

PROYECTO II DE MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

(ME-0186)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)

GARANTE: El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

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

MONTO Y FUENTE:	<u>Primera fase</u>	<u>Segunda fase</u>
BID:	US\$250,0 millones	US\$200,0 millones (CO)
Aporte local:	<u>US\$166,7 millones</u>	<u>US\$233,3 millones</u>
Subtotal:	US\$416,7 millones	US\$433,3 millones
Total:	US\$850 millones	

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de gracia:	3 años (fase I)
Período de desembolso:	3 años (fase I)
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75% anual sobre el saldo no desembolsado
Moneda:	Dólares de los EE.UU., provenientes de la Facilidad Unimonetaria

ANTECEDENTES: El proyecto propuesto será el primero de envergadura que financia el Banco en un mercado de trabajo de América Latina y la primera operación a largo plazo financiada por el Banco en el sector del mercado de trabajo de México.

El Proyecto II de Modernización de los Mercados de Trabajo, que se propone, conceptuado y plenamente analizado como una operación con un costo total estimado en US\$850 millones (financiamiento del Banco: US\$450 millones) será ejecutado en dos fases. Cada una de las fases será respaldada por un préstamo separado del Banco (US\$250 millones y US\$200 millones, respectivamente), que se ejecutará a lo largo de un período de tres años en el caso de la primera fase y dos años en el caso de la segunda. La aprobación de la segunda fase será activada por la verificación de que, por lo menos, el 50% de los recursos de la Fase I se han desembolsado y que se ha logrado un

progreso satisfactorio. En ese momento se presentará al Directorio un memorando donde constarán los desembolsos hechos y los progresos logrados y se solicitará aprobación para continuar con la segunda fase.

OBJETIVOS:

El principal objetivo consiste en promover la movilidad del trabajo, el potencial de empleo y la productividad en el lugar de trabajo fomentando un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo y la capacidad sectorial de planificación, análisis y programación de la política respectiva.

DESCRIPCIÓN:

El proyecto se organizó en los cuatro subprogramas siguientes que comenzarán con la primera fase y continuarán con la segunda:

Subprograma 1: Mejoramiento de la productividad de las microempresas y empresas de pequeña y mediana escala (MPME) - Programa de mejoramiento de la productividad (CIMO) (US\$134,6 millones, o sea el 29,9% del financiamiento del Banco). Este subprograma se orienta a incrementar la productividad y la competitividad de las MPME y su fuerza de trabajo. El proyecto brindará iniciativas para que las MPME inviertan en capacitación en servicio y asistencia técnica a fin de mejorar su organización y sus procesos de producción. Esencialmente, la STPS cumple un papel de intermediación y asistencia y respaldo de capacitación donde más se necesita. Las empresas sufragan una proporción creciente de los costos de esas actividades. Las actividades que financiará el Banco conforme a este subprograma comprenden: (a) otorgamiento de cobertura de CIMO incrementando el número de unidades de prestación de servicios, el número de funcionarios de cada unidad y mejorando los sistemas de información gerencial; (b) mejoramiento de los servicios del CIMO incrementando los fondos de contrapartida para asistencia técnica y capacitación de trabajadores y nuevas actividades, como comercialización social para incrementar las repercusiones del programa, y (c) establecimiento de un marco para transferir la operación de este programa a una asociación público-privada. El proyecto financiará asistencia técnica y reuniones de consulta para promover este marco.

Subprograma 2: Colocación laboral para trabajadores desempleados (SNE/PROBECAT) (US\$275,2 millones, o sea el 61,2% del financiamiento del Banco). Este subprograma tiene como fin reducir el costo de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan las

empresas y los trabajadores e incrementar la tasa de colocación de personas capacitadas no empleadas. Las siguientes son las actividades específicas que financiará el Banco: (a) servicios de colocación laboral gracias a los cuales los trabajadores desempleados se beneficiarán de los mejores servicios de asesoramiento y colocación ofrecidos por el Servicio Nacional de Empleo (SNE); y (b) asistencia en capacitación laboral a corto plazo. El Banco financiará también el fortalecimiento de programas de servicios de empleo y capacitación, un programa especial para trabajadores menos capacitados, y tres nuevos proyectos experimentales, cursos de capacitación y becas para trabajadores desempleados, fuentes de servicios de capacitación y empleo, asesoramiento y actividades de control.

Subprograma 3: Evaluación de políticas y desarrollo institucional (US\$14,8 millones, o sea el 3,3% del financiamiento del Banco). Este subprograma tiene como fin establecer un marco de planeamiento estratégico para la administración de la política de trabajo, que reforzará la capacidad del sector para diseñar, analizar y ejecutar políticas referentes al mercado de trabajo. Se hará hincapié en la identificación de reformas regulatorias que contribuyan a eliminar las barreras a la productividad que subsisten. El Banco financiará una serie de estudios del mercado de trabajo, mejores sistemas de información del mercado de trabajo, encuestas en dicho mercado, políticas e investigación interna y externa, y evaluaciones de programas que respaldarán el desarrollo de la planificación y de los programas.

Subprograma 4: Modernización de prácticas del entorno laboral (US\$20,9 millones, o sea el 4,6% del financiamiento del Banco). Mediante este subprograma se procura reducir las barreras administrativas, de procedimiento y regulatorias que obstan al aumento de la productividad laboral, en los ámbitos de los acuerdos y los conflictos laborales individuales y colectivos, la seguridad ocupacional y la capacitación y productividad. Las siguientes son las actividades que financiará el Banco: (a) sistemas, equipos y tecnología de la información, para depurar los procedimientos, reducir el tiempo de procesamiento y promover la exactitud de los registros; (b) un sistema de base de datos para sistematizar las consultas jurídicas; (c) medidas encaminadas a reducir el papeleo referente a los requisitos de registro de capacitación; (d) dos proyectos experimentales para poner a prueba metodologías

dotadas de eficacia de costos para la capacitación de capacitadores en el nivel sectorial y empresarial; (e) mecanismos destinados a certificar a las unidades privadas encargadas de controlar el cumplimiento de las normas de seguridad ocupacional, y (f) un proyecto experimental para diseñar y mejorar programas de prevención en actividades con grandes riesgos de seguridad ocupacional.

Actividades cruzadas. Todas las actividades que se proponen para el proyecto se beneficiarán también debido a la introducción y/o expansión de sistemas de información. El proyecto que se propone introducirá, ampliará y/o consolidará diversos sistemas de información gerencial (SIG) y redes de comunicaciones para respaldar las actividades del proyecto (US\$19,9 millones).

Complementariedad mutua de los subprogramas del proyecto. El Banco, por medio del proyecto, respaldará los programas públicos encaminados a incrementar la productividad de las empresas y los trabajadores mexicanos en el contexto de una estrategia global de modernización del mercado de trabajo. Cada uno de los cuatro subprogramas tendrá autonomía pero estarán interrelacionados porque las actividades respaldadas por el proyecto sentarán las bases para el mejoramiento de la eficiencia del mercado de trabajo. Por ejemplo, el vínculo con las empresas conforme al Subprograma 1 brinda información sobre las cambiantes tendencias en materia de demanda de aptitudes, empleo y producción, que puede ayudar a mejorar las actividades de colocación laboral del Subprograma 2. Éste, a su vez, puede facilitar la identificación de trabajadores que las empresas puedan necesitar a medida que elaboran nuevos sistemas de producción. Por su parte, la integración de la evaluación del programa y la investigación de política, conforme al Subprograma 3, mejorará el proceso de adopción de decisiones de política del mercado laboral y la planificación del programa. Finalmente, la modernización de las prácticas laborales, conforme al Subprograma 4 ayudará a eliminar las barreras a la productividad que subsisten, lo que beneficiará a todas las empresas y puede ampliar el acceso a la capacitación en servicio y a las oportunidades de colocación laboral para los trabajadores en general.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 30 de abril de 1996, clasificó esta operación en la Categoría II, porque la mayor parte de sus actividades están concentradas en capacitación, estudios y fortalecimiento de políticas e institucional. También se acordó que, cuando sea conveniente, y especialmente en las actividades de capacitación que puedan repercutir en cierta medida sobre el medio ambiente, la División Ambiental del Banco asesorará a la STPS sobre las estrategias y medidas pertinentes.

BENEFICIOS:

Subprograma 1: Aumento de la productividad de las MPME (CIMO). El proyecto brindará beneficios directos a aproximadamente 200.000 empresas (553.000 cursos en empresas) y 750.000 trabajadores. No obstante, los beneficios del proyecto irán más allá de las empresas participantes. El proyecto ampliará considerablemente su alcance y sus actividades de comercialización social a fin de que un mayor número de empresas y sectores se beneficien del efecto demostrativo del nuevo programa. Mediante una mayor participación de las empresas en las actividades de respaldo técnico y la promoción de la cooperación interempresarial, el subprograma mejorará la calidad del entrenamiento, la información, el respaldo técnico y las tecnologías de que disponen las MPME.

Subprograma 2: Colocación laboral para trabajadores desempleados. El proyecto beneficiará a un máximo de 4,7 millones de trabajadores por medio de asistencia para la colocación laboral y servicios de información de empleo, y a 2,2 millones de trabajadores con sus programas de asistencia en capacitación a corto plazo. El proyecto incrementará las tasas de colocación laboral, de un promedio de 35% a 45% para servicios de referencia y de 60% a 80% para beneficiarios de asistencia en materia de capacitación. De los beneficiarios asistidos con capacitación a corto plazo, el 35% serán integrados a programas de capacitación en servicio en que es más probable que obtengan empleo productivo.

Subprograma 3: Evaluación de políticas y desarrollo institucional. El proyecto establecerá un marco de planificación estratégica integrada y reforzará la capacidad del sector de realizar análisis de políticas del mercado laboral. Se establecerá una red de capacitación fuera de la STPS. La población contará con mejor información estadística y más publicaciones sobre temas del mercado laboral. Se prevé que a más tardar al final del proyecto se

habrán producido 240 nuevos estudios (incluidas evaluaciones del CIMO y PROBECAT), se habrán otorgado 150 becas de investigación, se habrán recogido los resultados de 14 encuestas y se habrán emitido 195 publicaciones.

Subprograma 4: Modernización de prácticas del entorno laboral. El proyecto reducirá los costos vinculados con la resolución de conflictos por medio del arbitraje y la negociación colectiva. El proyecto reducirá los obstáculos que enfrentan las empresas y los trabajadores para cumplir con los requisitos regulatorios y administrativos referentes a la capacitación y la seguridad ocupacional. Se prevé que esas actividades contribuirán a mejorar la comprensión del marco regulatorio y a futuras consultas sobre el tema.

Repercusiones del proyecto sobre la mujer. Las mujeres se beneficiarán del mejoramiento que se introducirá en los diferentes subprogramas, en especial la identificación por parte del CIMO de las mejores prácticas de integración de la mujer en el proyecto. Los beneficios previstos repercutirán sobre las mujeres (en especial las del sector de las microempresas) como trabajadoras y empresarias. Además, la mayor visibilidad de los éxitos que el programa haya tenido con las mujeres atraerá, según se prevé, a más empresas de propiedad femenina, así como empresas con gran número de empleadas. El Subprograma 2 incluye mejores metodologías y actividades de capacitación y colocación laboral de mujeres, que ya reciben más del 30% de las becas de PROBECAT. Finalmente, los estudios, investigaciones y encuestas incluidos en el Subprograma 3 promoverán en gran medida el mejoramiento global del análisis y la evaluación de los problemas que existan en ámbitos clave para la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

RIESGOS:

El mayor riesgo institucional parece consistir en el papel propuesto para el sector privado en el subprograma de productividad del CIMO. Si bien los problemas experimentados en este ámbito por los programas existentes han sido cuidadosamente analizados, y las propuestas han sido diseñadas en consecuencia, es igualmente cierto que la disposición de las asociaciones empresariales de aceptar una mayor responsabilidad sólo tendrá lugar en el curso de sus futuras actividades. Para mitigar este riesgo, en el proyecto se prevén amplias consultas con las asociaciones empresariales a las que se

refieren los nuevos marcos, y la activa participación de éstas; además, el marco acordado incluirá incentivos adecuados. El sistema de control permitirá al equipo del proyecto realizar el seguimiento y disponer los ajustes inevitables.

El equipo del proyecto llegó a la conclusión de que si bien se requerirá recursos de contrapartida considerables, los riesgos financieros son escasos, dada la prioridad que atribuye el gobierno de México a este sector y los recursos presupuestarios que han sido asignados a los proyectos de este género en los dos últimos años. Aun en periodos de grave contracción fiscal, el gobierno ha considerado a estos programas como un mecanismo de compensación ágil y útil para los trabajadores afectados por perturbaciones económicas desfavorables. La experiencia del pasado reciente lleva a pensar, por lo tanto, que el riesgo de una depresión económica que induzca a la reducción de los compromisos fiscales con el proyecto es sumamente bajo.

El riesgo de que los servicios ofrecidos por el proyecto no sean atractivos para los beneficiarios previstos, en especial las MPME y los trabajadores desempleados, es sumamente reducido. En primer lugar, los subprogramas han sido diseñados teniendo en cuenta los amplios y exitosos antecedentes de los programas existentes. En segundo lugar, los subprogramas están equipados con sistemas que aseguran que seguirán respondiendo a la demanda. En particular los requisitos de reparto de costos establecidos con empresas en el CIMO y PROBECAT, funcionan de modo que el contenido de los servicios siga siendo pertinente conforme a las condiciones del mercado.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

El proyecto propuesto es plenamente compatible con la estrategia del Banco, que se encamina, a corto plazo, a respaldar los esfuerzos que realiza el gobierno para mitigar las repercusiones negativas de la actual crisis y, a mediano plazo, a facilitar el proceso de transición económica y social que se lleva a cabo en México.

La estrategia del Banco en relación con el incremento de la productividad y con el mercado de trabajo, según lo convenido con el gobierno para el período 1996-1997, consiste en respaldar a las MPME y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo respaldando la capacitación, la movilidad laboral y los análisis de política. Mejorando a las MPME, dando mayor acceso al crédito, la asistencia técnica

y la capacitación se darán pasos clave para potenciar su capacidad lograr una mayor productividad, lo que justifica plenamente el respaldo del Banco.

De hecho, el proyecto propuesto permite hacer frente a los elementos clave de la estrategia del Banco sobre mercados de trabajo y productividad. Además, en el diseño del proyecto se destaca la importancia del aporte de la mujer al crecimiento económico, en forma de actividades orientadas hacia objetivos y de incentivos destinados a lograr que el proyecto beneficie a más mujeres.

**FINANCIAMIENTO
RETROACTIVO:**

Se requeriría financiamiento retroactivo de gastos elegibles para actividades clave de la primera fase a fin de continuar la preparación de diseños y términos de referencia para nuevas actividades experimentales, algunos estudios y encuestas solicitados por el Banco. Análogamente, se requieren recursos para seguir mejorando los sistemas de información que brindarán respaldo continuo a todas las actividades previstas en estos subprogramas, y que habrán sido analizados y aceptados por el Banco. A esos efectos se recomienda aprobar US\$8 millones en financiamiento retroactivo para gastos del período de 12 meses que preceda a la aprobación del proyecto por parte del Banco.

ADQUISICIONES:

La adquisición de equipos, materiales y otros bienes y servicios con recursos del préstamo se llevará a cabo conforme a las pautas y procedimientos que se establecen en el Anexo B del Contrato de Préstamo. Los fondos por los cuales se requerirán licitaciones públicas internacionales serán de US\$350.000 para bienes y servicios y US\$5 millones para obras. La contratación de estudios y servicios de consultoría que se incluyen en el proyecto se llevarán a cabo conforme a las pautas y los procedimientos establecidos en el Anexo C del Contrato de Préstamo. No obstante, se recomienda que el Banco: a) prorrogue el contrato de los consultores individuales existentes, sin competencia para los del programa en curso, y b) apruebe la contratación directa del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Información, para realizar las encuestas del Subprograma 3.

**DETERMINACIÓN DE
LOS OBJETIVOS DE
POBREZA DEL
OCTAVO AUMENTO:**

Las actividades que se incluyen en el Subprograma 2, de colocación laboral para trabajadores desocupados (SNE/PROBECAT) (US\$275,2 millones para las dos fases), están orientadas a beneficiar a sectores de bajos ingresos de todo el país. Por lo tanto, cumple en parte con las pautas de participación del Banco en

programas de reducción de la pobreza y equidad social, según lo establecido en el Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

En el contrato se incluirán las siguientes condiciones para la primera fase:

a. Condiciones anteriores al primer desembolso:

- Acuerdo de asignación de recursos (párrafo 3.1)
- Programa operativo anual (párrafo 3.24)

b. Condiciones especiales para el desembolso del:

Subprograma 2:

- Términos de referencia para proyectos experimentales (párrafos 2.25-2.28)
- Informe de evaluación del PILEOT (párrafo 2.29)

Subprograma 3:

- Criterios y metodología de selección de aspirantes a becas (párrafo 2.38)

c. Otras condiciones:

- Términos de referencia para las actividades experimentales (párrafo 2.45)
- Reuniones anuales de supervisión y evaluación (párrafo 3.22)
- Auditoría (párrafo 3.22)
- Referencias (párrafo 4.15)

**PROCEDIMIENTOS
PROPUESTOS PARA LA
APROBACIÓN DE LA
SEGUNDA FASE:**

La aprobación de la segunda fase por el Banco estará subordinada al cumplimiento pleno de estas condiciones: a) que se haya desembolsado, por lo menos, el 50% de los recursos de la primera fase; y b) que se haya alcanzado un progreso satisfactorio (véase el párrafo 3.4).

