



Fortalecimiento de la gestión de las políticas de promoción al empleo (ME-L1258 - 4314/OC- ME)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: David Kaplan (SCL/LMK) Jefe de equipo, Juan Carlos Perez (LEG/SGO), Manuel Enrique Urquidi (SCL/LMK), Tania Lucía Gaona (), Edna Miranda (CID/CME), Ethel Rosa Muhlstein (SCL/LMK), Elisa Lavore (SCL/LMK), Anne Elizabeth Hand (SCL/LMK), Dulce Benigna Dias (SCL/LMK), Mario A. Casco (ITE/IPS), Claudia Piras (SCL/GDI), José Horacio Valencia (SCL/LMK), Miriam Garza (VPC/FMP) y Ariel Rodriguez (VPC/FMP).

Equipo PCR: David Kaplan, jefe de equipo (SCL/LMK), José Pablo Hernández (SCL/LMK), Uriel Barrios (CID/CME), Oscar Mitnik (SPD/SDV), y Lourdes Sánchez (VPC/FMP).

Índice

Links Electrónicos	2
Enlaces electrónicos opcionales	2
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	3
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	5
II.1 Relevancia	5
Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	6
Alineación estratégica	6
Relevancia del diseño	7
Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación @, plan inicial y @ cierre)	14
II.2 Efectividad	17
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	17
b. Resultados logrados	17
c. Análisis contrafactual	20
c. Resultados imprevistos	22
II.3 Eficiencia.....	22
II.4 Sostenibilidad.....	26
a. Aspectos generales de sostenibilidad	26
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	26
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	26
III.1 Desempeño del Banco	27
III.2 Desempeño del Prestatario	27
IV. Hallazgos y recomendaciones	27
IV.1 Dimensiones 1 a 5	27

Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\)](#)
4. [Lista de verificación PCR](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. [Informe de cálculo indicadores de resultados](#)
2. Informe de resultados de QRR (si corresponde)
3. [Acta del Taller de Cierre del proyecto.](#)

Acrónimos y abreviaturas

BÉCATE	Programa Becas para la capacitación para el trabajo.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EBP	Estrategia de País con México
NAFIN	Nacional Financiera, S. N. C.
OE	Organismo Ejecutor
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
USNE	Unidad del Servicio Nacional de Empleo

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

ME-L1258 Strengthening of the management of employment promotion policies

Country Beneficiary Mexico	Loan Instrument Investment Loan	Borrower ME-ME - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Loan(s) 4314/OC-ME	Sector Social Investment	Sub-Sector Labor Intermediation Systems
Date of Board Approval Sep 27, 2017	Date of Eligibility for First Disbursement Apr 30, 2018	Date of Closure (CO) Oct 20, 2021	Loan Amount - Original 160,000,000.00	Loan Amount - Current 48,742,656.66	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 49	Months In Execution from First Disbursement 40	Original Date of Final Disbursement Mar 28, 2023	Actual Date of Final Disbursement Mar 28, 2023	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 48,742,656.66	Total Percentage of Disbursement 30%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification Unsatisfactory

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	May 06, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	19%
2	Mar 30, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	30%
3	May 12, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Satisfactory	30%
4	May 03, 2022	Second period Jan-Dec 2021	Alert	100%

^ Bank Staff



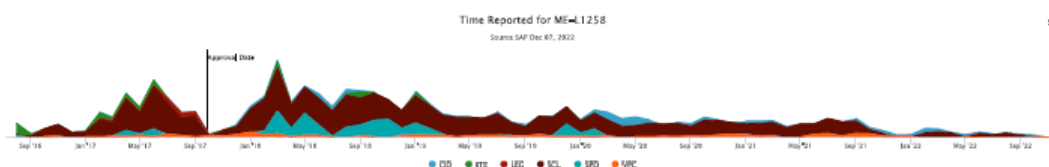
Positions	At PCR Oct 20, 2021	At Approval Sep 27, 2017
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Rosa, Alexandre
Country Manager	Quevedo,Fernando (CID/CID)	Montiel,Gina (CID/CID)
Sector Manager	Regalia,Ferdinando (SCL/SCL)	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)
Division Chief	Ripani,Laura A. (SCL/LMK)	Pages-Serra,Carmen (SCL/LMK)
Country Rep	Stein,Ernesto Hugo (CID/CME)	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CME)
Project Team Leader	Kaplan,David Scott (LMK/CME)	Kaplan,David Scott (LMK/CME)
PCR Team Leader	Kaplan,David Scott (LMK/CME)	Kaplan,David Scott (LMK/CME)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	66.7	304,176.99
Supervision	118.7	766,593.03
Total	185.4	1,070,770.02

^ Time



I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El presente Informe de Terminación del Proyecto (PCR) muestra la ejecución, resultados, impactos y lecciones aprendidas del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 4314/OC-ME (ME-L1258), para el proyecto “Fortalecimiento de la gestión de las políticas de promoción al empleo”, aprobado por el BID el 27 de septiembre de 2017. Dicho préstamo completó todas las condiciones para su elegibilidad y primer desembolso el 30 de abril de 2018. El monto originalmente aprobado para la operación fue USD \$160.000.000, sin aporte local.

- 1.2 El objetivo general del Proyecto era la modernización del Servicio Nacional de Empleo (SNE) de México a fin de apoyar a los buscadores de empleo para que encuentren un trabajo formal. Los objetivos específicos eran mejorar la efectividad de los servicios de: (i) Intermediación Laboral; y (ii) apoyos focalizados para el empleo formal; promoviendo la igualdad de género. Se esperaba mejorar directa o indirectamente todos los servicios ofrecidos a través de mejoras organizacionales y de tecnología. En total, se buscó beneficiar a 20,000,000 de personas, de las cuales 517,000 serían a través del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), y a 675,000 unidades económicas formales.
- 1.3 El Proyecto tuvo 2 componentes. El primero buscaba fortalecer al Servicio Nacional de Empleo (SNE), apoyando los servicios de intermediación laboral (IL), con alcance nacional, que incluyera asesoría y orientación de alrededor de 4,000,000 de buscadores de empleo por año, así como a 135,000 empresas formales por año, para promover el acceso al empleo formal. Este componente incluyó dos subcomponentes, uno buscaba apoyar y mejorar la oferta de servicios y la gestión del SNE y el segundo subcomponente buscaba mejorar la plataforma tecnológica que soporta la operación del SNE. El segundo componente buscaba mejorar la efectividad de los apoyos focalizados de los subprogramas del PAE a nivel nacional. En cada subprograma, los beneficiarios serían los buscadores de empleo que reciban apoyos focalizados del SNE. Este componente incluyó tres subcomponentes, que apoyarían los subprogramas: (i) BÉCATE (Programa Becas para la capacitación para el trabajo) y Contingencia Laboral; (ii) Fomento al Autoempleo; y (iii) Movilidad Laboral, respectivamente. Todos estos subcomponentes buscaban fomentar el empleo formal.
- 1.4 El Contrato de Préstamo 4314/OC-ME para la ejecución de la operación fue suscrito entre el BID y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 28 de marzo de 2018, en el cual se designó como Organismo Ejecutor (OE) a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (ahora Unidad del Servicio Nacional de Empleo, USNE) y como Agente Financiero (AF) del Gobierno Federal a Nacional Financiera, S. N. C. (NAFIN). El plazo de desembolso previsto en el Contrato de Préstamo para los recursos del préstamo era de cinco años, es decir hasta el 28 de marzo de 2023.
- 1.5 Debido a las circunstancias extraordinarias por las que atravesó el país, derivadas del combate a la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), la USNE dejó de contar con recursos para la operación de programas de capacitación laboral a partir del 2020, pues sus recursos fueron recortados 92% en comparación al año previo. Adicionalmente, la ejecución en los años 2018 y 2019 fue menor a la originalmente proyectada durante la preparación. Derivado de esta situación, el 20 de octubre de 2021, por solicitud de la STPS y SHCP, el BID aceptó la renuncia parcial del préstamo por la cantidad de USD \$111.257.343,34, que representa el 69,5% del monto aprobado originalmente.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

