

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA CAPACITACIÓN Y AL EMPLEO
(PACE) – FASE III
(ME-L1114)**

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Consuelo Ricart (LMK/CME), jefa de equipo; Jacqueline Mazza (SCL/LMK); David Kaplan (SCL/LMK); Manuel Urquidi (LMK/CBO); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); Gloria Coronel (PFM/CME); Víctor Hugo Escala (PMP/CME); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Nelly Cerón (CID/CME); y Tzitzí Morán (consultora).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	1
A.	Antecedentes, problemas y justificación	1
B.	Objetivos, componentes y costo	6
C.	Indicadores de resultado clave.....	11
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	12
A.	Instrumentos financieros	12
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias.....	12
C.	Riesgos fiduciarios	12
D.	Otros riesgos	13
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	13
A.	Resumen de arreglos de ejecución	13
B.	Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados	15

ANEXOS	
ANEXO I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Arreglos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan Operativo Anual – POA http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=367184512. Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=367183053. Plan de Adquisiciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36735877
OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Anexo sobre Ventanilla Única http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=367184342. Lecciones aprendidas<ul style="list-style-type: none">Políticas Sociales y Laborales para Tiempos Tumuluosos http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-636_esp.pdfLatin American Experience with Crisis-Driven Labor Market Programs http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36722905Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36718117¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción de los jóvenes en América Latina? http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36722912El Estado del arte de la capacitación de los trabajadores en América Latina y el Caribe http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36722917Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36722922

3. Propuestas de Préstamo y Documento de Cooperación Técnica (CT)
PACE I 1384/OC-ME
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=428830>
PACE II 1936/OC-ME
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1222224>
Préstamo Complementario 2219/OC-ME
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35186273>
CT relacionada ME-T1190
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36656194>
4. Nota Sectorial para el Sector Empleo en México sobre Políticas Públicas y Mercados de Trabajo:
Empleos de Calidad, BID, 2007
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36735726>
5. Nota Sectorial: Sector Laboral, BID, 2010-2012
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35349235>
6. Análisis Institucional /Aspectos de Capacidad de Implementación (Reglas de Operación)
SECI
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36723010>
7. Reglas de Operación del Programa
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36767174>
8. Evaluación Económica
[IDBDOCS-#36736084-Evaluación Económica ME-L1114](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36736084)
9. Informe de Monitoreo de Progreso (PMR)
[IDBDOCS-#36774107-PMR MEL1114](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36774107)
10. POA en MS Project
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36718361>
11. Bibliografía
[IDBDOCS-#36733410-Bibliographies POD.](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36733410)
12. Formularios de Salvaguardias
[IDBDOCS-#36731468-Anexo SPF y SSF](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36731468)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BECATE	Becas de Capacitación para el Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGSNE	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
CIL	Centro de Intermediación Laboral
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CP	Comparación de Precios
CPL	Capacitación en la Práctica Laboral
DGIET	Dirección General de Investigación y Estadísticas de Trabajo
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuesto
EBP	Estrategia del Banco en el País
EFAs	Estados Financieros Auditados
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENCOPE	Encuesta de Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
GOM	Gobierno de México
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOTEC	Fondo de Información y Documentación para la Industria
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLA	Observatorio Laboral Mexicano
OSNE	Oficinas del Servicio Nacional de Empleo
PACE	Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo
PAML	Política Activa de Mercado Laboral
PEA	Población Económicamente Activa
PMML	Programa de Modernización de Mercados Laborales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICOP	Sistema de Contabilidad y Presupuesto
SISPAE	Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
VU	Ventanilla Única

RESUMEN DE PROYECTO
MÉXICO
PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA CAPACITACIÓN Y AL EMPLEO (PACE) – FASE III
(ME-L1114)

Términos y Condiciones Financieras						
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos (EUM) Organismo Ejecutor: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)					Facilidad de Financiamiento Flexible*	
					Plazo de amortización:	11 años (pago único al 15 de septiembre de 2023)
					VPP original:	11,01 años **
					Periodo de desembolso:	5 años
					Periodo de gracia:	11 años (pago único al 15 de septiembre de 2023)
Fuente	Fase I US\$ millones	Fase II US\$ millones	Préstamo Complementario US\$ millones	Fase III US\$ millones	Comisión de inspección y vigilancia:	***
					Tasa de Interés:	LIBOR
IDB (OC)	300,0	100,0	150,0	300,0	Comisión de crédito:	***
Local	300,0	100,0	100,0	100,0		
Total	600,0	200,0	250,0	400,0	Moneda:	Dólares de EEUU del Capital Ordinario del Banco
Esquema del Proyecto						
Objetivos del Proyecto: El propósito del programa multifase es contribuir a la generación de condiciones para una economía creciente y generadora de empleos, y promover el desarrollo, el potencial de empleo, la movilidad laboral y la productividad del trabajador. El objetivo del PACE III es apoyar a la STPS a mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas y los programas de mercado laboral. El financiamiento del Banco de PACE III se concentra en las siguientes líneas de acción: Desarrollo de un modelo de Ventanilla Única; Becas de Capacitación para el Trabajo (BECATE), Fomento al Autoempleo y el Servicio Nacional de Empleo (Componente 1); y monitoreo, evaluación y encuestas (Componente 2).						
Condiciones Contractuales: Previas al primer desembolso: suscripción y entrada en vigencia del Contrato de Mandato y Ejecución entre el Prestatario, NAFIN y la STPS para la ejecución del proyecto (ver párrafo 3.1).						
Excepciones a la Política del Banco: Ninguna.						
Adquisiciones: Las adquisiciones de obras, bienes y servicios financiadas con recursos de este préstamo serán llevadas a cabo de acuerdo con las políticas de adquisiciones del BID (GN-2349-9 y GN-2350-9), utilizando los documentos estándar armonizados con la Secretaría de la Función Pública (SFP), el BID y el Banco Mundial (ver párrafos 3.4 a 3.7 y Anexo III, Arreglos Fiduciarios). Se autoriza la contratación directa del INEGI (US\$26,2 millones); COLEF (US\$1,3 millones); INFOTEC (US\$13,1 millones); TOPTel (US\$10,3 millones). Ver párrafos 3.5 a 3.7 y Anexo III, Arreglos Fiduciarios.						
El Proyecto califica como: SEQ[X] PTI [] SECTOR [X] GEOGRAPHIC[] HEADCOUNT []						

* Bajo la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tipo de interés, con sujeción en todos los casos a la fecha de amortización final y la Vida Promedio Ponderada (VPP) original. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta las condiciones de mercado, así como consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.

** VPP calculada con fecha tentativa de firma de contrato al 15 de septiembre de 2012 y fecha de amortización de 15 de septiembre de 2023. La VPP definitiva será calculada conforme a la fecha de firma del contrato de préstamo, conforme a la cual esta VPP inicial de 11,01 años podrá ser mayor o menor.

*** La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de conformidad con las políticas correspondientes. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 **Contexto económico-laboral.** Al cierre de 2011, la economía mexicana mostró señales de mayor dinamismo¹ y se está recuperando de una corta, pero profunda recesión tras la crisis financiera global de 2008-2009, que se sumó a los efectos de la crisis sanitaria. La tendencia actual indica una recuperación de los niveles de empleo², a pesar que la desocupación se ubicó en 5,7% de la Población Económicamente Activa (PEA), muy por encima de los niveles previos a las crisis (4%)³. El número de trabajadores registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) aumentó en más de 730.000, 5,3% respecto a 2009, compensando con ello los 181.000 empleos perdidos entre 2008 y 2009⁴. A pesar de estas señales de recuperación económica, existe evidencia de que aún persiste la falta de creación de empleos de calidad, definidos como mejor remunerados y con prestaciones de seguridad social. Por ejemplo, Antón, Hernández y Levy (2011) encuentran que en 2008, sólo 28% de la fuerza laboral ocupada tenía empleos formales bajo esta definición.
- 1.2 **Persiste la informalidad y la baja productividad.** México, al igual que el resto de la región, se caracteriza por una baja productividad laboral⁵ y un mercado laboral con alta informalidad y subempleo⁶, tendencias que no han mejorado en los últimos años⁷. Si bien el fenómeno de la baja productividad es multifacético, en México, influye el hecho de que en más del 80% de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) hay una mayor presencia de informalidad y baja productividad⁸. Como las MIPYMES emplean a la mayor parte de la fuerza laboral, muchos trabajadores y sus familias carecen de servicios como seguro de salud y pensiones y además perciben ingresos insuficientes⁹.
- 1.3 De las muchas causas para la alta tasa de informalidad, dos son pertinentes al presente programa: (i) la falta de información sobre las vacantes en el mercado laboral, que

¹ Como lo reflejó el Indicador Global de la Actividad Económica, se registró un crecimiento anual de 3,5% (0,36% mensual) durante diciembre y una expansión anual de la economía de 3,9% para 2011.

² Según la OCDE, la tasa de desempleo en México en 2010 era 5,4% mientras que el promedio para los demás países miembros de la OCDE era 8,5%.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011).

⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2011), disponible en:

http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html.

⁵ Los indicadores clave de mercados laborales de la OIT registran un aumento de tan sólo 14% entre 1990 y 2010 en la productividad mexicana, ubicada en el sexto puesto en los países de América Latina y el Caribe.

⁶ Se define como informales a los trabajadores que no contribuyen a la seguridad social. El subempleo se define por jornada o por ingreso. Subempleo por jornada es aquel en el que las personas trabajan menos de 40 horas a la semana y manifiestan querer trabajar más; y el subempleo por ingreso es en el que las personas trabajan 40 horas o más a la semana y obtienen ingresos menores al salario mínimo vigente.

⁷ Pagés (2010). La Era de la Productividad. BID.

⁸ Según Pagés (2010), dentro del universo de empresas de 10 o más empleados, las empresas que emplean de 20 a 49 trabajadores son en promedio 50% más productivas que las que emplean de 10 a 19 trabajadores. La productividad de las empresas más grandes supera en 180% a las más pequeñas. Por otra parte, cálculos propios utilizando la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2010 revelan que casi el 80% de los ocupados trabaja en empresas de 1 a 10 trabajadores, donde los problemas de baja productividad serían aún mayores.

