



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ARAGÓN"

IMPORTANCIA DEL ESQUEMA DE TRANSFERENCIA  
Y RADIACIÓN DE RECURSOS EN LA OPERACIÓN Y  
RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DEL  
SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

"UNA PROPUESTA DE MEJORA EN LA RADICACIÓN  
Y COMPROBACIÓN DE RECURSOS" INFORME  
DE PRÁCTICA PROFESIONAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
**LICENCIADA EN ECONOMÍA**  
P R E S E N T A :  
**DOLORES MIRELLA PICHARDO ROSALES**

ASESOR:

LIC. MANUEL CÁZARES CASTILLO



A mi mamá por su amor  
incondicional y gran ejemplo

A mi hija Aily por su paciencia,  
solidaridad y comprensión

A Luis por su cariño

A mis hermanos, sobrinos y amigos

A mi Tía Josefina por su apoyo

A mis compañeros y a todas las personas  
que contribuyeron para alcanzar  
este objetivo

A la Universidad Autónoma de México  
por la formación académica

A la Coordinación General de Empleo  
de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

# INDICE

INTRODUCCIÓN	Pág 6
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	9
CAPÍTULO II	
EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO	
II.1 El Servicio Nacional de Empleo	13
II.2 Fundamento Jurídico	15
II.3 Mecanismos de Operación y Coordinación (Anexos de Ejecución)	17
II.4 Funciones	
II.4.1 De vinculación	25
II.4.2 De información	28
II.4.3 Mecanismos de Ajuste mediante Apoyos Económicos	
II.4.3.1 Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)	31
II.4.3.2 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	34
II.5 Lineamientos Generales de Operación	
II.5.1 Reglas de Operación	39
II.5.2 Manuales de Operación	40
CAPÍTULO III	
INFORMACIÓN PRESUPUESTAL	
III.1 Autorización Presupuestal	
III.1.1 Autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	41
III.2 Esquemas de transferencia de recursos para la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo	
III.2.1 Esquema de Transferencia de Recursos por conducto del Ramo XXVI "Superación de la Pobreza"	43
III.2.2 Esquema de Transferencia de Recursos por conducto de Nacional Financiera, S.N.C.	46

III.2.3 Esquema de Transferencia de Recursos a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Tesorería de la Federación	50
III.3 El Crédito Externo contratado por el Gobierno Federal para la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo	53
III.4 Aportación de las entidades federativas para la ejecución de los Programas	55
CAPÍTULO IV	
APLICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS	
IV.1 Resultados y Problemática	57
CAPÍTULO V	
PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA INTEGRAL DE MEJORA PARA TRANSFERIR, RADICAR Y COMPROBAR RECURSOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	72
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
GLOSARIO DE TÉRMINOS	86
BIBLIOGRAFÍA	89
ANEXOS	91

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica número 1 BOLSA DE TRABAJO	25
Gráfica número 2 SISTEMA ESTATAL DE EMPLEO	25
Gráfica número 3 FERIAS DE EMPLEO	26
Gráfica número 4 TALLERES A BUSCADORES DE EMPLEO	27
Gráfica número 5 MIGRATORIOS AL CANADÁ	28
Gráfica número 6 PAE 2004 ASIGNACIÓN ORIGINAL	42
Gráfica número 7 PAE 2004 ASIGNACIÓN MODIFICADA	43
Gráfica número 8 BECAS CALENDARIZADO 2000	64
Gráfica número 9 BECAS CALENDARIZADO 2001	65
Gráfica número 10 BECAS CALENDARIZADO 2002	65
Gráfica número 11 BECAS CALENDARIZADO 2003	66
Gráfica número 12 BECAS CALENDARIZADO 2004	66

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro número 1 PERSONAS ATENDIDAS POR EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO	30
Cuadro número 2 BECARIOS EN PROBECAT 1984-1987	33
Cuadro número 3 BECARIOS EN PROBECAT 1988-1993	34
Cuadro número 4 BECARIOS EN PROBECAT 1994-2000	34
Cuadro número 5 BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO 2001-2004	39
Cuadro número 6 PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO 1984-1988	45
Cuadro número 7 PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO 1989-1996	45
Cuadro número 8 PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS PRESUPUESTO ASIGNACIÓN MODIFICADA, EJERCIDO Y SUBEJERCICIO ANUAL 1997-2002	50
Cuadro número 9 EJERCICIO 2003	57
Cuadro número 10 EJERCICIO 2004	58
Cuadro número 11 PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS PRESUPUESTO ASIGNADO, EJERCIDO Y BENEFICIARIOS 1984-1987	59
Cuadro número 12 PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS PRESUPUESTO ASIGNADO, EJERCIDO Y BENEFICIARIOS 1988-1991	60
Cuadro número 13 PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS PRESUPUESTO ASIGNADO, EJERCIDO Y BENEFICIARIOS 1992-1997	61

## INTRODUCCIÓN

Dada la importancia que los Programas del Servicio Nacional de Empleo han tenido en favor de la población desempleada a nivel nacional, fundamentalmente en los últimos 20 años, a partir de la operación de mecanismos de ajuste de los mercados de trabajo, como fue el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) y actualmente el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el presente tema surge de la necesidad fundamental de generar una propuesta de transferencia y radicación de recursos a las entidades federativas que permita hacer llegar oportunamente los apoyos económicos a la población objetivo de estos Programas, así como mejorar los tiempos de comprobación de los importes liberados a los Servicios Estatales de Empleo.

Lo anterior, tomando en cuenta que durante el tiempo que la Coordinación General de Empleo ha llevado a cabo estos Programas, se han aplicado tres esquemas de transferencia y radicación de recursos que han dado respuesta parcial a las necesidades de los Servicios Estatales de Empleo (SEE), ejecutores directos de las acciones y estrategias de los Programas de Apoyo al Empleo y a los beneficiarios de los Programas, debido a que es preciso cumplir con el objetivo de entregar en tiempo los apoyos económicos a estas personas a fin de generar la posibilidad de búsqueda de un empleo o, de adquirir y reforzar más fácilmente los conocimientos que les ofrecen los Programas, mediante acciones de capacitación que mejoren sus habilidades y destrezas, dedicándose a estos procesos con cierta tranquilidad de que cuentan temporalmente con un sustento para él y sus dependientes económicos, o en su caso, recibir bienes que fortalecerán sus proyectos de inversión productiva en aquellas actividades demandadas por la sociedad local.

Para el desarrollo de este trabajo se consideran: las características de las acciones de atención a desempleados y los resultados obtenidos de los mecanismos de transferencia utilizados hasta la fecha, permitiendo, en el marco de la normatividad presupuestal vigente, proponer un mecanismo de radicación de recursos acorde a las necesidades de los Sistemas y Proyectos del Programa de Apoyo al Empleo.

En ese sentido, se logró demostrar la importancia que han tenido los esquemas de transferencia y radicación de recursos autorizados a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, especialmente a la Coordinación General de Empleo, en el crecimiento, calidad y diversificación de las acciones de apoyo al empleo a nivel nacional, a favor de la población desempleada. Asimismo, no obstante que los mecanismos de radicación de recursos han sufrido transformaciones a lo largo del tiempo, éstos han sido mejorados para conseguir que los importes lleguen oportunamente a los Servicios Estatales de Empleo y beneficiarios de los Programas del Servicio Nacional de Empleo y, finalmente se logró integrar una propuesta de mejora para transferir y radicar recursos federales hacia las entidades federativas, así como para disminuir los tiempos empleados por los Servicios de Empleo en la comprobación de los recursos liberados, con el propósito de evidenciar el ejercicio eficiente del gasto a las instancias propias y externas a la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social y, fundamentalmente agilizar el proceso de ingreso de divisas al país, eliminando el pago de comisiones por saldos no desembolsados en los programas financiados parcialmente con crédito externo.

Para lo anterior, se consideraron los pasos siguientes en el desarrollo de este trabajo: la exposición en el primer capítulo de un marco teórico en el cual se justifica la participación del Estado, en este caso por la intervención del Servicio Nacional de Empleo (SNE); en el segundo capítulo, la descripción del mismo, su importancia como un instrumento gubernamental cuyo mandato es el de vincular a los oferentes y demandantes de mano de obra y con ello, contribuir a que el mercado de trabajo sea más transparente; asimismo, señalar los fundamentos legales que le dan origen y los criterios normativos que lo sustentan; sus antecedentes, las funciones sustantivas mediante las cuales hace posible un mayor acercamiento entre los buscadores de empleo y los puestos de trabajo vacantes, así como los Programas, sistemas y proyectos a través de los que ha obtenido una mayor incidencia en los mercados de trabajo.

Por otro lado, en el tercer capítulo, se detallan los lineamientos y características de los tres esquemas que la actual Coordinación General de Empleo ha utilizado para transferir los recursos presupuestales autorizados para los Programas del Servicio Nacional de Empleo a los Servicios Estatales de Empleo. Así como la forma en que éstos se conforman en apoyos a la población desempleada y subempleada beneficiaria de estos Programas.

En el cuarto capítulo, se tratan los principales problemas, resultado de la aplicación de los esquemas de transferencia presupuestal.

A partir de lo descrito es que en el quinto capítulo se propone un nuevo mecanismo de transferencia de recursos que permitirá mejorar la oportunidad en la entrega de apoyos económicos a los beneficiarios, así como las medidas para agilizar la comprobación de los recursos liberados y ejercidos por los Servicios Estatales de Empleo.

Como se podrá observar en el contenido de los capítulos que integran el presente documento, la base metodológica utilizada en la recopilación del material fue analítica sintética, que consiste en separar las partes de un todo para deducir un nuevo conocimiento. El análisis de cada uno de los elementos que integran las acciones del Servicio Nacional de Empleo: los resultados físicos y financieros, los esquemas de transferencia, los problemas enfrentados, entre otros; así como la compilación de los conocimientos obtenidos en el desarrollo laboral de la suscrita contribuyeron a entrelazar los diversos elementos para encontrar alternativas que conforman las conclusiones finales del trabajo.

Para hacer posible la aplicación de este método, fue necesario contar con información de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, la cual en su mayor parte se encuentra disponible en la Coordinación General de Empleo, misma que requirió su concentración y procesamiento. Los datos utilizados fueron los relativos a las metas físicas alcanzadas en las acciones de vinculación e información y mediante resultados

obtenidos cuantitativos y presupuestales en los Programas de ajuste de los mercados de trabajo. Informes para la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la Coordinación General de Empleo del Capítulo 4000 "Subsidios y Transferencias". Estudios de Evaluación de las modalidades aplicadas en el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados y en el actual Programa de Apoyo al Empleo. Reportes de los Sistemas de Información del Programa de Apoyo al Empleo. Registros administrativos de la Coordinación General de Empleo. Resultados de los Indicadores de Evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001-2000 de los procesos de liberación y comprobación de recursos. Informes de avance semestral de los Organismos Financieros Internacionales, entre otros.

Finalmente, desde el punto de vista personal, tomando en cuenta que durante mi desempeño laboral he participado en el Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo, en su estructura funcional, cobertura, en el desarrollo y profesionalización del personal de los Servicios Estatales de Empleo; en la formalización y existencia del Servicio, sus mecanismos de coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal; en su promoción y difusión a nivel nacional y local; en la mejora de su infraestructura física, normatividad, operación, así como en apoyo técnico a los Servicios Estatales de Empleo, como ejecutores directos de los Programas y fundamentalmente en la administración de los recursos autorizados a los Programas del Servicio Nacional de Empleo, me siento con la necesidad de que mi trabajo de titulación aplazada, sea de utilidad para la institución en la que me he formado laboralmente.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

La intervención del Estado en las economías de los países es sin duda un tema de debate entre quienes están a favor o en contra, sin embargo, las acciones que lleva a cabo el sector público, mediante las dependencias que lo forman puede ser una evidencia que justifica la intervención del Estado, en el entendido de que depende de cada uno de los países de que se trate.

“El Sector Público de la economía tuvo un auge importante a lo largo del siglo XX. El papel del gobierno trascendió su función, tradicionalmente reservada a la administración de las finanzas públicas, a través de programas de gasto para proveer de bienes y servicios públicos básicos a la población y la obtención de ingresos para financiar los programas de gasto público”.<sup>1</sup>

Joseph E Stiglitz<sup>2</sup> (1995) señala que la intervención del Estado en las economías de los países se justifica para corregir los fallos del mercado, es decir, interviene en actividades o servicios en los que las empresas privadas no son eficientes para poder beneficiar a la sociedad en su conjunto, por ejemplo salud pública, comunicaciones, alumbrado, entre otros. No obstante, es conveniente precisar que el sistema de empresa privada es un tipo de organización económica que permite asignar eficientemente los recursos.

El papel que ha jugado el Estado a lo largo de la historia permite comprender mejor su intervención.

Adam Smith en 1776 en “La Riqueza de las Naciones” afirmó que la competencia inducía a los individuos en la búsqueda de sus propios intereses privados, a fomentar el interés público, como si fueran conducidos por una mano invisible, que al buscar su propio interés, frecuentemente promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendieran hacerlo. “Sostenía que no es necesario recurrir ni al Estado ni a ningún sentimiento moral para hacer el bien. Se sirve al interés público simplemente cuando cada individuo hace lo que redundará en su propio beneficio”.