II.1 Relevancia

Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 2.1 El proyecto tenía como objetivo general la modernización del Servicio Nacional de Empleo (SNE) de México a fin de apoyar a los buscadores de empleo para que encuentren un trabajo formal. Los objetivos específicos fueron mejorar la efectividad de los servicios de: (i) intermediación laboral (IL); y (ii) apoyos focalizados para el empleo formal; promoviendo la igualdad de género. Se espera mejorar directa o indirectamente todos los servicios ofrecidos a través de mejoras organizacionales y de tecnología.
- 2.2 El Proyecto se enmarcó en la estrategia transversal prevista en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 de democratizar la productividad, específicamente en el eje relacionado al desarrollo del potencial humano con educación de calidad. El PND también hacía énfasis en la necesidad de impulsar políticas activas de capacitación para el trabajo, ello con miras de fomentar la actualización de las capacidades y competencias de la fuerza laboral mexicana. Todo ello de acuerdo con la reforma laboral de 2012, que introduce al trabajo como digno, que incluye la capacitación continua para incrementar la productividad con beneficios compartidos, como eje de esfuerzos institucionales. El enfoque estuvo en promover políticas que cierren la brecha entre lo enseñado en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida.
- 2.3 El Programa Sectorial de la STPS derivado del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2019 a 2024 también pone énfasis en la importancia de los programas de intermediación y de formación de los trabajadores para apoyar a que los buscadores de trabajo encuentren empleos formales. Para ello, es primordial que la STPS facilite la inserción en un empleo formal de los buscadores de trabajo, en especial de las personas que enfrentan barreras de acceso, por lo cual se debe fortalecer la intermediación laboral y la capacitación para la empleabilidad. En relación con ello, el Programa Sectorial reconoce que uno de los principales objetivos de la STPS para este periodo es fortalecer las políticas activas del trabajo para corregir las desigualdades en acceso a la información en el mercado laboral, implementando tecnología para poder ofrecer servicios de intermediación, asesoría y orientación vocacional, dar cursos de capacitación para actualizar competencias y afrentar el dinamismo del mercado laboral. Esto suma a que haya emparejamientos laborales de calidad en el país y así fomentar un mejor funcionamiento del mercado laboral a través de mejor información, menores costos, transiciones laborales más rápidas, menores niveles de discriminación y menor subempleo e informalidad laboral.

Alineación estratégica

- 2.4 Esta operación se enmarcó en la Estrategia de País con México (EBP) 2013-2018 (GN-2749) y contribuía al objetivo de "Promover una mejor inserción laboral" mediante la mejora en servicios de intermediación laboral y el "Número de buscadores atendidos a través de las distintas ventanillas (orientación laboral presencial, Portal del Empleo, ferias de empleo, becas de capacitación) de los Servicios de Vinculación y de los Programas de Apoyo al Empleo del Servicio Nacional de Empleo (SNE)". La operación también se

enmarcaba en la Estrategia de País con México (EBP) 2019-2024 (GN-2982), en particular con los resultados de reducir la tasa de informalidad y aumentar la tasa de participación laboral.

- 2.5 El programa también se alineaba con el área transversal de igualdad de género y diversidad, por medio del indicador: "Diferencia en el porcentaje de buscadores de empleo mujeres que recibieron servicios de intermediación laboral (vía Bolsa de Trabajo o Ferias de Empleo) que están en empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de empleo en el grupo de control" que se alinea al indicador de "Empleo formal para mujeres". Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) (CRF) a los indicadores de "beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo" a través del indicador de producto "personas beneficiadas en programas de desarrollo de habilidades en el trabajo" y al indicador "microempresas a las que se les proporciona apoyo no financiero" a través de "Iniciativas económicas apoyadas". Asimismo, apoyaba al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023, al indicador de productividad e innovación" a través del indicador de producto "personas beneficiarias de iniciativas de apoyo al empleo". En cuanto a la estrategia institucional, estaba ligada a la Segunda actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), específicamente sobre Tecnología e Innovación y en particular las estrategias del 4.4. i) Ayudar a que los países creen, reconviertan y mejoren las habilidades de su población para alcanzar un nivel de talla mundial y ii) Ayudar a los países a gestionar las transiciones formación-trabajo-formación.

Relevancia del diseño

- 2.6 La informalidad afecta la productividad y los salarios a través de bajos niveles de capacitación laboral (Alaimo et al., 2015¹): 66% de los trabajadores formales recibe capacitación contra 18% de informales. Cuando un trabajador pierde su trabajo, la búsqueda de empleo es ineficaz por falta de información sobre las vacantes, lo cual afecta especialmente a los trabajadores vulnerables (Alaimo et al., 2015; Mazza, 2013²). El 49,8% de desempleados lleva menos de un mes en el desempleo, lo cual implica que aceptan nuevos empleos rápidamente, sin que sean las mejores opciones. Así, muchos trabajadores están atrapados en un círculo vicioso en que disponen de empleos informales, sin capacitación laboral y sin acceso a mejores opciones.
- 2.7 Los problemas del mercado laboral afectan particularmente a los grupos vulnerables, como son los trabajadores poco calificados y los jóvenes. En el caso de los poco calificados, es decir sin educación primaria completa, las tasas de informalidad son elevadas: 87% versus 53% para otros trabajadores. Los jóvenes enfrentan mayores tasas de desempleo (7,1% versus 2,8% para no jóvenes) e informalidad (67,5% versus 55,1% para no jóvenes).

¹ Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. y L. Ripani, 2015. Jobs for Growth. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

² Mazza, J., 2013. Connecting Workers to Jobs: Latin American Innovations in Labor Intermediation Services. Latin American Policy, n2, 269-284.

- 2.8 Adicionalmente, existen desafíos en materia de igualdad de género en el mercado laboral que generan un costo económico para el país. De acuerdo con la ENOE del INEGI, la tasa de participación laboral femenina en 2014 era de 50,1%, por debajo en 7,1 puntos porcentuales del promedio regional de 57,2%. Al momento de la preparación, la brecha de participación por género era de 34,3 puntos porcentuales, 9 puntos superiores al promedio regional, sin embargo, no ha habido cambios sustanciales hasta la fecha. Esta baja participación se debe en parte a la falta de oportunidades, que genera un problema de desaliento. Como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) potencial, las mujeres inactivas pero disponibles para trabajar suman 16,2% versus 5,1% para hombres. Es decir, hay muchas mujeres que quisieran trabajar, pero no buscan empleo. La brecha salarial de género medida por el ingreso laboral por hora es de 33%, la más alta de la región.
- 2.9 La difícil inserción laboral formal se debía principalmente a dos causas. Primero, una baja calidad y pertinencia del perfil educativo/formativo de los buscadores de empleo que se traduce en habilidades incompatibles con las vacantes formales; problema relacionado a las limitaciones del ciclo de educación básica y formación laboral (Ricart et al., 2014³), además de la falta de habilidades socioemocionales. Segundo, muchos trabajadores carecen de la información necesaria para buscar trabajo formal. Por ejemplo, 78,3% de los buscadores de empleo recurren a métodos informales para encontrar un empleo, especialmente los de menores niveles educativos (Mazza, 2017⁴). Ambos problemas contribuyen a que 52,9% de las empresas enfrenten problemas para encontrar personal calificado (INSEAD, 2016⁵).
- 2.10 Los servicios de intermediación laboral contribuyen a mejorar el desempeño del mercado laboral, mediante mejoras en el emparejamiento entre oferta y demanda laboral (Alaimo et al., 2015). Los SIL incluyen los servicios de intermediación públicos (conocidos como Servicios Públicos de Empleo, (SPE), los servicios de intermediación privados y las Organizaciones de la Sociedad Civil que realizan vinculación. En los países con SPE desarrollados, éstos constituyen la puerta de entrada a las políticas de empleo y articulan toda la oferta de servicios. Además, los instrumentos de perfilamiento determinan el tipo de atención que una persona requiere para otorgar la intervención más pertinente (Nunn, 2012⁶).
- 2.11 A pesar de tener contar con muchos aspectos de un servicio público de empleo avanzado, en 2017 el SNE tenía áreas que aún necesitaban mejorar. Los párrafos subsecuentes detallan, en términos de los seis pilares identificados por la evidencia internacional, y con base en la evidencia recolectada sobre la efectividad del SNE, los desafíos pendientes al momento de la preparación, para mejorar la calidad del servicio. Estos desafíos reflejan la necesidad de incorporar nuevas tecnologías y avances metodológicos observados recientemente en otros SPE, así como las lecciones aprendidas de evaluaciones de

³ Ricart, C., Morán, Tzitzí, y C. Kappaz, 2014. Toward a National Framework of Lifelong Learning in Mexico. IDB Monograph 2017.

