

# Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo

Informe Final

Octubre de 2007

## Resumen Ejecutivo

El Programa de Primer Empleo (PPE) es un programa federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo objetivo es subsidiar la demanda privada de empleo formal permanente por trabajadores de nuevo ingreso que en ausencia del Programa no entrarían al mercado formal laboral bajo este esquema de contratación.

Para lograr su objetivo, el PPE subsidia la parte de la cuota obrero-patronal que le corresponde pagar al empleador. El subsidio por trabajador varía en función de su salario base de cotización (SBC) y puede cubrir hasta el 100% de la cuota obrero-patronal. El subsidio se paga a partir del décimo mes de aseguramiento durante un periodo de hasta 12 meses. Debido a que el PPE busca apoyar a la demanda por nuevos empleos y evitar la sustitución y rotación de contrataciones producto del descuento a la cuota obrero-patronal, los trabajadores elegibles deben ser empleados adicionales a la plantilla laboral máxima observada de la empresa; y ser a su vez trabajadores que no hayan cotizado en el IMSS con anterioridad bajo un esquema de contrato permanente.

EL PPE inició sus operaciones el 1º de marzo del 2007 con un presupuesto asignado de 3 mil millones de pesos para el presente ejercicio fiscal. Sin embargo, las cifras tanto de patrones inscritos como de trabajadores registrados en el PPE muestran que hasta ahora el Programa está muy por debajo de los resultados esperados. En el caso de los patrones, cifras proporcionadas por el IMSS, muestran que al mes de septiembre de 2007 únicamente 10,289 patrones habían solicitado su inscripción al programa, de los cuales sólo 8,291 fueron aceptados para inscribirse en el PPE. El promedio de patrones existentes en México de enero a julio de 2007 fue de aproximadamente de 820,290<sup>1</sup>, lo cual sugiere que únicamente el 1.25% de los patrones en México solicitaron su inscripción al PPE.

En el caso de los trabajadores inscritos en el PPE, la meta para el año 2007 es 49,555 trabajadores. Cifras al mes de septiembre de este año muestran que a esa fecha se habían registrado únicamente 9,577 trabajadores al PPE. Es decir, se ha logrado únicamente el 19% de la meta de registros. Si se compara el registro actual de trabajadores en el PPE con la

---

<sup>1</sup> Cálculo en base a estadísticas del portal del IMSS.

meta esperada por el Programa para el 2008, la situación refleja, con mayor gravedad, que la meta estimada está lejos de cumplirse. Para el 2008 se estimaba que el PPE tuviera registrados a 318,116 trabajadores.

A la poca receptividad del Programa, un análisis sobre la composición de los trabajadores inscritos actualmente al PPE refleja que una parte importante son empleados que habrían sido contratados aún en ausencia del Programa, por lo que el objetivo de evitar subsidiar a la dinámica inercial del mercado laboral no se cumple. En consecuencia, el PPE está subsidiando a los trabajadores inerciales y no contribuye a la generación de nuevos empleos en la economía.

La debilidad del PPE está en línea con la experiencia internacional, la cual señala de manera conclusiva que estrategias que utilizan un esquema de subsidio al salario como único componente no son efectivas para lograr insertar a empleos permanentes y formales a la población vulnerable. Son los programas que promueven una estrategia combinada que incluya subsidios al empleador; capacitación laboral al grupo vulnerable; y servicios de información y de apoyo en la búsqueda de empleo para el trabajador, los que tienen mayor posibilidad de éxito, especialmente los que promueven los servicios de información y vinculación de la oferta y demanda laboral.

La experiencia internacional, también establece que para obtener mejores resultados, las estrategias combinadas deben, a su vez, identificar, focalizar y seguir con precisión a los grupos vulnerables que requieren con mayor necesidad del apoyo. Este último punto tampoco es identificado y por tanto sujeto a focalización por parte del PPE.

En el ámbito nacional, algunos programas de empleo de estrategia combinada están siendo implementados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social especialmente a través del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el cual incorpora esfuerzos como los servicios de vinculación de oferta y demanda laboral, capacitación a los trabajadores e incentivos económicos tanto para trabajadores como para patrones. Por lo que rediseñar al PPE hacia esta dirección, pudiera generar duplicidades importantes.

En resumen el el PPE no cumple con sus objetivos de crear mayores empleos formales y permanentes. El Programa tampoco contribuye con la inserción de un grupo vulnerable en el mercado laboral formal con un contrato permanente.

En este sentido, se recomienda replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

## **Índice**

1. Resumen Ejecutivo
2. Introducción
3. Características del Programa de Primer Empleo
4. Capítulo 1. Evaluación de Diseño
5. Capítulo 2. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones
6. Capítulo 3. Conclusiones
7. Bibliografía
8. Anexos

## **Introducción**

El presente documento lleva a cabo la Evaluación del Diseño del Programa de Primer Empleo. Para tal efecto, la evaluación se concentró en analizar el Diseño del Programa, mediante un trabajo de gabinete, que consideró los siguientes temas: 1) características del Programa, 2) contribución a los objetivos estratégicos, 3) matriz de indicadores, 4) población potencial y objetivo, 5) vinculación con los lineamientos operativos, 6) coincidencias, complementariedades y duplicidades con otros programas, 7) funcionamiento y operación, 8) análisis de los indicadores disponibles y recomendaciones adicionales, y 9) conclusiones.

En la conducción del trabajo, se siguió el formato establecido en los Términos, Condiciones y Anexo Técnico del Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de contestar de manera afirmativa o negativa un esquema de 64 preguntas binarias que se refieren a diferentes aspectos del diseño, la operación y funcionamiento del PPE. Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis de la Matriz de Marco Lógico tanto en su lógica vertical como horizontal; se identificaron también las principales fortalezas y retos del Programa.

Se utilizó y analizó información documental proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social particularmente por la Dirección de Incorporación y Recaudación. Asimismo, se recabó información adicional de consulta bibliográfica.

El Programa de Primer Empleo está muy por debajo de los resultados esperados. Una proporción mínima de la población objetivo se ha inscrito al Programa. Esta situación obedece a que el diseño actual del Programa no es el adecuado, toda vez que descansa en el supuesto que un subsidio a la cuota obrero-patronal es factor determinante para incentivar la demanda de empresas privadas por empleos formales y permanentes de trabajadores de nuevo ingreso, que tradicionalmente no acceden a esquemas de contratación permanentes a pesar de la dinámica inercial del mercado laboral.

## Características del Programa

El Programa de Primer Empleo (PPE) es un programa federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo objetivo es subsidiar la demanda privada de empleo formal permanente por trabajadores de nuevo ingreso que en ausencia del Programa no entrarían al mercado formal laboral bajo este esquema de contratación.

Para lograr su objetivo, el PPE subsidia hasta por doce meses, la parte de la cuota obrero-patronal de seguridad social que corresponde pagar a los empleadores. El subsidio por trabajador varía en función de su salario base de cotización (SBC) y puede cubrir hasta el 100% de la cuota obrero-patronal. La tabla a continuación muestra el subsidio correspondiente en función del salario base de cotización:

Salario base de cotización del trabajador en múltiplos del salario mínimo	Porcentaje de subsidio de la cuota obrero patronal a cargo del empleador
1 a 10	100%
Más de 10 hasta 14	60%
Más de 14 hasta 20	20%
Más de 20 hasta 25	10%

*Fuente: Información proporcionada por el IMSS*

El subsidio se paga al empleador a partir del décimo mes de aseguramiento durante un periodo de hasta 12 meses dependiendo del cumplimiento de los requisitos del Programa. Es decir, el empleador para recibir el subsidio durante los 12 meses de duración del programa, debe contratar de forma permanente a los trabajadores y mantenerlos asegurados por un periodo de 10 a 21 meses continuos.

Para ser elegibles, los trabajadores deben de ser adicionales a la plantilla laboral máxima observada de la empresa y nuevos, es decir, sin antecedentes como trabajadores permanentes en el IMSS. En el caso de los empleadores, éstos deben de encontrarse al corriente tanto con sus obligaciones ante el IMSS como con sus obligaciones fiscales con el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El PPE inició sus operaciones el primero de marzo de 2007 y tiene asignado un presupuesto de 3 mil millones de pesos anuales.

Al mes de septiembre de 2007, habían solicitado su inscripción en el Programa 10,289 patrones de los cuales 8,291 fueron aceptados. El promedio de patrones existentes en México de enero a julio de 2007 fue de aproximadamente de 820,290<sup>2</sup>, lo cual sugiere que únicamente el 1.25% de los patrones en México solicitaron su inscripción al PPE.

En el caso de los trabajadores, cifras para el mismo periodo muestran que, al mes de septiembre, se habían inscrito 9,577 trabajadores en el Programa. La meta para el año 2007 es 49,555 trabajadores, es decir, se ha logrado únicamente el 19% de la meta de registros.

Debido a que el PPE inició sus operaciones el primero de marzo de 2007, a la fecha no se han realizado erogaciones por concepto de los subsidios a los beneficiarios del Programa. Será en el mes de diciembre de 2007 cuando se lleven a cabo las primeras erogaciones de beneficios por este concepto.

A continuación se responden las 64 preguntas binarias que se refieren a diferentes aspectos del diseño, operación y funcionamiento del PPE.

---

<sup>2</sup> Cálculo en base a estadísticas del portal del IMSS.



## Capítulo 1. Evaluación de Diseño

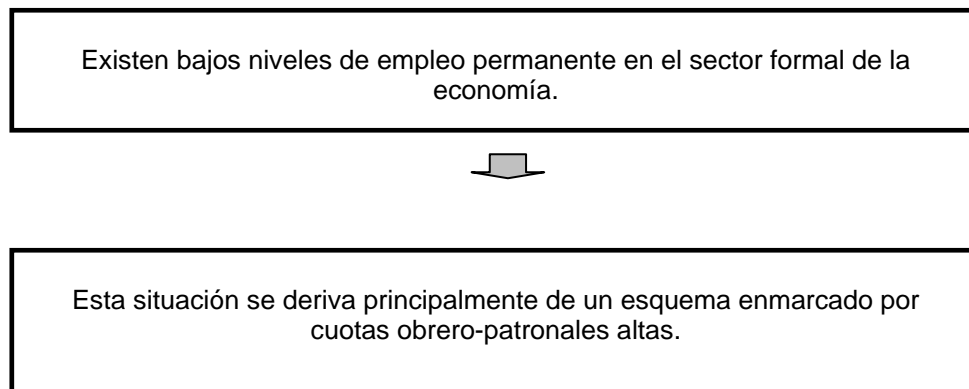
### Análisis de la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

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

No.

- 1) El problema está claramente definido, sin embargo
- 2) No está correctamente identificado.

El problema como lo identifica el PPE se muestra en el siguiente diagrama:



Del esquema anterior se concluye que el problema no está correctamente identificado debido a que:

- El problema del mercado laboral va más allá de las cuotas obrero-patronales altas como se describe en la Pregunta 2.

**2.- ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el IMSS, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser el Programa?**

No.

El diagnóstico actualizado existe, sin embargo, no es el adecuado por los siguientes motivos.

- 1) El diagnóstico falla en identificar a la población que se encuentra en posición de vulnerabilidad para encontrar un trabajo permanente en el sector formal. Esta población está caracterizada por los trabajadores jóvenes con menores niveles educativos, en edad productiva, provenientes de estratos socioeconómicos bajos, con poca o nula experiencia laboral y con mayor propensión de transitar al sector informal.
- 2) Aunado a lo anterior, los bajos niveles de empleo permanente en el sector formal obedecen a múltiples causas y no necesariamente a una situación de un esquema enmarcado por altas cuotas obrero-patronales, que es el aspecto en el que el PPE desea incidir.
- 3) Dentro de las múltiples causas del bajo nivel de empleo permanente en el sector formal se encuentran: i) la rigidez de la legislación laboral, ii) la baja valoración de los trabajadores respecto a la seguridad social, en particular la población joven, iii) los costos de información altos que enfrenta un segmento vulnerable de la población especialmente en lo que se refiere al conocimiento de las oportunidades de empleo y contactos en el mercado laboral, iv) los incentivos para la elusión y evasión en el pago de contribuciones por parte de los empleadores, y v) los bajos niveles educativos y de capacitación de un segmento vulnerable de la población en edad productiva.

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

No.

El Fin del PPE, tal y como se establece actualmente en la Matriz de Marco Lógico es: *Contribuir a facilitar el acceso al mercado laboral de las personas que no tienen antecedentes como trabajadores permanentes formales a través de incentivos a la generación de nuevas oportunidades de trabajo en el sector formal de la economía.* Sin embargo, el Fin de todo programa debe estar relacionado ya sea con el objetivo estratégico de la dependencia que lleva a cabo el programa o con un objetivo prioritario a nivel nacional. Debe quedar claro que este objetivo estratégico no se logra sólo con el programa si no que forma parte un conjunto de acciones coordinadas con otros sectores o dependencias. Por todo esto, el Fin debe ser algo general y de largo plazo.

En el caso del Propósito actualmente se establece como: *Los patrones con trabajadores permanentes de nuevo ingreso registrados en el Programa de Primer Empleo ven reducido el monto de sus cuotas patronales que pagan al IMSS.* Sin embargo, el Propósito debe referirse al impacto que el programa pretende tener sobre la población objetivo. En otras palabras, el propósito tiene que ver con lo que el programa quiere lograr o resolver en la población objetivo.

Por lo tanto, el Fin y el Propósito del PPE requieren modificarse en función de las definiciones mencionadas anteriormente. En la siguiente pregunta (Pregunta 4) se presentan las propuestas de modificación del Fin y Propósito del Programa.

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

No.

El Fin del Programa debería ser:

Contribuir a elevar los niveles de empleo permanente en el sector formal de la economía.

El Propósito del Programa debería ser:

Incentivar la demanda por trabajadores vulnerables por encima de la inercia en el sector formal de la economía de manera permanente.

Actualmente, el Fin y el Propósito del PPE no contribuyen a la solución del problema. Esto se puede ver en el bajo nivel de respuesta que los patrones han mostrado para registrar trabajadores en el PPE. Las principales razones como se mencionará en adelante, son: 1) la incorrecta definición del problema, 2) la inadecuada definición de la población potencial y objetivo, 3) el supuesto no validado empíricamente que asume que la demanda de trabajadores va a tener respuesta amplia ante la reducción de las cuotas obrero-patronales.

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

No.

La única evidencia nacional en la que se basa el PPE es el estudio de Garro, Meléndez y Rodríguez (2003)<sup>3</sup> que modela, a través de un ejercicio teórico, la elasticidad entre las cuotas pagadas al IMSS y la relación entre trabajo asegurado y no asegurado.. De acuerdo a este estudio una reducción en las contribuciones a la seguridad social de 6 por ciento, aumentaría en 300 mil los empleos formales en el sector privado no agrícola. Este estudio no está validado empíricamente y claramente va en contra de la experiencia del PPE, ya que, la reducción de las cuotas obrero-patronales, incluso del 100%, no ha sido incentivo suficiente para aumentar el número de empleos permanentes y de nuevo ingreso en el sector formal por encima de la demanda inercial.

La evidencia internacional muestra que en general existen dos tipos de estrategias para apoyar a los trabajadores vulnerables a conseguir un empleo: 1) los programas que brindan un subsidio simple al empleador,<sup>4</sup> los cuales otorgan un apoyo económico al empleador para que contrate al trabajador y, 2) los programas que promueven una estrategia combinada de apoyos<sup>5</sup> tanto para el empleador como para el trabajador. Esta estrategia incluye subsidios al empleador, capacitación (antes y después del empleo), y servicios de información y de apoyo en la búsqueda de empleo para el trabajador. La experiencia muestra que los programas del tipo 2) han tenido, en promedio, mejores resultados para fomentar la colocación de empleo, especialmente aquellos programas que ofrecen servicios de información y vinculación de la demanda y oferta laboral. No así los programas del tipo 1) como es el caso del PPE.

