

**PUBLICO**

**MEXICO**

**PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACION Y AL EMPLEO –PACE– FASE III**

**(ME-L1114)**

**PERFIL DE PROYECTO**

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.
--

## PERFIL DE PROYECTO

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del Proyecto:</b>	Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo (PACE) – Fase III		
<b>Número de Proyecto:</b>	ME-L1114		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Consuelo Ricart, Jefe de Equipo (CME/LMK); David Kaplan (SCL/LMK); Jacqueline Mazza (SCL/ LMK); Manuel Urquidi (CBO/LMK); Victor Escala (CID/CME); Gloria Coronel (CID/CME); Nelly Cerón (CID/CME); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Tzitzí Morán (consultora).		
<b>Prestatario:</b>	Estados Unidos Mexicanos		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)		
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID/OC:	US\$	US\$300.000.000
	Local:	US\$	<u>US\$100.000.000</u>
	Total:	US\$	US\$400.000.000
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas: B.01. Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-704); (B.02); (B.03); (B.06); (B.07); (B.14); (B.17). Clasificación: C.		

### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo<sup>1</sup> mexicano es parte del segundo Eje Rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 del Gobierno de México (GOM) para promover una economía competitiva y generadora de empleos, y contribuir así, a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo económico. México creció solo un 1,7% en promedio anualmente desde 2005-2010, principalmente a causa de una pérdida de 6.2% del PIB durante la crisis financiera y sanitaria de 2009, que se recuperó a 5,4% en 2010. En este periodo, la tasa de desempleo subió de 3,5% (2005) a 5,3% (2010). El empleo formal es bastante débil, 38% del empleo total en 2011, pero sigue una tendencia pro-cíclica (Zamora, Contreras y Gutiérrez, BID, 2011). En este sentido, promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, resulta esencial para atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad, además de incentivar la entrada de

---

<sup>1</sup> Un mercado de trabajo se considera funcional cuando los trabajadores encuentran empleos acordes a sus calificaciones y las empresas encuentran trabajadores con las competencias que éstas requieren.

jóvenes al mercado laboral formal<sup>2</sup>. En el índice de competitividad global más reciente, México tuvo mejor ubicación en el ranking de macroeconomía y tamaño del mercado, y las peores en términos de instituciones y eficiencia laboral (lugar 120 de 139 países) (WEF, 2011).

- 2.2 Para mejorar el desempeño del mercado laboral, el GOM, con apoyo técnico y financiero del Banco, ha ampliado y diversificado gradualmente sus políticas activas de mercado laboral (PAML)<sup>3</sup>, aumentando así su cobertura, alcance, y recursos financieros, así como la relevancia de los instrumentos de intervención a la realidad mexicana. Las dos principales políticas activas de mercado laboral, tanto en México como en otros países de la región, son los sistemas de intermediación (servicios que mejoran la búsqueda de empleo) y capacitación para el empleo (servicios que vinculan a los trabajadores con puestos de trabajo y oportunidades de capacitación). Desde 1997, el Banco apoyó al país por medio del Programa Multifase de Modernización de los Mercados Laborales (Préstamos 983/OC-ME y 1256/OC-ME, 1997-2001). Posteriormente, en 2001, se continuó el apoyo con el Programa de Apoyo a la Capacitación y el Empleo (PACE). La Fase I de PACE inició en 2001 (1384/OC-ME), la Fase II en 2007 (Préstamo 1936/OC-ME) y un préstamo complementario (2219/OC-ME) atendió la crisis financiera y sanitaria de 2008-2009. Todos los detonadores de la Fase II se han cumplido: (i) 100% de la Fase II fue desembolsada; y (ii) se ha cumplido con el 100% de la meta de becas. Se estima aprobar la Fase III para mediados de 2012.
- 2.3 Al igual que en otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las PAML están diseñadas para jugar un rol permanente en la mejora de la calidad de la fuerza laboral y el funcionamiento del mercado de trabajo, en virtud de que los países tienen que orientar continuamente sus mercados laborales hacia un desempeño más alto y deben adaptarse con mayor flexibilidad a nuevas competencias y oportunidades de empleo en una economía global y cambiante. En la región, México ha sido un pionero en PAML, tanto en modelos de capacitación como en iniciativas para desempleados incluyendo un portal de empleo en plataforma WEB, único en la región. Las Fases I y II le han permitido al Servicio Nacional de Empleo (SNE) consolidar una red de oficinas de empleo (163) con programas de capacitación y empleo que integran la coparticipación de los estados e incluso de los municipios. No obstante los avances, las políticas activas de México han crecido en una manera fragmentada, con falta de sistemas unificados, y con deficiencias en las evaluaciones de impacto. Se espera superar a estas deficiencias en la tercera y última fase del financiamiento, además de impulsar avances significativos e innovadores en materia de alcance, eficiencia, evaluación e innovación del programa de empleo.