⁴ Mazza, J., 2017. Stage 2: From Employment to Labor Intermediation Services. En Labor Intermediation Services in Developing Economies, 65-112.

⁵ INSEAD, 2016, The Global Talent Competitiveness Index: Talent and Technology.

⁶ Nunn A., 2012, Performance Management in Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

impacto y de procesos de las operaciones anteriores del Banco que apoyaron al SNE. Entre otros, esta necesidad de mejora se ve reflejada por la calidad de la inserción laboral lograda a través del SNE. En efecto, la información del Instituto Mexicano del Seguro Social a los seis meses de atención muestra bajas tasas de colocación en empleo formal con brechas importantes de género.

- 2.12 **Primer desafío: avanzar hacia un esquema de perfilamiento.** A pesar de la amplia oferta de servicios, el SNE tenía un esquema de perfilamiento incompleto para focalizar y estandarizar estos servicios para la atención a buscadores de empleo. Todos los servicios eran ofrecidos a todos los clientes por todos los canales, sin considerar las características de los servicios ni las necesidades de la población, por lo que se requería transitar hacia esquemas de atención focalizada en las necesidades de los usuarios. Además, el SNE requería mejorar el algoritmo para vincular a los buscadores de empleo con las vacantes: la vinculación que realizaba el SNE se sustentaba sólo en el análisis de ocho variables, mientras los SPE más avanzados utilizan mecanismos como inteligencia artificial y otras tecnologías para un análisis multivariable. Asimismo, la oferta de servicios del SNE no estaba basada en el diagnóstico del grado de vulnerabilidad de los usuarios para definir la intensidad adecuada del apoyo. Sin un mecanismo para asignar eficientemente los servicios, su impacto era menor que su potencial.
- 2.13 **Segundo desafío: fortalecer la asociación con los empleadores.** Esta asociación es necesaria para que los SPE puedan maximizar su contribución al mercado de trabajo. Para esto se requiere ofrecer servicios de alta calidad, orientados a las necesidades de los empleadores. También es clave la calidad del personal de los SPE, un buen conocimiento del mercado laboral, un mayor uso de las tecnologías de la información, y la estrategia de comunicación (Weber 2016⁷). Si bien el SNE cuenta con personal dedicado a la relación con los empleadores y una amplia oferta de servicios para ellos, menos del 10% de empresas formales del país anunciaban vacantes en el Portal del Empleo (versus 16% en Brasil). Esto se explica en parte por la ausencia de un esquema de involucramiento con el sector productivo basado en un diagnóstico de necesidades.
- 2.14 **Tercer desafío: mejorar el desarrollo organizacional.** A pesar de su cobertura nacional y una institucionalidad que le permite coordinar, monitorear, y evaluar las actividades de sus 166 oficinas, además de un esquema para fortalecer las competencias de su personal, el SNE requiere fortalecer su institucionalidad y su capacidad institucional. En particular, el SNE debe actualizar el enfoque estratégico y sus procesos para la definición de los diversos canales utilizados para proporcionar servicios. Por otra parte, los perfiles que describen las funciones, competencias y habilidades del personal operativo no se han actualizado desde 2008, por lo que hasta 2017 necesitaban ser renovados. Además, el esquema de profesionalización de los consejeros necesitaba ser reorientado a los nuevos procesos y a la transformación del SNE. Finalmente, el sistema de monitoreo y gestión por desempeño deberá adecuarse a la nueva realidad del SNE. El monitoreo actual está orientado al seguimiento de la atención y colocación de buscadores de empleo, cobertura de vacantes, y apoyos económicos otorgados. No existen indicadores de insumo, de resultados intermedios, ni indicadores para medir los costos y efectividad de cada intervención.

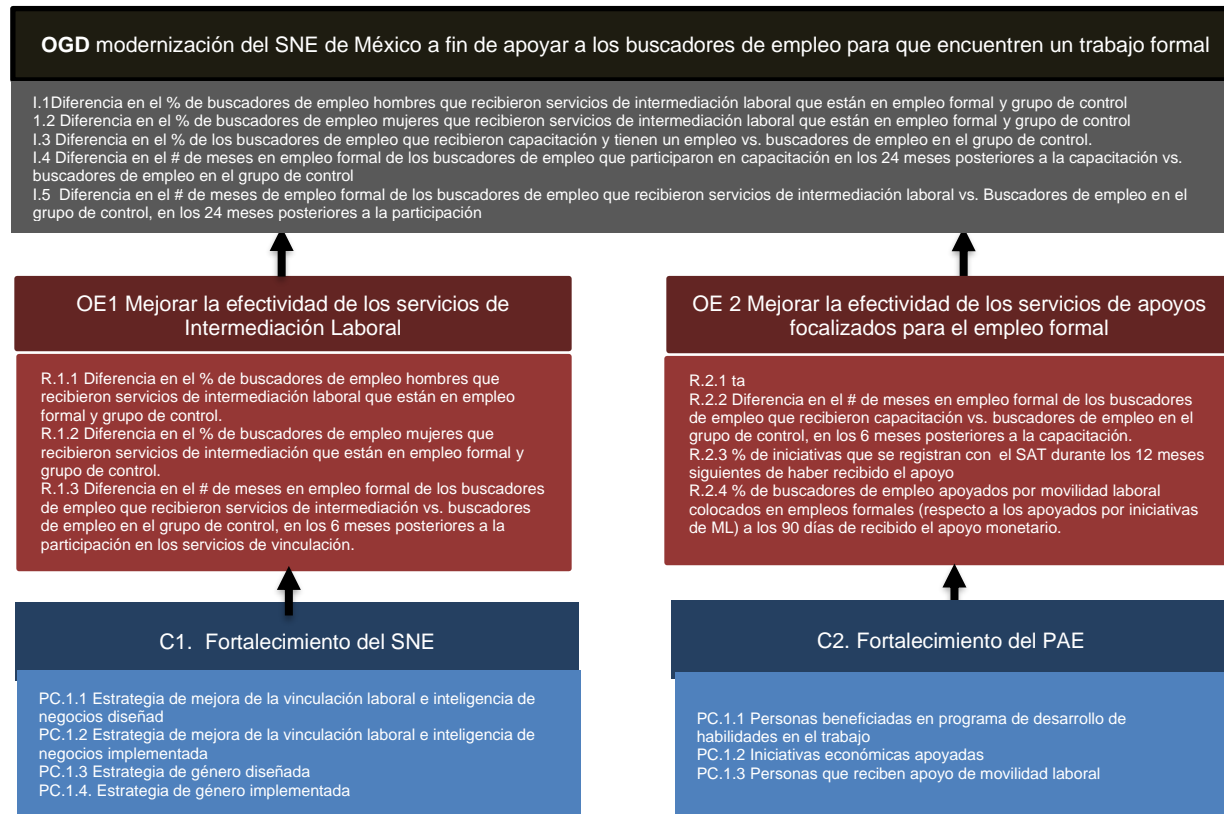
⁷ Weber, M., 201, The short-run and long-run effects of decentralizing public employment services, ifo Working Paper, No. 209, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich.