La idea de Adam Smith consistía en decir que si existe algún bien o servicio que las personas necesitan y éste no se produce, éstas estarían dispuestas a pagar por él. En ese sentido, los empresarios estarían en la disposición de producir estos bienes. Por lo que, si los consumidores están dispuestos a pagar por el bien un costo mayor a los costos de producción, los empresarios tienen la posibilidad de producir bienes obteniendo un beneficio; situación que puede llevar a la competencia con otros empresarios, debido a que el empresario que aplique técnicas de producción más eficientes y nuevas mercancías que satisfagan los requerimientos de los consumidores,

---

<sup>1</sup> Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía. UNAM. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001. Pág. 27.

<sup>2</sup> Stiglitz, Joseph E. *Economía del Sector Público*. Segunda Edición 1995. Publicado por Antonio Bosh Editor.

estas mercancías permanecerán en el mercado, a diferencia de lo que pasaría con los empresarios que produzcan en forma deficiente, porque serán desplazados del mercado.

Los Teoremas fundamentales de la economía del bienestar que conducen a los mercados competitivos a la eficiencia económica son los siguientes:

En determinadas circunstancias los mercados competitivos originan una asignación de recursos que tienen la propiedad de no permitir una reasignación de éstos que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra, lo que se denomina asignación eficiente en el sentido de Pareto<sup>3</sup>.

Una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución inicial de los recursos sea correcta. Asimismo, afirma que, si no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que se deje de utilizarlo, lo único que debe hacerse es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo.

Según Stiglitz, existen seis condiciones importantes en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, denominadas fallos del mercado, las cuales sirven para justificar la intervención del Estado.

**Fallo de la Competencia.** Para que funcione la mano invisible ha de haber competencia entre varias empresas que ofrecen un mismo producto. Si por el contrario hay pocas o una sola, puede darse un mercado monopolista, lo que puntualizaría que no existe la competencia y que la empresa fija el precio que quiera en el producto o servicio que ofrece. Por lo que de existir varias empresas que produzcan un mismo bien o servicio, promueve a éstas a mejorar la calidad y el precio del producto que se oferta en el mercado, con lo cual la sociedad se beneficia, ya que puede elegir el producto que satisfaga mejor sus necesidades en cuanto a calidad y precio.

No obstante en determinadas circunstancias, puede ser más eficiente que exista una sola empresa siempre y cuando ésta se regule, ya que de otra forma restringirían la producción para elevar el precio.

**Bienes Públicos.** Se denomina a aquellos que no son suministrados por el mercado o si lo son, la cantidad ofrecida es insuficiente. Estos bienes se denominan bienes públicos puros, ya que toda persona puede disfrutar de ellos sin que sea posible excluir a ninguna persona de sus beneficios.

**Mercados Incompletos.** Un mercado completo proporcionaría todos los bienes y servicios cuyo costo de abastecimiento fuera inferior al precio que las personas están

---

<sup>3</sup> Vilfredo Pareto (1848-1923), economista y sociólogo italiano. La eficiencia en el sentido de Pareto es el concepto al que suelen referirse los economistas cuando hablan de la eficiencia. Las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra se denominan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto.

dispuestas a pagar, en tanto que, en los mercados privados no suministran adecuadamente los bienes y servicios, aún cuando el costo de suministrarlos sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar.

**Externalidades.** Se dan muchos casos en los que los actos de una persona o una empresa afectan a otras personas o empresas. Existen dos tipos de externalidades: las positivas, que generan beneficios a otros sin recibir ninguna retribución a cambio, por ejemplo: el mantenimiento que se le da a una vivienda en una zona histórica, los vecinos se sentirán satisfechos; las negativas, imponen un costo a otros, el cual no es recompensado, por ejemplo: una planta química que vierte residuos a un río, impone un costo a los usuarios del agua situados en la parte de río abajo, quienes tendrán que pagar una suma importante para su purificación y consumo.

La presencia de externalidades negativas no siempre está de acuerdo con las asignaciones que realiza el mercado, por lo que sí el Estado no interviene para su regulación, estos problemas se agravarían y, en el caso de las externalidades positivas, existen incentivos y retribuciones.

**Fallos de Información.** Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo muy poca información. Ejemplo: los gobiernos suelen exigir que los prestamistas informen a los interesados del verdadero tipo de interés de sus préstamos. Habitualmente establecen normas en relación con el etiquetado de los productos, con la información sobre el contenido, la fecha de caducidad, etc. Se ha llegado a proponer obligar a los vendedores de autos usados a manifestar que han probado las distintas piezas y, en caso afirmativo, a revelar el resultado de las pruebas. Estas reglamentaciones ocasionan controversias y en ocasiones se ha obligado a los organismos a dar marcha atrás en sus propuestas.

La información es un bien público, ya que suministrar información a una persona más, no supone reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o con más precisión, que sólo se cobre el coste real de transmitirla. El mercado privado a menudo suministra una cantidad inadecuada de otros bienes públicos, por ejemplo en meteorología, que de no ser por el Estado, la sociedad tendría que pagar por conocer ese tipo de información.

**El Paro, la inflación y el desequilibrio.** Un fallo importante del mercado es el elevado paro de trabajadores y máquinas que han afectado periódicamente a las economías capitalistas en los últimos doscientos años. Sin embargo, cabe señalar que estas recesiones y depresiones han sido mucho más moderadas a partir de la Segunda Guerra Mundial, tal vez debido en parte a las políticas económicas seguidas por los gobiernos en el ámbito de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, en virtud de lo cual, la tasa de paro ha girado a principios de los años ochentas alrededor de un 10%. Dicho porcentaje se considera bajo en comparación con la Gran Depresión (1929) en que llegaron a alcanzarse tasas de entre un 20 y 30%.

En este apartado se mostraron las características principales de los fallos del mercado, mismos que representan algunas razones por las cuales se argumenta la ingerencia del Estado en la economía de los países. No obstante, cabe aclarar que en el caso de nuestro país, en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo de cada administración gubernamental se precisan las líneas de acción y estrategias con las cuales el Estado contribuirá al crecimiento económico del país.

En ese sentido el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006<sup>4</sup>, propuesto por el actual gobierno federal precisa tres estrategias mediante las cuales se apoya el empleo en México: a) en el ámbito del desarrollo humano: “desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias; capacitar y organizar a la población rural y urbana marginada para promover su integración al desarrollo productivo del país; impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de bienestar acordes a las potencialidades regionales; apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas”.

b) en el ámbito de crecimiento con calidad: “formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial” mediante el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad; “impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores”; ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas, rurales y urbanas marginadas; constituye un elemento de orientación a los Programas del Servicio Nacional de Empleo.

De manera particular, los aspectos relacionados con el empleo se atienden a través del Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006<sup>5</sup>, el cual presenta un análisis de la evolución del comportamiento del mercado que permite conocer la situación del empleo, y con ello se apliquen las políticas laborales y acciones que coadyuvan al mejoramiento del mismo. Particularmente, respecto a las acciones de vinculación de empleo mediante el Servicio Nacional de Empleo, busca incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables (mujeres, trabajadores migratorios, adultos mayores, jóvenes, indígenas y personas con discapacidad); asimismo, fortalecer el desempeño de la mujer en el ámbito social, económico y político; Adicionalmente, señala que continuará reforzando las acciones de capacitación con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población desempleada y subempleada, para que una vez capacitada, le sea más fácil insertarse a un trabajo.

De alguna manera, lo señalado en párrafos anteriores, da la pauta para la intervención del Estado en la vida económica de los países y, es así como se justifica su intermediación en los mercados de trabajo, mediante el Servicio Nacional de Empleo.

---

<sup>4</sup> Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México 2001.

<sup>5</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México 2001.

## CAPÍTULO II

### EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

#### II.1 El Servicio Nacional de Empleo

En el marco de la fracción 25 del artículo 123 Constitucional<sup>6</sup>, que garantiza el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, el gobierno federal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social estableció el Servicio Nacional de Empleo (SNE), mediante una reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1978<sup>7</sup>, la cual entró en vigor el 1° de mayo de ese mismo año.

El Servicio Nacional de Empleo fue creado con el fin de promover la colocación de trabajadores, su capacitación y adiestramiento; llevar a cabo estudios sobre el comportamiento de los mercados laborales, estudiar y promover la generación de empleos, así como registrar el funcionamiento de los agentes privados de colocación. Asimismo, se estableció como un instrumento institucional que planteaba reducir los tiempos y costos en que incurren empleadores y trabajadores en la contratación de personal y búsqueda de empleo.

Para llegar al actual esquema de operación, han tenido que transcurrir diversas etapas en su desarrollo sujeto a la condición económica que ha vivido el país. Durante los primeros años de su operación, las acciones del Servicio Nacional de Empleo se centraron en la vinculación de oferentes y demandantes de mano de obra, denominada colocación de trabajadores: individual, especializada y masiva. En una segunda etapa y como respuesta al proceso de apertura y modernización de la economía mexicana, que inició a principios de los ochenta, fueron cobrando relieve las acciones de captura y análisis de información, de coordinación interinstitucional con instancias públicas y privadas, así como de concertación con los sectores productivo y educativo. Como resultado de la experiencia, a partir del 2000, el Servicio Nacional de Empleo se ha destacado por ser un mecanismo que dispone de instrumentos de intermediación e información novedosos como es el caso del servicio de intermediación vía telefónica y la bolsa pública de empleo.

El Servicio Nacional de Empleo tiene 26 años de existencia, funcionando bajo un esquema de coordinación y descentralización administrativa entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los gobiernos de las 31 entidades federativas, a través de los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y de las Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo del Distrito Federal. Siendo éstos, instancias dependientes de los gobiernos estatales encargados de la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo.

---

<sup>6</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Página 100-1.

<sup>7</sup>Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ley Federal del Trabajo*. 12ª Edición. Marzo 1996. Páginas 159 a la 162.

En su inicio 1978, el Servicio Nacional de Empleo contaba con oficinas instaladas en cinco entidades federativas, paulatinamente amplió su cobertura alcanzando 38 en 1984; actualmente cuenta con 179 oficinas a nivel nacional<sup>8</sup>: 32 centrales ubicadas en las capitales de los 31 estados y una en el Distrito Federal y las demás como Unidades Operativas, con las que llegó en el año 2000 a más de 4300 localidades en el país. Actualmente atiende a más de 2300<sup>9</sup>, debido a la disminución en el presupuesto, al número de acciones y a los criterios de integración de los tabuladores para la entrega de apoyos económicos por estrategia del Programa de Apoyo al Empleo.

De acuerdo a los procedimientos normativos, los recursos de los programas de empleo y capacitación se canalizan a los gobiernos estatales a través de la suscripción anual de Anexos de Ejecución<sup>10</sup> del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano, en los que se fijan de manera expresa los objetivos, así como los compromisos adquiridos por ambas partes.

Desde su origen a la fecha, el Servicio Nacional de Empleo ha desarrollado servicios y programas que se orientan a cubrir tres de las funciones básicas de los Servicios Públicos de Empleo en el mundo:

Vinculación laboral.- facilitando la vinculación entre oferta y demanda, colocación de buscadores de empleo y cobertura de vacantes manifestadas por las empresas;

Información.- generando bases de datos con información sobre la situación actual y perspectivas del mercado de trabajo y difundiéndola entre los agentes sociales que la requieren;

Programas de Ajuste.- para atender problemas estructurales y específicos del mercado laboral, mediante apoyos a grupos en desventaja en materia de capacitación, movilidad laboral e incentivos en especie para la consecución y fomento de la generación de empleos.

Esto en función de atender el complejo mundo del mercado laboral mexicano y a los grupos de población que enfrentan mayores dificultades para incorporarse a la ocupación productiva.

Durante su historia ha enfrentado serias limitaciones presupuestales y estructurales, no obstante hoy por hoy el Servicio Nacional de Empleo se instituye como un mecanismo mediante el cual se aplican programas y servicios de política para atender al mercado laboral acordes a las tendencias novedosas a nivel mundial.

---

<sup>8</sup> STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

<sup>9</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. Septiembre 4 de 2003 y Noviembre 25 de 2004.

<sup>10</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Anexo de Ejecución del Convenio de Coordinación de Desarrollo Social y Humano con el fin de establecer los compromisos de coordinación especial que asumen para la operación de los Programas y acciones del Servicio Nacional de Empleo*. 2004.

En 2004 recibió el Reconocimiento 2004 por parte de la Asociación Mundial de Servicios de Empleo (AMSPE) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ubicándolo como un servicio de nivel mundial.

## II.2 Fundamento Jurídico

La creación y operación del Servicio Nacional de Empleo (SNE) en 1978, tiene su soporte jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123<sup>11</sup>, fracción XXV, que garantiza el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil.

El Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción VII, señala que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde "coordinar y dirigir el Servicio Nacional de Empleo", así como vigilar su funcionamiento<sup>12</sup>.

