

Evaluación Integral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2011-2012





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

**DIRECTORIO
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

EQUIPO TÉCNICO

Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez

Érika Ávila Mérida
Germán Paul Caceres Castrillón
Luis Fernando Cervantes García Rulfo
Liv Lafontaine Navarro
Manuel Lemas Valencia
Florencia Leyson Lelevier
Haydeé Macías Enciso
Luis Gerardo Mejía Sánchez
David Tonatiu Moreno González
Maricela Pestaña Bautista
Andrea Villa de la Parra
Janet Zamudio Chávez
Michelle Adriana Zempoalteca Nava

CONSULTOR EXTERNO

Este documento fue elaborado con base en un insumo de Investigación en Salud y Demografía, S.C.

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, la Dirección General de Productividad Laboral y Fomento a la Empleabilidad, así como a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la revisión de este documento.

Evaluación Integral de las Dependencias de la Administración Pública Federal Asociadas al Desarrollo Social 2011-2012.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. México, D.F. CONEVAL, 2013.

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA	7
Situación nacional	7
Situación del mercado laboral	8
a. Productividad laboral	9
b. Trabajadores asegurados en el IMSS	10
c. Desocupación	11
d. Informalidad	14
e. Evolución del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)	15
2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	16
3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011	19
Presupuesto	20
Cobertura	21
4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	22
Evaluaciones a los programas	22
Aspectos susceptibles de mejora	23
Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación	25
5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES	25
BIBLIOGRAFÍA	28
ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LA STPS	30



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

INTRODUCCIÓN

México logró numerosos avances en materia de desarrollo social en las últimas décadas. Indicadores asociados al rezago educativo, el acceso a la salud o la calidad y espacios de la vivienda, por ejemplo, mejoraron de manera sustantiva de 1990 a la fecha.

Sin embargo, nuestro país aún enfrenta retos importantes. Entre los más relevantes pueden mencionarse abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos. Por ello, cada día cobra mayor relevancia identificar qué acciones de política pública funcionan mejor y cuáles son sus áreas de oportunidad, así como el disponer de alternativas viables para su implementación con el fin de lograr mejores resultados.

Con este fin, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó la Evaluación Integral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Su objetivo es ofrecer a los ciudadanos y a los tomadores de decisiones un diagnóstico de la problemática del sector, así como un panorama integrado de las actividades de los programas, sus resultados, fortalezas, retos y áreas de oportunidad.

Esta evaluación se elaboró con base en el análisis de los programas que fueron objeto de una Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012. Cuando fue posible y pertinente, también se consideró información de otros programas, estudios, publicaciones y evaluaciones.

La primera sección de esta evaluación contiene un diagnóstico de las problemáticas que atiende la STPS. El apartado inicia con la descripción de la pobreza a nivel nacional +para después caracterizar la situación laboral en el país mediante el uso de distintos indicadores. En la segunda se describen los programas de la dependencia, así como algunos de sus principales resultados, retos, fortalezas y avances de los programas. En la tercera se muestra el cambio del presupuesto y cobertura de los programas entre 2008 y 2011. Enseguida se identifican avances y retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la dependencia. Por último, se presentan ejemplos de buenas prácticas internacionales relacionadas con la atención a las problemáticas que atiende la dependencia.

Con esta Evaluación Integral de la STPS, CONEVAL espera contribuir al fortalecimiento de las políticas y programas asociados al desarrollo social para que los mismos se enfoquen con mayor precisión en los resultados esperados.

1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA

La política social tradicionalmente se conforma de programas y estrategias que buscan mejorar la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente, las condiciones sanitarias, disminuir la discriminación o se dirigen a la población en pobreza. México logró avances importantes en las últimas décadas en estos ámbitos (CONEVAL, 2012).

Es innegable, no obstante, que lo que sucede con el crecimiento económico, el mercado laboral y la inflación, especialmente cuando ésta se refiere a los alimentos, condiciona de una manera amplia la manera en que es aplicada la política de desarrollo social de cualquier país. La evolución de la pobreza y muchas veces de la desigualdad también están estrechamente relacionadas con la evolución de la situación económica.

El desempleo y subempleo son un problema concerniente al desarrollo social porque el nivel de vida de la mayoría de los hogares mexicanos depende de las remuneraciones por trabajo, pues éstas son su principal fuente de ingreso. Los ingresos por trabajo subordinado, independiente y por otros ingresos provenientes del trabajo representan alrededor de tres cuartas partes del ingreso total de los hogares en 2010. La importancia del ingreso laboral es mayor en áreas urbanas que en las rurales, dada la importancia de las transferencias en el sector rural. La importancia del salario es creciente en ambos contextos a corto y mediano plazos, lo cual significa que es responsable de la mayor parte de las variaciones en la pobreza, particularmente en contextos como el de la doble crisis internacional iniciada en 2007-2008.

A continuación se presenta un diagnóstico de la problemática general a la que se dirigen las acciones de los programas de la STPS. En primer lugar se muestra el panorama de la pobreza a nivel nacional, para después resaltar la situación laboral en el país a través de la descripción de algunos indicadores económicos que ayudarán a resaltar los principales problemas sociales en el sector laboral de México.

Situación nacional

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, es importante destacar que en este mismo periodo el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas entre 2008 y 2010.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar

umentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

Cuadro 1. Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México, 2008 y 2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

La medición de la pobreza en 2008 y 2010 puede consultarse en, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

Situación del mercado laboral

En México, el mercado laboral se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios bajos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa

de informalidad. Otro elemento distintivo es que, en contraste con otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y a pesar de que aumentó en los últimos años, la tasa de desocupación se mantiene baja, esto a pesar de que existe un alto nivel de subocupación (alrededor de ocho por ciento en promedio en 2008-2012). Asimismo, el número de empleos netos creados entre 2008 y 2012 ha sido insuficiente para que los jóvenes que se incorporan año con año a la fuerza de trabajo encuentren una opción en el mercado laboral (CONEVAL, 2012).

El desempleo y subempleo son un problema concerniente al desarrollo social porque el nivel de vida de la mayoría de los hogares mexicanos depende de las remuneraciones por trabajo, pues éstas son su principal fuente de ingreso. Con base a los datos de la ENIGH, el trabajo subordinado representó el 93.8% de los ingresos en los hogares en localidades urbanas, el ingreso por trabajo independiente correspondió al 65.4 por ciento, asimismo, los otros ingresos provenientes del trabajo significaron el 2.8 por ciento los cuales en conjunto representaron el 67.8 por ciento del ingreso total de los hogares en 2010. La importancia del ingreso laboral fue mayor en áreas urbanas (77.1 por ciento del total) que en las rurales (71.1 por ciento), dada la importancia de las transferencias en el sector rural (cuadro 2). La importancia del salario es creciente en ambos contextos a corto y mediano plazos, lo cual significa que es responsable de la mayor parte de las variaciones en la pobreza, particularmente durante una crisis como la que inició en 2007-2008.