---

<sup>2</sup> Conforme lo dispuesto en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, la STPS, en coordinación con otras dependencias, tiene la responsabilidad de dar atención y cumplimiento a este encargo, a fin de contribuir a generar las condiciones en el mercado laboral que fomenten la creación de empleos de calidad en la economía formal. Para mayor información, ver <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo147.pdf>.

<sup>3</sup> Para mayor información sobre las PAML, ver definición de OCDE: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=28>.

- 2.4 El **objetivo general** del PACE es apoyar el mejor funcionamiento y competitividad del mercado laboral<sup>4</sup>, y así contribuir a impulsar una economía generadora de empleos formales de mejor calidad<sup>5</sup> a través de la promoción de nuevos avances en el desarrollo de políticas de empleo. El **objetivo específico** es apoyar a la STPS en mejorar la integración, el alcance, y la efectividad de las políticas y los programas de mercado laboral.
- 2.5 Con la Fase III, se espera beneficiar a más de 10 millones de trabajadores por medio de los servicios de intermediación y/o capacitación del SNE (10 millones de atenciones y 900.000 beneficiarios de becas para la capacitación laboral a través del programa Bécate). Asimismo, se impulsará la productividad mediante una mejor alineación entre las habilidades del trabajador y las demandas de las empresas. El Programa Bécate, operado por el SNE, ha demostrado de manera consistente que, con capacitación de 1 a 3 meses en empresas, los buscadores de empleo logran una colocación en un puesto de trabajo, por lo cual es central al éxito de PACE (Ibarrarán y Rosas, BID, 2009, pp. 18, 30). La Fase III también se centrará en lograr la sistematización de los sistemas de evaluación y monitoreo existentes y en la rigurosidad de las evaluaciones de impacto. La Fase III busca profundizar aspectos de calidad y eficiencia, con vistas a proveer al país con políticas laborales adaptables que orienten el crecimiento y desarrollo futuro.
- 2.6 Esta operación se enmarca en la Estrategia del Banco en el País actual, pues se centra en promover una mejor inserción laboral, con un impacto directo en la mejora en los servicios de intermediación laboral<sup>6</sup>. Las políticas de empleo apoyadas en esta operación convergen además con las prioridades del Gobierno, los objetivos de la Estrategia del Banco con el país, y las metas regionales del GCI-9. Estas metas incluyen: incrementar la productividad laboral de los trabajadores mexicanos; fomentar el empleo; y aumentar la proporción de empleo formal con respecto al informal. Más específicamente, dentro de los objetivos de financiamiento del GCI-9, la presente operación está en el marco del objetivo de ‘Reducción de la pobreza y aumento de la equidad’ y aporta al resultado de ‘Política social favorable a la equidad y la productividad’, en particular al resultado 3.1.5: personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo.

### III. TEMAS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El equipo ha avanzado en la identificación de los componentes del programa y las innovaciones que se buscará integrar a lo largo de la operación. El programa comprende los siguientes componentes:

---

<sup>4</sup> De acuerdo al PND 2007-2012, una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados.

<sup>5</sup> Un empleo de mejor calidad se considera como uno con un ingreso más alto y mejores prestaciones sociales (laborales y de salud).

<sup>6</sup> Las mejoras en los servicios de intermediación laboral se miden por: (i) el número de buscadores atendidos a través de las distintas acciones del Servicio Nacional de Empleo (SNE); y (ii) la tasa de colocación de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

