cambios en la tasa de participación laboral, y los subsidios para la generación de empleo no causan efecto alguno en el mercado laboral (Boone y Van Ours, 2004). No obstante, en numerosos países se han establecido o modernizado los servicios públicos de empleo para lidiar con las difíciles condiciones del mercado laboral, apoyar la participación y promover la calidad del empleo y la actualización de habilidades a través de las funciones que desempeñan, intermediación laboral, suministro de información, ajustes al mercado y gestión de las prestaciones de desempleo (BID, 2015).

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

Los programas analizados buscan resolver el problema de las asimetrías entre empleadores y buscadores de empleo con relación a la información, las capacidades laborales de la población ocupada y las necesidades de los empleadores. Los programas considerados en esta evaluación integral atienden la necesidad de empleo, la cual requiere la intervención del Estado.

En México, el gasto que se destina a las políticas de conservación y generación de empleo es muy bajo si se compara con el que se invierte en los países de la OCDE, donde se ponen en práctica políticas laborales activas con una mayor asignación de recursos a los programas de generación de empleo temporal.

En nuestro país, la efectividad de la política no ha sido evaluada; sólo se tiene evidencia de los resultados positivos de dos de los programas enfocados a la colocación de buscadores de empleo en el mercado laboral y la prestación de servicios de cuidado infantil; en éstos se observan efectos positivos en la empleabilidad de la población ocupada, pero no en la calidad de los empleos ni en el nivel de ingresos de los beneficiarios.

Las buenas prácticas demuestran que, para generar efectos significativos a nivel agregado (macroeconómico), es indispensable implementar programas a una escala más amplia y, para ello, se requieren mayores recursos y la evaluación del costo-beneficio de cada intervención, y a nivel agregado de la política con el fin de determinar si esto representaría una inversión que produzca los resultados esperados sobre la población beneficiaria.

De igual modo, las estrategias deben presentar una mejor focalización y definición del tipo de apoyo entregado, que tome en cuenta las necesidades de cada grupo poblacional.

En la política se deben tomar en cuenta, asimismo, las evidencias sobre el bajo o casi nulo efecto de los programas de generación de empleo en la colocación permanente de empleos, considerando, por un lado, el mayor gasto asignado a programas como el PET y, por otro, la falta de prestaciones por desempleo. Además, se deben valorar las evidencias sobre los efectos positivos de los programas de formación laboral en los indicadores de

desempleo y participación de la fuerza laboral, frente al bajo presupuesto y las reducciones presupuestarias de programas como el PAE y el PAP, respectivamente; lo anterior, con el objetivo de contribuir a elevar el nivel y la calidad de la ocupación a mediano y largo plazo.

No obstante, se debe considerar en el diseño y efectos esperados de la política, el contexto particular del mercado laboral mexicano, con bajos niveles de desempleo respecto de otros países, pero con incrementos en las tasas de subocupación y altos niveles de informalidad, así como una PEA con menores niveles de escolaridad y bajos niveles de productividad laboral en relación con otros países.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *El mundo de los servicios públicos de empleo*. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7423/EI-Mundo-De-Los-Servicios-Publicos-De-Empleo.pdf?sequence=2>
- Boone, J. y Van Ours, J. (2014). *Effective active labor market policies*. IZA Discussion Paper Series No. 1335. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://anon-ftp.iza.org/dp1335.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014a). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2014b). Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleos 2012-2013. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Integrales/Integrales%202012-2013/02_EI_EMPLEO.pdf
- _____ (2015a). Evaluaciones de desempeño del Programa de Apoyo al Empleo. Recuperada el 7 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/STPS/S043_PAE/S043_PAE_IE.pdf
- _____ (2015b). Evaluaciones de desempeño del Programa de Apoyo para la Productividad. Recuperado el 7 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/STPS/U002_PAP/U002_PAP_IE.pdf
- _____ (2015c). Evaluaciones de desempeño del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral. Recuperado el 7 de marzo de 2016 de

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/STPS/U001_PASCL/U001_PASCL_IE.pdf

_____ (2015d). Evaluaciones de desempeño del Programa de Empleo Temporal. Recuperado el 7 de marzo de 2016 de

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S071_PET/S071_PET_IE.pdf

_____ (2015e). Evaluaciones de desempeño del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras. Recuperado el 7 de marzo de 2016 de

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S174_PEI/S174_PEI_IE.pdf

_____ (2015f). Fichas de monitoreo y evaluación 2014-2015 para el Programa de Empleo Temporal. Recuperado el 20 de abril de 2016 de

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SCT/S071/S071_FMyE.pdf,

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEDESOL/S071/S071_FMyE.pdf y

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEMARNAT/S071/S071_FMyE.pdf

_____ (2015g). ITLP: Tendencias económicas y sociales de corto plazo, resultados nacionales. Recuperado el 17 de agosto de 2015 de

