

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La respuesta institucional al problema del mercado de trabajo.

Evaluación de diseño al programa "Apoyo al empleo"

Documento de trabajo núm. 282



Julio 2018

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

La respuesta institucional al problema del mercado de trabajo. Evaluación de diseño al programa “Apoyo al empleo”

Giovanni Jiménez Bustos

El objetivo de este documento es poner en relieve la importancia de la evaluación de programas de política pública. Primeramente, se parte de evidenciar por qué la situación del mercado de trabajo con baja productividad genera un problema en los ingresos actuales y futuros, es decir, para el sistema de pensiones. Posteriormente, se centra en la respuesta institucional, el programa de “Apoyo al empleo”. La dictaminación de la evaluación del programa se hace desde la óptica de la evaluación de diseño.

Problematización

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno, socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”,¹ para ello el Estado establece, en el artículo 25, lo siguiente:

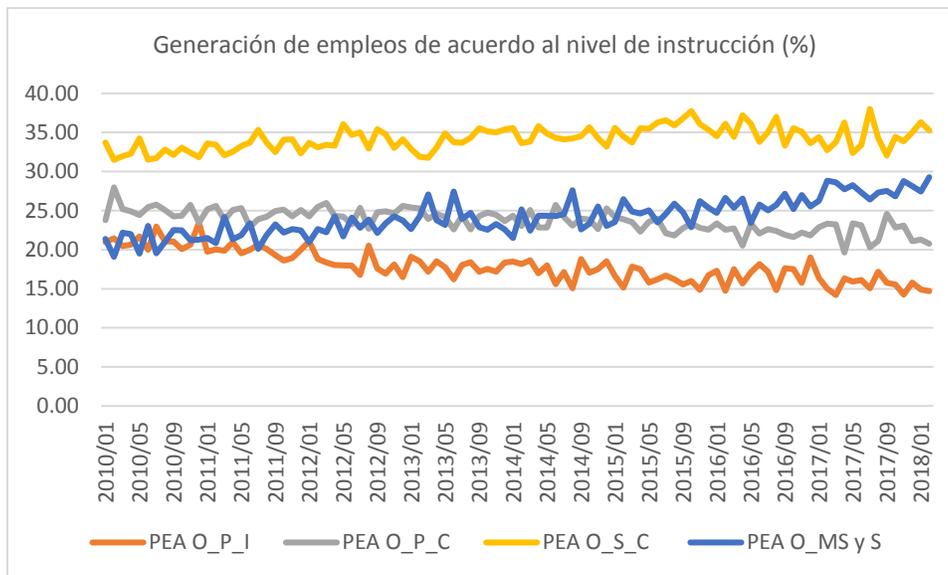
Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.²

De acuerdo con nuestra Carta Magna, el Estado no sólo garantiza el trabajo digno y socialmente útil, sino que además fomenta el crecimiento económico y la justa distribución de la riqueza.