I. ANTECEDENTES

A. Contexto socioeconómico

- 1.1 La situación mexicana presenta enormes problemas para los responsables de la política social y del mercado de trabajo. En las últimas cuatro décadas, la economía de ese país ha sufrido cambios extraordinarios, pasándose de un sistema de gran protección a uno de los contextos más abiertos de la región. Ese proceso promovió cambios de gran envergadura en la producción y en la estructura del empleo: la proporción de la población activa empleada en los sectores manufacturero y de los servicios se triplicó con creces entre 1950 y 1990, llegando al 74% en este último año, y la producción de esos sectores representaba en 1990 el 92% del total. En el mismo período, la tasa de analfabetismo se redujo del 52% al 11%.
- 1.2 En la última década se lograron considerables avances en la liberalización y privatización de sectores clave de la economía, y en el establecimiento de las bases de un crecimiento sostenido orientado por el sector privado. Los elementos clave de la reforma fueron la desreglamentación de sectores tales como el transporte y las comunicaciones, una reforma sustancial del sistema de "ejidos", la venta o cierre de muchas empresas estatales y la reducción considerable del gasto fiscal.
- 1.3 Una reforma general del comercio exterior sancionada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), convirtió a México en una de las economías más abiertas del mundo. El TLC representó para México un paso más en la consolidación de un proceso de reforma estructural encaminado a lograr la integración del país en la economía mundial. No obstante, la apertura y la integración económicas incrementarán la movilidad del trabajo a escala sectorial y regional. Para reducir el costo social de ese fenómeno, debe diseñarse políticas encaminadas a atender la mayor demanda de nuevas aptitudes de los trabajadores en los sectores en expansión y la reducción de la demanda de trabajo en los sectores en contracción. Las políticas del mercado de trabajo son instrumentos clave para dar forma al proceso de creación y eliminación de empleo.
- 1.4 El ajuste macroeconómico promovido por la crisis de 1994 dio lugar a considerables contracciones del ingreso y del empleo. Una medida de esas repercusiones es la tasa de desempleo, que aquí se define como el número total de los trabajadores registrados como desempleados más los que trabajaron 15 horas o menos en una semana. En 1990 la tasa se mantuvo en el 6,1%, aumentando levemente hasta el 7,8% en 1994; en el momento más agudo de la crisis, a mediados

de 1995, la tasa de desempleo llegó al 12%. ^{1/} El número de afiliados a la Seguridad Social se redujo más del 6% entre el último trimestre de 1994 y el último de 1995. También aumentó en el mismo período la duración del desempleo expresado como porcentaje del número de personas desempleadas durante nueve semanas o más, que pasó del 31% al 42%. Además, la devaluación del peso dio lugar a una grave disminución del salario real, que bajó un 20% entre el último trimestre de 1994 e igual período de 1995.

- 1.5 Este panorama desalentador varió a mediados de 1996, mostrando que México ha alcanzado progresos en materia de estabilización económica. Tanto la tasa de inflación como las tasas de interés han disminuido considerablemente; la del tipo de cambio se está estabilizando, y hay fuertes señales de recuperación económica. En el primer semestre de 1996 el producto interno bruto (PIB) aumentó un 3% en cifras anuales (debido a una disminución del 1% en el primer trimestre y a un incremento de 7,2% en el segundo), la producción manufacturera aumentó, en el mismo período, llegando al 8,9% (principalmente como consecuencia de satisfactorios resultados en sectores orientados a la exportación, como el equipamiento de automóviles y la maquinaria, que aumentaron un 18%), y el sector de la construcción (una actividad típicamente procíclica) creció un 8% en el segundo trimestre. Por lo tanto, el empleo comenzó a recuperarse y llegado el tercer trimestre de 1996 la tasa de subempleo se había reducido un 10%.

B. El mercado de trabajo

1. Panorama general

- 1.6 Pese a la disminución de la tasa de crecimiento demográfico, la población económicamente activa aumentó en forma sostenida a razón de 4% anual en los últimos diez años. De una población de 95 millones, la población económicamente activa actual es de 37,6 millones. Los jóvenes de menos de 25 años de edad representan el 32,9% de la fuerza de trabajo y la participación femenina aumentó del 10,4% al 30% entre 1970 y 1996. Además, las tasas de participación de los obreros con altos niveles de escolaridad aumenta sostenidamente.
- 1.7 La evolución económica de las últimas cuatro décadas modificó considerablemente la estructura del empleo y la producción y, como resultado, actualmente el mercado de trabajo de México presenta características contrapuestas. Algunos sectores económicos, básicamente orientados hacia la exportación mostraron importantes aumentos de productividad, en tanto que considerables porciones del mercado siguen caracterizándose por una escasa productividad. Los

^{1/} Si se tiene en cuenta los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo, el desempleo llegó a un máximo de casi 30% en 1995, habiéndose reducido al 17% en el tercer trimestre de 1996.

sectores más dinámicos experimentan cambios similares a los observados en los países de la OCDE: gran movilidad del trabajo entre las industrias en contracción y expansión; cambio de la agricultura y las manufacturas a los servicios, y mayores niveles de aptitudes exigidos a los trabajadores debido a la adopción de nuevas tecnologías y a la reestructuración de los procesos de producción.

- 1.8 Por el contrario, más de un tercio de la fuerza de trabajo está ocupada en el sector informal. Este sector, aunque muy heterogéneo, se caracteriza principalmente por la baja productividad, los reducidos salarios y los puestos de trabajo de baja capacitación. Los trabajadores reciben escasa o nula preparación, y el empleo es inestable, lo que da lugar a frecuentes intervalos de desempleo.

2. Problemas clave

a. Productividad en las microempresas y las empresas de pequeña y mediana escala (MPME)

- 1.9 Más del 75% de los trabajadores empleados en las zonas urbanas están concentrados en MPME. En 1994, el 96% de las empresas registradas se clasificaban como microempresas (no más de 15 trabajadores), en tanto que las grandes compañías (no menos de 251 trabajadores) sólo representaban el 2% del total de los establecimientos. Al igual que en otros países, las MPME tienden a invertir mucho menos en capacitación de trabajadores que las empresas más grandes. Según estima el Banco Mundial tomando como base las Encuestas Nacionales de la Fuerza de Trabajo de 1988 y 1991, sólo el 9% de los trabajadores de las microempresas recibieron capacitación en servicio (en contraposición con el 30% en las empresas grandes), y la permanencia en grandes empresas es 50% más prolongada que en las microempresas y pequeñas empresas. Esto indica la necesidad de ampliar los programas que brindan incentivos para que las MPME inviertan en capacitación en servicio y otras actividades para mejorar su productividad.

b. La estructura del desempleo

- 1.10 Un análisis de la estructura del desempleo en México plantea dudas sobre la capacidad del mercado de trabajo de adaptarse por sí mismo a los cambios estructurales necesarios con los que se ve confrontada la sociedad mexicana. Las tasas de desempleo no son parejas entre los distintos sectores socioeconómicos: la probabilidad de estar desempleado se reduce con la edad y la escolaridad, en tanto que la duración de los intervalos de desempleo parece aumentar con la edad. El estancamiento del sector agrario ha aumentado la corriente de emigrantes a las zonas urbanas y a los Estados Unidos, y ha forzado a más mujeres a ingresar en el mercado de trabajo para respaldar el ingreso familiar, que se reduce. Esto lleva a pensar que pese a los esfuerzos que ha

realizado el gobierno para reaccionar frente a las nuevas condiciones de la economía y del mercado de trabajo modernizando sus políticas referentes a este último, es necesario aumentar y mejorar los programas que permiten colocar a los trabajadores en puestos de trabajo para atender las cambiantes necesidades de diferentes grupos.

c. El marco regulatorio de prácticas laborales

- 1.11 El actual marco de regulaciones e instituciones encaminado a promover la equidad, la seguridad y la eficiencia en el entorno de trabajo ha evolucionado a lo largo del tiempo, creando un aparato engorroso y anticuado. En muchos casos las exigencias burocráticas de este aparato dificultan el logro del objetivo para el que fue creado, en lugar de promoverlo. Merecen especial atención tres ámbitos específicos: las negociaciones colectivas, la seguridad y salubridad laboral y la capacitación preceptiva.
- 1.12 **Arbitraje y negociación colectiva.** En 1995, el organismo encargado de la resolución de conflictos laborales fue notificado de la celebración de más de 50.000 acuerdos laborales, y registró casi 7.000 de ellos. El organismo encargado de asesorar a los trabajadores y sindicatos se ocupó de más de 65.000 casos. Todos esos organismos cumplen sus tareas en forma manual, y los expedientes viajan físicamente entre las unidades locales, estatales y federales. El resultado es una demora innecesaria en el logro de acuerdos, aunada a incertidumbre jurídica.
- 1.13 **Capacitación preceptiva y fomento de la productividad.** El régimen regulatorio del mercado de trabajo que controla las actividades de capacitación de la industria crea una serie de mecanismos, a nivel federal, estatal y local, en el que las empresas deben registrar sus programas de capacitación. También deben crear comisiones de capacitación integradas por la administración y los trabajadores. El sistema en general es demasiado formalizado, crea un papeleo adicional, es engorroso para las empresas interesadas en mejorar las aptitudes de sus trabajadores y les hace difícil declarar sus actividades de capacitación.
- 1.14 Con respecto a la promoción de la productividad, la multiplicación de medidas de intervención a nivel federal, estatal y local genera una amplia duplicación y derroche de los recursos escasos. Los Consejos Estatales de Productividad y Competitividad (CEPROC), entidades en que el sector privado y los gobiernos federal y locales deliberan y adoptan acuerdos sobre cuestiones referentes a la política del mercado de trabajo, fueron diseñados para coordinar esos esfuerzos dispersos, pero en general son insatisfactorios, porque carecen de una base técnica sólida.
- 1.15 **Seguridad y salubridad ocupacional.** La reciente aprobación del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente, que

concentra en un único cuerpo jurídico el marco regulatorio disperso de seguridad ocupacional, ha simplificado los procedimientos e introducido un enfoque de mayor prevención y orientado hacia un régimen de seguros. Fue un paso indispensable, aunque mucho queda por hacer en cuanto al desarrollo del régimen de cumplimiento de normas basado en la industria que se prevé.

d. Conclusión

- 1.16 Pese a los avances logrados en la modernización de la política del mercado de trabajo, los programas existentes no han respondido en la escala requerida por las necesidades crecientes de México. Además, aún no se han resuelto los problemas estructurales que limitan un crecimiento económico orientado por el sector privado. En primer lugar, la tasa de crecimiento global de la productividad sigue siendo baja, lo que reduce la competitividad de las empresas mexicanas y dificulta el mejoramiento del nivel de vida de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, más de la mitad de la fuerza de trabajo necesita más capacitación para mejorar su desempeño y la posibilidad de obtener empleo. Esta situación afecta especialmente a las mujeres, que tienden a tener un nivel de educación más bajo y a carecer de experiencia laboral. En tercer lugar, la capacidad del sector público mexicano para diseñar y aplicar políticas laborales se ve reducida por inadecuados sistemas de información sobre el mercado de trabajo e insuficientes inversiones en investigaciones referentes a ese mercado. Finalmente, el marco regulatorio del mercado de trabajo es inadecuado para el rápido cambio de las condiciones que rodean al empleo y en que los empleadores y trabajadores comparten cada vez más responsabilidades de administración y resolución de problemas.
- 1.17 Esas conclusiones señalan la importancia de centrar la política en:
- a. Medidas y programas encaminados a respaldar el crecimiento sostenido de la productividad en las empresas y sectores que pueden aprovechar la expansión del comercio exterior. Ello es especialmente pertinente para las empresas pequeñas y medianas, que son lo suficientemente flexibles como para integrarse en los circuitos internacionales de producción pero suelen tener que eliminar ineficiencias y barreras al crecimiento de la productividad.
 - b. Políticas y programas encaminados a reducir los costos de búsqueda de empleo, mejorar el proceso de convergencia entre quienes ofrecen y quienes necesitan empleo, y capacitar a los trabajadores en las nuevas especialidades demandadas. Ello ayudará a los trabajadores a hacer frente a la mayor movilidad del trabajo, y ayudará a preservar la base de respaldo político para el proceso de ajuste. Aumentar la cobertura y la eficiencia de los servicios de empleo es vital en estas circunstancias. Ello, a su vez, debe ser respaldado por la modificación del sistema de capacitación (lo que ya se está

realizando) para asignar un papel más destacado al sector privado en el suministro de capacitación y dar mayor pertinencia a las aptitudes enseñadas.

- c. Modificación de las normas y prácticas del mercado de trabajo, para eliminar distorsiones y rigideces características del marco regulatorio de una economía cerrada y protegida y crear incentivos para un aumento sostenido de la productividad laboral.

C. Políticas y programas del mercado de trabajo en México: la experiencia del gobierno, el Banco Mundial y el Banco

1. Prioridades e instituciones gubernamentales

- 1.18 La estrategia de modernización del mercado de trabajo del gobierno se orienta hacia los siguientes objetivos importantes: a) programas de corto plazo de asistencia en capacitación y empleo para trabajadores desempleados; b) suministro de incentivos para que las empresas e industrias incrementen sus inversiones en capacitación en servicio; c) reducción del costo de la movilidad del trabajo y actividades encaminadas a facilitar los procesos de adaptación al mercado de trabajo; d) ampliación de los programas de fomento de la productividad, para beneficiar a más empresas, y e) fomento de la cooperación entre trabajadores y empresas, promoviendo la seguridad ocupacional y los programas de productividad y capacitación orientados por la industria. Esos objetivos cardinales se reflejan en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y fueron ratificados en la Segunda Alocución Presidencial (1 de septiembre de 1996). En el plan se reconoce también la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo (30%) y su importante contribución a los ingresos familiares, por lo cual se proponen programas de incremento de su productividad, empleo y oportunidades de capacitación.
- 1.19 La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, tiene, por mandato constitucional, un papel de vanguardia global en asuntos relacionados con el empleo, problemas del mercado de trabajo y regulación del éste y cumplimiento de normas de capacitación y seguridad laboral. También es responsable de respaldar los planes y acuerdos de empleo y productividad encaminados a lograr el crecimiento económico y aumentar la participación del sector privado.
- 1.20 La STPS ha elaborado políticas, programas y mecanismos orientados a ayudar a los trabajadores y empresas a adaptarse a modalidades de producción que cambian rápidamente, dando un papel más importante al sector privado. Sus programas son adecuados para promover el logro de altos niveles de competencias transferibles, ayudar a las empresas a organizar actividades destinadas a aumentar su productividad y facilitar los pactos de productividad entre los trabajadores y los empleadores.

2. Políticas y programas respaldados por el BID y el Banco Mundial

- 1.21 Entre 1981 y 1993, por medio de seis proyectos, el Banco Mundial respaldó los esfuerzos realizados por México para aumentar la productividad laboral y mejorar cualitativamente la capacitación técnica y vocacional. En cuanto a capacitación técnica, los proyectos del Banco Mundial ayudaron a establecer el Sistema Nacional de Educación Vocacional y Técnica (CONALEP). Más recientemente, el Proyecto de Educación Técnica y Modernización (1994) procuró dar mayor flexibilidad y pertinencia frente a las necesidades del mercado de trabajo a la educación y capacitación técnicas.
- 1.22 El Proyecto de Capacitación de Trabajadores del Banco Mundial (1987), y el programa de Modernización del Mercado de Trabajo que se está ejecutando (1993), que pueden concebirse como precursores del presente proyecto, ayudaron a promover un mejor conocimiento del mercado de trabajo de México, a fomentar la recapitación laboral (PROBECAT) y a ampliar CIMO, el programa encaminado a fomentar la productividad de las MPME.
- 1.23 **La crisis de 1994.** Como reacción frente a la crisis financiera de diciembre de 1994, el Banco y el Banco Mundial cofinanciaron el Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE), aprobado a principios de 1995, para proteger a los pobres y mitigar los efectos desfavorables de la crisis en materia de empleo. Ambos bancos financiaron programas de empleo en el marco de PROSSE. El Banco Mundial respaldo una considerable expansión de PROBECAT, financiada ya en el marco de su Programa de Modernización del Mercado de Trabajo, y autorizó la introducción de un nuevo programa de iniciativas locales de empleo (PILEOT). Ello permitió a la STPS canalizar beneficios de capacitación y/o reconversión para 410.000 trabajadores desempleados en 1995 y 500.000 en 1996.
- 1.24 El Banco, por otra parte, financió la introducción de un programa temporal de asistencia en materia de empleo por intermedio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El programa generó empleo para los segmentos más pobres y más afectados de la población mediante el financiamiento de proyectos sencillos de obras públicas realizados con uso intensivo de mano de obra, con remuneraciones inferiores al salario mínimo. En 1995 participaron en el programa 551.000 trabajadores desempleados. Una lección valiosa que se extrae del PROSSE es que los mecanismos diseñados por la STPS para mejorar la eficiencia de los mercados formales de trabajo pueden adaptarse de modo de promover la generación de ingresos para grupos marginados en zonas remotas.
- 1.25 Desde 1994 a la fecha, el Banco ha sido un participante activo en un diálogo con el gobierno encaminado a identificar mecanismos para desarrollar y depurar esfuerzos destinados a promover un mercado de trabajo más eficiente. En julio de 1995 el Banco, junto con el

Banco Mundial, copatrocinó un seminario sobre Mercado Laboral y Política de Empleo, estableciendo así los fundamentos políticos y técnicos del presente proyecto.