La Ley Federal del Trabajo<sup>13</sup> (LFT) instituye el Servicio Público de Empleo a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la cual le corresponde establecer, dirigir y vigilar dicho Servicio, así como estudiar y poner en marcha planes tendientes a impulsar la ocupación en el país.

En su Artículo 537 señala entre sus objetivos "estudiar y promover la generación de empleos; promover y supervisar la colocación de los trabajadores; organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores y registrar las constancias de habilidades laborales".

El Artículo 538 establece que "El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento" estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competan las funciones correspondientes en los términos de su Reglamento Interior".

El Artículo 539 señala que debe "Encausar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que le resulten más idóneos"; "Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento"; "Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las Entidades Federativas"; "Intervenir, en coordinación con las respectivas Unidades Administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios al extranjero".

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Página 100-1.

<sup>12</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 29 de diciembre de 1976. Página 380-23.

<sup>13</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ley Federal del Trabajo*. 12ª Edición. Marzo 1996. Páginas 159 a la 162.

En el mismo Artículo párrafo D señala: "El servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ello y será proporcionado, según el régimen de aplicación de esta Ley, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por los órganos competentes de las Entidades Federativas, de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 539, en ambos casos".

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social<sup>14</sup>, en su Artículo 19, fracción I marca que a la actual Coordinación General de Empleo le corresponde coordinar, conjuntamente con la Dirección General de Capacitación y Productividad, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

En ese sentido, el gobierno federal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Coordinación General de Empleo establece el Servicio Nacional de Empleo como un instrumento que vincula a los agentes que intervienen en el mercado de trabajo, para elevar y mejorar las posibilidades de ocupación de la población desempleada y subempleada, con el propósito de coadyuvar al crecimiento económico y del empleo.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006<sup>15</sup>, en el que el gobierno federal se propuso instrumentar, entre otras las siguiente estrategias en el ámbito del desarrollo humano: "desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias; capacitar y organizar a la población rural y urbana marginada para promover su integración al desarrollo productivo del país; impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de bienestar acordes a las potencialidades regionales; apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas".

En el ámbito de crecimiento con calidad, indica: "la formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial" mediante el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad; "impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores"; ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas, rurales y urbanas marginadas; constituye un elemento de orientación a los Programas del Servicio Nacional de Empleo.

Los lineamientos de política laboral del Plan Nacional de Desarrollo, se atienden a través del Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006<sup>16</sup>, considera los elementos para facilitar la vinculación entre los agentes que participan en el mercado laboral. Incorpora un análisis de la evolución del comportamiento de este mercado, con el propósito de que una vez conocida la situación del empleo, se proceda a aplicar las políticas laborales y acciones que coadyuven al mejoramiento del mismo;

<sup>14</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Reglamento Interior 2002*. Página 64.

<sup>15</sup> Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México 2001.

<sup>16</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México 2001.

particularmente, respecto a las acciones de vinculación de empleo mediante el Servicio Nacional de Empleo, busca incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables (mujeres, trabajadores migratorios, adultos mayores, jóvenes, indígenas y personas con discapacidad). Asimismo, fortalecer el desempeño de la mujer en el ámbito social, económico y político. Adicionalmente, señala que continuará reforzando las acciones de capacitación con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población desempleada y subempleada, para que una vez capacitada, le sea más fácil insertarse a un trabajo.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>17</sup> para el ejercicio fiscal de que se trate, actualmente el de 2004 establece los importes autorizados por la H. Cámara de Diputados para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en particular para el Programa de Apoyo al Empleo, el cual está sujeto a la publicación de Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión con el objeto de asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, para alcanzar los objetivos y metas de los Programas autorizados. De esa manera, periódicamente se publican las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Programa de Apoyo al Empleo<sup>18</sup>.

### II.3 Mecanismos de Operación y Coordinación (Anexos de Ejecución)



El Servicio Nacional de Empleo opera desde su creación, descentralizada y coordinadamente entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la

<sup>17</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*. Diciembre 31 de 2003.

<sup>18</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. Septiembre 4 de 2003 y Noviembre 25 de 2004.

Coordinación General de Empleo y los gobiernos de las entidades federativas, por medio de los Servicios Estatales de Empleo y las Unidades Delegaciones del Empleo del Gobierno del Distrito Federal (UDSES).

Con el propósito de que las acciones del Servicio Nacional de Empleo, tanto en su vertiente normativa como operativa sean congruentes a nivel nacional, se estableció un mecanismo de coordinación entre las autoridades federales y estatales. Así en el marco del Convenio Único de Desarrollo, actual Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano, se suscribe cada año entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Ejecutivos Estatales un Anexo de Ejecución con el fin de establecer los compromisos de coordinación especial que asumen para la operación de los Programas y acciones del Servicio Nacional de Empleo<sup>19</sup>.

Estos Programas actualmente son: el Componente 1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE), del Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y Empleo (PACE) Fase I contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>20</sup>, antes Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) y lo relacionado con el Presupuesto para la Operación y Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo (PROFSNE).

De 1985 a 1997 se suscribió un Anexo de Ejecución para cada Programa y a partir de 1998 ambos se integran en un solo documento. En el caso del Distrito Federal se firma un Convenio de Coordinación.

En estos documentos se establecen los compromisos y acciones que asumen tanto la federación, por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Coordinación General de Empleo, como los gobiernos de los estados en los ámbitos de: a) la vinculación de los agentes del mercado de trabajo y fortalecimiento de cada Servicio de Empleo; b) la instrumentación de la capacitación para el trabajo; c) para el desarrollo de los Proyectos de Inversión Productiva y; d) para la planeación del Programa de Apoyo al Empleo.

En cuanto a la Aportación de Recursos

Para realizar las acciones objeto del Anexo de Ejecución mencionado, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social destina recursos provenientes del Ramo XIV "Trabajo y Previsión Social", autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, sujetos a la disponibilidad de este último. Asimismo, se incluyen aportaciones de crédito externo del Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y Empleo (PACE) concertado con el BID destinados a la ejecución del

<sup>19</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Anexo de Ejecución del Convenio de Coordinación de Desarrollo Social y Humano con el fin de establecer los compromisos de coordinación especial que asumen para la operación de los Programas y acciones del Servicio Nacional de Empleo*. 2004.

<sup>20</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Contrato de Préstamo 1384/OC-ME para el Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y el Empleo, Fase I*. Marzo 2002.

Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y a la Operación y Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo (PROFSNE). Asimismo, se toma en cuenta el monto de aportación del Esquema de Estímulos a la Aportación Estatal denominado Dos por Uno, consistente en que por cada peso que aporta el estado en el marco de los Programas mencionados, la federación colabora con dos en la operación del Programa de Apoyo al Empleo.

Por lo que respecta al Programa de Apoyo al Empleo, el recurso se orienta a los rubros que marcan las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo, publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación<sup>21</sup>, orientados primordialmente a becas o apoyos a los beneficiarios, ayuda para transporte, materiales de capacitación, traslados, apoyo para la búsqueda de empleo, pago de instructores y, recursos para la contratación de un seguro de accidentes que protege a los participantes de los esquemas de atención indicados en las Reglas de Operación del PAE.

Para la Operación y Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo (PROFSNE), los recursos se destinan a: el pago del personal técnico adscrito a los Servicios de Empleo, remunerado con la transferencia federal; viáticos y pasajes a fin de llevar a cabo el desplazamiento del personal a diversas localidades en el estado para la operación y supervisión de los Programas; promoción y difusión para dar a conocer los servicios que se ofrecen a la población desempleada y a los empleadores; ferias de empleo; reuniones de sistema de intercambio entre bolsas de trabajo a nivel local; Sistema de Capacitación del Servicio Nacional de Empleo (SICSNE), así como material didáctico; útiles de impresión y consumibles informáticos; periódico de ofertas de empleo "Mi Chamba"; estímulos e incentivos, y en algunos casos se han transferido importes para la remodelación de diversas oficinas. Hasta 2003, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social transfirió el 2 al millar de los recursos asignados a los Programas, para las acciones de control y fiscalización que realizan los Órganos Estatales de Control sobre la operación de dichos Programas.

Por su parte el gobierno del estado aporta, de sus propios recursos para el Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo una cantidad hasta el 20% del monto total que asigna la federación; asimismo, un monto adicional (en su caso) para el Esquema Dos por Uno.

Por lo que respecta a los compromisos de las partes, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se compromete a:

- Fungir como dependencia federal normativa, mediante la Coordinación General de Empleo, siendo ésta la oficina central del Servicio Nacional de Empleo, quien establece los lineamientos, políticas, metodologías y procedimientos que rigen la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo.

---

<sup>21</sup>Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. Septiembre 4 de 2003 y Noviembre 25 de 2004.

- Apoyar al desarrollo del Sistema de Capacitación para el Servicio Nacional de Empleo, a fin de elevar los conocimientos del personal directivo, técnico y operativo.
- Llevar a cabo el Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), los Proyectos de Inversión Productiva; la prueba piloto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI), e instrumentar el Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior (SAEMLE), así como el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE).
- Proporcionar acceso a los Sistemas de Información, como son: el Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo, Chambatel, Chambanet, al Sistema de Registro de Usuarios de los Centros de Intermediación Laboral y al Sistema de Información del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales en el Exterior México-Canadá (TRATMEX), así como el Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE). Proveer de Kioscos Cibernéticos para la consulta de ofertas de empleo del Sistema Chambanet. En su caso, proveer de enlaces digitales a las oficinas reconocidas para proporcionarles los servicios de internet, correo electrónico y comunicación telefónica de la red de voz y datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- En su caso proveer del equipo informático complementario, cámaras fotográficas, cámaras especiales para proporcionar credenciales a los beneficiarios y, en algunos años ha proporcionado unidades móviles, con el propósito de llevar las acciones a las áreas que requieren de la intervención del Servicio, en donde no existen unidades fijas.
- Supervisar al Programa de Apoyo al Empleo de acuerdo con las normas de operación del Programa. La Coordinación General de Empleo lleva a cabo acciones de apoyo técnico al personal de los Servicios que lo necesite y requiera, así como acciones de supervisión preventiva y correctiva, a fin de establecer el nivel de congruencia entre los objetivos, funciones, proyectos y actividades que realiza el Servicio y determinar de esta manera, el cumplimiento de las atribuciones que para el efecto le han sido conferidas.

Por parte de los Gobiernos de los Estados, se comprometen a:

- Conformar la parte operativa del Servicio Nacional de Empleo.
- Adoptar los lineamientos, políticas, metodologías y procedimientos instituidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Coordinación General de Empleo a nivel nacional, respetando la normatividad establecida y tomando en cuenta para su aplicación las prioridades del estado, planteadas en sus Planes de Desarrollo Estatal.

- Establecer en el marco jurídico de la entidad, la estructura y funcionamiento del Servicio Nacional de Empleo, como un servicio de orden público, con nivel jerárquico que permita el eficaz desempeño de sus funciones. En la medida que el Servicio de Empleo tiene una figura propia y forme parte de la estructura del gobierno estatal establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tendrá una mejor representatividad y mayor apoyo de las autoridades estatales.
- Operar el Sistema de Capacitación del Servicio Nacional de Empleo, a fin de profesionalizar los cuadros del personal directivo, técnico y operativo para el mejor desempeño de sus funciones; realizando la concertación de cursos de capacitación para el personal del Servicio de Empleo.
- Llevar a cabo la ejecución y aplicación de las acciones del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT); los Proyectos de Inversión Productiva; la prueba piloto del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI), instrumentar el Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior (SAEMLE), el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE). Así como la atención directa a los oferentes y demandantes de mano de obra; la promoción para el reclutamiento de buscadores de empleo y de puestos de trabajo con base en el conocimiento de los mercados de trabajo, con el fin de asegurar la adecuada y oportuna cobertura de las necesidades de mano de obra que plantea el proceso de desarrollo económico en cada entidad federativa.
- Operar y acceder a los Sistemas de Información proporcionados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otros: el Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo y a los Sistemas Chambatel y Chambanet; el Sistema de Información del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales en el Exterior México-Canadá (TRATMEX); al Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE), así como al Sistema de Registro de Usuarios de los Centros de Intermediación Laboral. En su caso, realizar las instalaciones indispensables para recibir los enlaces digitales y los servicios de internet, correo electrónico y comunicación telefónica de la red de voz y datos de la STPS en las oficinas reconocidas.
- Elaborar trimestralmente un boletín informativo; elaborar y distribuir el periódico "Mi Chamba"; proporcionar, en su caso, el espacio físico suficiente para instalar y operar Centros de Intermediación Laboral; proponer el lugar físico para la instalación de Kioscos de Consulta de Ofertas de Empleo del Sistema Chambanet y administrar su uso, operación y mantenimiento.
- Designar y contratar, con cargo al presupuesto estatal, al titular del Servicio de Empleo en el Estado, personal secretarial, administrativo, técnico y operativo, así como al personal que se cubrirá con recursos de la transferencia federal;

cumpliendo con los perfiles y requisitos previstos en los lineamientos respectivos, emitidos por la Coordinación General de Empleo.