---

<sup>3</sup> Un Modelo del Mercado Laboral Mexicano con y sin Seguro Social, 2003.

<sup>4</sup> New Jobs Tax Credit y Targeted Jobs Tax Credit.

<sup>5</sup> *Youth Incentive Entitlement Pilot Project (YIEPP)* y *Homemaker-Home Health Aide Demonstrations (HHHA)*.

Asimismo, la evidencia internacional<sup>6</sup> señala que para tener éxito, las estrategias de apoyo combinadas para conseguir un empleo deben identificar con precisión a los grupos vulnerables que requieren con mayor necesidad el programa.

Cabe señalar que aún cuando, la evidencia internacional muestra que no todas las estrategias combinadas han sido exitosas,<sup>7</sup> la experiencia internacional sí es conclusiva respecto a que un programa que tiene como componente único un apoyo económico a los patrones (como es el subsidio monetario) no es suficiente para generar nuevos empleos o para insertar a un grupo vulnerable en un empleo formal y permanente.

Por otro lado, la evidencia nacional ha mostrado también que los programas con los mejores resultados, al menos en cuanto a la colocación de los trabajadores en un empleo en el sector formal, son aquellos que utilizan una estrategia combinada de apoyos e incluyen servicios de información y vinculación de la oferta y demanda laboral. Ejemplo de esto es el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) con todos sus diferentes esfuerzos y subprogramas.

---

<sup>6</sup> Evaluación Ex-Post del Programa Chile Joven, 1999.  
Robert LaLonde, 1995  
Lawrence Katz, 1996  
Julie Strawn, 1998  
Robert Moffitt, 2002  
Norton Grubb y Judy Kalman, 1994  
Evaluating Retraining Programs, OECD, 1998

<sup>7</sup> El éxito de dichas estrategias depende en gran medida del país, sus circunstancias, el diseño del programa, y las características de la población objetivo y potencial.

**6.- Con base en los objetivos estratégicos del IMSS, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el Programa?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Dentro de los grandes objetivos estratégicos del IMSS se encuentra ampliar la cobertura de la seguridad social.

El PPE contribuye con este objetivo en la medida que propicie un aumento en el número de empleos formales en la economía. Dado los resultados actuales del Programa, esto no se está cumpliendo.

Sin embargo, no queda claro que la generación de empleos o inserción laboral sea competencia del IMSS debido a que:

- 1) Existen otras instituciones que en su Ley Orgánica tienen esa competencia como es el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), en cuyo ámbito están atribuciones como estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país así como vigilar la aplicación del Artículo 123 de la Constitución<sup>8</sup>.
- 2) Las acciones requeridas, como los programas con estrategias combinadas para generar empleos, actualmente se llevan a cabo por la STPS.
- 3) El hecho de que el IMSS opere un programa como el PPE puede generar la percepción por parte de los patrones, en relación a sus obligaciones ante el Instituto, de que el Programa es una oportunidad o pretexto para fiscalizarlos.

Esta evidencia debilita el argumento de que el IMSS sea la institución con la competencia en este respecto.

---

<sup>8</sup> [http://www.stps.gob.mx/marco\\_juridico.htm](http://www.stps.gob.mx/marco_juridico.htm)

**7.- De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del PPE con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.\***

\*Respuesta binaria no aplica.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>9</sup> establece como objetivo el promover políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. Para lograr este objetivo se proponen diversas estrategias dentro de las cuales están: 1) Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud e, 2) Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.

En este sentido ya que el Fin del PPE es: *Contribuir a elevar los niveles de empleo permanente en el sector formal de la economía*; y el Propósito es: *Incentivar la demanda por trabajadores de nuevo ingreso y vulnerables por encima de la inercia<sup>10</sup> en el sector formal de la economía de manera permanente* ambos están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, el diseño inadecuado del Programa, que se ha traducido en resultados muy pobres, no contribuye actualmente con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>9</sup> <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=promocion-del-empleo-y-paz-laboral>

<sup>10</sup> Es decir, que de otras formas no son contratados bajo este esquema.



## De la lógica vertical de la matriz de indicadores

### 8.- ¿Las actividades del Programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

No.

El análisis del diseño del Programa indica que el único componente del Programa, que es el subsidio a las cuotas obrero-patronales, es insuficiente para lograr los objetivos. Por lo tanto, las actividades que están relacionadas a este componente son insuficientes también.

Las actividades actuales del PPE son: 1) Difusión, 2) Inscripción, y 3) Verificación y Notificación.

- 1) Difusión – Ha sido amplia. Sin embargo, la receptividad de los patrones ha sido baja. Las acciones de difusión realizadas por el IMSS incluyen: a) la elaboración de 1,001,000 trípticos (distribuidos en la presentación del Programa, las Subdelegaciones del Instituto y diversas instituciones sindicales como la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, Federación de Sindicatos del Sector Aéreo, entre otros), b) campaña telefónica por medio de la cual se contactaron a 78,344 empresas, c) campaña de medios en 27 grupos radiofónicos, 2 cadenas televisivas, 11 periódicos del D.F., 77 periódicos estatales y 24 revistas), c) carta invitación enviada a 822,978 patrones y por correo electrónico carta enviada a 234,840 patrones, d) página del Instituto que contiene acceso directo a la información del Programa, y e) Centro de Contacto IMSS a través del cual se atienden diversas consultas sobre los requisitos y ventajas del PPE. Las diversas acciones de difusión sugieren que el problema del Programa no ha sido la falta de información, sino la poca receptividad mostrada por parte de los patrones a pesar de poder inscribir al PPE a trabajadores inerciales debido al diseño actual<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Lo anterior sugiere la posibilidad de que el hecho de que el IMSS opere un programa como el PPE puede generar la percepción por parte de los patrones, en relación a sus obligaciones ante el Instituto, de que el programa es un pretexto para fiscalizarlos.

- 2) Inscripción- Como se mencionó anteriormente, en lo que el PPE lleva de operación, los patrones no han mostrado la receptividad esperada hacia el Programa. Cifras proporcionadas por el IMSS, muestran que al mes de septiembre de 2007 únicamente 10,289 patrones habían solicitado su inscripción al Programa, de los cuales sólo 8,291 fueron aceptados para inscribirse en el PPE. El promedio de patrones existentes en México de enero a julio de 2007 fue de aproximadamente de 820,290<sup>12</sup>, lo cual sugiere que únicamente el 1.25% de los patrones en México solicitaron su inscripción al PPE. En el caso de los trabajadores, al mes de septiembre de 2007 habían solicitado su inscripción un total de 23,038 trabajadores de los cuales solamente 9,577 fueron aceptados para registrarse en el PPE. Sin embargo, es muy probable que estos 9,577 trabajadores registrados sean inerciales, es decir, trabajadores que de cualquier forma iban a ser contratados por el patrón, aún en ausencia del PPE (Véase pregunta 9). En ese sentido, la contribución del PPE no es significativa, ya que, a) ha tenido poca respuesta por parte de los patrones, y b) en su mayoría está registrando a los trabajadores inerciales que se generan en la economía cada año.
- 3) Verificación y Notificación- El requisito de estar al corriente con las obligaciones fiscales ante el SAT y las obligaciones con el IMSS, pudiera generar la percepción de fiscalización por parte de los empleadores. El PPE no debería pedir a las empresas afirmar estar al corriente con sus obligaciones, sino debería verificarlo incluso cruzando información con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, aún cuando se mejoraran, las actividades no son suficientes pues están dirigidas a sustentar un solo componente, que es el subsidio a las cuotas obrero-patronales, donde el supuesto no es el adecuado. Esto debido a que se asume que la respuesta de la demanda por trabajadores ante la reducción de las cuotas obrero-patronales va a ser amplia. Asimismo, los componentes no son suficientes como lo demuestran los resultados actuales y la evidencia nacional e internacional (Véase pregunta 5).

---

<sup>12</sup> Cálculo en base a estadísticas del portal del IMSS.

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

No.

Los componentes no son suficientes porque:

- 1) El diseño del PPE descansa en el supuesto que un esquema de subsidios a las cuotas obrero-patronales es *suficiente* para incentivar la demanda por nuevos empleos formales y permanentes, para un subconjunto de la población vulnerable que en el margen, de no existir el Programa, no tiene acceso al mercado laboral en un esquema de contrato permanente y formal. El análisis hasta ahora indica que un programa basado únicamente en un componente como es el subsidio de *cuotas obrero-patronales*, no es suficiente para lograr el objetivo anterior. La meta de trabajadores inscritos en el PPE para 2007 es de 49,555 y se habían registrado al mes de septiembre del mismo año únicamente 9,577 trabajadores en el Programa. Lo cual representa el 19% de la meta estimada. En el caso de los patrones, como se mencionó anteriormente, cifras proporcionadas por el IMSS, muestran que al mes de septiembre de 2007 únicamente 10,289 patrones habían solicitado su inscripción al Programa, de los cuales sólo 8,291 fueron aceptados para inscribirse en el PPE. El promedio de patrones existentes en México de enero a julio de 2007 fue de aproximadamente de 820,290<sup>13</sup>, lo cual sugiere que únicamente el 1.25% de los patrones en México solicitaron su inscripción al PPE.
- 2) El modelo de descuento actual a cuotas obrero es insuficiente para incentivar la demanda por trabajadores nuevos. El esquema actual de descuento a cuotas obrero-patronales está diseñado para otorgar a patrones participantes en el PPE un subsidio equivalente al 17.87% del costo de contratación<sup>14</sup> por trabajador de nuevo ingreso cuyo ingreso mensual sea igual a dos veces el salario mínimo, y equivalente al 24.96% para empleados cuyo ingreso mensual sea de un salario mínimo. Lo anterior, podría parecer un incentivo importante para aumentar la demanda por trabajadores de nuevo ingreso. Sin embargo, si

---

<sup>13</sup> Cálculo en base a estadísticas del portal del IMSS.

<sup>14</sup> Costo de contratación definido aquí como el salario y las cuotas obrero-patronales devengadas por el empleador de contratar a un trabajador adicional por un periodo de 21 meses.

se toma en cuenta la distribución de las probabilidades de permanencia de los trabajadores en un empleo en un periodo de 1 a 21 meses, el valor esperado del subsidio al momento de tomar la decisión de contratar a un trabajador adicional, se reduce drásticamente a sólo 7.11% y 9.94% para trabajadores de dos y un salario mínimo, respectivamente.<sup>15</sup>

Aunado a lo anterior, el PPE actualmente subsidia contrataciones inerciales, es decir, empleos que se hubieran generado aún en la ausencia del Programa. Esta situación puede corroborarse con información de encuestas poblacionales<sup>16</sup>. De acuerdo a estas encuestas de mexicanos que cotizan en el IMSS, entre 20 y 30 años, los niveles educativos y salariales, resultan muy similares a los datos de los trabajadores que están inscritos en el PPE. Esto sugiere que los trabajadores inscritos en el PPE no son los más vulnerables del subgrupo poblacional de entre 20 y 30 años, sino que son los trabajadores inerciales, aquellos que hubieran sido contratados en ausencia del PPE<sup>17</sup>.

- 3) Aún cuando el subsidio otorgado por el PPE fuera más alto, el Programa continuaría sin funcionar adecuadamente debido a que la evidencia internacional es conclusiva en cuanto a que programas de este tipo, que operan únicamente a través de un subsidio al patrón, no han funcionado.

---

<sup>15</sup> La diferencia en los porcentajes cuando se consideran las probabilidades de permanencia demuestra que estas probabilidades tienen un papel importante en lo que se refiere a la ganancia que obtienen los patrones por participar en el PPE. En el caso de México, la evidencia muestra que las probabilidades de permanencia de los trabajadores en un empleo disminuyen con el tiempo. Por ejemplo, la probabilidad de que un trabajador permanezca en un empleo el primer mes es de 83.5% mientras que la probabilidad de que el mismo trabajador llegue al décimo mes es de 36.6%. Esto explica porque los porcentajes de reducción de los costos de contratación son menores cuando se toman en cuenta las probabilidades de permanencia de los trabajadores en un empleo.

<sup>16</sup> Encuesta Nacional sobre los Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH).

<sup>17</sup> Cálculos propios señalan que, en promedio, los trabajadores inscritos al PPE (que en su mayoría se encuentran en el rango de edad de entre 20 y 30 años), perciben un salario de \$3,029 pesos mensuales, mientras que en promedio los trabajadores afiliados al IMSS (de entre 20 y 30 años) perciben un salario de \$3,350 pesos diarios. Lo mismo sucede con los niveles educativos, donde se puede observar que la mayoría de los trabajadores inscritos en el PPE (aproximadamente el 80.7%) tienen un nivel de escolaridad media superior, mientras que el promedio de los trabajadores que cotizan en el IMSS presentan también niveles de escolaridad media superior.

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

No.

El Propósito del PPE guarda relación lógica con el Fin. En el sentido de que el Fin es: *Contribuir a elevar los niveles de empleo permanente en el sector formal de la economía;* y el Propósito es: *Incentivar la demanda por trabajadores vulnerables por encima de la inercia en el sector formal de la economía de manera permanente.*

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los componentes y las actividades no son los adecuados para conseguir el Fin (Ver preguntas 8 y 9).

Adicionalmente como se mencionó en la pregunta 9, los trabajadores que están siendo inscritos en el PPE muy probablemente son los que de cualquier forma iban a ser contratados por las empresas. Es decir, el PPE no está generando puestos de trabajo nuevos en la economía per se. El subsidio monetario no es instrumento suficiente para aumentar la demanda laboral (Véase Pregunta 9).

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

No.

- El problema no está correctamente identificado y va más allá de las altas cuotas patronales (Véase Pregunta 1 y 2).
- Por lo tanto, el diagnóstico no es el adecuado y falla en identificar las múltiples causas que provocan el bajo nivel de crecimiento del empleo nuevo y permanente en el sector formal para un subgrupo de la población que generalmente no se contrata en esta modalidad.
- Adicionalmente, el Propósito y el Fin no están contribuyendo al logro del objetivo del Programa (Véase Pregunta 3 y 4).
- El análisis de la evidencia internacional indica que un programa basado en un solo componente como es el subsidio a las cuotas obrero-patronales, no puede ser suficiente para lograr el objetivo del Programa y por lo tanto, las actividades que están relacionadas a este componente son insuficientes también.
- El Programa descansa en el supuesto de que un subsidio a las cuotas obrero-patronales es suficiente para incentivar la demanda por trabajadores vulnerables de manera permanente en el sector formal. Hasta ahora la evidencia nacional muestra que el supuesto no es correcto (Véase Pregunta 9).
- De todo lo anterior se desprende que el subsidio no es instrumento suficiente para influir en las decisiones de inversión, generación de empleo y expansión de los empresarios. El PPE está registrando a los trabajadores inerciales que de todas formas iban a ser contratados por las empresas. (Véase pregunta 9)

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

\*Respuesta binaria no aplica.

Los cambios necesarios se muestran a continuación:

- Es necesario adecuar el diagnóstico e identificar correctamente el problema y la población que debe ser atendida. Es decir, los trabajadores jóvenes en edad productiva, con bajos niveles educativos, provenientes de estratos socioeconómicos bajos, con poca o nula experiencia laboral y con mayor propensión de trabajar en el sector informal.
- Los componentes deben ampliarse. El subsidio por sí solo ha demostrado no ser herramienta suficiente para lograr los objetivos del PPE. Se recomienda ampliar los componentes y llevar a cabo una estrategia combinada que incluya: 1) capacitación, 2) servicios de información y vinculación de la oferta y demanda laboral, e 3) incentivos a patrones y trabajadores. Estos programas ya existen y son operados la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.
- Permitir la portabilidad, es decir, que los trabajadores vulnerables puedan cambiarse de empresa y no perder su elegibilidad al PPE. Se requiere considerar que muchos trabajadores se emplean parte de su vida en la formalidad y otra parte en la informalidad. Mientras menor es el nivel de ingresos, mayor es la movilidad de un sector a otro<sup>18</sup>.
- Lo anterior obliga a replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral que incluya capacitación y bolsa de trabajo cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

---

<sup>18</sup> Santiago Levy, 2007

## De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

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

Si.