- 3.2 **Componente 1: Programa de Apoyo al Empleo (PAE): Capacitación por parte de Bécate y el Servicio Nacional de Empleo, US\$275 millones.** El eje central en el diseño y el desarrollo institucional de la Fase III, será realinear todos los servicios de intermediación y programas del SNE a través de una Ventanilla Única (VU), una práctica establecida en varios países de la OCDE que aún no se ha aplicado en América Latina. Se financiará inversión en la VU con vistas a mejorar la eficiencia y calidad de los programas de PAML que hoy se concentran en una variedad de acciones de intermediación (orientación laboral presencial, portal de empleo, atención telefónica, ferias de empleo y otros) y Bécate. Transitar hacia un sistema de ventanilla única implica un cambio radical en la entrega de servicios, incluyendo reorganizar personal, funciones, tecnologías y procesos para impulsar un salto en eficiencia y calidad del servicio. Algunas innovaciones incluyen el diseño e implementación de un instrumento de diagnóstico de necesidades que se aplique a todo buscador de empleo, un sistema de formación continua para profesionalizar y actualizar al personal clave como consejeros laborales y concertadores de empresas, y un rediseño completo de los sistemas de información (incluyendo una mejor explotación de la información recopilada durante el proceso de registro) para poder dar seguimiento más sistemático a los beneficiarios, conocer demandas de mercado y medir los resultados del programa a mediano plazo y de manera más transversal. Bajo una VU, este componente financiará el principal programa de capacitación, Bécate, y los servicios de empleo complementarios (ej. talleres de búsqueda de empleo, bolsa de trabajo, portal de empleo). El programa Bécate tiene 4 vertientes (Mixta, Capacitación en la Práctica Laboral (CPL), vales de capacitación y autoempleo). El 70% de los recursos de Bécate se concentrarán en CPL y Mixta, que son las vertientes que asegurarán la inserción en empleos formales y mejor remunerados, el otro 30% se concentra en autoempleo y vales de capacitación.
- 3.3 Las características específicas de diseño e institucionales que se atenderían en la Fase III, Componente 1, incluyen: (i) la implementación de una nueva generación del portal de empleo en plataforma WEB; (ii) la profesionalización y realineación de los perfiles de consejeros de empleo y promotores de empleo mediante la formación continua (incluyendo la posibilidad de crear una asociación profesional que reúna consejeros de empleo públicos y privados); (iii) la orientación de una parte de las ferias de empleo a algunos sectores estratégicos (ej. empleos verdes); y (iv) el desarrollo de un registro integrado de beneficiarios que facilite el análisis por modalidad, permita dar seguimiento a los empleos y genere información sobre el impacto de éstos, con vistas a complementar los procesos de evaluación. Se considera también cómo atender mejor a las necesidades de búsqueda de empleo de jóvenes, en particular los recién egresados del programa Oportunidades.
- 3.4 **Componente 2: Monitoreo, Evaluación y Encuestas de Empleo, US\$25 millones.** Se prevé que la mayor parte del financiamiento de este componente se dirija a las encuestas de empleo claves para el análisis de políticas de empleo. Se procurará hacer un salto sustantivo en la calidad, consistencia y uso de los sistemas de monitoreo y evaluación de impacto, incluyendo las encuestas

de empleo, así como la introducción de innovaciones en las metodologías de monitoreo y evaluación. Las actividades buscarían: (i) adecuar e integrar la información administrativa del programa (ej. la información recopilada al momento del registro inicial) y buscar fuentes externas de información administrativa (ej. la información de los cotizantes al Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS) para mejorar la capacidad de monitoreo, seguimiento, y evaluación; (ii) sistematizar y estandarizar los procesos y la metodología de aplicación de la evaluación de impacto del programa para asegurar resultados más robustos y rigurosos; (iii) mejorar el diseño de las encuestas que se usan actualmente para facilitar evaluaciones de impacto rigurosas; (iv) crear los instrumentos necesarios para sistematizar e institucionalizar el análisis de costos unitarios que permita contar permanentemente con información que vincule costos con resultados; y (v) con base en el modelo de evaluación de desempeño actual, proponer indicadores que permitan medir la productividad de áreas clave para un nuevo modelo de gestión por resultados.

#### **IV. SALVAGUARDIAS**

- 4.1 De acuerdo a las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco, se propone otorgar la Clasificación C a esta operación, considerando que el programa no financiará inversiones físicas, por lo que no se prevé tener impactos ambientales negativos. Por el contrario, los sistemas de monitoreo y evaluación desarrollados a través de este financiamiento proporcionan una herramienta para medir los impactos positivos en la situación laboral de los trabajadores. Los objetivos de esta operación apoyan la reducción de la pobreza, la promoción de la equidad, el desarrollo del capital humano y la mejora de la competitividad, siguiendo los lineamientos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza junto con la Promoción de la Equidad Social del Banco.