- 2.15 **Cuarto desafío: modernizar las TIC.** El SNE cuenta con TIC que le permiten registrar y acceder a la información de las vacantes en línea, ofrecer información en línea sobre vacantes a los buscadores de empleo, procesar y verificar los pagos, y monitorear las actividades de las oficinas locales. Esta infraestructura tecnológica responde a los procesos vigentes, por lo cual se requería ser actualizada en paralelo al cambio mencionado en el desafío anterior. En particular, el Sistema Integral de Intermediación Laboral del SNE (SIISNE) necesita modificarse para acomodar los cambios de procesos propuestos. Además, es necesario mejorar la calidad de la información y sistematizar su procesamiento y uso. Existe información, vital para el proceso de vinculación (como la información de contacto) que no se verifica. Adicionalmente, se observa dificultad en la generación y análisis de informes por la falta de un sistema de gobernanza sobre el manejo de información. Otra área de oportunidad es el traslado de parte del almacenamiento y procesamiento de la información a la nube, lo cual ofrecería una infraestructura flexible con capacidad de expandirse rápidamente (Leong, 2017).
- 2.16 **Quinto desafío: mejorar la efectividad del PAE.** El PAE tenía cuatro subprogramas. El más importante era del desarrollo de habilidades a través de BÉCATE, que ha mostrado tener impactos heterogéneos. Por una parte, la modalidad de Capacitación Mixta arrojó resultados positivos sobre la probabilidad de tener un empleo formal seis meses después de la intervención (20%) y el salario percibido (8%). En cambio, los impactos son limitados para la modalidad de Capacitación en la Práctica Laboral (CPL) (Analítica Consultores, 2016) y muestran la importancia de reformular esta modalidad. Asimismo, una evaluación de procesos (Cocoa, 2016) identificó la necesidad de mejorar el diseño y la operatividad de los programas de desarrollo de habilidades. Para ello, recomendó varias acciones para todas las modalidades de BÉCATE, entre las cuales se encuentran: (i) asegurar la adecuada focalización de servicios para empleadores y solicitantes de empleo; y (ii) diseñar una estrategia integral de supervisión y profesionalización para el personal operativo. El estudio también señaló que la tendencia a reducir la duración de las intervenciones limitaba la efectividad del programa. Por otra parte, el programa no ofrecía cursos orientados a remediar las habilidades socioemocionales de los participantes. Asimismo, la certificación de competencias en BÉCATE era prácticamente nula, lo cual representa un área de oportunidad importante. Respecto a temas específicos de la modalidad, la evaluación de procesos enfatiza la importancia de los instructores monitores, quienes son consultores externos que organizan los cursos. Un descontento por parte de los instructores monitores y una dificultad para monitorear sus actividades reduce la efectividad del programa. También se señala que el proceso de asignación de estos apoyos podría tener un enfoque más estratégico. Con los cambios durante la ejecución del préstamo, hubo modificaciones, en el caso de CPL, dejó de existir; Capacitación Mixta en esencia continuó con el nombre Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad, BÉCATE dejó de existir con ese mismo nombre y para 2022 ya no existen subprogramas de formación de habilidades.
- 2.17 **Sexto desafío: atender a grupos vulnerables y mujeres con acciones específicas.** El SNE ya cuenta con Abriendo Espacios, un programa para atender a adultos mayores y personas con discapacidad. También cuenta con la modalidad CPL, que en principio es focalizada a jóvenes, aunque esta focalización puede mejorarse. Sin embargo, respecto al tema de género, el SNE no cuenta con una estrategia integral que atienda las necesidades específicas de las mujeres. Los servicios del SNE son muy demandados por las mujeres, quienes representaban en 2016 el 43% de las atenciones de los servicios de vinculación laboral y el 72% de los programas de desarrollo de habilidades, con

importantes diferencias por modalidad. La información existente evidencia importantes brechas de género en las vacantes anunciadas, en la utilización de servicios y en los resultados de los mismos. Respecto a los servicios de vinculación, hay un claro sesgo de género del sector empresarial. El 33% de las plazas vacantes recibidas por el Portal de Empleo especifican el sexo del candidato, el 24% pide hombres y el 9% mujeres. Respecto al uso de programas de desarrollo de habilidades, las mujeres representan el 89% de los beneficiarios de Capacitación para el Autoempleo, la modalidad de menor duración y sobre la cual no hay evidencia de efectividad, pero son el 44% en Capacitación Mixta, cuyos resultados son mejores. También existen grandes diferencias de género entre los datos de colocación inmediata en cualquier tipo de empleo, comparado con los datos de colocación en empleo formal a los seis meses posteriores a la intervención.

Para atender estos desafíos y para el logro de los resultados del proyecto, el primer componente contaba con los siguientes productos: (i) estrategia de mejora de la vinculación laboral e inteligencia de negocios diseñada; (ii) estrategia de mejora de la vinculación laboral e inteligencia de negocios implementada; (iii) estrategia de género diseñada; y (iv) estrategia de género implementada. Estos productos apuntaban a una mejora sustancial en el funcionamiento del SNE, con atención especial a reducir las brechas de género en el mercado laboral, que tenían la potencial de hacer más eficiente todos los servicios del SNE para apoyar a que los buscadores de empleo encontraran empleos formales. El segundo componente contaba con los siguientes productos: (i) personas beneficiadas en programa de desarrollo de habilidades en el trabajo; (ii) iniciativas económicas apoyadas; y (iii) personas que reciben apoyo de movilidad laboral. Estos productos tenían el potencial de ser las herramientas a través de las cuales un SNE más moderno y eficiente (primer componente) podría impulsar el empleo formal de los buscadores de empleo. Véase la Tabla A.1 para la lista de productos, con su estado de cumplimiento.

Figura 1. Lógica vertical [modificar según sea necesario para reflejar la LV del proyecto]



Nota: Elaborado por los autores. OGD: Objetivo General de Desarrollo. OE: Objetivo Específico. C: Componente. I: Indicador. PC: Producto clave.

- 2.18 La tabla 1 abajo presenta la matriz de resultados de la operación en tres momentos: aprobación, plan inicial, y final de proyecto. Como se observa, los indicadores de resultados se mantuvieron los mismos a lo largo de la vida de la operación, de manera que los logros de la operación serán verificados al respecto de las metas y líneas de base originales.
- 2.19 En resumen, el proyecto fue muy relevante en relación con los desafíos de desarrollo del país y estuvo alineado a las estrategias de gobierno de México por todo el periodo. A pesar de los problemas de ejecución debido a falta de presupuesto, la lógica vertical, mismo con los ajustes durante ejecución, se mantuvo coherente desde el diseño hasta el cierre del proyecto. Los problemas asociados con esta operación han sido debido a problemas de ejecución, atribuibles principalmente a la falta de presupuesto originada por el recorte presupuestal asignado al SNE, así como la falta de velocidad en el desembolso previo a la pandemia del COVID-19, y no al diseño original.

Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación @, plan inicial y @ cierre)

Indicadores	En aprobación			Plan inicial			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo específico 1: Mejorar la efectividad de los servicios de Intermediación Laboral										
Diferencia en el % de buscadores de empleo hombres que recibieron servicios de intermediación laboral (vía BT o FE) que están en empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de empleo en el grupo de control. Se define t como el trimestre de registro y atención de la persona vía BT o FE.	%	0	3	%	0	3	%	0	1.5	Valor (A): coeficiente de la Tabla 9 de la evaluación de impacto correspondiente a la Bolsa de Trabajo, calculados con base en los datos administrativos del IMSS y del SNE.
Diferencia en el % de buscadores de empleo mujeres que recibieron servicios de intermediación (vía BT o FE) que están en empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de	%	0	3.50	%	0	3.50	%	0	1.6	Valor (A): Coeficiente de la Tabla 10 de la evaluación de impacto correspondiente a la Bolsa de Trabajo, calculados con base en los datos administrativos del IMSS y del SNE.

empleo en el grupo de control. Se define t como el trimestre de registro y atención de la persona vía BT o FE.										
Diferencia en el # de meses en empleo formal de los buscadores de empleo que recibieron servicios de intermediación (vía BT o FE) vs. buscadores de empleo en el grupo de control, en los 6 meses posteriores a la participación en los servicios de vinculación.	# meses	0	0.25	# meses	0	0.25	# meses	0	-0.14	Valor (A): Coeficiente de la Tabla 11 de la evaluación de impacto correspondiente a la Bolsa de Trabajo, calculados con base en los datos administrativos del IMSS y del SNE.
Objetivo específico 2: Mejorar la efectividad de los servicios de apoyos focalizados para el empleo formal.										
Diferencia entre en el % de buscadores de empleo que recibieron capacitación (vía CPL o Mixta) y tienen un empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de empleo en el grupo de control. Se define t como el trimestre en el cual	%	0	6	%	0	6	%	0	-0.15	Valor (A): Coeficiente de la Tabla 15 de la evaluación de impacto correspondiente a la modalidad Mixta, calculados con base en los datos administrativos del IMSS y del SNE.

se finaliza la capacitación										
Diferencia en el # de meses en empleo formal de los buscadores de empleo que recibieron capacitación (vía CPL o Mixta) vs. buscadores de empleo en el grupo de control, en los 6 meses posteriores a la capacitación.	# meses	0	0.30	# meses	0	0.30	# meses	0	0.7	Valor (A): Coeficiente de la Tabla 16 de la evaluación de impacto correspondiente a la modalidad Mixta, calculados con base en los datos administrativos del IMSS y del SNE.
% de iniciativas que se registran con el SAT durante los 12 meses siguientes de haber recibido el apoyo.	%	88	88	%	88	88	%	88	18	Valor (A): Figura 20 de la evaluación de impacto, calculados con base en los datos administrativos del SNE.
% de buscadores de empleo apoyados por movilidad laboral colocados en empleos formales (respecto a los apoyados por iniciativas de ML) a los 90 días de recibido el apoyo monetario.	%	73	73	%	73	73	%	73	2	Valor (A): Figura 21 de la evaluación de impacto, calculados con base en los datos administrativos del IMSS y del SNE.

II.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

- i. El proyecto tenía como objetivo general la modernización del SNE de México a fin de apoyar a los buscadores de empleo para que encuentren un trabajo formal. Los objetivos específicos fueron mejorar la efectividad de los servicios de: (i) IL; y (ii) apoyos focalizados para el empleo formal; promoviendo la igualdad de género.

b. Resultados logrados

- 2.20 Para verificar el cumplimiento de los resultados, se usaron dos tipos de datos, ambos proporcionados por el SNE. En primer lugar, se utilizaron los registros administrativos del SNE de beneficiarios atendidos en el año 2019 para medir la evaluación de impacto. Se escogió el año 2019 porque fue último año en que el SNE pudo ejercer una cantidad importante de recursos para los cursos de formación y fue el último año en que el Banco financió de manera significativa algunas de las actividades del SNE. Estos registros administrativos tenían información sobre las personas que participaron en las actividades del SNE, incluyendo el tipo de servicio, sexo, nivel educativo, y una variable única que identificaba a la persona, que fue creada por el SNE, en sustitución de la Clave Única de Registro de Población (CURP), que es un dato confidencial. En segundo lugar, se tuvo acceso a los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con los cuales era posible observar si la persona conseguía un empleo formal después de la intervención del SNE. El SNE agregó la misma variable de identidad a los registros administrativos del IMSS, sustituyendo esta variable de identidad por la CURP.
- 2.21 Para los resultados que comparaban los resultados de un grupo con los de un grupo de control, se usaron las personas que se registraron en el Portal de Empleo, una bolsa de trabajo en línea del SNE, que es la atención menos intensiva y costosa del SNE. En este sentido, se esperaba que un servicio más intensivo, como un curso de formación en habilidades o una orientación personal, tendría un mayor impacto en la probabilidad de que el buscador de empleo encuentre un empleo formal. Todos los modelos econométricos, de mínimos cuadrados ordinarios, incluían variables de control como el nivel educativo, género (si la estimación agrupa a mujeres y hombres en un solo modelo), y edad. Los resultados se presentan en la Tabla 2.
- 2.22 Desafortunadamente, no se observa el cumplimiento de la gran mayoría de los objetivos. Tanto para hombre como para mujeres, se observa un impacto positivo de los servicios de intermediación, pero con menores valores que las metas. Los impactos estimados de los servicios de capacitación ni siquiera son positivos. El porcentaje de iniciativas que se registran con el SAT durante los 12 meses siguientes de haber recibido el apoyo fue alto (82%), pero aun así no llegó a la meta de 88%. Finalmente, el porcentaje de buscadores de empleo apoyados por movilidad laboral colocados en empleos formales a los 90 días de recibido el apoyo monetario de 1.7% fue mucho menor que la meta de 73%.

Es pertinente poner en contexto este incumplimiento de las metas. Es altamente probable que este incumplimiento se deba al hecho de que no hubo ejecución del primer componente, que

tenía el propósito de implementar las mejoras en el funcionamiento del SNE. Esta falta de ejecución no es atribuible al ejecutor, es simplemente un reflejo de la falta de asignación presupuestaria y priorización de los recursos asignado a la política laboral de STPS hacia el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, recortando el presupuesto planificado del SNE en 26% para 2019, 3% para 2020 y 92% para 2021. Además, la mayor parte del presupuesto inicialmente asignado al SNE en 2020 fue retirado para usarse en otros rubros debido a la emergencia de la pandemia del COVID-19 no prevista en el momento de la aprobación del presupuesto. Adicionalmente, es pertinente notar que en ningún momento hubo ejecución del componente 1 en los dos años de ejecución anteriores a la crisis de COVID. También es pertinente notar que la reducción del presupuesto provocado por la crisis de COVID continúa, al menos hasta el presupuesto de egresos para el año 2023. También es pertinente notar que, después del 2019, el SNE ha implementado varias mejoras institucionales. Si bien el Banco no financió estas mejoras con recursos del préstamo, se debe notar que el Banco contribuyó con fondos de cooperación técnica. Algunas de las mejoras alcanzadas por el SNE después del 2019, relacionadas con el objetivo del Componente 1, con el apoyo técnico del Banco, son: (i) la introducción de inteligencia artificial; (ii) mejoras tecnológicas en los sistemas de gestión del SNE; y (iii) mejoras en el Portal de Empleo del SNE, todo ello a partir de recursos de cooperación técnica y con recursos propios del SNE no financiados por el Banco. Por ejemplo, se han contratado servicios de personas especialistas en tecnologías de la información y en producción audiovisual, para apoyar el funcionamiento del Portal del Empleo, su difusión y los sistemas de gestión del SNE. El Banco continuará apoyando al SNE con la identificación de la demanda de habilidades Más allá del presupuesto asignado, es claro que el SNE tiene un fuerte compromiso con el fortalecimiento institucional, y está tomando todas las acciones posibles con el poco presupuesto asignado, y con cooperación técnica del BID, para ser una institución más efectiva no solo en el corto plazo, sino también en el largo plazo cuando cuente con mayor presupuesto.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Objetivo específico de Desarrollo /Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Objetivo específico 1: Mejorar la efectividad de los servicios de Intermediación Laboral							
Diferencia en el % de buscadores de empleo hombres que recibieron servicios de intermediación laboral (vía BT o FE) que están en empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de empleo en el grupo de control. Se define t como el trimestre de registro y atención de la persona vía BT o FE.	%	0	2016	P	3	50%	Datos administrativos del IMSS y del SNE.
				P(a)	3		
				A	1.5		
Diferencia en el % de buscadores de empleo mujeres que recibieron servicios de intermediación (vía BT o FE) que están en empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de empleo en el grupo de control. Se define t como el trimestre de registro y atención de la persona vía BT o FE.	%	0	2016	P	3.50	46%	Datos administrativos del IMSS y del SNE.
				P(a)	3.50		
				A	1.6		
Diferencia en el # de meses en empleo formal de los buscadores de empleo que recibieron servicios de intermediación (vía BT o FE) vs. buscadores de empleo en el grupo de control, en los 6 meses posteriores a la participación en los servicios de vinculación.	# meses	0	2016	P	0.25	0%	Datos administrativos del IMSS y del SNE
				P(a)	0.25		
				A	-0.14		
Objetivo específico 2: Mejorar la efectividad de los servicios de apoyos focalizados para el empleo formal.							
Diferencia entre en el % de buscadores de empleo que recibieron capacitación (vía CPL o Mixta) y tienen un empleo formal en el trimestre t+2 vs. buscadores de empleo en el grupo de control. Se define t como el trimestre en el cual se finaliza la capacitación	%	0	2016	P	6	0%	Datos administrativos del IMSS y del SNE
				P(a)	6		
				A	-1.4		
Diferencia en el # de meses en empleo formal de los buscadores de empleo que recibieron capacitación (vía CPL o Mixta) vs. buscadores de empleo en el grupo de control, en los 6 meses posteriores a la capacitación.	# meses	0	2016	P	0.3	233%	Datos administrativos del IMSS y del SNE
				P(a)	0.3		
				A	0.7		
% de iniciativas que se registran con el SAT durante los 12 meses siguientes de haber recibido el apoyo	%	88	2016	P	0	20%	Datos administrativos del SNE
				P(a)	0		
				A	18		
% de buscadores de empleo apoyados por movilidad laboral colocados en empleos formales (respecto a los apoyados por iniciativas de ML) a los 90 días de recibido el apoyo monetario.	%	73	2016	P	0	3%	Datos administrativos del IMSS y del SNE
				P(a)	0		
				A	2		