La Matriz de Marco Lógico como se encuentra actualmente estructurada, determina los indicadores para medir el desempeño del PPE a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Sin embargo, la presente Evaluación recomienda replantear la conveniencia de mantener el Programa de Primer Empleo.

El PPE no cumple con su Propósito que es: *incentivar la demanda de trabajadores vulnerables por encima de la inercia en el sector formal de la economía de manera permanente*. Por lo tanto, dado el diseño actual, el Programa no debería seguir operando. Además, las estrategias que tienen mayores posibilidades de generar resultados exitosos ya se llevan a cabo por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.



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

Si.

Los indicadores como están definidos actualmente en la Matriz de Marco Lógico son claros (porque son precisos e inequívocos), relevantes (porque reflejan una dimensión del logro del objetivo), económicos (porque la información con la que son generados está disponible a un costo razonable) y monitoreables (porque pueden sujetarse a verificación independiente).

Sin embargo, el problema no son los indicadores si no la pertinencia de continuar con un programa de este tipo. Como se ha mencionado anteriormente, el Gobierno Federal a través de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, lleva a cabo esfuerzos para generar empleos y vincular la oferta y demanda laboral. Probablemente, convendría apoyar estos esfuerzos que ya se realizan en el país y que han mostrado mejores resultados al menos en cuanto a las tasas de colocación de los trabajadores en un empleo, en lugar de continuar operando el PPE, el cual, con su diseño inadecuado, no ha logrado cumplir su propósito.

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

\*Respuesta binaria no aplica.

El análisis hasta ahora permite entrever que el PPE no ha logrado cumplir con sus objetivos. La discusión de fondo radica en la conveniencia de seguir con el Programa versus apoyar otros esfuerzos que actualmente se llevan a cabo por otras dependencias.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE), operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, actualmente promueve la inserción laboral de los trabajadores en el sector formal a través de servicios de información y vinculación de la oferta y demanda laboral. Adicionalmente, con estrategias como Bécate otorga capacitación a los trabajadores para ayudarlos a colocarse en un empleo.

Estas estrategias del Gobierno Federal han mostrado tener mejores resultados al menos en cuanto a la colocación de los trabajadores en un empleo que el PPE.

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

Si.

Los indicadores incluidos en la Matriz de Marco Lógico tienen identificada tanto la línea de base como la temporalidad. La mayoría de los indicadores tienen una temporalidad trimestral.

Sin embargo, como se mencionó en la pregunta anterior el problema de fondo no son los indicadores sino la pertinencia de continuar con el Programa.

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

No.

Los medios de verificación para obtener los indicadores propuestos por el Programa, se encuentran establecidos para cada indicador. Los principales medios de verificación son los sistemas informáticos SINDO y SISCOB del IMSS, así como los registros administrativos generados por el propio Instituto.

Sin embargo, como se menciona en la pregunta 18, dada la poca receptividad de los empleadores sería conveniente generar indicadores respecto a:

- 1) El conocimiento de los empresarios sobre la existencia del PPE.
- 2) Su opinión acerca del PPE.

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

No.

Para la mayoría de los indicadores en la Matriz de Marco Lógico, no se necesita realizar una encuesta con el fin de corroborar la veracidad de la información. Los datos pueden obtenerse del IMSS y se generan cuando un patrón se registra en el portal electrónico del Instituto.

Sin embargo, falta identificar y cuantificar a la población vulnerable como son los trabajadores con bajos niveles educativos, en edad productiva, con poca o nula experiencia laboral, pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos, que tienen mayor propensión a trabajar en el sector informal y que por no ser contratados formalmente no forman parte de las estadísticas del IMSS. Para ello es importante analizar, como se mencionó en la Pregunta 17, encuestas poblacionales, como conteos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), y la Encuesta Nacional sobre el Nivel de Vida de los Hogares (ENNViH), entre otros.

Además, dada la poca receptividad de los empleadores sería conveniente analizar:

- 1) El conocimiento de los empresarios sobre la existencia del PPE.
- 2) Su opinión acerca del PPE.

Por lo que en este punto, se recomienda generar las encuestas que no existen actualmente con el propósito de identificar el conocimiento, aceptación y valoración del Programa, así como las necesidades de los empresarios y sus percepciones acerca de los programas públicos. Esto debido a que en muchos casos los programas públicos existen pero las empresas deciden no hacer uso de ellos.

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

\*Respuesta binaria no aplica.

Para inscribirse al Programa los principales requisitos son:

- 1) Patrones: contar con registro patronal en el IMSS, no tener adeudos con el propio IMSS, no tener adeudos fiscales con el SAT, contar con firma electrónica, entre otros.
- 2) Trabajadores: no deben haber cotizado anteriormente en el IMSS y con su contratación se debe de aumentar la plantilla laboral máxima de la empresa.

El Programa valida la información proporcionada tanto por los patrones como por los trabajadores a través de su sistema informático en el momento del registro. Sin embargo, en el caso de los adeudos fiscales, el IMSS no verifica con la Secretaria de Hacienda que este requisito realmente se cumpla por los patrones. En este sentido, se recomienda que el PPE no solicite a las empresas afirmar si están al corriente con sus obligaciones fiscales ante el SAT y ante el Instituto y más bien verifique esto cruzando la información con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Esto con el fin de evitar la percepción de fiscalización por parte de los patrones y aumentar la aceptación del Programa.

Es importante señalar, que actualmente algunos de estos requisitos pueden frenar el registro tanto de trabajadores como de patrones en el PPE. En el caso de los trabajadores el requisito de que no tengan antecedentes como trabajadores permanentes con el IMSS es una de las principales causantes de rechazo para participar en el Programa. En el caso de los patrones como se mencionó en el párrafo anterior, el requisito de estar al corriente con sus impuestos genera una percepción negativa por parte de los patrones.

Si bien estos requisitos reducen la participación de patrones y trabajadores en el PPE, aún corrigiendo estas condiciones, el PPE con su actual diagnóstico y diseño continuaría subsidiando a los trabajadores inerciales.

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

No.

Actualmente el diseño del Programa descansa en los siguientes supuestos generales que no se cumplen:

- 1) La disminución de las cuotas obrero-patronales es condición suficiente para incrementar sustancialmente la contratación de trabajadores permanentes, no inerciales (que de otra forma enfrentarían dificultades para insertarse en el mercado laboral) y que no hayan cotizado antes en el IMSS (Ver preguntas 5 y 9).
- 2) La respuesta a este incentivo va a ser amplia (por parte de los empleadores). Pero como se mencionó en la Pregunta 5, la experiencia internacional muestra que este tipo de apoyos, por si solos, no han sido suficientes para incentivar la demanda por trabajadores en otros países.
- 3) El esquema actual de subsidio escalonado dado las probabilidades de permanencia es adecuado. Sin embargo, como se mencionó en la Pregunta 9, un análisis simple del esquema actual del subsidio muestra que, si se toma en cuenta la distribución de las probabilidades de permanencia de los trabajadores en un empleo, en un periodo de 1 a 21 meses, el subsidio al costo de contratación que reciben los patrones disminuye. De tal forma que, el subsidio para los patrones que emplean a trabajadores cuyo ingreso mensual es igual a dos salarios mínimos es sólo de 7.11%, mientras que para los trabajadores cuyo ingreso mensual es de un salario mínimo el subsidio baja a 9.94%.

Si se considera que la decisión de contratar a un trabajador adicional está en función del valor esperado del subsidio, el subsidio que reciben los patrones como consecuencia de su participación en el PPE, es bajo y no incentiva la demanda por trabajadores nuevos y permanentes por parte de las empresas.

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

No.

La lógica horizontal está íntimamente relacionada con la lógica vertical (Actividades, Componentes, Propósito y Fin). Como se ha visto en esta evaluación, el diseño del PPE debe reestructurarse en su lógica vertical. y por lo tanto también en su lógica horizontal.

Lo anterior obliga a replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (Ver pregunta 12).



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

\*Respuesta binaria no aplica.

Como se mencionó en la pregunta 21, la recomendación se orienta hacia un programa que incluya una estrategia integral de: 1) capacitación, 2) incentivos a los trabajadores y patrones y 3) servicios de vinculación de la oferta y demanda laboral.

Sin embargo, estos esfuerzos actualmente se llevan a cabo por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con mejores resultados que el PPE. Por lo tanto, se recomienda considerar la pertinencia de continuar con el Programa.

Adicionalmente, como se mencionó en la pregunta 6, el hecho de que el IMSS opere un programa como el PPE puede generar la percepción por parte de los patrones, en relación a sus obligaciones ante el Instituto, de que el Programa es una oportunidad o pretexto para fiscalizarlos.

## **Población potencial objetivo**

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

No.

La población potencial es aquella parte de la población de referencia, que es afectada por el problema, y que por lo tanto requiere de los servicios o bienes del programa, En el caso del PPE, la población potencial son los trabajadores con las siguientes características:

- De nuevo ingreso (sin antecedentes como trabajadores permanentes con el IMSS)
- Que puedan ser contratados como permanentes
- Que sean adicionales (con su contratación aumenta la plantilla laboral máxima)
- No inerciales

La población objetivo es aquella parte de la población a la que el programa (una vez analizados algunos criterios y restricciones), estará en condiciones reales de atender.

En el caso del PPE estas poblaciones no están identificadas explícitamente debido a que:

A) No se identifica correctamente al grupo que tiene el problema:

- 1) No se ha identificado al grupo de trabajadores vulnerables. Es decir, los trabajadores jóvenes, con poca o nula experiencia laboral, con bajos niveles educativos, provenientes de estratos socioeconómicos bajos y que tienen mayor propensión de trabajar en el sector informal.
- 2) La población potencial no se ha cuantificado, ya que, por definición es una población que no está registrada en los datos del IMSS, debido a que labora en el sector informal. Por lo tanto, se requiere del análisis de encuestas poblacionales.

B) Si la población potencial no está bien identificada la población objetivo tampoco lo estará.

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

No.

El IMSS sólo tiene cuantificados a los trabajadores de Primer Empleo que entran al Programa, según, su edad, sexo, educación y salario.

Para cuantificar la población potencial y objetivo, es necesario definirla primero y posteriormente analizar información estadística poblacional (Ver pregunta 23).

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

\*Respuesta binaria no aplica.

Existe un porcentaje elevado de la población que no se contrata en esquemas de empleo formal y permanente. Esta población no es absorbida por el crecimiento inercial del mercado laboral y por lo tanto necesita la intervención del PPE.

Dentro de esta justificación se asume que un esquema de cuotas es suficiente para incentivar a las empresas y trabajadores para firmar contratos permanentes.

Este supuesto se basa en el análisis teórico<sup>19</sup> que demuestra que una reducción en las contribuciones a la seguridad social de 6%, aumentaría en cerca de 300 mil los empleos formales en el sector privado no agrícola. Sin embargo, este estudio no se ha validado empíricamente y no concuerda con las características del mercado laboral mexicano ni con la experiencia internacional.

---

<sup>19</sup> Garro, Meléndez y Rodríguez (2003)

## 26.- ¿La justificación es adecuada?

No.

Las razones se presentan a continuación:

- El subsidio a las cuotas obrero-patronales no es instrumento suficiente para incentivar la demanda por trabajadores en empleos permanentes y formales. Como lo muestra la experiencia internacional las estrategias basadas en subsidios al salario son inadecuadas.
- Como se mencionó en la pregunta 2, existen otros factores que explican el bajo nivel de empleo permanente en el sector formal como son: i) la rigidez de la legislación laboral; ii) la baja valoración de los trabajadores respecto a la seguridad social, especialmente los jóvenes; iii) los costos de información altos que enfrenta un segmento vulnerable de la población; iv) los incentivos para la elusión y evasión en el pago de contribuciones por parte de los empleadores; y v) los bajos niveles educativos de un segmento vulnerable de la población. Estos factores no son atacados con estrategias como el PPE.
- Lo anterior queda validado con la evidencia del PPE.

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

No aplica.

El PPE es un programa de cobertura nacional y no de focalización geográfica.

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

Si.

El padrón de beneficiarios presenta dos etapas importantes:

- 1) Creación del padrón- existe un padrón de beneficiarios sistematizado que se conforma automáticamente cuando el patrón se registra en el portal electrónico del IMSS en el PPE. Este padrón contiene información acerca de las empresas y trabajadores que solicitan su inscripción al Programa, así como de las empresas y trabajadores que son aceptados para participar en el PPE. Actualmente, este padrón está en marcha y funciona adecuadamente.
- 2) Mantenimiento del padrón- el padrón debe actualizar la información tanto de empresas y trabajadores, y verificar que ambos continúen cumpliendo con los requisitos del PPE para poder hacer la entrega de los subsidios. Asimismo, el padrón debe tener información del número y monto de subsidios otorgados por patrón registrado. Además, este padrón debe incorporar tanto a los trabajadores como a las empresas que se den de baja. El PPE tiene contemplado dentro de su operación, realizar las acciones de mantenimiento del padrón una vez que se empiecen a pagar los subsidios correspondientes a las empresas. Este padrón se encuentra en desarrollo actualmente debido a que el primer pago de subsidios se llevará a cabo en diciembre de 2007.

## **Análisis de la vinculación de los lineamientos operativos y normatividad aplicable con los objetivos del Programa**

**29.- ¿El diseño del Programa se encuentra correctamente expresado en sus lineamientos operativos y normatividad correspondiente?**

Si.

El diseño actual del PPE está correctamente expresado en los Lineamientos Operativos. Es decir, los Lineamientos son claros y se ajustan al diseño del Programa tal y como está estructurado actualmente.

Los Lineamientos Operativos establecen las siguientes características del PPE:

- 1) El objetivo,
- 2) La población objetivo,
- 3) El monto de subsidio en función del salario base de cotización,
- 4) La vigencia,
- 5) Los requisitos de elegibilidad de los trabajadores,
- 6) Los criterios de selección de los patrones,
- 7) Las reglas de inscripción y registro de los patrones y trabajadores,
- 8) El trámite para el pago de los subsidios, y
- 9) Los motivos de revocación del pago del subsidio.

En todos los casos, el contenido de los Lineamientos Operativos concuerda y es congruente con el diseño del PPE.



**30.- ¿Existe congruencia entre los lineamientos operativos y normatividad aplicable del Programa y su lógica interna?**

Si.

Los Lineamientos son congruentes con la lógica interna actual del Programa, ya que, respaldan el Fin, Propósito, Componentes y Actividades de la Matriz de Marco Lógico.

Por ejemplo, en los Lineamientos Operativos se establece con claridad el funcionamiento, requisitos, registro, monto, entre otros, del pago de los subsidios. Asimismo, se define el objetivo del Programa y los mecanismos para lograrlo.

Sin embargo, los Lineamientos Operativos no establecen las actividades de difusión del PPE a detalle. Sería conveniente incluir este apartado debido a la importancia de la difusión en el logro de los objetivos y aceptación del Programa.

## **Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales**

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

No.

El diseño del Programa no es el adecuado para alcanzar el Propósito por los siguientes motivos:

- El diagnóstico no identifica las múltiples causas que provocan el bajo nivel de crecimiento del empleo permanente en el sector formal que no es inercial, así como la población que tiene el verdadero problema para conseguir un empleo.
- El subsidio a las cuotas obrero-patronales no es suficiente para lograr el objetivo del Programa, que es incorporar en el mercado laboral a un segmento de la población vulnerable que de otra forma no podría colocarse en un empleo formal y permanente.
- El supuesto en el que descansa el PPE, referente a que el subsidio a las cuotas obrero-patronales es suficiente para incentivar la demanda por trabajadores vulnerables de manera permanente en el sector formal, ha mostrado no ser correcto. Hasta ahora, la demanda por trabajadores no ha respondido a la reducción de las cuotas obrero-patronales como se esperaba.
- Por todo lo anterior, las actividades basadas en un solo componente, que es el subsidio a las cuotas obrero-patronales, no han sido suficientes tampoco. Lo que ha ocasionado que ni el Propósito ni el Fin del PPE se hayan cumplido.

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

\*Respuesta binaria no aplica.

La Secretaria del Trabajo y Previsión Social opera actualmente el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) que está compuesto por 6 subprogramas y un conjunto de estrategias para vincular la oferta y demanda de trabajo. El PPE presenta complementariedades con el PAE, las cuales se explican a continuación.

- Con el Subprograma Bécate especialmente en tres de sus modalidades de capacitación: 1) capacitación mixta, 2) capacitación mediante la ocupación productiva, y 3) vales de capacitación. La complementariedad existe con estos esfuerzos debido a que en las 3 modalidades, el trabajador recibe capacitación antes de ser contratado por la empresa, generalmente por un periodo de 1 a 3 meses. Por lo que, al terminar la capacitación, se podría dar un incentivo adicional a los empresarios que contraten a estos trabajadores a través de una reducción de las cuotas obrero-patronales. Es importante mencionar que en las 3 modalidades, el trabajador recibe un apoyo económico, patrocinado por el subprograma, para sus gastos de manutención en el tiempo que dure la capacitación. Por lo tanto, de establecerse la sinergia con el PPE, se estaría llevando a cabo una estrategia combinada de apoyo económico tanto a los trabajadores como a los empresarios.
- Con el Subprograma de Empleo Formal- este subprograma brinda también un apoyo económico a los trabajadores desempleados o que pretendan incorporarse por primera vez al mercado laboral formal, para hacer frente a los gastos derivados de la búsqueda de empleo, como transporte, llamadas telefónicas, manutención, entre otros. Por este motivo, de combinarse con el PPE, la estrategia sería mixta, ya que, incluiría un incentivo económico para los trabajadores que buscan un empleo y un incentivo económico a los patrones, que sería la reducción de las cuotas obrero-patronales.

- Estrategias de vinculación laboral como: Chambatel, Chambanet, el periódico Mi Chamba, Kioscos Chambanet, Centros de Intermediación Laboral, Bolsas de trabajo, Ferias de empleo, Talleres de Buscadores de empleo, entre otros. Estos servicios promueven acciones de información y difusión de oportunidades de trabajo y vinculación con la demanda y oferta laboral. Como lo muestran la experiencia internacional y nacional, estas estrategias han resultado ser las más efectivas para colocar a los trabajadores en un empleo en el sector formal. Por lo tanto, se podrían complementar este tipo de servicios con un incentivo de reducción de cuotas obrero patronales a los patrones y establecer así una sinergia entre el PPE y estos esfuerzos.

Sin embargo, se cuestiona la conveniencia de vincular el PPE con los esfuerzos del PAE. Esto debido a que el PAE: 1) ya funciona y no requiere para ello la reducción de las cuotas obrero-patronales, 2) la reducción de las cuotas obrero-patronales no ha demostrado ser un incentivo atractivo para los patrones, y 3) la evidencia muestra que las estrategias más efectivas para colocar a la población vulnerable en un empleo son las que brindan servicios de información y vinculación, por lo que, los esfuerzos deberían orientarse a mejorar y consolidar este tipo de estrategias. Asimismo, en cuanto a capacitación, aunque la experiencia internacional no es conclusiva, existe consenso en que se requiere capacitación para aumentar la productividad de los trabajadores y la capacitación funciona con mejores resultados cuando se vincula con las necesidades productivas.

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

\*Respuesta binaria no aplica.

El análisis de las estrategias que actualmente se llevan a cabo en el país para generar empleos y vincular la oferta y demanda laboral, muestra que no se presentan duplicidades con el PPE.

**34.- ¿El Programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?**

No.

El PPE no cuenta con un análisis de las posibles complementariedades, sinergias o duplicidades con otros programas a nivel nacional.

## **Mecanismos de elegibilidad para la selección de beneficiarios y áreas geográficas en las que se ejecuta el programa**

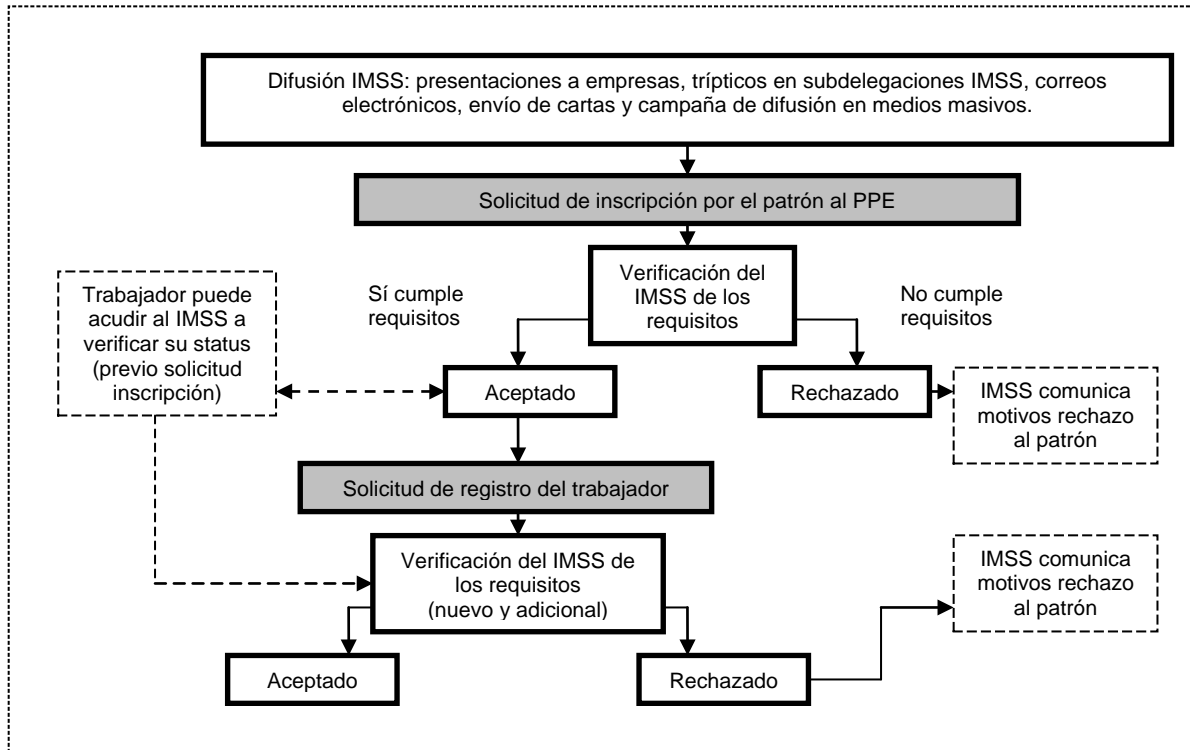
**35.- Describa a través de un diagrama de flujo el proceso de selección de beneficiarios desde la difusión y/o recepción de solicitudes hasta la incorporación de beneficiarios. Explique brevemente este diagrama y conteste las preguntas siguientes.\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Todo trabajador para tener registro en el PPE debe ser inscrito por su patrón. El mecanismo es el siguiente:

Los patrones que deseen inscribirse en el PPE deben presentar su solicitud de inscripción/registro, como empresa elegible para recibir el subsidio de cuotas obrero-patronales, a través del portal en Internet del IMSS. En un plazo de dos días hábiles, el IMSS informa al patrón si su solicitud de inscripción fue aceptada y le proporciona un folio único de identificación. Si la solicitud no fue aceptada, el IMSS debe informar al patrón las causas. Una vez aceptada la inscripción, el patrón puede solicitar la inscripción de los trabajadores al PPE a través del portal en Internet del IMSS, únicamente en el mismo mes en el que haya efectuado la inscripción del trabajador en el Seguro Social. El IMSS, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud verificará si el trabajador cumple con los requisitos para ser registrado en el Programa y comunicará al patrón sobre la procedencia de la solicitud. De no aceptarse al trabajador para participar en el PPE, el IMSS informará al patrón las causas del rechazo. El diagrama de flujo se presenta en la página siguiente:

## Diagrama de flujo del proceso de selección de beneficiarios.





**36.- ¿Cuáles son los procedimientos que implementa el Programa para seleccionar las áreas geográficas en las que ejecuta el Programa?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

El PPE tiene una cobertura nacional y no establece ningún procedimiento para seleccionar áreas geográficas. Las empresas que cotizan en el IMSS y que se dedican a actividades económicas cuyo ciclo de producción sea mayor a doce meses, pueden solicitar su registro al Programa independientemente de su giro o actividad. En el caso de los trabajadores, pueden inscribirse al PPE, aquellos que son de nuevo ingreso (sin antecedentes como trabajadores permanentes con el IMSS), adicionales (que con su contratación se aumente el número máximo de la plantilla laboral de la empresa) y que son contratados bajo un esquema de contrato permanente. A continuación se presenta la información de empresas inscritas al PPE por Entidad Federativa en base a información proporcionada por el IMSS.

**Empresas inscritas en el Programa Primer Empleo por entidad federativa**  
Corte a las 19:00 del 10 de septiembre

Entidad federativa	Número de empresas	Solicitudes de registro de trabajadores	Trabajadores registrados
AGUASCALIENTES	181	304	110
BAJA CALIFORNIA NORTE	200	638	420
BAJA CALIFORNIA SUR	60	475	22
CAMPECHE	66	80	35
CHIAPAS	129	655	231
CHIHUAHUA	330	624	317
COAHUILA	280	1,589	629
COLIMA	111	478	154
DISTRITO FEDERAL	963	2,907	1,170
DURANGO	177	375	55
ESTADO DE MEXICO	536	3,441	1,353
GUANAJUATO	445	915	283
GUERRERO	149	292	108
HIDALGO	129	196	88
JALISCO	827	1,029	459
MICHOACAN	414	467	236
MORELOS	123	72	39
NAYARIT	72	184	100
NUEVO LEON	449	1,917	716
OAXACA	137	143	67
PUEBLA	231	865	264
QUERETARO	172	247	124
QUINTANA ROO	94	228	44
SAN LUIS POTOSI	197	711	415
SINALOA	263	582	395
SONORA	206	548	256
TABASCO	153	203	89
TAMAULIPAS	288	657	190
TLAXCALA	64	220	50
VERACRUZ	494	632	355
YUCATAN	203	682	284
ZACATECAS	148	682	519
<b>Total general</b>	<b>8,291</b>	<b>23,038</b>	<b>9,577</b>

### **37.- ¿Cuáles son los mecanismos para la selección de beneficiarios?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

1) Los trabajadores, para su inscripción en el Programa deben cumplir con lo siguiente::

- Ser inscrito al PPE por el empleador.
- Ser adicionales (que con su incorporación se supere el número máximo de trabajadores permanentes registrados por el patrón).
- Ser de nuevo ingreso (sin registro ante el IMSS como trabajador permanente).
- Tener un contrato bajo un esquema permanente (lo cual aumenta la incertidumbre para el empresario, ya que, exige responsabilidades contractuales antes de que el empresario sepa si el trabajador podrá ser inscrito al Programa).

2) Las empresas para su inscripción en el Programa deben cumplir con lo siguiente::

- Contar con registro patronal ante el IMSS.
- Disponer de firma electrónica.
- Dedicarse a actividades económicas cuyo ciclo no sea menor a 12 meses.
- No ser entidad pública cuyas relaciones se rijan por el apartado A del artículo 123 de la Constitución.
- No tener a su cargo créditos fiscales firmes con el IMSS.
- Comunicar al IMSS los datos de una cuenta bancaria del titular y que utilice para transferencias bancarias.
- En lo que se refiere a créditos fiscales federales, no encontrarse en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.

3) Adicionalmente, debido a que el PPE opera básicamente a través del portal electrónico del IMSS, los patrones o empresas que deseen registrarse en el Programa deben contar con acceso a Internet.

### 38.- ¿Estos mecanismos presentan riesgos de inclusión o exclusión de beneficiarios?\*

\*Respuesta binaria no aplica.

El PPE como está diseñado actualmente genera dos tipos de errores de exclusión:

1) La población que podría ser elegible pero que por diseño se queda afuera, por ejemplo:

- Los trabajadores que tienen antecedentes como permanentes ante el IMSS por un periodo de tiempo muy corto (trabajadores que transitan entre la formalidad y la informalidad que hayan cotizado en el IMSS sólo por un par de días, semanas o meses bajo un esquema de contrato permanente).
- Los trabajadores registrados en el PPE que decidan cambiarse de empresa. Debido a que no se permite la portabilidad, esos trabajadores no podrán continuar participando en el Programa.

Es importante señalar, que ambos casos son frecuentes en la población vulnerable, es decir, los trabajadores con bajos niveles educativos, en edad productiva, provenientes de estratos socioeconómicos bajos, con poca o nula experiencia laboral, y con mayor propensión de trabajar en el sector informal.

2) La población que aún dentro del diseño se queda fuera del Programa. Es decir, los trabajadores que se pudieran registrar en el PPE, dado los criterios vigentes, y sin embargo no lo están haciendo.

Asimismo, el PPE genera un error de inclusión porque aún con el requisito de que el trabajador sea adicional, el esquema de subsidio de las cuotas obrero-patronales permite beneficiar a las empresas que contraten trabajadores inerciales. (Véase pregunta 9).

### **39.- ¿Cuánto tiempo dura el proceso de incorporación de beneficiarios?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

El tiempo que dura el proceso de incorporación de beneficiarios está en función de lo siguiente:

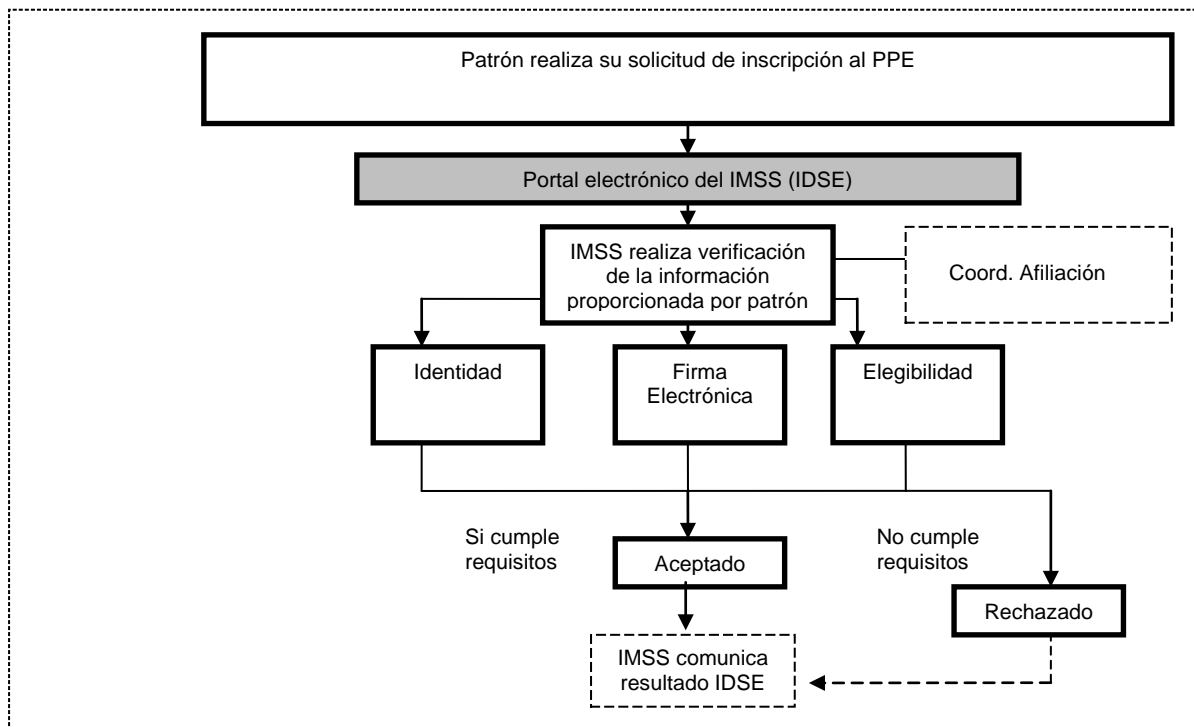
- 1) Tiempo que dure la inscripción de la empresa al IMSS, en caso de no estar inscrita previamente. Asimismo, en caso de tener adeudo ante el IMSS, el tiempo que se tarde en regularizar esta situación.
- 2) Acceso a Internet- considerar si la empresa sabe operar el portal electrónico del IMSS, el sistema de inscripción de trabajadores y tenga toda la información requerida para terminar el proceso de inscripción.
- 3) Tiempo que dure la elaboración y firma del contrato del trabajador, lo cual, es un requisito previo para poder inscribir a un trabajador al PPE.
- 4) Tiempo que dure el proceso de verificación, por parte del IMSS, de la información proporcionada tanto por la empresa como por el trabajador.
- 5) Tiempo que tarde el IMSS en comunicarle a la empresa si ésta y/o el trabajador son elegibles.

## Integración y operación del padrón de beneficiarios

40.- Describa a través de un diagrama de flujo el proceso de captura y validación de los datos para conformar el padrón de beneficiarios. Especifique los actores involucrados (operadores en delegaciones, centros de atención, oficinas centrales, entre otros) y el tiempo que tarda el proceso de conformación del padrón de beneficiarios.\*

\*Respuesta binaria no aplica.

El proceso de captura y validación de datos se lleva a cabo a través del sistema electrónico del IMSS (IDSE). La unidad encargada de los módulos de inscripción de patrones y de registro de trabajadores es la Coordinación de Afiliación. El diagrama de flujo a continuación presenta el proceso de captura y validación de los datos para conformar el padrón de beneficiarios.



El mantenimiento y actualización del padrón, incluyendo registros de calendarios de pagos y montos del subsidio por empresa y trabajador, no opera actualmente pero se tiene contemplada su operación por área como se muestra en la pregunta 45.

**41.- En caso de que se crucen los datos del padrón del Programa con el de otros programas, especifique cómo, quién y cada cuándo se realiza el cruce de datos.\***

\*Respuesta binaria no aplica.

- Como opera actualmente, el PPE no lleva a cabo el cruce de datos con otros programas.
- Como se ha mencionado anteriormente, para detectar y evitar duplicidades con otros programas sería conveniente que existiera un folio único para todos los programas del Gobierno Federal. En caso de mantenerse el Programa y buscar su integración con otros programas existentes, sería importante establecer las condiciones para cruzar la información de los beneficiarios.
- Adicionalmente, es necesario llevar a cabo el cruce de datos con la Secretaría de Hacienda para verificar que las empresas no tienen adeudos fiscales con el SAT. Sin embargo, se recomienda que esta condición no se pida sean las empresas la que la informen como requisito para entrar al PPE –como ocurre actualmente--, ya que puede generar una percepción de fiscalización; y más bien se lleve a cabo la verificación de los datos por parte del IMSS.

**42.- ¿La información derivada del proceso de registro de beneficiarios en el Programa es suficiente y necesaria para conocer las características y las necesidades de la población atendida?**

**i) ¿Qué tan operable es el manejo del sistema de registro de beneficiarios, resulta fácil de llenar, presenta pocos errores de captura, etc.?**

**ii) Describa las modificaciones necesarias al sistema de registro de beneficiarios que requiere el Programa y porqué.\***

\*Respuesta binaria no aplica.

- i) El sistema de registro de los beneficiarios es fácil de operar, ya que, cuando el patrón se inscribe en el portal electrónico, el propio sistema valida la información proporcionada. La automatización del sistema electrónico contribuye también a disminuir los errores de captura.
- ii) Sería conveniente que el sistema automáticamente validará el status de los adeudos fiscales de las empresas con el Servicio de Administración Tributaria. Asimismo, el trabajador debería poder consultar sus inquietudes y dudas en el sistema.
- iii) La información con la que se cuenta acerca de las empresas no es suficiente para conocer a fondo sus necesidades. Como se mencionó anteriormente, sería importante llevar a cabo una encuesta para conocer los comentarios, opiniones y sugerencias de las empresas. Esto serviría para conocer las percepciones de las empresas en relación al empleo, la capacitación, demanda de trabajo, y su percepción del Programa.
- iv) En el caso de los trabajadores se requiere una encuesta también para conocer sus percepciones acerca del empleo, educación, ofertas de trabajo, entre otras. Este estudio serviría para dimensionar la disposición que tienen los trabajadores a los diversos tipos de empleo y programas de capacitación.

**43.- ¿Cuenta el Programa con un procedimiento claro para la integración y actualización de su padrón de beneficiarios?**

Si.

El procedimiento para el registro de empresas y trabajadores elegibles es claro. Los patrones registran su solicitud en el portal electrónico del IMSS (IDSE) y en ese momento, el propio sistema valida e integra la información en el padrón de beneficiarios.

En el caso del mantenimiento del padrón, éste está por desarrollarse una vez que se empiece a realizar el pago de subsidios y se tenga que estar verificando y actualizando la información de patrones y trabajadores cada mes. Asimismo, este proceso tiene que ver con el calendario de pagos y montos de los subsidios por empresa y trabajador y con la actualización de bajas de trabajadores y empresas del Programa.



**44.- ¿Cuenta el Programa con un padrón base (todos los beneficiarios elegibles) y un padrón activo (beneficiarios activos)?**

No.

Actualmente el PPE cuenta con un padrón activo, sin embargo, no cuenta con un padrón base en donde se tenga caracterizados y cuantificados a todos los beneficiarios elegibles, es decir, la población vulnerable que no se incorpora al mercado laboral con las siguientes características:

- De nuevo ingreso (sin antecedentes como trabajadores permanentes en el IMSS)
- Que puedan ser contratados como permanentes
- Que sean adicionales
- No inerciales

Como se mencionó en la pregunta 23, de la población potencial, es decir, de los trabajadores que cuentan con las características mencionadas anteriormente, no se tiene identificado quienes son los trabajadores vulnerables. Es decir, aquellos trabajadores que en ausencia del PPE, no se hubieran podido colocar en el sector formal bajo un esquema permanente. Es necesario conocer la edad, nivel socioeconómico, educación, movilidad laboral entre el sector formal e informal, sector donde se emplean, región donde se concentran, etc. los trabajadores de este grupo vulnerable.

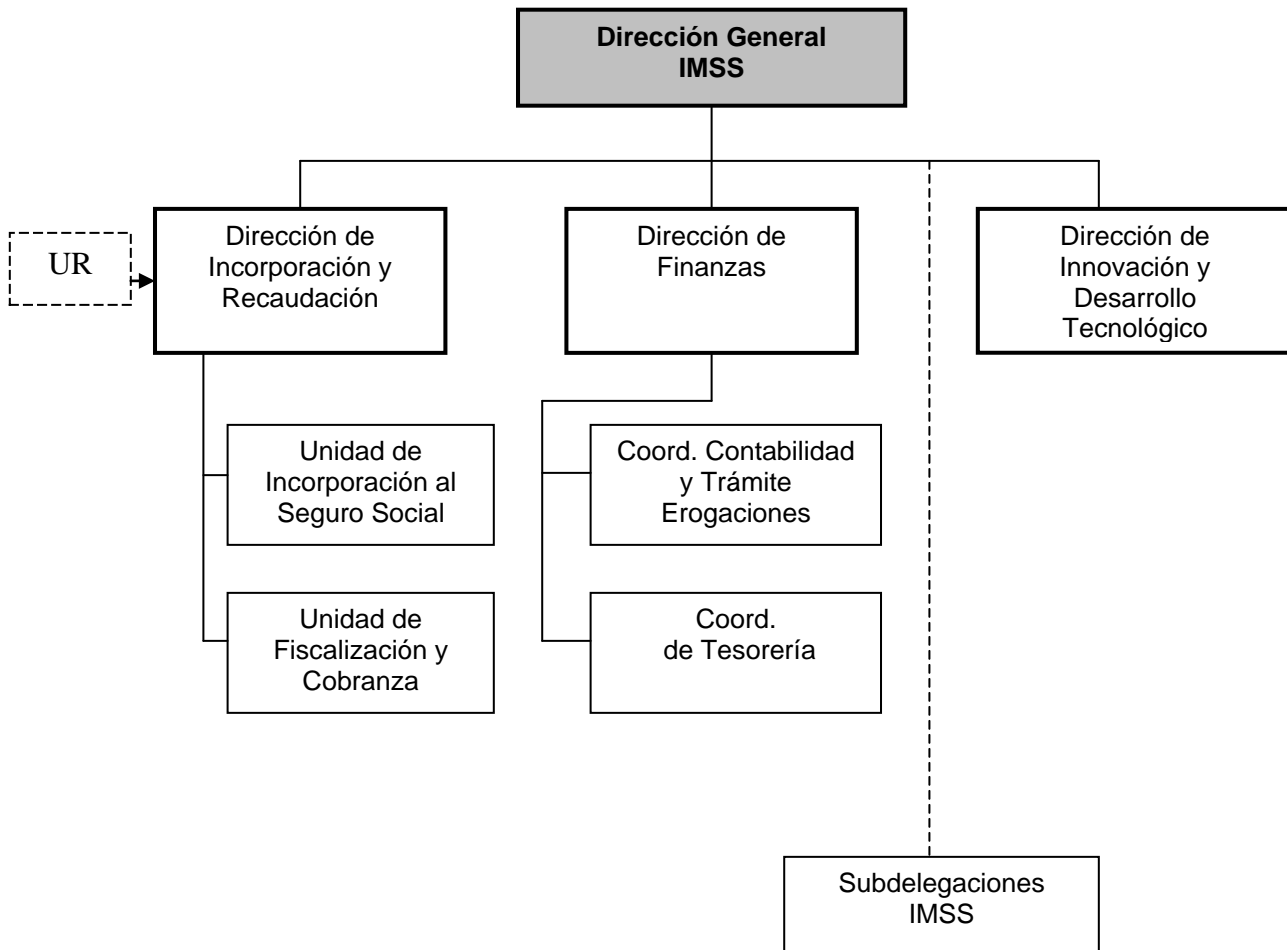
**45.- ¿Cómo es la estructura organizacional del Programa para atender a los beneficiarios con los apoyos descritos en el documento normativo para su operación (Reglas de Operación, Lineamientos, etc.)?\* - ¿Cómo opera la asignación de responsabilidades en la Unidad Responsable (UR)?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

- La atención a los beneficiarios del PPE se lleva a cabo a través de la estructura organizacional de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS. Sin embargo, no existe una estructura organizacional específica.
- El proceso de atención de los beneficiarios se divide en diversas etapas. La siguiente tabla resume las etapas de atención a beneficiarios por área responsable.

<b>Etapas atención a beneficiarios</b>	<b>Área responsable</b>
1) Inscripción de patrones y registro de trabajadores	Coordinación de Afiliación
2) Determinación del subsidio	Coordinación de Cobro Coactivo
3) Operación del sistema informático de contabilidad y pagos del Instituto	Coordinación de Tesorería, Coordinación de Contabilidad y Trámite de Erogaciones.
4) Atención a los patrones inscritos	Subdelegaciones del Instituto
5) Desarrollo y mantenimiento del sistema Informático	Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico

El organigrama de las áreas involucradas se describe de la siguiente forma:



**46.- ¿Existen mecanismos de coordinación al interior de la institución o de la UR (en sus distintos niveles funcionales y/o territoriales) y en su caso, con otras instituciones relacionadas que aseguren la adecuada atención a los beneficiarios?**

Si.

Existen mecanismos de coordinación al interior de la Unidad Responsable. Los principales mecanismos son los siguientes:

- 1) En la inscripción de patrones y de registro- se requiere la coordinación entre la Coordinación de Afiliación y la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico.
- 2) En la determinación del subsidio- se requiere la coordinación entre las Coordinaciones de Cobro Coactivo, Tesorería, y Contabilidad y Trámite de Erogaciones para desarrollar la aplicación informática.
- 3) En la ejecución del Programa- se requiere la coordinación entre las subdelegaciones del IMSS y las áreas normativas de Afiliación y de Cobro Coactivo.

En el caso de mecanismos de coordinación con otras instituciones, éstos no existen debido a que el PPE es un programa operado básicamente por el IMSS.

**47.- ¿Cómo es el mecanismo de comunicación con sus contrapartes en las delegaciones del IMSS y con sus operadores en campo?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

- El PPE es un programa que funciona básicamente por Internet. Debido a eso, las operaciones del Programa están en su mayoría automatizadas a través del sistema electrónico del IMSS.
- No obstante, para efectos de la ejecución del Programa se requiere la comunicación y coordinación entre las subdelegaciones del IMSS y las áreas normativas de Afiliación y Cobro Coactivo, especialmente en lo que se refiere a las aclaraciones a los patrones.

**48.- ¿Cuenta la UR con un control sobre las acciones que se llevan a cabo en campo para entregar los apoyos que brinda el Programa?**

Si.

El control de las acciones para el pago del subsidio se realiza de manera automática por medio de los sistemas informáticos del IMSS, los cuales validan la información que proporcionan los patrones inscritos en el PPE y que por lo tanto, tienen derecho a recibir el subsidio.

Al momento del pago del subsidio, el módulo correspondiente del sistema electrónico (que está actualmente en desarrollo), calcula el monto del subsidio y valida que el patrón cumpla con los requisitos establecidos en los Lineamientos Operativos. En el caso de que el patrón no cumpla con los requisitos necesarios para el depósito del subsidio, el IMSS le informará las causas a través del sistema electrónico.

La validación de los requisitos para el pago del subsidio se lleva a cabo en dos etapas:

- 1) Promoción- se lleva a cabo 30 días antes del pago del subsidio para que el patrón tenga tiempo de realizar aclaraciones en caso de ser necesario.
- 2) Solicitud de subsidio- se efectúa en los primeros 5 días hábiles de cada mes, en el momento en que el patrón solicita el pago del subsidio.

## Entrega o distribución del apoyo del Programa

### 49.- ¿Cómo, quién y cuándo se entregan los apoyos descritos en el documento normativo?\*

\*Respuesta binaria no aplica.

- 1) Para recibir el pago del subsidio, el patrón hace una solicitud por Internet al IMSS, en los primeros 5 días hábiles de cada mes.
- 2) El IMSS verifica que el patrón haya cumplido con los requisitos que se establecen en los Lineamientos Operativos del PPE. De ser procedente el pago, el IMSS informa al patrón por medios electrónicos y procederá a realizar el depósito electrónico correspondiente en la cuenta bancaria del patrón en los siguientes cinco días hábiles a partir de la aprobación de la solicitud. De no ser procedente el pago del subsidio, el IMSS informa igualmente al patrón por medios electrónicos y expone las razones del rechazo.
- 3) El subsidio monetario que recibe el patrón está en función del salario base de cotización del trabajador y puede cubrir hasta el 100% de la cuota obrero-patronal. El subsidio se paga a partir del décimo mes de aseguramiento del trabajador, en ministraciones mensuales durante un año (como máximo). Para recibir el pago del subsidio, es condición esencial que el trabajador se encuentre laborando con el patrón. A continuación se muestra el monto de subsidio en función del salario base de cotización:

Salario base de cotización del trabajador en múltiplos del salario mínimo	Porcentaje de subsidio de la cuota obrero patronal a cargo del empleador
1 a 10	100%
Más de 10 hasta 14	60%
Más de 14 hasta 20	20%
Más de 20 hasta 25	10%





**50.- ¿Cuáles son las actividades que se llevan a cabo para asegurar que los apoyos lleguen a los beneficiarios?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Actualmente, no se han llevado a cabo actividades para la entrega de los apoyos debido a que el Programa empezó a operar en el mes de marzo de 2007 y los primeros subsidios se entregarán hasta el décimo mes de participación en el Programa, es decir diciembre de 2007.

Sin embargo, se tiene planeado llevar a cabo las siguientes actividades:

- 1) Para tener un control adecuado de los apoyos que el PPE otorga a sus beneficiarios, el IMSS deberá llevar un registro de los importes de los subsidios pagados a los patrones que participan en el Programa.
- 2) Asimismo, los recursos asignados al PPE se administrarán mediante un fondo de reserva dedicado exclusivamente a garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones del Programa y garantizar adecuada flexibilidad en el ejercicio del gasto.
- 3) Adicionalmente, la Dirección de Finanzas junto con la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS, deben rendir un informe trimestral ante el Consejo Técnico sobre los resultados del PPE (recursos ejercidos y disponibilidades del Fondo).

**51.- ¿Cuáles son las dificultades (operativas, locales, de actitud de los beneficiarios o de las organizaciones, etc.) que enfrenta el Programa para entregar los apoyos?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Como se mencionó en la pregunta número 50, el PPE inició operaciones en el mes de marzo de 2007 y debido a eso todavía no se han entregado los primeros subsidios monetarios a los patrones que participan en el Programa. Sin embargo, el sistema no debería presentar dificultades operativas mayores debido a que el proceso de pago se lleva a cabo en las cuentas bancarias de los patrones a través de Internet y el proceso estaría automatizado.

Sin embargo, podría representar un costo para el patrón (en términos de tiempo y eficiencia) tener que realizar la solicitud de pago mensualmente al IMSS. En este sentido y con la finalidad de aumentar la eficiencia, sería conveniente que el patrón solicitará por única vez el subsidio a través de Internet y posteriormente el IMSS, verificará mensualmente si el patrón cumplió con los requisitos establecidos por el Programa y de esa manera, realizar el pago mensual de manera automática.

## Registro de operaciones programáticas y presupuestarias

### 52.- ¿Cómo se registra el presupuesto que se programa, autoriza y ejerce?\*

\*Respuesta binaria no aplica.

- 1) Registro- La Coordinación de Control de Operaciones de la Unidad de Inversiones Financieras registra contablemente los movimientos de las transferencias e intereses del PPE, a través del Sistema de Planeación de Recursos Institucionales (PREI-*Millenium*).

A principios de cada mes, la Coordinación de Control de Operaciones notifica a la Coordinación de Presupuesto e Información Programática las disponibilidades del PPE (saldo inicial y final, transferencias, intereses cobrados, solicitud de recursos, entre otros.)

Posteriormente, la Coordinación de Presupuesto e Información Programática verifica los registros contables y registra los datos en el Sistema Integral de Información de la SHCP.

- 2) Autorización y ejercicio- El IMSS debe constituir un fondo de reserva dedicado exclusivamente a garantizar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del pago de los subsidios que corresponden al PPE. Para la autorización y el ejercicio del gasto correspondiente al pago del subsidio se cuenta con “el procedimiento para la recepción, administración y comprobación de recursos del PPE”.

En el caso de los gastos indirectos, la disponibilidad presupuestal la genera la Coordinación de Presupuesto e Información Programática a solicitud de la Unidad de Fiscalización y Cobranza, área responsable de autorizar todos los gastos del PPE.

**53. ¿Existen sistemas de información para este proceso?**

Si.

Los sistemas de información son los siguientes:

- 1) Sistema de Planeación de Recursos Institucionales, *PREI-Millennium*.
- 2) Sistema Integral de Información.

**54.- ¿Cada cuánto tiempo se actualiza la información de estos sistemas?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

La información se actualiza regularmente y de manera oportuna. La información puede ser consultada diariamente y conciliada con la División de Contabilidad al cierre de cada mes posterior al día diez.

**55.- ¿Cómo se valida la información registrada?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Las áreas usuarias son las encargadas de verificar la información en cada una de las etapas de operación del PPE. La Unidad de Fiscalización y Cobranza es la responsable de llevar a cabo la conciliación de los gastos. No se dispone de mayor información.

**56.- ¿Cómo se organizan y administran los costos de operación del Programa?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Los costos de operación que el Programa identifica son los gastos por promoción o difusión del PPE. Estos costos representan gastos indirectos.

La Unidad de Fiscalización es la encargada del control de estos gastos a través de la revisión y administración de las facturas a proveedores. Asimismo, esta área lleva a cabo la conciliación de la cuenta.

**57.- ¿Cómo se registran los costos de operación del Programa?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

El PPE está establecido en base a la estructura operacional existente en el IMSS y por lo tanto, no se tiene un sistema de costeo específico. Un ejemplo de esto son las aclaraciones que realizan los patrones en las subdelegaciones y que son parte del proceso normal de aclaración por otros conceptos.



## **Rendición de cuentas, transparencia y difusión de información**

**58.- ¿Cuenta el Programa con mecanismos para instrumentar lo estipulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental? (Por ejemplo: Respuestas a solicitudes de información).**

Si.

Existen tres mecanismos para instrumentar lo estipulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

- 1) El Portal de Transparencia del IMSS ([www.transparencia.imss.gob.mx](http://www.transparencia.imss.gob.mx)) el cual brinda información sobre las obligaciones de transparencia del Instituto.
- 2) Unidad de Enlace del IMSS en las entidades federativas (con servidores públicos habilitados)- para gestionar las quejas y solicitudes de información de los particulares.
- 3) Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública- al cual pueden acceder los particulares para enviar y dar seguimiento a las solicitudes de información.

**59.- ¿Ha implementado la UR acciones en materia de conservación y clasificación de archivos según lo estipulado por el IFAI?**

En seguimiento a los Lineamientos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las áreas operativas y normativas relacionadas con el PPE mantienen actualizados los datos de los responsables y de los operadores de los archivos competencia de sus respectivas áreas administrativas.

La Norma que establece las disposiciones para la administración de archivos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, indica los lineamientos para la administración de archivos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como las reglas que deben de seguir las unidades operativas para la clasificación, organización y conservación de la documentación contenida en los archivos del IMSS.

No se dispone de mayor información.

**60.- ¿Qué mecanismos de quejas, denuncias y sugerencias de los beneficiarios se han implementado?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

El IMSS cuenta con diversos mecanismos para la atención de quejas, denuncias y sugerencias que son aplicables al PPE:

- 1) Atención personalizada en las subdelegaciones del IMSS a través de Módulos de Orientación y Atención Inmediata (MORAI).
- 2) Buzones de quejas y sugerencias ubicados en los módulos MORAI y en las áreas estratégicas de las oficinas de las subdelegaciones.
- 3) Atención a quejas a través del Centro de Comunicación del IMSS.
- 4) Unidad de Enlace del IMSS en las entidades federativas.
- 5) Portal de Internet IDSE para atención de quejas, denuncias y sugerencias de los patrones (atn.contribuyente@imss.gob.mx)

**61.- ¿Qué mecanismos tiene el Programa para difundir información estratégica a los beneficiarios y a la ciudadanía en general? \*¿Qué tipo de actividades de difusión se llevan a cabo?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Actualmente, el principal mecanismo de difusión de la información del Programa es el portal electrónico del propio Instituto.

Asimismo, el IMSS realizó diferentes esfuerzos de difusión para dar a conocer el PPE, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- Presentaciones ante organizaciones empresariales.
- Distribución de trípticos (aproximadamente 1,001,000) en: 1) las subdelegaciones del IMSS, 2) la presentación del PPE en los Pinos, y 3) instituciones sindicales como la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, Federación de Trabajadores de Sindicatos Autónomos, entre otros.
- Difusión directa a empresas por el Centro de Contacto IMSS.
- Envío de correos electrónicos a empresas (alrededor de 234,840 correos en el periodo de mayo a junio 2007)
- Campaña de difusión en medios masivos (27 grupos radiofónicos, 2 cadenas televisivas, 11 periódicos en el D.F., 77 periódicos estatales y 24 revistas).
- Envío de carta personalizada a los patrones (alrededor de 822,978 por Sepomex en los meses de julio y agosto 2007).
- Campaña telefónica por medio de la cual se contactaron alrededor de 78,344 empresas.

## Capítulo 2. Fortalezas, Retos y Recomendaciones sobre el diseño del Programa

### I. Fortalezas y oportunidades

1) Los costos operativos del Programa son mínimos.

La razón de esto es que el proceso de entrega de beneficios, en este caso de los subsidios monetarios a los patrones, está altamente automatizado con pocas actividades de campo operacionales. A continuación se muestran las principales actividades operativas del PPE:

- Captura de datos- el proceso se lleva a cabo a través del sistema informático del IMSS. La información se procesa de forma automática cuando el patrón se registra en el Programa.
- Verificación de la información- la validación de la información proporcionada por el patrón al momento de registrarse, se realiza mediante el sistema de base de datos internas.
- Entrega de recursos- se realiza a través de depósitos en las cuentas bancarias de los patrones.

## II. Retos, amenazas y debilidades

1) La población potencial y objetivo no están bien identificadas y cuantificadas por el Programa.

Recomendación- Identificar a la población potencial y objetivo de tal forma que se tome en cuenta que la población potencial son los grupos vulnerables que en ausencia del Programa no tendrían oportunidad de conseguir un empleo en el sector formal bajo un esquema permanente. Como se mencionó previamente, la población potencial y objetivo deberían ser los trabajadores con bajos niveles educativos, en edad productiva, con poca o nula experiencia laboral, provenientes de estratos socioeconómicos bajos y con mayor propensión de trabajar en el sector informal, que no son absorbidos por la inercia del mercado en esquemas de contratación formal y permanente.

2) El propósito del PPE es: *Incentivar la demanda por trabajadores vulnerables por encima de la inercia en el sector forma de la economía de manera permanente*. Sin embargo, esto no se cumple y el Programa está subsidiando a los trabajadores inerciales.

Recomendación: Es necesario focalizar el Programa a los grupos vulnerables. Los trabajadores con menores niveles educativos, en edad productiva, provenientes de estratos socioeconómicos bajos, poca experiencia laboral y con mayor propensión de trabajar en el sector informal.

3) El Programa no permite la portabilidad.

Recomendación: Permitir la portabilidad. Esto con la intención de no generar rigideces adicionales en el mercado laboral y evitar que por no reemplazar a los trabajadores se generen barreras adicionales en el mercado. Los trabajadores, especialmente los de menores ingresos y niveles educativos, presentan mayor movilidad y rotación. Un programa de atención a estos trabajadores debe considerar estas características y permitir que el

trabajador se cambie de empresa y empleo y continúe siendo elegible para participar en el Programa.

4) El componente del subsidio a la cuota obrero-patronal no es adecuado.

La razón de esto se debe a:

- El supuesto teórico que respalda al subsidio como componente del Programa no es correcto.
- Un programa con un solo componente, como los incentivos económicos a los patrones, ha demostrado ser insuficiente de acuerdo a la experiencia internacional y a la evidencia del propio Programa.

Recomendación: Lo anterior obliga a replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral que incluya capacitación y bolsa de trabajo, cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

## **Análisis de los indicadores disponibles y recomendaciones adicionales**

### **62.- ¿La estimación de las metas y resultados es congruente con el objetivo del Programa?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

Las metas estimadas del PPE se basan en el supuesto de que la reducción de las cuotas obrero-patronales genera un efecto muy alto en la contratación de trabajadores nuevos y permanentes. En lo que va del Programa se ha podido constatar que la respuesta a este incentivo por parte de los patrones no ha sido amplia y el subsidio no ha contribuido para lograr el objetivo del PPE.

Las propias metas estimadas por el Programa contemplan el hecho de que el subsidio representa un porcentaje muy pequeño del total de costos por cuotas obrero-patronales que un patrón debe pagar. Por ejemplo en la Matriz de Marco Lógico se establece que el subsidio que recibe el patrón con trabajadores registrados en el PPE, respecto al total de cuotas obrero-patronales que éste debe asumir es igual al 0.34%. Este porcentaje es pequeño y confirma que el incentivo para los patrones de inscribirse en el PPE no es muy alto.

Asimismo, como se mencionó en la Pregunta 9, un análisis simple del esquema actual del subsidio, tomando en cuenta las probabilidades de permanencia de los trabajadores en el empleo, muestra que el subsidio para los patrones que emplean a trabajadores cuyo ingreso mensual es igual a dos salarios mínimos es de 7.11%, mientras que para los trabajadores cuyo ingreso mensual es de un salario mínimo el subsidio baja a 9.94%. Si se considera que la decisión de contratar a un trabajador adicional está en función del valor esperado del subsidio, el subsidio que reciben los patrones como consecuencia de su participación en el PPE, es bajo y no es suficiente para incentivar la demanda por trabajadores nuevos y permanentes por parte de las empresas.



Sin embargo, como ya se describió previamente en esta evaluación, el problema de fondo es que el subsidio al costo de contratación via una reducción de las cuotas obrero-patronales, aún cuando representará un beneficio mayor no es el componente adecuado para lograr el principal objetivo del PPE que es: *Incentivar la demanda por trabajadores vulnerables por encima de la inercia en el sector formal de la economía de manera permanente.*

**63.- ¿El Programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin?\***  
**En caso de que la respuesta sea negativa, plantear las causas que considere probables y proponer elementos que modifiquen o afecten las causas identificadas?**

\*Respuesta binaria no aplica.

El Fin y el Propósito del Programa hasta ahora no han mostrado un progreso adecuado.

- En el caso de los trabajadores inscritos en el PPE, la meta para el año 2007 de acuerdo a la Matriz de Marco Lógico, es de 49,555 trabajadores. Cifras al mes de septiembre de este año muestran que a esa fecha se habían registrado únicamente 9,577 trabajadores al PPE. Es decir, se ha logrado únicamente el 19% de la meta de registros. Si se compara el registro actual de trabajadores en el PPE con la meta para el 2008, la situación refleja aún mayor alejamiento de la meta estimada. Para el 2008 se estimaba que el PPE tuviera registrados a 318,116 trabajadores, según el diagnóstico del IMSS.
- Asimismo, como se ha mencionado previamente, los trabajadores registrados en el PPE son en su gran mayoría trabajadores inerciales, por lo que, el PPE con su diseño actual no contribuye a la creación de nuevos empleos especialmente para el sector vulnerable de la población (Véase pregunta 9).
- En el caso de los patrones, como se mencionó anteriormente, cifras proporcionadas por el IMSS, muestran que al mes de septiembre de 2007 únicamente 10,289 patrones habían solicitado su inscripción al Programa, de los cuales sólo 8,291 fueron aceptados para inscribirse en el PPE. El promedio de patrones existentes en México de enero a julio de 2007 fue de aproximadamente de 820,290<sup>20</sup>, lo cual sugiere que únicamente el 1.25% de los patrones en México solicitaron su inscripción al PPE

### Causas

---

<sup>20</sup> Cálculo en base a estadísticas del portal del IMSS.

- El PPE basa su campo de acción exclusivamente en subsidiar las cuotas obrero-patronales que las empresas deben pagar por los trabajadores contratados. Sin embargo, la problemática del mercado laboral mexicano es más compleja que un esquema de cuotas obrero-patronales altos. En la realidad laboral mexicana influyen múltiples factores adicionales como son; i) la rigidez de la legislación laboral; ii) la baja valoración de los trabajadores respecto a la seguridad social, especialmente los jóvenes; iii) los costos de información altos que enfrenta un segmento vulnerable de la población; iv) los incentivos para la elusión y evasión en el pago de contribuciones; v) los bajos niveles educativos de un segmento vulnerable de la población (situación que provoca gran heterogeneidad en las productividades de los trabajadores), entre otros.
- El PPE no identifica claramente la población objetivo y potencial. Actualmente la población potencial está conformada por todos los trabajadores que se incorporan al mercado laboral anualmente y que tienen las siguientes características: i) sin antecedentes como trabajadores permanentes en el IMSS, ii) que puedan ser contratados de manera permanente, y iii) que con su contratación incrementen la plantilla laboral máxima de la empresa. Con esta definición, no se identifica a los trabajadores vulnerables y tampoco a los trabajadores no inerciales. Por lo tanto, el Programa falla en identificar y cuantificar adecuadamente a la población que tiene la necesidad de ser atendida.
- El PPE no toma en cuenta la evidencia internacional que sugiere que los programas que han funcionado con mejores resultados son aquellos que llevan a cabo estrategias combinadas de: i) capacitación, ii) servicios de búsqueda y colocación de empleos, e iii) incentivos tanto para trabajadores como para patrones. En el caso de los trabajadores vulnerables las estrategias de información y vinculación laboral resultan muy importantes, ya que, disminuyen las barreras de información que este grupo enfrenta. Adicionalmente, la capacitación es un elemento importante para disminuir la brecha de productividad que existe en el mercado laboral entre distintos tipos de trabajadores sin

embargo, es necesario tomar en cuenta que muchas veces el rezago de los trabajadores vulnerables es tan grande que la capacitación no es suficiente.

- El PPE se basa en el supuesto de que la reducción de las cuotas obrero-patronales va a tener una respuesta muy amplia por parte de las empresas en cuanto al incremento de la demanda por trabajadores en el sector formal y permanente. Este supuesto ha probado no ser el adecuado. Así lo confirma la evidencia del PPE y la experiencia internacional.

#### Elementos que modifiquen las causas

Tanto la evidencia nacional como la internacional muestran que los programas que han tenido los mejores resultados para lograr que un segmento vulnerable de la población logre conseguir un empleo permanente y formal, son los que han llevado a cabo estrategias combinadas, principalmente aquellos que brindan servicios de vinculación de la oferta y demanda laboral. Estas acciones ya se llevan a cabo actualmente por el Secretaria del Trabajo y Previsión Social, especialmente a través del Programa de Apoyo al Empleo.

Lo anterior obliga a replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

#### **64.- ¿El Programa ha logrado beneficiar a la población objetivo?\***

\*Respuesta binaria no aplica.

El PPE no ha logrado cumplir las metas estimadas y por lo tanto, no ha beneficiado a la población objetivo como se esperaba. Como se mencionó con anterioridad, la población potencial son los trabajadores vulnerables con las siguientes características:

- De nuevo ingreso (es decir, sin antecedentes como trabajadores permanentes en el IMSS)
- Que puedan ser contratados como permanentes
- Que sean adicionales (con su contratación aumenta la plantilla laboral máxima)
- No inerciales

Sin embargo, de esta población no se tiene identificado explícitamente quienes son los trabajadores vulnerables. Es decir, aquellos trabajadores que en ausencia del PPE, no se hubieran podido colocar en el sector formal bajo un esquema permanente. Esta población esta caracterizada por jóvenes en edad productiva, con poca o nula experiencia laboral, de bajos niveles educativos, provenientes de estratos socioeconómicos bajos y con mayor propensión de trabajar en el sector informal, los cuales no son contratados en formas permanente por la dinámica del sector formal de la economía.

El PPE no ha tenido impacto en este subgrupo de la población, debido a que las tasas de inscripción al Programa son bajas y adicionalmente, dentro de los trabajadores inscritos al Programa se encuentran en su mayoría trabajadores inerciales.

## **Recomendaciones adicionales**

Para que el Programa funcione mejor debe identificar adecuadamente el problema que pretende solucionar, y definir y cuantificar adecuadamente a la población objetivo y potencial. Asimismo el Programa debe focalizar sus esfuerzos en los trabajadores que son los más vulnerables, que son los trabajadores en edad productiva, con bajos niveles de educación, poca o nula experiencia laboral, provenientes de estratos socioeconómicos bajos y con mayor propensión de trabajar en el sector informal.

Adicionalmente, el PPE deber tomar en cuenta la evidencia internacional que sugiere que los programas que implementan un solo componente, como los subsidios al ingreso, no han funcionado adecuadamente para insertar a un grupo de trabajadores vulnerables en el mercado laboral en un esquema formal y permanente.

Debido a que la información con la que se cuenta acerca de las empresas no es suficiente para conocer a fondo sus necesidades, como se mencionó anteriormente, sería importante llevar a cabo una encuesta para conocer los comentarios, opiniones y sugerencias de las empresas. Esto serviría para conocer las percepciones de las empresas en relación al empleo, la capacitación, demanda de trabajo.

En el caso de los trabajadores se requiere una encuesta también para conocer sus percepciones acerca del empleo, educación, ofertas de trabajo, entre otras. Este estudio serviría para dimensionar la disposición que tienen los trabajadores a los diversos tipos de empleo y programas de capacitación.

Sin embargo, se recomienda replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

## Capítulo 3. Conclusiones

### 1) Características del Programa

El Programa de Primer Empleo (PPE) es un programa federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Su principal objetivo es contribuir a elevar los niveles de empleo permanente en el sector formal de la economía. Especialmente, el PPE tiene como propósito incentivar la demanda por trabajadores vulnerables por encima de la inercia del mercado laboral en el sector formal de la economía.

Para lograr su objetivo, el PPE subsidia hasta por doce meses, la parte de la cuota obrero-patronal que le corresponde pagar al empleador. El subsidio por trabajador varía en función de su salario base de cotización (SBC) y puede cubrir hasta el 100% de la cuota obrero-patronal.

El subsidio se paga a partir del décimo mes de aseguramiento durante un periodo de hasta 12 meses. Para recibir el descuento en la cuota obrero-patronal a partir del décimo mes y hasta el mes 21, el empleador debe haber contratado desde un principio al trabajador bajo un esquema permanente y mantenerlo asegurado durante la duración del Programa.

Debido a que el PPE busca apoyar a la demanda por nuevos empleos y evitar la sustitución y rotación de contrataciones producto del descuento a la cuota obrero-patronal, los trabajadores elegibles deben ser empleados adicionales a la plantilla laboral máxima observada de la empresa; y ser a su vez trabajadores que no hayan cotizado en el IMSS con anterioridad bajo un esquema de contrato permanente. En el caso de los empleadores, se requiere que estén al corriente tanto con sus obligaciones fiscales con el Servicio de Administración Tributaria como con sus obligaciones ante el IMSS.

El descuento en la cuota obrero-patronal es el único componente que el Programa ejerce para incentivar la demanda laboral. El trabajador y el patrón beneficiario pueden acceder al esquema del Programa si el empleado se mantiene laborando en la empresa que lo contrató a partir del décimo mes de su inscripción al PPE. En caso de cambiarse de empresa, el

trabajador pierde tanto el derecho a recibir el subsidio como la posibilidad de afiliarse nuevamente al PPE por lo que el subsidio no es portable.

El Programa tiene una cobertura nacional, y cualquier empresa que cotice en el IMSS puede afiliarse a sus trabajadores al PPE, siempre y cuando cumplan con los requisitos antes descritos a través de un proceso de inscripción en el portal de Internet del IMSS dedicado para este propósito.

EL PPE inició sus operaciones el 1º de marzo del 2007 con un presupuesto asignado de 3 mil millones de pesos para el presente ejercicio fiscal. Al mes de septiembre del 2007 habían solicitado su inscripción al Programa 10,289 patrones de los cuales 8,291 fueron aceptados. En el caso de los trabajadores, cifras para el mismo periodo muestran un total de 9,577 empleados inscritos.

Actualmente el PPE no ha llevado a cabo actividades para la entrega de los apoyos debido a que empezó a operar en marzo del 2007 y los primeros subsidios a la cuota obrero-patronal se entregarán hasta el décimo mes de participación, es decir diciembre del 2007.

## **2) Contribución a los objetivos estratégicos**

El objetivo estratégico del PPE es apoyar la demanda privada de empleo formal permanente por trabajadores de nuevo ingreso que en ausencia del Programa no entrarían al mercado formal laboral bajo un esquema de contratación permanente.

Actualmente, el Programa no cumple con su objetivo estratégico. El bajo nivel de respuesta que los patrones han mostrado para registrar trabajadores en el PPE hace que el Programa esté muy por debajo de sus metas de inscripción para el presente año fiscal. Asimismo, un análisis sobre la composición de trabajadores inscritos al Programa refleja que una parte importante son trabajadores que habrían sido contratados aún en ausencia del Programa, por lo que el objetivo de evitar subsidiar a la dinámica inercial del mercado laboral no se cumple.



### 3) Matriz de indicadores

El análisis realizado sugiere que la Matriz de Marco Lógico debe modificarse tanto en la parte horizontal como en la parte vertical. Actualmente el diseño del Programa no es el adecuado tanto en sus componentes como actividades.

El diseño del PPE descansa en el supuesto de que un esquema de subsidios a las cuotas obrero-patronales, es suficiente para incentivar la demanda por empleos formales y permanentes por encima de la contratación inercial producto de la dinámica natural del mercado laboral, para un subconjunto de la población vulnerable que en el margen, de no existir el Programa, no tiene acceso al mercado laboral en un esquema permanente y formal.

Primero. Un análisis simple del esquema actual del subsidio muestra que, el valor esperado del subsidio esperado que reciben los patrones como consecuencia de su participación en el PPE, es bajo y no es suficiente para incentivar la demanda por trabajadores nuevos y permanentes por parte de los patrones.

Segundo. Aunado a lo anterior, el PPE actualmente subsidia contrataciones inerciales, es decir, empleos que se hubieran generado aún en la ausencia del Programa. Esta situación puede corroborarse con información de encuestas poblacionales<sup>21</sup>.

Tercero. Aún cuando el subsidio otorgado por el PPE fuera más alto, el Programa continuaría sin funcionar adecuadamente debido a que la evidencia internacional es conclusiva en cuanto a que programas de este tipo, que operan únicamente a través de un subsidio al patrón, no han funcionado para insertar a un grupo de trabajadores vulnerables en un empleo formal bajo un esquema de contrato permanente.

---

<sup>21</sup> Encuesta Nacional sobre los Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH).

#### **4) Población potencial y objetivo**

Los lineamientos del PPE identifican como población potencial elegible a toda persona que 1) sea contratada por una empresa bajo un esquema de contrato permanente; 2) represente ser un empleado adicional a la plantilla laboral máxima observada de la empresa; y 3) no haya cotizado en el IMSS con anterioridad bajo un esquema de contrato permanente. Los lineamientos obedecen a que el PPE busca apoyar a la demanda por nuevos empleos de un segmento de la población que tradicionalmente no es contratado por el mercado laboral formal en forma permanente, al tiempo que evite la sustitución y rotación de contrataciones producto del descuento a la cuota obrero-patronal.

El Programa sin embargo, no tiene identificado y cuantificado con precisión cuál es el segmento poblacional vulnerable que requiere ser atendido. En un extremo, están los jóvenes con mayores niveles educativos como segmento de la población que ostentan una de las tasas de duración de búsqueda de un empleo formal más altas. Sin embargo, su situación de desocupación no refleja una situación de desventaja que origine una desocupación forzada, sino, por el contrario, es producto de una situación de ventaja en cuanto a capital humano y oportunidades, respecto al resto de la población que les permite decidir y financiar periodos de búsqueda de empleo mayores. En otro extremo, se encuentran la población económicamente activa con condiciones de desventaja y vulnerabilidad como son: los jóvenes con menores niveles educativos, de estratos socioeconómicos bajos, en edad productiva, con poca o nula experiencia laboral y con mayor propensión de trabajar en el sector informal, donde el Programa desearía incidir.

Identificar y cuantificar con precisión la población potencial y objetivo es por tanto una tarea inconclusa dentro del diseño del PPE.

## **5) Vinculación con los lineamientos del Programa**

El diseño actual del Programa se encuentra correctamente expresado en los Lineamientos Operativos. Los lineamientos son claros y se ajustan al diseño del PPE tal y como está estructurado actualmente. Sin embargo, el diseño actual no es suficiente ni adecuado para lograr los objetivos planteados.

## **6) Coincidencias, complementariedades y duplicidades**

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza actualmente diversos esfuerzos para generar empleos y contribuir a la vinculación de la oferta y demanda laboral. Estos esfuerzos están enmarcados de acuerdo a la experiencia internacional en cuanto a que son las estrategias combinadas de subsidio, capacitación y búsqueda de empleo las que tienen mayor oportunidad de éxito en insertar a grupos vulnerables de la población en empleos formales y permanentes, especialmente las que incluyen los servicios de información y vinculación de oferta y demanda laboral. En este sentido, el Programa de Apoyo al Empleo presenta complementariedades con el PPE, especialmente los subprogramas Bécate y Empleo Formal. Dentro del subprograma Bécate existen tres modalidades con las cuales se presentan complementariedades: 1) Capacitación mixta, 2) Capacitación en la práctica laboral y 3) Vales de capacitación (prueba piloto). Asimismo, se identificaron complementariedades con los servicios de información y vinculación laboral como Chambanet, Chambatel, el periódico Mi Chamba, Kioscos Chambanet, Centros de Intermediación Laboral, entre otros, en caso que el PPE apoyara deliberadamente a la población participante en estos programas.

La complementariedad del PPE radica en la posibilidad de que el esquema actual del PPE apoye a la población beneficiaria de los programas de la STPS cuando el trabajador es contratado por la empresa bajo un esquema de contrato permanente.

En caso de, reformar el diseño del PPE hacia una estrategia combinada, podría conllevar al riesgo de una duplicidad.

Lo anterior obliga a replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

## **7) Análisis de indicadores**

Las cifras tanto de patrones inscritos como de trabajadores registrados en el PPE muestran que hasta ahora el Programa está muy por debajo de los resultados esperados. En el caso de los trabajadores permanentes inscritos en el PPE, la meta para el año 2007 era 49,555 trabajadores. Cifras al mes de septiembre de este año muestran que a esa fecha se habían registrado únicamente 9,577 trabajadores al PPE. Es decir, se ha logrado únicamente el 19% de la meta de registros. Si se compara el registro actual de trabajadores en el PPE con la meta esperada por el Programa para el 2008, la situación refleja aún mayor alejamiento de la meta estimada. Para el 2008 se estimaba que el PPE tuviera registrados a 318,116 trabajadores.

En el caso de los patrones, como se mencionó anteriormente, cifras proporcionadas por el IMSS, muestran que al mes de septiembre de 2007 únicamente 10,289 patrones habían solicitado su inscripción al Programa, de los cuales sólo 8,291 fueron aceptados para inscribirse en el PPE. El promedio de patrones existentes en México de enero a julio de 2007 fue de aproximadamente de 820,290<sup>22</sup>, lo cual sugiere que únicamente el 1.25% de los patrones en México solicitaron su inscripción al PPE

## **Conclusión General**

El Programa de Primer Empleo está muy por debajo de los resultados esperados. Una proporción mínima de la población objetivo se ha inscrito al Programa. Esta situación obedece a que el diseño actual del Programa no es el adecuado toda vez que descansa en el supuesto que un subsidio a la cuota obrero-patronal es factor determinante para incentivar la demanda

---

<sup>22</sup> Cálculo en base a estadísticas del portal del IMSS.

de empresas privadas por empleos formales y permanentes de trabajadores de nuevo ingreso que tradicionalmente no acceden a esquemas de contratación permanentes a pesar de la dinámica inercial del mercado laboral.

La debilidad del PPE se encuentra en línea con la experiencia internacional, la cual señala de manera conclusiva que estrategias que utilizan un esquema de subsidio al salario como único componente no son efectivas para lograr insertar a empleos permanentes y formales a la población vulnerable. Son los programas que promueven una estrategia combinada que incluya subsidios al empleador, capacitación laboral al grupo vulnerable y servicios de información y de apoyo en la búsqueda de empleo para el trabajador, los que tienen mayor posibilidad de éxito en contextos específicos, especialmente los que incluyan servicios de información y de apoyo en la búsqueda de empleo para el trabajador. Asimismo, para que las estrategias combinadas tengan mayores probabilidades de éxito, la capacitación que reciben los trabajadores debe estar ligada a las necesidades productivas y se debe focalizar los beneficios del programa a la población vulnerable.

En el ámbito nacional, algunas de estas estrategias están siendo implementadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que rediseñar al PPE hacia esta dirección, pudiera generar duplicidades importantes.

Lo anterior obliga a replantear la pertinencia de mantener en operación el Programa de Primer Empleo debido a: 1) la inviabilidad del Programa bajo su diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

## Bibliografía

Comisión Económica para América Latina (2005), Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes, *Serie de Políticas Sociales*, Documento de Trabajo No. 104.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en <http://www.inegi.gob.mx>.

Dar, A., and I. Gill (1998), Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned, *OECD*, Working paper.

Freije, S., El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Grubb, N., and Kalman J. (1994), Relearning to Earn: The Role of Remediation in Vocational Education and Job Training, *American Journal of Education*, Vol. 103, No.1.

Jütting, J., Parlevliet, J. and Xenogiani T. (2007), Informal Employment Re-loaded, *OECD Development Centre*, Draft Version.

Kaplan, D., Martínez G. and Robertson R. (2005), What happens to wages after displacement? Project Muse, *Economia*.

Katz, L. (1996), Wage subsidies for disadvantaged, *NBER*, Working Paper 5679.

LaLonde, R. (1995), The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2.

Levy, S. (2007), Productividad, Crecimiento y Pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?, *Banco Interamericano de Desarrollo*.

Maloney, W. (2005), Labor Market Dynamics in Developing Countries: Comparative Analysis Using Continuous Time Markov Processes, *World Bank*, Draft Version.

Maloney, W. (2003), The Effect of Formality as a Treatment on Micro-Firms, *World Bank*, Draft Version.

Moffitt, R. (2002), Welfare Programs and Labor Supply, *NBER*, Working Papers Series, Working Paper 9168.

Moffitt, R. (2002), The Temporary Assistance for Needy Families Program, *NBER*.

OECD (2007), Globalization, Jobs and Wages, Policy Brief.

Strawn, J. (1998), Beyond Job Search or Basic Education: Rethinking the Role of Skills in Welfare Reform, *Center of Law and Social Policy*.

Tókman, E. V. (2007), Informalidad, Inseguridad y Cohesión Social en América Latina, *CEPAL*, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

**ANEXO 01**  
**Formato INV01-07 Características Generales del Programa**

*El presente formato deberá ser entregado en septiembre 2007 y en marzo 2008 como anexo al informe de evaluación correspondiente. Cada entrega incorporará la información actualizada del programa, de tal manera que al comparar ambos formatos se evidencien las modificaciones del programa ocurridas en el periodo comprendido entre las dos fechas. La información vertida en estos formatos deberá basarse en la normatividad más reciente -de preferencia en los lineamientos de operación- así como en los datos y documentación proporcionados por el Programa para realizar la evaluación.*

IDENTIFICADOR PROGRAMA  
(DEJAR VACÍO)

--	--	--	--	--	--

**I. DATOS DEL RESPONSABLE DEL LLENADO (EL EVALUADOR)**

- 1.1 Nombre: Luis Napoleón Rubalcava Peñafiel
- 1.2 Cargo: Coordinador de la Evaluación
- 1.3 Institución a la que pertenece: Spectron Desarrollo S.C.
- 1.4 Último grado de estudios: Posgrado (Doctorado en Economía)
- 1.5 Correo electrónico: luis.rubalcava@spectron.com.mx
- 1.6 Teléfono (con lada): 52 45 84 23
- 1.7 Fecha de llenado (dd.mm.aaaa): 11 de Octubre de 2007

**II. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA**

- 2.1 Nombre del programa: Programa de Primer Empleo
- 2.2 Siglas: PPE
- 2.3 Dependencia coordinadora del programa: Instituto Mexicano del Seguro Social
- 2.3.1 En su caso, entidad coordinadora del programa: No Aplica (NA)
- 2.4 Dependencia(s) y/o entidad(es) participante(s) de manera directa: Instituto Mexicano del Seguro Social
- 2.5 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Coordinación de la Unidad de Fiscalización y Cobranza y la Coordinación de Planeación y Evaluación de la Dirección de Incorporación y Recaudación
- 2.6 Dirección de la página de internet del programa: www.imss.gob.mx
- 2.7 Nombre del titular del programa en la dependencia: Lic. Delfino Garibay Ochoa
- 2.8 ¿En que año comenzó a operar el programa? 2007



III. NORMATIVIDAD

3.1 ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el programa y cuál es su fecha de publicación más reciente? (puede escoger varios)

fecha  
d d - m m - a a a a

Reglas de operación .....

V. ÁREA DE ATENCIÓN

5.1 ¿Cuál es la principal área de atención del programa? (puede escoger varios)

- Agricultura, ganadería y pesca
- Alimentación
- Ciencia y tecnología
- Cultura y recreación
- Deporte
- Derechos y justicia
- Desarrollo empresarial, industrial y comercial
- Sociedad civil organizada
- Desastres naturales
- Educación

- Aguascalientes
- Baja California
- Baja California Sur
- Campeche
- Chiapas
- Chihuahua
- Coahuila
- Colima

No especificada

6.8 ¿Existen otros criterios de focalización?

No

Sí

6.9 Especificar las características adicionales para focalizar (en un espacio máximo de 900 caracteres).

A través de las empresas se focaliza a la población objetivo que son los trabajadores. Para que un trabajador sea elegible y beneficiario éste debe estar inscrito en la empresa contratante de manera permanente y debe ser un trabajador adicional. Para poder ser beneficiaria la empresa debe estar afiliada al IMSS.

---

En el siguiente cuadro deberá responder las preguntas para cada uno de los tipos de beneficiarios identificados por el programa. En consecuencia, podrá tener hasta cinco tipos de beneficiarios identificados en la pregunta 9.2 y en el resto de las preguntas que ahondan sobre las características de cada uno de ellos (preguntas 9.3 a 9.10). Un mismo tipo de beneficiario no podrá ocupar más de un renglón. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

9.2 ¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el programa? (puede escoger varias)  Individuo y/u hogar.....01 Empresa u organización.....02 Escuela.....03 Unidad de salud.....04 Territorio...05	9.3 Los beneficiarios directos ¿son indígenas?  Sí.... 01 No.... 02	9.4 Los beneficiarios directos ¿son personas con discapacidad?  Sí.... 01 No.... 02	9.5 Los beneficiarios directos ¿son madres solteras?  Sí... 01 No... 02	9.6 Los beneficiarios directos ¿son analfabetos?  Sí ... 01 No ...02	9.7 Los beneficiarios directos ¿son migrantes?  Sí.... 01 No.... 02	9.8 Los beneficiarios directos ¿se encuentran en condiciones de pobreza?  Sí.... 01 No.... 02  ↓ Pase a la pregunta 9.9	9.8.1 ¿en qué tipo de pobreza?  Alimentaria..... 01 Capacidades....02 Patrimonial.....03 No específica.....04	9.9 Los beneficiarios directos ¿tienen un nivel de ingreso similar?  Sí.... 01 No...02	9.10 Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún otro grupo vulnerable?  Sí.... 01 (especifique) No....02	
Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Especifique
01	02	02	02	02	02	02	NA	01	01	Trabajadores que no hayan cotizado anteriormente en el IMSS
02	02	02	02	02	02	02	NA	02	02	NA

En el siguiente cuadro deberá identificar el (los) tipo(s) de apoyo(s) que ofrece el programa para cada tipo de beneficiario señalado en la pregunta 9.2 de la sección anterior. Cabe señalar que un mismo tipo de beneficiario puede recibir más de un tipo de apoyo y, por tanto, ocupar tantos reglones como apoyos entreguen a cada tipo de beneficiario. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

### X. APOYOS

Tipo de beneficiario (se deberán utilizar los códigos identificados en la pregunta 9.1)	10.1 ¿De qué manera se entrega(n) el(los) apoyo(s)?	10.2 ¿Qué apoyo(s) recibe(n) los beneficiarios directos?		10.3 ¿El beneficiario debe pagar monetariamente el (los) apoyo(s)?	10.4 ¿El beneficiario debe pagar en especie el (los) apoyo(s)?	10.5 ¿El beneficiario adquiere alguna corresponsabilidad al recibir el (los) apoyo(s)?	
	En: Especie.....01 Monetario.....02 Ambos.....03	Albergue..... 01 Alimentos..... 02 Asesoría jurídica..... 03 Beca..... 04 Campañas o promoción..... 05 Capacitación..... 06 Compensación garantizada al ingreso..... 07 Deducción de impuesto..... 08 Fianza..... 09 Financiamiento de investigación..... 10 Guarderías..... 11 Libros y material didáctico..... 12 Microcrédito..... 13 Obra pública..... 14 Recursos materiales..... 15 Seguro de vida y/o gastos médicos..... 16 Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios..... 17 Pensión..... 18 Terapia o consulta médica..... 19 Tierra, lote, predio o parcela..... 20 Vivienda..... 21 Otro:..... 22 Especifique		No.....01  Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02  Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03	No.....01  Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02  Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03	No.....01  Sí .....02 (especifique)	
Código pregunta 9.2	Código	Código	Especifique	Código	Código	Código	Especifique
01	NA	22	El trabajador consigue un empleo en el sector formal bajo un esquema de contrato permanente	01	01	01	NA
02	02	22	Subsidio monetario a la cuota obrero patronal	01	01	02	La empresa debe registrar al trabajador ante el IMSS de manera permanente y podrá recibir el subsidio a partir de décimo mes en que el trabajador haya laborado en al empresa

## ANEXO 02

### Nota Técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores

---

La metodología de Marco Lógico, en la cual se fundamenta la formulación de la matriz de indicadores tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos desde la década de los 60's; sin embargo, fue a partir de los años 70 que el método ha sido adoptado con algunas variaciones por numerosas agencias e instituciones como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la GTZ (Empresa Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático, la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAid) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Asimismo, es utilizada en varios países latinoamericanos como Chile, Colombia y Perú para la preparación de programas, así como para la evaluación de resultados e impactos.

En términos generales, la metodología es un instrumento de gestión que:

- Permite fortalecer el diseño y la operación de los programas;
- Resume los principales resultados esperados;
- Facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos;
- Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa, y
- Provee a los tomadores de decisiones de mejor información y con mayor relevancia.

A continuación se describen los Componentes de la matriz de indicadores:

#### Resumen Narrativo

En el resumen narrativo se determina la relación lógica entre los distintos ámbitos de control del programa: Resultados (Fin y Propósito), Servicios (Componentes) y Gestión (Actividades e Insumos).

- **Fin del Programa:** Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de la institución.
- **Propósito del Programa:** Es el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los Componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa.
- **Componentes del Programa:** Son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito. Deben expresarse en acciones o trabajo terminado (despensas entregadas, drenaje instalado, población capacitada, etc.).
- **Actividades e Insumos del Programa:** Son las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los Componentes del programa. Corresponde a un listado de Actividades en orden cronológico para cada componente. Este apartado también contempla los insumos financieros y presupuestales que utiliza el programa para su operación.

#### Indicadores de Desempeño

Son la especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. Un buen indicador debe cumplir con los siguientes criterios:

- 1) Claridad: el indicador deberá ser preciso e inequívoco;
- 2) Relevancia: el indicador deberá reflejar una dimensión importante del logro del objetivo;
- 3) Economía: la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable;
- 4) Monitoreable: el indicador debe poder sujetarse a una comprobación independiente;
- 5) Adecuado: el indicador deberá aportar una base suficiente para evaluar el desempeño, y
- 6) Aporte Marginal: En el caso de que existan más de un indicador para medir el desempeño en determinado ámbito de control, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

## Medios de Verificación

Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y para verificar que los objetivos se lograron.

## Supuestos

Son los factores externos que están fuera del control de la institución responsable de un programa, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo. Corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos del programa.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
<b>RESULTADOS</b>					
<b>FIN:</b> Objetivo al cual el programa contribuirá significativamente, normalmente a nivel sectorial o nacional. Se refiere al impacto que tendrá el programa.	Los indicadores a nivel Fin se refieren al <i>impacto</i> general (contribución) que tendrá el programa.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Fin. Pueden incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	Acontecimientos, condiciones, decisiones importantes que son necesarias para la sostenibilidad (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.
<b>PROPÓSITO:</b> Objetivo (hipótesis) que representa el efecto directo que se espera lograr en la población objetivo como resultado de la utilización de los Componentes por los beneficiarios del programa. En el Sistema de Marco lógico, todo buen proyecto tiene un solo Propósito.	Los indicadores a nivel Propósito se refieren al efecto directo logrado por la utilización de los Componentes.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Propósito. Pueden incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	<b>Propósito a Fin</b> Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con el logro del Propósito, para contribuir de manera significativa al Fin del programa.
<b>SERVICIOS</b>					
<b>COMPONENTES:</b> Son los productos (obras, bienes, servicios, capacitación, etc.) que se requiere se produzcan y/o entreguen a los beneficiarios a través del programa y que son necesarios para alcanzar el Propósito del mismo.	Los indicadores de los Componentes son descripciones breves, pero claras, de cada uno de los Componentes que serán producidos y/o entregados durante la ejecución del programa. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y tiempo.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se produjo cada Componente. Pueden incluir fuentes primarias de observación, así como fuentes secundarias.	<b>Componentes a Propósito</b> Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con la producción de los Componentes, para lograr el Propósito del proyecto.
<b>GESTIÓN</b>					
<b>ACTIVIDADES E INSUMOS:</b> Son aquellas actividades que el ejecutor debe cumplir para producir cada uno de los Componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades importantes en orden cronológico para producir cada Componente. Así mismo, incluye los insumos necesarios para la ejecución de dichas actividades.	Esta celda contiene indicadores que permitan dar seguimiento a las actividades principales del programa y cuantifiquen los insumos con los que cuenta.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	En esta celda se identifican los registros contables y financieros donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado.	<b>Actividades a Componentes</b> Acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con las Actividades, para producir los Componentes del proyecto.



**ANEXO 03**  
**Formato FORR-07 Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones**

**Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: IMSS**

**Nombre del programa: Programa de Primer Empleo**

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<b><i>Fortaleza y Oportunidad</i></b>			
Operación	Los costos operativos del PPE son mínimos.	Pag. 78	No Aplica
<b><i>Debilidad o Amenaza 1</i></b>			
Focalización	La población potencial y objetivo no están bien identificados y cuantificados por el programa.	Pag. 79 Primer párrafo	Identificar a la población objetivo y potencial de tal forma que se tome en cuenta que la población potencial son los grupos vulnerables que en ausencia del programa no tendrían oportunidad de conseguir un empleo en el sector formal bajo un esquema permanente,

**Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: IMSS**

**Nombre del programa: Programa de Primer Empleo**

<b><i>Debilidad o Amenaza 2</i></b>			
Diseño y focalización	El propósito del PPE es: Incentivar la demanda por trabajadores vulnerables por encima de la inercia en el sector forma de la economía de manera permanente. Sin embargo, esto no se cumple y el programa está subsidiando a los trabajadores inerciales	Pag. 79 Primer Párrafo .	Es necesario focalizar el programa a los grupos vulnerables. Los trabajadores en edad productiva con menores niveles educativos, provenientes de estratos socioeconómicos bajos, poca experiencia laboral y con mayor propensión de trabajar en el sector informal..

**Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: IMSS**

**Nombre del programa: Programa de Primer Empleo**

**Debilidad o Amenaza 3**

Diseño	El programa no permite la portabilidad.	Pag. 79 Quinto Párrafo.	Es necesario permitir la portabilidad. La intención de esto es que los trabajadores se puedan cambiar de empleo y empresa cuando quieran y no perder su elegibilidad al programa. Esto con el propósito de no generar mayores barreras en el mercado laboral.
--------	---	-------------------------------	---

**Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: IMSS**

**Nombre del programa: Programa de Primer Empleo**

**Debilidad o Amenaza 4**

Diseño	El componente del subsidio a la cuota obrero-patronal no es adecuado	Pag. 80 Segundo Párrafo .	Es necesario replantear la pertinencia de mantener en operación el PPE, debido a: 1) la inviabilidad del PPE bajo su esquema de diseño actual, y 2) la pertinencia de modificar el PPE hacia una estrategia integral cuando ya existen estos esfuerzos en la Secretaría del Trabajo y de Previsión Social.
--------	--	---------------------------------	---