⁹ De acuerdo a EHPM 2010, si bien el 93% de la PEA se encuentra ocupada, sólo el 60,8% lo está plenamente mientras que el restante 28,9% recibe ingresos insuficientes por la actividad laboral que desempeña o no logra ocuparse por jornadas completas de trabajo. Asimismo, más de la mitad de los asalariados no contribuye a la seguridad social, es decir, se encuentra en condición de informalidad.

dificulta encontrar empleos de calidad aún cuando existen buenas opciones; y (ii) la falta de las habilidades y conocimientos necesarios para conseguir un empleo formal que caracteriza a muchos buscadores de empleo (Manpower, 2011). Una serie de meta-análisis y otras revisiones de evaluaciones de impacto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han demostrado impactos positivos en los beneficiarios, particularmente en servicios de intermediación en el corto plazo, e impactos positivos de mediano plazo aunque más limitados para capacitación (incremento en empleo, mejor calidad/ingreso) (Card et al. (2010); Kluve et al. (2005); Kluve (2006, 2010); Betcherman et al, (2004) (incluye dos países de América Latina y el Caribe); Ibarrarán y Rosas (2007); De Koning (2007)). Adicionalmente, existe evidencia de que los servicios de capacitación e intermediación laboral en México pueden tener impactos positivos en la búsqueda de empleo y probabilidad de encontrar trabajo formal (ver #11, enlaces opcionales, Bibliografía).

- 1.4 Existe evidencia de que los servicios de capacitación e intermediación laboral pueden mitigar estos problemas en el contexto mexicano. Flores (2010), y más recientemente Zamora, Contreras, y Gutiérrez (2011), encuentran que los servicios de intermediación laboral del Servicio Nacional de Empleo (SNE) aumentan la probabilidad de encontrar un empleo formal. Gameraen (2010) y Dias (2012) encuentran que los cursos de capacitación laboral del SNE también elevan la probabilidad de que el trabajador encuentre un trabajo con prestaciones¹⁰. A pesar que existan críticas en cuanto a las metodologías utilizadas en estos estudios, estos son los resultados existentes (Ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación, para más información sobre las mejoras metodológicas propuestas para la Fase III).
- 1.5 **Evolución de políticas laborales en México.** El Gobierno de México (GOM), a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), ha sido pionero en la instrumentación de políticas activas de mercado laboral (PAML) en América Latina. En los 80, México empezó a utilizar modelos parecidos a los de otros países de la OCDE, que se consolidaron con el Programa de Modernización de Mercados Laborales (PMML) a partir de 1997¹¹. Fue uno de los primeros países en la región en promover: (i) un programa de becas para incentivar a los empleadores a capacitar buscadores de empleo en sus empresas y contratarlos, conducido por el SNE en colaboración con el sector privado; y (ii) la instrumentación de esquemas de cofinanciamiento para incentivar a las MIPYMES a invertir en la capacitación diseñada según sus necesidades y orientada a la mejora continua de las destrezas de los beneficiarios. El programa de becas se ha fortalecido a lo largo de los años, en virtud de que ha evolucionado en el contexto de un Servicio de empleo, que cuenta con el apoyo de instrumentos de intermediación (orientación laboral presencial, portal de empleo (WEB), asistencia telefónica y ferias de empleo virtuales y presenciales) que facilitan la vinculación del buscador de empleo a mejores puestos. La cobertura se ha ido ampliando y el enfoque ha ido evolucionando.

¹⁰ Dias, Dulce (2012). "Impact evaluation of the labor training program Bécate". Labor Markets Unit. BID. Mimeo; Gameraen, Edwin van (2010). "Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo," evaluación contratada por STPS (http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/evaluaciones_externas/internas/evaluaciones4/igPAE.pdf); Flores, Roberto (2010). "Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México," nota técnica del BID; y Zamora, Salvador, Elba Contreras, y José Manuel Gutiérrez (2011). "Dinámica del Mercado Laboral y Utilización de Medios de Intermediación Laboral en México," nota técnica del BID.

¹¹ Para mayor información sobre las PAML, ver definición de la OCDE: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=28>.

Hoy, el Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo (PACE) está más focalizado en desarrollar mayor inserción laboral en empleos formales, adaptando la capacitación a las necesidades de productividad de las empresas, pero aún existe margen para mejorar esto. Desde el punto de vista de la oferta laboral, la población objetivo del PACE son buscadores de empleo, a los que se atiende con instrumentos de intermediación y capacitación para su inserción laboral, y trabajadores activos para procurar su permanencia en el empleo en casos de contingencias económicas. Desde el punto de vista de la demanda, el programa atiende las necesidades de reclutamiento y selección de los empleadores.

- 1.6 **El apoyo del Banco a la STPS.** El Banco ha apoyado al país en el sector empleo desde 1997, por medio del PMML, estructurado en dos fases: (i) la Fase I (983/OC-ME) por US\$250 millones; y (ii) la Fase II (1256/OC-ME), por US\$200 millones. Posteriormente, se continuó el apoyo con el Programa Multifase PACE, cuya Fase I (1384/OC-ME) por US\$300 millones se ejecutó entre 2002 y 2006, la Fase II por US\$100 millones fue aprobada en 2007 (1936/OC-ME) y un préstamo complementario (2219/OC-ME) de US\$150 millones, que atendió la caída de empleo producido por la crisis global y de salubridad, aprobado en 2009 y que cerrará en 2012¹².
- 1.7 El préstamo complementario de US\$150 millones se aprobó con vista a aumentar las becas para atender necesidades especiales de los segmentos más afectados por la crisis e introducir los apoyos económicos para los desempleados y trabajadores en peligro de perder su empleo o ver disminuidos sus ingresos (ver #2, enlaces opcionales, Lecciones aprendidas, Latin American Experience with Crisis-Driven Labor Market Programs (Mazza y Fernandes)). Se probaron varias iniciativas y como resultado, hoy se institucionalizaron dos: (i) la capacitación para trabajadores en suspensión temporal de labores; y (ii) el programa de contingencias, que sólo se activa en momentos de crisis. Estas líneas ahora forman parte del PACE que apoya el Banco en virtud de que son fundamentales para proteger el empleo en un momento de crisis¹³. No obstante estas nuevas líneas, el propósito principal de la Fase III sigue siendo el de lograr posicionar al SNE como un socio, en un esfuerzo más macro de impulsar el crecimiento y la productividad laboral para incrementar la calidad del empleo en México (ver #2, todos los enlaces opcionales, Lecciones Aprendidas).
- 1.8 **La experiencia en evaluación en el sector en México.** En la década de los 90, México era uno de los pocos países de la región donde se hacían evaluaciones de impacto de los programas de PAML y, en particular, de los de capacitación. Estas evaluaciones en su momento orientaron el diseño de las nuevas políticas activas de empleo. Por ejemplo, el enfoque actual hacia la capacitación en la empresa se debe a que en gran medida las evaluaciones sugieren que ésta era más efectiva. Desafortunadamente, hubo cambios

¹² El planteamiento original de la Fase II fue el de financiar US\$300 millones. Sin embargo, como parte de una estrategia de reducción de endeudamiento, el GOM decidió solicitar al Banco una reducción del monto a US\$100 millones. En diciembre de 2007, el Directorio Ejecutivo aprobó el PACE, Fase II (1936/OC-ME), por US\$100 millones, con un aporte de contrapartida local por US\$100 millones. A raíz del aumento en la demanda creada por el impacto de la crisis financiera internacional y la crisis sanitaria AH1N1 en la pérdida de empleo, los fondos del PACE II resultaron insuficientes para financiar todas las actividades necesarias para la consecución de los objetivos del programa.

¹³ Diario Oficial de la Federación, 31/12/2011, “Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo para el ejercicio fiscal 2012” y los “Lineamientos de Operación del Programa de Atención en Situaciones de Contingencia Laboral de mayo de 2010”. [IDBDOCS-#36767174-Reglas de Operación del PACE](#).

institucionales en los 90 y en el 2000 que detuvieron el avance en evaluación. Este proceso empezó a revertirse en la Fase II, a partir de 2007, con el apoyo del Banco y con los cambios de políticas de evaluación a nivel nacional que impulsó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Aún así, persisten desafíos importantes por atender en esta Fase III, tales como: (i) las encuestas que se usan para medir el desempeño laboral del grupo de tratamiento (los beneficiarios) no son las mismas que se usan para medir el desempeño del grupo de comparación; (ii) no hay suficiente información disponible sobre los beneficiarios para poder encontrar un grupo de comparación lo más parecido posible al grupo de tratamiento; (iii) no hay garantía que los del grupo de comparación participen en los mismos mercados laborales en que participan los del grupo de tratamiento; y (iv) el periodo de seguimiento del desempeño laboral después de la impartición de los cursos es corto, con un máximo de 26 semanas (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación).

- 1.9 **El marco de políticas de empleo.** El PACE responde al segundo eje rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012: Impulsar el Desarrollo de una Economía Competitiva y Generadora de Empleos¹⁴; éste busca impulsar una estrategia de fomento al empleo en tres niveles: (i) la inversión en capital físico; (ii) el aumento de las capacidades de las personas; y (iii) el crecimiento elevado de la productividad, entre cuyos objetivos se encuentra promover políticas de estado que generen las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. Las Fases II y III del PACE contribuyen a los niveles (ii) y (iii) del PND. Estos son objetivos de mediano plazo que siguen siendo relevantes en el contexto económico actual. El CONEVAL señala que la pobreza tiene carácter multifactorial, siendo uno de sus componentes el empleo y el ingreso asociado, al cual aporta el PACE. Además, el programa tiende a igualar el acceso a las oportunidades de trabajo para la población con mayores limitaciones.
- 1.10 **Estrategia del Banco en el País (EBP).** Esta operación se enmarca en la EBP 2010-2012 (GN-2595-1), pues se centra en promover una mejor inserción laboral, con un impacto directo en la mejora en los servicios de intermediación laboral¹⁵. Las políticas de empleo apoyadas en esta operación convergen además con las prioridades del GOM, los objetivos de la EBP 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.
- 1.11 **Cumplimiento de los detonadores de la Fase II para la transición a la Fase III.** La Propuesta de Préstamo de la Fase II del PACE (PR-3217) estableció que la Fase III podría ser considerada para su financiamiento cuando se cumplieran los detonadores

¹⁴ El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 está disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.