- 1.26 En 1996 el Banco aprobó el proyecto de Normas y Certificación de Aptitudes (MIF/AT-89), en cuyo marco se proporcionan US\$3 millones de financiamiento no reembolsable para respaldar las medidas adoptadas por la industria para establecer normas de aptitud. Junto con el presente proyecto, esas operaciones representan un importante nuevo campo de actividad para el Banco en México.

3. Importantes iniciativas del programa del mercado de trabajo

(i) Fomento de la productividad de las MPME

- 1.27 **Estrategia y alcance del programa.** El concepto consistente en proporcionar una amplia variedad de servicios a las MPME a partir de una unidad única fue elaborado originalmente por la STPS en 1988, y se amplió en un componente del Programa de Modernización del Mercado de Trabajo del Banco Mundial de 1993, que ayuda a las empresas a obtener acceso a servicios de respaldo e información en materia de capacitación en servicio y asistencia técnica. El personal de la unidad ayuda a las empresas a identificar sus necesidades clave, relacionadas con la administración y organización de la producción, la calidad o las aptitudes de su base de recursos humanos o su acceso a nuevas tecnologías. El programa realizado con el Banco Mundial preveía que esas actividades se privatizarían a medida que las asociaciones de empresas fueran asumiendo el papel de la STPS.
- 1.28 Originalmente, el componente del CIMO se programó de modo de prestar servicios a unas 35.000 MPME, pero los datos más recientes indican que habrá llegado a más de 45.850 empresas y 350.000 de sus trabajadores a más tardar al final de 1996. Se ha comprobado que este componente ha fijado sus metas en forma acertada. De las empresas asistidas hasta el presente, el 71% son microempresas, el 21% pequeñas empresas y sólo el 8% empresas de mediana escala. De ellas, el 49% estaban concentradas en el sector manufacturero, el 41% en el de los servicios y el 10% en el sector agroindustrial.
- 1.29 **Características operativas y financiamiento.** A nivel local, el programa opera por medio de las unidades regionales promotoras de la capacitación (UPC), patrocinadas por aproximadamente 440 asociaciones industriales u organizaciones de empleadores. El personal de esas unidades no planifica ni presta los servicios que necesitan sus empresas-clientes, sino que actúa como intermediario entre las empresas y los proveedores de servicios. Los objetivos y las actividades de las UPC específicas son determinadas por comités ejecutivos locales formados por organizaciones de empresas y compañías individuales participantes. Toman parte en el financiamiento las empresas beneficiarias, organizaciones de empleadores y

el gobierno federal. Los servicios de capacitación y asistencia técnica son proporcionados por consultores y empresas del sector privado. El número de proveedores de servicios registrados se duplicó, pasándose de 2.616 en 1994 a 6.000 en 1995, y sigue aumentando.

- 1.30 Actualmente las empresas aportan, como promedio, el financiamiento del 60% de los costos de capacitación y el 60% de los servicios de consultoría. El sistema de asistencia mediante reparto de costos se aplica sólo a un máximo de 400 horas de capacitación y de 150 horas de consultoría por año, y los cargos que paga el programa son levemente inferiores a los de mercado. Las empresas invierten considerablemente más que el programa en esas actividades. El programa es orientado por la demanda y los recursos se asignan sobre la base de la demanda que emana de las empresas.
- 1.31 **Evaluación y enseñanzas recogidas.** Para evaluar el CIMO se realizó un estudio de costos y beneficios mediante la comparación de 248 empresas que habían sido respaldadas por el CIMO entre 1991 y 1994, con un grupo de control de 300 empresas. Se comprobó que el programa era eficaz en función de sus costos, especialmente para las microempresas y las empresas de mediana escala. Los beneficiarios del CIMO (en especial las microempresas y las empresas de mediana escala del sector manufacturero) declararon mayores beneficios y aumentaron su productividad, sus mecanismos de organización y la calidad de sus productos, en mayor proporción que el grupo de control. En el estudio se comprobó también que las inversiones de las empresas del CIMO en capacitación y servicios de consultoría superaron considerablemente los recursos recibidos por medio del programa, y que invirtieron más de lo que lo hacían antes de participar en éste.
- 1.32 No obstante, el estudio reveló que el programa suscitaba efectos más positivos sobre las microempresas y las empresas de mediana escala que sobre las pequeñas empresas, en parte porque estas últimas recibían menos asistencia técnica orientada hacia la productividad y la calidad que las microempresas y las empresas de mediana escala. También es posible que una mayor proporción de las pequeñas empresas beneficiadas por el CIMO se encontraran en una posición más precaria que las del grupo de control. El nuevo proyecto que se propone introducirá mejores técnicas de fijación de objetivos, para atraer a las pequeñas empresas y procurar que opten por una asistencia técnica integrada en una etapa temprana de la intervención.
- 1.33 Los objetivos de privatización (llegado 1997, por lo menos el 20% del personal de las UPC debía contar con el financiamiento del sector privado) resultaron inasequibles. Ello se debió en parte a factores imprevistos relacionados con la crisis de 1994. No obstante, un hecho de mayor importancia es que si bien alrededor de 60 UPC ya cuentan con pequeños fondos operativos formados por

aportes de asociaciones y empresas, en la meta de la privatización no se reconoció la necesidad de cierto financiamiento público permanente. En consecuencia, en el proyecto de que se trata se propone insistir en un cambio orientado hacia una mayor responsabilidad del sector privado en la administración y organización del proyecto, al mismo tiempo que se mantiene el papel del respaldo financiero a cargo del sector público.

(ii) Servicios para los desempleados

- 1.34 **Estrategia y alcance del programa.** Los programas encaminados a hacer frente al problema del desempleo están enmarcados en dos amplias estrategias. La primera consiste en hacer converger de modo más eficiente a quienes buscan empleo y a quienes brindan oportunidades al respecto, reduciendo los costos de búsqueda. La segunda consiste en proporcionar capacitación de corto plazo para categorías específicas de trabajadores desempleados, ayudándoles a mejorar sus aptitudes y dotarse de condiciones para cubrir las vacantes disponibles. Conforme a la primera estrategia, el programa brinda servicios tales como registro de quienes buscan empleo y de vacantes, asesoramiento laboral, servicios de información y colocación laboral; conforme a la segunda estrategia se asesora a los trabajadores en cuanto a las aptitudes necesarias y se les otorga becas durante el período en que asisten a los cursos financiados por el programa.
- 1.35 Conforme a los programas establecidos por el gobierno y el Banco Mundial (PROBECAT), por lo menos 900.000 personas en busca de empleo debían obtener asesoramiento; en la práctica los programas superaron ese objetivo en un 56%, habiendo asesorado a 1,4 millón de trabajadores y brindado servicios de información a 2 millones de personas hasta 1996. Si bien en el programa se preveía la capacitación de 300.000 personas en busca de empleo, a más tardar en 1997 habrán recibido beneficios 400.000 personas, por medio de becas y capacitación.
- 1.36 **Características operativas y financiamiento.** A partir de 1983, el gobierno ha respaldado programas encaminados a facilitar la movilidad laboral y la adaptación al mercado de trabajo. Esos programas se ejecutan principalmente por intermedio del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y su red de 99 Oficinas Estatales de Empleo (OEE), establecidas en coordinación con los gobiernos estatales. El financiamiento es compartido principalmente por los Gobiernos federal y estatales, aunque los empleadores participantes se hacen cargo también en parte del costo de la capacitación.
- 1.37 **Evaluación y enseñanzas recogidas.** Las evaluaciones de esos programas indican que la asistencia en capacitación para el empleo (PROBECAT) constituye un mecanismo eficaz en función de sus costos para promover la reinserción en el mercado de trabajo, y que puede ayudar a quienes buscan empleo por primera vez a obtenerlo antes

que quienes no reciben este tipo de asistencia. Los estudios de seguimiento de los beneficiarios y de un grupo de control indican: a) que el programa ayudó a reducir el tiempo y el costo vinculados con la búsqueda de empleo; b) que los participantes tenían mayores posibilidades de encontrar trabajo y lo obtenían en un plazo más breve, y c) que la mayoría de los participantes lograron mejor paga y trabajo más estable. No obstante, ese estudio reveló también que los trabajadores desplazados varones con experiencia laboral y algunas aptitudes obtenían mejores resultados que quienes buscaban trabajo por primera vez, como los jóvenes y las mujeres. El nuevo diseño del proyecto propuesto ubicará a jóvenes y mujeres en cursos de capacitación en servicio en que puedan obtener experiencia laboral.

- 1.38 La tasa media de obtención de empleo correspondiente al servicio de información laboral fluctuó entre 30% y 40% en correlación con los períodos de recesión, nivel similar al de los países de la OCDE (promedio del 40%). En PROBECAT, el 20% de las actividades de asistencia en capacitación fue de capacitación en servicio, y el 80% correspondió a capacitación basada en empresas. La tasa media de colocación de los trabajadores por medio de capacitación en servicio fue del 93%, en tanto que la tasa media lograda gracias a la capacitación basada en instituciones fue del 63%. Estas cifras superan en gran medida las tasas de obtención de empleo de similares programas de países de la OCDE, cuyos promedios fueron del 60% y del 45% en las modalidades correspondientes. El excelente resultado de la capacitación en servicio puede atribuirse al requisito de que las empresas financien la capacitación y luego absorban por lo menos el 70% de los trabajadores participantes.
- 1.39 Mediante el proyecto propuesto se procurará incrementar la proporción de la capacitación en servicio hasta llevarla a por lo menos el 35%. Además, la asistencia en capacitación se orientará mejor hacia objetivos y se introducirán nuevas medidas de mejoramiento del asesoramiento laboral y del respaldo para la obtención de empleo. Los servicios de asesoramiento laboral e información se mejorarán por medio de la introducción de actividades complementarias, como ferias de trabajo y seminarios para la obtención de empleo. En conjunto, el nuevo proyecto introducirá nuevos mecanismos para vincular mejor la capacitación y las actividades de respaldo para la obtención de empleo. Se espera que esas modificaciones de diseño permitirán al proyecto incrementar su nivel de capacitación, que llegaría así al 45% y hasta al 80% para las categorías de asistencia en información y capacitación, respectivamente.

(iii) Elaboración de políticas y establecimiento de instituciones del mercado de trabajo

- 1.40 El programa respaldado por el Banco Mundial comprendía un componente encaminado a mejorar la calidad de la distribución de información sobre el mercado de trabajo y a reforzar la capacidad

de la STPS para diseñar, operar y evaluar programas del mercado de trabajo.

- 1.41 Se ha logrado importantes avances en este ámbito, pero las deliberaciones mantenidas con el gobierno durante la preparación del proyecto propuesto revelaron también importantes fallas en la asignación de responsabilidades institucionales dentro de la STPS. En especial, las operaciones y evaluaciones del programa estaban a cargo del mismo departamento, lo que creaba evidentes conflictos de intereses. Por el contrario, las responsabilidades referentes a los estudios y a las evaluaciones fueron asignadas a diferentes unidades, limitándose así la posibilidad de que la STPS aprendiera a partir de su propia experiencia y promoviera el mejoramiento de sus propias prácticas. Otro problema que se identificó se refiere al carácter hermético de las investigaciones del mercado de trabajo en México: la carencia de mecanismos destinados a promover la capacidad de las universidades e institutos de investigación para realizar investigaciones, determinó que casi toda la labor se realizara dentro de la propia STPS, lo que limitaba la variedad de opciones e ideas a la que tenían disponibles los jerarcas de la Secretaría misma. Mediante el proyecto que se propone se hará frente a esos problemas en forma directa.

D. Fundamento de la participación y la estrategia de proyecto del Banco

- 1.42 La participación del Banco en la determinación del marco teórico, la elaboración y el financiamiento del proyecto propuesto suscita varias consecuencias importantes:
- a. El Banco ha procurado que el gobierno mantenga una concepción global de los problemas del sector y que amplíe el horizonte de las reformas que emprenda.
 - b. En un período de austeridad presupuestaria, el financiamiento del Banco permitirá una considerable expansión de los programas gracias a los cuales se ha logrado promover la eficiencia en el mercado de trabajo.
 - c. La posibilidad de compartir los riesgos que supone el diseño y la aplicación de programas experimentales para poner a prueba medidas de intervención innovadoras ha llevado al gobierno a aceptar un grado inusual de experimentación; por su parte el Banco se ha beneficiado (y seguirá beneficiándose, a medida que los programas se vayan ejecutando) de la oportunidad de participar en esas innovaciones.
 - d. El Banco ha cumplido un papel clave a los efectos de que las enseñanzas recogidas mediante la evaluación cuidadosa de los programas existentes se incorporen en el diseño de los componentes propuestos.

1.43 El Proyecto de Modernización del Mercado de Trabajo que aquí se propone consolidará los logros ya alcanzados por el gobierno en este campo, introducirá nuevas medidas para eliminar barreras a la productividad laboral y promoverá la reforma del marco regulatorio. Las características clave del proyecto propuesto son las siguientes:

- a. **Aumento de la productividad en las MPME.** La cobertura del CIMO será ampliada considerablemente al mismo tiempo que se promueve una asociación público-privada para administrar el proyecto. Por medio de este proyecto se examinará la posibilidad de lograr mayores economías asistiendo a grupos de empresas en lugar de atender exclusivamente a empresas individuales.
- b. **Colocación laboral para trabajadores desempleados.** En este ámbito se hará hincapié en mejorar y ampliar los servicios de asesoramiento e información al mismo tiempo que se incrementa el coeficiente de colocación laboral de las personas capacitadas. Para alcanzar esta última meta el proyecto asignará mayor peso a la capacitación en servicio.
- c. **Elaboración de políticas y capacidad institucional.** El proyecto brindará varios incentivos y oportunidades para incrementar el papel de las instituciones privadas y académicas en la realización de investigaciones y estudios de evaluación. En especial se realizarán estudios sobre los efectos de las distorsiones regulatorias para sentar las bases de una reforma fundamental del marco regulatorio.
- d. **Modernización del marco de regulación laboral.** A este respecto el proyecto propone la ejecución de medidas encaminadas a mejorar: los servicios de negociación colectiva y arbitraje, los reglamentos referentes a la capacitación industrial y la aplicación de normas de seguridad ocupacional.
- e. **Actividades cruzadas.** Todas las actividades propuestas para el proyecto serán respaldadas por el fortalecimiento de los sistemas de información pertinentes. También se tiene en cuenta la necesidad de sensibilizar aún más a los programas y prácticas de la STPS frente a los problemas de género. Aunque ni el subprograma 1 ni el 2 están orientados hacia la mujer, ambos confieren importantes beneficios a las empresarias y trabajadoras. Pese a los avances en la inclusión de temas referentes al género logrados en el marco del programa que se está ejecutando, las evaluaciones de repercusiones de SNE/PROBECAT muestran menores tasas de éxito en cuanto a colocación laboral de las mujeres, y los informes del CIMO muestran que menos empresas de propiedad de mujeres que de hombres acuden ese programa para obtener servicios. En el marco del análisis del proyecto, la STPS y el Banco identificaron varias actividades encaminadas a hacer frente a

los problemas de género que se han incluido en el diseño del proyecto (véase el Anexo I-1). Esas actividades tienen en cuenta las características socioeconómicas especiales de las mujeres y la necesidad de mejorar sus posibilidades de empleo y su productividad.

- 1.44 Teniendo en cuenta todos los elementos que anteceden, el proyecto propuesto sería el primer programa general referente al mercado de trabajo que el Banco haya financiado en América Latina.

