

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**MÉXICO**

**FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE  
PROMOCIÓN AL EMPLEO**

**(ME-L1258)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: David Kaplan (LMK/CME), Jefe de Equipo; Manuel Urquidi (LMK/CBO), Jefe de Equipo Alterno; Claudia Piras (SCL/GDI); Edna Miranda (CID/CME); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Miriam Garza (FMP/CME); Ariel Rodríguez (VPC/FMP); Miriam Garza (VPC/FMP); Dulce Baptista (SCL/LMK); Mario Casco (ITE/IPC); José Horacio Valencia (LMK/CBO); Anne Hand (LMK/CME); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Tania Gaona (SCL/LMK).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo .....	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	15
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>16</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	16
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	16
C. Riesgos Fiduciarios .....	16
D. Otros Riesgos del Proyecto.....	17
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN .....</b>	<b>18</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	18
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados .....	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)</a>
2.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
3.	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	<a href="#">Análisis Económico (costo-beneficio)</a>
2.	<a href="#">Informe de Evaluación de Capacidad Institucional de la STPS</a>
3.	<a href="#">Estrategias para mejorar la oferta de servicios y gestión del SNE</a>
4.	<a href="#">Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo</a>
5.	<a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de evaluación de Salvaguardias para la Clasificación de Proyectos (SSF)</a>

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
APF	Administración Pública Federal
AMSPE	Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Capacidades de Control Interno y Externo
CE	Capacidades de Ejecución
CGSNE	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
CIL	Centros de Intermediación Laboral
CPL	Capacitación en la Práctica Laboral
CPO	Capacidades de Programación y Organización
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CURP	Clave Única de Registro de Población
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuesto
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
EFA	Estados Financieros Auditados
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
IFAS	Informes Financieros Auditados
IL	Intermediación Laboral
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C, I.B.D.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organismo Ejecutor
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLA	Observatorio Laboral
PAC	Plan de Adquisiciones y Contrataciones
PACE	Programa Multifase de Apoyo a Capacitación y Empleo
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PEA	Población Económicamente Activa
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PMR	Reporte Monitoreo de Progreso
POA	Plan Operativo Anual
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SEP	Solicitud Estándar de Propuestas
SFD	Marco Sectorial de Trabajo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAF	Sistema Integral de Información Financiera
SICOP	Sistema de Contabilidad de Presupuesto

ABREVIATURAS	
SIL	Servicios de Intermediación Laboral
SIMS	Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social
SISPAE	Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo
SIISNE	Sistema Integral de Información del Servicio Nacional de Empleo
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SPE	Servicios Públicos de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UIS	Estrategia Institucional
UNDB	<i>United Nations Development Business</i>

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**MÉXICO**  
**FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN AL EMPLEO**  
**(ME-L1258)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> Estados Unidos Mexicanos			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	Pago Único el 15 de octubre de 2032
<b>Organismo Ejecutor:</b> Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)			<b>VPP original:</b>	Máximo 15 años
			<b>Período de desembolso:</b>	5 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Periodo de gracia:</b>	Pago Único el 15 de octubre de 2032 <sup>(b)</sup>
<b>BID (CO):</b>	160.000.000	100	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(c)
			<b>Tasa de interés</b>	Basada en LIBOR
			<b>Comisión de crédito</b>	(c)
<b>Total:</b>	160.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de EE.UU. con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El proyecto tiene 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 son 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.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> La suscripción del Contrato de Mandato y Ejecución entre el prestatario, NAFIN y la STPS (¶3.1).				
<b>Condiciones contractuales especiales de ejecución:</b> Ninguna.				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input type="checkbox"/>

(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico y del mercado laboral.** Desde la crisis de 2009, la economía mexicana ha crecido a una tasa moderada: el crecimiento del Producto Bruto Interno fue de 2,3% en 2016, comparado con 3% a 5% antes de la crisis. No obstante, varios indicadores del mercado laboral han mejorado. Por ejemplo, la tasa de desempleo pasó de 6,1% en el tercer trimestre de 2009 a 3,1% en el primer trimestre de 2017<sup>1</sup>. La informalidad laboral sigue siendo elevada, sólo bajó 2.6 puntos porcentuales al pasar del 59,8% al 57,2% en el mismo periodo. La informalidad es aún más elevada, 78%, para los trabajadores independientes<sup>2</sup>.
- 1.2 La informalidad afecta la productividad y los salarios a través de bajos niveles de capacitación laboral (Alaimo et al., 2015): 66% de los trabajadores formales recibe capacitación contra 18% de informales<sup>3</sup>. 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, 2013). 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.
- 1.3 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).
- 1.4 Adicionalmente, existen desafíos en materia de igualdad de género en el mercado laboral que generan un costo económico para el país<sup>4</sup>. 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%. La brecha de participación por género es de 34,3 puntos porcentuales, 9 puntos superiores al promedio regional<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>, las mujeres inactivas pero disponibles para trabajar

---

<sup>1</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

<sup>2</sup> La definición de informalidad en México para asalariados implica carecer de seguridad social mientras para los independientes implica informalidad del negocio.

<sup>3</sup> Módulo de Trayectorias Laborales (2015).

<sup>4</sup> La OCDE estima que reducir la brecha de género de participación laboral en 50% generaría US\$1.100 adicionales al PIB per cápita en 2040 <http://www.oecd.org/publications/building-an-inclusive-mexico-9789264265493-en.htm>.

<sup>5</sup> Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) (<http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/sims/sistema-de-informacion-de-mercados-laborales-y-seguridad-social,20137.html>) para el grupo de edad de 15-64 años.

<sup>6</sup> PEA más no activos 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<sup>7</sup>.