¹⁵ Las mejoras en los servicios de intermediación laboral se miden por: (i) el número de buscadores atendidos a través de las distintas acciones del SNE; y (ii) la tasa de colocación de los beneficiarios del PACE.

respectivos: (i) 50% de la Fase II desembolsada; (ii) 75% de la Fase II comprometida; (iii) haber cumplido con 60% de la meta de Becas de Capacitación para el Trabajo (BECATE) (165.000 becas cumplidas); y (iv) avances adecuados en el diseño e implementación del sistema de monitoreo y evaluación. Actualmente, los detonadores de la Fase II (1936/OC-ME) se han cumplido en su totalidad: (i) 100% de la Fase II fue desembolsada; (ii) se ha cumplido con el 100% de la meta de becas; y (iii) se avanzó en el desarrollo de un formato único de registros que facilitará la integración del sistema de monitoreo y evaluación. En el marco de la Fase II y el préstamo complementario, la STPS rebasó las metas programadas: se han atendido 14,9 millones de personas, lo que excede el estimado de 7,5 millones para esta fase.

- 1.12 **Motivación y justificación del préstamo de la Fase III.** Los análisis realizados por el Banco durante la preparación para esta Fase III son compatibles con la necesidad de mejorar, fortalecer y ampliar las PAML, aspectos a los que se ha dirigido la Fase II del PACE con una visión de mediano plazo. Un aspecto central del programa multifase radica en continuar creando las condiciones para impulsar la vinculación de buscadores de empleo a empleos formales y de calidad. Las evaluaciones de impacto del PACE han demostrado un incremento en la tasa de colocación, los ingresos y las prestaciones que reciben los beneficiarios del programa BECATE¹⁶, lo que demuestra que se está cumpliendo el objetivo de insertar a los beneficiarios del PACE en empleos de mejor calidad. También se avanzó en mejorar los mecanismos de focalización para concertar empleos de calidad en modalidades clave (bolsa de trabajo, portal del empleo y becas). Si bien dichos esfuerzos se desarrollaron en un contexto de crisis, ello no impidió que se alcanzaran los resultados esperados y las metas programadas para la Fase II, así como los detonadores requeridos para iniciar la Fase III. Esto fue posible porque el programa recibió recursos adicionales para acciones de contingencia. Uno de los logros de la Fase II fue el incremento importante en el número de personas que acuden a los servicios de intermediación personalizados en la red de oficinas, el número de personas que solicitan apoyos económicos para lograr una reinserción laboral, y el número de empresas que solicitaron apoyo temporal para evitar el despido de sus trabajadores, propiciada en parte por la crisis global, pero también por la visibilidad que impulsó el lanzamiento del portal de empleo. Este incremento en volumen de demanda sin un aumento paralelo del personal dedicado a los servicios impulsó el interés en buscar formas de dar un servicio de mejor calidad a un número mayor de usuarios. Así nació el interés en crear un modelo de Ventanilla Única (VU) en la Fase III, que plantea una reingeniería total del sistema: rediseñar los sistemas de información, monitoreo y otros aspectos de manera tal que éstos apunten hacia el cambio profundo del paradigma con el que opera el SNE y lo orienten hacia una cultura basada en resultados que busca medir mejor los avances en cuanto a crear capacidad para proveer mejor atención a distintas necesidades del cliente. Esto también implica un cambio de cultura de un programa orientado hacia el control y cumplimiento de metas a uno basado en resultados. Otro cambio de la Fase III, será realinear todos los servicios y programas a través de una VU, una práctica establecida en varios países de la OCDE que aún no se ha aplicado en América Latina. La VU se refiere a un modelo de gestión que reorganiza la administración hacia un único punto de entrada,

¹⁶ Para mayor información sobre los resultados, ver el informe “Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo”, disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/PAE2010-2011/informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Impacto%20del%20PAE.PDF.

al cual accede el usuario de programas de empleo. Hasta ahora, se cuenta con un formato de registro único y el marco conceptual general para transitar al nuevo esquema. También se espera hacer ajustes a la forma en que opera en este caso el SNE para mejorar aspectos de atención, seguimiento y eficiencia de la operación, con vista a maximizar la inversión en el programa (ver #1, enlaces opcionales, Ventanilla Única). Además, se busca introducir innovaciones en materia de evaluación: (i) se desarrollará por primera vez un piloto de evaluación experimental en un estado (Nuevo León); y (ii) se ampliarán las muestras que arrojan mejor información sobre las características de los beneficiarios y se alinearán las encuestas de la evaluación de impacto, atendiendo así las críticas que se detallan en el párrafo 1.8.

- 1.13 En conclusión, esta Fase III busca dar un salto cualitativo en eficiencia, alcance e impacto y de esa manera contribuir al cumplimiento de los objetivos del programa multifase. Asimismo, esta Fase III apoyará las acciones de intermediación en la red de servicios y el número de becas y apoyos al empleo, y realizará los estudios y encuestas adicionales necesarios para monitorear la situación de empleo en el país.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.14 El propósito del programa multifase es contribuir a la generación de condiciones para una economía creciente y generadora de empleos y promover el desarrollo, el potencial de empleo, la movilidad laboral y la productividad del trabajador. El objetivo del PACE Fase III es apoyar a la STPS a mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas y los programas de mercado laboral.
- 1.15 La finalidad de la Fase III sería mejorar la efectividad en términos de la calidad de la inserción que logra para sus beneficiarios y promover una mayor eficiencia en la entrega de servicios. El desafío que enfrenta el SNE ante este esfuerzo de profunda reorientación es continuar atendiendo a su población objetivo, buscadores de empleo y trabajadores activos, con la efectividad que lo caracteriza, mientras implementa los cambios previstos. Los recursos del financiamiento apoyarán la continuidad de las acciones de intermediación y capacitación y las inversiones necesarias para el desarrollo de la VU, que se realinearán gradualmente para evitar desacelerar la operación de los servicios que otorga el SNE a través de sus 163 oficinas de empleo y el portal de empleo (WEB) a millones de buscadores de empleo cada año (Componente 1). Además, se continuarán realizando encuestas de empleo y estudios que apoyan el análisis de políticas de empleo en México (Componente 2).
- 1.16 También se espera financiar las actividades que faciliten el desarrollo del modelo de VU, que contribuirán a mejoras en la eficiencia y calidad de las acciones de intermediación y capacitación del PACE, que hoy están desalineadas. La VU busca alinear las tareas de intermediación laboral para asegurar que todo buscador de empleo reciba una mejor evaluación de sus capacidades y experiencia antes de ser canalizado a la opción de servicio más adecuada a sus necesidades. Esto implica financiar el rediseño de procesos; transitar hacia un registro único (rediseño de sistemas de información); reorganizar y reentrenar al personal adscrito a las distintas modalidades; reestructurar las oficinas de empleo, y rediseñar los sistemas de control para introducir un flujo que alinearé los servicios, los instrumentos de intermediación y los de registro (de vacantes, empresas y beneficiarios). A su vez, esto requiere un rediseño de los sistemas actuales de monitoreo,

que fueron creados para fines de control de gestión y no para la medición de resultados o el seguimiento de beneficiarios.

- 1.17 Para la Fase III también se busca innovar en materia de evaluación (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación). La mejora de la calidad de las metodologías aplicadas a las acciones de evaluación y monitoreo del PACE son un aspecto crítico para transitar hacia una nueva generación de servicios de intermediación, en el marco de la VU. Este es un proceso de cambio institucional gradual que excederá el periodo de este préstamo, aunque una parte importante de la etapa de diseño e implementación se concretará durante el mismo.
- 1.18 **Componente 1 – Intermediación y apoyos a beneficiarios para la inserción laboral (US\$275 millones).** Este componente apoyaría inversiones orientadas a la actualización, mejora y operación de dos vertientes: (i) intermediación (vinculación): US\$126 millones; y (ii) Becas de Capacitación para el Trabajo (BECATE), fomento al autoempleo y, en su caso, apoyos en contingencias: US\$149 millones. Las dos se desarrollarían en el marco de una realineación con vista a concretar una gradual transición a un esquema de VU.
- 1.19 **Intermediación y acciones de vinculación.** El SNE ha avanzado en la mejora de sus servicios de orientación laboral presencial y en la consolidación del portal de empleo. De marzo de 2008 a la fecha, más de 5,5 millones de personas se han registrado en el portal, se han publicado 7,7 millones de vacantes de empleo y un millón de buscadores de empleo han sido colocados en empleos formales. Con el financiamiento de la Fase III, se espera lograr al menos 16 millones de atenciones¹⁷, a través de un conjunto de acciones de vinculación presenciales y virtuales. No obstante el volumen de atención, el desafío sigue siendo apostar a la calidad de los servicios que puede otorgar el SNE. La Fase III busca concentrar sus esfuerzos de vinculación al delegar los procesos transaccionales a opciones automatizadas y apoyo personalizado en la ventanilla de entrada, con vista a hacer mejor uso de las acciones de orientación laboral para mejorar la vinculación de buscadores a empleos, que se medirá por la calidad de la colocación de beneficiarios en relación a buscadores que no reciben el apoyo del PACE.
- 1.20 Para lograr estos objetivos, se financiarán los gastos de inversión, operación y, en su caso, difusión con énfasis en medios electrónicos y estrategias en redes sociales para todas las acciones de intermediación que en su conjunto forman el punto de entrada de los usuarios del servicio, buscadores de empleo y empresas. Ambos podrán acceder al SNE a través de varios esquemas de atención financiados con recursos del préstamo: orientación personalizada en las oficinas de empleo, portal de empleo (WEB), servicio telefónico 01 800 y ferias de empleo presenciales y virtuales, alineados al concepto de VU y con su eficiencia mejorada a través de nuevas herramientas de trabajo que les permitirán aumentar la calidad de atención a los usuarios. El buscador de empleo recibiría información sobre oportunidades de empleo, orientación laboral y, si el caso lo amerita, la capacitación necesaria para vincularse a un empleo. El empleador podrá apoyarse en el SNE para la búsqueda de trabajadores que requieran. Se financiará el desarrollo de herramientas de “matching” que ya se están validando en un portal de empleo de segunda generación que se lanzó a finales de 2011. Además, con el financiamiento se:

¹⁷ Se refiere a cada vez que un usuario recibe un servicio de las ventanillas de vinculación; esto incluye buscadores de empleo y empleadores.