E. Estrategia y cartera del Banco

- 1.45 La estrategia del Banco se orienta, en el **corto plazo**, a apoyar los esfuerzos del gobierno para mitigar el impacto negativo de la crisis actual y, en el **mediano plazo**, a facilitar el proceso de transición económica y social que actualmente tiene lugar en México.
- 1.46 La estrategia del Banco en relación con el aumento de la productividad y con el mercado de trabajo, que fue acordada con el gobierno para el período 1996-1997, consiste en apoyar a las MPME y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante el apoyo a la capacitación, la movilidad laboral y el análisis de políticas. El mejoramiento del acceso de las MPME al crédito, a la asistencia técnica y a la capacitación, es fundamental para mejorar su productividad y justifica plenamente el apoyo del Banco.
- 1.47 El proyecto propuesto considera los elementos clave de la estrategia del Banco en materia de mercado de trabajo y productividad. Además, el diseño del proyecto realza la importancia de la contribución de la mujer al crecimiento económico, al incluir actividades focalizadas e incentivos cuyo objeto es asegurar que el proyecto beneficie a más mujeres.
- 1.48 La actual cartera del Banco con respecto a México está formada por 18 operaciones, 13 pequeños proyectos, incluidas 12 operaciones de cooperación técnica paralelas, 15 operaciones de cooperación técnica, y seis operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones, por un monto agregado de US\$5.027 millones, suma de la cual se ha desembolsado US\$2.474 millones. Doce de esas operaciones están avanzando sin dificultades; en tres se están realizando los desembolsos en forma un tanto más lenta de lo previsto, y una se considera afectada por problemas. En el curso de la reciente misión de programación se recomendó que las autoridades públicas analicen el sistema de asignación presupuestaria actual para hacer posible la oportuna disponibilidad de recursos de contrapartida para los proyectos financiados por el Banco.

II. EL PROYECTO, SU COSTO Y SU FINANCIAMIENTO

A. Introducción

- 2.1 El Proyecto II de Modernización de los Mercados de Trabajo, que se propone, cuyo marco teórico y cuyo análisis global lo presentan como una operación cuyo costo agregado se estima en US\$850 millones (financiamiento del Banco: US\$450 millones), será ejecutado en dos fases. Cada una de ellas será respaldada por un préstamo separado del Banco (US\$250 millones y US\$200 millones, respectivamente), que serán ejecutadas a lo largo de un período de tres años en el caso de la primera fase y dos años en el caso de la segunda.
- 2.2 La aprobación de la segunda fase será activada por el cumplimiento de requisitos preestablecidos de desembolso y el logro de progresos en la ejecución del proyecto (véase el Capítulo III, Ejecución del Proyecto, en que aparecen los proyectos propuestos para la aprobación, por parte del Directorio, de la segunda fase).

B. Objetivos

- 2.3 El principal objetivo consiste en promover la movilidad laboral, el potencial de empleo y la productividad en el trabajo, fomentando una operación más eficiente de los programas referentes al mercado de trabajo y la capacidad sectorial en materia de planificación, análisis y programación de políticas (véase el Anexo II-1, Marco Lógico).

C. Subprogramas

- 2.4 El proyecto propuesto se ha organizado en los cuatro subprogramas siguientes que comenzarán en la primera fase y continuarán en la segunda:

Total BID US\$134,6 millones Fase I: US\$60,3 Fase II: US\$74,3	Total BID US\$275,2 millones Fase I: US\$164,3 Fase II: US\$110,9	Total BID US\$14,8 millones Fase I: US\$8,4 Fase II: US\$6,4	Total BID US\$20,9 millones Fase I: US\$14,5 Fase II: US\$6,4
Mejoramiento de la productividad en las MPME (CIMO)	Colocación laboral para desempleados (SNE/PROBECAT)	Evaluación de Políticas y Desarrollo Institucional	Modernización de prácticas laborales
SUBPROGRAMA 1	SUBPROGRAMA 2	SUBPROGRAMA 3	SUBPROGRAMA 4

- 2.5 En el Anexo II-2 aparece un resumen detallado de todas las actividades que han de ser financiadas por el Banco en relación con los cuatro subprogramas, en el curso de las dos fases.

1. Subprograma 1: Aumento de la productividad en las MPME (CIMO)
(US\$134,6 millones)

a. Objetivo

- 2.6 Por medio de este subprograma se procura incrementar la productividad y la competitividad de las microempresas, las empresas de pequeña y mediana escala y sus empleados.

b. Actividades

(i) Aumento de la cobertura del CIMO (US\$35,7 millones)

- 2.7 El proyecto brindará los recursos técnicos y financieros necesarios a fin de que ampliar la cobertura de 45.850 a aproximadamente 100.000 empresas y capacitar a alrededor de 750.000 de sus trabajadores mediante actividades de asistencia directa. Esas actividades influirán indirectamente sobre 100.000 empresas adicionales por medio de programas de comercialización social y demostración. Ello supondrá la ampliación de la cobertura geográfica y operativa.
- 2.8 El programa CIMO opera actualmente con 62 UPC que realizan la intermediación o facilitan el acceso de las empresas a los servicios. El nuevo proyecto financiaría el establecimiento de diez nuevas UPC entre 1997 y 1999; también ampliaría la cobertura de las empresas a partir de las unidades existentes, incrementando el nivel de dotación de personal de un promedio de tres promotores a siete por unidad (con un máximo de doce y un mínimo de dos). Se seleccionarían los nuevos lugares respondiendo a la actual demanda de asociaciones empresariales en regiones no atendidas. El número total de promotores aumentaría gradualmente de los 250 actuales a 500, a más tardar, en el año 2001. Todos los promotores serían contratados como personal temporario y sus costos se financiarían en el marco del proyecto sobre una base de disminución.
- 2.9 Se llevarán a cabo procedimientos operativos, de comunicaciones y se utilizarán sistemas de información más eficientes para respaldar las nuevas dimensiones del programa y los requisitos más estrictos de control e información. Se estima que el proyecto aportará US\$2,9 millones para establecer sistemas de información gerencial y mejoras conexas de equipos para respaldar este programa.

(ii) Mejoramiento de los servicios del programa CIMO
(US\$98,9 millones)

- 2.10 Ampliación de la asistencia a las MPME. El nuevo proyecto brindará recursos para ampliar los sistemas existentes de modo de beneficiar a más empresas; estos servicios comprenden capacitación en planta para trabajadores y personal gerencial, asistencia técnica para mejorar servicios, productos u organizaciones de la empresa, y capacitación de capacitadores en planta. Se mantendrán los marcos

actuales de reparto de costos, aunque aumentará el porcentaje que pagarán las empresas.

- 2.11 **Asistencia para certificación de trabajadores.** El proyecto financiará una nueva categoría de asistencia para promover la creación de demanda de actividades de capacitación basadas en normas de aptitudes en las MPME. Conforme a esta categoría, que se introducirá en 1998, las MPME invertirán en capacitación de trabajadores en el marco del sistema de normas de aptitudes recientemente creado. Las MPME aportarían el 40% del financiamiento del costo y recibirían una asistencia del 60% para un máximo de 10 empleados por año. Los desembolsos correspondientes a esta categoría estarían supeditados a la aprobación de las pautas operativas por parte del Banco.
- 2.12 **Respaldo de capacitación y asistencia técnica para grupos de empresas.** Para lograr economías de escala y promover la cooperación intersectorial o regional entre empresas, esta categoría de asistencia brindará asistencia a grupos de empresas. La experiencia internacional demuestra que los costos de capacitación e información, en especial, pueden reducirse considerablemente si grupos de empresas comparten los costos y la experiencia técnica. Actualmente el Banco está financiando un estudio de experiencia de aglutinamiento del CIMO. Este estudio servirá de base para establecer esos procesos. El sistema de reparto de costos sería similar a los que se aplican a las empresas individuales.
- 2.13 **Capacitación de personal y promotores del CIMO.** El proyecto financiará una serie de talleres de capacitación, seminarios y actividades de formación de redes para asesores técnicos funcionarios del CIMO y promotores, a fin de realizar un ajuste de precisión de la evaluación de necesidades de las empresas, aunada a una intermediación en la obtención de personal apto. Además, el nuevo programa introducirá nuevos módulos de capacitación para orientar a los promotores frente a la evolución del empleo. Se trata de nuevos análisis de distribución del aumento de la productividad, nuevos métodos de análisis financiero y de mercado, y otros temas como desarrollo empresarial, aglutinación y conglomerados, pautas de aptitudes y desarrollo del espíritu de empresa.
- 2.14 **Comercialización social, demostración e intercambio técnico.** El proyecto financiará una serie de nuevas actividades para ampliar el efecto demostrativo del programa, llevándolo a más MPME, y promover la asunción, por parte del sector privado, de mayores responsabilidades en la operación del programa. Ello comprende: a) documentación de casos de demostración y seminarios de capacitación, para diseminar esa información, llevándola a empresas y asociaciones; b) producción de folletos de programas, manuales, videos y documentales; c) una amplia campaña de comercialización social y la organización de actividades de extensión en coordinación con asociaciones de la industria y de los trabajadores; d) cuatro

conferencias con organizaciones de empleadores para establecer un marco de transferencia de responsabilidades al sector privado, y nueve seminarios sobre temas tales como creación de empleo y problemas de género; e) actividades extranjeras y nacionales de asistencia técnica y recorridas de observación para identificar enseñanzas recogidas a través de los programas de respaldo a las MPME, y f) fortalecimiento de los vínculos del programa con otras instituciones y programas que brinden respaldo a las MPME.

- 2.15 **Actividades relacionadas con el tema del género.** Sobre la base del éxito que ha tenido el programa CIMO con las empresarias y sus trabajadores, y para que sus beneficios se extiendan a más mujeres, el nuevo programa hará hincapié en los aportes que efectúan las mujeres al desarrollo empresarial y al desarrollo de la fuerza de trabajo. Se elaborarán, en el marco del programa de comercialización social del CIMO, prácticas óptimas y casos de demostración de respaldo a la mujer. Además, los promotores del CIMO recibirán capacitación especializada para sensibilizarlos con respecto al aporte que realizan las empresarias y trabajadoras al crecimiento económico, sus características socioeconómicas y las necesidades específicas de este grupo.

(iii) Creciente responsabilidad privada

- 2.16 Por medio del proyecto se procurará que el sector privado absorba una mayor responsabilidad en la ejecución del programa CIMO al mismo tiempo que se mantiene un papel para la asistencia técnica y el financiamiento del sector público. La actividad principal consistirá en convocar a las 480 organizaciones nacionales y regionales de empleadores y los comités ejecutivos regionales que participan en el programa actual. En las reuniones se convendrá en un marco viable para la transferencia de responsabilidad, un programa de medidas referentes a acuerdos de cofinanciamiento. Tras la culminación del tercer año de financiamiento de este proyecto, los desembolsos correspondientes a este subprograma estarán supeditados a la aprobación, por parte del Banco, de los acuerdos referentes al marco institucional.
- 2.17 Ya se han establecido los parámetros generales para lograr ese cambio. El gobierno federal se propone asimilar a las UPC en organizaciones de empresas regidas por los comités ejecutivos locales y las asociaciones de empleadores. Desde el punto de vista jurídico, los comités ejecutivos locales y las UPC asumirán autonomía jurídica, lo que les permitirá recibir financiamiento del sector público u otras fuentes, incluido el ingreso fiscal generado mediante la venta de servicios. Alrededor de 15 UPC ya gozan de autonomía y alrededor de 60 han establecido pequeños fondos de operación con aportes de asociaciones y empresas. Se prevé que en el período 1997-2001 los promotores del CIMO sean absorbidos paulatinamente por las asociaciones patrocinantes, que ya financian los costos administrativos de las UPC. No obstante, el proyecto

seguirá cubriendo los costos incrementales de los promotores en los casos en que se requiera la ampliación de los servicios.

2. Subprograma 2: Colocación laboral para trabajadores desempleados (SNE/PROBECAT) (US\$275,2 millones)

a. Objetivo

- 2.18 Por medio de este subprograma se procura reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan las empresas y los trabajadores e incrementar la colocación de las personas capacitadas desempleadas.

b. Actividades

- 2.19 Las siguientes son las principales actividades de este subprograma:

(i) Colocación laboral para trabajadores desempleados (SNE) (US\$57 millones)

- 2.20 El principal objetivo de esta actividad consiste en incrementar la eficiencia de los servicios de empleo y extender sus beneficios a más trabajadores desempleados.

- 2.21 En el marco del proyecto los objetivos de los servicios de empleo se han incrementado considerablemente (de 430.000 trabajadores desocupados actualmente entrevistados y aconsejados por año a 630.000 en el marco del proyecto). Para lograrlo, el proyecto brindará recursos encaminados a financiar las siguientes actividades:

- a. Estrechar los vínculos del SNE con las entidades privadas de empleo, las bolsas de trabajo y las instituciones de capacitación.
- b. Delegar paulatinamente las responsabilidades de asesoramiento y colocación laboral en proveedores externos.
- c. Organizar más ferias de empleo y talleres de orientación laboral para facilitar la búsqueda de empleo.
- d. Brindar capacitación especializada al personal del SNE para hacerlo más eficaz en materia de información sobre empleo e identificar oportunidades de colocación.
- e. Remodelar y mejorar algunas de las oficinas estatales de empleo en cuanto a instalaciones y equipamiento.
- f. Proporcionar al SNE nuevas bases de datos y sistemas mejorados de información para reforzar el funcionamiento de su sistema de información sobre colocación laboral y la administración de sus programas de asistencia en capacitación, así como fortalecer

sus sistemas de recopilación de información sobre mercados de trabajo locales y divulgación de datos.

g. Introducir nuevos procedimientos administrativos para dotar de mejor eficiencia operativa a las OEE.

2.22 El nuevo proyecto brindará una suma estimada de US\$5 millones para reforzar el sistema de información y las redes de comunicaciones del SNE.

(ii) Asistencia en capacitación laboral a corto plazo (PROBECAT) (US\$218,2 millones)

2.23 El proyecto respaldará la ampliación de los programas de capacitación a corto plazo para trabajadores desempleados e introducirá tres actividades experimentales. La asistencia en capacitación se brindará a trabajadores desempleados y desplazados que no posean las aptitudes necesarias para las vacantes existentes, porque las que poseen no corresponden a la demanda. Mediante las tres nuevas actividades experimentales se analizará la manera de adaptar el contenido de la capacitación de modo de atender la nueva demanda y vincular mejor la capacitación, la información sobre oportunidades de trabajo y la colocación laboral. A lo largo de los cuatro años del proyecto se brindará asistencia en capacitación a aproximadamente 2,2 millones de trabajadores desempleados y desplazados en las siguientes categorías:

2.24 **Capacitación escolarizada. Programa principal.** En lo que respecta a este tipo de capacitación, el programa brindará financiamiento para los costos de capacitación y becas para quienes sean capacitados (equivalentes al salario mínimo regional), así como el costo del transporte durante tres meses como promedio (seis meses como máximo). PROBECAT contrata cursos de capacitación de más de 400 instituciones de capacitación públicas y privadas. En esta modalidad se toma como objetivo a los trabajadores más propensos a beneficiarse con este tipo de medidas de intervención, es decir los trabajadores desempleados con experiencia laboral anterior que necesiten mejorar sus aptitudes para poder obtener un nuevo empleo. Según se prevé, alrededor de 412.500 becas serán financiadas en el curso del proyecto. Esta modalidad incluirá ahora módulos de busca de trabajo y capacitación en aptitudes generales, en el marco del curso de capacitación en aptitudes ocupacionales.

2.25 **Proyecto experimental.** Por medio de este proyecto experimental se pondrán a prueba cambios de diseño que se introducirán en la modalidad de capacitación escolarizada y permitirán: a) adquirir "servicios integrados de asesoramiento ocupacional, capacitación y colocación" de fuentes externas; b) evaluar la eficacia en función de los costos y la viabilidad técnica de esas prácticas, y c) proponer mecanismos destinados a institucionalizar y ampliar las que se consideren eficaces en cualquier lugar del país.