Cuadro 2. Porcentaje de los rubros de ingreso corriente total mensual per cápita, por tipo de localidad, México, 2008-2010

Rubro de ingreso	Nacional		Rural		Urbano	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<i>Ingreso corriente monetario</i>	93.7	93.7	92.7	92.7	93.8	93.8
Remuneraciones por trabajo subordinado	61.1	63.9	47.8	51.5	62.6	65.4
Ingreso por trabajo independiente	10.7	9.6	16.4	14.8	10.1	8.9
Ingreso por renta de propiedad	8.5	5.0	5.2	1.7	8.9	5.4
Otros ingresos provenientes del trabajo	2.9	3.0	4.8	4.8	2.7	2.8
Transferencias	10.5	12.2	18.5	19.8	9.6	11.2
<i>Ingreso corriente no monetario</i>	6.3	6.5	7.3	7.4	6.2	6.3
Pago en especie	2.4	2.8	2.6	2.9	2.4	2.8
Transferencias en especie	3.9	3.6	4.7	4.5	3.8	3.5

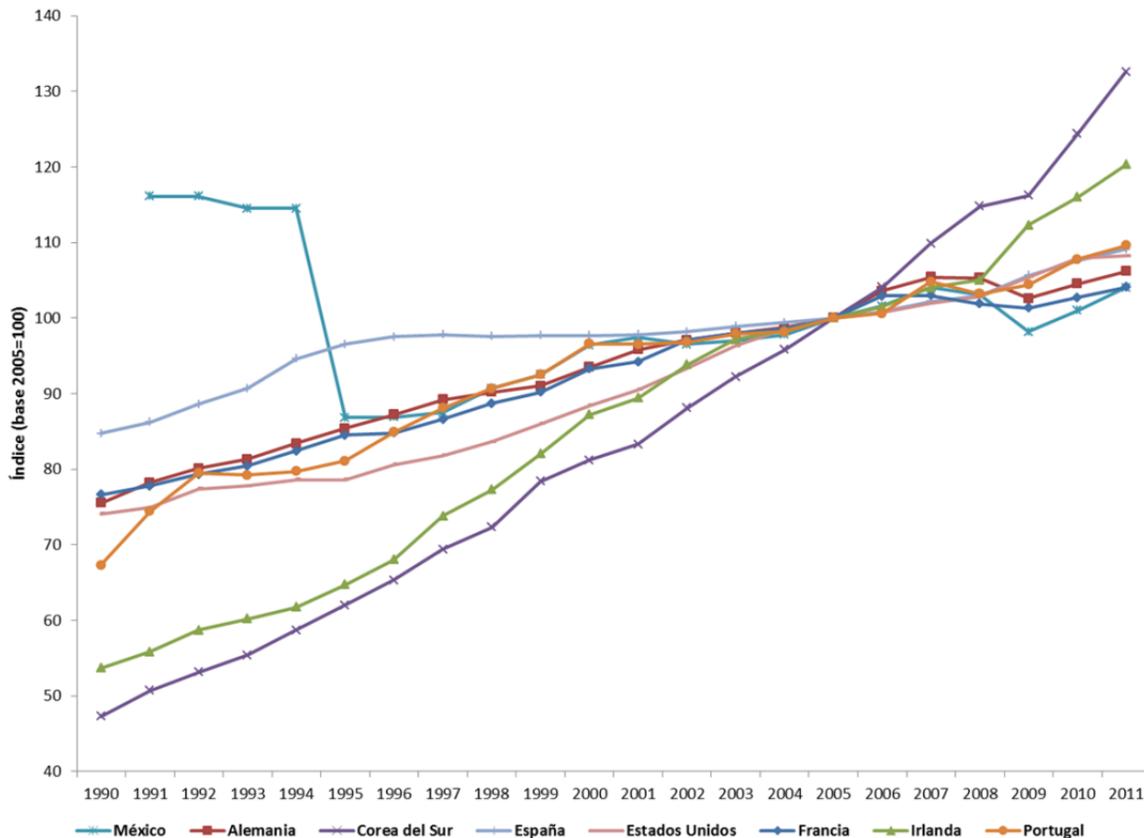
Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

a. Productividad laboral

Entre 2005 y 2011, México aumentó su productividad laboral en cuatro por ciento de acuerdo con datos de la OCDE. Este dato resulta de interés, pues en el mismo período Corea del Sur e Irlanda lograron aumentos de 32.6 y 20.3 por ciento, respectivamente.

En la gráfica 1 se describe la evolución del índice de productividad laboral de México y otros países. Resulta claro el rezago que presenta el país en este respecto. Es urgente enfatizar en las políticas que permitan la mejora en este indicador, pues es la productividad laboral la vía para alcanzar mejores salarios para los trabajadores mexicanos y, en consecuencia, mejoras en sus condiciones de vida.

Gráfica 1. Índice de productividad laboral, México contra otros países, 1990-2011

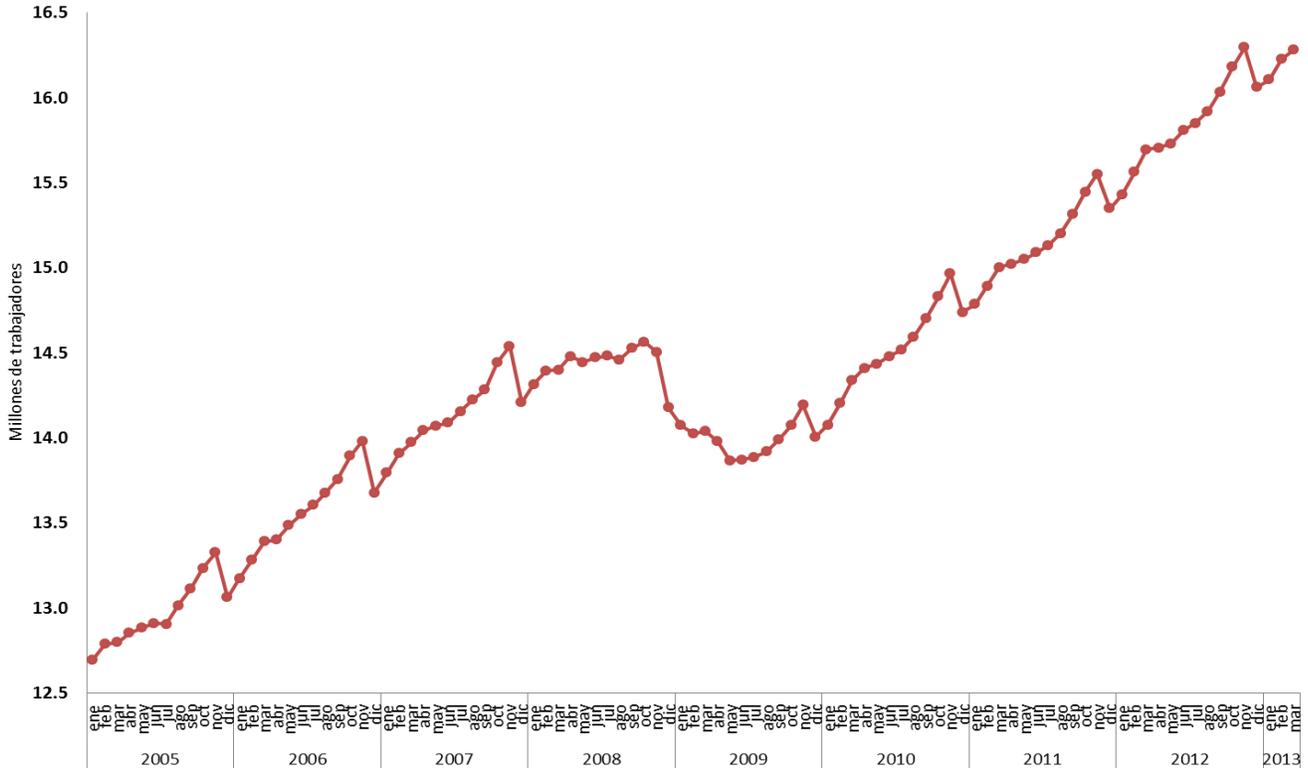


Fuente: elaboración de CONEVAL con base en OCDE stat.