¹ Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfica 1

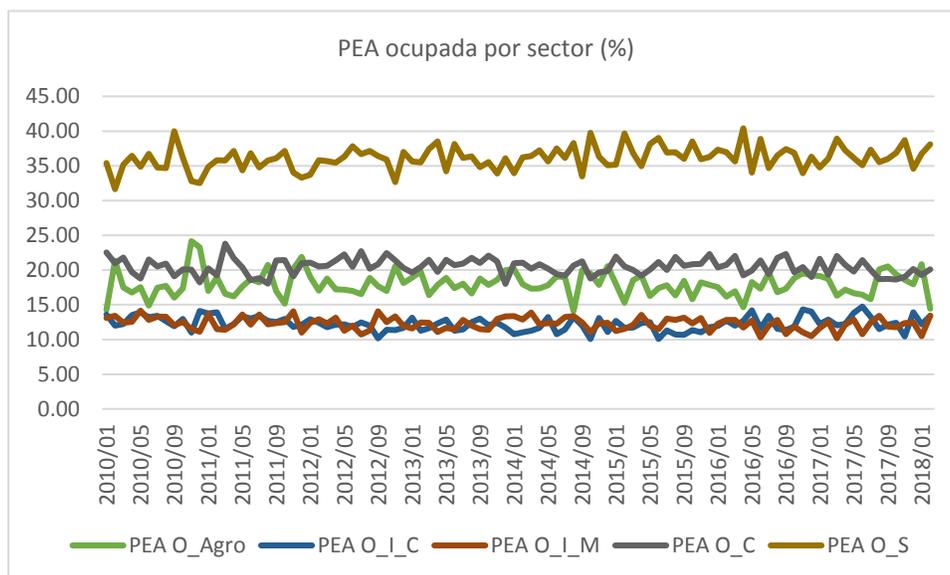


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Conforme a la gráfica anterior, durante el periodo 2010-2018 se fomentaron en México empleos para personas con secundaria completa (34.23%) principalmente; le siguen las personas que cuentan con un nivel de educación media superior y superior (24.17%). Por su parte, los empleos para personas con primaria terminada o primaria inconclusa representaron 41.5% de toda la población económicamente activa ocupada en México (23.7 y 17.8%, respectivamente).

¿En dónde se encuentran los empleados en México principalmente?

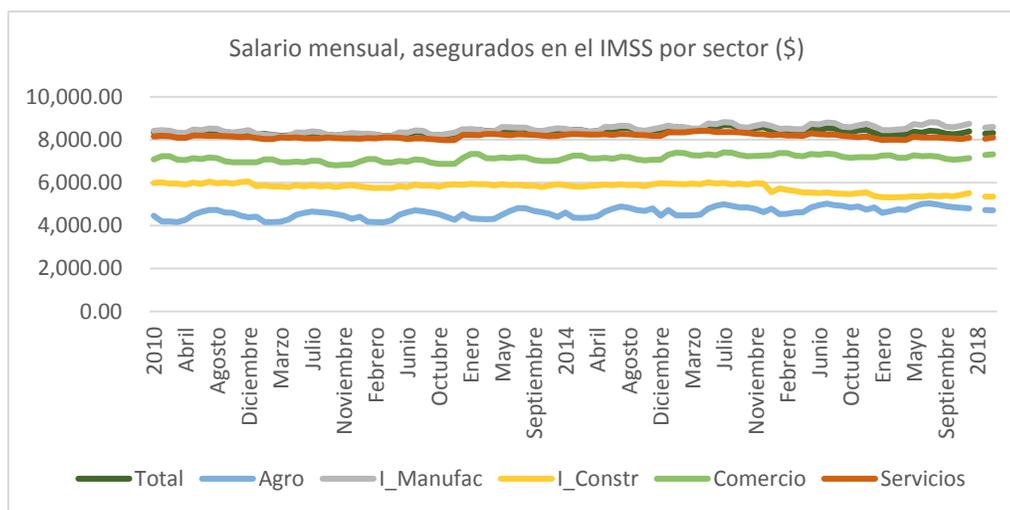
Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Los empleos que se generaron principalmente fueron del sector terciario, servicios y comercio, ya que absorbieron el 56% de los trabajos (36.1 y 20.5%, respectivamente). Por su parte, la agricultura generó 18%, la industria manufacturera 12.9% y la industria de la construcción 12.3%. Esta estructura en el mercado de trabajo conduce a salarios por debajo de los 10 mil pesos mensuales, tal y como se observa en la Gráfica 3.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

En agosto de 2017 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dio a conocer que 80% de los trabajadores obtiene salarios por debajo de los 10 mil pesos mensuales. En la Tabla 1 se muestra el ingreso corriente promedio trimestral por hogar en deciles, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2016.

Tabla 1

Deciles	ENIGH 2016 (trimestral)	Mensual (autores)
I	\$ 6,820.00	\$ 2,273.33
II	\$ 12,350.00	\$ 4,116.67
III	\$ 16,677.00	\$ 5,559.00
IV	\$ 21,029.00	\$ 7,009.67
V	\$ 25,920.00	\$ 8,640.00
VI	\$ 31,650.00	\$ 10,550.00
VII	\$ 38,841.00	\$ 12,947.00
VIII	\$ 49,218.00	\$ 16,406.00
IX	\$ 67,034.00	\$ 22,344.67
X	\$ 160,820.00	\$ 53,606.67

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

El otro 20% de la población obtiene salarios entre 12,947 y 53,607 pesos mensuales.

El mercado de trabajo, tal y como se encuentra actualmente, además de generar un problema de desigualdad de los ingresos, donde quien menos gana percibe el 4% de quien gana más, conduce a un problema aún más grave: los ingresos en la vejez.