- 1.5 **Dificultades para buscar empleo formal.** La difícil inserción laboral formal se debe 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., 2014), 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<sup>8</sup>, especialmente los de menores niveles educativos (Mazza, 2017). Ambos problemas contribuyen a que 52,9% de las empresas enfrenten problemas para encontrar personal calificado (INSEAD, 2016).
- 1.6 **El rol de los Servicios de Intermediación Laboral (SIL).** Estos servicios contribuyen a mejorar el desempeño del mercado laboral, mediante mejoras en el emparejamiento entre oferta y demanda laboral (Alaimo et al., 2016). 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 (OIT, 2012). 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, 2016).
- 1.7 **Las mejores prácticas de los SPE.** La evidencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestra que estos servicios cuentan con seis pilares: (i) una oferta de servicios adecuada a las necesidades de los buscadores de empleo, con mecanismos de perfilamiento para focalizar el apoyo eficientemente; (ii) un esquema de asociación con los empleadores; (iii) un esquema de desarrollo organizacional para usar los recursos eficientemente; (iv) Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que permiten mejorar los servicios; (v) programas de desarrollo de habilidades con una duración suficientemente larga y componentes prácticos, de habilidades socioemocionales y de certificación de habilidades, además de programas para apoyar el emprendedurismo, apoyar la movilidad laboral y proteger a los trabajadores durante contingencias; y (vi) programas específicos para grupos vulnerables y mujeres (AMSPE et al., 2016, Card et al., 2015; González-Velosa et al., 2011; y OIT, 2016).
- 1.8 **La evidencia internacional sobre la efectividad de la Intermediación Laboral (IL) y de los programas de desarrollo de habilidades.** La IL es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores a empleos (Card et al., 2010, 2015). La evidencia para la región también muestra que la IL puede incrementar la inserción laboral formal (Pignatti, 2016) y tiene mayores ganancias para los trabajadores con peores perspectivas laborales (Van den Berg y Van der Klaauw, 2006). Para

---

<sup>7</sup> SIMS, utilizando la función de salarios de Mincer, corrigiendo por sesgo de selección.

<sup>8</sup> ENOE.



los programas de desarrollo de habilidades, la evidencia de países desarrollados sugiere efectos pequeños, especialmente para jóvenes (Card et al., 2010). En el caso de la región, los impactos de este tipo de programas son más positivos en promover el empleo formal (González et al., 2012, Ibarra y Rosas 2009, Kluve 2016). Attanasio et al. (2017) por ejemplo, encuentran impactos positivos del programa "Jóvenes en Acción" en Colombia que persisten después de 10 años: la probabilidad de tener un empleo formal (versus cualquier otra alternativa) aumenta en cuatro puntos porcentuales.

- 1.9 **El SPE de México.** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), es responsable de las políticas de IL, desarrollo de habilidades laborales y movilidad laboral. El SPE se denomina Servicio Nacional de Empleo (SNE) y fue creado en 1978. Desde 2001, el Banco lo ha apoyado con el Programa Multifase de Apoyo a Capacitación y Empleo (PACE). En este tiempo, el SNE se ha consolidado como uno de los SPE más avanzados en ALC. Actualmente, tiene cobertura nacional y opera de forma descentralizada: dispone de 166 oficinas en coordinación con los gobiernos de los 32 estados, orientadas al acercamiento entre oferta y demanda local de trabajo. Además, ofrece 61 de los 69 servicios identificados en la encuesta de la Asociación Mundial de los SPE (AMSPE) y el BID, por encima de la media mundial (44 servicios) y de la OCDE (52 servicios).
- 1.10 **Los servicios de IL del SNE** ofrecen información y asesoría para la inserción laboral. Estos servicios incluyen: (i) Bolsa de Trabajo; (ii) Portal del Empleo (acceso en línea); (iii) Consejería Laboral; (iv) Centros de Intermediación Laboral (CIL); (v) SNE por Teléfono; (vi) Sistema Estatal de Empleo; (vii) Ferias de Empleo (presenciales y virtuales); (viii) Talleres para la Búsqueda de Empleo; y (ix) Observatorio Laboral (OLA).
- 1.11 El SNE también ofrece el **Programa de Apoyo al Empleo (PAE)**<sup>9</sup>. Este programa otorga apoyos a buscadores de empleo para facilitar su colocación o el autoempleo. Tiene cuatro subprogramas: (i) BÉCATE: apoya el desarrollo de habilidades de buscadores de empleo para facilitar su inserción laboral. Este programa cuenta con cuatro modalidades: (a) Capacitación Mixta: que promueve el desarrollo de habilidades en planta que se imparte a petición de empleadores; (b) Capacitación en la Práctica Laboral (CPL): se desarrolla directamente en el proceso productivo de los centros de trabajo, normalmente en empresas pequeñas, y se orienta a la atención de jóvenes para que adquieran experiencia laboral; (c) Capacitación para Técnicos y Profesionistas: enfocada a jóvenes egresados de escuelas técnicas, para que adquieran experiencia, conocimientos técnicos, y habilidades transversales; y (d) Capacitación para el Autoempleo: orientada a la adquisición de habilidades para desarrollar una actividad por cuenta propia; (ii) Fomento al Autoempleo: promueve la formalización de iniciativas productivas mediante su fortalecimiento con apoyo de equipamiento y su registro ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), garantizando la formalidad de estos trabajadores por cuenta propia; (iii) Movilidad Laboral: busca apoyar a personas que deciden migrar para conseguir empleo. Cuenta con el programa de

---

<sup>9</sup> El PAE es el programa más importante de desarrollo de habilidades de la STPS, pero no el único. El Programa de Apoyo a la Productividad, por ejemplo, proporciona asesoría a empresas y desarrollo de habilidades para trabajadores activos.

Movilidad Laboral Agrícola y el de Repatriados Trabajando; y (iv) Contingencia Laboral<sup>10</sup>: busca proteger temporalmente los empleos de trabajadores o apoyar la búsqueda de nuevos empleos que, como consecuencia de fenómenos exógenos, tales como desastres naturales, económicos, y sanitarios, entre otros, enfrentan la posible pérdida de empleo.