(i) reasignará personal para contar con un mayor número de consejeros en las áreas de orientación laboral personalizada¹⁸; (ii) adquirirán herramientas de trabajo y unidades móviles, lo cual incrementaría la posibilidad de otorgar una atención más ágil y eficaz a la población objetivo del SNE; (iii) apoyará la consolidación y el alcance del portal de empleo de segunda generación¹⁹ y el diseño de un nuevo Observatorio Laboral Mexicano (OLA), a través de los cuales los buscadores de empleo tendrán acceso a herramientas que les permitan autoevaluar sus calificaciones para ciertos puestos y contar con información de mercado oportuna para orientar sus decisiones de búsqueda; (iv) apoyará el desarrollo de ferias de empleo presenciales y virtuales a nivel estatal y nacional²⁰; (v) actualizará los talleres de búsqueda de empleo presenciales y virtuales para ampliar su efectividad en dotar a buscadores con las herramientas de búsqueda y apoyos especializados; (vi) ampliará el menú de servicios que ofrece el SNE a través de su servicio telefónico, orientación laboral, información sobre los servicios, apoyo en procesamiento de documentación a solicitantes de empleo y apoyo técnico a usuarios del portal y otros medios virtuales; y (vii) apoyará la actualización de los centros de intermediación, que se equiparán con nuevos equipos y banda ancha de Internet con mayor capacidad para facilitar la búsqueda mediante diversas redes sociales de comunicación disponibles en la WEB.

- 1.21 **Apoyo para la capacitación y el autoempleo.** Se financiarán becas de capacitación y gastos relacionados a la concertación y supervisión de las acciones del programa BECATE²¹, las acciones de Fomento al Autoempleo²² (subsidios en especie para operación de negocios por cuenta propia y, en su caso, apoyo para adecuación de instalaciones) y apoyos relacionados a contingencias económicas. Se espera beneficiar al menos a 800.000 jóvenes y adultos en un periodo de 5 años y mejorar la calidad de la inserción. Para esta Fase III, se pondrá más esfuerzo en vincular a los beneficiarios a empleos de calidad. Para lograr esto, el 70% de los recursos de BECATE se concentrarán en Capacitación en la Práctica Laboral (CPL) y Capacitación Mixta (CM), que son las modalidades que asegurarán la inserción en empleos formales y mejor remunerados, las cuales son objeto de las evaluaciones de impacto²³. El otro 30% se concentrará en las modalidades Capacitación para el Autoempleo (CA) y Vales de Capacitación (VC). La modalidad de CA atiende a segmentos de la población con mayores limitaciones para

¹⁸ El incremento de consejeros en áreas de vinculación no implica un aumento en la plantilla federal porque se contempla reasignar al personal de BECATE a estas tareas y asignar la función de seguimiento de los resultados de todo el portafolio a este nuevo cadre de consejeros.

¹⁹ El portal 2 que se lanzó a finales de 2011 incluye nuevas funciones: un instrumento de búsqueda, un software de “*matching*” que sólo transmite candidatos que llenan el mínimo de requisitos requeridos por el empleador y procesa perfiles que facilita una mejor presentación de las calificaciones, anuncios y videos instructivos relevantes a la búsqueda. De marzo de 2008 a la fecha, la STPS ha avanzado en la mejora y en la consolidación del portal de Empleo. Más de 5,5 millones de personas se han registrado en el portal, se han publicado 7,7 millones de vacantes de empleo y 1 millón de buscadores de empleo han sido colocados.

²⁰ El uso de las ferias para propósitos estratégicos en materia de empleo se ha ido incrementando con cierto éxito mediante el uso por ejemplo de ferias especializadas en ventas o para fomentar interés en empleos emergentes como empleos verdes.

²¹ El programa BECATE apoya a buscadores de empleo que requieren capacitarse para facilitar su colocación o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Se implementa a través de las siguientes modalidades: Capacitación Mixta, Capacitación en la Práctica Laboral (CPL), Vales de Capacitación y Capacitación para el Autoempleo. Para mayor información, ver http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo/becate.html.

²² La mayoría de los subsidios oscilan entre los US\$2.500 y los US\$10.000, aunque el tope por persona es de US\$2.000 (25.000 pesos mexicanos). El apoyo se entrega en especie, mediante equipamiento para la operación del negocio por cuenta propia. Los bienes se adquieren en cada OSNE de acuerdo a la solicitud y necesidades del beneficiario. El monto máximo de apoyo para adecuación para instalaciones es de 5.000 pesos mexicanos por persona (ver Anexo III).

²³ A nivel de capacitación para el autoempleo no es factible generar un grupo comparación en la ENOE.

acceder a empleo formal tanto por su perfil como por la escasa generación de empleo formal, en tanto que la modalidad de VC se orienta a personas con perfil de empleabilidad alto, que solo requieren una capacitación complementaria que les permita acceder con mayor facilidad a empleos formales. Además, en función de los resultados de las evaluaciones de impacto de 2008 y 2009, que muestran que el impacto del programa es menos significativo para las mujeres, los esfuerzos de esta Fase III se centrarán en procurar que las mujeres beneficiarias del programa logren insertarse en empleos mejor remunerados que las que no reciben el apoyo de BECATE²⁴. Asimismo, forman parte del financiamiento, las aportaciones que realizan los gobiernos estatales y las empresas para la operación de los apoyos.

- 1.22 En esta Fase III, se espera concentrar los esfuerzos en ampliar la participación de empresas en condiciones de ofrecer mejores oportunidades. Se focalizará la promoción y concertación en la canalización de los beneficiarios de BECATE a empleos de calidad. Las lecciones de la Fase II indican que es importante monitorear los resultados de este esfuerzo de manera semestral y por vertiente, para poder realizar ajustes oportunamente (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación).
- 1.23 **Alineando esfuerzos con Oportunidades.** Se considerará también cómo atender mejor a las necesidades de búsqueda de empleo de jóvenes de escasos recursos, en particular los recién egresados del programa Oportunidades. Para complementar y alcanzar los objetivos del PACE III de mejorar la inserción laboral en trabajos formales, la Coordinación General del SNE (CGSNE) ha iniciado un diálogo con el programa Oportunidades para definir acciones que mejoren las oportunidades de empleo de los jóvenes egresados de ese programa, en particular, de los beneficiarios de Oportunidades que están saliendo del nivel medio superior y superior y que buscan empleo. Éste es el segmento de la población objetivo de Oportunidades que podría beneficiarse de los instrumentos de política activa que ofrece el SNE²⁵, en particular articulando esfuerzos a través de sus ventanillas de atención y el programa BECATE.
- 1.24 **Ventanilla Única.** Transitar hacia un sistema de VU implica un cambio radical en el esquema de entrega de servicios, incluyendo reorganizar personal, funciones, tecnologías y procesos para impulsar un salto en eficiencia y calidad del servicio²⁶. Se ha avanzado en el diseño de un marco normativo y en el diseño de un registro único. También se cuenta con un plan de acción que marca los lineamientos principales para desarrollar la VU sin detener el flujo de apoyos a usuarios y beneficiarios de PACE. El préstamo apoyará el desarrollo de este plan (ver #1, enlaces opcionales, Ventanilla Única). Se financiaría: (i) el diseño de la reestructuración organizacional de los servicios a nivel

²⁴ Se espera comparar los efectos CPL y Mixta en hombres y mujeres a través de una evaluación experimental en por lo menos un estado y además a nivel nacional en la evaluación de impacto de esta Fase. En el caso de que el número de observaciones en la evaluación experimental no sea suficiente para estimar impactos distintos para mujeres y hombres, la evaluación no experimental (nacional) sí generará una muestra suficientemente grande para estimar un impacto de BECATE para mujeres y otro para hombres.

²⁵ El Quinto Informe de Gobierno (2011/12) estima que alrededor de 200.000 jóvenes de media superior cursarán el bachillerato, con una beca de Oportunidades, y el programa nacional de becas para la educación superior (PRONABES) reporta que ha otorgado 56.600 becas a jóvenes egresados de Oportunidades para cursar carreras a nivel superior. Una encuesta aplicada a 11.291 jóvenes egresados de Oportunidades indica que más del 80% aspira a continuar con sus estudios para acceder a mejores oportunidades de trabajo.

²⁶ El interés del SNE en desarrollar un modelo de VU nació de una visita de estudio y unos análisis de las experiencias de servicios de la OCDE que apoyó el Banco. Algunos Estados como Nuevo León, San Luis Potosí y Jalisco ya están experimentando con algunos aspectos del modelo pero este es el primer intento para diseñar e implementar el modelo a nivel nacional.

nacional y estatal, y la inversión en la contratación de asesorías técnicas, recursos humanos y físicos requeridos para consolidar dicha reestructuración; (ii) el ajuste de nuevos instrumentos, remodelación y equipamiento de oficinas, la habilitación de unidades móviles y aplicaciones que se probarán y validarán antes de generalizarlas a todo el sistema; (iii) el diseño y la implementación de un sistema de formación y actualización continua de los consejeros, concertadores de empresas y otro personal del SNE que contempla contar con un esquema de actualización continua, impulsando un salto cualitativo en su desarrollo profesional²⁷; y (iv) el rediseño completo de los sistemas de información, tecnologías y herramientas orientados a mejorar la calidad de la orientación laboral que recibe el buscador, los servicios a las empresas y a su vez el seguimiento de resultados.