- Promover la participación del sector público, social y privado en el desarrollo de las tareas relacionadas con el Servicio de Empleo local, a fin de orientar a las dependencias promotoras del desarrollo, a los centros de capacitación y otros agentes que participan en los mercados de trabajo para llevar a cabo las actividades de formación profesional y técnica y dar a conocer las funciones que el Servicio desempeña, así como obtener la participación de éstos para buscar opciones a los buscadores de empleo.
- Proporcionar espacios físicos con un mínimo de 200 metros cuadrados por oficina para la adecuada operación del Servicio de Empleo en la entidad federativa.
- Asignar al Servicio Estatal de Empleo, en forma complementaria a lo proporcionado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: mobiliario, equipo de oficina, vehículos, así como presupuesto para viáticos y pasajes, promoción y difusión, servicio telefónico, dotación de combustible, entre otros. Con lo cual debe contribuir para dar una mejor atención a los solicitantes de empleo que se acercan al Servicio, así como proveer las condiciones que le permitan tener una mayor penetración en el sector productivo en términos de conocer sus necesidades de personal calificado para cubrir sus vacantes, nuevos turnos o puestos de trabajo por incremento de inversiones y, en su caso, expulsión de trabajadores para ofrecer las opciones del Servicio de Empleo.
- Proporcionar de manera continua mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos de comunicaciones y eléctricos que se utilizan para la red de voz y datos.
- Promover la celebración de convenios con las autoridades municipales para el establecimiento de Servicios Municipales de Empleo.
- Promover y coordinar la realización de ferias de empleo y de otros instrumentos de vinculación directa en función de la demanda del mercado de trabajo estatal.
- Liberar, ejercer, controlar y comprobar los recursos de la transferencia federal en tiempo y forma a lo señalado en el Anexo de Ejecución, de acuerdo con los Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo.
- Llevar registros y cuentas identificadas de las operaciones y recurso de las actividades a que se ha hecho referencia, de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental y la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Asignar los recursos necesarios para cubrir los gastos derivados de las comisiones por el manejo de las cuentas bancarias que el Servicio de Empleo tiene para administrar los recursos que le son transferidos.
- Proporcionar a la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a la liberación de recursos, los Detalles de Pago debidamente requisitados con su correspondiente documentación comprobatoria, de conformidad con las normas y lineamientos y manuales que al efecto emita la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, entregar, a más tardar el día 31 de diciembre de cada año, los cierres de ejercicio de las operaciones realizadas, conciliaciones bancarias, recursos ejercidos a efecto de que ésta pueda entregar a la Dirección General de Programación y Presupuesto los datos que formarán parte del Cierre de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de año que corresponda.

Hasta el 2002, la contribución de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal se estimaba en un 18% del total del presupuesto del Programa durante el periodo de operación, en 2004 llegó a 315 millones de pesos, esto es el 30%. A partir de 2003, mediante el esquema Estímulos a la Aportación Estatal denominado Dos por Uno, "implementado con el propósito de fomentar la reciprocidad en el financiamiento del Programa de Apoyo al Empleo, para fortalecer las acciones orientadas al cuidado de la población objetivo, así como mantener los niveles de atención y calidad de los servicios que proporcionan las oficinas de empleo"; siendo la colaboración de los gobiernos de 184 millones de pesos adicionales. En total para el año de referencia la aportación de las entidades federativas y de las empresas es de alrededor de 500 millones de pesos<sup>22</sup>.

El esquema del Dos por Uno, significa que por cada peso que aportan los gobiernos estatales para las acciones del Programa de Apoyo al Empleo, la federación se compromete a aportar el doble, sin que esto signifique que los Estados que no participen en este mecanismo, dejen de recibir la aportación que les corresponde de acuerdo a los criterios establecidos para la asignación de cada una de las estrategias del Programa de Apoyo al Empleo. Estas aportaciones tienen como límite máximo 10 millones de pesos.

Actualmente los 31 estados de la República y el Distrito Federal cuentan con un Servicio de Empleo, en total existen 176<sup>23</sup> oficinas distribuidas en todo el país, de las cuales 118 reciben recursos económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; las demás funcionan con presupuesto de los gobiernos estatales y municipales. Disponen de 77 unidades móviles que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social les proporcionó con el propósito de hacer llegar el servicio a las zonas conurbadas de las grandes ciudades, así como a las pequeñas localidades y áreas rurales.

<sup>22</sup> STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo. 2004.

<sup>23</sup> Ibidem.

## II.4 Funciones

Como se señaló en párrafos anteriores, los Servicios Estatales de Empleo son las instancias responsables de operar los Programas del Servicio Nacional de Empleo, orientándose a cubrir tres de las funciones básicas de los Servicios Públicos de Empleo: a) la intermediación laboral, facilitando la vinculación entre oferta y demanda, colocación de buscadores de empleo y cobertura de vacantes manifestadas por las empresas; b) la información sobre la situación actual y perspectivas del mercado de trabajo para su difusión entre los agentes sociales que la demandan y c) Programas de Ajuste, atendiendo los problemas estructurales y específicos del mercado laboral, mediante apoyos a grupos en desventaja en materia de capacitación, movilidad laboral e incentivos en especie para la consecución y fomento de la generación de empleos.

Las dos primeras se proporcionan a la población de manera cotidiana y gratuita por el Servicio de Empleo; siendo la segunda además un insumo para la toma de decisiones en la vinculación y los mecanismos de ajuste y, la tercera se lleva a cabo mediante las Estrategias del Programa de Apoyo al Empleo e involucra apoyos económicos a los beneficiarios, objeto de cada una de las acciones.

### II.4.1 Funciones de Vinculación

Los Servicios Estatales de Empleo llevan a cabo la vinculación laboral con base en la detección de los requerimientos de los mercados de trabajo en términos de oferta y demanda de empleo, su intermediación se realiza a través de diversas acciones, tales como (ver Anexo 1):

- Bolsa de Trabajo<sup>24</sup>, denominada anteriormente colocación de trabajadores, cuyas tareas se centran en la vinculación de oferentes y demandantes de mano de obra, buscando reducir los tiempos y costos en que incurren empleadores y trabajadores en la contratación de personal y búsqueda de empleo. Labor que requiere de la capacidad de operación y de la fortaleza de la consejería de empleo en cada Servicio de Empleo.

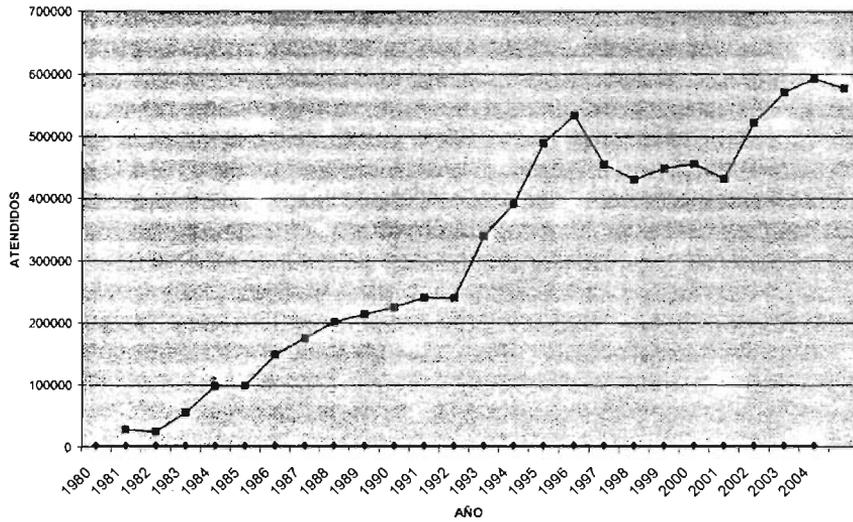
En la gráfica 1, se muestra el crecimiento de la población atendida durante el periodo 1980 a 2004 en la colocación de trabajadores, siendo éste el primer servicio que se ofreció a la población desempleada por parte del Servicio Nacional de Empleo, observándose un crecimiento permanente.

---

<sup>24</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Consejería de Empleo*. Documento Interno 2002.

### Gráfica número 1

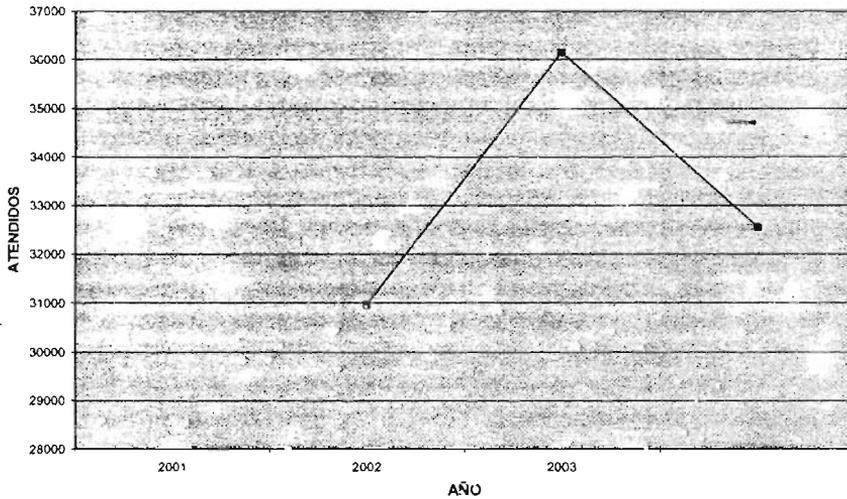
#### BOLSA DE TRABAJO



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

### Gráfica número 2

#### SISTEMA ESTATAL DE EMPLEO



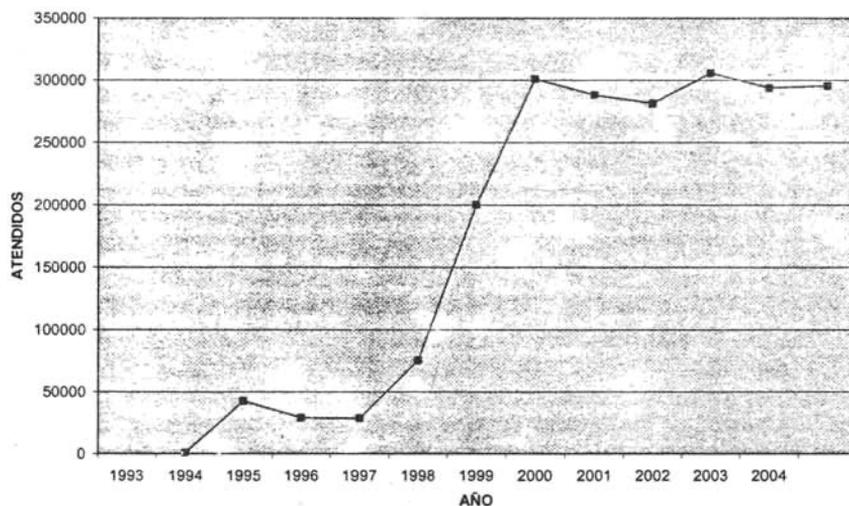
Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

- Sistemas Estatales de Empleo<sup>25</sup>, son mecanismos de intercambio de información sobre vacantes y solicitantes de empleo con agencias públicas, sociales y privadas de colocación, buscando una mayor vinculación con los sectores productivos y las organizaciones empresariales. Operan desde 1993; sin embargo, no existe registro de los datos de este mecanismo, sólo los que se muestran en la gráfica 2.
- Ferias de Empleo<sup>26</sup>, son eventos que reúnen a diversas empresas que demandan personal y población desempleada y/o subocupada que busca colocarse en un puesto de trabajo vacante en un mismo tiempo y espacio físico determinado durante uno o dos días, con el propósito de facilitar su vinculación y reducir los costos para ambas partes.

El número de personas atendidas es creciente y el nivel de impacto en la colocación es importante.

**Gráfica número 3**

**FERIAS DE EMPLEO**



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

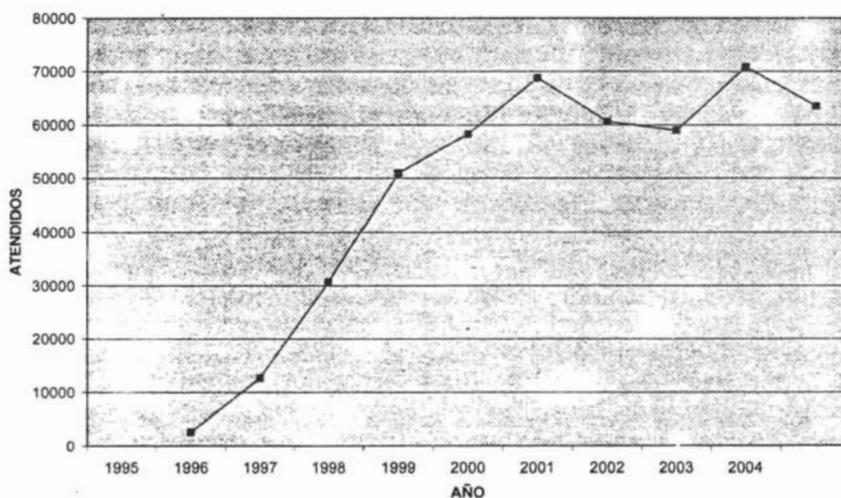
<sup>25</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Sistema Estatal de Empleo*. Documento Interno 2002.