- 1.12 **Logros del SNE con el apoyo de las distintas fases del PACE.** El objetivo de la primera fase, aprobada en 2001 (ME0233, 1384/OC-ME), fue mejorar la efectividad de los servicios del SNE y extender su cobertura. Durante esta fase el número de personas atendidas y colocadas por año pasó de 1.382.903 y 510.626 respectivamente en 2001 a 2.086.140 y 549.437 en 2006. Este aumento de cobertura responde a la diversificación de modalidades y canales de atención a buscadores de empleo y empleadores, por ejemplo, con la integración de sus sistemas informáticos de intermediación por Internet, teléfono, CIL y ferias de empleo en el Portal del Empleo<sup>11</sup>. Adicionalmente, en 2006 se creó el OLA y se incorporaron esquemas especiales de atención a personas con discapacidad y adultos mayores. Como parte del avance en sostenibilidad, a partir del 2003 los Estados aportan recursos para promover el desarrollo de habilidades por un promedio de 30% del total del presupuesto del PAE en todos sus subprogramas. El objetivo de la Fase II (1936/OC-ME aprobado en 2007) fue continuar la expansión de cobertura, llegando a 4.477.181 personas atendidas y 1.222.870 personas colocadas en 2012. En 2009, un préstamo complementario a la Fase II (2219/OC-ME) apoyó, entre muchos otros elementos, el subprograma de Contingencia Laboral para que 52.266 trabajadores afectados por la gripe aviar preservasen sus empleos a un costo de US\$11.000.000.
- 1.13 El objetivo de la Fase III (2736/OC-ME aprobado en 2012) fue avanzar hacia una integración de los servicios de vinculación y de desarrollo de habilidades<sup>12</sup>, y mejorar los esquemas de monitoreo y evaluación. Se desarrolló un protocolo estandarizado de atención a buscadores de empleo y empleadores y se iniciaron pilotos para su implementación. Además, el SNE estableció programas de profesionalización del personal y mejoró la articulación de iniciativas público-privadas en el ámbito del capital humano a través de la concertación empresarial. Una evaluación de BÉCATE en esta fase (van Gameren, 2010) mostró impactos positivos en ingresos laborales, la probabilidad de tener un empleo, y la probabilidad de contar con prestaciones laborales. También se fortalecieron actividades de monitoreo y gestión por desempeño, consolidando un sistema de evaluación de la operación de las oficinas del SNE. Se integraron todos

---

<sup>10</sup> Este subprograma es administrado por el SNE. Las normas para su funcionamiento están establecidas en el PAE. El subprograma apoya el desarrollo de habilidades y el ingreso laboral de trabajadores en peligro de perder sus empleos debido a una contingencia. La definición específica de cada intervención se determina caso por caso. Para ello, existe un Comité de Evaluación y Apoyo para la Reactivación del Empleo que es responsable por las declaraciones de las contingencias y la validación de las acciones, para lo cual se toma en cuenta: (i) el grado de necesidad de las actividades a implementar; (ii) su impacto social y económico; (iii) la disponibilidad de recursos; y (iv) que se evite la duplicidad de actividades, derivada de la aplicación de programas operados por otras dependencias.

<sup>11</sup> <https://www.empleo.gob.mx/>. El portal de empleo permite acceso en línea a las ofertas de trabajo de la Bolsa de Trabajo.

<sup>12</sup> Las reglas de operación del PAE contemplan revisar el perfil de cada buscador, y analizar si un servicio de IL sería más costo-efectivo que uno de desarrollo de habilidades. Sin embargo, en la práctica hay poca conexión entre los servicios de IL y desarrollo de habilidades, y no hay una metodología clara para asignar programas de desarrollo de habilidades a buscadores de empleo.

los servicios de vinculación y desarrollo de habilidades en una base de datos soportada por la Clave Única de Registro de Población (CURP). La incorporación de la CURP permitió medir la formalidad de las colocaciones con la información administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En 2016, el penúltimo año de la fase III, se atendió a 4.955.762 personas.

- 1.14 **A pesar del desarrollo alcanzado, el SNE tiene áreas que aún necesitan mejorar.** Los párrafos subsecuentes detallan, en términos de los seis pilares identificados por la evidencia internacional (§1.7), y con base en la evidencia recolectada sobre la efectividad del SNE, los desafíos pendientes 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 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 IMSS a los seis meses de atención muestra bajas tasas de colocación en empleo formal con brechas importantes de género (§1.24).
- 1.15 **Primer desafío: avanzar hacia un esquema de perfilamiento.** A pesar de la amplia oferta de servicios, el SNE tiene un esquema de perfilamiento incompleto para focalizar y estandarizar estos servicios para la atención a buscadores de empleo. Actualmente, todos los servicios son 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 requiere transitar hacia esquemas de atención focalizada en las necesidades de los usuarios. Además, el SNE requiere mejorar el algoritmo para vincular a los buscadores de empleo con las vacantes: la vinculación que realiza el SNE se sustenta 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 está 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 es menor que su potencial.
- 1.16 **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 (Dietz, 2014; De Koning et al 2012; Weber 2012). Si bien el SNE cuenta con personal dedicado a la relación con los empleadores y una amplia oferta de servicios para ellos<sup>13</sup>, menos del 10% de empresas formales del país<sup>14</sup> anuncian 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.

---

<sup>13</sup> El SNE tiene 23 de los 26 servicios a empresas identificados en la encuesta AMSPE-BID, por encima de la media mundial (17 servicios) y de la OCDE (20 servicios).

<sup>14</sup> Empresas atendidas como porcentaje de empresas registradas con el IMSS.

- 1.17 **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 necesitan ser renovados. Además, el esquema de profesionalización de los consejeros necesita 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<sup>15</sup>. 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.
- 1.18 **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 requerirá 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<sup>16</sup>, lo cual ofrecería una infraestructura flexible con capacidad de expandirse rápidamente (Leong, 2017).
- 1.19 **Quinto desafío: mejorar la efectividad del PAE.** Como se detalló en ¶1.11 el PAE tiene cuatro subprogramas. El más importante es del desarrollo de habilidades a través de BÉCATE, que ha mostrado tener impactos heterogéneos. Por una parte, la modalidad de Capacitación Mixta arroja resultados positivos sobre la probabilidad de tener un empleo formal seis meses después de la intervención (20%) y el salario percibido (8%)<sup>17</sup>. En cambio, los impactos son limitados para la modalidad de CPL <sup>18</sup>(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

---

<sup>15</sup> El programa mejorará el acceso a información que utilizan las oficinas del SNE. Esta información estará disponible para otras instituciones, incluyendo los Centros de Capacitación y Centros de Formación Técnica públicos y privados.

<sup>16</sup> Será necesaria hacer una revisión cuidadosa de la normatividad nacional aplicable para evaluar la factibilidad del uso de la nube.

<sup>17</sup> Cocoa (2016) recomienda extender la duración de estas intervenciones e incorporar certificación de competencias.

<sup>18</sup> El impacto estimado sobre la probabilidad de tener un empleo formal seis meses después de la intervención fue -23%, sin un impacto significativo sobre el salario.

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 ofrece cursos orientados a remediar las habilidades socioemocionales de los participantes. Asimismo, la certificación de competencias en BÉCATE es prácticamente nula, lo cual representa un área de oportunidad importante<sup>19</sup>. Respecto a temas específicos de la modalidad CPL, 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<sup>20</sup>.