- 1.25 Se estima que estas mejoras incrementarán la eficiencia de las acciones de intermediación, inserción laboral y el seguimiento de los resultados empezando en la segunda etapa. Los cambios propuestos contemplan mejorar la explotación de la información recopilada durante el proceso de registro y operación de las intervenciones para poder dar un seguimiento más sistemático a los beneficiarios y ver en qué medida se está logrando la inserción de trabajadores en empleos mejor remunerados y si el SNE está fomentando el registro de vacantes de mejor calidad. También se financiarían los costos operativos relacionados a la institucionalización de un esquema permanente de análisis de resultados y de costo unitario basado en datos de registro, con vista a contar con evidencias en todas las vertientes sobre la eficiencia de las intervenciones para orientar la gestión y la planificación del SNE. Se espera que con estos cambios, el SNE mejorará su capacidad para gestionar el seguimiento de casos, con un acercamiento más sistemático a los beneficiarios, para conocer las demandas de mercado y medir los resultados del programa a mediano plazo y de manera más transversal (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación). También cabe mencionar que la CGSNE conduce el PACE mediante reglas de operación, a nivel nacional y el SNE depende del cofinanciamiento y de la colaboración de los estados. Un análisis preliminar indica que a finales de la Fase III, 22 de los 32 estados habrían adoptado el modelo.
- 1.26 **Componente 2 – Monitoreo, Evaluación y Encuestas (US\$25 millones).** Con el apoyo de Banco, se realizarán aproximadamente 24 encuestas. La STPS continuará realizando las encuestas de empleo con apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Colegio de la Frontera Norte (COLEF) que son centrales para la conducción de políticas de empleo con el apoyo del Banco. También se continuará financiando acciones que fortalezcan la capacidad institucional de la STPS para desarrollar, analizar y evaluar políticas laborales que se han venido realizando durante la Fase II y con el préstamo complementario. Para tales propósitos, se financiará la continuación de las siguientes encuestas: (i) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), representativa de zonas urbanas y a nivel estatal; (ii) Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, representativa a nivel nacional; (iii) Encuesta Nacional de Micro Negocios; (iv) Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación; y (v) otras encuestas especiales acordadas con el Banco. La STPS ya está

²⁷ El diseño del esquema de formación continua contempla aprovechar la articulación de esfuerzos entre agencias privadas y el SNE que se estableció con la creación del portal de empleo. Se creará una red de profesionales de empleo con vista a proveer espacios de formación, retroalimentación, difusión de buenas prácticas y novedades en materia de políticas de empleo.

coordinando con el INEGI modificaciones a las encuestas (como la Encuesta de Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE)) necesarias para generar datos para la evaluación de acciones de capacitación laboral (BECATE). La ampliación más importante de las encuestas será la de ENCOPE. En particular, el grupo de comparación se incorporará a esta encuesta, lo cual es un paso clave para asegurar la comparabilidad de la información con la del grupo de tratamiento (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación).

- 1.27 **Eje transversal de género.** En materia de género, el SNE ha recibido apoyo y ha experimentado con varias actividades²⁸ a lo largo del programa multifase. Con base en lecciones aprendidas, se focalizarán los esfuerzos de esta Fase III en medir los efectos en términos de la calidad de inserción de las mujeres beneficiarias del programa en todas sus modalidades. Este análisis se realizará de manera semestral a fin de poder realizar ajustes, en caso de ser necesario, a los esquemas de concertación y formación continua para asegurar mejores resultados a lo largo de la implementación de la VU.
- 1.28 **Innovaciones en seguimiento del PACE.** En el marco de la Fase III, 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 de este componente buscarán: (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 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 –de manera permanente– 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 que podrían formar parte de un nuevo modelo de gestión por resultados. Adicionalmente, se podrán financiar servicios de publicidad para apoyar la difusión de los resultados del programa.

C. Indicadores de resultados clave

- 1.29 Conforme a lo previsto en la EBP, los indicadores de resultados de la Fase III tienen como propósito aumentar el número de buscadores atendidos y la tasa de colocación de los beneficiarios. El financiamiento beneficiará aproximadamente a 800.000 personas a través de apoyos a la capacitación y fomento al autoempleo y se espera realizar más de 16 millones de atenciones y 9 millones de referencias a vacantes, que permitan lograr alrededor de 4 millones de colocaciones. Estos estimados se basan en el presupuesto asignado y pueden fluctuar en la ejecución. Además, cabe señalar que el énfasis del programa está en el fortalecimiento de los mecanismos operativos y analíticos del PACE

²⁸ Con apoyo de recursos de cooperación técnica y el financiamiento de fases anteriores, se ha avanzado en la sensibilización de consejeros laborales; el SNE se ha esforzado en sensibilizar a empleadores y a las propias buscadoras de empleo en cuanto a las ventajas promover mayor equidad de oportunidades. Además, entre otras acciones, se destaca la institucionalización de una norma de género que permite a las empresas calificar para un reconocimiento. Esta norma fue creada con apoyo del Banco Mundial y, con recursos del Banco, la STPS la institucionalizó. Esto impulsa a más empresas a adoptar políticas de diversidad y género.

y no en el aumento de cobertura. Los indicadores de empleo considerados en el programa son: (i) tasa de colocación; (ii) salario; (iii) registro ante el IMSS; y (iv) permanencia en el empleo (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación). En esta fase, se recogerá también información sobre atenciones, referencias a vacantes y colocaciones con desglose por género.

- 1.30 **Costo y financiamiento.** El costo estimado de la Fase III es de hasta US\$400 millones, de los cuales hasta US\$300 millones serán financiados por el Banco y hasta US\$100 millones provendrán de contrapartida nacional.

Costo del Programa Fase III – US\$ *			
Categorías de inversiones	BID (OC)	Aporte local**	TOTAL
1. Intermediación y apoyos a beneficiarios para la inserción laboral	274.840.000	99.700.000	374.540.000
2. Monitoreo, Evaluación y Encuestas	25.000.000	300.000	25.300.000
Auditorías	160.000	0	160.000
TOTAL	300.000.000	100.000.000	400.000.000

* Los montos anuales dependen de la disposición presupuestal.

** Este importe se integra de los aportes del gobierno federal, local y de empresas.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros

- 2.1 Este es un préstamo de inversión con cargo al Capital Ordinario del Banco en los términos de la nueva Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) (FN-665-1). Los recursos del préstamo se canalizarán a través de una cuenta específica de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), como agente financiero, designado por el GOM. El monto del préstamo será de hasta US\$300.000.000. El período de desembolso previsto es de 5 años.

Cronograma de desembolsos - US\$						
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
BID	55.000.000	65.000.000	65.000.000	65.000.000	50.000.000	300.000.000
Local	22.000.000	25.000.000	25.000.000	25.000.000	3.000.000	100.000.000
Total	77.000.000	90.000.000	90.000.000	90.000.000	53.000.000	400.000.000

B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

- 2.2 Desde el punto de vista de las salvaguardias ambientales y sociales, el programa está clasificado en la Categoría “C.” No existen riesgos de impacto medio ambientales o sociales negativos durante la ejecución de la Fase III del PACE, ya que éste financia asistencia técnica y apoyos para buscadores de trabajo. Tampoco está previsto que los sistemas informáticos para el sistema de monitoreo y evaluación tengan un impacto medio ambiental o social negativo.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.3 La experiencia del Banco en la ejecución de operaciones anteriores del programa multifase y la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI)

ha demostrado que la STPS tiene un alto nivel de desarrollo institucional y cuenta con un adecuado ambiente de control interno, sistemas contables, de seguimiento y de monitoreo de la operación que permiten la identificación de la aplicación de recursos en cada Estado. Los Estados Financieros Auditados (EFA) presentados cuentan con un dictamen limpio para cada año de ejecución. Considerando lo anterior, no se han identificado riesgos fiduciarios para la ejecución del programa. Sin embargo, los cambios de equipo en el ámbito federal y estatal, que se profundizan en etapas de transición de Gobierno, podrían atrasar procesos de ejecución. Este riesgo ha sido calificado con impacto bajo, considerando que la CGSNE cuenta con cuadros técnicos estables, manuales y lineamientos que aseguran la continuidad de procesos que sustentan el programa.

D. Otros riesgos

- 2.4 **Riesgos macroeconómicos.** Un riesgo constante para las políticas de mercado laboral es que, en última instancia, los resultados en este campo dependen más del entorno macroeconómico que de dichas políticas. De este modo, un enfriamiento del crecimiento económico, bien sea por el desarrollo de la economía internacional o por el comportamiento de la economía doméstica, implicaría un bajo nivel de generación de empleo de calidad. El préstamo complementario tiene precedente en adaptar los instrumentos de PAML a cambios macroeconómicos y reorientarlos hacia la protección de las fuentes de empleo.
- 2.5 En el actual contexto de elecciones presidenciales en México y el consecuente periodo de transición, se presenta como riesgo la apropiación del programa por la nueva administración. El Banco está preparando un proceso de diálogo con el equipo de transición y no se esperan mayores efectos sobre el programa, considerando su permanencia histórica como política de Gobierno y la continuidad del proyecto tras más de tres cambios de administración.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** Al igual que en préstamos anteriores del programa multifase, el prestatario será los Estados Unidos Mexicanos, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien designará a NAFIN como agente financiero y la agencia ejecutora será la STPS. **Será una condición previa especial al primer desembolso de la Fase III la suscripción y entrada en vigencia del contrato de mandato y ejecución del proyecto entre el Prestatario, NAFIN y la STPS.**
- 3.2 **Ejecución y administración del proyecto.** La responsabilidad global de la administración y ejecución del PACE recaerá en la STPS, a través de la CGSNE y la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo (DGIET). La Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) fungirá como ventanilla única a fin de dar seguimiento a todas las acciones realizadas al amparo del programa y presentará al Banco un informe anual a los 70 días de terminado el año fiscal.
- 3.3 El SNE funciona con un esquema descentralizado entre los gobiernos federal y local. La CGSNE norma las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) y asigna recursos a

los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, éstos aportan recursos adicionales de contrapartida nacional.