<sup>26</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Ferias de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

- Talleres para Buscadores de Empleo<sup>27</sup>, acciones de capacitación que ofrecen a los interesados herramientas necesarias para realizar una búsqueda de empleo, orientación, información y consejos útiles para identificar opciones de empleo, afrontar una entrevista, definiendo habilidades y aptitudes laborales de los buscadores de empleo.

Gráfica número 4

TALLERES A BUSCADORES DE EMPLEO



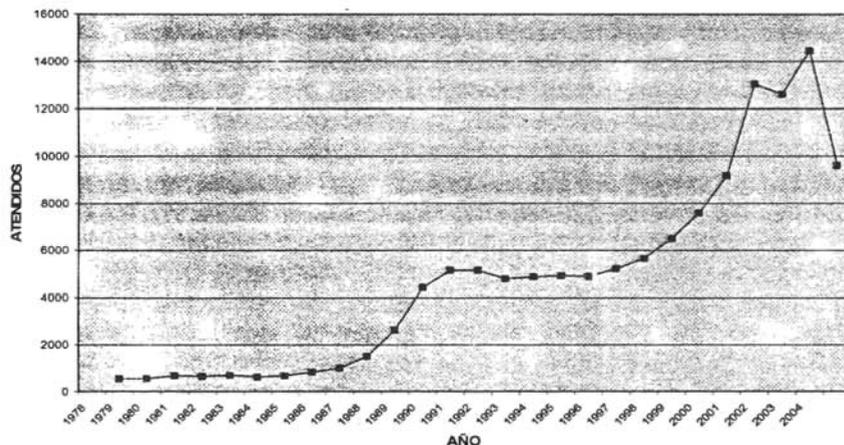
Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

- Trabajadores Temporales al Canadá, consistente en el reclutamiento, selección y envío de jornaleros agrícolas a diversas provincias de Canadá con el fin de realizar trabajos agrícolas temporales en ese país.

<sup>27</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos de Talleres para Buscadores de Empleo*. Documento Interno. México 2002.

**Gráfica número 5**

**MIGRATORIOS AL CANADA**



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

#### **II.4.2 Funciones de Información**

Para el Servicio Nacional de Empleo las funciones de información sobre los mercados ocupacionales, han tenido una importancia estratégica y con esta visión es que cuenta con los siguientes productos:

- El diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo (SISNE), es de vital relevancia para la toma de decisiones en todo el Servicio Nacional de Empleo, el cual a partir de 1995 permite el análisis y difusión de información sobre los mercados ocupacionales. Se trata de un sistema de información y de colocación que tiene un carácter interno, concebido fundamentalmente como una herramienta de apoyo a las funciones de los consejeros de empleo que realizan las labores de atención, entrevista, orientación y vinculación en el Servicio Nacional de Empleo, bajo un modelo de consejería laboral.

Tiene como base la estructura y organización descentralizada desde la cual funciona el Servicio Nacional de Empleo. El punto de partida de este Sistema de Información son las Unidades Regionales u Operativas de los Servicios Estatales de Empleo, en donde se registra, vincula, procesa y se da seguimiento a la información de la oferta y demanda de trabajo local. Los módulos básicos que alimentan al SISNE son: la información que se obtiene de la captura y procesamiento de los registros personales de los solicitantes, vacantes, enviados y colocados que efectúan las oficinas locales de los SEE y, de la información derivada de las ofertas de empleo que se publican en los principales periódicos del

país, a fin de obtener indicadores sobre las características y comportamiento de la demanda de trabajo a nivel estatal y nacional.

Además, genera un conjunto de reportes estadísticos que ofrecen información sistematizada sobre distintos aspectos del mercado laboral atendido por el Servicio Nacional de Empleo. Por el lado de la oferta de trabajo, se forman datos de las principales características laborales y sociodemográficas de los solicitantes de empleo, como son: ocupación, experiencia laboral, duración del periodo de desempleo y causas del mismo, escolaridad, edad, sexo, estado civil, etc.; por el lado de la demanda, se proporciona información del número y tipo de plazas generadas, ocupación, tamaño y actividad económica de las empresas, así como los principales requisitos para ocupar las vacantes. Asimismo, se generan reportes estadísticos con los resultados de las acciones de vinculación de los SEE, como son las referidas a los solicitantes canalizados a un empleo y aquellos que son colocados en puestos de trabajo.

A partir del 2000, cualquier oficina del Servicio Estatal de Empleo puede integrarse a la Red Nacional de Voz y Datos con la cual puede acceder a dicho Sistema.

- Desde 1994 se ha impulsado en los Servicios Estatales de Empleo, la elaboración, edición y publicación trimestral de un Boletín Informativo por entidad federativa, cuya finalidad es la de divulgar entre las empresas clientes de los Servicios, los Sistemas Estatales de Empleo, Comités Estatales de Capacitación y Empleo y diversas instituciones relacionadas con el empleo y la capacitación, información sustantiva sobre las características y funcionamiento de los mercados laborales, útil para la toma de decisiones de los agentes que participan en ellos. Asimismo, por este medio los Servicios Estatales de Empleo dan a conocer sus principales resultados.
- Chambatel<sup>28</sup>, es un servicio de información telefónica sobre las oportunidades de empleo disponibles, cuyo objetivo es hacer más eficiente la vinculación de los buscadores de empleo con las vacantes de trabajo que se generan en el sector productivo. Este servicio es gratuito y opera a través de 33 centros de atención especializada en todo el país.
- Chambanet, facilita a las empresas la búsqueda, selección y reclutamiento de personal a través del Internet, al menor tiempo y costo posibles; en éste las empresas pueden registrar y publicar en forma directa sus vacantes de empleo, así como buscar, seleccionar y contactar a los candidatos de su interés para cubrirlos. Por el lado de la demanda, permite a los buscadores de empleo, con acceso a este servicio, dar de alta en el sistema sus datos personales y perfil laboral, así como consultar y contactar las vacantes de trabajo que le sean atractivas. Inició en 2002 en todas las entidades federativas.

---

<sup>28</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Lineamientos del Programa Chambatel*. Documento Interno. México 2001

En un futuro inmediato, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pretende que en todas las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo esté disponible una computadora que permita el acceso a las personas que no tienen internet.

- Centros de Intermediación Laboral, son módulos de autoayuda ubicados en las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo, que a través de recursos informáticos y de comunicaciones ayudan a las personas a buscar un empleo.
- Periódico "Mi Chamba"<sup>29</sup>, es un mecanismo para apoyar la colocación de trabajadores proporcionándoles información sobre las principales vacantes, su periodicidad es quincenal.
- Abriendo Espacios, este es un proyecto que promueve la instalación y operación de bolsas de trabajo especializadas en la atención de personas con capacidades diferenciadas y adultos mayores que buscan insertarse en el aparato productivo, así como la evaluación de sus habilidades y capacidades para el trabajo y la colaboración interinstitucional con instancias públicas y privadas en cada entidad federativa.

Los resultados de los diferentes instrumentos de vinculación y de información en el periodo 2001-2004 son los siguientes:

**Cuadro número 1**  
**PERSONAS ATENDIDAS POR EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO**

PROYECTOS SIN APOYO ECONÓMICO	2001	2002	2003	2004
BOLSA DE TRABAJO	521,755	570,548	592,414	577,078
SISTEMA ESTATAL DE EMPLEO		30,957	36,144	32,555
TALLERES	60,633	58,932	70,854	63,559
FERIAS DE EMPLEO	281,347	305,603	293,890	295,310
CHAMBATEL	104,382	198,237	380,342	346,008
CHAMBANET		50,793	189,240	173,182
MIGRATORIOS	13,035	12,586	14,450	9,593
ABRIENDO ESPACIOS	4,777	8,503	15,901	24,803
CENTROS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL		145	6,953	17,085
<b>TOTAL</b>	<b>985,929</b>	<b>1,236,304</b>	<b>1,600,188</b>	<b>1,339,173</b>

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

<sup>29</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Periódico Mi Chamba*. Publicación quincenal de ofertas de empleo, STPS. Año IV, No. 77 Segunda Quincena de diciembre de 2004.

### **II.4.3 Mecanismos de Ajuste mediante apoyos económicos**

Las acciones mediante las cuales el Servicio Nacional de Empleo proporciona ayuda económica a la población desempleada y subempleada son las que se llevan a cabo en el marco del Programa de Apoyo al Empleo antes Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, sobre el cual es necesario narrar algunas de sus principales características como referencia.

#### **II.4.3.1 Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)**

Fue uno de los programas más importantes entre las políticas activas del mercado laboral que llevó a cabo el Gobierno Federal, por conducto del Servicio Nacional de Empleo en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal. Se inició en 1984 en el marco de los Programas Regionales de Empleo como parte del Programa Inmediato de Reordenación Económica y bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora Secretaría de Desarrollo Social.

Este Programa operó desde 1984 hasta 2002. Su propósito inicial fue el de incorporar a los trabajadores que perdieron su empleo por los efectos de la crisis a un esquema de capacitación mediante un sistema de becas, procurando que la capacitación fuera el medio adecuado para proveer de un ingreso temporal a los desocupados mientras se desarrollaban sus capacidades, destrezas y habilidades, con el fin de obtener la calificación requerida por el aparato productivo, para facilitar su acceso al mercado laboral. Con este propósito se proporciona una beca, equivalente al salario mínimo de la región, durante el tiempo del proceso de capacitación, ayuda de transporte, materiales y pago al instructor del centro de capacitación, seguro de accidentes y, en su caso, paquete de herramientas, de acuerdo con lo establecido para cada una de las modalidades de atención.

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados operó por demanda, en especialidades orientadas a la formación de recursos humanos calificados, en particular en los municipios que contaban con la infraestructura educativa requerida; sus acciones de capacitación respondieron a factores como: el volumen y características de la población desempleada y subempleada que captaban los Servicios Estatales de Empleo; los requerimientos ocupacionales y de calificación del personal por parte de las empresas; la inversión y generación de nuevas fuentes de empleo; las oportunidades de trabajo por cuenta propia; el volumen y características de la oferta de capacitación disponible, entre otros.

El Programa llevó a cabo las siguientes modalidades de atención:

De 1984 a 1986, solo a través de la *Capacitación escolarizada*, en planteles públicos de la Secretaría de Educación Pública, del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), cuya participación se normaba mediante convenios a nivel central y, centros privados, atendiendo la demanda de incidencia general de los mercados de trabajo; eran cursos de capacitación con una duración de uno a tres meses, de seis a ocho horas diarias. El

esquema apoyaba a desempleados entre 18 y 55 años, que supieran leer, escribir y realizar las cuatro operaciones básicas; con énfasis en aquellos que fueran sostén económico de sus familias y tuvieran mayor número de dependientes económicos, con una escolaridad máxima de preparatoria. Durante la capacitación recibían una beca equivalente al salario mínimo diario y ayuda para su transporte. Los planteles obtenían el pago del instructor y una cuota para los materiales de práctica y de consumo.

Entre 1997 y 1998 inicia además de la escolarizada, la *modalidad de capacitación mixta en medianas y grandes empresas*, consistente en cursos de uno a dos meses, a petición expresa del sector empresarial, cuyos contenidos temáticos respondían a los requerimientos específicos de personal capacitado de la empresa, con sus propios instructores o cubriendo éstas los honorarios de los contratados, proveyendo a los capacitandos con un seguro de accidentes y material de consumo para la prácticas de acuerdo con las necesidades del curso. La empresa tenía la obligación de contratar por lo menos el 70% de los egresados y proporcionaban voluntariamente a los becarios apoyos adicionales económicos o en especie. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social cubría las becas de capacitación. Los requisitos para participar en el Programa se conservaban iguales que para la capacitación escolarizada.

Durante 1995 se integran además al Programa nuevas modalidades:

*Capacitación para el autoempleo*, es similar a la modalidad escolarizada, aunque los beneficiarios eran personas con interés en trabajar en forma independiente; por lo que la capacitación estuvo orientada a proporcionar a los participantes conocimientos y habilidades para desarrollar un trabajo por cuenta propia, a fin promover alternativas de ocupación. Adicional a los apoyos de la escolarizada, los Servicios Estatales de Empleo seleccionaban a un conjunto de becarios a los que se les entregaba un paquete básico de herramientas conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

*Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal*, en apoyo a las formas de organización comunitaria en las áreas urbanas marginadas y en zonas rurales con graves rezagos económicos; operó con trabajadores desempleados o subempleados de escasos recursos organizados en torno a un proyecto productivo, buscando mejorar los conocimientos y habilidades de sus integrantes. La capacitación se proporcionó en las instalaciones de las unidades económicas a un mínimo de quince integrantes, cuya duración fluctuaba entre uno y dos meses de capacitación. El esquema apoyaba a desempleados entre 16 y 65 años, que supieran leer y escribir. Como beneficio, los participantes recibían una ayuda mensual equivalente al salario mínimo de la región.

*Parteras Empíricas y Auxiliares Rurales de Salud*, cuyo objetivo fue el de atender las necesidades de capacitación de personas, generalmente mujeres, que de manera tradicional ofrecen servicios de salud a comunidades alejadas de hospitales y clínicas públicas y privadas. Durante la capacitación de uno a dos meses, los participantes recibían del Programa un apoyo de salario mínimo como beca y ayuda para transporte.