- 1.20 En cuanto a los tres subprogramas adicionales del PAE (Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Contingencia Laboral), no existe evidencia sobre su efectividad, lo cual es problemático porque estos subprogramas son relevantes para el SNE, especialmente en zonas rurales donde hay pocas opciones para trabajar como asalariado formal. Así, resulta necesario generar mayor conocimiento sobre estos subprogramas e identificar áreas de mejora. Adicionalmente, se requiere analizar la calidad de la focalización de estos subprogramas para mejorar su impacto. En relación con el subprograma de Contingencia Laboral, éste ha mostrado ser una manera efectiva, ágil y eficiente para proteger el empleo durante situaciones generadas por contingencias ambientales, sanitarias y económicas, que ponen en riesgo el empleo en una localidad, región, o actividad económica específica. No obstante, el subprograma también se beneficiaría de una revisión de su focalización para asegurar que el apoyo llegue a los de mayor necesidad.
- 1.21 **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 (§1.19). 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 (§1.23). 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

---

<sup>19</sup> A partir de 2017, las reglas de operación permiten que el SNE absorba parte del costo de una certificación.

<sup>20</sup> Dado que se espera que CPL sea más efectivo para jóvenes sin experiencia formal, la focalización del programa debería ser en ellos. Sin embargo, basado en datos del IMSS para una muestra de participantes en CPL del tercer trimestre de 2015, se observa que 59% de hombres y 51% de mujeres ya tenían experiencia en empleos formales y sólo el 60% de hombres y 52% de mujeres eran menores de 30 años.

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 (§1.23).

- 1.22 **Lecciones aprendidas.** El BID apoya los SPE de varios países de ALC<sup>21</sup>. Entre las principales lecciones aprendidas se resalta que es necesario: (i) el trabajo conjunto con otras áreas del Banco para promover mejores resultados, motivo por el cual se ha coordinado con otras divisiones del Banco para incorporar conocimiento especializado; (ii) detectar barreras a la participación en programas de inserción laboral, que se incluye dentro de los objetivos esperados de la estrategia de género; y (iii) promover sistemas de perfilamiento para garantizar que las personas reciban el servicio adecuado, incorporada en el Subcomponente 1.1. Se consideraron además lecciones aprendidas de operaciones anteriores en México que incluyen: (i) la importancia de impulsar no solo el empleo, sino el empleo formal (lección del 2736/OC-ME)<sup>22</sup>. Por ello, se reportarán las colocaciones formales además de verificar la formalidad de las empresas atendidas; (ii) la importancia de la vinculación con el sector productivo que ofrece las vacantes (lección aprendida desde 1384/OC-ME y reforzado durante 1936/OC-ME). El Subcomponente 1.1 incluye acciones en esta línea; (iii) reforzar las TIC para gestionar un SPE (lección de 2736/OC-ME), que se incluyen en el Subcomponente 1.1; (iv) hay dificultades en el seguimiento de los beneficiarios (lección de 2736/OC-ME), que fundamentan la estrategia de seguimiento a través de los registros del IMSS que, además de verificar la formalidad de las colocaciones, permite un seguimiento de largo plazo a bajo costo; (v) las políticas laborales se pueden desvirtuar a la hora de aplicarse (lección de 2736/OC-ME, especialmente Cocoa, 2016), incluida en el nuevo esquema de gestión propuesto en el Subcomponente 1.1; y (vi) también se han observado limitaciones en áreas donde no hay suficiente empleo asalariado formal (lección de 1936/OC-ME), especialmente en zonas rurales. Para poder atender a estas zonas, la presente operación apoyará el Fomento al Autoempleo (Subcomponente 2.2), que promueve la formalización de pequeños emprendimientos que puede ser la única opción para tener un empleo formal.
- 1.23 **Justificación.** Con el acompañamiento del Banco, el SNE se ha convertido en uno de los SPE más avanzados de la región. A pesar de estos avances, el SNE aún tiene importantes retos que superar. Específicamente, el SNE requiere captar y promover más oportunidades de empleos formales y contribuir a reducir las brechas de género. Por ejemplo, la Bolsa de Trabajo, que vincula buscadores de empleo con empresas, solo consigue que 45% de hombres y 26% de mujeres atendidos tengan un empleo formal seis meses después de la intervención. Estos porcentajes son aún más bajos, 29% y 21% respectivamente, en el caso de la

---

<sup>21</sup> Las lecciones aprendidas provienen de la ejecución de las operaciones: 2365/BL-BO; 2793/OC-CH; 2293/OC-DR; y 2660/OC-PR. Están incluidas en la actualización del Documento de Marco Sectorial de Trabajo.

<sup>22</sup> Los resultados de Analítica Consultores (2016) sobre la falta del impacto sobre el empleo formal se contrastan con los resultados positivos de las evaluaciones anteriores como Van Gameren (2010) que evaluó 1936/OC-ME y OVE (2005) que evaluó 1384/OC-ME. Es posible que una menor duración de las intervenciones recientes explique los menores resultados de impacto.

modalidad CPL de BÉCATE. Si bien los porcentajes son mayores (67% y 58% respectivamente) para la modalidad de Capacitación Mixta, existe un espacio para mejorar y una brecha de género notable<sup>23</sup>. Adicionalmente, el SNE debe potenciar sus TIC para aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología para atender a más personas y empresas, con mayor eficacia y calidad.

- 1.24 Dada esta situación, el presente proyecto busca la modernización del SNE para apoyar a que los buscadores de empleo encuentren trabajos formales, tomando la formalidad como un indicador de la calidad del empleo. Para hacer más efectivos los servicios de IL, el proyecto busca mejorar la focalización de los servicios, el algoritmo de vinculación de buscadores de empleo con las empresas formales<sup>24</sup>, el desarrollo organizacional del SNE y el uso de las TIC, con acciones para reducir las brechas de género. Para mejorar la efectividad de los subprogramas de BÉCATE, se pilotearán innovaciones durante los primeros dos años de ejecución del programa para incorporar las lecciones aprendidas a partir del tercer año. También se fortalecerán los mecanismos para asegurar la formalidad de las empresas beneficiarias, se fortalecerá el seguimiento de la formalidad de las colocaciones, y se apoyarán acciones específicas para mejorar la atención a mujeres.
- 1.25 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad, al promover el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales, en particular a empleo formal; y (ii) productividad e innovación, al mejorar el emparejamiento entre la demanda de trabajadores y la oferta de los buscadores de empleo a través de mejoras en la intermediación y capacitación laboral, que promueven la productividad de los trabajadores<sup>25</sup>, por medio del indicador "Personas beneficiadas en programas de desarrollo de habilidades en el trabajo" y a través del apoyo en especie a emprendimientos, medido por el indicador "Iniciativas económicas apoyadas<sup>26</sup>".
- 1.26 El programa también se alinea 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". En ¶1.30 se explican las acciones específicas que se van a tomar para responder a los desafíos de género identificados en ¶1.20. 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

---

<sup>23</sup> Las brechas de género después de seis meses respecto a empleo formal ocurren a pesar de diferencias mínimas de las colocaciones inmediatas (en cualquier empleo). La tasa de colocación inmediata medida por el SNE en 2016 no muestra diferencias significativas de género: para Bolsa de Trabajo es 29% para hombres y 28% para mujeres, mientras para CPL y Mixta es 74% y 79%, respectivamente.

<sup>24</sup> Se espera brindar servicios a 135.000 empresas formales por año.

<sup>25</sup> Los programas de IL promueven la asignación a empleos acordes a las habilidades. Los programas orientados a incrementar el capital humano mejoran los niveles de productividad de los buscadores de empleo en su trabajo, particularmente los más vulnerables (Alaimo et al., 2015).

<sup>26</sup> BÉCATE atendió 267.472 personas en 2014 y 143.329 en 2015. Fomento al Autoempleo atendió 9.928 personas en 2015 y 7.725 en 2015. Se espera tener menor presupuesto en esta operación.

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".

- 1.27 Esta operación se enmarca en la Estrategia de País con México (EBP) 2013-2018 (GN-2749) y contribuye 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)"; y adicionalmente, la operación está incluida en el informe sobre el Programa de Operaciones de 2017 (GN-2884). Es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (SFD) (GN-2741-7), está alineado con la dimensión de éxito "promover trayectorias laborales exitosas, y con ello lograr simultáneamente una mayor productividad e inclusión social" (§5.1, página 45). También está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4).

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.28 **Objetivo.** El proyecto tiene 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 son mejorar la efectividad de los servicios de: (i) 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. En total, se beneficiará a 20.000.000 de personas, de las cuales 517.000 serán a través del PAE, y a 675.000 unidades económicas formales. Para lograr los objetivos planteados, se consideran los siguientes componentes:
- 1.29 **Componente 1. Fortalecer el SNE (US\$25.800.000).** Apoyará los servicios de IL, con alcance nacional, que incluyen la 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. Se consideran dos subcomponentes.
- 1.30 **Subcomponente 1.1. Apoyar y mejorar la oferta de servicios y la gestión del SNE.** Se desarrollará e implementará: (i) una revisión de los servicios que el SNE presta a buscadores de empleo y el consecuente ajuste y estandarización del modelo de atención incluyendo, entre otros, el desarrollo de un esquema de perfilamiento que permita asignar servicios de manera costo-efectiva; (ii) una estrategia de vinculación con el sector empresarial formal<sup>27</sup> que considere: un esquema para contacto inicial y de mantenimiento de la relación, un instrumento para detectar necesidades, y una reorientación de los servicios a las necesidades del empleador; (iii) un modelo de desarrollo organizacional que promueva la mejora de la atención multicanal<sup>28</sup> y de la capacidad institucional, la

<sup>27</sup> La formalidad de la empresa es necesaria para que los empleos sean formales. Se validará el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de todas las empresas beneficiarias para confirmar su formalidad. Actualmente se solicita el número sin validarlo. Este cambio se aplicará a todos los programas del SNE.

<sup>28</sup> Rediseño de los canales de atención para permitir una entrega de servicios más eficaz.



profesionalización del personal<sup>29</sup> y la actualización de los procesos del SNE; y (iv) un mecanismo de gestión por desempeño de las Oficinas del SNE<sup>30</sup>. Se incorporará el tema de género de forma transversal en cada una de las acciones de este subcomponente. Adicionalmente, se realizarán las siguientes acciones: (a) diagnóstico para determinar las causas de las brechas de género en los servicios del SNE y definir estrategias para abordarlas; (b) implementación de la estrategia de género, lo cual incluirá un piloto de sensibilización y desarrollo de habilidades, con evaluación de impacto, tanto al personal del SNE como a las empresas sobre la importancia de reducir sesgos; (c) realización de ferias de empleo para mujeres; (d) incorporación de contenidos de negociación salarial en los talleres para buscadores de empleo dirigidos a mujeres; y (e) la incorporación de una mayor ponderación para las mujeres en el algoritmo de vinculación.

- 1.31 **Subcomponente 1.2. Mejorar la plataforma tecnológica que soporta la operación del SNE.** Apoyará en: (i) la actualización y mantenimiento de la infraestructura tecnológica y sistemas informáticos del SNE necesarios para implementar las mejoras propuestas en el Subcomponente 1.1; (ii) el diseño de una estrategia de TIC que potencie las capacidades del SNE y establezca, entre otros, un sistema de gobernanza que rija la captura, procesamiento, validación, análisis y consumo de información; y (iii) las mejoras de las TIC a través de procesamiento y almacenamiento en la nube en apego a la normatividad nacional<sup>31</sup>.
- 1.32 **Componente 2. Fortalecer el PAE (US\$130.000.000).** Apoyará la provisión, generación de evidencia, y mejora de la efectividad de los apoyos focalizados de los subprogramas del PAE a nivel nacional. Específicamente, para disponer de elementos para mejorar la efectividad del PAE se diseñarán, implementarán, y evaluarán pilotos. En cada subprograma, los beneficiarios serán los buscadores de empleo que reciben apoyos focalizados del SNE. El componente incluye tres subcomponentes, que apoyarán los subprogramas: (i) BÉCATE y Contingencia Laboral; (ii) Fomento al Autoempleo; y (iii) Movilidad Laboral respectivamente. Todos estos subcomponentes buscan fomentar el empleo formal<sup>32</sup>.
- 1.33 **Subcomponente 2.1. BÉCATE y Contingencia Laboral.** Apoyará estos dos subprogramas que fomentan el desarrollo de habilidades de los buscadores de empleo. En el caso de BÉCATE, los requisitos para ser beneficiario son: ser solicitante de empleo, tener al menos 16 años, y cubrir el perfil establecido para el programa de desarrollo de habilidades al que quiere entrar. Los pilotos de este subprograma se orientarán a: (i) promover la certificación de competencias laborales y ampliar el periodo de apoyo; (ii) mejorar la focalización de empleadores y buscadores de empleo; (iii) promover el desarrollo de habilidades socioemocionales; y (iv) reorganizar procesos basados en las recomendaciones

---

<sup>29</sup> La campaña de sensibilización en temas de género se financiará de esta actividad del Subcomponente 1.1.

<sup>30</sup> Para más información ver el enlace de Estrategias para mejorar la oferta de servicios y gestión del SNE, así como la transversalización del tema de género.

<sup>31</sup> Como parte de estas acciones se avanzará también hacia un modelo de inteligencia de negocios que podrá incluir un sistema de información del mercado laboral.

<sup>32</sup> Las reglas de operación explican en mayor detalle en qué se emplean los recursos del PAE.

de la evaluación de procesos de Cocoa (2016)<sup>33</sup>. A continuación se describe cada modalidad:

- a) **Capacitación Mixta.** Desarrollo de habilidades prácticas a petición del empleador quien se compromete a contratar formalmente a 80% de los beneficiarios. La modalidad está orientada a la adquisición, fortalecimiento, o reconversión de habilidades. Se estima apoyar a 75.000 buscadores de empleo a un costo de aproximadamente US\$28.000.000.
- b) **CPL.** Desarrollo de habilidades directamente en el proceso productivo. La modalidad se orienta a la atención de jóvenes para que adquieran experiencia laboral en empresas formales. Se estima apoyar a 115.000 buscadores de empleo a un costo de aproximadamente US\$41.800.000.
- c) **Capacitación para Técnicos y Profesionistas.** Modalidad enfocada a jóvenes egresados de escuelas técnicas, para que adquieran experiencia en empresas formales, conocimientos técnicos, o habilidades básicas o transversales. Se estima apoyar a 10.000 buscadores de empleo a un costo de aproximadamente US\$1.000.000.
- d) **Capacitación para el Autoempleo.** Desarrollo de habilidades para emprender una actividad por cuenta propia formalmente establecida, y, por lo tanto, un trabajo formal para el emprendedor. Se estima apoyar a 140.000 buscadores de empleo a un costo de aproximadamente US\$28.000.000. El piloto contemplado, que incorpora un curso de manejo de emprendimientos, se espera que tenga un impacto positivo para las mujeres, dado que son las principales beneficiarias de esta modalidad. Esta modalidad tiene mayor relevancia en zonas rurales donde hay poco acceso a empleos asalariados formales.

1.34 En el caso del subprograma de Contingencia Laboral se podrían otorgar apoyos focalizados para proteger temporalmente puestos de trabajo mediante el PAE<sup>34</sup> en caso de suscitarse una contingencia laboral, económica, sanitaria o ambiental, entre otras<sup>35</sup>. Para este propósito se podrá asignar hasta la suma de US\$3.200.000 (2% del monto total del préstamo)<sup>36</sup>. El número de empleados que podrían beneficiarse ascendería a 40.000. Asimismo, se revisará la focalización de este subprograma a fin de mejorar el impacto sobre sus beneficiarios.

1.35 **Subcomponente 2.2. Fomento al Autoempleo.** Ofrece apoyos en especie para compra de mobiliario, maquinaria, equipo, o herramientas para personas con las habilidades para una iniciativa por cuenta propia formalmente establecida, y por

---

<sup>33</sup> Durante los primeros dos años, el programa financiará todo el PAE, no solamente los pilotos. A partir del tercer año, el programa seguirá financiando todo el PAE, incorporando las lecciones aprendidas.

<sup>34</sup> Los beneficiarios serían trabajadores con empleos formales en peligro de perderlos por una contingencia.

<sup>35</sup> Será responsabilidad del Comité de Evaluación y Apoyo para la Reactivación del Empleo declarar la contingencia, de acuerdo con la normativa del PAE. Los gastos de las intervenciones deberán ser elegibles de acuerdo con lo previsto en la política del Banco sobre gastos elegible Documento GN-2331-5, titulado "Modernización de políticas y prácticas de restricción al uso de recursos en préstamos de inversión" y, previo a su financiamiento será necesaria la no objeción del Banco.

<sup>36</sup> Este tope es consistente con la normativa del PAE. Si no resulta necesario emplear recursos del préstamo para este subprograma, dichos recursos podrán ser empleados para atender la demanda de los otros subprogramas del PAE.

lo tanto un trabajo formal para el emprendedor. Para ser beneficiario, es necesario tener al menos 18 años, percibir un ingreso familiar menor a seis salarios mínimos, y tener experiencia de al menos seis meses en actividades relacionadas a la actividad que quiere emprender. Se estima generar 7.600 iniciativas productivas que beneficiarían a aproximadamente 23.000 buscadores de empleo, a un costo de aproximadamente US\$17.000.000. El piloto de este subcomponente buscará, entre otros, una mejor selección de los beneficiarios en función de sus habilidades para el emprendimiento, para focalizar el apoyo en las personas con mayores probabilidades de éxito

- 1.36 **Subcomponente 2.3. Movilidad Laboral.** Busca mejorar la gestión de flujos migratorios, ayudando a personas que, para conseguir mejores opciones de empleo, deciden migrar temporal o permanentemente. Este subprograma tiene las siguientes dos modalidades:
- a) **Movilidad laboral agrícola.** Apoyos a solicitantes de empleo que se dediquen a actividades de campo, que requieren trasladarse a un Estado distinto al de su residencia. Los beneficiarios deben ser solicitantes de empleo con al menos 18 años con una opción formal de empleo pactada con la empresa. Se estima beneficiar a 100.000 buscadores de empleo con ofertas de empleos formales a un costo de aproximadamente US\$9.000.000.
  - b) **Repatriados trabajando.** Apoyos a personas que retornan al país que manifiestan no tener intenciones a emigrar nuevamente y su interés por encontrar un empleo. Reciben un boleto para su transportación desde la frontera hasta su destino final en México y apoyo para la búsqueda de empleo formal. Los beneficiarios tienen que haber sido repatriados, tener al menos 16 años, y estar registrados en los listados de eventos del Instituto Nacional de Migración. Se estima beneficiar a 14.000 buscadores de empleo a un costo de aproximadamente US\$2.000.000.
- 1.37 El proyecto contempla US\$4.200.000 para auditorías y evaluaciones. Como se detalla en ¶3.5, el ejecutor presentará Estados Financieros Auditados (EFAs) anuales a más tardar 180 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal durante el periodo de ejecución. Y como se detalla en ¶3.7, se realizará una evaluación de forma integral a todos los programas del SNE con base en un seguimiento de los empleos formales con la información administrativa del IMSS.
- 1.38 Los costos estimados por componente y subcomponente se detallan en el siguiente cuadro:

### CUADRO I-1 CUADRO DE COSTOS

Componentes	BID (US\$)	Total	%
<b>Componente I. Fortalecer el SNE</b>	<b>25.800.000</b>	<b>25.800.000</b>	<b>16.1</b>
Subcomponente 1.1. Apoyar y mejorar la oferta de servicios y la gestión del SNE	3.000.000	3.000.000	1.9
Subcomponente 1.2. Mejorar la plataforma tecnológica que soporta la operación del SNE	22.800.000	22.800.000	14.2
<b>Componente II. Fortalecer el PAE</b>	<b>130.000.000</b>	<b>130.000.000</b>	<b>81.3</b>
Subcomponente 2.1. BÉCATE y Contingencia Laboral	102.000.000	102.000.000	63.8
Subcomponente 2.2. Fomento al Autoempleo	17.000.000	17.000.000	10.6
Subcomponente 2.3. Movilidad Laboral	11.000.000	11.000.000	6.9
<b>Evaluación</b>	<b>4.000.000</b>	<b>4.000.000</b>	<b>2.5</b>
<b>Auditorías</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>0.1</b>
<b>Total</b>	<b>160.000.000</b>	<b>160.000.000</b>	<b>100.0</b>

#### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.39 Los indicadores de impacto del programa se relacionan con mejoras en la inserción laboral de beneficiarios fruto de los programas de vinculación y desarrollo de habilidades. Incluyen: (i) la diferencia en el porcentaje de buscadores de empleo con empleo formal ocho trimestres después de la atención, tomando como grupo de tratamiento los buscadores que reciben servicios de vinculación laboral (Bolsa de Trabajo o Ferias de Empleo) o de BÉCATE (CPL y Mixta) y como grupo de control los buscadores que solo se registran en el portal de empleo sin recibir otro servicio; y (ii) la diferencia en el número de meses con empleo formal durante los 24 meses después de la atención, tomando como grupo de tratamiento los buscadores que reciben servicios de vinculación laboral o de BÉCATE y como grupo de control los buscadores que solo se registran en el portal de empleo sin recibir otro servicio. Esta información se desglosará por género (Ver Anexo II, Matriz de Resultados).
- 1.40 Los indicadores de resultados incluyen: (i) la diferencia en el porcentaje de buscadores de empleo con empleo formal dos trimestres después de la atención, tomando como grupo de tratamiento los buscadores que reciben servicios de vinculación laboral o de BÉCATE y como grupo de control a los buscadores que solo se registran en el portal de empleo sin recibir otro servicio; (ii) la diferencia en el número de meses con empleo formal durante los seis meses después de la atención, tomando como grupo de tratamiento a los buscadores que reciben servicios de vinculación laboral o de BÉCATE y como grupo de control a los buscadores que solo se registran en el portal de empleo sin recibir otro servicio; y (iii) el porcentaje de iniciativas apoyadas por el programa Fomento al Autoempleo que se registran al SAT 12 meses después de recibir el apoyo. Esta información se desglosará por género (Ver Anexo II, Matriz de resultados).
- 1.41 A nivel de productos se utilizarán, entre otros, los indicadores 13 y 16 de Resultados de Desarrollo de los Países "Beneficiarios de programas de

capacitación en el trabajo" desglosado por género y "Microempresas a las que se les proporciona apoyo no financiero" (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#))<sup>37</sup>.

- 1.42 La evaluación costo-beneficio del proyecto ([Análisis Económico](#)) estima los beneficios económicos netos sociales incrementales (comparados con la situación contrafactual a la implementación del proyecto) que se generarán de la modernización del SNE de México. El ejercicio se realiza sustrayendo los costos incrementales del programa del flujo descontado de beneficios incrementales estimados. Los beneficios esperados del programa son producto del incremento en la inserción en trabajos formales de los beneficiarios. En el escenario base, empleando supuestos conservadores en términos de la efectividad de la intervención, para un horizonte de 10 años y tomando una tasa de descuento del 12%, se encuentra un beneficio neto de costos de US\$84.000.000. La alta rentabilidad del proyecto es consistente con la evidencia existente sobre las políticas activas del mercado laboral, que en general muestra que los servicios de intermediación laboral son políticas costo-efectivas. El análisis de sensibilidad realizado muestra que el programa es rentable en todos los escenarios analizados.

## II. ESTRUCTURA DEL PRÉSTAMO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 Esta operación es un préstamo de inversión con cargo al Capital Ordinario del Banco. El monto del préstamo será de hasta US\$160.000.000. El período de desembolso previsto es de 5 años. El siguiente cuadro muestra la proyección de desembolsos prevista<sup>38</sup>.

CUADRO II-1: CUADRO DE DESEMBOLSOS (US\$ MILLONES))

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
BID	32	32	32	32	32	160
Total	32	64	96	128	160	160

### B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 El presente programa no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como Categoría "C". El programa apunta a acciones para mitigar los factores que limitan la inserción laboral de calidad de los buscadores de empleo, reduciendo barreras generales para la vinculación, de modo equitativo para todos los grupos.

### C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 La experiencia del Banco en la ejecución de operaciones anteriores del programa multifase, cuya tercera fase concluyó en 2017, y la aplicación del Sistema de

<sup>37</sup> Se espera que la operación apoye a la mayoría de los beneficiarios del PAE.

<sup>38</sup> Se espera un presupuesto aproximadamente uniforme en el tiempo, lo cual implica un ritmo uniforme de desembolsos.

Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) muestra que la STPS tiene un alto nivel de desarrollo institucional y cuenta con un adecuado ambiente de control interno, sistemas contables, de seguimiento y de monitoreo de la operación que permiten la identificación de la aplicación de recursos en cada Estado. Los Estados Financieros Auditados (EFA) presentados cuentan con un dictamen limpio para cada año de ejecución. Considerando lo anterior, se han identificado dos riesgos fiduciarios de nivel medio. El primero relacionado a posibles retrasos en las adquisiciones durante la etapa de transición que generará el cambio de gobierno. Se espera mitigar este riesgo manteniendo a los cuadros técnicos que ejecutaron el PACE para el presente programa y mediante una adecuada priorización de adquisiciones, que se contempla en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC). El segundo riesgo está asociado a la posibilidad de que, en aquellos productos que requieren múltiples adquisiciones/contratos que además requieren ser paralelas, se produzca un retraso en una de ellas. Para mitigarlo se priorizarán las adquisiciones más complejas para la primera parte del año y además se analizará la disponibilidad de proveedores en el mercado.