#### **V. OTRAS CUESTIONES**

- 5.1 La presente operación está siendo diseñada en el contexto del periodo electoral correspondiente a 2012 y con un nuevo gobierno electo en 2013. La preparación de este préstamo se concentrará en mejoras a los programas del mercado laboral que han sido ampliamente apoyados a lo largo de los últimos 20 años. Asimismo, se buscará mantener el diálogo abierto con los equipos de transición que sean asignados. El préstamo manejará un marco flexible, a fin de facilitar el apoyo institucional y la continuidad del SNE y los diversos programas de capacitación a los cuales se encuentra ligado, responder con flexibilidad a las necesidades económicas y permitir innovaciones en la política de empleo.

#### **VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA**

- 6.1 El Anexo V de este documento detalla el cronograma de preparación de esta operación y establece los hitos necesarios para que el POD sea distribuido el 14 de marzo de 2012. El presupuesto total de preparación es de US\$76.317. Esto incluye una serie de misiones de preparación, apoyos analíticos y consultorías.

CONFIDENCIAL

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	SOCIAL INVESTMENT-EMPLOYMENT AND THE WORKFORCE
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Ricart, Consuelo A. (CONSUELOR@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Phase III Multilateral Training and Employment Support Program
	<b>Project Number</b>	ME-L1114
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Muhlstein, Ethel. (ETHELM@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2012-01-23
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) <a href="#">Access to Information Policy– OP-102</a>
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)



		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		The operation is a repeat or second phase loan.	(B.14)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
	<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	<b>Additional Comments:</b>		

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Muhlstein, Ethel. (ETHELM@iadb.org)
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2012-01-23

## SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP (or equivalent) and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	SOCIAL INVESTMENT-EMPLOYMENT AND THE WORKFORCE
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	MEXICO
	<b>Project Status</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Ricart, Consuelo A. (CONSUELOR@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Phase III Multilateral Training and Employment Support Program
	<b>Project Number</b>	ME-L1114
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Muhlstein, Ethel. (ETHELM@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2012-01-23
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
			<b>Comments:</b>
	<b>Conditions/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.</li> <li>Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural,</li> </ul>	

		<p>health and safety etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> </ul>
--	--	--

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Muhlstein, Ethel. (ETHELM@iadb.org)
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2012-01-23

## **Estrategia Ambiental y Social**

### **A. Medio Ambiente**

El programa no financiará inversiones físicas, por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente. De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), se propone que se otorgue al programa ME-L1114 la clasificación “C”.

### **B. Impactos Sociales**

Se prevé que esta operación tendrá impactos sociales positivos, especialmente en la población desempleada y subempleada, así como los jóvenes y trabajadores informales, gracias a los servicios del Programa de Apoyo al Empleo que tiene como objetivo insertar los trabajadores mexicanos en empleos de calidad (mayor salario, mayor permanencia y mejores prestaciones). Dado que se encuentran en situación vulnerable y en riesgo de caer en la pobreza, el programa buscará apoyar los trabajadores mexicanos en aumentar su capital humano y productividad a través de la vertiente del programa de capacitación laboral (Bécate); así como orientar y facilitar su inserción en el mercado de trabajo a través de los diferentes servicios de intermediación y vinculación laboral ofrecidos por el Servicio Nacional de Empleo (Portal de Empleo, Ferias de Empleo, etc).

# ÍNDICE DE ACTIVIDADES Y TRABAJO SECTORIAL EJECUTADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Análisis del Sector	Estrategia país 2010-2012	2010	<a href="http://www.iadb.org/en/countries/mexico/country-strategy,1078.html">http://www.iadb.org/en/countries/mexico/country-strategy,1078.html</a>
	Nota sectorial 2010-2012	2010	<a href="#">35349235</a>
	Estudio comparativo situación del mercado laboral (formal e informal)	2012	En Proceso
	Análisis situación de la seguridad social	2012	En Proceso
	Efectos legislación laboral en la productividad, el empleo y desempleo, y la informalidad	2012	En Proceso
	Formación para el trabajo a lo largo de la vida	2012	En Proceso
	Diseño de alternativas para mejorar la protección al trabajador que pierde su trabajo	2012	En Proceso
Estudios de Evaluación	Evaluación de impacto, ColMex	2010	<a href="#">36646419</a>
	Estudio Costo-Unitario	2011	<a href="#">36646277</a>
	Estudio análisis esquemas potenciales de evaluación y monitoreo para PACE III	2012	En Proceso

CONFIDENCIAL