En 1997, se introduce la participación de micro y pequeñas empresas que da origen a la *Capacitación mixta en micro y pequeñas empresas (MYPES)*, orientada a capacitar y generar experiencia laboral con cursos de dos a tres meses dirigidos a población joven buscadora de empleo de 16 a 25 años, promoviendo la incorporación de los becarios en las empresas durante el tiempo de capacitación y su permanencia en las mismas, sin que existiera la obligatoriedad de su contratación. Asimismo, inicia la:

*Capacitación Basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral*, cuyas características eran similares a la modalidad escolarizada, no obstante el contenido curricular estaba apoyado en la Educación Basada en Normas de Competencia Laboral (EBNCL), considerando que esta modalidad es el resultado del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), cuyo propósito fue el "mejorar la calidad de la educación técnica y la capacitación en México, de manera que satisfaga las necesidades del sector productivo de una forma flexible".

En 1984 participaron en el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados 22 entidades federativas otorgándose 66,909 becas a mismo número de personas desempleadas bajo la modalidad de capacitación escolarizada. De 1985 a 1987 se atendieron 18,360 personas en promedio anual, esto es 55,082 desempleados en estos tres años, cantidad incluso menor a la de 2004, lo que muestra una disminución considerable en la atención anual.

**Cuadro número 2**  
**BECARIOS EN PROBECAT**

AÑO	BECAS
1984	66,909
1985	27,540
1986	14,805
1987	12,737
PERIODO 1984-1987	121,991

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

Con el paso de los años el Programa se transformó de manera importante cuantitativa y cualitativamente, desde el inicio de operaciones y hasta 1987 fue financiado exclusivamente con recursos fiscales, año en el cual se incorporaron las 32 entidades del país al Programa e inició la negociación del primer crédito externo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial, lo que permitió dar un gran impulso al Programa, representando para el periodo 1988 - 1993 un total de 327,152 apoyos a desempleados, esto es 54,525 mil becas promedio anuales.

**Cuadro número 3  
BECARIOS EN PROBECAT**

<b>AÑO</b>	<b>BECAS</b>
1988	66,294
1989	58,808
1990	64,139
1991	49,203
1992	42,096
1993	46,612
<b>PERIODO 1988-1993</b>	<b>327,152</b>

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

Con los problemas derivados de la crisis económica del año de 1994, en donde se puso de manifiesto las condiciones de marginación social, se decide que el Programa, por sus características e impacto social, reoriente sus acciones hacia la población desempleada en zonas urbanas marginadas y sobre todo en las zonas rurales con mayor nivel de pobreza, por lo que se operó el Programa Ampliado y en 1995 se incorpora la vertiente de Programa de Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal en apoyo a las formas de organización comunitaria en las áreas urbanas marginadas y en zonas rurales con graves rezagos económicos.

Por lo que el Programa en 1994, amplió su cobertura a casi 200 mil; en 1995, como parte de los compromisos establecidos en el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), se alcanzó un volumen de operación de 412 mil becas, superando en 60 mil la meta establecida para ese año; y a partir de 1996 y hasta el año 2000 se otorgaron casi 600 mil becas anuales.

**Cuadro número 4  
BECARIOS DE PROBECAT**

<b>AÑO</b>	<b>BECAS</b>
1994	198,864
1995	412,318
1996	544,026
1997	563,652
1998	506,660
1999	552,186
2000	593,175
<b>PERIODO 1994-2000</b>	<b>3 370,881</b>

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

#### **II.4.3.2 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)**

Tiene sus antecedentes en el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados y se inicia en 2002, constituyendo un instrumento de política activa de empleo, siendo su principal objetivo el de "Incrementar la empleabilidad de la población desempleada y

subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral".<sup>30</sup>

Al interior del Programa se incorporan cinco estrategias dirigidas a atender los requerimientos que en materia de vinculación o capacidad de incorporación manifiestan explícita o implícitamente diversos grupos de la población, tales como:

**Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT):** Incorpora a la población desempleada, subempleada o en suspensión temporal de relaciones de trabajo de 16 años o más a cursos de capacitación de corto plazo para que obtengan la calificación y/o la generación de una primera experiencia laboral o, en su caso, la certificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo e incrementar su incorporación a un empleo; así como desarrollar e implementar los mecanismos necesarios que permitan apoyar a los trabajadores de empresas en situación de suspensión temporal de relaciones de trabajo.

El Sistema de Capacitación para el Trabajo está integrado por los siguientes esquemas de atención:

- a) *Formación Laboral en Competencias.* Destinado a capacitar, generar y elevar la calificación laboral con fines de certificación de los beneficiarios a través de cursos de uno a tres meses dirigidos a desempleados o subempleados, aprovechando la infraestructura productiva de las empresas y promoviendo la incorporación de los participantes a las empresas durante el tiempo de formación y su permanencia en las mismas, obligando al empresario a contratarlos al finalizar la capacitación.

Siendo éstas las condiciones: la empresa busca acreditarse como centro evaluador o contratar los servicios de uno; aplicar un diagnóstico inicial a los participantes y establecer un plan de capacitación; diseñar los contenidos temáticos del curso basados en una o más Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL), utilizando los resultados del diagnóstico inicial; contar con instrumentos de evaluación de competencia laboral; acordar con el Servicio Estatal de Empleo un programa de seguimiento a la capacitación, evaluación e integración del Portafolio de Evidencias (PEV) y Gestionar y cubrir los costos correspondientes al pago y tramitación del Certificado de Competencia Laboral de los beneficiarios. La empresa se compromete a contratar cuando menos al 80% de los egresados. Los beneficiarios recibirán como ayuda el pago de entre uno y tres salarios mínimos.

- b) *Formación Laboral en la Práctica.* Se orienta a promover, de uno a tres meses la capacitación en el lugar de trabajo y generar experiencia laboral de los jóvenes desempleados o subempleados entre los 16 y 30 años, a través de su ocupación productiva en los micro y pequeños establecimientos. Se cuenta con la figura de un Instructor Monitor, que constituye el elemento que se encarga de concertar las

---

<sup>30</sup> Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo.* Septiembre 4 de 2003. Página 11.

acciones de capacitación, vincular a los beneficiarios con las empresas, apoyar en las acciones de reclutamiento, asesorar grupos de 20 a 25 beneficiarios, distribuidos en un mínimo de cinco empresas; promueven la colocación, supervisar, y llevan el control del proceso. Los beneficiarios reciben apoyo económico preferentemente de un salario mínimo de la zona económica respectiva, así como ayuda de transporte por el tiempo que dure la capacitación. Asimismo, el Programa cubre los costos del material de consumo y el Instructor-Monitor.

- c) *Capacitación para el Autoempleo.* Son procesos de capacitación de uno a tres meses para apoyar a los buscadores de empleo cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar una actividad por cuenta propia, pero requiere fortalecer sus conocimientos y habilidades, tanto técnicos como administrativos; los beneficiarios reciben apoyo económico de entre uno y tres salarios mínimos y ayuda de transporte entre 6, 9 y 12 pesos por día dependiendo de la zona geográfica, por el tiempo que dure la capacitación. Asimismo, el Programa cubre los costos del material de consumo y el instructor.
- d) *Formación Productiva.* Se apoya a desempleados o subempleados cuyo perfil e intereses se orienten a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, necesariamente ligado a un proyecto productivo identificado y/o integrado y sustentable, pero que requieren entre uno y tres meses para fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas. El desarrollo de acciones en el marco de esta vertiente deberá estar sustentado en la identificación de: por una parte, población interesada en o vinculada con una actividad productiva o negocio viable en la localidad o región y, por otra, la existencia de oferta de capacitación cuya curricula esté expresamente diseñada para aportar los conocimiento sobre la gestión, instalación y regulación de negocios de pequeña escala.

Los beneficiarios reciben apoyo económico de entre uno y tres salarios mínimos y ayuda de transporte (6, 9 y 12 pesos por día) por el tiempo que dure la capacitación. Asimismo, el Programa cubre los costos del material de consumo y el instructor.

- e) *Pruebas Piloto*

*Vales de Capacitación.* Se dirige a desempleados o subempleados de 16 años y más que requieren reconvertir o fortalecer sus conocimientos y aptitudes laborales en un grupo ocupacional específico para incrementar su empleabilidad. En este caso, se ofrece al beneficiario un vale que cubre la inscripción, colegiaturas y materiales en cursos regulares con duración de uno a tres meses. El costo será cubierto con base en un tabulador previamente acordado con las instituciones de capacitación participantes, que en ningún caso excederá el valor de uno y medio salarios mínimos de la zona geográfica correspondiente.

Una vez inscrito el beneficiario podrá recibir adicionalmente una beca de entre uno y tres salarios mínimos de la zona geográfica establecida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, ayuda de transporte y seguro de accidentes. El monto de la beca

se definirá por el Servicio Estatal de Empleo tomando en cuenta, entre otros criterios, la duración diaria del curso y la especialidad.

*Capacitación para profesionistas y técnicos*, se atiende a profesionistas y técnicos desempleados o subempleados con o sin experiencia laboral que requieren cursos específicos dirigidos a fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos con el manejo de herramientas laborales particulares (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, trabajo en equipo) en estos casos de acuerdo con la evaluación que sobre las aptitudes laborales realicen los Servicios Estatales de Empleo, se le otorga un vale que cubre inscripción, colegiatura y materiales en cursos con duración de uno a seis meses, que en ningún caso excederá el valor de uno y medio salarios mínimos.

Una vez inscrito el beneficiario podrá recibir una beca de entre uno y tres salarios mínimos, ayuda de transporte. Los Servicios de Empleo determinan la beca en función de la duración diaria del curso, la especialidad y el nivel de escolaridad del beneficiario.

- f) *Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal de relaciones de trabajo*. Pretende atenuar el impacto social que genera la inestabilidad laboral en situaciones de recesión económica, mediante capacitación técnica y transversal que fortalezca la empleabilidad, de acuerdo al perfil y necesidades de los trabajadores que se encuentren bajo un esquema de suspensión temporal de labores; asimismo fortalecer sus habilidades técnicas y laborales, ya sea para apoyar la viabilidad económica de las actividades productivas que desarrollan las empresas en que participan o para reorientar su empleabilidad hacia actividades en las que se prevé una mayor oportunidad en cuanto a generación de empleo en el corto plazo.

El beneficiario participante recibe una beca de uno a tres salarios mínimos y ayuda económica para el transporte (6, 9, ó 12 pesos por día). La duración del curso y la participación de los becarios debe sujetarse a lo establecido en cada uno de los esquemas de capacitación del Sistema de Capacitación para el Trabajo.

**Proyectos de Inversión Productiva (PIP):** Aún es una prueba piloto, la cual consiste en propiciar condiciones favorables para generar autoempleo y/o mantener empleos, mediante la consolidación de proyectos productivos rentables con posibilidades de crecimiento integral, buscando en el mediano y largo plazo, encadenamientos productivos apoyados con recursos presupuestales, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión. Se beneficia a la población de 16 años y más en condiciones de desventaja en términos de ingreso y que no tengan posibilidades de acceso a créditos en alguna institución financiera pública o privada.

Cada proyecto se apoya en un rango máxima de \$25,000.00 por cada persona participante y hasta \$125,000.00 cuando el número de integrantes del proyecto sea por lo menos de cinco. Dicha cantidad sólo se podrá destinar a la adquisición de herramientas, equipo y maquinaria, que se pueda canalizar a los beneficiarios a través de esquemas de comodato.

**Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE):** brinda ayuda económica a la población desempleada desplazada del sector formal de la economía, de 18 años o más, en el proceso de búsqueda de empleo y estimula al beneficiario a llevar acciones para su reinserción al mercado laboral en el menor tiempo posible. El Sistema le proporciona medios económicos para hablar por teléfono, trasladarse de un lugar a otro y sostener a su familia, debido a que la carencia de estos medios limita la posibilidad de que el buscador de empleo obtenga un trabajo.

Se prevén recursos para solventar algunos gastos básicos que el desempleado debe realizar y la asignación de los apoyos está condicionada a la realización de acciones de vinculación con las oportunidades de empleo por parte de los beneficiarios. El apoyo para ellos es de \$1,900.00 que se le brinda en dos oportunidades.

**Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI):** en una parte importante de los municipios de algunas entidades federativas, la infraestructura productiva y las condiciones básicas para la producción agrícola y actividades afines no son suficientes para atender los requerimientos de la población rural desempleada que radica en dichos municipios; asimismo por las condiciones propias del campo (clima y estacionalidad), necesariamente generan entre la población períodos de desempleo durante los cuales requieren ingresos para sostener a sus familias. Esta situación obliga a la población que radica en esas localidades a buscar opciones de empleo en otras regiones que presenten un mayor dinamismo económico, generando un importante flujo de mano de obra agrícola de una entidad federativa a otra, e incluso de nuestro país a otro.