- 2.26 **Capacitación (mixta) en servicio. Programa principal.** El programa colocará a trabajadores desempleados en cursos de capacitación (mixta) en servicio en empresas de mediana y gran escala. Las personas capacitadas recibirán becas y el costo del transporte con recursos del proyecto durante no más de dos meses. Todos los costos de capacitación y adicionales estarán a cargo de la empresa. Aunque las empresas sólo están obligadas a contratar el 70% de las personas capacitadas, la experiencia anterior indica que como promedio el 93% de ellas han sido contratadas. Las personas que buscan empleo sin contar con experiencia laboral anterior serán colocadas principalmente en la modalidad de capacitación en servicio para que puedan adquirir experiencia laboral.
- 2.27 Se prevé que alrededor de 488.000 becas serán financiadas en esta categoría antes de que finalice el proyecto. Los módulos de capacitación en servicio incluyen ahora capacitación ocupacional, aptitudes básicas y orientación laboral. Las empresas recibirán asistencia y materiales del programa para introducir estos módulos. A fin de incrementar la participación de las empresas en esta actividad se realizará una promoción activa con asociaciones de empresas. Según se prevé, al cabo de cuatro años la participación en esta modalidad superará a la que corresponde a la modalidad de capacitación escolarizada.
- 2.28 **Proyecto experimental.** Este proyecto experimental permitirá poner a prueba mecanismos encaminados a incrementar la participación de las MPME en la capacitación en servicio. El proyecto financiará el diseño de diferentes mecanismos y evaluará incentivos para las MPME. Por ejemplo, el proyecto experimental elaborará mecanismos para agrupar la demanda de varias empresas y financiar actividades conjuntas de capacitación. Inicialmente, el proyecto financiará como máximo dos meses de asistencia en capacitación en esta categoría. Se prevé que alrededor de 272.000 trabajadores se beneficiarán de esta modalidad a más tardar en el año 2001.
- 2.29 **Capacitación para trabajadores rurales de escasa calificación.** Este programa (introducido en 1995 como programa experimental llamado PILEOT) promueve iniciativas locales de empleo respaldando proyectos de empleo rural y agrario. También capacita a trabajadores desempleados para trabajar en empleos de servicios sociales en comunidades urbanas y rurales. En esta modalidad se toma como objetivo a trabajadores de escasas aptitudes en segmentos informales del mercado de trabajo. En el proyecto se prevé ampliar esta modalidad en el marco del nuevo programa, pero ello estará supeditado a la evaluación del plan experimental. Alrededor de 565.000 trabajadores se beneficiarán con esta iniciativa si se extiende a través del país después de la fase experimental.
- 2.30 **Proyecto experimental de aptitudes básicas.** La meta de esta actividad consiste en identificar mecanismos dotados de eficacia de costos para incorporar aptitudes laborales básicas a la estrategia

de asistencia en capacitación del programa. El fundamento de la capacitación en aptitudes básicas es que los trabajadores deben poseer un conocimiento general de los sistemas de trabajo, el modo de utilizar la tecnología, y poseer aptitudes generales de resolución de problemas, planificación y comunicaciones para poder operar en el entorno de trabajo moderno. Este tipo de capacitación puede impartirse con eficacia en función de los costos por medio de técnicas didácticas con asistencia de computadoras en el contexto de la capacitación ocupacional específica. El proyecto identificará también mecanismos de reparto de costos para introducir esos módulos en lugares de capacitación de empleadores y en instituciones de capacitación participantes. El programa de la fase experimental tomará como objetivo a trabajadores jóvenes con mayores niveles de educación básica. El proyecto experimental será evaluado rigurosamente; si da resultados satisfactorios, se ampliará el programa para llegar en total a 488.800 trabajadores.

- 2.31 En el Cuadro II-1 se resumen las categorías anteriores y el número de trabajadores desempleados y desplazados que se beneficiarán.

CUADRO II-1 CATEGORÍAS Y NÚMERO DE BECAS QUE SE OTORGARÁN POR INTERMEDIO DE PROBECAT						
ACTIVIDAD	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Capacitación ordinaria escolarizada	100.000	151.500	104.500	38.500	18.000	412.500
Capacitación (mixta) ordinaria en servicio	40.000	118.000	125.000	133.000	72.000	488.000
Capacitación experimental en servicio	10.000	30.000	63.000	100.000	69.000	272.000
Iniciativas locales de empleo (PILEOT)	75.000	142.000	138.000	138.000	72.000	565.000
Plan experimental para adquisición de capacidades básicas y técnicas vinculadas con la búsqueda de empleo y aptitudes básicas	10.000	71.000	125.300	191.000	91.500	488.800
TOTAL DE BECAS	235.000	512.500	555.800	600.500	322.500	2.262.300

- 2.32 **Problemas vinculados con el género.** Se tendrá especialmente en cuenta la modalidad de capacitación femenina en servicio, cuando se crea probable lograr mayor éxito por intermedio de ella. Por otra parte, se elaborarán talleres de orientación laboral para las mujeres que participen en la modalidad de capacitación escolarizada. Se elaborarán estudios sobre proyectos exitosos y esas experiencias serán emuladas en el marco del programa; la STPS proporcionará capacitación de género a su personal.

3. Subprograma 3: Evaluación de políticas y desarrollo institucional (US\$14,8 millones)

a. Objetivo

- 2.33 Por medio de este subprograma se procura establecer un marco de planificación estratégica integrado de manejo de la política laboral que reforzará la capacidad del sector para diseñar, analizar y aplicar políticas del mercado de trabajo. Se centrará la atención en identificar reformas regulatorias que contribuyan a eliminar las barreras a la productividad que aún subsisten.

b. Estrategia

- 2.34 La estrategia consiste en proporcionar los instrumentos necesarios para que la STPS y otras entidades participen en el diálogo público referente a las políticas del mercado de trabajo. Este subprograma integrará la evaluación de los programas activos del mercado de trabajo (como CIMO y PROBECAT) con actividades de investigación e información sobre políticas.
- 2.35 El nuevo programa promoverá la creación de capacidad de investigación de temas del mercado de trabajo a cargo de un sector no público independiente, mediante el establecimiento de un programa de investigación similar a la red de centros de investigación del Banco. Anualmente, la STPS hará un llamado a la presentación de propuestas por medio de licitaciones públicas, sobre temas vinculados con el mercado de trabajo pertinentes para la operación de sus programas y en lo referente a los temas generales de las políticas del mercado de trabajo.

c. Actividades

(i) Evaluación de programas e investigación de políticas
(US\$3,9 millones)

- 2.36 Seguirán realizándose anualmente las evaluaciones de programas CIMO y PROBECAT recurriendo a metodologías aceptadas de comparación de beneficios y costos privados y sociales. El Banco aprobará los términos de referencia de cada evaluación en el curso de cada misión anual de supervisión. Además, se facilitarán las evaluaciones del programa y las misiones de supervisión mediante la introducción de un nuevo sistema de indicadores de desempeño para esos programas, que permitirán a la STPS controlar los resultados respectivos y generar informes de control en forma continua.

- 2.37 El proyecto financiará hasta 240 estudios en cuatro años. Los principales temas de investigación serán los siguientes:
- a. Política macroeconómica y política laboral.
 - b. Efectos del código del mercado de trabajo sobre la productividad y la eficiencia del mercado de trabajo.
 - c. Repercusiones de las políticas y programas activos del mercado de trabajo.
 - d. Costos laborales, productividad y competitividad en el sector manufacturero: factores determinantes y limitativos.
 - e. La mujer en el mercado de trabajo.
 - f. Análisis de costos y beneficios de las medidas de seguridad ocupacional y las prácticas de aplicación de éstas.
 - g. Estudios especiales de tendencias de mercados regionales de trabajo y de productividad.
- 2.38 Se establecerán dos asociaciones principales para promover actividades de investigación. Se creará una red de investigación de mercados de trabajo y se utilizará una base de datos de instituciones de investigación y de investigadores independientes para abrir ofertas de estudios. Se creará un premio anual de investigaciones sobre el mercado de trabajo y se otorgarán 30 becas de subgraduación y graduación para alumnos especializados en problemas del mercado de trabajo. Durante la negociación, CGPEET y el Banco convendrán en los criterios y la metodología de selección de candidatos para esas becas. La STPS se asociará con los CEPROC para llevar la consulta política al nivel estatal. La STPS y los CEPROC copatrocinarán estudios especiales de mercados regionales de trabajo que ayudarán a fortalecer la capacidad técnica de los CEPROC. Finalmente, CGPEET continuará publicando el "Informe Laboral", que es su informe semestral sobre las condiciones del mercado de trabajo que se da a conocer ampliamente a la población.
- (ii) Sistema de información sobre el mercado de trabajo
(US\$8,8 millones)
- 2.39 Esta actividad financiará el fortalecimiento y un desarrollo ulterior del sistema de información sobre el mercado de trabajo existente. Ello comprende: a) estudios sobre el mercado de trabajo; b) sistematización de la información de los estudios, y c) sistematización de la información operativa de la STPS.
- 2.40 Durante la vida del proyecto se realizarán 14 encuestas sobre el mercado de trabajo, cuya recopilación estará a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Información, institución

pública autónoma especializada en la esfera de la estadística. Las siguientes son las encuestas que se realizarán:

- a. **Encuesta nacional de empleo:** 1998 y 2000 (representativa de zonas urbanas y a nivel estadual), 1999 y 2001 (representativa del nivel nacional).
- b. **Encuesta nacional de educación, capacitación y empleo:** 1999 y 2001, representativa a nivel nacional.
- c. **Encuesta nacional de microempresas:** 1998 y 2000, representativa de las zonas urbanas.
- d. **Encuesta industrial anual:** 1999 y 2001, sector manufacturero, por magnitud de empresas y 306 sectores.
- e. **Encuesta nacional de empleo, salarios, tecnología y capacitación:** 1991 y 2001, representativa a nivel nacional.
- f. **Dos encuestas especiales sobre temas** que se convendrán durante las misiones de supervisión, para dar flexibilidad al sistema de recopilación de datos de la encuesta.

(iii) Desarrollo institucional (US\$2,1 millones)

- 2.41 Mediante esta actividad se financiarán medidas encaminadas a reforzar la disponibilidad de material publicado sobre temas del mercado de trabajo y a incrementar las aptitudes técnicas del personal encargado de la política de investigación. Mediante el primer conjunto de medidas se respaldará el funcionamiento de un servicio de documentación. Éste recopilará materiales publicados en México y en el exterior en relación con problemas del mercado de trabajo y publicará dos revistas y otras publicaciones periódicas dedicadas a la difusión de información y temas del mercado de trabajo. El segundo conjunto de medidas abarca un ambicioso programa de capacitación especializada para el personal del proyecto de la STPS, que incluye cursos de orientación para personal recientemente contratado y capacitación técnica para personal de política de investigación.
- 2.42 Todas las actividades (evaluaciones, investigaciones, sistemas de información del mercado de trabajo y encuestas) incluyen un análisis de género y datos desagregados sobre la materia. El temario de la investigación comprende específicamente un estudio del papel de la mujer en el mercado de trabajo. Además, cuando sea apropiado, el personal de investigación y el personal de políticas de la STPS recibirá capacitación especializada en temas referentes al género que guarden relación con los problemas del mercado de trabajo.

- 2.43 Con respecto a las necesidades de sistemas de información, el nuevo proyecto proporcionará una suma estimada en US\$3 millones para integrar los sistemas de información existentes de modo de aumentar la disponibilidad, oportunidad y diseminación de información sobre el mercado de trabajo y de equipo mejorado.

4. Subprograma 4: Modernización de prácticas del entorno laboral
(US\$20,9 millones)

a. Objetivo

- 2.44 A través de este subprograma se procura reducir las barreras administrativas, de procedimiento y regulatorias que dificultan el crecimiento de la productividad laboral, por medio de mejoras técnicas y operativas de los servicios de STPS, funciones regulatorias y programas de la Secretaría en los ámbitos de los acuerdos y conflictos laborales individuales y colectivos, la seguridad ocupacional y la capacitación y la productividad.

b. Actividades

- 2.45 En el marco del proyecto se financiará un análisis de las repercusiones del marco regulatorio, los procedimientos y las prácticas referentes a las empresas y los trabajadores en los cuatro ámbitos clave. Los resultados del análisis serán la base de elaboración de proyectos experimentales y ampliación del intercambio de opiniones acerca de problemas regulatorios. Los términos de referencia para la elaboración de los proyectos experimentales serán acordados mutuamente entre el Banco y el Gobierno durante las misiones de supervisión. El desembolso de los recursos correspondientes a esta actividad estará supeditado a que al Banco le resulten satisfactorios los términos de referencia de las actividades y los proyectos experimentales que se describen más abajo.

(i) Arbitraje y negociación colectiva (US\$8,1 millones)

- 2.46 Inicialmente, el proyecto financiará: a) sistemas de información, equipo y tecnología encaminados a depurar los procedimientos, reducir los períodos de procesamiento y hacer que se disponga de registros exactos, y b) un sistema de bases de datos para sistematizar las consultas jurídicas. Se prevé que esas actividades reducirán el tiempo de procesamiento en un 50%. La base de datos de consultas jurídicas estará a disposición de todos los interesados. En la segunda fase del financiamiento, el proyecto respaldará iniciativas encaminadas a promover reformas regulatorias identificadas mediante análisis que serían respaldadas en la primera fase.

(ii) Capacitación y productividad (US\$2,6 millones)

- 2.47 El proyecto financiará actividades encaminadas a reducir el papeleo vinculado con los requisitos de registro de la capacitación.

Establecerá un marco para la elaboración de sistemas de incentivos a la productividad para los trabajadores. Se recopilará información sobre experiencias a nivel nacional e internacional. Se diseminarán prácticas óptimas por medio de publicaciones y seminarios dirigidos a cámaras regionales de industria y delegaciones locales de la STPS.

- 2.48 El proyecto financiará también dos proyectos experimentales referentes a la industria de la vestimenta para poner a prueba metodologías dotadas de eficacia de costos para la capacitación de agentes de multiplicación a nivel sectorial y empresarial. Esas actividades serán complementadas con análisis sobre las repercusiones de la capacitación sobre la mejora de la productividad a nivel empresarial, la elaboración de metodologías de detección de necesidades de capacitación y utilización de materiales de enseñanza a distancia.

(iii) Seguridad y salubridad ocupacional (US\$2,9 millones)

- 2.49 El proyecto financiará la elaboración de mecanismos de certificación de Unidades de Verificación privadas, que se encargarán de controlar el cumplimiento de las normas de seguridad y de aconsejar a las empresas sobre la elaboración de programas preventivos y correctivos.
- 2.50 Se creará un programa experimental para poner a prueba metodologías dotadas de eficacia de costos de diseño y aplicación de programas preventivos en actividades con graves riesgos de seguridad ocupacional. Durante las misiones de supervisión se acordarán términos de referencia para este programa experimental. El proyecto financiará también análisis de costos y beneficios de las prácticas y capacitación para la prevención de riesgos de seguridad ocupacional.

(iv) Descentralización de actividades de planificación
(US\$7,3 millones)

- 2.51 La multiplicidad de medidas de intervención en el mercado de trabajo, a nivel federal, estadual y local determina duplicación de esfuerzos y derroche. Los CEPROC, entidades en que el sector privado y el gobierno federal y los gobiernos locales analizan y adoptan acuerdos sobre políticas del mercado de trabajo, proporcionaban, supuestamente, un marco de coordinación, pero carecen de una base técnica sólida. Para complementar las actividades planificadas en el marco del Subprograma 3 en cuanto al estudio de los mercados de trabajo locales, en el marco de esta actividad se financiarán proyectos experimentales encaminados a reforzar la capacidad técnica y de planificación de los CEPROC. Se acordarán, durante las misiones de supervisión, términos de referencia para los proyectos experimentales.

2.52 Con respecto a las necesidades de sistemas de información, el nuevo proyecto brindará una suma estimada en US\$9 millones para la aplicación de una red de información integrada a nivel local, nacional e internacional y para modernizar los procedimientos administrativos de los servicios del mercado laboral. El nuevo proyecto financiará el desarrollo de sistemas de información vinculados con la red propuesta, junto con la instalación de 46 servidores, 1.200 estaciones de trabajo y otro equipo (canalizadores de datos, módems), en las actuales entidades de servicios del mercado de trabajo.

D. Costo y financiamiento del proyecto

2.53 Se estima que el costo total del proyecto asciende al equivalente de US\$850 millones, suma que se dividirá en dos partes. El Banco financiará, por medio de la Facilidad Unimonetaria y con recursos de su Capital Ordinario (CO), en dólares de los EE.UU., un préstamo por un monto de US\$250 millones durante la primera fase, y un préstamo de US\$200 millones durante la segunda fase. El gobierno aportará la totalidad de los recursos de contrapartida local, por un monto de US\$400 millones. Los detalles aparecen en el Cuadro II-2.

Subprogramas	FASE I			FASE II			TOTAL	%
	BID	Local	Subtotal	BID	Local	Subtotal		
1 Aumento de la productividad de las MPME	60.300	42.900	103.200	74.300	46.100	120.400	223.600	26,31
2 Colocación laboral para trabajadores desempleados	164.250	105.800	270.050	110.950	164.800	275.750	545.800	64,21
3 Evaluación de políticas y desarrollo institucional	8.400	8.600	17.000	6.400	11.000	17.400	34.400	4,05
4 Modernización de prácticas en el entorno de trabajo	14.550	9.400	23.950	6.350	11.400	17.750	41.700	4,91
5 Costo de financiamiento	2.500	0	2.500	2.000	0	2.000	4.500	0,53
TOTAL	250.000	166.700	416.700	200.000	233.300	433.300	850.000	100,0

Fases I y II: **IDB:** US\$450 millones. **MÉXICO:** US\$400 millones. **TOTAL:** US\$850 millones.

Totales porcentuales de las fases I y II: **IDB:** 52,9%. **MÉXICO:** 47,1%. **TOTAL:** 100%.