- 3.4 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** La adquisición de obras, bienes y servicios y la contratación de consultores se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9). El programa prevé el financiamiento de obras menores para remodelación de oficinas. Los montos límites para las distintas modalidades de adquisiciones son (en US\$):

Obras			Bienes ²⁹			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
>15.000.000	< 15.000.000 y >500.000	< 500.000	>= 3.000.000	<3.000.000 y >100.000	<100.000	> 200.000	< 500.000

- 3.5 Como en fases anteriores, el prestatario, a través de la STPS, podrá seleccionar y contratar directamente, sin competencia, los siguientes servicios de consultoría, hasta la suma total acumulada de US\$27.500.000: (i) al INEGI, por una suma estimada de US\$26.200.000; y (ii) al COLEF, por una suma estimada de US\$1.300.000 para la realización de las encuestas de seguimiento, teniendo en cuenta la demostrada especialización en la captación, procesamiento y difusión de información estadística y geográfica de ambas instituciones, así como la necesidad de continuidad, confiabilidad y carácter oficial de esta información. Al respecto, resulta conveniente precisar que el INEGI y el COLEF han prestado sus servicios en forma satisfactoria. Conforme a lo indicado, se considera que las contrataciones directas proceden con base en lo señalado en 3.10 (a) y (d) de (GN-2350-9). (ver #4, enlaces requeridos, Plan de Adquisiciones).
- 3.6 Se podrán adquirir directamente los servicios integrales de tecnologías de información para el SNE (servicios diferentes a consultoría) del Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC), por hasta US\$13.100.000, por razones de continuidad y especialización en la prestación de este servicio, y a la experiencia adquirida por el proveedor a través de más de 10 años de servicios continuos, considerándose a INFOTEC un aliado tecnológico estratégico de la STPS y que sus costos están dentro de los rangos del mercado. Además, existe una alta interacción especializada con los sistemas respaldados por INFOTEC, producto de los años de acompañamiento y aprendizaje que el proveedor ha tenido con la STPS. Esta contratación directa se fundamenta en lo previsto en 3.6 (a) y (b) de (GN-2349-9). (ver #4, enlaces requeridos, Plan de Adquisiciones).
- 3.7 Además se podrá contratar directamente los servicios diferentes a consultoría del Centro de Contacto (Call Center) del SNE a la empresa (TOPTEL), por hasta US\$10.300.000, por razones de continuidad y porque la misma ha sido adjudicataria en forma continua de dos contratos plurianuales realizados mediante Licitación Pública Nacional conforme a la legislación nacional. Se debe considerar además los servicios de valor agregado vinculados a la intermediación laboral que se detallan en el Anexo III. Esta contratación

²⁹ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

directa se fundamenta en lo señalado en 3.6(a) de GN-2349-9 y comparte elementos de lo señalado en 3.10(a) y (d) de GN-2350-9. Considerando el nivel de riesgo bajo del proyecto en materia fiduciaria, se realizará al menos una visita de inspección cada año. La revisión *ex post* de adquisiciones por el auditor externo se efectuará de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el BID y la Secretaría de la Función Pública (SFP). El Plan de Adquisiciones deberá ser actualizado anualmente o según se requiera durante la ejecución y cada versión actualizada será sometida a aprobación del Banco. La adquisición, selección y contratación de bienes, obras, servicios y consultorías se llevará a cabo de conformidad con el plan aprobado por el Banco vigente.

- 3.8 **Financiamiento y reconocimiento retroactivo de gastos.** El Banco podrá aceptar que gastos elegibles (becas y otros apoyos, acciones de intermediación y gastos operativos relacionados; fortalecimiento institucional y equipamiento; consultorías; encuestas u otros estudios; y acciones de difusión con énfasis en medios electrónicos y estrategias en redes sociales para todas las acciones de intermediación y apoyo al empleo) efectuados por la STPS en el programa, a partir del 21 de febrero de 2012, se reconozcan hasta por la suma de US\$12.000.000 con recursos de contrapartida local y se reembolsen hasta por la suma de US\$25.000.000 con cargo al préstamo.
- 3.9 **Administración financiera y auditoría externa.** El préstamo para la Fase III se administrará y contabilizará bajo el mismo esquema de control que el préstamo actual (2219/OC-ME), por lo tanto, se utilizarán todos los sistemas de país para los aspectos financieros. Las transferencias de recursos a los Estados se registran a nivel federal en el SICOP y las acciones y pagos a los beneficiarios se registran en el Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE), sistema utilizado para determinar los gastos elegibles. El ejecutor presentará un EFA anual durante el periodo de ejecución, dictaminado por auditores aceptables al Banco y con términos de referencia acordados con la Dirección General de Auditorías Externas de la SFP. Las auditorías externas serán financiadas con cargo a los recursos del préstamo.

B. Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados

- 3.10 En lo referido al seguimiento de los resultados basados en los registros actuales del PACE, se considerarán tres fuentes de información sobre el desempeño en el mercado laboral de los beneficiarios: (i) registros administrativos sobre inserción, calidad de la misma y permanencia; (ii) la ficha única de registro que se usará para todos las vertientes de PACE; y (iii) el cruce de la información de los beneficiarios con datos del IMSS que facilitará un seguimiento de mediano plazo (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación: Resultados). Se espera contar con esta información desglosada por género.
- 3.11 A nivel de impacto: (i) se realizarán mejoras metodológicas importantes en el diseño de las encuestas que se usarán para la evaluación, se espera mejorar el diseño de la muestra, periodo de seguimiento y la incorporación del grupo de comparación y el grupo de tratamiento en la misma encuesta; (ii) se complementará la información proveniente de las encuestas con la información administrativa del IMSS; y (iii) se avanzará en la aplicación de un piloto de evaluaciones con diseño experimental (ver #3, enlaces requeridos, Plan de Monitoreo y Evaluación: Impactos).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Reducción de la pobreza y aumento de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo	Proporción de empleo formal.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2595-1	Promover una mejor inserción laboral.	
Matriz de resultados del programa de país	No disponible	La intervención está incluida en el Documento de Programación del País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.5		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.0	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	9.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Bajo		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	Administración Financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Reporte, y Auditoría Interna. Adquisiciones: Sistema de Información.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo	Si	El programa promueve políticas activas de mercados laborales, en particular la capacitación y la intermediación laboral. Las acciones del PACE están focalizadas en desarrollar mayor inserción laboral en empleos formales, y en materia de capacitación se adaptan a las necesidades de las empresas. Además el programa apoya a la mejora en políticas a través del financiamiento del relevamiento de información de encuestas sobre el mercado laboral.	
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	ME-T1190.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación ex-post responderá a varios de los problemas criticados a las evaluaciones de impacto anteriores: i) el grupo de comparación se obtendrá de la misma encuesta que sigue al grupo tratamiento, ii) se mejorarán los cuestionarios para que exista información que permita tener un grupo comparación más parecido al grupo tratamiento, iii) el grupo de comparación participará del mismo mercado que el grupo tratamiento, iv) se ampliará el periodo de seguimiento del desempeño laboral (18 meses).	

Este proyecto es la tercer fase de un programa multifase que tiene como propósito generar las condiciones para una economía creciente y generadora de empleos y promover el desarrollo, el potencial de empleo, la movilidad laboral y la productividad del trabajador. El objetivo de esta tercera fase es apoyar a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a mejorar la efectividad de las políticas y los programas de mercado laboral. El proyecto contribuye los objetivos de reducir la pobreza y mejorar la equidad así como de aumentar la proporción de empleo formal. El proyecto está alineado con la Estrategia del Banco en el País y está incluido en el Documento de Programación del País para 2012.

El proyecto es altamente evaluable. El diagnóstico presenta información adecuada sobre los problemas de informalidad, subempleo y baja productividad del trabajo en México y discute algunas de las posibles causas. La justificación sobre las potenciales soluciones al problema es adecuada. El documento presenta además evidencia sobre la efectividad de intervenciones anteriores. Los resultados están correctamente definidos y los indicadores son SMART. El plan de monitoreo y evaluación es adecuado e incluye elementos de seguimiento y evaluación de impacto para medir los resultados de las políticas de intermediación laboral y la capacitación. Hay un análisis económico costo beneficio adecuado y los beneficios utilizados en el modelo son parte de la matriz de resultados del programa. El programa tiene correctamente identificados los principales riesgos, así como las acciones de mitigación requeridas.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto	Apoyar a la STPS a mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas y los programas de mercado laboral		
Indicadores de resultado	Línea de Base	Meta	Comentarios
Impacto:			
- Diferencia en la tasa de colocación en empleos formales de los buscadores de empleo atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo y las tasas para buscadores de empleo de grupos de comparación.	10% (2006)	12% (2016)	<p><i>La información 2012 se ajustará a nivel de línea de base cuándo se encuentre disponible, lo que puede suponer un ajuste a nivel de metas.</i></p> <p><i>En la evaluación del PACE I se encontró que los participantes del programa que recibieron becas de capacitación tuvieron una probabilidad de encontrar un empleo formal 10% mayor que el grupo de control. Por esta razón se define la línea de base como 10% y se proyectó que el impacto de esta fase sea entre 10 y 15%.</i></p>
Mejora en los servicios de intermediación laboral:			
- Porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo	22% (2006)	28% (2016)	<p><i>Se espera mantener el nivel de colocación actual, que es superior al de otras modalidades de vinculación.</i></p>
- Tasa de colocación de la modalidad orientación y consejería laboral (Bolsa de Trabajo)	30% (2006)	32% (2016)	<p><i>La información de colocación se obtiene de los sistemas de la STPS. La información de la diferencia en salarios se obtendrá a nivel de la evaluación de impacto.</i></p>
- Tasa de colocación de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo	62.5% (2012)	65% (2016)	
- Promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios de BECATE.		3% (2016)	

Componente 1	Base	2012	2013	2014	2015	2016	Meta Final	
Productos: Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral	450.000		200.000	220.000	240.000	140.000	1.250.000	<p><i>La línea de base corresponde a la meta esperada del préstamo complementario de la Fase II.</i></p> <p><i>Este producto incluye a las personas beneficiarias de becas y apoyos para la inserción y empleo en todas sus modalidades financiables y se ejecutará en el marco de la aplicación del modelo de ventanilla única.</i></p>
Componente 2	Base	2012	2013	2014	2015	2016	Meta Final	
Productos: Encuestas levantadas y analizadas	14		7	7	7	3	38	<p><i>Encuestas levantadas por INEGI y COLEF.</i></p> <p><i>La línea de base corresponde a la meta esperada del préstamo complementario de la Fase II.</i></p>

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: MÉXICO

PROYECTO N°: ME-L1114

NOMBRE: Programa de Apoyo a Capacitación y al Empleo (PACE) – PACE III

ORGANISMO EJECUTOR: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

EQUIPO FIDUCIARIO: Gloria Coronel y Víctor Hugo Escala, PFM/CME

I. Resumen ejecutivo

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal y, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social del mismo período, los tres ejes rectores de la STPS son: la promoción de inversiones en una economía cada vez más competitiva que genere empleos y que fomente relaciones laborales basadas en la productividad; la conciliación de intereses entre los factores de la producción para lograr la paz laboral, y la legalidad para hacer valer la ley, sobre todo tratándose de previsión social, de inclusión laboral y de equidad de género. Mayores detalles y su organigrama se pueden ver en página web: www.stps.gob.mx

El Banco ha apoyado a la STPS con varias operaciones desde 1997 (ver párrafo 1.6 del POD), y la operación actual, préstamo complementario de la Fase II (ME-L1084; préstamo No. 2219/OC-ME), terminará su ejecución a mediados del 2012 para continuar con la presente operación.

II. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

La ejecución del programa funciona bajo un esquema descentralizado entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o delegaciones y la normatividad está bajo la responsabilidad de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) de la STPS, a través de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) y la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), como unidad coordinadora. Anualmente, el JEP y el fiduciario realizan varias visitas conjuntas con funcionarios de la CGSNE, OSNE, DGPP y Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) a diferentes delegaciones y se ha confirmado que los procesos de control en los aspectos financieros continúan funcionando como fueron diseñados y, al mismo tiempo, se ha apoyado con recomendaciones en la mejora continua de estos procesos.

Para la ejecución del programa ME-L1114 por la STPS, se realizó una actualización del cuestionario de capacidad institucional, la cual arrojó un resumen consolidado de 97,8%, indicando un alto nivel de desarrollo en los sistemas fiduciarios y un riesgo bajo para la ejecución del programa. No se identificaron otras debilidades en el Organismo Ejecutor (OE) que puedan comprometer la ejecución adecuada del programa.

III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

Como se indica anteriormente, en la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), se encontró que la STPS tiene un nivel satisfactorio de desarrollo en los sistemas fiduciarios y presenta un riesgo bajo para la ejecución fiduciaria. El detalle del SECI se encuentra en [IDBDOCS-#36723010-Cuestionarios SECI STPS](#).

Se resalta que el Programa Multifase está en su Fase III; el OE ha demostrado una sólida experiencia y capacidad para la ejecución de programas financiados por el BID. Con el objetivo de mantener al OE actualizado con las políticas del Banco en los aspectos financieros y de adquisiciones, anualmente se realizan talleres de capacitación para la preparación de Estados Financieros Auditados (EFA) y, de

considerarse necesario, se pueden activar acciones de capacitación y actualización en materia de adquisiciones.

IV. Aspectos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo

1. El tipo de cambio para la rendición de cuentas será el del último día hábil del mes anterior a la ejecución del gasto.
2. EFA anuales y al final de la ejecución, realizados de acuerdo a los términos generales de referencia (TGR) armonizados con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y por auditores elegibles al BID.
3. Las adquisiciones se realizarán de conformidad con las políticas del Banco en materia de adquisiciones (Documentos GN-2349-9 y GN-2350-9) de marzo de 2011.
4. Para la selección y contratación de obras, bienes, servicios de no consultoría, consultoría de firmas y consultores individuales, el OE deberá utilizar los documentos de licitación y contratos acordados entre la SFP y el Banco, los cuales se encuentran publicados en la página www.funcionpublica.gob.mx.
5. Antes de que pueda efectuarse cualquier llamado de licitación o la adjudicación de un contrato, el OE deberá presentar para la revisión y aprobación del Banco, el plan de adquisiciones propuesto, de conformidad con lo dispuesto en las políticas de adquisiciones del Banco.

V. Acuerdos y requisitos para la ejecución de las adquisiciones

1. Ejecución de las adquisiciones

Las adquisiciones serán llevadas a cabo conforme a las políticas del Banco contenidas en los documentos GN-2349-9 y GN-2350-9. El Plan de Adquisiciones estimado del Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo (PACE) – Fase III, que cubre el período de ejecución del programa, ha sido acordado entre el Banco y la STPS. Este Plan de Adquisiciones se actualizará anualmente o según se requiera durante la ejecución del programa, y cada versión actualizada será sometida a revisión y aprobación del Banco. El Plan de Adquisiciones estará disponible en la página Web de la STPS y del Banco.

a. Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría: Los contratos de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría¹ sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) y Licitación Pública Nacional (LPN), se ejecutarán usando los Documentos de Licitación armonizados entre la SFP y el Banco, que están disponibles en la página www.funcionpublica.gob.mx. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

OBRAS: Las obras del programa incluyen remodelaciones y refacciones menores a las oficinas del Sistema Nacional de Empleo (SNE) en todo el país.

BIENES: La adquisición de bienes bajo el programa incluye: licencias de software y vehículos para la ampliación de la cobertura.

SERVICIOS DIFERENTES DE CONSULTORÍA: Se podrán realizar mediante contratación directa las siguientes adquisiciones de servicios diferentes a consultoría:

- Servicios integrales de tecnologías de información para el SNE y vinculación laboral. Este servicio será contratado directamente con el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC), por razones de continuidad y especialización en la prestación de este servicio y a la experiencia adquirida por el proveedor a través de más de 10 años de servicios continuos, considerándose INFOTEC en la actualidad un aliado tecnológico estratégico de la STPS. INFOTEC ha sido responsable del diseño de diversos elementos de la estrategia de ventanilla única del SNE, bajo un enfoque integral de tecnologías

¹ Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)), párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

de información, dando soporte a los principales sistemas de información de los esquemas de vinculación laboral: Portal del Empleo, Kioscos, SNETEL, además de la operación del Observatorio Laboral Mexicano (OLA) y todas sus aplicaciones en línea. En este sentido, migrar con otro proveedor de estos servicios implicaría costos importantes y críticos para la STPS, no sólo económicos (resaltando que en estudios de mercado realizados, sus costos están dentro de los rangos de mercado), sino también en la curva de aprendizaje y conocimiento del entorno de trabajo de mercados laborales, donde la STPS ha invertido mucho tiempo y recursos en capacitar y sensibilizar a este proveedor. A lo anterior hay que sumar que ya se ha generado una situación de estandarización de procedimientos internos y externos, cuya reimplementación y capacitación serían costosas en términos económicos y de oportunidad. Por las razones indicadas, esta contratación directa se fundamenta en lo señalado en 3.6(a) y 3.6(b) de las políticas GN-2349-9, de marzo de 2011, para la adquisición de obras y bienes.

- Servicio de Centro de Contacto (Call Center) del SNE. Este servicio podrá ser contratado directamente con la empresa TOPTEL, tomando en consideración los siguientes aspectos: i) TOPTEL ha sido adjudicataria en forma continua de dos contratos plurianuales realizados mediante LPN conforme a la legislación nacional. Los servicios diferentes de consultoría de esta firma son de carácter ininterrumpido y además existe una alta interacción especializada con los sistemas respaldados por INFOTEC, producto de los años de acompañamiento y aprendizaje que ambos proveedores han tenido con la STPS. Los servicios que proporciona TOPTEL están organizados sobre una misma plataforma tecnológica basada en servidores de voz y datos, y además incluyen servicios de valor agregado como: i) concertar citas a través de una aplicación web; ii) servicios de vinculación laboral del SNE entre las empresas y la captura de ofertas de trabajo; iii) actualización de la base de datos de ofertas de empleo; iv) realizar seguimiento de los resultados del programa entre los buscadores de empleo y las empresas; v) corroborar información registrada por las empresas en el Portal del Empleo y validar las vacantes para que sean publicadas o eliminadas del Portal; vi) notificar a los jornaleros agrícolas y campesinos participantes en el Programa de Movilidad Laboral a Canadá, cuando cuentan con pedidos para ir a laborar a Canadá; y vii) realizan encuestas a nivel nacional para conocer efectos y resultados en la colocación de los solicitantes de empleo y para evaluar la satisfacción de los servicios. A lo anterior hay que agregar que los ejecutivos telefónicos están capacitados en consejería laboral, y que si no se continuara con TOPTEL, sería necesario un gran esfuerzo de capacitación, con los riesgos que conlleva comprometer la calidad de la atención prestada. Asimismo, dado el perfil del usuario, hay elementos de idiosincrasia, lenguaje y nivel educativo o cultural de los usuarios, que ameritan que el servicio sea prestado por personal conocedor de las características locales y el protocolo de intermediación laboral del SNE. Esta contratación directa se fundamenta en lo señalado en 3.6(a) de las políticas GN-2349-9, de marzo de 2011, para la adquisición de obras y bienes y comparte elementos de lo señalado en 3.10(a) y 3.10(d) de las políticas GN-2350-9, de marzo de 2011, para la selección y contratación de servicios de consultoría.

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado 000'US\$
Obras			
Remodelación de aproximadamente de 163 oficinas en todo el país.	CP	2013	1.851,9
Bienes			
Unidades móviles para ampliar cobertura	LPN	2014-2015	888,9
Servicios de no consultoría			
Servicios integrales de tecnologías de información	CD	2013-2016	13.100,0
Centro de contacto - Call Center	CD	2013-2016	10.300,0

b. Selección y contratación de consultores: Los contratos de servicios de consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) acordada entre el Banco y la SFP, incluyendo las contrataciones de consultores individuales las cuales se realizarán sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos. Los modelos de contratos de consultores individuales acordados con el Banco se podrán consultar en la página de la SFP: www.funcionpublica.gob.mx.

Se podrán contratar mediante selección directa los siguientes servicios:

- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) podrá ser contratado directamente hasta por la suma total de US\$26.200.000 para la realización de las encuestas de seguimiento de desempleados y trabajadores activos, por el carácter único de información oficial que produce la entidad. El INEGI, hasta la fecha, ha prestado sus servicios en forma satisfactoria y también fue contratado directamente en la Fase II del Programa Multifase.

- El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) podrá ser contratado directamente hasta por la suma total de US\$1.300.000, para la realización de: encuestas de migración en la frontera norte de México y encuestas sobre la migración en la frontera sur de México. Esta contratación directa se justifica teniendo en cuenta la especialización y experiencia única de dicha entidad, al ser un referente en la región, la ventaja de idioma para transferir conocimiento y experiencias en relación con entidades similares en otras partes del mundo. En las fases anteriores del PACE, se trabajó con el COLEF y continuar con dicha entidad presenta la ventaja de mantener la rigurosidad del enfoque técnico de las encuestas, la confiabilidad de las estadísticas generadas y aprovechar la experiencia adquirida y la responsabilidad profesional demostrada por esta entidad especializada en el tema de flujos migratorios. El COLEF ha prestado sus servicios en forma satisfactoria y también fue contratado directamente en la Fase II del Programa Multifase.

Conforme a lo indicado, se considera que estas contrataciones directas proceden con base en lo señalado en el numeral 3.10(a) y 3.10(d) de las “*Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo*” (GN-2350-9) de marzo de 2011.