En ese sentido el Programa genera la posibilidad de apoyar a este tipo de población mediante la orientación, diseño, desarrollo, establecimiento de mecanismos que permitan dar transparencia al mercado laboral de la población jornalera agrícola, mediante la vinculación directa entre oferentes y demandantes de mano de obra, a través de proporcionar a los jornaleros agrícolas de 16 años y más, que tengan dependientes; apoyos económicos en materia de capacitación para el trabajo en zonas expulsoras como receptoras (incluyen: un salario mínimo de la zona por un mes; material e instructor en especie) y gastos por concepto de movilidad laboral de los lugares de origen hacia zonas receptoras (hasta \$1,200.00) y viceversa (hasta \$600.00), y con ello contribuir a mejorar las condiciones de movilidad y de trabajo. Éste Sistema se da en 16 entidades federativas.

**Sistema de Apoyos a la Movilidad Laboral al Exterior (SAEMLE):** se orienta a diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permiten apoyar a los campesinos o jornaleros agrícolas participantes en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá, mediante ayudas económicas que contribuyan a la movilidad laboral y al mejoramiento de las condiciones de trabajo e ingreso de este grupo de la población. Los apoyos se orientan a beneficiarios de toda la república que por primera vez participan en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá (PTAT). El participante debe tener experiencia laboral como jornalero agrícola, campesino o peón de campo y contar entre 22 y 45 años de edad. Los jornaleros recibirán para cubrir parte de sus gastos de alimentación y

hospedaje derivados de las trámites que se deben realizar en la Coordinación General de Empleo para su salida a Canadá, un apoyo hasta por \$3,000.00.

A continuación se muestran los resultados obtenidos a partir de la ejecución de las estrategias mencionadas:

**Cuadro número 5  
BENEFICIARIOS EN EL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO  
2001-2004**

<b>ESTRATEGIAS CON APOYO ECONÓMICO</b>	<b>2,001</b>	<b>2,002</b>	<b>2,003</b>	<b>2,004</b>
SISTEMA DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	396,974	230,185	214,931	193,167
BUSCADORES DE EMPLEO		40,485	55,678	53,760
MOVILIDAD AL INTERIOR		35,106	31,015	33,226
PROYECTOS PRODUCTIVOS		7,121	6,631	5,199
MOVILIDAD AL EXTERIOR		3,106	2,480	3,474
<b>TOTAL</b>	<b>396,974</b>	<b>316,003</b>	<b>310,735</b>	<b>288,826</b>

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

De manera inversa al Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores, el Programa de Apoyo al Empleo, desde su inicio en 2002, cada año reduce el número de personas atendidas, situación derivada por el cada vez menor presupuesto autorizado para éste, tal como se observa en el cuadro anterior.

## II.5 Lineamientos Generales de Operación

### II.5.1 Reglas de Operación

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados publicó desde 1999 sus Reglas de Operación<sup>31</sup>, tal como lo establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo al artículo 52, que señala que los Programas que aparecen en el Anexo 14 del Decreto mencionado, deben sujetarse a esta publicación con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos; precisando además que éstas deben ser claras y precisas a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación, siendo las más recientes, las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2004<sup>32</sup>.

En este documento se presentan como su nombre lo indica las reglas mediante las cuales opera el Programa de Apoyo al Empleo en coordinación entre el Ejecutivo

<sup>31</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo a través del cual se establecen las Reglas de Operación e Indicadores del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*. Mayo 4 de 1999.

<sup>32</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. Noviembre 25 de 2004.

Federal y los gobiernos de las entidades federativas para la ejecución de dicho Programa.

Asimismo, en el artículo 56 fracción III del mismo Decreto, señala que las dependencias y entidades, para una mejor administración de los Programas como el Programa de Apoyo al Empleo, publican en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se da a conocer la calendarización de los recursos y la distribución de la población objetivo por entidad federativa. Aspecto que también se ha cumplido desde esa misma fecha<sup>33</sup>.

#### Población objetivo

La población objetivo a la que se dirige el Programa se integra por el siguiente grupo: Desempleados, subempleados o suspensión temporal de relaciones de trabajo que solicite personalmente su incorporación al Programa en las oficinas de empleo; que tenga entre 16 años o más. Asimismo, se dirige a personas en situación de desventaja económica para crear, consolidar o mantener un proyecto.

Dependiendo de la estrategia, modalidad o vertiente del Programa, la definición específica de la población objetivo se modifica, no obstante, sólo las personas que cumplan con las características que se señalan podrán ser beneficiarias del Programa.

El Programa está abierto para la población de todos los municipios del país, siempre y cuando las acciones se correspondan con los requerimientos del aparato productivo.

#### II.5.2 Manuales de Operación

Desde el inicio del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados y actualmente la ejecución de cada uno de los Sistemas y Proyecto del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), además de regirse por el contenido de los documentos antes mencionados, cuenta con un Manual de Operación específico, diseñado para ese propósito, en ellos se detallan las normas de operación y fijan criterios para el desarrollo y la administración de cada una de las Estrategias. Estos manuales se integran en el Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo.

Para los efectos de este documento es importante señalar que existen los "Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo", que constituye el Anexo 1 a dicho Manual del Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

---

<sup>33</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el cual se da a conocer la calendarización y la distribución de la población objetivo por entidad federativa para el Programa de Apoyo al Empleo y el Programa para el Desarrollo Local*. Abril de 2004.

## **CAPÍTULO III**

### **INFORMACIÓN PRESUPUESTAL**

#### **III.1 Autorización Presupuestal**

La programación y presupuestación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo es responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Coordinación General de Empleo. Ésta presupuesta de acuerdo con las necesidades que considera enfrentar durante el siguiente ejercicio anual, tanto el gasto del nivel central, denominado gasto corriente (capítulos 1000, 2000, 3000) y de infraestructura 5000, así como el que se transfiere a las entidades federativas específicamente para el capítulo 4000 "Subsidios y Transferencias", específicamente en la partida 4107 "Subsidios para Capacitación y Becas". Este último, es el objeto de este trabajo, cuya responsabilidad recae en las Direcciones de Área responsables de la operación de cada Sistema y Proyecto del Programa de Apoyo al Empleo, por lo cual son las encargadas de estimar con base en costos unitarios los importes que se solicitarán para cubrir las metas programadas del ejercicio anual posterior, así como su calendarización.

Por lo que anualmente, con base en las instrucciones y criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Oficialía Mayor, se determinan los recursos presupuestales necesarios para el año siguiente, con lo cual se integra el anteproyecto de presupuesto.

##### **III.1.1 Autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Coordinación General de Empleo, con base en los datos del ejercicio presupuestal del año anterior, el avance físico-financiero del ejercicio en curso y tomando en cuenta las metas derivadas de los compromisos contraídos por el gobierno mexicano con los Organismos Financieros Internacionales que financian parcialmente los Programas del Servicio Nacional de Empleo, determina el anteproyecto de presupuesto, incorporando además los gastos asociados a la operación de los programas a nivel local y central.

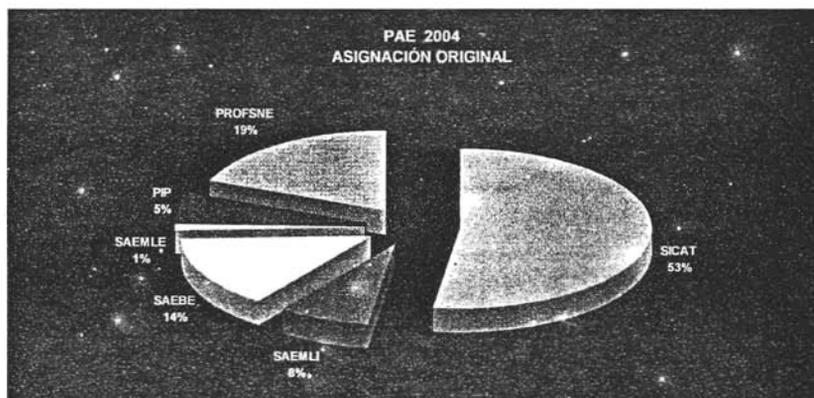
El anteproyecto se presenta ante la Dirección General de Programación y Presupuesto a nivel de partida presupuestal y capítulo de gasto, quien lo incorpora al anteproyecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para su trámite con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo adiciona al de todo el gobierno federal para someterlo a consideración del H. Congreso de la Unión para la autorización correspondiente, mediante la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Hasta antes del 2005, la publicación de este Presupuesto de Egresos se realizaba en los últimos días del mes de diciembre y en su mejor ocasión a mediados del mes de diciembre de cada año, limitando la posibilidad de hacer una distribución oportuna por entidad federativa y de esta manera llevar a cabo una mejor planeación del gasto.

En forma posterior a esta autorización, y con los ajustes en su caso, mediante comunicación oficial la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ratifica los montos autorizados para cada dependencia con el desglose y las metas correspondientes.

Una vez que la Coordinación General de Empleo cuenta con los recursos autorizados, particularmente para el capítulo 4000, se fijan los montos para cada uno de los sistemas y proyecto del Programa de Apoyo al Empleo; siendo el área coordinadora de cada uno, la responsable de distribuir los importes de cada uno entre las entidades federativas (ver gráfica número 6).

Gráfica número 6



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

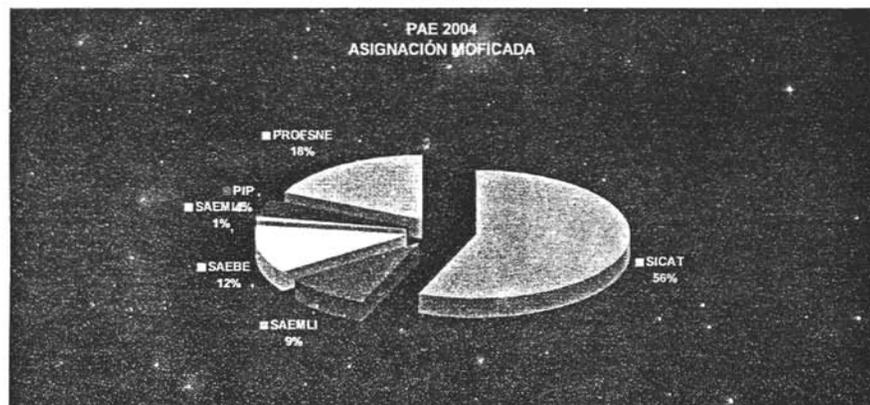
Dada la dimensión y dinamismo demográfico de las entidades federativas, así como las características de sus mercados de trabajo, la capacidad operativa de cada Servicio de Empleo para ejercer los recursos presupuestales; su estructura administrativa interna; los apoyos que recibe por parte del gobierno estatal vigente; de sus estrategias de promoción y concertación con el sector productivo; entre otros factores, además de situaciones administrativas específicas que afectan el funcionamiento de los Servicios Estatales de Empleo, los recursos asignados son distintos en cada una.

Tomando en cuenta los elementos mencionados, la distribución anual del presupuesto del Programa de Apoyo al Empleo por entidad federativa se realiza con base en lineamientos metodológicos, referenciados en las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa. De ahí que en el mes de febrero se publica el Acuerdo mediante el cual se da a conocer autorización presupuestal y la distribución de la población objetivo por entidad federativa, para el Programa de Apoyo al Empleo en 2004<sup>34</sup>. En la segunda mitad del año, la distribución presupuestal por entidad federativa se modifica de acuerdo con la capacidad de operación de cada una de ellas, así como

<sup>34</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el cual se da a conocer la calendarización y la distribución de la población objetivo por entidad federativa para el Programa de Apoyo al Empleo y el Programa para el Desarrollo Local*. Abril de 2004.

el cumplimiento del aporte del esquema DOS POR UNO señalado en párrafos anteriores, quedando una asignación definitiva al final de cada ejercicio presupuestal (ver gráfica número 7).

Gráfica número 7



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

### III.2 Esquemas de transferencia y radicación de recursos a las entidades federativas para la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo

Para hacer posible el cumplimiento en las metas establecidas anualmente y proporcionar un mayor número de apoyos a la población que le permitan incorporarse a un empleo o mejorar sus habilidades y destrezas o contar con un bien que le permita laborar por cuenta propia, así como mejorar los resultados en el ejercicio presupuestal, la Coordinación General de Empleo ha contado con tres esquemas para transferir recursos a los Servicios Estatales de Empleo, mediante tres esquemas diferentes, los que se mencionan a continuación:

#### III.2.1 Esquema de transferencia de recursos por conducto del Ramo XXVI "Superación de la Pobreza"

El *primer esquema* se dio prácticamente desde el inicio del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados en 1984 y hasta 1996. La característica fundamental de este esquema consistió en que de los recursos autorizados en el capítulo 4000 para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el Ramo XIV "Trabajo y Previsión Social", se trasladaba en dos exhibiciones el importe destinado al Programa, al Ramo XXVI denominado en un inicio "Desarrollo Regional" de la Secretaría de Programación y Presupuesto, posteriormente se denominó "Superación de la Pobreza" de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la que se hacía cargo de autorizar, aprobar y transferir los recursos a los Servicios Estatales de Empleo, tomando en cuenta la asignación presupuestal por entidad federativa que efectuaba la Coordinación General de Empleo.