E. Costos financieros

- 2.54 En esta categoría sólo se han incluido US\$4,5 millones para supervisión (FIV) (US\$2,5 millones para la primera fase y US\$2 millones para la segunda fase), porque se ha llegado a un acuerdo de que los intereses y la comisión de crédito serán pagadas directamente al Banco por el Gobierno de México.

F. Fuentes y condiciones del financiamiento del Banco

- 2.55 El financiamiento del Banco para el proyecto propuesto equivaldrá a US\$450 millones, divididos en dos fases, en dólares de los EE.UU., provenientes de la Facilidad Unimonetaria, dotada de recursos de Capital Ordinario de la institución. Las siguientes serán las condiciones del préstamo para la primera fase:

Período de amortización: 20 años

Período de gracia: 3 años

Período de desembolso: 3 años

Tasa de interés: variable

Inspección y vigilancia: 1%

Comisión de crédito: 0,75% anual sobre el saldo no desembolsado

Moneda: Dólares de los EE.UU. provenientes de la Facilidad Unimonetaria

III. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

A. El agente financiero y el organismo ejecutor

- 3.1 El agente financiero será Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), y el organismo ejecutor será la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El Gobierno de México asumiría la responsabilidad del servicio de la deuda vinculado con el préstamo. NAFIN y el gobierno celebrarán mutuamente un contrato de derivación de fondos en que se estipularán las responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes y los mecanismos que se utilizarán para canalizar los fondos del préstamo al organismo ejecutor. El primer desembolso se condicionaría a la presentación de este acuerdo al Banco.
- 3.2 NAFIN actuará como agente financiero para este proyecto en nombre del Gobierno de México. El proyecto no afectará a las finanzas de NAFIN, ya que la contrapartida local provendrá de las asignaciones presupuestarias del gobierno federal.

B. Características especiales del proyecto

- 3.3 El Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, cuyo marco teórico y análisis completo reflejan una operación con un costo total estimado en US\$850 millones (financiamiento del Banco: US\$450 millones) será aplicado en dos fases. Cada fase será respaldada por un préstamo independiente del Banco (US\$250 millones y US\$200 millones, respectivamente), que se ejecutarán a lo largo de un periodo de tres años en el caso de la primera fase y dos años en el caso de la segunda.
- 3.4 La recomendación para que el Directorio apruebe la segunda fase del proyecto sería activada cuando la administración verifique el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) el desembolso de, por lo menos, el 50% de los recursos de la Fase 1, y b) el hecho de que se haya alcanzado un progreso satisfactorio en la ejecución del proyecto. Un memorando en que se exprese el avance hacia los objetivos de desembolso y los logros en cuanto a desempeño sería presentado al Directorio para solicitar la aprobación de la segunda fase del proyecto.

C. Ejecución y administración globales

- 3.5 Las facultades globales de administración y ejecución del proyecto serían conferidas a la Secretaría de Trabajo, y en especial a la Subsecretaría de Trabajo (Subsecretaría B), que sería asistida, en cuanto a la administración y coordinación general del proyecto, por la Dirección General del Empleo (DGE), y por la Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo (CGPEET).

- 3.6 La organización del proyecto tendría dos niveles: a) a nivel central, la ejecución del proyecto se realizaría en el contexto de la estructura orgánica existente de la STPS, y b) a nivel local, las OEE y las UPC se encargarían de realizar las actividades del proyecto y brindar asistencia a los desempleados y servicios a las empresas.
- D. Administración de los Subprogramas 1 y 2: Aumento de la productividad en las MPME (CIMO) y colocación laboral para desempleados (SNE/PROBECAT) (US\$224,6 millones en la Fase I, y US\$185,2 millones en la Fase II, lo que arroja un total de US\$409,8 millones)
- 3.7 La Subsecretaría de Trabajo "B", por intermedio de su DGE, se encargaría de la coordinación y ejecución de esos dos subprogramas, y ya ha establecido adecuados sistemas de apoyo para administrar y controlar las actividades referentes a los recursos físicos, financieros y humanos del proyecto. La utilización de personal temporal a plazo fijo y la asistencia técnica reforzarían su capacidad de administrar y ejecutar las actividades del nuevo proyecto. Por lo tanto, el fortalecimiento institucional de la DGE se orientaría principalmente hacia la modernización de sus sistemas administrativos, operativos y de información, así como la actualización de las aptitudes del personal existente y el que se contrate. La DGE respaldaría también la administración de los Subprogramas 3 y 4.
- E. Administración del Subprograma 3: Evaluación de políticas y desarrollo institucional (US\$8,4 millones en la Fase I, y US\$6,4 millones en la Fase II, lo que arroja un total de US\$14,8 millones)
- 3.8 La Subsecretaría de Trabajo "B", a través de la CGPEET, se encargaría de coordinar este subprograma y la aplicación de algunas de sus actividades por intermedio de sus tres "Subcoordinaciones", y con el respaldo de la DGE a fin de: a) establecer el enlace y celebrar acuerdos con organismos públicos y privados que realizarían encuestas y estudios enmarcados en el proyecto; b) realizar estudios especializados, y analizar y publicar los resultados; c) emitir publicaciones periódicas con información sobre el mercado de trabajo y analizar publicaciones técnicas de la STPS; d) administrar y mejorar el sistema de información sobre el mercado de trabajo y los centros de documentación sobre dicho mercado; e) coordinar los servicios de capacitación técnica para el personal, y f) coordinar la instalación de computadoras y programas de informática en las oficinas centrales de la STPS.
- 3.9 Un comité técnico encabezado por la Subsecretaría "B" facilita la coordinación entre la CGPEET, la DGE y otras unidades. Entre sus miembros figuran los directores generales de las esferas técnicas de la STPS. El comité sería respaldado por expertos externos, cuando fuera necesario.

- 3.10 El Coordinador General de la CGPEET y el Director General de la DGE cuentan con la asistencia y el respaldo de funcionarios y consultores de sus directorios y unidades administrativas. La CGPEET, la DGE y las unidades administrativas administrarán las actividades referentes al personal, las adquisiciones, la contratación de consultores, la contabilidad y los asuntos financieros enmarcados en el proyecto.
- 3.11 Aunque la CGPEET posee personal sumamente calificado a nivel gerencial, tiene fallas en algunos ámbitos técnicos; por lo tanto las actividades de fortalecimiento institucional se centrarían en el suministro de asistencia técnica especializada y capacitación, para ayudar al personal a adquirir aptitudes técnicas. En el curso de las revisiones anuales se evaluaría el avance en la ejecución y se llegaría a acuerdos sobre la asistencia institucional adicional que pueda requerirse.
- F. Administración del Subprograma 4: Modernización de prácticas del entorno laboral (US\$14,5 millones en la Fase I, y US\$6,4 millones en la Fase II, lo que arroja un total de US\$20,9 millones)
- 3.12 La Subsecretaría de Trabajo "B" se encargaría de coordinar este subprograma con el apoyo del comité técnico. Las unidades orgánicas encargadas de los ámbitos de la justicia laboral, la seguridad ocupacional y la capacitación y productividad realizarían las actividades de este subprograma. El comité técnico ayudaría a lograr un adecuado nivel de coordinación entre las diferentes unidades de que se trata. El diseño de los proyectos experimentales que se ejecutarían en el marco de este subprograma quedaría terminado durante la ejecución.
- 3.13 Se mantendría un gran nivel de flexibilidad en la aplicación de este subprograma para hacer posibles reajustes previstos y una definición ulterior de las actividades. Esos reajustes emanarían de un análisis adicional de esos ámbitos durante la ejecución del proyecto. Por lo tanto, el programa de ejecución de las actividades enmarcadas en este subprograma se elaboraría durante las negociaciones correspondientes a 1997, y se efectuarían reajustes durante las misiones de supervisión de los años sucesivos. En cambio el programa de los contratos de obras, bienes y servicios correspondientes al primer año de funcionamiento del programa serán acordados durante las negociaciones. El programa de adquisiciones de los años ulteriores será convenido durante las misiones anuales de supervisión.
- 3.14 Las unidades operativas encargadas de justicia laboral, seguridad ocupacional y capacitación y productividad, si bien poseen personal sumamente calificado a nivel gerencial, presentan fallas en algunos ámbitos técnicos. Por lo tanto, las actividades de fortalecimiento institucional se centrarán en el suministro de asistencia técnica, para ayudar a establecer una base técnica suficiente para respaldar las actividades del proyecto.

G. Adquisición de bienes y servicios

- 3.15 La adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría se realizará conforme a las directrices del Banco, y será realizada por la STPS a nivel central. Durante la ejecución del proyecto se utilizarían los documentos estándar de licitaciones convenidos mutuamente por el Banco y el gobierno. El organismo ejecutor posee considerable experiencia en cuanto a aplicación de pautas internacionales de licitación y utilizará procedimientos de licitación aceptados por el Banco.
- 3.16 El programa de contratación de bienes, obras y servicios de consultoría para el primer año de ejecución del proyecto ya fue convenido durante la misión de preanálisis. El programa de adquisiciones para los años sucesivos será convenido durante las misiones anuales de supervisión y se basará en el avance en materia de ejecución y en la disponibilidad de recursos presupuestarios.
- 3.17 La adquisición de bienes y obras con recursos del préstamo se realizará conforme a las pautas y los procedimientos en el Anexo B del Contrato de Préstamo. Los topes máximos establecidos son de US\$5 millones para obras y US\$350.000 para bienes y servicios conexos; superados esos topes se requerirá una licitación internacional. Las adquisiciones por montos inferiores a los expresados se regirán por la legislación nacional, que requiere licitación pública nacional o mecanismos de concurso de precios establecidos por normas nacionales.
- 3.18 La contratación de estudios y servicios de consultoría se realizará conforme a las pautas y los procedimientos que aparecen en el Anexo C del Contrato de Préstamo. Teniendo en cuenta el gran número de contratos individuales de consultoría para el Subprograma 1 (172.445), para el Subprograma 2 (106.274), y para el Subprograma 3 (1.928), que suponen la realización de contratos en todo el país (con un promedio de pagos de no más de US\$12.000 por consultor), se convino que la contratación sería realizada por las unidades de prestación de servicios locales, como las OEE. El Banco ha analizado los mecanismos de contratación de los referidos servicios de consultoría y ha comprobado que son sumamente eficientes y satisfactorios para la aplicación de los subprogramas arriba mencionados.
- 3.19 Cuanto antecede ha sido consultado con la Oficina de Adquisiciones del Banco, que ha manifestado que no tiene objeciones que formular.

H. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.20 El período propuesto para la ejecución del proyecto y los desembolsos del préstamo es tres años para la primera fase y dos para la segunda, y la elegibilidad para los desembolsos comenzará una vez que se cumplan las condiciones anteriores al primer desembolso. Al final de la primera fase, y después que se haya

desembolsado el 50% de los recursos para ésta, la Administración recomendará al Directorio la aprobación de la segunda fase. Las estimaciones de costos preparadas para los diversos subprogramas servirían de base para la planificación de la ejecución del proyecto y la STPS los actualizaría anualmente como preparación de los análisis anuales de supervisión. El programa provisional de desembolsos que aparece en el Cuadro III-1 es compatible con la capacidad de ejecución y la disponibilidad de los fondos locales de contrapartida.

CUADRO III-1 PROGRAMA PROVISIONAL DE DESEMBOLSO (US\$000)									
Fuente	FASE I				FASE II			TOTAL	%
	Año 1	Año 2	Año 3	Subtotal	Año 4	Año 5	Año 6		
IDB/OC	49.180	89.290	111.530	250.000	120.000	80.000	200.000	450.000	52,9
Local	31.105	56.025	70.020	157.150	80.130	162.720	242.850	400.000	47,1
Total	80.285	145.315	181.550	407.150	200.130	242.720	442.850	850.000	100,0
%	9,4	17,1	21,4		23,5	28,6		100,0	

I. Financiamiento retroactivo

- 3.21 El financiamiento retroactivo de los gastos elegibles para actividades clave de los Subprogramas 3 y 4 sería necesario para financiar algunas actividades que, a solicitud del Banco, se requieran para acelerar el diseño de los estudios, incluidos términos de referencia e información conexa, para evitar demoras en la ejecución de los subprogramas antes mencionados, así como para la adquisición de equipo de información y programas de informática conexos. A esos efectos se recomienda aprobar financiamiento retroactivo por US\$8 millones para gastos, lo que ya ha sido analizado y aprobado por el Banco, en un término de 12 meses anteriores a la aprobación del presente proyecto.

J. Auditoría externa

- 3.22 Durante la ejecución del proyecto, SECODAM realizará la auditoría de los estados financieros del proyecto.

K. Vigilancia, control y seguimiento

- 3.23 El sistema de vigilancia será permanente. Su finalidad consistirá en determinar y evaluar, subprograma por subprograma, la eficacia y eficiencia de las actividades realizadas. Ello permitirá compartir la experiencia y las enseñanzas recogidas y ayudará a prever y reajustar la ejecución. Durante los análisis anuales realizados

con el gobierno, el Banco prestará especial atención a la eficacia y eficiencia de la ejecución de los subprogramas del proyecto, y se convendrán los cambios que sean necesarios.

- 3.24 Como condición previa al primer desembolso, el organismo ejecutor presentará un programa operativo anual que incluirá un plan de acción detallado inicial correspondiente al primer año de ejecución del proyecto, y ulteriormente, un plan anual. Durante esas reuniones de supervisión y evaluación, la STPS, el prestatario y el Banco analizarán el progreso logrado en la ejecución del proyecto, prestando especial atención a las medidas y actividades establecidas en él en forma de puntos de referencia para este proyecto (véase el Anexo III-1). Ello brindará la posibilidad de evaluar los resultados del proyecto y los reajustes que sean necesarios.

L. Supervisión del Banco

- 3.25 El Banco supervisará el progreso y la ejecución del proyecto por intermedio de su Representación en México y de misiones anuales de análisis a cargo del equipo del proyecto, conjuntamente con las autoridades específicas encargadas de la ejecución del proyecto.

M. Preparación del proyecto para su ejecución

- 3.26 El proyecto fue elaborado por funcionarios de la STPS con aportes periódicos de misiones del Banco. El objetivo cardinal del gobierno, además del deseo de la STPS de dar continuidad a las actividades del proyecto y mejorar los servicios correspondientes a las empresas y a los desempleados hizo que el proceso de diseño del proyecto se acelerara y se centrara con precisión. Se identificaron regiones clave para establecer nuevas UPC. Se prevé que las OEE presten mejores servicios de programas de empleo y capacitación. Se ha elaborado un diseño de cursos de capacitación, y en el primer trimestre de ejecución del proyecto finalizará la elaboración del diseño de los sistemas de información, que en forma preliminar ya se ha preparado. También se ha elaborado una lista preliminar de encuestas y estudios que deberán realizarse en el marco del proyecto. Además se ha establecido el texto definitivo de los documentos estándar de licitación que se utilizarán en el marco del proyecto, así como listas uniformes de equipos para el primer año de ejecución del mismo.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Aspectos institucionales

- 4.1 El Banco realizó un análisis institucional durante la preparación del proyecto y llegó a la conclusión de que la STPS posee amplia experiencia en materia de ejecución de proyectos. Las unidades de la STPS y las OEE encargadas de la ejecución del proyecto recibirán respaldo a lo largo de éste, lo que les permitirá llevar a cabo la considerable expansión de las actividades previstas en el marco de esta operación.
- 4.2 El principal riesgo institucional parece consistir en el papel que se propone para el sector privado en el subprograma de productividad del CIMO. Si bien se han analizado cuidadosamente los problemas experimentados en ese ámbito por el programa del Banco Mundial, y las propuestas han sido diseñadas en consecuencia, no es menos cierto que la disposición de las asociaciones de empresas de aceptar una mayor responsabilidad sólo se logrará en el curso de sus futuras actividades. Para mitigar ese riesgo, en el proyecto se prevé la realización de amplias consultas con las asociaciones empresariales, y una activa participación de éstas en lo referente al nuevo marco; además, el nuevo contexto acordado incluirá adecuados incentivos. El régimen de vigilancia permitirá al equipo del proyecto mantenerse al tanto del avance y realizar los inevitables ajustes.
- 4.3 Más allá de esas consideraciones, el programa de productividad del CIMO, inclusive en su forma actual, brinda una palpable demostración de que el sector público puede alcanzar sus objetivos con marcos institucionales muy poco convencionales. Ni siquiera el personal básico de la UPC está formado por administradores de carrera del sector público; se trata de consultores del sector privado contratados mediante acuerdos de corto plazo, que deben poner de manifiesto resultados satisfactorios para poder seguir cumpliendo sus funciones. Inclusive a nivel federal, el personal de la STPS para el programa es sumamente escaso. Por otra parte, según una estimación (no rigurosa) el costo de administración no llega al 10% del presupuesto del programa. Pocas dudas caben de que esos logros comienzan a establecer una pauta conforme a la cual ya se están juzgando otros programas en la STPS. Además, y si bien el personal de SNE/PROBECAT está formado por administradores de carrera del sector público, debe cumplir normas de productividad propias del sector privado, y su desempeño se recompensa en consecuencia.