b. Trabajadores asegurados en el IMSS

Es importante destacar que si bien durante los últimos años las tasas trimestrales de crecimiento de la economía han sido mayores que las que se observaron antes de la crisis iniciada en 2007-2008, la recuperación del mercado laboral ha sido más lenta. La gráfica 2 muestra el número de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entre 2005 y 2013, las tasas de crecimiento durante los primeros meses de 2013 fueron de 4.4, 4.3 y 3.7 por ciento mayores con respecto a los mismos meses del año 2012.

Gráfica 2. Trabajadores asegurados en el IMSS, México, enero 2005-marzo 2013



Fuente: elaboración de CONEVAL con datos del IMSS.

Nota: la información reportada excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria.

En lo que respecta al número de empleos permanentes registrados en el IMSS, éste creció 3.6 por ciento entre 2010 y 2011, para el cierre de 2012 se incrementó 4.1 por ciento respecto del cierre de 2011. Sin embargo, este crecimiento es insuficiente para satisfacer las necesidades de empleo formal de la economía mexicana (CONEVAL, 2012c).¹ La existencia de un mercado informal, que ha crecido considerablemente en los últimos años, genera que muchos de los programas dirigidos principalmente a trabajadores y al mercado formal vean limitado su alcance.

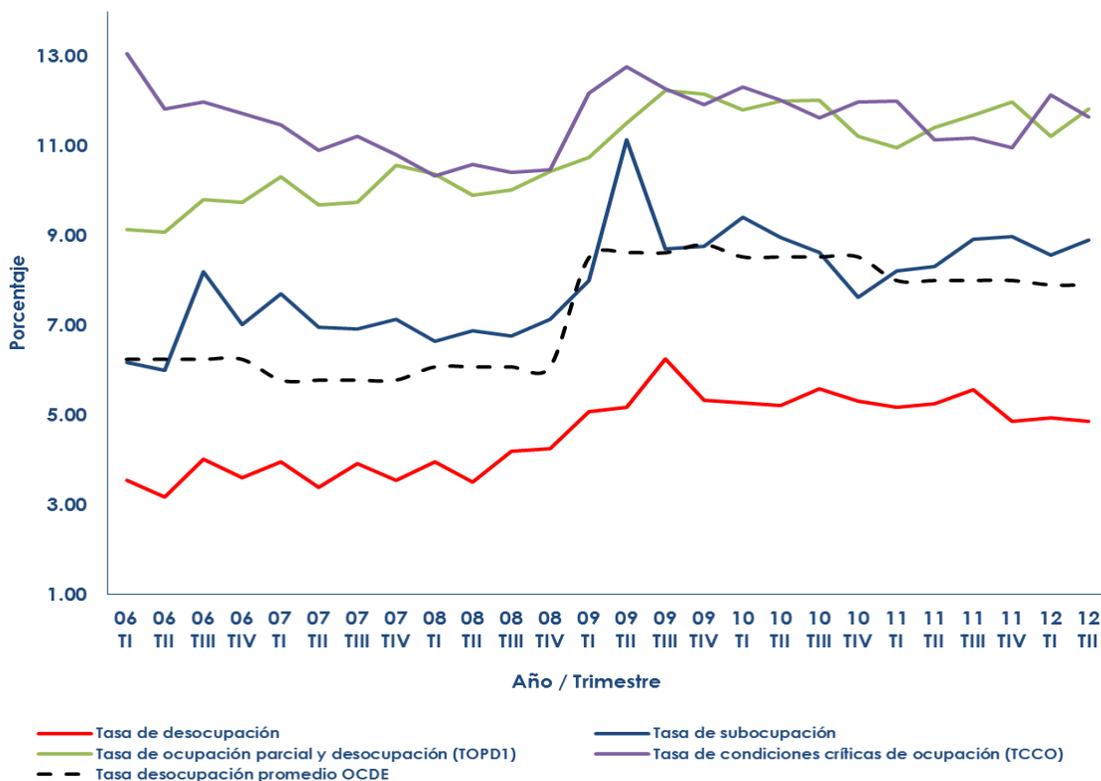
c. Desocupación

La desocupación promedio en México entre 2006 y 2012 fue de 4.6 puntos porcentuales. Alcanzó su nivel más alto en el tercer trimestre de 2009 cuando llegó a 6.2 por ciento y se mantuvo por arriba de los 5 puntos a lo largo de 2009, 2010 y los tres primeros trimestres de 2011.

¹ El número de trabajadores registrados en el IMSS que se genera año con año es insuficiente para incorporar al casi 1.2 millones de personas que se incorporan al mercado laboral (Coneval, 2012c).

El nivel de esta tasa, no obstante su aumento durante la crisis, podría ser calificado como bajo si se contrasta con el registrado en el mismo periodo en los países de la OCDE. La desocupación promedio del conjunto de los países miembros de la OCDE en 2006-2012 fue de 7.3 puntos porcentuales; 1.1 más que el nivel más alto alcanzado en México en los últimos años. Entre los países con la tasa de desocupación más alta, pueden mencionarse a España (18 por ciento en 2009 y 20.1 por ciento en 2010), Estonia (13.8 por ciento en 2009 y 17.0 en 2010), Eslovaquia (12 por ciento en 2009 y 14.4 por ciento en 2010), Irlanda (12.3 por ciento en 2009 y 13.9 por ciento en 2010) y Grecia (8.9 en 2009 y 11.8 en 2010). Sin embargo, este contraste con los países de la OCDE oculta algunas de las restricciones y los riesgos que enfrentan muchos trabajadores en el mercado de trabajo mexicano.

Gráfica 3 Tasas de desocupación complementarias, México, 2006-2012



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en la ENOE y OCDE, 2012.

Si se consideran indicadores de desocupación complementarios como la tasa de subocupación,² de ocupación parcial y desocupación,³ así como de condiciones críticas de

² Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite (INEGI, 2012).

ocupación⁴ el panorama cambia y México alcanza niveles similares al promedio de países de la OCDE e incluso por arriba de estos (gráfica 3). En el periodo considerado, la tasa de subocupación nunca bajó de 6.5 puntos, la de ocupación parcial y desocupación de 9.5 puntos y la de condiciones críticas de la ocupación de 10 puntos porcentuales. Esta diferencia entre la tasa de desocupación y las medidas complementarias puede deberse a que la primera tiende a estimar a la baja diversas manifestaciones de subempleo y desempleo en mercados de trabajo como el mexicano que se distinguen por una rotación elevada y donde las personas tienden a tomar trabajos temporales o de tiempo parcial con frecuencia. Es decir, las medidas complementarias serían un mejor instrumento para valorar adecuadamente la desocupación en el mercado de trabajo nacional y ubicar al país en contraste con los demás miembros de la OCDE.