El vínculo entre el sistema de pensiones y el mercado de trabajo está dado por la tasa de densidad de cotización (TDC), que considera el tiempo de cotización en el Sistema de Ahorro

para el Retiro y el tiempo total en el mercado laboral. Formalmente se puede representar de la siguiente manera:

TDC= (tiempo cotizado en el SAR/ tiempo total en el mercado de trabajo) *100.

Por tanto, entre más alta es la tasa de densidad de cotización, mayores serán los montos acumulados en el SAR. Sin embargo, el tiempo cotizado en el SAR tiene una medida, es decir, no es lo mismo haber cotizado durante 10 años con un salario de 2 mil pesos que haberlo hecho con un salario de 50 mil pesos, por lo que, aunado a la densidad de cotización, existen otros factores que influyen en nuestros ingresos en la vejez: el salario base de cotización, la rentabilidad real de nuestros ahorros en el SAR y la comisión que cobra el Afore por el manejo de nuestros recursos, entre otros.

Tabla 2

Deciles	Ingreso mensual	Saldo acumulado al retiro (sistema afore)	Pensión mensual estimada
I	\$ 2,273.33	No estimable	\$2,857.94
II	\$ 4,116.67	\$252,343.00	\$2,857.94
III	\$ 5,559.00	\$286,821.00	\$2,857.94
IV	\$ 7,009.67	\$334,294.00	\$2,857.94
V	\$ 8,640.00	\$387,646.00	\$2,857.94
VI	\$ 10,550.00	\$446,696.00	\$2,857.94
VII	\$ 12,947.00	\$525,138.00	\$2,857.94
VIII	\$ 16,406.00	\$638,334.00	\$3,268.00
IX	\$ 22,344.67	\$829,222.00	\$3,965.00
X	\$ 53,606.67	\$1'779,722.00	\$9,111.00

Fuente: elaboración propia con datos del IMSS. Los datos se simularon considerando una edad de 35 años y 10 años dados de alta en el sistema de pensiones contributivas. La afore escogida fue Banamex, ya que concentra el mayor número de trabajadores y el saldo en la Afore fue de 10 mil pesos.

En la Tabla 2 se observa que los primeros siete deciles perciben los mismos ingresos en la vejez, esto se debe a que en México existe un pilar contributivo, es decir, un piso mínimo establecido en la ley del Sistema de Pensiones, por lo que si el Estado sigue fomentando este tipo de empleos, no servirá de nada el haber cambiado el sistema de pensiones de beneficios contributivos a contribuciones definidas (afores), ya que seguiremos teniendo presiones sobre las finanzas públicas, que fue el principal argumento que se esgrimió para el cambio de régimen pensionario.

La respuesta institucional

La evaluación de diseño que vamos a dictaminar es del “Programa de Apoyo al Empleo”, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El problema o necesidad que pretende atender es el mercado laboral insuficientemente articulado.

Objetivos del programa:

Objetivo general: Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de servicios de vinculación laboral, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.

Objetivos específicos: 1. Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los empleadores, registrados en el Servicio Nacional de Empleo; 2. Vincular a los buscadores de empleo de acuerdo al perfil laboral requerido para cubrir las vacantes disponibles de los empleadores; 3. Capacitar a los buscadores de empleo mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para el trabajo; 4. Apoyar la creación de iniciativas de ocupación por cuenta propia para buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de apoyos en especie o económicos; 5. Vincular a buscadores de empleo con puestos de trabajo que se ubiquen fuera de su lugar de residencia, ya sea nacional o internacional; 6. Apoyar a los connacionales repatriados para facilitar el retorno a su lugar de origen o residencia y posibilitar su colocación en un empleo o actividad productiva.

Bienes y servicios que ofrece el programa: 1. Servicio de información sobre oferta y demanda de empleo; 2. Servicio de asistencia y orientación de oferentes y demandantes; 3. Servicio de capacitación y apoyos económicos para la colocación laboral; 4. Apoyos

económicos a iniciativas de ocupación por cuenta propia; 5. Apoyos económicos a la movilidad laboral; 6. Atención a situaciones de contingencia laboral.³