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Análisis contrafactual

- 2.23 La pregunta clave es si los resultados alcanzados son atribuibles a las acciones del Proyecto. Es pertinente señalar que, a pesar de la falta de presupuesto asignado al Proyecto, hubo un avance razonable de los productos asociados al componente 2. El indicador “Personas beneficiadas en programa de desarrollo de habilidades en el trabajo” tuvo un avance de 59.1%, el indicador “Iniciativas económicas apoyadas” tuvo un avance de 84.1%, y el indicador “Personas que reciben apoyo de movilidad laboral” tuvo un avance de 94.3%. Estos avances razonables se explican parcialmente por el reconocimiento de acciones financiadas con recursos de la contraparte local, con las mismas reglas de operación que regían las acciones financiadas con recursos del Proyecto.
- 2.24 Las acciones de intermediación laboral, por ejemplo, la Bolsa de Trabajo, tienen la posibilidad de promover el empleo formal. En un metaanálisis de las PAML (Card, Kluve y Weber, 2015⁸, 2018⁹), se determinó que los programas de intermediación laboral son eficaces en función de los costos. La intermediación laboral reduce la duración del desempleo y aumenta la tasa de nuevas contrataciones (Davis y Michaelides, 2013¹⁰; Forslund et al., 2011¹¹). En el caso de la región, una evaluación en México mostró que la intermediación laboral ayudó a que los desempleados encuentren empleos de mayores ingresos que los que usan otros medios de búsqueda, aunque solo se observa este impacto en los hombres (Flores Lima, 2010), y en el caso de Colombia, fue beneficioso para encontrar trabajo formal (Pignatti, 2016¹²). Los datos disponibles de países desarrollados también indican que las ganancias para los beneficiarios podrían ser mayores para los trabajadores con peores perspectivas en el mercado de trabajo (Van den Berg y Van der Klaauw, 2006¹³; Dolton y O’Neill, 1996¹⁴).

⁸ Card, D., J. Kluve y A. Weber, 2010. Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal* 120(548): F452–F477.

⁹ Card, D., J. Kluve y A. Weber, 2018. What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. En *Journal of the European Economic Association* 16(3): 894–931.

¹⁰ Davis, S., Michaelides, M., Poe-Yamagata, E. y A. Davis, 2013. Evaluation of the GATE II Grants: Is Self-Employment Training Effective for Rural and Older Dislocated Workers? Final report submitted to the US Department of Labor, Employment and Training Administration. Columbia, MD: IMPAQ International.

¹¹ Forslund, A., Fredriksson, P. y J. Vikström, 2011. What active labor market policy works in a recession? *Nordic Economic Policy Review*, 12011, 171-201.

¹² Pignatti, N., 2016. Encouraging women’s labor force participation in transition countries. IZA World of Labor.

¹³ Van den Berg, G. J. y B. Van der Klaauw, 2006. Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. *International economic review*, 47(3), 895-936.

¹⁴ Dolton, P. y D. O’Neill, 1996. Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence. *The Economic Journal*, 387-400.

- 2.25 En principio, los programas de capacitación apoyados por el Programa también tienen la posibilidad de promover la inserción laboral e incorporan algunos de los elementos para tener éxito. Por ejemplo, los programas de capacitación con resultados satisfactorios incorporan la participación de los empleadores en el diseño de los programas de estudio y la orientación profesional (González-Velosa et al., 2012¹⁵; Berniell y de la Mata, 2016¹⁶). No obstante, la experiencia en América Latina y el Caribe muestra que los programas más exitosos son los que duran más de cuatro meses y tienen lugar durante períodos de rápido crecimiento económico y un bajo nivel de desempleo (Card, Kluve y Weber, 2018). Ninguno de estos dos factores estuvo presente, tomando en cuenta la corta duración de los cursos (un mes o dos) y el modesto crecimiento económico en 2019 más la crisis de Covid-19 que empezó en 2020 juegan en contra del éxito de este tipo de programas de capacitación. Estos factores podrían explicar, al menos parcialmente, la falta de logro de los resultados del Proyecto.
- 2.26 También es importante señalar que, la ejecución nula del componente 1 del Proyecto, incluyendo el incumplimiento de todos los productos del componente 1, seguramente explican la falta de cumplimiento de las metas del Proyecto. No se pudo concretar la modernización del SNE que se buscaba al inicio del Proyecto. Una vez más, es importante señalar que, si bien no fueron acciones financiadas por el Proyecto, el SNE ha tomado varias acciones para mejorar su funcionamiento, posterior a las acciones analizadas en la evaluación de impacto, y apoyadas por cooperación técnica del BID en vez de recursos del Proyecto. Además del apoyo mencionado en la sección de resultados logrados (inteligencia artificial, mejor sistema de gestión, y mejoras del Portal de Empleo), el SNE se benefició de un análisis de las características y resultados que el equipo técnico del Banco entregó al SNE al inicio del Proyecto que contribuyó a la modernización del SNE que ocurrió posterior al periodo de análisis de la evaluación de impacto.
- 2.27 Es pertinente aclarar las razones por las cuales no se pudieron llevar a cabo las acciones del componente 1 del Proyecto, particularmente tomando en cuenta que el Proyecto sí pudo ejercer una cantidad importante de recursos del componente 2. Una vez más la explicación tiene que ver con la asignación del presupuesto. En los primeros años del Proyecto, el presupuesto de egresos contemplaba recursos para financiar los cursos de formación de habilidades, financiados por el componente 2, que no podrían utilizarse para las actividades del componente 1. En este sentido, a pesar de que las acciones del componente 1 prometían mejorar la efectividad del SNE, los recursos asignados para los cursos de formación en habilidades no podían usarse para el componente 1. Sin las acciones del componente 1, la lógica vertical de la operación se rompió, explicando la falta de resultados alcanzados.
- 2.28 Teniendo en cuenta la falta de alcanzar las metas del Proyecto, pero también tomando en cuenta el desempeño razonable de los productos del componente 2 y las condiciones adversas que enfrentó el Proyecto, además del apoyo técnico del Banco y la

¹⁵ González-Velosa, C., Ripani, L. y D. Rosas Shady, 2012. ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

¹⁶ Berniell, L. y D. De la Mata, 2016. Habilidades para el trabajo y la vida: definiciones y medición. Banco de Desarrollo de América Latina (comps.), Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral, 22-50.

modernización que facilitó el Banco a pesar de no financiarla es razonable pesar que en los objetivos planteados en el diseño se podrían lograr en el futuro..

c. Resultados imprevistos

- 2.29 El principal acontecimiento imprevisto fue la pandemia de Covid-19 y su impacto en la economía y el presupuesto. Debido a estos eventos, fue imposible llevar a cabo las principales acciones del Proyecto y, por lo tanto, lograr las principales metas.

II.3 Eficiencia

- 2.30 Esta sección presenta un breve análisis de la eficiencia del proyecto.
- 2.31 La Tabla 3 muestra los costos del Proyecto. Es importante señalar que hubo ejecución nula en el primer componente, que tenía como objetivo el fortalecimiento del SNE. Dentro del componente 2, el 76% de los recursos ejercidos se destinaron al producto “Personas beneficiadas en programa de desarrollo de habilidades en el trabajo.” Dado que la evaluación de impacto no mostró un impacto en “Objetivo específico de Desarrollo 2: Mejora en las acciones de desarrollo de habilidades” (véase Tabla 2), es extremadamente difícil argumentar que un análisis costo-beneficio saldría positivo. En un escenario con costos positivos y nulos beneficios, la rentabilidad económica del Proyecto tiene que salir negativa.
- 2.32 La Tabla 3 muestra que de acuerdo con el último PMR no hubo sobre costo. Esto se explica por el hecho de que se gastó 69% menos de lo originalmente aprobado y planeado.
- 2.33 El proyecto es clasificado como “Alerta” en su indicador de eficiencia “Schedule Performance Index” (SPI) y como “Satisfactorio” en su indicador de eficiencia “Cost Performance Index” (CPI) – dentro del último PMR del Proyecto (enero-diciembre 2021). Los índices SPI y CPI miden si un proyecto tuvo sobre tiempos y sobre costos, respectivamente. Se considera como satisfactorios, valores promedio del índice entre 0.8 y 2. Para los cuatro años de ejecución del proyecto, el índice SPI tuvo un valor entre .78 y 1.65, por lo tanto, se clasificó como satisfactorio a excepción del año 2021, el cual se clasificó como “alerta”. Para los cuatro años de ejecución del proyecto, el índice CPI tuvo un valor entre .75 y 1.2, por lo tanto, se clasificó como “satisfactorio a excepción del año 2019, el cual se clasificó como “alerta”. Esta situación se explica principalmente por la falta de asignación presupuestaria y no por acciones atribuibles al Ejecutor.
- 2.34 Como conclusión del análisis de eficiencia, se determina que el análisis mostró que el costo total del proyecto, que fue menor que originalmente planeado, fue mayor que la suma de los beneficios obtenidos.

- 2.35 Una vez más, es importante señalar que estos resultados por debajo de lo previsto se deben al entorno adverso que el Proyecto enfrentó, y no es atribuible al ejecutor. Por restricciones presupuestarias, no era posible entablar las acciones orientadas a modernizar el SNE y mejorar su funcionamiento en el marco del Préstamo. Sin embargo, posterior al periodo de evaluación, y con el apoyo técnico del Banco, el SNE hizo todo lo posibles por llevar a cabo estas acciones, aunque con restricciones presupuestarias severas. Es probable que en un entorno con mayor presupuesto, especialmente para las acciones del componente 1, las acciones del SNE tendrían mayor impacto. De hecho, a pesar de la falta de presupuesto, es probable que las acciones limitadas como el uso de la inteligencia artificial para conectar a buscadores de empleo con empleadores, un mejor sistema de gestión, y un Portal de Empleo con mejoras sustanciales, una evaluación de impacto del desempeño reciente del SNE y no del Programa tendría mejores resultados.

Tabla 3 Costos del proyecto¹⁷

1 Component: 1. Fortalecimiento del SNE

	Output Definition		2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cost
1.1	Estrategia de mejora de la vinculación laboral e inteligencia de negocios diseñada	P	0.00	750,000.00	2,250,000.00	0.00	0.00	0.00	3,000,000.00
		P(a)	0.00	750,000.00	0.00	0.00	1,500,000.00	1,500,000.00	3,000,000.00
		A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.2	Estrategia de mejora de la vinculación laboral e inteligencia de negocios implementada	P	0.00	0.00	0.00	0.00	22,800,000.00	0.00	22,800,000.00
		P(a)	0.00	0.00	0.00	0.00	10,400,000.00	10,400,000.00	20,800,000.00
		A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.3	Estrategia de género diseñada	P	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		P(a)	0.00	0.00	0.00	0.00	1,000,000.00	0.00	1,000,000.00
		A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.4	Estrategia de género implementada	P	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		P(a)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,000,000.00	1,000,000.00
		A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

2 Component: 2 Fortalecimiento del PAE

	Output Definition		2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cost
2.1	Personas beneficiadas en programa de desarrollo de habilidades en el trabajo	P	24,400,000.00	24,400,000.00	24,400,000.00	24,400,000.00	24,400,000.00	24,400,000.00	102,000,000.00
		P(a)	24,400,000.00	13,963,607.31	595,611.00	0.00	14,078,793.00	14,00.0078,793.00	100,000,000.00
		A	50,971,656.00	17,447,435.00	3,423,323.00	0.00	0.00		71,842,414.00
2.2	Iniciativas económicas apoyadas	P	3,400,000.00	3,400,000.00	3,400,000.00	3,400,000.00	3,400,000.00	0.00	17,000,000.00
		P(a)	3,400,000.00	3,121,529.59	0.00	0.00	0.00	2,000,000.00	20,750,539.00
		A	13,430,630.00	5,319,909.00	0.00	0.00	0.00	0.00	18,750,539.00
2.3	Personas que reciben apoyo de movilidad laboral	P	2,200,000.00	2,200,000.00	2,200,000.00	2,200,000.00	2,200,000.00		11,000,000.00
		P(a)	2,200,000.00	1,846,059.72	0.00	0.00	2,675,570.00	2,675,570.00	11,000,000.00

¹⁷ Para programas multifase, se debe preparar una tabla separada de costos para cada fase. Para PBLs, no se requiere la descomposición de los costos por componente.

	A	3,895,524.00	1,753,336.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,648,860.00
--	---	--------------	--------------	------	------	------	------	--------------

Other Cost		2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cost
Evaluación	P	0.00	0.00	0.00	0.00	4,000,000.00	0.00	4,000,000.00
	P(a)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,249,461.00	2,249,461.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Auditoría	P	40,000.00	40,000.00	40,000.00	40,000.00	40,000.00		200,000.00
	P(a)	40,000.00	40,000.00	0.00	0.00	89,583.47	89,583.48	200,000.00
	A	0.00	20,833.05	0.00	0.00	0.00	0.00	20,833.05

Total		2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cost
Total Cost	P	26,040,000.00	26,790,000.00	28,290,000.00	26,040,000.00	52,840,000.00	0.00	160,000,000.00
	P(a)	26,040,000.00	19,721,196.62	595,611.00	0.00	29,743,946.47	33,993,407.48	160,000,000.00
	A	68,297,810.00	24,541,513.05	3,423,323.00	0.00	0.00	0.00	96,262,646.05

Nota: Los costos incluyen financiamiento del BID y la contraparte local, y deben ser consistentes con la información presentada en el último reporte de PMR. Si existe alguna inconsistencia entre los datos, el PCR será rechazado para su corrección.