Estas diferencias entre niveles de desocupación no son meramente de medición estadística, también influye la manera en que están organizados los mercados de trabajo nacionales y la forma en que el Estado interviene en éstos. El desempleo puede parecer bajo en México porque cuando el o los proveedores económicos de un hogar pierden su empleo y, en consecuencia, enfrentan problemas de liquidez monetaria para financiar su consumo diario, pueden preferir tomar empleos precarios y desempeñar actividades que en otra circunstancia no realizarían, antes que enfrentar disminuciones pronunciadas en su nivel de vida. Un fenómeno de esta naturaleza, a nivel agregado, sería el origen de la existencia de tasas de desocupación bajas. Esto refleja, precisamente, la ausencia de un seguro de desempleo, en contraste con la mayoría de los países de la OCDE. En una circunstancia de este tipo, la participación del Estado a través de la creación de un programa de seguro de desempleo bien diseñado puede ser deseable, al permitir a los desempleados financiar la transición hacia un empleo más productivo, aun cuando como efecto secundario pueda aumentar el nivel de las tasas de desempleo.

Otras opciones de los trabajadores mexicanos frente a la desocupación –y en particular ante el desempleo- son:

- a) Indemnización por despido de conformidad con lo establecido en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Federal del Trabajo.
- b) Ahorro de la AFORE o de la cuenta de Retiro, Cesantía y Vejez de conformidad con lo establecido en la Ley del Seguro Social. Los trabajadores pueden retirar, por motivo de cesantía, entre 30 y 90 días de Salario Base de Cotización de su AFORE o 11.5 por ciento del saldo en la cuenta de Retiro, Cesantía y Vejez (lo que resulte menor) cada cinco años. En 2011-2012, alrededor de un millón de trabajadores hicieron uso de este

³ Porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia (INEGI, 2012).

⁴ Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja 35 y más horas semanales con ingresos de hasta un salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando más de uno y hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2012).

beneficio y retiraron 3,631 pesos en promedio. No obstante, es preciso resaltar que su uso mengua el monto de su pensión futura.

- c) Programa de Empleo Temporal. La población objetivo del programa es la población vulnerable mayor de 16 años que fue afectada por la pérdida o disminución temporal de su ingreso y que está dispuesta a participar en los proyectos que impulsa el programa. El beneficio consiste en una transferencia en efectivo correspondiente al 99 por ciento de un salario mínimo por un máximo de dos jornales diarios y 132 jornales al año por beneficiario. En 2010, el programa ejerció un presupuesto de 3,028.35 millones de pesos (monto expresado en pesos constantes de enero de 2011) y atendió a 582,044 personas.⁵
- d) Seguro de desempleo en el Distrito Federal. La población objetivo son los trabajadores mayores de 18 años de edad que perdieron su empleo y que son habitantes en el Distrito Federal. El lugar en el que laboraban debe tener domicilio fiscal en el Distrito Federal. El beneficio consiste en la entrega de 30 días de Salario Mínimo y su duración es hasta por 6 meses.

Cabe resaltar que el seguro de desempleo es una pieza fundamental dentro de los esquemas nacionales de seguridad social de muchos países; México es uno de los países de América Latina y de la OCDE que no cuenta con un instrumento de este tipo (CISS, 2011).

d. Informalidad

En el cuadro tres se observa el número de trabajadores registrados en el IMSS y a la Población Económicamente Activa (PEA). Resulta claro que el tamaño del sector informal en México supera al formal. Esta realidad genera vulnerabilidad en las personas informales, pues en su mayoría no disponen de seguridad social.

Cuadro 3. Trabajadores registrados al cierre del año en el IMSS y Población Económicamente Activa, México, 2010-2012

Año	Trabajadores Registrados (Miles de personas)	Población Económicamente Activa (Miles de personas)
2010	14,524	48,172
2011	15,153	49,170
2012	15,856	50,642

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la STPS, IMSS, e INEGI.

Nota: la información reportada excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria. Los datos reportados de Trabajadores Registrados corresponden al promedio aritmético

⁵ La atención de 582,044 personas corresponde a la población atendida por SEDESOL y SEMARNAT, si se incluye a la SCT el número asciende a 985,123 personas.

de los doce meses del año en cuestión. Por su parte, la PEA reportada corresponde al promedio de los cuatro trimestres de la ENOE del año de interés.

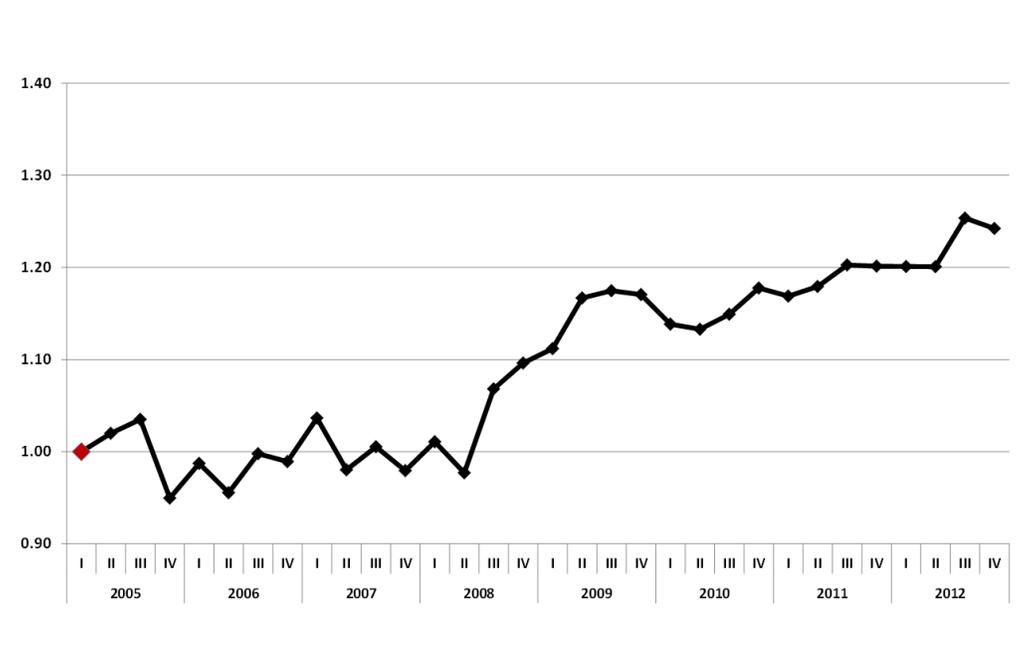
Los datos de la Población Económicamente Activa para están ajustados al Censo 2010.

e. Evolución del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)

El Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) muestra trimestralmente los cambios en la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. Si el valor del ITLP aumenta, significa que el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo se incrementa.⁶

Como puede apreciarse en la gráfica 3, a partir del tercer trimestre de 2008 se registra un aumento significativo del ITLP. Este comportamiento del índice se puede deber a los efectos de la crisis financiera originada en Estados Unidos.