“Las evaluaciones de diseño examinan la lógica causal del programa valorando la teoría del cambio que sustenta que los insumos se convierten en productos y éstos modifiquen el comportamiento y consumo de los beneficiarios, mejorando su bienestar”.⁴ La teoría del cambio parte de que existe una teoría causal sobre el problema que se va a atender o hay evidencia empírica sobre las aplicaciones de políticas públicas en otros lugares y sus resultados. La teoría sobre la que se basa el programa de Apoyo al Empleo fue creada por Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides. “La búsqueda del empleo se parece a la búsqueda de la pareja ideal. Ambas partes emprenden una búsqueda para dar con la pareja con la que puedan ser felices, el precio es tan sólo un factor de varios atributos. La búsqueda toma tiempo, y por eso algunas parejas se divorcian para volverse a casar”.⁵ Esta teoría de la búsqueda, da sustento al programa de Apoyo al Empleo, ya que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social informa a los buscadores de empleo de las distintas opciones laborales, nacionales o internacionales; incluso existe la posibilidad de dar apoyo a aquellos buscadores de empleo que no desean una pareja, es decir, que quieren emplearse por cuenta propia.

Por su parte, los encargados de la evaluación decidieron llevar a cabo un análisis sobre el documento: “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043, Programa de Apoyo al Empleo”. En ese documento se muestra la evidencia empírica nacional e internacional presentada para la justificación del programa.

Por lo anterior mi respuesta es: los evaluadores y la teoría del cambio sustentan la creación del programa. Sin embargo, los evaluadores se constriñen a documentos presentados con anterioridad sin verificar si la teoría causal que dio lugar al programa ha sido verificada o imputada a nivel internacional.

Análisis de las lógicas vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados.

³ Secretaría del Trabajo y Productividad Social, Reglas de operación del programa, *Diario Oficial de la Federación*, 2016.

⁴ Ívico Ahumada Lobo, *Evaluación de políticas públicas*, segunda parte: *Metodologías de evaluación*, México, Flacso, 2018.

⁵ Fondo Monetario Internacional, *Finanzas y desarrollo. Labor compensada*, Washington DC, 2014.

En esta parte el dictaminador es muy esquemático, por lo que genera una fácil lectura de la evaluación. Va planteando preguntas para mostrar cómo se presenta la relación de causalidad entre las actividades y los componentes, así como los componentes y el propósito. Las respuestas aportadas por el evaluador le otorgan una calificación de entre 70 y 84% al programa, en cuanto a la lógica vertical, por lo que en sus recomendaciones hace hincapié en aquellas actividades que no están generando componentes.

En cuanto a la lógica horizontal presenta la misma metodología. Para este caso le da una calificación de 76.36%, ya que los indicadores de la Matriz no son monitoreables, ya que al nutrirse únicamente de los registros administrativos de la Dirección del Servicio Nacional de Empleo, no permiten su verificación de manera independiente. Recordemos que para que “un indicador satisfaga la lógica horizontal debe de cumplir con todos los atributos mínimos: pertinencia, relevancia, claridad, monitoreabilidad externa y asequibilidad económica”.⁶ Por lo que, aunado a la falta de monitoreabilidad que señalan, deberíamos considerar si presentan el atributo de asequibilidad económica.

Asequibilidad económica: Las mediciones de los indicadores se pueden realizar de manera completa y oportuna con los recursos disponibles. Cuando el costo de medir un indicador es demasiado elevado en relación con los recursos del programa, es común que se planteen frecuencias de medición demasiado amplias o que se postergue su medición, lo que implica que se carezca de mediciones oportunas sobre el cumplimiento de las metas del objetivo asociado al indicado.⁷

Conclusiones

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) fue diseñado con la finalidad de saber cómo van los programas públicos, para ello es necesario comparar su contribución al logro de los objetivos en beneficio de la población. El SED es el instrumento para realizar dicha medición. El rediseño institucional que requiere el sistema debe considerar no sólo evaluaciones de diseño o procesos, tenemos que ir a las evaluaciones de impacto, aunado a ellos debemos reconocer que en un contexto de bajos recursos públicos, es necesario articular un SED bajo

⁶ Ahumana, *Evaluación de políticas públicas...*, op. cit.

⁷ Ívico Ahumana Lobo, *Evaluación de políticas públicas*, primera parte, Flacso, México, 2018.

una lógica vertical. El gobierno federal no es el único que entrega productos y servicios a los ciudadanos, también lo hacen las entidades federativas y los municipios, de ahí la oportunidad de crear un padrón único de beneficiarios bajo una óptica vertical, en donde no haya duplicidades y se pueda verificar el impacto de los programas.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx