



Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo (PACE) – Fase III

**(Proyecto ME-L1114 / Préstamo
2736/OC-ME)**

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Carlos A. Miranda, jefe de equipo; Javier I. Jimenez Mosquera; Germán Cruz; Gustavo Marquez Mosconi; Jacqueline Mazza y Consuelo Amelia Ricart-García

Equipo PCR: David Kaplan (LMK/CME), Jefe de equipo; Manuel Urquidi (LMK/CBO); Maria Paula Gerardino Gutiérrez (SPD/SDV); Edna Miranda (CID/CME); Anne Hand (LMK/CME); Pierre-Alexis Delord (LMK/CME); y Ethel Muhlstein (SCL/LMK).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
Acrónimos y Abreviaciones	iii
INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES US\$)	iv
I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. INTRODUCCIÓN.....	2
III. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO.....	3
3.1 Relevancia.....	3
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	3
b. Lógica vertical.....	4
3.2 Efectividad	7
Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto	7
Resultados logrados del Programa	8
a. Análisis de atribución de los resultados	15
b. Resultados imprevistos.....	18
3.3 Eficiencia	20
3.4 Sostenibilidad	23
IV. CRITERIOS NO CENTRALES.....	26
4.1 Desempeño del Banco.....	26
Monitoreo y Evaluación	26
a. Diseño del M&E	26
b. Implementación del M&E	27
c. Utilización del M&E	28
Uso de Sistemas de Países.....	28
Salvaguardias Ambientales y Sociales	29
4.2 Desempeño de la agencia ejecutora.....	29
V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	29

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. Cambios a la Matriz de Resultados (no aplica)
3. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
4. [Lista de Verificación del PCR](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. Análisis de Costos Ex post– No aplica
2. [Evaluación de Impacto PACE III](#)
3. Informe de resultados de QRR - No aplica
4. [Evaluación del Prestatario](#)
5. Información adicional relevante, modificaciones, reformulaciones, entre otros

Acrónimos y Abreviaciones

AMSPE	Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo
BÉCATE	Becas a la Capacitación para el Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGSNE	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
CIL	Centro de Intermediación Laboral
CM	Capacitación Mixta
CPL	Capacitación en la Práctica Laboral
CURP	Clave Única de Registro de Población
DGIET	Dirección General de Investigación y Estadísticas de Trabajo
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuesto
EBD	Estrategia del Banco en el País
EFA	Estados Financieros Auditados
GOM	Gobierno de México
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LMK	División de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OD	Objetivo de Desarrollo
OLA	Observatorio Laboral
PACE	Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y Empleo
PAC	Programa de Apoyo a la Capacitación
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PEA	Población Económicamente Activa
PCR	<i>Project Completion Report</i> (Informe de Terminación de Proyecto)
PI	Progreso en la Implementación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSM	Propensity Score Matching
SO	Sostenibilidad
SCL	Sector Social del BID
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SISPAE	Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo
SIISNE	Sistema Integral de Información del Servicio Nacional de Empleo.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
US\$	Dólar estadounidense

INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (S): ME-L1114

TÍTULO: PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA CAPACITACIÓN Y AL EMPLEO (PACE) – FASE III

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: INVERSIÓN

PAÍS: MÉXICO

PRESTATARIO: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PRÉSTAMO (S): 2736/OC-ME

SECTOR/SUBSECTOR: SCL/LMK

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 14 DE JUNIO DE 2012

FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 31 DE JULIO DE 2012

FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 13 DE DICIEMBRE DE 2012

MONTO PRÉSTAMO (S)

MONTO ORIGINAL: US\$ 300,000,000

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$ 291,461,332.88

PARI PASU: 25.28%

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: 392,943,774.44

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 61

DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 60

PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 31 DE JULIO DE 2017

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 31 DE JULIO DE 2017

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): N/A

EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): N/A

DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$ 291,461,332.88

REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO...:

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? NO [No] ¿CUÁL? [NÚMERO DE PROYECTO]

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? NO[No] ¿CUÁL? [NÚMERO DE PROYECTO]

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EVALUACIÓN ANTES Y DESPUÉS

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: PARCIALMENTE NO EXITOSO

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO/PROGRAMA: EL PROPÓSITO DEL PROGRAMA MULTIFASE ES CONTRIBUIR A LA GENERACIÓN DE CONDICIONES PARA UNA ECONOMÍA CRECIENTE Y GENERADORA DE EMPLEOS, Y PROMOVER EL DESARROLLO, EL POTENCIAL DE EMPLEO, LA MOVILIDAD LABORAL Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJADOR. EL OBJETIVO DEL PACE III ES APOYAR A LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS) A MEJORAR LA EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS DE MERCADO LABORAL. EL PROGRAMA DEL BANCO DE PACE III SE CONCENTRA EN LAS SIGUIENTES LÍNEAS DE ACCIÓN: DESARROLLO DE UN MODELO DE VENTANILLA ÚNICA; BECAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO (BÉCATE), FOMENTO AL AUTOEMPLEO Y EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO (COMPONENTE 1); Y MONITOREO, EVALUACIÓN Y ENCUESTAS (COMPONENTE 2).

I. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe abarca las actividades realizadas bajo el PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA CAPACITACIÓN Y AL EMPLEO (PACE) – FASE III, el tercer programa bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión ME-O233.

Este fue un proyecto innovador y ambicioso para su tiempo, el programa multifase de apoyo a la capacitación y empleo (PACE) recibió, entre otros, el “Reconocimiento del Impacto en el Desarrollo” por parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en Julio de 2013. Este premio fue un reconocimiento más a un proyecto que se consideró un modelo a seguir en varios países de América Latina, tal como Bolivia, Paraguay, Perú y República Dominicana. Para llegar a este nivel, el programa de apoyo al empleo (PAE) se tuvo que desarrollar a lo largo de los años, adaptándose a las evoluciones del mercado de trabajo de México y a la coyuntura económica cambiante de la región.

El Programa Multifase contempló quince años en su ejecución con un monto estimado de US\$ 1,800 millones, donde el Banco estimó apoyar con US\$ 300 millones por fase y el Gobierno de México contribuyó con un monto similar¹.

Los objetivos específicos de la primera fase del PACE fueron: (i) mejorar las actividades de vinculación laboral para trabajadores subempleados y desempleados; (ii) mejorar la productividad del trabajador en activo para aumentar su competitividad; y (iii) fortalecer la evaluación de políticas de mercado laboral y desarrollo institucional. Este programa fue consistente con el “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006”.

Posteriormente, al preparar la segunda fase del PACE, el Banco Interamericano de Desarrollo coincidió con la estrategia del PND 2007-2012 para lograr mayores niveles de productividad y competitividad, focalizándose con una visión de mediano plazo en la vinculación de los buscadores de empleo con empleo de calidad (mejor remunerados y con prestaciones de seguridad social). Durante la transición a la fase II, un reto importante fue concentrar los esfuerzos del PACE para lograr mejoras de impacto y cobertura, procurando que las becas estén dirigidas a incentivar empleos de calidad.

La tercera fase del PACE empezó en 2012 y concluyó en 2017, con un costo total de US\$392,943,774.44, donde el Banco estableció un monto de financiamiento de hasta US\$300 millones y el Gobierno de México estableció un monto de US\$100 millones como contraparte.

¹ El Programa Multifase de Apoyo a Capacitación y Empleo (PACE) se constituyó de tres fases:

- Fase 1 (ME-0233), Préstamo 1384/OC-ME, 300,000,000 US\$ desembolsados, 2002-2007;
- Fase 2 (ME-L1004), Préstamo 1936/OC-ME, 100,000,000 US\$ desembolsados, 2007-2010;
- Fase 3 (ME-L1114), Préstamo 2736/OC-ME, 291,461,332.88 US\$ desembolsados, 2012-2017.

A raíz de las consecuencias en el mercado laboral mexicano de la crisis financiera de 2007-2008 y de la contingencia sanitaria del virus A/H1N1 en 2008-2009, se aprobó:

- Préstamo Complementario para el PACE Fase II (ME-L1084), Préstamo 2219/OC-ME, US\$150,000,000 desembolsados, 2010-2012.

El objetivo de la tercera fase fue consolidar los resultados de las dos primeras fases del PACE, dando un salto cualitativo en eficiencia, alcance e impacto. Asimismo, la última fase apoyó las acciones de intermediación en la red de servicios y el número de becas y apoyos al empleo, promoviendo una mayor eficiencia y calidad de las acciones de intermediación y capacitación del PACE.

Entonces, se buscó avanzar hacia una integración de los servicios de vinculación y de desarrollo de habilidades, 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 implantación. El Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE), el Sistema Integral de Información del Servicio Nacional del Empleo (SIISNE), el servicio telefónico de la línea 1-800 del programa “Chambatel”, como la Ventanilla Única facilitaron los procesos de selección y registro de los beneficiarios en el Servicio Nacional del Empleo (SNE), así como a contar con datos estadísticos en materia laboral y a mejorar los sistemas de evaluación del programa. 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. 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 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, se atendió a 4,955,762 personas.

Así, la tercera fase concluyó con el SNE consolidado y reconocido como el servicio público de empleo de la región con más servicios para empleadores y buscadores de empleo. De hecho, el SNE tiene cobertura nacional y opera de forma descentralizada con 166 oficinas a cargo de 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 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por encima de la media mundial (44 servicios) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (52 servicios).

Sin embargo, no se lograron satisfactoriamente todos los resultados esperados del programa, ya que no se alcanzaron dos de los cuatro indicadores de resultados incluidos en la matriz de resultados. Cabe resaltar que durante la implementación del proyecto hubo recortes presupuestales que afectaron la obtención de resultados.

II. INTRODUCCIÓN

El presente Informe de Terminación del Proyecto (PCR) ME-L1114 muestra la ejecución, resultados, impactos y lecciones aprendidas del préstamo del BID 2736/OC-ME, constituyendo la tercera y última fase del PACE, aprobado por el BID el 14 de junio de 2012, efectivo desde el 31 de julio de 2012, elegible para el primer desembolso desde el 13 de diciembre de 2012 y que finalizó su ejecución y sus desembolsos el 31 de julio de 2017.

Se firmó el Contrato de Préstamo 2736/OC-ME para la ejecución de la tercera fase del “Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y Empleo” entre el BID y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el cual se designó como Organismo Ejecutor (OE) a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y como Agente Financiero (AF) del Gobierno Federal a Nacional Financiera, S. N. C. (NAFIN), dicho contrato tenía una vigencia original de hasta el 31 de julio de 2017, que fue cumplida.

El monto original del préstamo era de US\$ 400,000,000 (US\$ 300,000,000 de financiamiento del Banco y US\$ 100,000,000 de financiamiento de contrapartida), sin embargo, su costo final terminó siendo de US\$ 392,943,774.44 (291,461,332.88 de financiamiento del Banco y US\$101,482,441.56 de financiamiento de contrapartida).

III. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

3.1 Relevancia

Los objetivos y el diseño del proyecto estuvieron desde un inicio en concordancia con los dos primeros préstamos y el préstamo complementario a la segunda fase del PACE, para promover el desarrollo, el potencial de empleo, la movilidad laboral, y la productividad del trabajador de tal forma que sea más competitivo, y la capacidad en materia de planeación, análisis y programación de políticas de mercado laboral del sector.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El préstamo respondió al segundo eje rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012: Impulsar el Desarrollo de una Economía Competitiva y Generadora de Empleos. Este buscó impulsar una estrategia de fomento al empleo en tres niveles: (i) la inversión en capital físico; (ii) el aumento de las capacidades de las personas; y (iii) el crecimiento elevado de la productividad, entre cuyos objetivos se encontró promover políticas de estado que generarían las condiciones en el mercado laboral que incentivarían la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. La tercera fase del PACE contribuyó a los niveles (ii) y (iii) del PND. Estos eran objetivos de mediano plazo que siguen siendo relevantes en el contexto económico actual. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señaló que la pobreza tenía carácter multifactorial, siendo uno de sus componentes el empleo y el ingreso asociado, al cual aportó el PACE. Además, el programa tendió a igualar el acceso a las oportunidades de trabajo para la población con mayores limitaciones.

El proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país, promoviendo una mejor inserción laboral, con un impacto directo en la mejora en los servicios de intermediación laboral. Estos logros fueron medidos por el número de buscadores de empleo atendidos a través de las distintas acciones del SNE. Las políticas de empleo apoyadas en esta operación convergieron además con las prioridades del Gobierno de México (GOM), los objetivos de la EBP y las metas regionales del GCI-9.

Esta operación se enmarcó en la EBP 2010-2012 (GN-2595-1), pues se centró en promover una mejor inserción laboral, con un impacto directo en la mejora en los servicios de intermediación laboral. Las políticas de empleo apoyadas en esta operación convergieron además con las

prioridades del Gobierno de México, los objetivos de la EBP y las metas regionales del GCI-9. Estas metas incluyeron: incrementar la productividad laboral de los trabajadores mexicanos, fomentar el empleo y aumentar la proporción de empleo formal con respecto al informal. Más específicamente, dentro de los objetivos de financiamiento del GCI-9, la presente operación estuvo en el marco del objetivo de reducción de la pobreza y aumento de la equidad” y aportó al resultado de “política social favorable a la equidad y a la productividad”, en particular al resultado 3.1.5.: personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo.

Esta operación se enmarcó también en la Estrategia de País con México (EBP) 2013-2018 (GN-2749) y contribuyó al objetivo de "Promover una mejor inserción laboral" mediante la mejora en servicios de intermediación laboral y el "Número de buscadores de empleo 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)". Fue consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (SFD) (GN-2741-7), estuvo alineado con la dimensión de éxito "promover trayectorias laborales exitosas, y con ello lograr simultáneamente una mayor productividad e inclusión social². También estuvo alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4).

b. Lógica vertical

A principios de la década 2010, México, al igual que el resto de la región, se caracterizaba por una baja productividad laboral³ y un mercado laboral con alta informalidad y subempleo⁴, tendencias que no habían mejorado en los años previos a la tercera fase del PACE⁵. Si bien el fenómeno de la baja productividad es multifacético, en México, influía el hecho de que en más del 80% de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) había una mayor presencia de informalidad y baja productividad⁶. Como las MIPYMES empleaban a la mayor parte de la fuerza laboral, muchos trabajadores y sus familias carecían de servicios como seguro de salud y pensiones y además percibían ingresos insuficientes⁷.

De las muchas causas para la alta tasa de informalidad, dos eran pertinentes a la tercera fase del PACE: (i) la falta de información sobre las vacantes en el mercado laboral, que dificultaba encontrar empleos de calidad aun cuando existían buenas opciones; y (ii) la falta de las

2 Documento de Marco Sectorial de Trabajo (SFD) (GN-2741-7), ¶5.1, página 45.

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

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

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

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

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

habilidades y conocimientos necesarios para conseguir un empleo formal que caracterizaba a muchos buscadores de empleo (Manpower, 2011). Una serie de meta análisis y otras revisiones de evaluaciones de impacto de la OCDE demostraron impactos positivos en los beneficiarios, particularmente en servicios de intermediación en el corto plazo, e impactos positivos de mediano plazo, aunque más limitados para capacitación (incremento en empleo, mejor calidad/ingreso) (Card et al. (2010)); Kluve et al. (2005); Kluve (2006, 2010); Betcherman et al, (2004) (incluye dos países de América Latina y el Caribe); Ibararán y Rosas (2007); De Koning (2007). Adicionalmente, existía evidencia de que los servicios de capacitación e intermediación laboral en México podían tener impactos positivos en la búsqueda de empleo y probabilidad de encontrar trabajo formal.

Adicionalmente, existe evidencia de que los servicios de capacitación e intermediación laboral podían mitigar estos problemas en el contexto mexicano. Flores (2010), y más recientemente Zamora, Contreras, y Gutiérrez (2011), encontraron que los servicios de intermediación laboral del Servicio Nacional de Empleo (SNE) aumentaban la probabilidad de encontrar un empleo formal. Gamenen (2010) y Dias (2012) encontraron que los cursos de capacitación laboral del SNE también elevaban la probabilidad de que el trabajador encontraría un trabajo con prestaciones⁸.

El GOM, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), ha sido pionero en la instrumentación de políticas activas de mercado laboral (PAML) en América Latina. En los años 80, México empezó a utilizar modelos parecidos a los de otros países de la OCDE, que se consolidaron con el Programa de Modernización de Mercados Laborales (PMML) a partir de 1997⁹. Fue uno de los primeros países en la región en promover: (i) un programa de becas para incentivar a los empleadores a capacitar buscadores de empleo en sus empresas y contratarlos, conducido por el SNE en colaboración con el sector privado; y (ii) la instrumentación de esquemas de cofinanciamiento para incentivar a las MIPYMES a invertir en la capacitación diseñada según sus necesidades y orientada a la mejora continua de las destrezas de los beneficiarios. El programa de becas se ha fortalecido a lo largo de los años, en virtud de que ha evolucionado en el contexto de un Servicio de empleo, que cuenta con el apoyo de instrumentos de intermediación (orientación laboral presencial, portal de empleo (WEB), asistencia telefónica y ferias de empleo virtuales y presenciales) que facilitan la vinculación del buscador de empleo a mejores puestos. La cobertura se ha ido ampliando y el enfoque ha ido evolucionando.

Sin embargo, los análisis realizados por el Banco durante la preparación para la Fase III fueron compatibles con la necesidad de mejorar, fortalecer y ampliar las PAML, aspectos a los que se dirigió la Fase III del PACE con una visión de mediano plazo. Un aspecto central del programa multifase radicó en continuar creando las condiciones para impulsar la vinculación de buscadores de empleo a empleos formales y de calidad. Las evaluaciones de impacto del PACE demostraron un incremento en la tasa de colocación, los ingresos y las prestaciones que recibieron los beneficiarios del subprograma BÉCATE (1,242,442 beneficiarios atendidos a lo largo de la

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

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

tercera fase del PACE)¹⁰, lo que demostró que se estaba cumpliendo el objetivo de insertar a los beneficiarios del PACE en empleos de mejor calidad. También se avanzó en mejorar los mecanismos de focalización para concertar empleos de calidad en modalidades clave (bolsa de trabajo, portal del empleo y becas). Si bien dichos esfuerzos se desarrollaron en un contexto de crisis, ello no impidió que se alcanzaran los resultados esperados y las metas programadas para la Fase II, así como los detonadores requeridos para iniciar la Fase III.

Uno de los logros de la Fase II fue el incremento importante en el número de personas que acuden a los servicios de intermediación personalizados en la red de oficinas, el número de personas que solicitaron apoyos económicos para lograr una reinserción laboral, y el número de empresas que solicitaron apoyo temporal para evitar el despido de sus trabajadores, propiciada en parte por la crisis global, pero también por la visibilidad que impulsó el lanzamiento del portal de empleo. Este incremento en volumen de demanda sin un aumento paralelo del personal dedicado a los servicios impulsó el interés en buscar formas de dar un servicio de mejor calidad a un número mayor de usuarios. Así nació el interés en crear un modelo de Ventanilla Única (VU) en la Fase III, que planteó una reingeniería total del sistema: rediseñar los sistemas de información, monitoreo y otros aspectos de manera tal que éstos apuntarían hacia el cambio profundo del paradigma con el que operaba el SNE y lo orientarían hacia una cultura basada en resultados que buscaba medir mejor los avances en cuanto a crear capacidad para proveer mejor atención a distintas necesidades del cliente. Esto también implicó un cambio de cultura de un programa orientado hacia el control y cumplimiento de metas a uno basado en resultados. Otro cambio de la Fase III, fue realinear todos los servicios y programas a través de una VU, una práctica establecida en varios países de la OCDE que aún no se había aplicado en América Latina. La VU se refirió a un modelo de gestión que reorganizó la administración hacia un único punto de entrada, al cual accedía el usuario de programas de empleo. Hasta ahora, se contaba con un formato de registro único y el marco conceptual general para transitar al nuevo esquema. También se esperó hacer ajustes a la forma en que operaba en este caso el SNE para mejorar aspectos de atención, seguimiento y eficiencia de la operación, con vista a maximizar la inversión en el programa.

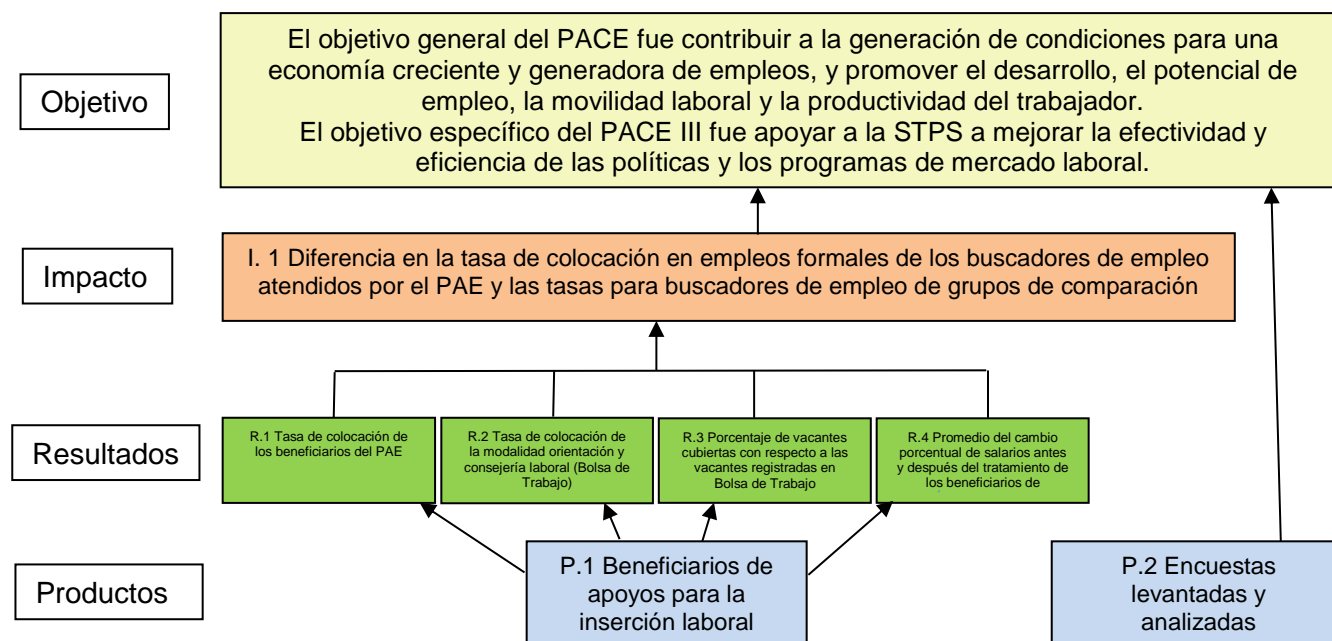
En conclusión, el objetivo específico de la tercera fase fue consolidar los resultados del PACE, dando un salto cualitativo en eficiencia, alcance e impacto. Asimismo, la última fase apoyó las acciones de intermediación en la red de servicios y el número de becas y apoyos al empleo, promoviendo una mayor eficiencia y calidad de las acciones de intermediación y capacitación del PACE.

La primera etapa de la cadena causal de la fase III del PACE fue el apoyo a la STPS en el mejoramiento de la efectividad y eficiencia de las políticas y los programas de mercado laboral a través de productos como: (i) el desarrollo de un modelo de Ventanilla Única que otorgaría las Becas de Capacitación para el Trabajo (BÉCATE), Fomento al Autoempleo y el Servicio Nacional de Empleo (componente 1); y (ii) monitoreo, evaluación y encuestas (componente 2). Todo ello constituyó el punto de partida del fortalecimiento de políticas de apoyo al empleo para llegar a la segunda etapa de la cadena causal que se traduce en cuatro indicadores de resultado. Estos indicadores tratan de capturar cambios en la efectividad y la eficiencia de los programas. Los indicadores de resultado eran: (i) cambio de la tasa de colocación de los beneficiarios del PAE, (ii) cambio en la tasa de colocación de la modalidad orientación y consejería laboral (Bolsa de

¹⁰ Para mayor información sobre los resultados, ver el informe "Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo", disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/PAE2010-2011/informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Impacto%20del%20PAE.PDF

Trabajo), (iii) porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo y (iv) promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios de BÉCATE (1,242,442 beneficiarios a lo largo de la tercera fase del PACE).

Finalmente, la tercera etapa de la cadena causal es el impacto esperado de los cambios en efectividad y eficiencia, que buscaba una mejor tasa de colocación en empleos formales de los buscadores de empleo por el PAE.



3.2 Efectividad

3.2 Efectividad

Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto

La finalidad de la fase III del PACE fue mejorar la efectividad en términos de la calidad de la inserción que el SNE lograba para sus beneficiarios y promover una mayor eficiencia en la entrega de servicios. El desafío que enfrentó el SNE ante este esfuerzo de profunda reorientación fue continuar atendiendo a su población objetivo, buscadores de empleo y trabajadores activos, con la efectividad que lo caracterizaba, mientras implementaba los cambios previstos. El programa se estructuró en los siguientes dos componentes:

1.- INTERMEDIACION Y APOYOS A BENEFICIARIOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL:

Este componente estuvo a cargo del SNE que operó como entidad ejecutora. El presupuesto inicial fue de US\$274.8 millones. Tuvo como objetivo apoyar inversiones orientadas a la actualización, mejora y operación de dos vertientes: (i) intermediación (vinculación) y (ii) Becas de Capacitación para el Trabajo (BÉCATE), Fomento al Autoempleo y, en su caso, apoyos a contingencias. Las dos vertientes se desarrollaron en el marco de una realineación con vista a concretar una gradual transición a un esquema de ventanilla única. Para lograr estos objetivos,

se apoyaron los gastos de inversión, operación y difusión para todas las acciones de intermediación que en su conjunto forman el punto de entrada del servicio, para buscadores de empleo y empresas. Para apoyar la capacitación y el autoempleo, se apoyaron becas de capacitación y gastos relacionados a la concertación y supervisión de las acciones del programa BÉCATE (1,242,442 beneficiarios a lo largo de la tercera fase del PACE), las acciones de Fomento al Autoempleo y apoyos relacionados a contingencias económicas. Se puso más esfuerzo en vincular a los beneficiarios a empleos de calidad.

2.- MONITOREO, EVALUACION y ENCUESTAS:

La entidad ejecutora de este componente fue la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Colegio de la Frontera Norte (COLEF) que son centrales para la conducción de políticas de empleo. El presupuesto inicial fue de US\$25 millones. Se realizaron 24 encuestas y también se continuó apoyando acciones que fortalecieron la capacidad institucional de la STPS para desarrollar, analizar y evaluar políticas laborales que se realizaron durante la fase II y con el préstamo complementario. Para tales propósitos, se apoyó la continuación de las siguientes encuestas: (i) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), representativa de zonas urbanas y a nivel estatal; (ii) Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, representativa a nivel nacional; (iii) Encuesta Nacional de Micro Negocios; (iv) Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación.

Resultados logrados del Programa

A continuación, se desarrolla el logro de metas de producto y resultados del programa, establecidas para el 2017. Aunque se hicieron pequeños cambios entre la aprobación y los sesenta días después de la elegibilidad, a lo largo de los cinco años de proyecto, no hubo cambios a la matriz de resultados (ver tabla 1).

La fuente de datos para verificar el cumplimiento de todos los productos y resultados fueron los registros administrativos preparados por la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) con sus bases de datos y mecanismos de monitoreo interno.

La operación contó con un objetivo general (mejorar la efectividad y la eficiencia de las políticas y de los programas de mercado laboral) al que contribuyen en forma simultánea los dos componentes. Por esta razón se vinculan los cuatro indicadores de la matriz de resultados con el objetivo general establecido al momento del diseño.

Los resultados alcanzados se presentan en la tabla 2. En términos generales, dos de los indicadores de resultados fueron positivos y satisfactorios en términos de los objetivos y resultados propuestos. Los otros dos resultados no lograron sus metas. Para los indicadores de resultados 1.2 y 1.3, se tuvo que conservar las líneas de base 2006 establecidas en el anexo II de la propuesta de préstamo, ya que las líneas de base 2012 definidas después igualaban las metas previstas para el 2016. En el caso del indicador 1.1, se pudo usar la línea de base 2012 ya establecida al momento del diseño y registrada en el anexo II de la propuesta de préstamo. La calificación de los resultados se hizo según la metodología desarrollada en la hoja "Guías" de la lista de verificación del Informe de Terminación de Proyecto: ratio de logro de los indicadores de resultados.

Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación, 60 días después de elegibilidad, y cierre)

Indicadores	Aprobación	Elegibilidad más 60 días			Cierre (PCR)				
	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	Meta (A)
<i>Articulación entre los buscadores de empleo y empleos de calidad mejorada, en un marco de igualdad entre hombres y mujeres.</i>									
Impacto									
Diferencia en la tasa de colocación en empleos formales de los buscadores de empleo atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo y las tasas para buscadores de empleo de grupos de comparación.	Porcentaje	10.00	12	Porcentaje	10.00	12.00	Porcentaje	12.00	
<i>Apoyar a la STPS a mejorar la efectividad de las políticas y los programas de mercado laboral</i>									
Resultados									
Tasa de colocación de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo	Puntos de porcentaje	62.5	65.5	Puntos de porcentaje	62.5	65.5	Puntos de porcentaje	62.5	71.33
Tasa de colocación de la modalidad orientación y consejería laboral (Bolsa de Trabajo)	Porcentaje	30	32	Porcentaje	30	32	Porcentaje	30	26.4
Porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo	Puntos porcentuales	22	28	Puntos porcentuales	22	28	Puntos porcentuales	22	28.37
Promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios BÉCATE	Porcentaje	0	3	Porcentaje	0	5	Porcentaje	0	1.54

Productos (aprobación, 60 días después de elegibilidad, y cierre)									
Componente 1. Intermediación y apoyos a beneficiarios para la inserción laboral.									
Preparación									
Producto	Unidad de medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.1. Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral	Beneficiarios (#)	P	450,000	200,000	220,000	240,000	140,000	-	1,250,000
		P(a)	450,000	200,000	220,000	240,000	140,000	-	1,250,000
		A	67,949	290,309	345,148	207,597	294,951	99,992	1,305,946
Eligibilidad + 60 días									
1.1. Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral	Beneficiarios (#)	P	67,949	200,000	220,000	220,000	92,051	-	800,000
		P(a)	-	200,000	220,000	160,000	169,758	170,000	1,375,954
		A	67,949	290,309	345,148	207,597	294,951	99,992	1,305,946
Cierre (PCR)									
1.1. Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral	Beneficiarios (#)	P	67,949	200,000	220,000	220,000	92,051	-	800,000
		P(a)	-	200,000	220,000	160,000	169,758	170,000	1,375,954
		A	67,949	290,309	345,148	207,597	294,951	99,992	1,305,946
Componente 2. Monitoreo, Evaluación y Encuestas de Empleo									
Preparación									
Producto	Unidad de medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.1. Encuestas levantadas y analizadas	Encuesta	P	14	7	7	7	3	-	38
		P(a)	14	7	7	7	3	-	38
		A	0	7	7	8	2	0	24
Eligibilidad +60 días									
2.1. Encuestas levantadas y analizadas	Encuesta	P	-	5	7	7	5	-	24
		P(a)	-	5	7	5	2	0	24
		A	0	7	7	8	2	0	24
Cierre (PCR)									
2.1. Encuestas levantadas y analizadas	Encuesta	P	-	5	7	7	5	-	24
		P(a)	-	5	7	5	2	0	24
		A	0	7	7	8	2	0	24

La Matriz de Resultados original no estaba organizada por componente. Sin embargo, para el PCR se dividieron en dos grupos los indicadores. El primer grupo considera dos indicadores de efectividad: (i) tasa de colocación de los beneficiarios del programa de apoyo al empleo, con base 62.50% (año base 2012); (ii) tasa de colocación de la modalidad de orientación y consejería laboral (Bolsa de Trabajo), con base 30% (año base 2012). Los otros dos indicadores miden la eficiencia de las políticas y los programas de mercado laboral: (i) porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo, con base 22% (año base 2012); (ii) promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios de BÉCATE, con base 0% (año base 2012).

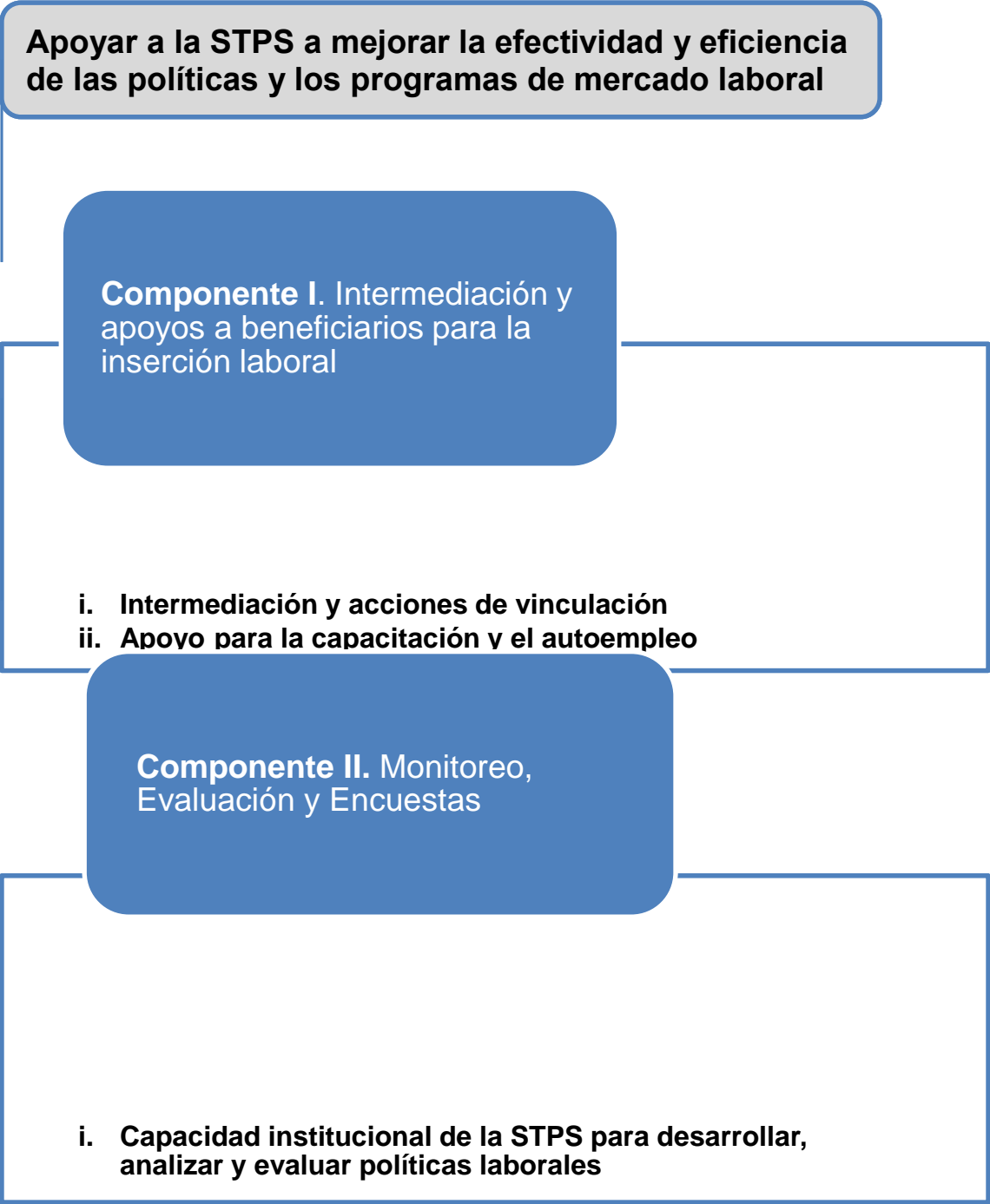


Tabla 2. Matriz de Impacto

IMPACTO						
Impacto: Articulación entre los buscadores de empleo y empleos de calidad mejorada, en un marco de igualdad entre hombres y mujeres.						
Indicador	Unidad de medida	Valor de línea de base	Año de línea de base		2016	EOP 2017
Diferencia en la tasa de colocación en empleos formales de los buscadores de empleo atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo y las tasas para buscadores de empleo de grupos de comparación.	Porcentaje	10.00	2006	P	12.00	12.00
				P(a)	12.00	12.00
				A	00.0	-

Tabla 3. Matriz de Resultados

RESULTADOS					
Resultado: Apoyar a la STPS a mejorar la efectividad de las políticas y los programas de mercado laboral					
Indicador 1.1	Unidad de medida	Valor de línea de base	Año de línea de base		EOP 2017
Tasa de colocación de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo	Puntos porcentuales	62.5%	2012	P	65.5%
				P(a)	65.5%
				A	71.33%
Detalles					
Modo de verificación: Informes del Sistema Integral de Información del Servicio Nacional de Empleo SIISNE.					
Indicador 1.2	Unidad de medida	Valor de línea de base	Año de línea de base		EOP 2017
Tasa de colocación de la modalidad orientación y consejería laboral (Bolsa de Trabajo)	Porcentaje	30%	2006	P	32%
				P(a)	32%
				A	26.4%
Detalles					
Modo de verificación: Informes del Sistema Integral de Información del Servicio Nacional de Empleo SIISNE.					
Indicador 1.3	Unidad de medida	Valor de línea de base	Año de línea de base		EOP 2017
Porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo	Puntos porcentuales	22%	2006	P	28%
				P(a)	28%
				A	28.37%
Detalles					
Modo de verificación: Informes del Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo SISPAE.					
Indicador 1.4	Unidad de medida	Valor de línea de base	Valor de línea de base		EOP 2016
Promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios de BÉCATE.	Porcentaje	0%	2012	P	5%
				P(a)	5%
				A	1.54%
Detalles					
Modo de verificación: Evaluación de impacto de BÉCATE.					

Donde: P = Programación inicial; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual

Tabla 4. Matriz de Productos

PRODUCTOS									
Componente 1. Intermediación y apoyos a beneficiarios para la inserción laboral.									
Producto	Unidad de medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.1. Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral	Beneficiarios (#)	P	67,949	200,000	220,000	220,000	92,051		800,000
		P(a)		200,000	220,000	160,000	169,758	170,000	1,375,954
		A	67,949	290,309	345,148	207,597	294,951	99,992	1,305,946
Componente 2. Monitoreo, Evaluación y Encuestas de Empleo									
Producto	Unidad de medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.1. Encuestas levantadas y analizadas	Encuesta	P	-	5	7	7	5	-	24
		P(a)	-	5	7	5	2	0	24
		A	-	7	7	8	2	0	24

Fuente: PMR Enero-Junio 2018

Donde: P = Programación inicial; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual

a. Análisis de atribución de los resultados

Producto 1.1: Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral

Al cierre de la tercera fase del PACE en 2017, se superó la previsión inicial del proyecto, con el apoyo a 505,946 beneficiarios más de lo previsto (más 38%). A pesar de haber superado también las previsiones actualizadas sin interrupción hasta el 2016, los recortes presupuestarios (22% de lo planeado y 56% con respecto al año anterior) que sufrió en programa en 2017, pudieron haber afectado la efectividad del programa e impedido alcanzar la previsión actualizada para el final del proyecto. La diferencia fue de 70,008 beneficiarios (5% de la meta actualizada).

Producto 2.1: Encuestas levantadas y analizadas

Al cierre de la tercera fase del PACE en 2017, como en cada año del proyecto, se logró alcanzar el número de encuestas de la previsión actualizada. En total, se realizaron los 24 levantamientos de encuestas previstos inicialmente para el proyecto.

Indicador 1.1: Tasa de colocación de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo, durante el programa

Al cierre de la tercera fase del PACE en 2017, se logró superar la tasa de colocación de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo del 2012, año inicial del préstamo. Según las cifras definitivas otorgadas por la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, 71.33% de los buscadores de empleo que pasaron por los servicios de los subprogramas “Servicios de Vinculación Laboral”, “Bécate”, “Fomento al Autoempleo”, “Movilidad Laboral” y Repatriados Trabajando” del SNE se colocaron en un empleo en 2017. Ese resultado superó la tasa de colocación y línea de base 2012 de 5.83 puntos porcentuales, en un contexto de fuerte contracción presupuestal en 2017, último año de ejercicio del préstamo.

Esta mejoría en la tasa de colocación es atribuible al programa y se refleja en los resultados de la evaluación de impacto de Bécate 2013 - 2015 (Analítica Consultores, 2015) que se describe en la siguiente sección¹¹. Adicionalmente, usando evidencia de otros se muestra como este tipo de programas y de servicios tienen efectos en colocación y en la calidad de la colocación. Por ejemplo, para el Perú, a través de una evaluación cuasi experimental Chacaltana & Sulmont (2003) se encuentra evidencia de que el uso del SPE (RED-CIL Proempleo) habría producido un incremento de 27% en los ingresos a un año de haber sido colocados. Así también, los autores encuentran evidencia de una reducción en 4% en la probabilidad de estar desempleado y un incremento en 11 puntos porcentuales (pp.) en la probabilidad de participar en el mercado laboral. En Colombia, Pignatti (2016) encuentra que participar en el Servicio de Empleo incrementa la probabilidad de tener un empleo formal en 9 pp. con respecto a aquellos que respondieron avisos

11 La evaluación de impacto consideró las variables observables siguientes, entre otras: edad, sexo, número de hijos, propiedad de la vivienda, número de cuartos de la vivienda, activos del hogar, apoyos familiares, razón por la que acudió al SNE, buscaba trabajo, tiempo de búsqueda de trabajo, edad a la que inició a trabajar, número de trabajos que ha tenido desde que inició a trabajar, experiencia laboral, trabajador subordinado, número de días que laboró, número de días que no laboró, total de horas que trabajó a la semana, ingreso familiar, ingreso semanal real (cf. páginas 106, 107, 108 y 109 de la evaluación de impacto de Bécate 2013 – 2015, Analítica Consultores, 2015).

Las estimaciones que se basan en métodos de panel controlan por cualquier variable no observable siempre y cuando no varíen en el tiempo.

clasificados, siendo que el impacto se explica por la colocación de los buscadores en empresas más grandes. Adicionalmente, Argentina, Berniell & de la Mata (2017), mediante una evaluación experimental encuentran evidencia del impacto en la probabilidad de estar empleado en un trabajo formal (entre 3pp. y 6 pp.) y una reducción en la probabilidad de estar desempleado (en 10 pp.).

En los últimos años han surgido una cantidad importante de evaluaciones de impactos rigurosas para países en desarrollo. En general, los estudios recientes encuentran evidencia positiva de los efectos de los SIL en el acceso a empleos, particularmente a empleos de calidad (Mckenzie, 2017). Para el Perú, Dammert et al (2015) encuentra que la provisión de información acerca de las vacantes laborales mediante medios informáticos vía teléfonos inteligentes incrementa en 6 pp. la probabilidad de tener un empleo. Por otro lado, Jensen (2012), en una evaluación experimental en India encuentra que la provisión de información de oportunidades laborales a mujeres, mediante la conexión de estas con reclutadores para la industria de outsourcing de procesos empresariales (BPO, por sus siglas en inglés), tiene un efecto en el empleo de las mujeres de 4,6 pp.

Indicador 1.2: Tasa de colocación de la modalidad orientación y consejería laboral (Bolsa de Trabajo)

A lo largo de la tercera fase del PACE se realizaron 18,751,281 atenciones de vinculación laboral.

Al cierre de la tercera fase del PACE en 2017, no se logró superar la tasa de colocación del subprograma Bolsa de Trabajo del año 2012 año inicial del préstamo. Según las cifras definitivas otorgadas por la Coordinación General del Servicio Nacional Empleo, 26.4% de los beneficiarios de los servicios de vinculación laboral del SNE se colocaron en un empleo formal en 2017.

Ese resultado fue inferior en 5.6 puntos porcentuales a los resultados de colocación del año 2012 (32%). Es posible que los recortes presupuestarios (22% de lo planeado y 56% con respecto al año anterior) que sufrió el programa en 2017, como parte de medidas generales de austeridad en el gobierno, hayan afectado la efectividad del programa.

Indicador 1.3: Porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo

Al cierre de la tercera fase del PACE en 2017, se superó el porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo en el año 2012, año inicial del préstamo. Según las cifras definitivas otorgadas por la CGSNE, 28.37% de las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo fueron cubiertas en 2017, superando de 0.37 puntos porcentuales los resultados y línea de base de 2012.

La tercera fase del PACE permitió mantener y aumentar el porcentaje de vacantes cubiertas con respecto a las vacantes registradas en Bolsa de Trabajo al inicio del préstamo. Es más, el programa supo mantener su efectividad a pesar de los recortes presupuestarios que afectaron a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en 2017, como parte de medidas generales de austeridad en el gobierno. Aún con el mismo contexto presupuestal que en el caso del indicador 1.2, se considera que estos resultados positivos son atribuibles al diseño conceptual del proyecto. A pesar de un personal más limitado, se pudo atender adecuadamente a los

buscadores de empleo y a las empresas, lo que resultaba extremadamente difícil por razones ajenas a la ejecución del proyecto.

La evidencia internacional señala que los SIL (Servicios de Intermediación Laboral) tienen por objetivo reducir las asimetrías y la falta de información sobre el mercado laboral y contribuir a mejorar el emparejamiento entre oferta y demanda laboral. Los SIL buscan acercar a los buscadores de empleo a vacantes del sector productivo mediante la asistencia a la búsqueda del trabajo, asesoría y apoyo a las empresas para la selección de candidatos (Alaimo et al., 2015). La evidencia internacional muestra además que los SIL son políticas costo-efectivas (Card et al., 2010, 2015) y que éstas tienden a ser más efectivas para los trabajadores con peores perspectivas en el mercado de trabajo (Van den Berg & Van der Klauw, 2006; Dolton & O'Neill, 1995, 1996). En los últimos años han surgido una cantidad importante de evaluaciones de impactos rigurosas para países en desarrollo. En general, los estudios recientes encuentran evidencia positiva de los efectos de los SIL, en el acceso a empleos, particularmente a empleos de calidad (Mckenzie, 2017). Para el Perú, Dammert et al (2015) encuentra que la provisión de información acerca de las vacantes laborales mediante medios informáticos vía teléfonos inteligentes incrementa en 6 pp. la probabilidad de tener un empleo. Por otro lado, Jensen (2012), en una evaluación experimental en India encuentra que la provisión de información de oportunidades laborales a mujeres, mediante la conexión de estas con reclutadores para la industria de outsourcing de procesos empresariales (BPO, por sus siglas en inglés), tiene un efecto en el empleo de las mujeres de 4,6 pp.

Indicador 1.4: Promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios de Bécate

A lo largo de la tercera fase del PACE se atendieron a 1,242,442 beneficiarios de BÉCATE.

A partir de la evaluación de impacto, se calculó el cambio porcentual del ingreso del beneficiario después de 18 meses de la capacitación. Este cálculo se hizo haciendo un promedio ponderado de las cuatro medidas que se tenían del cambio porcentual del ingreso de los dos subprogramas principales de BÉCATE que tienen cambios en salarios (capacitación mixta CM y capacitación en la práctica laboral CPL), como lo señala la evaluación de impacto Bécate 2013-2015 (Analítica Consultores, 2015):

Pesos mexicanos	C. Mixta	CPL
Línea de base - ingresos	1,244.14	1,239.48
Ingreso al mes N°		
3	75.85	97.68
6	98.85	16.02
12	-85.79	-49.01
18	51.56	-27.25
Salario	35.1175	9.36
Cambio porcentual del ingreso	2.82%	0.76%
Promedio ponderado del cambio porcentual del ingreso	1.54%	

Aunque se encuentra que hay un aumento en salarios, este aumento no alcanza la meta establecida en la matriz de resultados. Se tiene un nivel de alcance del 30% respecto al objetivo.

Número de beneficiarios de los servicios del SNE durante la tercera fase del PACE:

Servicio / Subprograma	Julio 2012 – Julio 2017		
	Atenciones	Colocaciones	Tasa de Colocación
Bolsa de Trabajo	6,795,769	2,386,643	35.1%
Ferias de Empleo	2,115,176	764,735	36.2%
Portal del Empleo	9,840,336	1,867,113	19.0%
Bécate	1,242,442	1,019,679	82.0%
Fomento al Autoempleo (FA)	63,504	63,504	100.0%
Vinculación	18,751,281		
Apoyos Bécate y FA	1,305,946		

b. Resultados imprevistos

Representando 75% de los recursos presupuestales destinados a la operación del PAE a nivel nacional, el subprograma Bécate contó con una evaluación de impacto cuasi experimental que cubre el periodo 2013-2015. La evaluación de impacto se realizó a través del análisis de las bases de datos de los registros administrativos de la CGSNE, de un cuestionario de línea base destinado a 14,875 individuos, del seguimiento hasta 18 meses de 14,342 de ellos y de la comparación entre grupos de tratamiento y de control, entre octubre de 2013 y noviembre de 2015.

Como grupo de tratamiento (6,353 individuos como línea de base) se consideró todos los beneficiarios que fueron inscritos y que terminaron el curso de capacitación en las modalidades de Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral durante el tercer trimestre de 2013 (período en el que se aplicó la encuesta de *línea base* y tres meses). El seguimiento de seis meses fue levantado en el periodo de abril-mayo del 2014, el seguimiento de doce meses se realizó en octubre-noviembre del 2014 y, el de dieciocho meses se realizó en abril-mayo del 2015.

El grupo de comparación (8,412 individuos como línea de base) proviene de la Bolsa de Trabajo del SNE, se constituye por todos los buscadores de empleo que fueron atendidos y que se enviaron a cubrir una vacante durante el segundo y tercer trimestre de 2013. Como se ha dicho previamente, una de las ventajas de esta evaluación (respecto a las de fases anteriores) es que la información del grupo de comparación proviene de la misma encuesta que la del grupo de tratamiento. Además, las encuestas se realizaron en los mismos periodos para ambos grupos; *línea base*, 6, 12 y 18 meses.

El diseño de la encuesta permitió recolectar información de beneficiarios y comparación desde diciembre del 2013 hasta junio del 2015, donde se pudo recuperar información de las características laborales al momento de su registro en el SPE como así al momento de realizar la encuesta. La estrategia de identificación utilizada para la identificación del impacto causal consistió en el uso de dos técnicas en conjunto, Propensity Score Matching (PSM), a través un Kernel PSM, y Diferencias en Diferencias. La estrategia de identificación de la evaluación combina el hecho de que, controlando por variables observables de beneficiarios y no beneficiarios antes de su registro en el programa, se puede controlar todas aquellas variables

que afectan la posibilidad de ser beneficiario del programa y los resultados de las variables laborales de interés. Adicionalmente, a través de Diferencias en Diferencias, se pudo eliminar todas aquellas variables no observables que se mantienen constante en el tiempo y que afectan la posibilidad de ser beneficiarios e impacta las variables laborales.

La evaluación encontró un impacto positivo y significativo del Programa. Los resultados de PSM indican que beneficiarios de Capacitación Mixta aumentan la probabilidad de estar empleados tanto en el corto (tres y seis meses después de concluir el curso) como en el mediano plazo (doce meses y dieciocho meses después de concluir el curso). A los tres meses de concluir el curso el aumento es de 7.31 puntos porcentuales y de 9.51 a los seis meses. Los hallazgos también ofrecen evidencia que se tienen impactos positivos en el empleo en el mediano plazo (doce meses y dieciocho meses después de concluir el curso), a los doce meses el aumento es de 6.18 y de 5.07 puntos porcentuales al término del período. Los resultados obtenidos para la modalidad de CPL sugieren que tiene efectos positivos en el ingreso y en el empleo, principalmente al término inmediato del curso de capacitación. El efecto de CPL en el empleo también muestra una tendencia positiva en el corto plazo (tres y seis meses después de concluir el curso), ya que participar en el programa aumenta la probabilidad de estar empleado en 7.23 puntos porcentuales.

El levantamiento y seguimiento de los grupos de tratamiento y de control por un período de un año y medio es un gran logro en el ámbito de evaluación de impacto. Asimismo, los resultados encontrados en la evaluación de impacto de Bécate 2013 – 2015 (Analítica Consultores, 2015) son congruentes con los encontrados en la literatura económica.

3.3 Eficiencia

Esta sección es un análisis de la eficiencia del proyecto. Dado que no se llevó a cabo un análisis de costo-beneficio *ex post*, se analizó el desempeño del Programa en términos de su eficiencia a través de sus sobre costos y sobre tiempos como lo establece el Reporte de Monitoreo del Proyecto (PMR).

El programa no tuvo extensión de plazo de ejecución ni cancelación parcial de componente. La tabla abajo muestra que de acuerdo con el último PMR no hubo sobrecosto. Por falta de análisis de costo-beneficio *ex post*, el proyecto logro una calificación de parcialmente insatisfactoria en esta sección.

Tabla 5: Desembolsos a la fecha

Financial Data									
Item	Total Cost and Source					Available Funds (US\$)			
	Original IDB	Current IDB	Local Counterpart	Co-Financing / Country	Total Original Cost	Current IDB	Disb. Amount to Date	% Disb	Undisbursed Amount
ME-L1114	300,000,000	291,461,332.88	101,482,441.56	0	400,000,000	291,461,332.88	291,461,332.88	100.00%	0
Aggregated	300,000,000	291,461,332.88	101,482,441.56	0	400,000,000	291,461,332.88	291,461,332.88	100.00%	0

Expense Categories by Loan Contract (cumulative values)

Fuente: PMR Enero-Junio 2017

Tabla 6: Costo del proyecto¹²

OUTPUTS FINANCIAL PROGRESS (US\$)								
Component Nbr.1: Componente 1. Intermediación y apoyos a beneficiarios para la inserción laboral.								Component revised cost
								384,284,168
Output		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.1 Beneficiarios de apoyos para la inserción laboral	P	19,600,000	109,340,000	105,000,000	100,000,000	40,900,000		374,840,000
	P(a)		109,340,000	95,000,000	50,000,000	33,329,314	20,394,057	384,284,168
	A	33,557,096	139,119,775	84,940,000	55,005,735	51,267,505	13,384,223	377,274,334
Component Nbr.2: Componente 2. Monitoreo, Evaluación y Encuestas de Empleo.								Component revised cost
								15,556,638
Output		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.1 Encuestas levantadas y analizadas	P		7,000,000	7,000,000	7,000,000	4,000,000		25,000,000
	P(a)		7,000,000	7,000,000	4,900,000	0	0	15,556,638
	A	58,457	4,821,922	5,327,000	4,872,844	476,415	0	15,556,638
Other Cost								
Output		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Auditorias	P		40,000	40,000	40,000	40,000		160,000
	P(a)		40,000	40,000	40,000	16,705	60,899	159,194
	A	11,888	18,221	27,000	25,287	15,899	14,507	112,802
Total Cost								

12 El monto original del préstamo era de US\$ 400,000,000 (US\$ 300,000,000 de financiamiento del Banco y US\$100,000,000 de financiamiento de contrapartida), sin embargo, su costo final terminó siendo de US\$392,943,774.44 (291,461,332.88 de financiamiento del Banco y US\$101,482,441.56 de financiamiento de contrapartida).

OUTPUTS FINANCIAL PROGRESS (US\$)

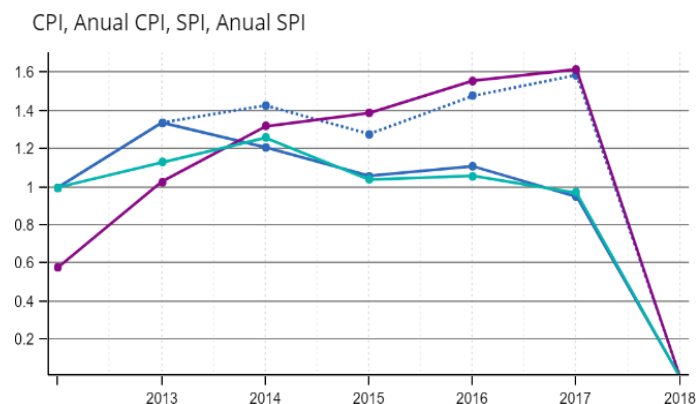
Output		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Total Cost	P	19,600,000	116,380,000	112,040,000	107,040,000	44,940,000		400,000,000
	P(a)		116,380,000	102,040,000	54,940,000	33,346,019	20,454,956	400,000,000
	A	33,627,441	143,959,918	90,294,000	59,903,866	51,759,819	13,398,730	392,943,774

Fuente: PMR Enero-Junio 2018

Análisis de sobre costos y sobre tiempos

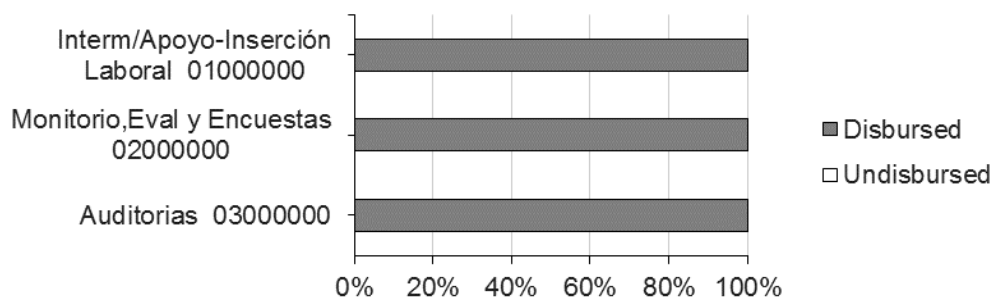
El proyecto es clasificado como “Satisfactorio” en sus indicadores de eficiencia - *Schedule Performance Index* (SPI) y *Cost Performance Index* (CPI) – dentro del último *Project Management Report* (PMR) del programa (Enero-Junio 2018). Los índices SPI y CPI miden si un proyecto tuvo sobre tiempos y sobre costos, respectivamente. Se considera como satisfactorios, valores promedio del índice entre 0.8 y 2. Para los seis años de ejecución del proyecto, los índices SPI y CPI tuvieron un valor entre 1 y 2, por lo tanto, se clasificaron como satisfactorios (ver Figura 1).

Figura 1: Índices CPY y SPI



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPI	1	1.34	1.43	1.28	1.48	1.59	0
SPI(a)	1	1.34	1.21	1.06	1.11	0.95	0
CPI	0.58	1.03	1.32	1.39	1.56	1.62	0
CPI(a)	1	1.13	1.26	1.04	1.06	0.97	0

Figura 2: Desembolsos a la fecha y por producto

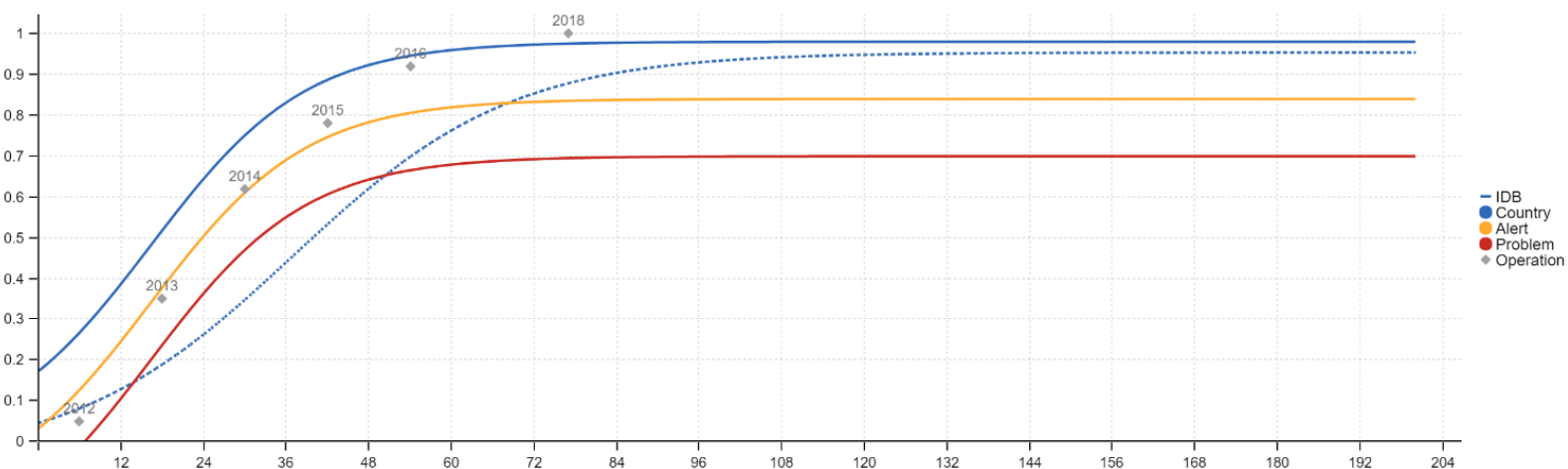


Fuente: PMR Enero-Junio 2018

La clasificación satisfactoria del SPI refleja que los tiempos del proyecto fueron adecuados. El proyecto no tuvo sobre tiempos.

Figura 3: Tiempo desde Aprobación

Desembolsos acumulados como proporción de la cantidad total



Fuente: PMR Enero-Junio 2018

3.4 Sostenibilidad

Con la experiencia de las tres fases del PACE, no se considera un mayor riesgo de sostenibilidad dado que las mejoras propuestas del programa multifase continuaron siendo apoyadas a través de varias administraciones, además de que contaron con asignación de presupuesto de la Federación, con aportaciones de los Estados, así como del sector privado. El PAE y los servicios de intermediación se iniciaron antes del 2000, y el apoyo del BID sirvió 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 dialogo estrecho entre la STPS con el sector empresarial y la sociedad civil que se benefician de los programas del SNE.

Es importante destacar que la fase III del PACE alcanzó la mitad de sus cuatro indicadores de resultados. Por restricciones presupuestales en el 2017, la Bolsa de Trabajo no logró llegar a la meta prevista en el primer componente: el préstamo cerró con una tasa de colocación de la modalidad orientación y consejería laboral inferior a la tasa inicial y 1,305,946 beneficiarios recibieron apoyos para la inserción laboral y no 1,375,954 como era planeado, sin embargo, esa meta ajustada era superior a la aprobada en el contrato de préstamo. En cuanto a las acciones de capacitación laboral, el promedio del cambio porcentual de salarios antes y después del tratamiento de los beneficiarios de BÉCATE fue menor al esperado.

En la tabla siguiente, se analizan los riesgos existentes y las condiciones que permitieron la continuidad de los resultados de la tercera fase del PACE, incluyendo la identificación de acciones de mitigación implementadas durante la ejecución, de los logros que contribuirán a la sostenibilidad de los resultados del Programa y los retos todavía pendientes para el futuro de los resultados del Programa. El análisis realizado, a la luz de las dificultades que ha tenido la STPS para enfrentar adecuadamente los retos que se presentaron durante la ejecución, hacen pensar que serán de nivel medio los riesgos para la sostenibilidad futura de los programas del mercado laboral desarrollados y la realización de las nuevas acciones requeridas para mejorar la calidad de los servicios otorgados a los buscadores de empleo y a las empresas.

Análisis de la sostenibilidad de la tercera fase del PACE Componente	Riesgo	Factor de probabilidad	Probabilidad de ocurrencia	Impacto en el logro alcanzado	Logros que contribuirán a la sostenibilidad de los resultados del Programa
Análisis de la sostenibilidad de los dos componentes del préstamo					
1. Intermediación y apoyos a beneficiarios para la inserción laboral	Mantenimiento costoso de los programas	En el contexto de reducción del presupuesto del SNE que caracterizó el ejercicio 2017, se puede temer una escasez	Media	Medio	El SNE ha sido capaz de organizar en promedio 4,839,768 eventos por año de sus servicios de vinculación y de programa de apoyo al Empleo

Análisis de la sostenibilidad de la tercera fase del PACE Componente	Riesgo	Factor de probabilidad	Probabilidad de ocurrencia	Impacto en el logro alcanzado	Logros que contribuirán a la sostenibilidad de los resultados del Programa
		presupuestal para mantener el número de prestaciones a los niveles alcanzados durante la tercera fase del PACE.			(capacitación laboral, autoempleo y movilidad). La tercera fase del PACE vino a concluir un esfuerzo para aumentar tanto la cantidad de las atenciones como la calidad de los servicios que otorga el SNE. La fase III concentró sus esfuerzos de vinculación al delegar los procesos transaccionales a opciones automatizadas y apoyo personalizado en la ventanilla de entrada. También se puso mayor esfuerzo en vincular a los beneficiarios a empleos de calidad. Reto: mantener el número de atenciones al mismo nivel que durante la tercera fase del PACE y con el mismo enfoque en la calidad del apoyo a proporcionar, en un contexto de reducción presupuestal.
2. Monitoreo, Evaluación y Encuestas	No se tomen en cuenta las lecciones aprendidas en las evaluaciones	El costo de las mejoras podría superar las capacidades presupuestales del SNE, tal como una falta de voluntad en procesar los cambios.	Media	Medio	Se ha realizado una evaluación de impacto del programa BÉCATE que mostró la importancia de reformular la modalidad CPL. También se ha realizado una evaluación de procesos que identificó la necesidad de mejorar el diseño y la operatividad de los programas de desarrollo de habilidades. Para ello, la evaluación recomendó varias acciones para todas las modalidades de BÉCATE. Reto: tomar en cuenta las recomendaciones y llevarlas a cabo.
Riesgos identificados en la preparación del préstamo					
1. Salvaguardias ambientales y sociales	Riesgos de impacto medio ambientales o sociales negativos.	El programa está clasificado en la categoría "C", ya que la Fase III del PACE contribuyó en asistencia técnica y apoyos para buscadores de trabajo. Tampoco los sistemas informáticos para el sistema	Baja	Bajo	Mantenimiento de las características de la clasificación "C".

Análisis de la sostenibilidad de la tercera fase del PACE Componente	Riesgo	Factor de probabilidad	Probabilidad de ocurrencia	Impacto en el logro alcanzado	Logros que contribuirán a la sostenibilidad de los resultados del Programa
		de monitoreo y evaluación tienen un impacto medio ambiental o social negativo.			
2. Riesgos fiduciarios	Los cambios de personal en el ámbito federal y estatal, que se profundizan en etapas de transición de Gobierno, podrían atrasar procesos de ejecución.	Este riesgo ha sido calificado con impacto bajo, considerando que la CGSNE cuenta con cuadros técnicos estables, manuales y lineamientos que aseguran la continuidad de procesos que sustentan el programa.	Baja	Bajo	Fortalecimiento de los cuadros técnicos estables, manuales y lineamientos.
3. Riesgos macroeconómicos	Los resultados podrían depender más del entorno macroeconómico que de las políticas de mercado laboral.	Un enfriamiento del crecimiento económico, por el desarrollo de la economía internacional o por el comportamiento de la economía doméstica, implicaría un bajo nivel de generación de empleo de calidad.	Media	Medio	Adaptación de los instrumentos de política activa de mercado laboral a cambios macroeconómicos y reorientación hacia la protección de las fuentes de empleo.

IV. CRITERIOS NO CENTRALES

4.1 Desempeño del Banco

De acuerdo a la opinión del Gobierno de México, durante toda la tercera fase del PACE, el Banco acompañó puntualmente y de manera muy satisfactoria, la ejecución de los respectivos componentes, constatando su consistencia con el objetivo del proyecto y facilitando asistencia técnica para identificar áreas de mejora y proponer alternativas en la ejecución, que además del cumplimiento de metas, confirmó la congruencia con la política pública. En este sentido, en las misiones de administración y supervisión realizadas durante cada ejercicio fiscal, el Banco pudo constatar los resultados positivos del proyecto.

En términos de ejecución financiera el Banco apoyó los procesos simplificados para el desembolso de los recursos de manera ágil; asimismo, mostró flexibilidad para la recategorización de recursos entre componentes con la finalidad de que se cumpliera con los compromisos de desembolso.

Monitoreo y Evaluación

a. Diseño del M&E

Para la tercera fase del PACE se continuó considerando los temas de monitoreo y evaluación como prioritarios tanto para la STPS como para el equipo del BID. Por ello a lo largo del periodo de preparación del proyecto, se continuó proponiendo avances concretos e importantes. Adicionalmente, la colaboración entre la STPS y el BID en esta materia continuó durante la etapa de ejecución para seguir identificando áreas de mejora.

En lo referido al monitoreo de los resultados de los programas del SNE, hubo tres fuentes de información sobre el desempeño en el mercado laboral de los beneficiarios. La primera fuente de información fueron los registros administrativos sobre la inserción laboral, la calidad de la misma, y la permanencia de los beneficiarios en cuanto a su búsqueda de trabajo. Esta información se recogió de manera sistematizada y permitió un seguimiento de la colocación de los beneficiarios al mercado de trabajo — objetivo principal de los programas del SNE — cuyas variables claves fueron el salario percibido más prestaciones, la ocupación y sector económico del beneficiario. Se contó con datos de género en todas las modalidades, excepto en el Portal de Empleo donde si bien se analizaron, las características del sistema de autoservicio permitieron que a veces los usuarios no hayan llenado el campo y se haya producido un alto porcentaje de beneficiarios que cayeron en la categoría de “no determinado”. Fue por esto que, en el caso del Portal de Empleo, hubo desafíos para asegurar la calidad de información de género, lo que presentó un área para mejora a desarrollar en el nuevo modelo de Ventanilla Única.

La segunda fuente de información fue la ficha única de registro que se usó para todos los programas de apoyo al empleo del SNE. Aunque los campos a llenar del formulario dependieron del servicio demandado por el beneficiario, cierta información de cada beneficiario siempre estuvo disponible. La importancia de estas variables fue que, al cruzarse con otras fuentes de información sobre resultados como la tasa de colocación y el porcentaje de quienes seguían en el sector formal después de un año, permitieron desgloses por las siguientes variables:

- i. Género
- ii. Grupo de edad
- iii. Nivel de escolaridad
- iv. Experiencia laboral
- v. Programa y modalidad en que participa el beneficiario
- vi. Discapacidad

En este contexto, es pertinente mencionar que algunas cifras sobre la tasa de colocación, desglosadas por variables como género, discapacidad y programa o modalidad en la que participó el beneficiario, se reportaron de manera sistemática. No ocurrió lo mismo para la medición de grupo de edad, nivel de escolaridad y experiencia laboral; así que las desagregaciones posibles debido a la ficha única de registro representaron un avance importante en cuanto al monitoreo de los resultados de los programas del SNE bajo la Fase III.

La tercera fuente de información, que representó el avance más significativo de la tercera fase del PACE en el área de monitoreo, fue la posibilidad de cruzar las bases de los beneficiarios con datos del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), facilitando un seguimiento de mediano plazo. Uno de los campos obligatorios de la ficha única de registro fue la Clave Única de Registro de Población (CURP) de cada persona que solicitaba un apoyo del SNE. Con esta información, se podía vincular la información administrativa del SNE a la información sobre los cotizantes al IMSS al nivel del individuo. La información del IMSS representaba prácticamente un censo de los trabajadores formales del país.

Para fines de monitoreo y seguimiento, el cruce de la información administrativa del SNE con la información administrativa del IMSS generaba dos indicadores adicionales a los que cuenta el SNE actualmente. Primero, el cruce con la información del IMSS permitía una comprobación externa de que los trabajadores colocados efectivamente hayan sido contratados formalmente con las prestaciones pertinentes y con el salario reportado al SNE. Segundo, este cruce permitía un seguimiento del desempeño laboral de los beneficiarios (o graduados) del Bécate en el largo plazo, incluso si cambiaban de empleo a lo largo de su vida laboral. Por lo tanto, no se llevó con regularidad el cruce de las bases de los beneficiarios de los programas del SNE con datos de IMSS. Esta mejora le hubiera permitido al SNE saber si los programas que tenía generaban cambios permanentes o al menos de duración larga a través del seguimiento de la información administrativa del IMSS.

Además de una mejor explotación de la información estadística existente, la STPS decidió reforzar sus procesos de seguimiento del desempeño laboral de los beneficiarios después de su participación en los programas del SNE. En el caso de la modalidad Capacitación Mixta, se tomó la decisión de realizar seguimiento a los 3, 6, 9, y 12 meses después del curso, en vez de realizarlo sólo a los 3 y 6 meses como se hacía antes. En el caso de la modalidad Capacitación en la Práctica Laboral (en la cual no se realizaban llamadas de seguimiento), se tomó la decisión de incorporar un seguimiento a los colocados egresados del curso de capacitación. También se decidió avanzar de manera paulatina hacia un mecanismo similar al seguimiento de la modalidad de Capacitación Mixta.

b. Implementación del M&E

Las actividades de monitoreo y evaluación inicialmente previstas fueron implementadas. Las actividades de monitoreo fueron llevadas a cabo por la STPS, el BID y NAFIN. Para las

actividades de evaluación se contrataron firmas consultoras individuales. Las misiones de supervisión resultaron claves para discutir imprevistos que podían impactar sobre la temporalidad de la ejecución del programa; y para discutir los resultados de las evaluaciones realizadas.

c. Utilización del M&E

Los distintos instrumentos de monitoreo fueron utilizados para el seguimiento del programa, resultando clave los seguimientos técnicos y financieros, las misiones de supervisión y las visitas de inspección. Por su parte, la “Evaluación de Impacto de Bécate 2013-2015” llevada a cabo por Analítica Consultores Asociados, S.C., en diciembre de 2015 sirvió de insumo para continuar el proceso de mejora de las políticas de empleo.

La evaluación de BÉCATE en la tercera fase mostró impactos heterogéneos. Por una parte, la modalidad de Capacitación Mixta (CM), que atiende a empresas grandes, 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 fueron limitados para la modalidad de Capacitación en Práctica Laboral (CPL), que atendió a empresas pequeñas y mostraron 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 encontraron: (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 ofreció cursos orientados a remediar las habilidades socioemocionales de los participantes. Asimismo, la certificación de competencias en BÉCATE fue prácticamente nula, lo cual representa un área de oportunidad importante. Respecto a temas específicos de la modalidad CPL, la evaluación de procesos enfatizó 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 redujo la efectividad del programa. También se señaló que el proceso de asignación de estos apoyos hubiera podido tener un enfoque más estratégico.

En resumen, al final del programa, se comprobó que había elementos que fueron muy efectivos en promover las trayectorias laborales exitosas de los buscadores de empleo. También existían áreas de mejora, con recomendaciones que formarán parte del diálogo del sector con país.

Uso de Sistemas de Países

El Programa hizo uso de los siguientes sistemas nacionales: Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE). El SECI ha demostrado que la STPS tuvo un alto nivel de desarrollo institucional y contó con un adecuado ambiente de control interno, sistemas contables, de seguimiento y de monitoreo de la operación que permitieron la identificación de la aplicación de recursos en cada Estado. Se encontró que la STPS tuvo un nivel satisfactorio de desarrollo en los sistemas fiduciarios y presentó un riesgo bajo para la ejecución fiduciaria. Se utilizaron también todos los sistemas de país para los aspectos financieros. Las transferencias de recursos a los Estados se registraron a nivel federal en el SICOP y las acciones y pagos a los beneficiarios se registraron en el SISPAE, sistema utilizado para determinar los gastos elegibles.

Salvaguardias Ambientales y Sociales

Desde el punto de vista de las salvaguardias ambientales y sociales, el programa estuvo clasificado en la categoría “C”. No existieron riesgos de impacto medio ambientales o sociales negativos durante la ejecución de la fase III del PACE, ya que éste contribuyó en asistencia técnica y apoyos para buscadores de trabajo. Tampoco estuvo previsto que los sistemas informáticos para el sistema de monitoreo y evaluación tuvieran un impacto medio ambiental o social negativo.

4.2 Desempeño de la agencia ejecutora

La tercera fase del PACE mostró un desempeño satisfactorio en la implementación de todas las acciones en las fases de diseño, organización, participación, ejecución y entrega de las acciones. Históricamente, el Gobierno de México ha mostrado una actitud proactiva para enfrentar las limitaciones coyunturales (macroeconómicas, fiscales, sanitarias, entre otras) y cumplir los objetivos del proyecto. La experiencia del Banco en la ejecución de operaciones del programa multifase y la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) muestra que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social 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, favorecidos por la permanencia de la mayoría del personal de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social que trabajó en apoyo al programa a nivel central. De hecho, durante la tercera fase como en las dos precedentes fases, no hubo rotación significativa de personal técnico de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

En cuanto a los desembolsos, en donde tanto el ejecutor como NAFIN trabajaron coordinadamente, se logró desembolsar el total de las líneas contratadas. A lo largo de la ejecución de la tercera fase del PACE, se benefició del desarrollo y de la capacidad institucional tanto de la SHCP como de NAFIN. Los Estados Financieros Auditados (EFA) presentados cuentan con un dictamen sin observaciones en cada ejercicio fiscal revisado.

V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A pesar del desarrollo alcanzado, el SNE tiene todavía áreas de oportunidad de mejora. Entre las principales lecciones aprendidas se resalta (i) la importancia de impulsar no solo el empleo, sino el empleo formal. Por ello, se tendría que reportar 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; (iii) reforzar las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para gestionar el SPE; (iv) hay dificultades en el seguimiento de los beneficiarios, 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; y (vi) también se han observado limitaciones para este tipo de programas en áreas geográficas donde no hay suficiente empleo asalariado formal, especialmente en zonas rurales. Para poder atender a estas zonas, se podría apoyar el Fomento al Autoempleo, que promueve la formalización de pequeños emprendimientos que puede ser la única opción para tener un empleo formal.

Los desafíos pendientes para mejorar la calidad del servicio 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 del PACE. 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. Por ejemplo, la Bolsa de Trabajo 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 modalidad CPL de BÉCATE. Si bien los porcentajes son mayores (67% y 58% respectivamente) para la modalidad CM, existe un espacio para mejorar y una brecha de género notable. Adicionalmente, el SNE debe continuar potenciando y actualizando sus TIC para aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología para atender a más personas y empresas, con mayor eficacia y calidad.

En conclusión, las lecciones aprendidas en la tercera fase del PACE permitieron destacar los retos en las siguientes áreas: (i) avanzar hacia un esquema de perfilamiento; (ii) fortalecer la asociación con los empleadores; (iii) mejorar el desarrollo organizacional; (iv) modernizar las TIC; (v) mejorar la efectividad del PAE; (vi) atender a grupos vulnerables y mujeres con acciones específicas.