B. Problemas financieros y económicos

- 4.4 La viabilidad financiera del proyecto se ve respaldada por la prioridad que asigna el gobierno a este sector y por los recursos

presupuestarios que han sido asignados a esos proyectos en el pasado. Los recursos comprometidos como aporte de contrapartida local son considerables, y la experiencia del pasado indica que esos compromisos pueden cumplirse. Inclusive en periodos de grave contracción fiscal, el gobierno considera a esos programas como un mecanismo de remuneración ágil y útil para los trabajadores afectados por perturbaciones económicas desfavorables. La experiencia del pasado reciente lleva a pensar, en consecuencia, que el riesgo de un deterioro económico que provoque la reducción de los compromisos fiscales en favor del proyecto es sumamente escaso. Las cifras que se mencionan más abajo ponen claramente de manifiesto esta aseveración.

- 4.5 El gasto agregado del gobierno federal se redujo de US\$247.300 millones en 1987 a US\$165.900 millones en 1995. ^{2/} La mayor parte de esa disminución se produjo en el período 1987-1992, siendo seguida por un leve incremento entre esa fecha y 1994, que a su vez fue seguida por una reducción en 1995. Por el contrario, el gasto en actividades a las que se refiere este programa experimentó un crecimiento continuo y extraordinario en la totalidad del período.

CUADRO IV-1 GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL PROGRAMA				
	Gasto agregado del gobierno federal		Gasto en actividades a las que se refiere este programa	
	(miles de millones de dólares de US\$)	(tasa anual de incremento)	(miles de millones de dólares de US\$)	(tasa anual de incremento)
1992	148,5	(4,0)	16.041,1	-
1993	156,6	5,5	32.791,7	104,4
1994	172,3	10,0	96.476,5	194,2
1995	166,0	(3,7)	109.178,4	13,2

- 4.6 En el cuadro siguiente puede observarse mayores evidencias del creciente compromiso del gobierno con el sector, ilustrado por la proporción menguante de los costos que asume el Banco durante el período de ejecución y el incremento correspondiente de la proporción del gobierno. Debe señalarse que la proporción correspondiente al Banco para el período 1997-2000 comienza en un nivel inferior al establecido por el Banco Mundial para el período anterior a 1996. Lo más importante es que el compromiso del gobierno de asegurar la sostenibilidad de los programas que

^{2/} Todos los datos de esta sección están tomados de "Perspectivas Económicas de México, CIEMEX-WEFA, Julio 1996, vol. XXVIII, No. 2".

componen el proyecto propuesto, reside en el hecho de que la participación del Banco en la financiación de algunas actividades disminuirá, por ejemplo en el SNE/PROBECAT, que pasará de 72% a 28% al término del proyecto.

CUADRO IV-2 GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL PROGRAMA (millones de US\$)				
	Gasto en actividades a las que se refiere este programa	Fuentes de financiamiento		Financiamiento de BMD (%)
		BMD	Local	
1992	16.041	8.906	7.135	55.5
1993	32.792	22.793	9.998	69.5
1994	96.477	54.836	41.641	56.8
1995	109.178	95.857	13.322	87.8
1996	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1997	203.050	111.191	91.859	54.8
1998	215.754	116.065	99.689	53.8
1999	215.780	112.091	103.689	51.9
2000	217.416	110.653	106.763	50.9
Notas: El período 1992-1995 se refiere al presupuesto ejecutado y al financiamiento del Banco Mundial. El período 1997-2000 se refiere al presupuesto planificado y al financiamiento del Banco que se propone. El financiamiento local comprende al del gobierno federal y al del sector privado.				

- 4.7 El riesgo de que los servicios ofrecidos por el proyecto no les resulten atractivos a los beneficiarios previstos, en especial a las MPME y a los trabajadores desempleados, es sumamente reducido. En primer lugar, esos subprogramas han sido diseñados teniendo en cuenta los amplios y exitosos antecedentes de los programas existentes. En segundo lugar, los subprogramas están equipados con mecanismos que garantizan que seguirán reaccionando ante la demanda. En especial, los requisitos de reparto de costos establecidos con las empresas en los subprogramas CIMO y PROBECAT, funcionan de modo que el contenido de los servicios sea siempre congruente con las condiciones del mercado.
- 4.8 Con respecto a los aspectos del proyecto que admiten una evaluación de ese género, los análisis de costos y beneficios y de eficacia en función de los costos (mencionados en el Capítulo I, Sección C) revelan hasta qué punto el gasto público en los programas CIMO y PROBECAT existentes ha suscitado considerables resultados positivos. Han aumentado la productividad de las empresas y el nivel de empleo de trabajadores, y ello se logró con eficacia en función de los costos, lo cual demuestra que los beneficios del proyecto justifican holgadamente su costo. El análisis revela que en lo

referente a las empresas, el gasto público permite suscitar un considerable efecto multiplicador en las inversiones del sector privado, con la consiguiente mejora de la productividad.

C. Problemas ambientales

- 4.9 El Comité del Medio Ambiente del Banco clasificó a este proyecto como de Categoría II porque la mayor parte de sus actividades se concentran en capacitación, estudios, fortalecimiento de políticas y fortalecimiento institucional. Se acordó también que siempre que sea apropiado, y en especial en las actividades de capacitación que pueden suscitar algún tipo de repercusiones ambientales, la División Ambiental del Banco asesorará a la STPS con respecto a las estrategias y medidas pertinentes.

D. Beneficios del proyecto

- 4.10 **Subprograma 1: Aumento de la productividad en las MPME (CIMO).** El programa suscitará beneficios directos para aproximadamente 200.000 empresas (alrededor de 553.000 hechos basados en empresas) y 750.000 trabajadores. No obstante, los beneficios del proyecto no se limitarán a las empresas participantes. El proyecto ampliará considerablemente su extensión y sus actividades de comercialización social a fin de que un mayor número de empresas e industrias aprovechen los efectos de demostración del nuevo programa. Mediante la mayor participación de las empresas en actividades de respaldo técnico y la promoción de la cooperación entre las empresas, este subprograma mejorará cualitativamente la capacitación, la información, el respaldo técnico y las tecnologías a las que pueden acudir las MPME.
- 4.11 **Subprograma 2: Colocación laboral para trabajadores desempleados.** El proyecto beneficiará a un máximo de 4,7 millones de trabajadores a través de asistencia para la obtención de empleo y servicios de información laboral, y a 2,2 millones de trabajadores por medio de sus programas de asistencia en capacitación a corto plazo. El proyecto incrementará las tasas de colocación laboral de un promedio del 35% al 45% en cuanto a los servicios de información y del 60% al 80% en el caso de los beneficiarios de la asistencia en capacitación. De los beneficiarios asistidos con capacitación a corto plazo, el 35% serán colocados en programas de capacitación en servicio, en que es más probable que obtengan empleo productivo.
- 4.12 **Subprograma 3: Evaluación de políticas y desarrollo institucional.** El proyecto establecerá un marco integrado de planificación estratégica y reforzará la capacidad del sector para realizar análisis de políticas del mercado de trabajo. Se establecerá una red de investigación fuera de la STPS. La población tendrá a su disposición mejor información estadística y más publicaciones sobre temas referentes al mercado de trabajo. Según se prevé, a más tardar al final del proyecto se habrán elaborado 240 nuevos

estudios (incluidas evaluaciones del CIMO y PROBECAT), se habrán otorgado 150 becas de investigación, se habrán recopilado los datos de 14 encuestas, y habrán visto la luz 195 publicaciones.

- 4.13 **Subprograma 4: Modernización de prácticas del entorno laboral.** El proyecto reducirá los costos vinculados con la resolución de conflictos por medio de arbitraje y negociaciones colectivas. Además reducirá los obstáculos con los que se ven confrontadas las empresas y los trabajadores para cumplir los requisitos regulatorios y administrativos referentes a la capacitación y a la seguridad ocupacional. Según se prevé, esas actividades contribuirán a una comprensión mejor del marco regulatorio y a nuevos debates sobre el tema.

E. Repercusiones del proyecto sobre la mujer

- 4.14 Las mujeres se beneficiarán de las mejoras que se introducirán en los diferentes subprogramas, en especial en lo que atañe a la identificación, en el marco del CIMO, de prácticas óptimas para la integración de la mujer en el proyecto. Los beneficios previstos influirán sobre la mujer como trabajadora y como empresaria (en especial en el caso de las mujeres del sector de las microempresas). Además, la posición más prominente que adquirirá la mujer por medio de la comunicación social atraerá, según se prevé, a empresas de propiedad de mujeres, y difundirá los beneficios del programa entre las empresas con gran participación de empleadas. El Subprograma 2 incluye metodologías y actividades mejoradas en materia de capacitación y colocación laboral de mujeres, que ya están recibiendo más del 30% de las becas de PROBECAT. Finalmente, los estudios, investigaciones y encuestas previstos para el Subprograma 3 promoverán en gran medida el mejoramiento global de los análisis y la evaluación de los problemas de género en ámbitos clave para la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

F. Puntos de referencia del proyecto

- 4.15 Para ayudar en la vigilancia de la ejecución del proyecto, en especial en el contexto de las misiones anuales de supervisión se usará una lista general de indicadores de control (véase el Anexo III-1), lo que incluye un programa detallado de ejecución para todas las actividades relacionadas con cada subprograma del proyecto. Esta lista de indicadores fue analizada y acordada con el gobierno y con la entidad ejecutora. Para evaluar el avance del proyecto, esos indicadores serán analizados en el curso de las misiones anuales de supervisión. El Banco ha reservado también fondos presupuestarios para hacer participar, cuando se necesite, a expertos externos en las actividades de revisión y evaluación.

INTEGRACIÓN DE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Este anexo tiene por objeto ofrecer una descripción socioeconómica básica de la fuerza de trabajo femenina de México y resumir los aspectos considerados en los subprogramas del proyecto en respuesta a las lecciones extraídas y las medidas consideradas para mejorar los beneficios del proyecto para la mujer.

I. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES MEXICANAS EN LA FUERZA DE TRABAJO 1/

1.1 Durante los decenios pasados las características sociodemográficas de la mujer y su participación en la fuerza de trabajo han cambiado. El 51% de la población mexicana, formada por 95 millones de personas, son del sexo femenino. Entre 1970 y 1990, la participación femenina en la población económicamente activa (PEA) se triplicó (pasando del 10% al 33%), en tanto que la de los hombres se duplicó 2/. La proporción de mujeres en la PEA ascendió a alrededor de 11 millones de personas (aunque estos datos no reflejan adecuadamente la participación femenina en los sectores informal o agrario) 3/. El aumento de la participación femenina en la PEA obedece a las siguientes razones:

- El aumento del nivel educativo de la mujer.
- El aumento de la demanda de fuerza de trabajo para la realización de determinadas tareas, como ocurre en las maquiladoras, la agroexportación y los sectores de servicios.

1/ Los datos correspondientes a esta sección provienen de: Clara Jusidman y Marcela Eternod, La Participación de la Población en la Actividad Económica en México. Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) e IIS-UNAM. 1995.

2/ Dirección General de Empleo, STPS. 1995. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Seminario Internacional sobre Aspectos de Igualdad en el Centro de Trabajo. Tema Dos: Equidad en el Pago. México. Junio de 1995.

3/ Statistics about Women, Flasco, México, 1993. Según Jusidman y Eternod, la determinación teórica de "actividad económica" depende del concepto que puedan tener las personas acerca de lo que se entiende por trabajo o de lo que constituye colaborar en una actividad productiva sin remuneración. Existe un notable descuido en el análisis del trabajo económico de la población cuando las actividades de subsistencia o productivas para consumo propio son comunes y cuando la diferencia entre el trabajo doméstico y remunerado no es clara; por ejemplo en el caso de las mujeres y niños que realizan tareas agrarias, comerciales o de servicios.

- La necesidad de aumentar el ingreso familiar debido al deterioro del nivel de vida de un gran número de familias provocado por los periodos de crisis y recesión y la aplicación de programas de ajuste estructural.
- Una mayor aceptación sociocultural de la participación femenina en actividades productivas fuera del hogar.

1.2 La creciente participación, absoluta y relativa de la mujer en la fuerza de trabajo y las características de esta fuerza de trabajo femenina (por ejemplo nivel de educación, tipos de empleo, barreras culturales existentes en ciertos tipos de ocupación) influyen en la cobertura y las estrategias del programa. Éste brinda una oportunidad para considerar algunas características de la fuerza de trabajo femenina, que se resumen a continuación:

- Educación:** Debido al aumento del nivel educativo de la mujer en los últimos 20 años, la PEA femenina ha alcanzado un nivel educativo similar al del hombre (47,4% de las mujeres urbanas y 41,9% de los hombres terminaron la escuela elemental); en las zonas rurales el 35,5% de los hombres y sólo el 28% de las mujeres terminaron esos niveles. Los subproyectos del programa consideran los distintos niveles de educación de la mujer en las actividades de capacitación para el trabajo y colocación.
- Distribución geográfica y sectorial:** La PEA femenina de México es más urbana que la de los hombres (79% en el caso de las mujeres y 71% en el de los hombres). En las ciudades de más de 100.000 habitantes, las mujeres ocupan el 21% de los puestos de trabajo del sector manufacturero, el 18% de los del sector comercial, el 50% del sector de los servicios (incluidos los restaurantes) y el 12% de otros puestos de trabajo. En las ciudades de menos de 100.000 habitantes, las mujeres ocupan el 23% de los puestos de trabajo relacionados con la agricultura y la cría de animales, el 18% de los del sector manufacturero, el 25% de los del comercio y el 34% de los del sector de los servicios. El proyecto prevé actividades rurales y urbanas y en todo tipo de actividades comerciales.
- Ocupaciones:** Las mujeres pueden clasificarse, según su ocupación primaria, del modo siguiente: 21% para empleadas de oficina, 13% para empleadas de comercio y asistentes de empresas, 11% para tareas domésticas, 10% para educación, 7% para artesanías o trabajo manual, 7% para servicios públicos, 6% para empleos técnicos, 6% para operación de maquinaria fija, 3% para agricultura y cría de animales, 3% para el sector profesional, 2% para cargos administrativos altos y de dirección, 2% para el sector del comercio ambulante, 1% para cargos de inspección y supervisión, correspondiendo el resto a diversas actividades. Las mujeres ocupaban el 16%, y los

hombres el 84%, de los puestos de trabajo referentes a supervisión, inspección, contratación y otros que guardan relación con el control de la producción artesanal o fabril. El proyecto ofrece a las mujeres la oportunidad de perfeccionarse y ampliar sus opciones de trabajo.

- d. **Remuneración:** El salario medio del 56,4% de los trabajadores mexicanos está comprendido entre uno y dos salarios mínimos. Sólo el 27% de los hombres ganan más de un salario mínimo, en tanto que el 37,6% de las mujeres que trabajan alcanzan ese nivel. Las mujeres trabajan más en el sector urbano informal. Alrededor del 29% de las mujeres, en comparación con el 24% de los hombres, ganan menos de dos salarios mínimos y carecen de beneficios de seguridad social. Las mujeres con trabajo autogenerado representan entre el 28% en las ciudades de más de 100.000 habitantes y el 21% en las de menos de 100.000 habitantes. Los subprogramas de capacitación y asistencia técnica (en especial para microempresas) deben mejorar la remuneración potencial y los ingresos de la mujer, gracias al mejoramiento de sus posibilidades de empleo y su productividad.
- e. **Desempleo:** Las mujeres representan más del 46% del total de personas desempleadas (1991). Por otra parte, se ven afectadas en mayor medida que los hombres por el desempleo (datos que corresponden al número de horas o semanas de remuneración inferior a un salario mínimo). Según estudios del Banco Mundial, el sexo, la edad y la educación son factores determinantes clave del desempleo 4/. El proyecto mejora los servicios de empleo y los programas de capacitación para reducir los obstáculos que limitan el potencial de empleo de la mujer.
- f. **Propiedad de empresas:** Las empresas pertenecientes a mujeres operan fundamentalmente en los sectores comercial y de servicios (alrededor de 70%) y son menos frecuentes en el sector manufacturero (11%). 5/ Los datos sugieren que las propietarias se integran a actividades gerenciales de empresas como una prolongación de los lazos familiares. En la mayoría de los casos, las mujeres forman sociedades propietarias con miembros de su familia. Además de su condición de copropietarias, la importancia de la mujer en los negocios

4/ Ana Revenga y Michele Riboud. 1993. Unemployment in Mexico. Estudio de la serie Policy Research Working Papers del Banco Mundial, No. 1230.

5/ Zabkudovsky, Gina. 1995. Presencia de las empresarias en México: Diagnóstico comparativo regional y mundial. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 57, No. 4. octubre-diciembre. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales.

familiares también queda demostrada por los parientes que trabajan en las mismas empresas (las mujeres constituyen alrededor de 42% de los trabajadores no remunerados). Las microempresas pertenecientes a mujeres tienen escaso acceso a las actividades comerciales auxiliares (comercialización, tecnología, administración, financiación) requeridas para mejorar sus empresas. Si bien el subprograma CIMO no está orientado a grupos especiales, este programa sirve a un número significativo de empresarias y empleadas.