Gráfica 3. Evolución del ITLP a nivel nacional, México, primer trimestre 2005- cuarto trimestre 2012



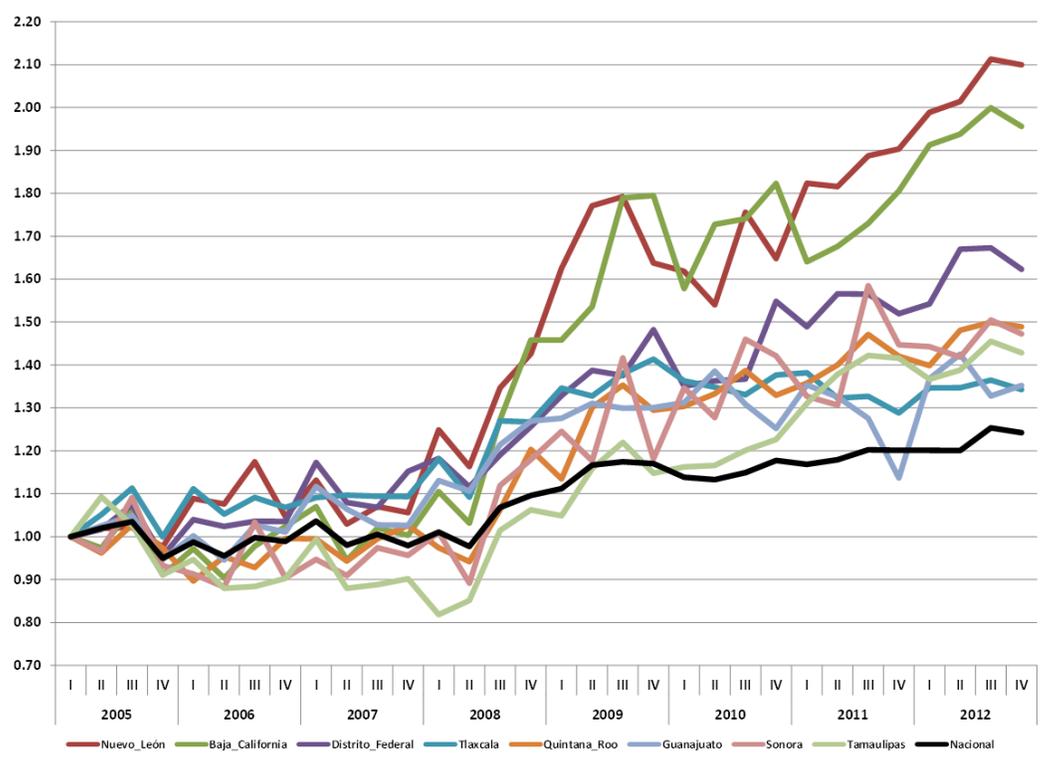
Fuente: elaboración de CONEVAL con base en la ENOE reportada por el INEGI.

⁶El ITLP no constituye una medición de pobreza puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) ni en la metodología para la medición de la pobreza de CONEVAL. La fuente de información para la estimación de este índice es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Sin embargo, se analiza porque el trabajo es la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de los hogares mexicanos. El ITLP parte de una base de 1.0000 para el primer trimestre de 2005.

En la gráfica 4 se observan las ocho entidades federativas con mayor incremento de este índice. Estas entidades son Nuevo León, Baja California, Distrito Federal, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Guanajuato y Tlaxcala.

En este respecto, existe el doble reto de proveer a las personas de las condiciones necesarias para poder acceder al mercado laboral al mismo tiempo de fortalecer los salarios percibidos por concepto del trabajo.

Gráfica 4. ITLP nacional y para las ocho entidades con mayor incremento del índice, México, primer trimestre 2005- cuarto trimestre 2012



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en la ENOE reportada por el INEGI.

2. PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

En esta sección se presentan los programas de la STPS, así como sus principales avances y retos. La exposición se lleva a cabo de acuerdo a los problemas que los programas buscan resolver.

La STPS contaba en 2011 con dos programas presupuestarios que participaron en una Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012. Los dos se relacionaban directamente con la dimensión del derecho al trabajo. Estos programas fueron el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL).

El propósito de estos programas es articular la oferta y la demanda de empleo así como mejorar la productividad y capacitación de la mano de obra. Sin embargo, estos programas no atienden situaciones laborales que se refieren a las condiciones de aplicación de la legislación laboral para asegurar que tanto trabajadores como patrones sean escuchados cuando se presenta algún conflicto.

Cuadro 4. Programas de la STPS dirigidos a la inserción laboral en el mercado de trabajo, México, 2011

Programa	Objetivo
1) Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Generar condiciones en el mercado de trabajo que incrementen las posibilidades de inserción laboral de la población desempleada y subempleada del país en una actividad productiva formal.
2) Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	Apoyar a los trabajadores y/o unidades productivas establecidas en localidades, municipios, entidades federativas y/o regiones que se encuentren afectados por una situación de contingencia laboral, mediante acciones de apoyo económico de carácter temporal y focalizado, que permitan contribuir a sostener o a restablecer la ocupación productiva y los ingresos de los trabajadores y de las unidades productivas afectados por la contingencia laboral.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Las fortalezas de los programas de la STPS son que atienden directamente el derecho social al trabajo e indirectamente el bienestar económico a través del financiamiento de proyectos productivos o capacitación. Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Empleo ofrece servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, capacitación para el trabajo junto con apoyos económicos, así como traslado a regiones del país donde existan vacantes disponibles. De esta manera es importante que el PAE al incorporar a jóvenes y adultos a empleos productivos, no sólo les proporciona un ingreso monetario, sino también tiene un impacto positivo en el nivel de vida y la erradicación de la pobreza en los beneficiarios y en general contribuye al desarrollo socioeconómico de éstos. Es así que este programa atiende el problema del desempleo y ayuda al trabajador a desarrollar habilidades que le permitan volver a colocarse en un puesto de trabajo. Por su parte, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral ofrece apoyo al ingreso de los trabajadores, a su empleabilidad y a la movilidad laboral hacia una ocupación transitoria. Asimismo, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral tiene experiencia en rutinas de apoyo en condiciones de crisis laboral, ambiental y económica,

también a presentado un aprendizaje en temas de contingencia laboral que le permiten actuar con rapidez. De esta forma, este programa establece una vinculación al derecho social al trabajo a través de la actuación contra el desempleo y la generación de un ingreso laboral. Este tipo de programas contribuye a reducir el impacto de las fluctuaciones económicas y del mercado laboral en particular, así como a generar condiciones que incentiven la creación de empleos. En específico, el Programa de Apoyo al Empleo registra evidencia de mayor ingreso en aquellos trabajadores que participaron en el programa. Por su parte, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral facilitó la movilidad de la mano de obra en situaciones en las que las personas no contaban con información ni recursos para escoger su mejor opción al perder su empleo.

Estos programas actúan en todo el territorio nacional con la misma infraestructura que existe para otros programas de apoyo al empleo, por lo que el gasto asignado se destina casi en su totalidad a subsidios para la población beneficiaria (cuadro 5). En particular, el PAE cuenta con subprogramas que han tenido una tendencia positiva en apoyo al empleo.⁷

Los indicadores de los programas de la STPS son en general positivos. Esto es una fortaleza importante, pues con esto se mide el avance en las acciones promovidas para atender la problemática a la que se dirige la dependencia.