#### **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.4 Se han detectado dos riesgos relacionados a la situación fiscal del país. El primero está relacionado con la disponibilidad presupuestaria para acciones de desarrollo de habilidades. Para mitigarlo, al estimar el presupuesto del programa, se consideró la disponibilidad presupuestaria mínima de los últimos años. Un segundo riesgo está asociado a la disponibilidad presupuestaria para realizar las acciones de mejora de procesos y sistemas informáticos. Para mitigarlo, se considera un esquema de ejecución de las mejoras en fases y con base en una readecuación de recursos a fin de poder priorizar las acciones más urgentes y avanzar paulatinamente, así como acciones de difusión del programa. También se ha detectado un riesgo de disponibilidad oportuna de información del IMSS para la evaluación de impacto, por lo cual se establecerán reuniones periódicas de coordinación de alto nivel entre el SNE y el IMSS para evitar esos posibles retrasos. Existe además un riesgo medio de incumplimiento de proveedores, por lo que se contratará un asesor especializado adicionalmente al análisis de los proveedores del mercado.
- 2.5 **Sostenibilidad.** Con la experiencia de las tres fases del PACE, no se considera un riesgo de sostenibilidad dado que las mejoras propuestas por el proyecto se refieren a programas que se han mantenido a través de varias administraciones y que operan, además de presupuesto de la federación, con aportaciones de los Estados. El PAE y los servicios de intermediación se iniciaron antes del 2000, y el apoyo del BID ha servido para facilitar la continuidad de su ejecución durante las transiciones de gobierno. No obstante, se mitigará cualquier riesgo asociado al cambio de autoridades con un diálogo estrecho con el sector empresarial y sociedad civil que se benefician de los programas del SNE.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien designará a NAFIN como agente financiero, y el OE será la STPS. **Será una condición previa especial al primer desembolso la suscripción del Contrato de Mandato y Ejecución del proyecto entre el prestatario, NAFIN<sup>39</sup> y la STPS.** La SHCP utiliza a NAFIN como agente financiero para monitorear y dar seguimiento a los proyectos de inversión. Por ello, la SHCP exige que el contrato de préstamo tenga esta condición.
- 3.2 **Ejecución y administración del proyecto.** El SNE funciona con un esquema descentralizado entre los gobiernos federal y local. La CGSNE norma las Oficinas del SNE y asigna recursos a los gobiernos de los Estados y de la Ciudad de México. La responsabilidad global de la administración y ejecución del programa recaerá en la STPS, a través de la CGSNE. La Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) es la unidad de la STPS responsable de la coordinación del proyecto y presentará al Banco un informe de progreso semestral a los 60 días de terminado el semestre calendario<sup>40</sup>.
- 3.3 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** La adquisición de obras, bienes y servicios y la contratación de consultores se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9). Ver Anexo III Acuerdo y Requisitos Fiduciarios.
- 3.4 **Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá apoyar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo hasta por la suma de US\$32.000.000 (20% del monto propuesto del préstamo), siempre y cuando se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 18 de abril de 2017 (fecha de aprobación del Perfil del Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.5 **Administración financiera y auditoría externa.** Las transferencias de recursos a los Estados se registran a nivel federal en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto y las acciones y pagos a los beneficiarios se registran en el Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE), sistema utilizado para determinar los gastos elegibles hasta que se establezcan los nuevos sistemas de gestión que se espera diseñar e implementar en el marco de la presente operación. El ejecutor presentará, a través de NAFIN, los EFAs anuales a más tardar 180 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal durante el

---

<sup>39</sup> NAFIN actuará como agente financiero del Prestatario para la supervisión y administración del Préstamo, en condiciones que se establecen en el Contrato de Mandato y Ejecución del Proyecto.

<sup>40</sup> El informe contiene: análisis de la ejecución financiera por componente; avance en los productos, resultados e impactos según los indicadores de la matriz de resultados; nivel de cumplimiento de las cláusulas contractuales; resumen de las auditorías socio-ambientales; y un resumen de auditorías.

periodo de ejecución y un estado financiero final 180 días posteriores al último desembolso y sus extensiones, dictaminado por auditores independientes aceptables al Banco y de acuerdo con los términos de referencia acordados con la Dirección General de Auditorías Externas de la SFP o la instancia facultada a estos efectos por el Gobierno Federal. La contratación de las auditorías externas será reconocida como gastos elegibles en el marco del préstamo.

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.6 **Estrategia de Monitoreo.** Para los productos y actividades, la STPS entregará al Banco a través de NAFIN informes semestrales con el objeto de presentar los avances en el PMR y en la ejecución del Plan de Ejecución Plurianual (PEP), Plan Operativo Anual (POA) y del PAC, relativos al proceso de acompañamiento de la ejecución y el desarrollo de los desembolsos. Estos informes deberán incluir la evolución de los indicadores de seguimiento de productos, resultados y actividades del programa, así como información contable-financiera sobre el manejo de los recursos. El Banco podrá solicitar informes adicionales que considere adecuados o procedentes.
- 3.7 **Estrategia de evaluación.** La estrategia de evaluación tendrá un enfoque integral. En vez de evaluar varios programas por separado, se realizará una evaluación que incluya los programas apoyados por la operación. La ventaja de este tipo de evaluación es la posibilidad de comparar la efectividad de diferentes programas con la misma metodología. Se analizarán los resultados, medidos en cuanto a acceso a empleo formal, de todos los programas que apoyan la inserción laboral como asalariados. La formalidad del empleo se tomará como indicador de la calidad del empleo<sup>41</sup>. Se compararán los resultados de buscadores de empleo que visitan el portal del empleo sin postularse a una vacante, con personas con distintas atenciones del SNE<sup>42</sup>. La fuente de información principal serán los registros administrativos del IMSS. Respecto a los programas para apoyar a los emprendedores, los cuales no habían sido evaluados antes, será necesario realizar encuestas. Los protocolos de monitoreo y evaluación de los programas del SNE incorporarán la dimensión de género. Los detalles de estas estrategias se encuentran en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

---

<sup>41</sup> El enfoque en la formalidad no introduce un sesgo en el análisis porque la formalidad será el resultado a analizar, no un filtro de selección. Dado que la tasa de informalidad del país se determina por múltiples factores, se medirá el impacto en la formalidad solo de las colocaciones del SNE.

<sup>42</sup> El protocolo detallado para evaluaciones (grupos de tratados y grupos de control) será acordado con el Banco.