II. ENSEÑANZAS QUE SURGEN DE LAS EVALUACIONES DE PROBECAT Y CIMO

- 2.1 El programa propuesto toma en cuenta la necesidad de dar mayor cabida en los programas y prácticas de la STPS a las cuestiones de género, atento a las características socioeconómicas descritas y a las evaluaciones que se resume a continuación.

PROBECAT

- 2.2 Aunque las mujeres que tomaron cursos de especialización con una gran participación de hombres obtuvieron menos ingresos que estos últimos, lograron salarios medios mayores que las mujeres que asistieron a cursos en que participaban principalmente mujeres. En el caso de los cursos dictados por PROBECAT, el grupo experimental comprendía una gran concentración de mujeres sólo en unas pocas especializaciones: el 32% de ellas en cursos relacionados con costura, el 23% en seis especialidades (principalmente en servicios como actualización de aptitudes para ser secretarías, camareras de hoteles o cocineras). El resto de quienes habían recibido becas (45%) estudiaron 62 especializaciones 6/. El programa propuesto incluye un mejoramiento de la orientación de los consejeros laborales y el personal de la STPS a fin de reducir los sesgos que afectan a las mujeres participantes. Por ejemplo las experiencias de capacitación y colocación en el empleo hechas en el PMMT I en materia de ocupaciones no tradicionales (por ejemplo carpintería) recibirán mayor impulso en el nuevo programa.
- 2.3 La modalidad de capacitación basada en la institución demostró ser menos efectiva para las mujeres. Las explicaciones posibles son los cursos o la orientación profesional inapropiados para las mujeres y otras rigideces y barreras en el mercado de trabajo. Dicha capacitación debe comprender un refinamiento de los criterios

6/ Asimismo, el diseño de los cursos de capacitación omitió la consideración adecuada del aporte de la mujer al ingreso familiar, el profesionalismo de sus actividades, el aumento de su productividad y la focalización comercial capaz de diversificar actividades tradicionales o cambiarlas por otras con más posibilidades de viabilidad económica.

de elegibilidad y ha de concentrar los esfuerzos a fin de encauzar a los trabajadores desempleados hacia programas que tengan mayores posibilidades de beneficiarlos. Por ejemplo, las mujeres que buscan trabajo por primera vez tienden a desenvolverse mejor en actividades de capacitación que les permitan obtener experiencia en el trabajo.

CIMO

- 2.4 En el programa PMMT I, en el CIMO no se identificaron problemas específicos referentes al género. En el curso de la preparación para el proyecto propuesto se identificó una muestra de 50 empresas que habían recibido asistencia del CIMO. Las visitas de campo a las empresas de esta muestra pusieron de manifiesto las repercusiones positivas, para las mujeres, de la capacitación y la asistencia técnica para compañías de dos niveles: compañías con una gran participación de trabajadoras, así como microempresas de propiedad femenina 1/. En compañías con gran participación de trabajadoras, las mejores prácticas en administración de recursos humanos y sistemas de producción reducían el cambio de empleo de los empleados (en algunas zonas el promedio respectivo es del 50% anual en las maquiladoras en la industria de la vestimenta) y el mejoramiento cualitativo de la producción, medido por auditorías de calidad de compradores específicos. En el sector de las microempresas, la capacitación y la asistencia técnica mejoraron la producción y las prácticas de comercialización de las microempresas, con el consiguiente aumento de las ventas.
- 2.5 El respaldo del CIMO ha beneficiado en gran proporción al sector de las microempresas. Este sector se caracteriza por un alto nivel de participación femenina. Aunque no ha sido objeto de una identificación explícita, el programa ha beneficiado a las empresas de propiedad femenina. CIMO ha asistido a todos los sectores con gran participación de mujeres, incluidos el manufacturero (transformación de alimentos y vestimenta), comercio y servicios, así como al sector agropecuario.

III. CONSIDERACIONES DE GÉNERO EN LOS SUBPROGRAMAS DEL PROYECTO

- 3.1 El diseño del proyecto propuesto hace hincapié en el aporte de las mujeres al crecimiento económico, como empleadas y propietarias de empresas. A partir de las experiencias y enseñanzas más positivas extraídas del programa anterior, el nuevo programa promueve **mejores prácticas y casos demostrativos** para apoyar a la mujer. Este

1/ Los viajes de campo comprendieron visitas a maquiladoras de los estados septentrionales con gran participación femenina, así como a microempresas a cargo de mujeres en Oaxaca y Veracruz.

énfasis se aplicará como parte de los esfuerzos de comercialización social del programa.

3.2 En el marco del proyecto se realizarán las actividades siguientes para incrementar la integración de la mujer:

- a. Asignar a cada uno de los cuatro subprogramas una persona que hará las veces de "punto focal" y que se encargará: (a) de realizar el seguimiento y la vigilancia de la integración de los temas referentes al género en diversas actividades del subprograma, y (b) de coordinar e intercambiar información con otros puntos focales.
- b. Organizar, al cabo de un año de la iniciación del proyecto (1998) un seminario sobre temas referentes al género centrado específicamente en las experiencias y enseñanzas provenientes de los subprogramas.
- c. Proseguir las actividades de coordinación (o elaborar nuevas) en relación con temas referentes a la participación femenina y al género, con otras instituciones (por ejemplo, CNC, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Programa Nacional de la Mujer de la Secretaría de Gobernación).

3.3 **Subprograma 1: Aumento de la productividad en las microempresas, y las empresas de pequeña y mediana escala (MPME) (CIMO).** Por intermedio de este subprograma:

- a. Se creará conciencia y se orientará a los coordinadores y promotores (UPC) con respecto a problemas de género a fin de desarrollar el potencial de la mujer como trabajadora y empresaria.
- b. Se documentarán casos que pongan de manifiesto la participación de la mujer en los diversos formatos que se crean convenientes (por ejemplo, vídeos, folletos).
- c. Se incluirán, como estudios experimentales, trabajos referentes a la mujer en ámbitos no clásicos, a fin de elaborar casos ilustrativos de prácticas óptimas en CIMO que puedan utilizarse por sus efectos demostrativos.
- d. Se mejorarán la información y el análisis estadístico en el marco de diversas actividades de apoyo y participación femenina del CIMO.
- e. Mediante las actividades que anteceden, se hará ingresar a los problemas de género en el contexto ordinario de funcionamiento de los subprogramas y sus estrategias y actividades específicas, que en lo referente a CIMO (véase los párrafos 2.11 a 2.14)

comprenden, entre otras asistencia para certificación, apoyo a grupos de empresas, capacitación del personal y promotores del CIMO y comercialización social.

3.4 Subprograma 2: Colocación laboral para desempleados (SNE/PROBECAT). Por medio de este subprograma:

- a. Se creará conciencia y se dará orientación con respecto a problemas de género referentes a la capacitación y colocación laboral para todo el personal de los Servicios Nacionales de Empleo y los consejeros y analistas de los Servicios Estatales de Empleo.
- b. Se documentarán estudios de casos exitosos en la esfera de la capacitación femenina que susciten efectos demostrativos de metodologías en capacitación escolarizada y capacitación en servicio.
- c. Se incluirán mecanismos de "conjuntos integrados" experimentales para atender problemas de género (identificados en la evaluación de anteriores programas) que correspondan a repercusiones para la mujer.
- d. Se mejorará la utilización de la información estadística ya desglosada por sexos en el SISNE por medio del análisis de género de las actividades de capacitación y colocación laboral.
- e. Se pondrá en marcha la identificación de experiencias de instituciones que se ocupan de problemas referentes a la mujer y al trabajo, para evaluar la viabilidad de dar carácter operativo a actividades de capacitación y colocación de mujeres.
- f. Tomando como base las actividades que anteceden, (véase los párrafos 2.21 a 2.30) este subprograma hará ingresar en las actividades regulares a los problemas de género en lo referente a ferias de empleo, talleres para personas que buscan empleo, módulos de capacidades básicas y búsqueda de empleo.

3.5 Subprograma 3: Evaluación de políticas y desarrollo institucional. Todos los diversos subcomponentes (evaluaciones, investigaciones, sistemas y encuestas de información sobre el mercado de trabajo) integrarán un análisis de género y datos desagregados por sexos. Entre otros, los ámbitos de interés para la investigación comprenderán cuestiones referentes a discriminación en los salarios, derechos laborales y empleo y actividades económicas de la mujer rural. La capacitación especializada del personal de la STPS incluirá el tratamiento de temas referentes al género y al mercado de trabajo. Este programa ofrece una oportunidad para revisar exhaustivamente los marcos conceptuales y las clasificaciones que

han guiado hasta el presente la medición y el estudio de las actividades económicas de la mujer.

IV. CONTROL Y EVALUACIÓN

- 4.1 El programa cuenta con un sistema permanente de control, así como con sistemas de información que se reforzarán en virtud de que el proyecto facilitará la recopilación y elaboración de datos desagregados por sexos. Ello ayudará a la labor de control y análisis de la participación femenina, en especial en los subprogramas 1 y 2, y a la identificación de cuestiones de políticas e investigación que pueda tratarse en los subprogramas 3 y 4.

MARCO LÓGICO			
DESCRIPTIVO (RD)	INDICADORES VERIFICABLES (IV)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPUESTOS IMPORTANTES:
			(De la meta a la supermeta):
El gobierno a promover un crecimiento económico orientado por el mercado a través de un funcionamiento más eficiente del mercado laboral.	1.1 Aumento de la proporción del PIB correspondiente al sector privado.	1.1 Sistema nacional de cuentas (PIB del Sector Privado/Total del PIB).	1. La nueva administración Zedillo cumple los objetivos del proyecto (ceteris paribus).
			(De la finalidad a la meta):
Para mejorar la movilidad laboral, el potencial de empleo y la productividad en el mercado de trabajo fomentando el funcionamiento más eficiente de los mercados del mercado de trabajo y la calidad del sector en materia de implementación de políticas, análisis y evaluación.	1.1 Aumento de la productividad del trabajo y reducción de las tasas de desempleo.	1.1 Encuesta nacional de empleo y cuentas nacionales (Productividad como Total del PIB dividido por el Total del Empleo, y Desempleo como Número Total de Desempleados dividido por el Total de la Población Económicamente Activa). 1.2 Análisis estadístico del sistema de información del servicio nacional de empleo (SISNE).	1. Se cuenta con suficientes asignaciones presupuestarias a los efectos de la sostenibilidad del programa mediante la culminación del proyecto. 2. Coordinación satisfactoria entre las diferentes entidades ejecutoras y actores del sector privado.
			(Del producto a la finalidad):
Incremento de la productividad y la competitividad de un mayor número de empresas y de sus trabajadores (CIMO).	1.1 Aumento de los niveles de productividad, de los sistemas de organización y de la calidad de los servicios y los bienes a un ritmo más acelerado que el del grupo de control. 1.2 Aumento de 45.000 a 200.000 el número de empresas directa e indirectamente alcanzadas por el programa. 1.3 Aumento a 553.000 del número de hechos referentes a capacitación y respaldo de empresas.	1.1 Resultados de la evaluación del programa CIMO. 1.2 Información proporcionada por el sistema de control gerencial (basado en CSF). 1.3 Información proporcionada por el sistema de control gerencial (basado en CSF).	1. Gran aceptación, por parte de las empresas, de las actividades de mejora de la productividad.
Reducción del costo de contratación y aumento de empleo y aumento de los niveles de colocación laboral del SNE/PROBECAT.	2.1 Aumento de 430.000 a 630.000 por año del número de personas que buscan empleo entrevistadas y aconsejadas; colocación laboral del 60% de esa cantidad.	2.1 Análisis estadístico del sistema de información del servicio nacional de empleo (SISNE) y resultados de la evaluación del programa PROBECAT.	

MARCO LÓGICO			
DESCRPTIVO (RD)	INDICADORES VERIFICABLES (IV)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPUESTOS IMPORTANTES:
<p>amiento de un marco integrado de ión estratégica para la ación de la política del mercado</p> <p>n de las barreras administrativas, dimiento y regulatorias que obre la productividad en el e trabajo.</p>	<p>2.2 Aumento de 60.000 a 80.000 por año del número de actividades de capacitación realizadas; colocación laboral del 80% de esas personas capacitadas.</p> <p>3.1 Elaboración de 240 estudios e informes a través de la red de investigaciones del mercado de trabajo; otorgamiento de 150 becas de investigación; realización de 900 cursos de capacitación en servicio; realización de 14 encuestas y de 195 publicaciones.</p> <p>4.1 Reducción en un 50% del tiempo de tramitación actual de los procedimientos de arbitraje, seguridad y capacitación; establecimiento de una red de voces y datos; elaboración de 7.300 programas de prevención.</p>	<p>2.2 Análisis estadístico del sistema de información del servicio nacional de empleo (SISNE) y resultados de la evaluación del programa PROBECAT.</p> <p>3.1 Informes de las misiones anuales de supervisión.</p> <p>4.1 Análisis estadísticos de datos provenientes de sistemas de información y resultados de recopilaciones de datos.</p>	
			(De la actividad al producto):
<p>ento y aumento de la cobertura ama CIMO.</p> <p>ón de la asistencia directa e ión de nuevas actividades adas a incrementar las ones del programa CIMO.</p> <p>ón de un marco para la ión del programa CIMO.</p> <p>nimiento del Servicio Nacional de SNE).</p> <p>on del Programa de Empleo y ión (PROBECAT).</p>	<p>1. Véase, en el Anexo, la Presentación general detallada del presupuesto del proyecto.</p>	<p>1.1 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>1.2 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>1.3 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>2.1 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>2.2 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p>	<p>1. Se cuenta con suficientes asigna- presupuestarias a los efectos de ejecución del programa.</p>

MARCO LÓGICO			
DESCRIPTIVO (RD)	INDICADORES VERIFICABLES (IV)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPUESTOS IMPORTANTES:
<p>de un marco integrado de on e investigación de programas dministración de la política del de trabajo.</p> <p>de un marco integrado de de información para la ación de la política del mercado o.</p> <p>miento de los métodos de trabajo PS incrementando las aptitudes zadas del personal y ando la disponibilidad de material o sobre temas relativos al de trabajo.</p> <p>a de asistencia y respaldo a es de administración.</p> <p>ento de los procedimientos de e la STPS a los efectos de las es de administración y ento coercitivo de normas de la del Trabajo.</p> <p>ento de los procedimientos de e la STPS para la realización de es de seguridad ocupacional.</p> <p>ento de los procedimientos de e la STPS para la realización de ctividades de capacitación y idad.</p> <p>ento de los procedimientos de e la STPS en relación con es de arbitraje y conciliación.</p>		<p>3.1 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>3.2 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>3.3 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>3.4 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>4.1 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>4.2 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>4.3 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p>4.4 Información sobre la ejecución presupuestaria.</p>	

MÉXICO
PROYECTO II DE MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE TRABAJO
REFERENCIAS

SUBPROGRAMAS	Unidad de medición	1997	1998	1999	2000	2001	
PROGRAMA DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD (CIMO)							
Trabajadores/curso	Trabajadores/curso	245.750	565.000	610.000	689.000	404.000	2
Empresas/curso	Empresas/curso	54.000	128.000	136.035	148.224	80.000	1
Hechos	Hechos	24.000	55.497	57.155	65.266	38.000	1
UPC	UPC	2	4	4	0	0	2
PROGRAMA DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO							
Formación para los trabajadores							
Personas	Personas	292.500	608.000	629.000	647.000	332.000	2
Personas	Personas	175.000	372.000	394.000	416.000	218.500	1
Personas	Personas	192.000	409.000	433.000	457.000	240.000	1
Personas	Personas	64.500	140.000	150.000	160.000	85.000	1
Becas	Becas	235.000	512.500	555.800	600.500	322.500	2
FORMACIÓN Y ELABORACIÓN DE POLÍTICA LABORAL							
Estudio	Estudio	8	10	10	10	5	
Estudio	Estudio	36	36	36	36	36	
Estudio	Estudio	1	3	2	2	2	
Informe	Informe	2	4	4	4	2	
Becas	Becas	30	30	30	30	30	
Formación laboral							
Encuestas	Encuestas		3	4	3	4	
Desarrollo institucional							
Publicación	Publicación	37	42	41	41	34	
Curso	Curso	115	229	229	229	115	
MODERNIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES A SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO							
Programas	Programas	915	1.830	1.830	1.830	915	

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. PRESTAMO ____/OC-ME A NACIONAL FINANCIERA S.N.C.
(Programa de Modernización de Mercados de Trabajo, Etapa II)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con Nacional Financiera S.N.C., como Prestatario, y los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgarle al primero un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de la Primera Fase del Programa de Modernización de Mercados de Trabajo, Etapa II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$250.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.