El mayor reto que enfrentan los programas de la STPS es encontrar una solución que proyecte el aumento a la productividad y empleo. Otro reto importante es definir a la población potencial y a la población objetivo,⁸ a fin de poder establecer metas claras y medibles así como afinar con mayor precisión la forma de orientar los esfuerzos de los diversos instrumentos. Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Empleo define a su población potencial como aquella que se encuentra desempleada o en situación crítica de ocupación. Esta definición es amplia, pues puede incluir a la PEA sin empleo formal en la economía. Además, una parte de la población que se desempeña en el mercado informal no tendría el incentivo de cambiarse hacia la formalidad, porque hacerlo le representaría un mayor costo debido a la seguridad social. Por otro parte, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral presenta el reto de que sus recursos se han definido de acuerdo con las contingencias que se han presentado. Esta situación ha generado que se produzcan considerables variaciones en los recursos disponibles para ejercer de un año a otro por lo que no es posible establecer metas de mediano plazo.

⁷ Las modalidades Capacitación Mixta y Capacitación de la Práctica Laboral, que corresponden al subprograma "Bécate", tienen los mejores efectos en la remuneración recibida por los beneficiarios del programa.

⁸ La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por tanto pudiera ser elegible para su atención.

La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.

Cuadro 5. Avances y retos de los programas de la STPS dirigidos a la inserción laboral en el mercado de trabajo, Evaluación de Consistencia y Resultados, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Opera en todas las entidades, y su población objetivo está bien definida. En general los subprogramas han tenido una tendencia positiva en apoyo al empleo y sus metas han sido rebasadas.	Integrar evaluaciones de impacto más actuales que permitan análisis recientes y oportunos, es decir, que proporcionen un referente importante a su dinámica y funcionamiento.
Programa de Atención a situaciones de Contingencia Laboral	Presenta una fortaleza e innovación en el sentido de no limitar su ámbito únicamente a contingencias derivadas de desastres naturales. Su cobertura tiene ampliación en el territorio nacional, utilizando misma infraestructura que existe para el Programa de Apoyo al Empleo, esto implica que su gasto asignado se destine en su totalidad a subsidios para la población.	Incluir indicadores en la Matriz de Indicadores para Resultados que midan el cumplimiento por separado de las cinco modalidades de apoyo adscritas en las características de los apoyos.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012

Otros retos de los programas son incluir factores relacionados con la demanda laboral para evaluar la relevancia del impacto en las empresas y, en general, con las fuentes de empleo. Asimismo, medir el resultado de los programas mediante indicadores de bienestar de la población atendida.

3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011

En esta sección se describe el cambio en dos variables básicas de toda intervención de política pública: el presupuesto y la cobertura. En el caso del primero, se considera el gasto ejercido y se resaltan tanto los incrementos en términos absolutos como las variaciones porcentuales más pronunciadas. En el caso del segundo, se caracteriza de manera general la población a la que se dirigen los programas, los cambios en los tres tipos de población⁹ y

⁹ Los tres tipos de población son la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por tanto pudiera ser elegible para su atención. La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La *población atendida* es la que se atendió en un periodo.

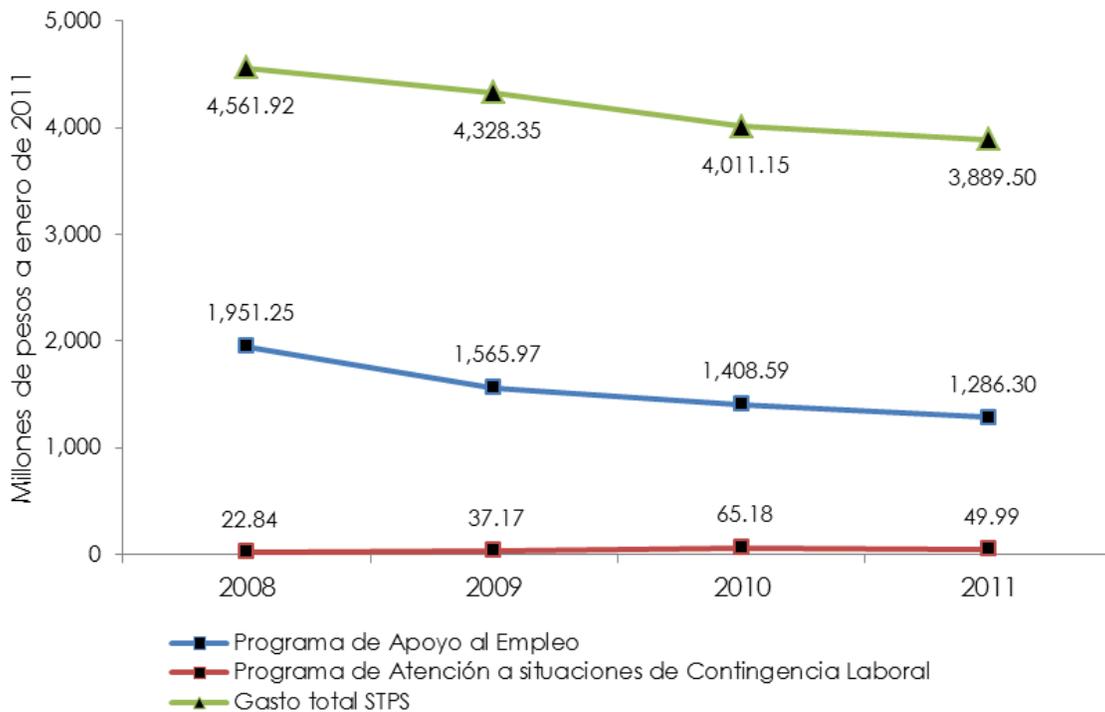
su eficiencia en la cobertura.¹⁰ En ambos casos el periodo de referencia está constituido por los ejercicios fiscales que van de 2008 a 2011.

Presupuesto

El gasto ejercido por la STPS en 2011 ascendió a 3 mil 889 millones de pesos.¹¹ Entre 2008 y 2011 el presupuesto de la dependencia decreció en términos reales 14.7 por ciento (gráfica 5).

A lo largo de 2008-2011, la STPS invirtió el 37.9 por ciento de su presupuesto en los programas a su cargo que contaron con Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012. Este porcentaje varió entre 43.3 por ciento en 2008 a 34.4 en 2011.

Gráfica 5. Gasto ejercido por los programas de la STPS, México, 2008-2011 (millones de pesos de enero de 2011)



Fuente: elaboración de CONEVAL con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

¹⁰ La eficiencia de cobertura es el cociente de la población atendida en un periodo con la población objetivo para el mismo lapso.

¹¹ El análisis se realizó hasta 2011, pues al momento de elaboración del documento no se encontraba aún disponible la Cuenta Pública 2012.

El Programa de Apoyo al Empleo constituye la intervención más importante desde el punto de vista presupuestal. Sin embargo, la partida asignada a este programa disminuyó 34 por ciento desde 2008. Por el contrario el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, si bien no representa más que el 1.3 por ciento del gasto de la dependencia en 2011, registró entre 2008 y 2011 un incremento de su presupuesto de 118.9 por ciento. Las variaciones en el crecimiento del presupuesto del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral se debieron a la magnitud de las contingencias que se presentaron a partir del 2008, tales como la crisis económica y alimentaria.