II.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.36 Por la lógica vertical de esta operación, la sostenibilidad de los resultados logrados, vinculados al logro del objetivo específico de la operación, están estrechamente relacionados a la sostenibilidad de las actividades y productos entregados por el proyecto. En este sentido, abajo son presentados los factores de sostenibilidad relacionados a las actividades y productos.
- 2.37 Este Proyecto tuvo problemas de insuficiente asignación presupuestaria desde el inicio, que se manifestó particularmente en una ejecución nula del componente 1. Dado que ninguno de los productos del componente 1 se pudieron entregar, es difícil argumentar que el Proyecto haya logrado cambios sostenibles. Adicionalmente, desde el inicio de la crisis provocada por el Covid-19, los productos del componente 2 han tenido presupuestos aún más reducidos, de hecho, prácticamente inexistentes.
- 2.38 No obstante todo lo anterior, hay un elemento que apunta a la sostenibilidad de lo que pretendía hacer el Proyecto y son las mejoras implementadas de parte del SNE, posteriores al periodo de análisis de la evaluación de impacto, que podrían permitir que el SNE tenga un mayor impacto en el futuro, especialmente si reciben mayor presupuesto. Es notable que el SNE haya podido modernizarse, con el apoyo técnico del BID, con el uso de la inteligencia artificial, un mejor sistema de gestión, y un mejor Portal de Empleo, durante los años 2020 y 2021 cuando el país estaba sufriendo las consecuencias de la pandemia provocada por el Covid-19.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

- 2.39 Por la naturaleza del Programa, esta operación no produjo impactos ambientales, ni sociales negativos significativos. De acuerdo con la política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación fue de Categoría “C”.
- 2.40 Con base en los presentado en el análisis de los párrafos anteriores, se concluye que la sostenibilidad de los resultados de la operación es **insatisfactoria**. Si bien el SNE ha realizado acciones (no financiadas por el Proyecto) que podrían contribuir a conseguir mejores resultados en el futuro, los problemas presupuestarios a lo largo de la operación, que probablemente continuarán varios años más, sugieren la posibilidad de que algunas actividades clave no puedan desarrollarse.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Desempeño del Banco

- 2.41 En términos generales, el desempeño del Banco ha sido satisfactorio. El hecho de que la lógica vertical se ha mantenido a lo largo de la operación a pesar de la falta de presupuesto es evidencia del diseño sólido del proyecto. Durante la supervisión, si bien los desembolsos no eran de la magnitud esperada al momento del diseño de la operación, el Banco logró continuar dando apoyo técnico invaluable al SNE.

III.2 Desempeño del Prestatario

- 2.42 El prestatario mostró un desempeño excelente. El único problema que el Programa ha tenido ha sido una falta de asignación presupuestaria, que se debe principalmente a las medidas de austeridad del gobierno, especialmente a partir de la crisis de Covid-19. Más importante aún, el prestatario encontró la manera de seguir fortaleciendo la institución a pesar de la falta de recursos disponibles para el Proyecto.

IV. Hallazgos y recomendaciones

IV.1 Dimensiones 1 a 5

Tabla 4
Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Presupuesto y asignación del presupuesto a crédito externo	
Si bien buena parte de los problemas presupuestarios del Proyecto se debieron a la crisis de Covid-19, que difícilmente pudieron haberse anticipado, también es cierto que el Proyecto tuvo insuficiente asignación presupuestaria desde su inicio.	Se recomienda diseñar nuevos mecanismos para que los programas puedan ejercer los recursos presupuestados en un plazo mayor al original. Adicionalmente, se recomienda convocar reuniones con Hacienda y con la contraparte sectorial ante cualquier señal de una ejecución más lenta que la prevista. Esto debería ocurrir antes de que los PMR señalen que la operación esté en alerta.
Además de una insuficiente asignación presupuestaria, una parte importante del presupuesto asignado a acciones elegibles para el Proyecto no estaba asignada a la categoría de crédito externo, así que no pudieron ser sujetos a desembolsos	Se recomienda mayor coordinación con Hacienda desde el diseño de la operación, aclarando no solamente que la operación necesitaría suficiente presupuesto para operar, sino que también sería necesario asegurar que el presupuesto tuviera la clasificación necesaria para ser reconocida en el Programa.
Dimensión 2: Adquisiciones de Tecnología	

<p>Aun en el caso de que el SNE hubiera podido llevar a cabo las inversiones en tecnología contempladas en el diseño del Proyecto, es probable que no se hubieran traducido en desembolsos por diferencias entre los procesos de adquisiciones del gobierno y del Banco.</p>	<p>Se recomienda mayor coordinación desde el diseño de una operación con los equipos fiduciarios, tanto del gobierno como del Banco. Por ejemplo, se recomienda un taller específico de temas de adquisiciones para evitar situaciones en que gastos elegibles (en el sentido de ser consistentes con el diseño técnico de la operación) no sean reconocidos en los desembolsos. Es recomendable explorar maneras de fortalecer el diálogo durante la preparación de los préstamos de inversión para tener mayor confianza respecto al presupuesto que se asignará durante la ejecución y así contar con diseño más realista.</p>
<p>Dimensión 3: Diálogo técnico entre el Banco y la contraparte</p>	
<p>Los problemas financieros del Proyecto ocasionaron que el diálogo técnico entre el Banco y la contraparte perdiera fuerza. Se retomó en años subsecuentes, pero hubiera sido mejor mantener un estrecho contacto sobre temas técnicos a pesar de los problemas de insuficiente asignación presupuestaria.</p>	<p>Se recomienda tener talleres técnicos varias veces cada año, independientemente de la evolución de la ejecución del proyecto, para revisar otras maneras en que el Banco pueda apoyar a la contraparte. El ejemplo del apoyo técnico del Banco en los años 2021 a 2022, a pesar de los problemas financieros del Proyecto, muestran que es posible rescatar la esencia de ciertos elementos importantes de un Programa a pesar de que no se ejecute en el sentido estricto de la palabra.</p>
<p>Dimensión 4: Demoras en la toma de decisiones sobre la cancelación de un Programa</p>	
<p>En retrospectiva, el Proyecto pudo haberse cancelado antes. La falta de ejecución en 2020 pudo haberse atribuido a un tema transitorio asociado a la pandemia. Pero en septiembre de 2020, cuando el proyecto de presupuesto para el 2021 mostró que la insuficiente asignación presupuestaria iba a continuar, una cancelación más pronta hubiera sido más conveniente para todas las partes.</p>	<p>Ante problemas de ejecución que parecen ser de largo plazo, se recomienda evitar demoras en las revisiones de un Programa y acelerar los procesos de cancelación.</p>

Anexo 1. Indicadores de productos

Tabla A1.

Productos	Unidad de Medida	Valor de Línea base	Año de línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Componente #1: Fortalecimiento del SNE							
Estrategia de mejora de la vinculación laboral e inteligencia de negocios diseñada	#	0	2016	P P(a) A	4 4 0	0	Registros administrativos del Programa
Estrategia de mejora de la vinculación laboral e inteligencia de negocios implementada	#	0	2016	P P(a) A	4 4 0	0	Registros administrativos del Programa
estrategia de género diseñada	#	0	2016	P P(a) A	1 1 0	0	Registros administrativos del Programa
estrategia de género implementada	#	0	2016	P P(a) A	1 1 0	0	Registros administrativos del Programa
Componente #2: Fortalecimiento del PAE							
Personas beneficiadas en programa de desarrollo de habilidades en el trabajo	# de beneficiarios	0	2016	P P(a) A	432,785 432,782 255,972	59.1	Registros administrativos del Programa
Iniciativas económicas apoyadas	#	0	2016	P P(a) A	11,283 11,283 9,493	84.1	Registros administrativos del Programa
Personas que reciben apoyo de movilidad laboral	Personas	0	2016	P P(a) A	133,675 133,675 126,148	94.3	Registros administrativos del Programa

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.