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado 000*US\$
Firmas²			
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). INEGI	CD	2013-2016	14.505,9
Módulo de Educación, Capacitación y Empleo (MECE). INEGI	CD	2013	750,5
Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN). INEGI	CD	2014 y 2016	2.574,7
Módulo de Trabajo Infantil (MTI). INEGI	CD	2013 y 2015	1.701,3
Encuesta Nacional de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE) levantamiento grupo tratamiento y comparación. INEGI.	CD	2013-2014	6.666,7
Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE). COLEF	CD	2013-2016	780,8
Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR). COLEF	CD	2013-2016	516,7
Auditorías Externas	CD	2013-2016	160,0

2. Cuadro de montos límites (US\$)

Obras			Bienes ³			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
>15.000.000	< 15.000.000 y >500.000	< 500.000	>= 3.000.000	<3.000.000 y >100.000	<100.000	> 200.000	< 500.000

3. Supervisión de adquisiciones

Considerando el nivel de riesgo bajo del programa en materia fiduciaria, se considera una visita de inspección anual. La revisión *ex post* de adquisiciones será realizada por una firma auditora externa que presentará un cuaderno especial con el informe de adquisiciones, de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el BID y la SFP. Todas las contrataciones directas de obras, bienes y servicios diferentes a consultoría y todas las selecciones directas de servicios de consultoría serán revisadas *ex ante*,

² En el caso de Servicios de Consultoría, significa la integración de la lista corta por firmas de diversas nacionalidades. Ver Políticas para la Selección y Contratación de Servicios de Consultoría (GN-2350-9), párrafo 2.6.

³ Incluye servicios diferentes a consultoría.

asimismo, todas las adquisiciones que superen los límites de revisión *ex post* establecidos en el siguiente cuadro.

Límite para Revisión Ex-Post (US\$)			
Obras	Bienes	Servicios de Consultoría (Firmas)	Servicios de Consultoría (Consultores Individuales)
= >15.000.000	= > 3.000.000	= > 500.000	= >100.000

4. Registros y archivos

Los archivos deberán estar ubicados físicamente en las oficinas de la STPS correspondientes y bajo condiciones de seguridad adecuadas. Para la preparación y archivo de los reportes del proyecto, se deben utilizar los formatos o procedimientos que han sido acordados y están descritos en el Reglamento Operativo del programa.

VI. Gestión financiera

1. Programación y presupuesto

Los recursos de la STPS están presupuestados y sujetos a la regulación que en materia de planeación se aplica a las instituciones del gobierno federal. La CGSNE es responsable de coordinar tanto la programación de recursos para la transferencia mensual a las OSNE, como de su seguimiento a la ejecución de dichos recursos, revisión y envío a la DGPP, quien a su vez es responsable de revisar los informes de ejecución, aplicar el tipo de cambio correspondiente y preparar las solicitudes de desembolsos para ser enviados a NAFIN y posteriormente al BID.

En general, debido a la descentralización de la ejecución financiera, y la comprobación de los gastos elegibles al financiamiento, los recursos ejercidos entre enero y octubre de un año fiscal son presentados al BID para reembolso de gastos (no se utiliza la modalidad de anticipos) en el mismo año; y los montos ejercidos entre noviembre y diciembre son presentados al BID durante el primer trimestre del siguiente ejercicio. La STPS, al igual que los funcionarios encargados de los aspectos financieros a nivel federal, tiene amplia experiencia con operaciones del BID, por lo que no se anticipan dificultades en la ejecución del programa.

2. Contabilidad y sistemas de información

Para la ejecución de los recursos federales presupuestados, la CGSNE de la STPS realiza mensualmente una orden de transferencia de recursos a cada SNE en los estados/OSNEs para acciones y pagos de todos sus programas, incluyendo los programas que financia el BID, diferenciando, con dígito dos, en la contabilidad los recursos que corresponden a gastos con cargo a la fuente BID y a la contrapartida nacional. Las transferencias son realizadas por la Tesorería de la Federación (TESOFE) y depositadas directamente en las cuentas receptoras de cada delegación y específicas para los recursos federales de cada programa. Cada SNE en el estado registra en el SISPAE el detalle del uso de los recursos transferidos y los pagos realizados en moneda nacional y estos son consolidados y revisados a nivel central para posterior envío a la DGPP, quien es responsable de su revisión de dolarización para envío de solicitudes a NAFIN y luego al BID. La contabilidad es a base de efectivo, particularmente porque los beneficiarios deben cumplir ciertos requisitos de participación para ser elegibles a los beneficios financieros. El Gobierno de México (GDM) aprobó en 2009 la Ley General de Contabilidad Gubernamental para todo el país, promoviendo las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

En los Informes de Progreso, el OE incluirá la ejecución financiera del programa. Las auditorías externas de préstamos anteriores, así como también del 2219/OC-ME que se encuentra en ejecución, han sido presentadas con un dictamen limpio.

3. Desembolsos y flujo de de caja *(en coordinación con el uso o no del Sistema Nacional de Tesorería)*

Como se indica en el párrafo anterior, el flujo de caja de los estados es coordinado por la CGSNE. En lo que refiere al flujo de recursos con el BID, cabe destacar que para esta operación, al igual que las anteriores, se anticipa que el OE no solicitará anticipos al BID y los desembolsos serán por reembolso de gastos efectuados en fechas y montos aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los recursos del BID son depositados en una cuenta única de NAFIN para programas BID. NAFIN transfiere a la TESOFE del GDM la totalidad del desembolso el mismo día que lo recibe para así evitar cargos por rendimientos y multas.

4. Control interno y auditoría interna

La STPS cuenta con un Órgano Interno de Control (OIC), quien realiza la función de auditoría interna. Los funcionarios que coordinan las actividades del OIC reportan directamente a la SFP, mientras que el resto del personal del OIC son funcionarios o personas contratadas por la STPS y reportan a los directivos del OIC. La SFP coordina anualmente las actividades y plan de trabajo de los OIC en cada dependencia del gobierno federal. El universo de transacciones sujeto a la revisión por el OIC a nivel federal de la STPS incluye las transacciones con recursos del financiamiento. Asimismo, el OIC es responsable de apoyar las auditorías financieras de programas financiados por el BID y de dar seguimiento al cumplimiento oportuno de las recomendaciones realizadas por el auditor externo.

5. Control externo e informes

El control externo de la STPS lo realiza anualmente la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Los aspectos de revisión varían de acuerdo al análisis de riesgo que determine la ASF y sus informes son presentados 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal. Para los programas ejecutados con recursos de Organismos Financieros Internacionales (OFI), como es el BID, la normatividad nacional establece que la Dirección General de Auditorías Externas de la SFP es responsable de evaluar despachos, designar y negociar los contratos con auditores externos para realizar las auditorías en cumplimiento de los requisitos contractuales de los respectivos programas. Una vez designado el auditor, la STPS es responsable de la contratación y pagos del mismo. Para facilitar el proceso de contratación, debido a ciertas restricciones y procesos para contratos con recursos de contrapartida nacional, este programa contempla que las auditorías serán elegibles al financiamiento.

En México, los TGR para las auditorías de operaciones con el GDM han sido armonizados con el BID, Banco Mundial y la SFP y anualmente se realizan talleres de capacitación para los ejecutores y auditores externos. NAFIN, en su rol de agente financiero, es responsable de dar seguimiento a las acciones requeridas para el oportuno cumplimiento de la presentación de EFAs. Como se menciona anteriormente, los EFA de préstamos anteriores han sido con dictamen limpio y no se anticipan variaciones en los EFA del presente programa.

6. Plan de supervisión financiera

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
OPERACIONALES	Revisión de cartera elegible con el OE	Periódica	Equipo Técnico	
	Revisión ex - post de desembolsos	Anual	Equipo Fiduciario	Auditor externo
FINANCIERA	Visitas de inspección / análisis de controles internos y ambiente de control	Anual 2x	Equipo Técnico y Fiduciario	
	Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del programa	Anual	Equipo Fiduciario-Fin	Ejecutor
CUMPLIMIENTO	Presentación de EFA	Anual	Equipo Fiduciario-Fin	Auditor externo
	Condiciones previas al primer desembolso	Una vez	Equipo Técnico y Fiduciario	

7. Mecanismo de ejecución

La ejecución del programa será descentralizada, cada estado/OSNE recibirá recursos del presupuesto federal. Ver puntos I y II arriba para mayores detalles. No se anticipan problemas en la ejecución del programa.

8. Otros acuerdos y requisitos de gestión financiera

Cabe aclarar que el grueso del programa consiste en otros gastos que incluyen la asignación de becas de capacitación en el trabajo y la entrega de subsidios en especie a las iniciativas de fomento al autoempleo, o en el caso de bienes reasignados, un apoyo para su reinstalación.

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado 000'US\$
Otros			
Becas de capacitación	N/A	N/A	296.296,3
Subsidio y apoyo a las iniciativas de fomento al autoempleo	N/A	N/A	52.334

Se otorgarán becas de capacitación orientadas a la inserción laboral de buscadores de empleo y, en casos de contingencia económica, a trabajadores activos en riesgo de perder su empleo.

Los subsidios en especie se otorgarán por hasta aproximadamente US\$2.000 (MXN\$25.000) por beneficiario, hasta un máximo de US\$10.000 por iniciativa de fomento al autoempleo. El subsidio se entregará en especie para la operación de un negocio por cuenta propia. En caso de subsidio en especie de bienes reasignados, se podría entregar apoyo por un monto de hasta MXN\$5.000 por beneficiario.

La STPS ha informado que el costo promedio de cada subsidio es de aproximadamente US\$2.500 por iniciativa y que el 90,9% (2.995) de los mismos de las 3.294 iniciativas de fomento al autoempleo en 2011 no excedió el valor de US\$5.000, que el 8,1% (265) de los subsidios restantes entregados estuvo entre US\$5.000 y US\$8.000 y únicamente el 1% (34) final de los mismos está entre US\$8.000 y US\$10.000. Se adjunta listado, no exhaustivo, de más de 500 ítems adquiridos en 2011, donde se evidencia la naturaleza y diversidad de los bienes en especie entregados bajo la modalidad de subsidio para el fomento al autoempleo. [IDBDOCS-#36722943-Lista de Bienes Entregados por Fomento al Autoempleo.](#)