No está de más resaltar que México es uno de los países de la OCDE que menos gasta en políticas activas de empleo. Este tipo de políticas son las que se refieren a actividades de capacitación y entrenamiento, subsidios al empleo y acciones de "empate" entre empresas y trabajadores (cuadro 6).

**Cuadro 6. Gasto público en programas de mercado de trabajo en países de la OCDE
(como porcentaje del PIB 2005)**

	Canadá	Corea	México	Estados Unidos	Polonia	Francia
Servicio Público de Empleo y Administración	0.15	0.03	---	0.03	0.09	0.24
Entrenamiento	0.08	0.05	0.01	0.02	0.1	0.29
Incentivos al empleo	0.17	0.03	---	---	0.05	0.12
Empleo subsidiado	---	---	---	0.03	0.16	0.07
Creación directa de empleo	0.02	0.01	---	0.01	0.02	0.19
Incentivos de inicio	0.01	---	---		0.04	0.01
Mantenimiento de ingreso y apoyo	0.6	0.24	---	0.24	0.27	1.35
Retiro temprano	---	---	---	---	0.45	0.05
Total	0.9	0.37	0.01	0.38	1.18	2.32

Fuente: elaborado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social para CONEVAL con base en OCDE. (2009). Employment Outlook 2008.

Cobertura

Una manera de valorar de manera comparativa la cobertura de programas con poblaciones disimiles es a través de la eficiencia en cobertura. La eficiencia en cobertura se refiere a la relación entre la población atendida en un ejercicio fiscal y la población establecida por el mismo programa como objetivo en dicho lapso. Se calcula como el cociente de la primera población sobre la segunda (cuadro 7).

Cuadro 7. Eficiencia en cobertura de los programas de desarrollo social de la STPS, México, 2009-2011

Programa	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)		
	2009	2010	2011
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	n.e.	6.34	133.67
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	134.75	n.d.	n.d.

Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.
n.d.: no disponible (el programa no calculó sus poblaciones) / n.e.: el programa no existía.

La atención a los problemas del mercado de trabajo (aquellos que no surgen de contingencias como crisis por choques externos, o catástrofes climatológicas) requiere una definición muy clara de población objetivo, labor en donde la STPS tiene un área de oportunidad.

4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

En este apartado se examinan tanto los avances como los retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la STPS. Por una parte, se describe la distribución de los programas de la secretaría por tipo de evaluación y, por otro lado, se muestra el avance en el cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora, que son las acciones de mejora que los programas y la secretaría se han comprometido para mejorar a partir de las evaluaciones. También se da cuenta de los reconocimientos "Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación".

Evaluaciones a los programas

Los dos programas a cargo de la STPS con Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012 cuentan con al menos una Evaluación de Consistencia y Resultados entre 2007 y 2012. Asimismo, cada programa tiene tres Evaluaciones Específicas de Desempeño (correspondientes a los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010, respectivamente) (cuadro 8).

Adicionalmente, el PAE realizó una Evaluación de Impacto en 2010. Ninguno de los dos programas analizados cuenta con una evaluación complementaria o una evaluación de procesos, esta última busca conocer los factores que sustentan la implementación de los programas incluidos en esta integral, poniendo énfasis en su dinámica de operación.

Cuadro 8. Evaluaciones realizadas a programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2007-2012

Programa	ECR	Diseño	EED	Impacto	Total
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2	-	3	1	6
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	1	1	3	-	5
Total	3	1	6	1	11

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Programa Anual de Evaluación.

Nota: el PASCL hasta el 2009 se llamó Programa de Fomento al Empleo (PFE), por lo anterior, las EED realizadas en 2009 y 2010 corresponden al programa antes mencionado.

Cabe resaltar que las evaluaciones antes mencionadas fueron elaboradas por evaluadores externos, e identifican diversas áreas de oportunidad, con el fin de que se les de seguimiento y de esta forma mejorar el desempeño de los programas.

Aspectos susceptibles de mejora

Los aspectos susceptibles de mejora son los hallazgos, debilidades, oportunidades o amenazas identificados en una evaluación externa o informe y que pueden ser atendidos para la mejora de un programa.

El seguimiento a las recomendaciones permite observar en qué medida la STPS atiende los hallazgos derivados de sus evaluaciones. De los avances reportados en 2011-2012, se ha puesto en marcha más del 70 por ciento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones. Las principales recomendaciones que los programas ha atendido son las siguientes: estandarizar los procedimientos para orientar y asignar a los buscadores de empleo; elaborar cuestionarios de satisfacción para beneficiarios; modificar la fórmula de cálculo del indicador de Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados; considerar para la meta anual la opinión de los comités estatales, y cuantificar el avance de cada una de las recomendaciones externas.

Se identificaron un total de tres aspectos susceptibles de mejora específicos¹² correspondientes a los dos programas analizados en esta evaluación integral. Asimismo, no se registró ningún aspecto institucional (cuadro 9).¹³

¹² Los aspectos específicos son aquellos que para su implementación requieren sólo de la intervención del programa.

¹³ Los aspectos institucionales son aquellos que para su implementación requieren de la intervención del programa y de alguna instancia de la entidad o dependencia a la que pertenecen.

Cuadro 9. Avance porcentual de las acciones para la atención de los aspectos susceptibles de mejora de la STPS, México, 2012

Porcentaje de avance	Aspectos específicos		Aspectos institucionales	
0-20	2	66.7	0	0.0
21-40	0	0.0	0	0.0
41-60	0	0.0	0	0.0
61-80	0	0.0	0	0.0
81-99	0	0.0	0	0.0
100	1	33.3	0	0.0
Total de ASM	3	100%	0	0.0

Fuente: elaboración de CONEVAL con datos del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS) 2012.

Se observa que a marzo de 2012, hay dos aspectos específicos con un avance menor al 20 por ciento y un aspecto fue atendido al 100 por ciento.

De los aspectos susceptibles de mejora concluidos al 100 por ciento en el ciclo 2011-2012 y con el fin de medir la aportación que tales aspectos tienen en la mejora de los programas, el CONEVAL llevo a cabo una clasificación de acuerdo a las siguientes categorías: corregir actividades o procesos del programa, modificar apoyos del programa, reorientar sustancialmente el programa, adicionar o reubicar el programa y suspender el programa.

En el cuadro 10 se muestran los cambios realizados en la política programática de la STPS, en el que los programas son considerados una sola vez, priorizando los aspectos clasificados donde suspender el programa es más importante que adicionar o reubicar el programa y así sucesivamente.

Cuadro 10. Cambios en la política programática de la STPS, México, 2011

Tipo de mejora	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	1	100%
Total	1	100%

Fuente: Con información del SSAS.

Nota: Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011.

Se observa que para el caso de la STPS, los cambios realizados en la política programática y las acciones para mejorar los programas coinciden. Lo anterior, implica que de los dos

programas considerados en este análisis, únicamente un aspecto fue concluido al 100 por ciento.

Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación

El CONEVAL emitió la primera convocatoria del reconocimiento "Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación" orientada a promover la utilización de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo en el quehacer de la Administración Pública Federal en 2009. En dicho año, la STPS obtuvo un premio en materia de diseño de metodologías de evaluación con el diseño para la evaluación de impacto del PAE, mediante la readecuación de cuestionarios de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y de la Encuesta Nacional de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE).

5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Con base en la consideración del contexto regional en que se encuentra inserto el país, se retomaron algunos casos específicos de programas exitosos para dar cuenta de buenas prácticas que se han logrado implementar en el ámbito internacional y que son equiparables a las acciones que la STPS realiza.

A nivel internacional se identificaron diversas recomendaciones relativas a la creación de trabajo que pueden ser tomadas en cuenta como propósitos por los programas mexicanos. Éstas incluyen lo siguiente:

- Estabilidad macroeconómica. Que se fomente la inversión privada y que en el corto plazo no haya afectaciones al empleo y las utilidades.
- Medio ambiente adecuado para los negocios. Financiamiento, infraestructura, regulaciones fiscales y protección de la competencia.
- Capital humano. Buena alimentación, salud y educación.
- Legalidad y respeto a la Ley. Derechos de propiedad, combate a la delincuencia y a la violencia (Banco Mundial, 2013).

Sin embargo, la STPS no está en posibilidades de definir ninguno de estos elementos del ambiente nacional, con excepción a los relativos al cumplimiento legal de los asuntos laborales, la medición de la productividad del trabajo, y quizá pueda contribuir a estimar el nivel de la informalidad laboral.

Con estas limitantes, la STPS no tiene la capacidad de incidir perceptiblemente en la creación de empleo. Dado el contexto regional de escaso crecimiento, conviene analizar la posibilidad de fortalecer la capacidad de esta secretaría de tener efectos significativos en el nivel y la calidad del empleo. En el marco de su estructura y presupuesto actuales, la secretaría debe actuar para resolver su problemática y promover el empleo, con las políticas e instrumentos que tiene a su alcance; es por ello que también se identifican como lineamientos a seguir:

- Mantener el empleo en niveles de eficiencia. Identificar empleos adecuados para el desarrollo y en volumen necesarios para el número de personas que califican para ese trabajo.
- Actuar para eliminar obstáculos y extender la protección a la política laboral (Banco Mundial, 2013).

El Programa de Apoyo al Empleo aporta al cumplimiento del primer punto, al vincular los empleos que se generan con las personas que califican para ese trabajo. Este apoyo tiene una evaluación de satisfacción hecha por los usuarios, con más de 80 por ciento que lo calificaron como bueno o muy bueno.

A nivel internacional, los servicios de búsqueda de empleo han dado mejor resultado para obtener más información del mercado laboral. Esto ha permitido generar perfiles de puestos más completos, específicos y actualizados, así como segmentar a la población que busca empleo para comprender mejor cuáles segmentos de población pueden colocarse más rápido y cuáles requieren mayor intervención y apoyo. Esta es una buena práctica que ya aprovecha el Sistema Nacional de Empleo, pero que debe utilizarse más para elaborar perfiles de puestos demandados, identificar necesidades de formación o habilidades requeridas y ofrecer procesos formativos de habilidades complementarias que proporcionen a las personas los elementos que les permitan reincorporarse al medio productivo (McKinsey, 2012).

También existe evidencia que programas de ayuda para buscar empleo tienen impactos positivos en el corto plazo, mientras que programas en aula o de entrenamiento en el trabajo resultan positivos, pero hasta después del segundo año de otorgar el entrenamiento (Card et al., 2010). Asimismo, programas similares al PAE aplicados en Colombia y Panamá han obtenido resultados más significativos en grupos de mujeres y jóvenes (Ibarrarán y Rosas, 2009).

Lo que respecta al PASCL, no se tiene evidencia de estudios nacionales o internacionales que permitan contrastarlo, como se señala en su Evaluación de Consistencia y Resultados 2010-2011. Cabe mencionar que este programa también obtiene información del beneficiario y la captura en el mismo sistema informático que se utiliza para el PAE, pero la

evaluación señalada indica que no se le da seguimiento ni se actualizan los registros, por lo que se requiere mejorar para que sea una buena práctica.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido el concepto de Trabajo Decente como “oportunidades para hombres y mujeres de obtener trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”. Este enfoque de política está basado en cuatro objetivos estratégicos:

1. Principios y derechos fundamentales al trabajo así como a los estándares laborales internacionales.
2. Empleo productivo y libremente elegido.
3. Protección social.
4. Diálogo social (Banco Mundial, 2013).

Con este concepto se ha conformado una agenda que fue presentada en el 2010, durante la reunión cumbre de la Organización de las Naciones Unidas para revisar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta agenda incluye un nivel mínimo, bajo del que no debiera quedar ningún tipo de trabajo; este mínimo tiene cuatro componentes:

1. Empleo productivo (no sólo un trabajo).
2. Protección social básica, acorde a las condiciones de cada país.
3. Oportunidad de organización y expresión.
4. Derechos laborales.

Estos componentes se pueden ir graduando, a partir de las condiciones económicas, sociales e institucionales de cada país, pero conforman un marco de buenas prácticas, en materia laboral.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2013). *World Development Report*. Washington: Banco Mundial.

Card D., Kluve J., y A. Weber. (2010) *.Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. National Bureau of Economic Research.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2011). Informe sobre la Seguridad Social en América 2011: Niños y Seguridad Social. Documento consultado el 30 de octubre de 2012 en http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=informe.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012b). *Sistema de Seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012c). *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011a). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011b). *Evaluación de consistencia y Resultados 2011-2012*. México: CONEVAL.

Ibarrarán P., y D. Rosas. (2009). *Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2012). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Documento consultado el 30 de octubre de 2012 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011b). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI.

McKinsey. (2012). *Governement designed for new times*. Octubre 2012.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *Labor Productivity Growth in the Total Economy*. Consultado en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDYGTH> el 7 de mayo de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. México: SHCP.

ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LA STPS

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Tipo de localidades	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Trabajo	Desempleados, Migrantes	Compensación garantizada al ingreso	Ambos (monetario no monetario)	ND	Todas	Todas
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	Trabajo	Población en localidades con contingencias	Compensación garantizada al ingreso	Monetario	ND	Todas	Chihuahua, Sinaloa
Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	Trabajo	Empleados (cuentan con seguridad social)	Asesoría técnica, capacitación	No monetario	ND	Entidad Federativa	Distrito Federal, Estado de México, Chihuahua, Querétaro
Capacitación a Trabajadores	Trabajo	Empresas	Capacitación, constancias y certificados	No monetario	ND	Entidad Federativa	Todas
Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	Trabajo	Otro: Personas en situación de vulnerabilidad laboral	Asesoría Técnica	No monetario	ND	Entidad Federativa	Todas
Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo	Trabajo	Empleados (cuentan con seguridad social), empleados (no cuentan con seguridad social)	Asesoría Técnica, Capacitación, Libros y/o material didáctico	No monetario	ND	Entidad Federativa	Todas
Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	Trabajo	Desempleados, Empleados (no cuentan con seguridad social), Jornaleros agrícolas	Asesoría Técnica	No monetario	ND	Todas	Todas