<http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/2014/1ER.%20TRIMESTRE%202014/ITLP%20NACIONAL.pdf>

_____ (2015h). *Informe de pobreza en México, 2014*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

García, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y Sociedad*, vol. 44, núm. 2. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230135A/22273>

Heckman, J., LaLonde, R. y Smith, J. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. En O. Ashenfelter y D. Card (eds.). *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, vol. 3, núm. 3.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015a). Encuesta Nacional de Ingreso y Egresos en los Hogares 2014. Recuperado el 29 de marzo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/ncv/default.aspx>

_____ (2015b). *Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidad federativa 2010-2014. Anexo estadístico de la medición de la pobreza 2014*. Recuperado el 29 de marzo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

_____ (2016a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, base de datos, varios años. Recuperado el 18 de abril de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

_____ (2016b). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2015. Recuperado el 23 de marzo de 2016 de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe_ie/enoe_ie2016_02.pdf

Kappaz, C. y Carvalho, R. (2010). *Buenas prácticas del Servicio Nacional de Empleo en México con base en el análisis de tres estados*. Nota técnica de la Unidad Laboral de Mercados Laborales del BID núm. 141. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 17 de agosto del 2015 de <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35296304.pdf>

Lineamientos para la operación del Programa de Apoyo para la Productividad (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2013. México.

Lineamientos para la operación del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (2010). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2010. México.

Martin, J. y Grubb, D. (2001). What works among labor active market policies: evidence from OECD countries' experiences. *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, núm. 2.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015a). *Employment Outlook*. París. Recuperado el 17 de agosto del 2015 de http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2015_empl_outlook-2015-en

_____ (2015b). *Level of GDP per capita and productivity*. Recuperado el 19 de Julio del 2015 de http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=PDB_LV

_____ (2015c). *Políticas prioritarias para fomentar las habilidades y los conocimientos de los mexicanos para la productividad y la innovación*. París. Recuperado el 17 de agosto del 2015 de <http://www.oecd.org/mexico/mexico-politicas-prioritarias-para-fomentar-las-habilidades-y-conocimientos-de-los-Mexicanos.pdf>

_____ (2015d). *Public expenditure and participant stocks on LMP*. Recuperado el 29 de marzo de 2016 de <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=8540>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013. México.

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo, para el ejercicio fiscal 2014 (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Programa de Empleo Temporal, para el ejercicio fiscal 2014 (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014 (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015, junio). Estructura programática a emplear en el Presupuesto de Egresos 2016. Presentación ante la H. Cámara de

Diputados., junio del 2015. Recuperado de
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Anexo

Cuadro 1. Comparativo de los programas federales de conservación y generación de empleo, México, 2014

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 (PAE)	Buscadores de empleo de dieciséis años o más que requieren adquirir o reconvertir sus competencias o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia.	Ambos*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Capacitación. 2) Apoyo en especie a buscadores de empleo. 3) Ayuda de transporte. 	Ambos**	Todas
Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)	Trabajadores asalariados, con seguridad social y otras prestaciones, cuya percepción salarial ascienda hasta diez salarios mínimos. No se considera sector público.	Ambos*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Curso de productividad y empleabilidad. 2) Asistencia técnico-legal en materia de productividad. 3) Capacitación específica por competencias. 4) Estímulos a la certificación de competencias laborales. 	No monetario	Todas
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	Madres, padres solos, tutores o principales cuidadores con al menos un niño de entre uno y hasta tres años once meses de edad, o entre uno y hasta cinco años once meses de edad en casos de niñas(os) con alguna discapacidad, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la Línea de Bienestar y no tienen acceso al servicio de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.	Monetario*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Apoyo a madres trabajadoras y padres solos. 2) Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil e incorporación al Programa de Estancias Infantiles. 	Ambos**	Todas

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	Población de catorce años y más, independientemente de su condición de actividad económica, que radique o desempeñe sus actividades productivas en las zonas donde se determine una situación de contingencia laboral.	Ambos*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Apoyo al ingreso de los trabajadores (económico). 2) Apoyo para la empleabilidad (capacitación). 3) Apoyo para reactivar unidades económicas (económico). 4) Apoyo para la ocupación transitoria (económico). 5) Apoyo para la movilidad laboral de las personas (económico). 	Ambos**	Todas
Programa de Empleo Temporal (PET)	Mujeres y hombres de dieciséis años de edad en adelante que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por efectos de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres.	Ambos*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Apoyos directos. 2) Apoyos para la ejecución de proyectos. 3) Apoyos a la participación social. 	Ambos**	Todas

Fuente: Elaboración propia con base en el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014*. (CONEVAL, 2014a)

* Rural y urbano.

** Monetario y no monetario.