La ejecución del Programa se basaba en la aplicación de la normatividad<sup>35</sup> de la Secretaría de Desarrollo Social, de la cual emanaban en gran medida los procedimientos diseñados específicamente para ello por la Coordinación General de Empleo, denominada Manual Único de Operación de Desarrollo Regional, Anexo: Becas de Capacitación para Desempleados<sup>36</sup>.

La transferencia de los recursos, se realizaba a partir de un oficio de Autorización de Inversión que emitía dicha Secretaría a nivel central. Posteriormente, tomando en cuenta la identificación de requerimientos del sector productivo a nivel local, vinculada con la infraestructura educativa existente, los Servicios Estatales de Empleo concertaban cursos de capacitación e integraban sus propuestas para el trámite de aprobación ante la Delegación Estatal de la SEDESOL, a través de las Delegaciones Federales del Trabajo y de los Comités para la Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE), de proceder, la primera emitía un oficio de aprobación para cada propuesta, a partir de la cual, los cursos daban inicio.

De manera simultánea, los Servicios de Empleo tramitaban Cuentas por Liquidar Certificadas específicas para el pago de los materiales de capacitación, mismos que debieran entregarse durante los diez primeros días del comienzo de los cursos. Asimismo, las Cuentas por Liquidar Certificadas para el pago de las becas, transporte e instructores debiéndose entregar el apoyo a mes vencido a partir del inicio de cada proceso de capacitación, cuyo trámite se presentaba ante el Comité para la Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE) y la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.

Los avances físicos y financieros, así como la comprobación de los importes ejercidos del Programa, se presentaban ante la Coordinación General de Empleo, mediante documentos, en su mayoría extemporáneos. A partir de la contratación de créditos externos, los Servicios de Empleo iniciaron con la entrega de documentos denominados Certificados de Gastos ante el nivel central, para su integración en envíos de comprobación que permitían gestionar el desembolso de divisas del Organismo Financiero Internacional (OFI), por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de Nacional Financiera, S.N.C. como Agente Financiero asignado para ello por el Gobierno Federal.

De esta manera, en el proceso de autorización, aprobación, liberación, ejercicio y comprobación presupuestal, participaban diversas instancias administrativas locales como: los Servicios Estatales de Empleo, Delegaciones Federales del Trabajo (DFT), Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) y Delegaciones Estatales de la Secretaría de Desarrollo Social, motivo por el cual, los registros administrativos hasta ese año formaron parte de la Cuenta Pública de la Secretaría de

<sup>35</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Único de Desarrollo de los Programas de Desarrollo Social*. 1996.

<sup>36</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Solidaridad. Manual Único de Operación de Desarrollo Regional. Anexo: Becas de Capacitación para Desempleados*.

Desarrollo Social, resguardándose la documentación comprobatoria en los Servicios Estatales de Empleo.

No se cuentan con registros de los montos ejercidos en cada uno de los años comprendidos entre 1984 y 1987, sin embargo conviene tomar como referencia el importe proporcionado en dicho periodo.

**Cuadro número 6**  
**PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA**  
**DESEMPLEADOS**  
**PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO**

(Miles de pesos actuales)

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO ASIGNADO</b>	<b>PRESUPUESTO EJERCIDO</b>	<b>%</b>
1984	6,000	6,000	100.00
1985	3,000	3,000	100.00
1986	3,000	3,000	100.00
1987	5,000	4,250	85.00
1988	47,237	39,351	83.00

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

La aplicación de este esquema involucraba tiempos excesivos en todos sus etapas: en la autorización hasta por un mes en el nivel nacional; la aprobación de acciones hasta dos meses a nivel local; la radicación del recurso y el pago de las becas generalmente se daba en forma tardía, fundamentalmente en el último año de su aplicación (1996). Asimismo, el nivel de importes que se dejaban de ejercer al final del ejercicio era sumamente alto, como se puede observar en el siguiente cuadro con cifras globales:

**Cuadro número 7**  
**PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS**  
**PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO**

(Miles de pesos actuales)

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO ASIGNADO</b>	<b>PRESUPUESTO EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>SUBEJERCIDO</b>	<b>%</b>
1989	46,940	40,324	85.91	6,616	14.09
1990	61,435	54,614	88.90	6,821	11.10
1991	52,792	45,762	86.68	7,030	13.32
1992	52,260	45,397	86.87	6,863	13.13
1993	75,106	51,060	67.98	24,047	32.02
1994	249,408	223,911	89.78	25,498	10.22
1995	569,861	476,649	83.64	93,212	16.36
1996	910,374	773,542	84.97	136,832	15.03

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

Lo anterior permite constatar que los resultados alcanzados obligaron a buscar mejores opciones para su radicación a los Servicios Estatales de Empleo y un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a este tipo de Programas.

### **III.2.2 Esquema de transferencia de recursos por conducto de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)**

Debido a que el mecanismo aplicado hasta 1996 no correspondió con la dinámica del Programa, se buscó una alternativa que, en el marco de la normatividad presupuestal vigente, permitiera simplificar trámites administrativos, mejorar los tiempos para la transferencia de recursos, disminuir el saldo de recursos no utilizados al final de cada ejercicio presupuestal y fundamentalmente, con el propósito de agilizar la radicación de los recursos a los Servicios de Empleo para su entrega oportuna a los beneficiarios del Programa.

De esta forma y en virtud de que los recursos autorizados a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la ejecución del mismo, estaban y continúan clasificados como crédito externo, en el último trimestre de 1996 se llevó a cabo de manera exitosa una prueba piloto a partir de un nuevo mecanismo de administración presupuestal denominado "Esquema de Pagos a Proveedores, Contratistas y demás beneficiarios" generado por Nacional Financiera, S.N.C.<sup>37</sup> en el Estado de Hidalgo, mediante su Servicio de Empleo.

Dado lo anterior, es que a partir de 1997, el control y la administración del Programa pasó directamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con cargo a su Ramo XIV "Trabajo y Previsión Social", capítulo 4000 "Subsidios y Transferencias" a cargo de la Coordinación General de Empleo. Asimismo, el registro presupuestal se efectúa a partir de ese mismo año en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal perteneciente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En ese sentido, la normatividad presupuestal desde 1997, está contenida en el documento denominado "Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo"<sup>38</sup>, en el cual se vincula directamente a la Coordinación General de Empleo con los Servicios Estatales de Empleo, eliminando la participación que antes tenían las dependencias locales y federales referidas en el esquema de transferencia anterior, a fin de que los recursos llegaran rigurosamente a su destino entregándose con oportunidad a los beneficiarios directos de los Programas.

La administración de este esquema implicó cumplir condiciones a nivel central y local:

*En el nivel central*, con base en el presupuesto autorizado y calendarizado, así como la distribución por entidad federativa, la Coordinación General de Empleo estimaba los

<sup>37</sup> Nacional Financiera, S.N.C. *Esquema de Pago a Proveedores, Contratistas y demás Beneficiarios*. 1997.

<sup>38</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Empleo. *Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo*. 1997.

importes mensuales que requerirían en su totalidad los Servicios de Empleo en las acciones autorizadas y/o registradas, mismos que se solicitaban a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por medio de Cuentas por Liquidar Certificadas Globales mensuales, cuyos importes se depositaban en una cuenta bancaria de Nacional Financiera, S.N.C. a nombre de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a fin de tenerlos disponibles.

Estas Cuentas por Liquidar Certificadas Globales eran afectadas, hasta agotar cada una de ellas, mediante documentos denominados Autorizaciones de Pago (AP), constituyendo éstos, los instrumentos administrativos de radicación de recursos a las cuentas bancarias receptoras de los Servicios de Empleo en cada entidad federativa.

Por su parte en las entidades federativas a nivel local, el secretario de estado o la autoridad competente, designa a tres funcionarios responsables del manejo de los recursos presupuestales, registrando los Servicios de Empleo, ante la Coordinación General de Empleo, las firmas autógrafas de estos funcionarios, mismas que quedan como titulares en el contrato de una cuenta bancaria productiva mancomunada, receptora de recursos por Servicio de Empleo a la cual eran depositadas las transferencias para el Programa, mediante los bancos corresponsales contratados por Nacional Financiera, S.N.C.

Los Servicios de Empleo, vía medios electrónicos básicos, tramitaban sus Autorizaciones de Pago (AP) soportadas en las acciones previamente registradas y/o autorizadas por parte de la Coordinación General de Empleo; estas contenían los compromisos de pago del mes; ésta última verificaba que estuviera requisitada conforme a los Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo y que el importe correspondiera con las actividades previamente registradas; de proceder, anotaba en la Autorización de Pago (AP), una clave de Visto Bueno y el número de la Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) Global que afectaba y devolvía dichos datos a los Servicios Estatales de Empleo de la misma forma en que los recibió, en no más de cinco días.

De manera simultánea, la Coordinación General de Empleo enviaba a Nacional Financiera, S.N.C. mediante fax, la relación de claves de Visto Bueno previamente anotadas en las Autorizaciones de Pago aprobadas a los Servicios de Empleo, con el propósito de que dicha institución tuviera el soporte para dar instrucciones a los bancos corresponsales, a fin de radicar los recursos tramitados a los Servicios de Empleo. Por su parte, éstos presentaban ante el banco corresponsal, las Autorizaciones de Pago (AP) previamente aprobadas por la Coordinación General de Empleo en un periodo máximo de 3 días hábiles; a su vez el Banco depositaba los recursos en no más de cinco días posteriores a la recepción de la Autorización de Pago (el depósito a la cuenta corresponsal llegó a ser entre 72 y 48 horas).

Una vez depositados los recursos en la cuenta receptora, se trasladaban a cuentas operativas (en 24 horas), mediante las cuales se realizaban pagos o apoyos. Esto es en diez días hábiles en promedio, los importes estaban disponibles en las cuentas operativas para el pago a los beneficiarios.

El Servicio Estatal de Empleo paga directamente a los beneficiarios el importe de la beca y la ayuda de transporte, cotejando la lista de asistencia del curso de capacitación y la acreditación de la personalidad del beneficiario; el pago a instructores se realiza directamente a éstos bajo un régimen de honorarios asimilados a salarios mediante nómina; el concepto de materiales de consumo para los cursos se paga al representante de la institución capacitadora, proporcionando éste las facturas debidamente requisitadas respectivas. En su caso, los paquetes de herramientas que se proporcionaban a los egresados de los cursos de autoempleo, se adquirían contra facturas.

En el Programa de Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo, la remuneración al personal cubierto por la transferencia federal, se realiza bajo el mismo régimen mencionado para los instructores y los demás conceptos de gasto mencionados con anterioridad, se pagan directamente a los proveedores de los bienes o servicios mediante comprobantes y/o facturas.

Cabe señalar que la normatividad establecida y autorizada para las acciones del Programa en las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión de los Programas y en los Manuales de Procedimientos correspondientes, precisa desde el comienzo del Programa, que la estancia del beneficiario en las acciones de empleo, representa una cultura de trabajo "experiencia laboral", con un horario de 6 a 8 horas diarias, asistencia, puntualidad y apego al Reglamento interior del plantel, razón por la cual el becario que no asiste se toma como falta, originando un descuento a razón del monto de la beca (de uno a tres salarios mínimos diarios de la zona de acuerdo a la clasificación instituida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos) y en su caso, el descuento por el importe del transporte. Por faltar viernes y lunes, se le descuentan cuatro faltas y más de cuatro faltas en un mes sin justificante oficial, se considera como baja del becario<sup>39</sup>.

Lo anterior, implica que de los importes que se radican a los Servicios Estatales de Empleo con la debida oportunidad para su entrega al beneficiario, se generen saldos no utilizados por concepto de descuentos por faltas, bajas y/o deserciones de los becarios, denominados "Reintegros".

Los montos liberados para los diversos conceptos de gasto, se comprueban antes de los 30 días calendario posteriores a la fecha que contenía el sello de PAGADO impreso por el banco corresponsal en la Autorización de Pago (AP) respectiva, excepto los materiales didácticos y de consumo que se comprobaban a los 60 días calendario. La comprobación se presenta ante la Coordinación General de Empleo mediante documentos denominados Certificados de Gasto en el caso del crédito con el Banco Mundial y, a través de Detalles de Pago, con su correspondiente soporte físico-financiero. Los saldos no utilizados "Reintegros", se depositan por los Servicios Estatales de Empleo a una cuenta bancaria concentradora establecida a nombre de la

---

<sup>39</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Programa de Apoyo al Empleo*. Septiembre 4 de 2003.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante fichas referenciadas para la identificación del origen del depósito.

Los Certificados de Gasto y/o Detalles de Pago que recibe la Coordinación General de Empleo, se concentran por Fecha de Pago para aplicar tipo de cambio promedio mensual y formar Detalles de Pagos Simplificados, instrumentos mediante los cuales se posibilita el desembolso de los Organismos Financieros Internacionales, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto y de Nacional Financiera, S.N.C.

Al final del ejercicio, los Servicios Estatales de Empleo, con base en las comprobaciones de cada una de las Autorizaciones de Pago (AP) integra su cierre de ejercicio y lo presenta ante la Coordinación General de Empleo, con base en el cual se integra el cierre presupuestal que forma parte de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los últimos Lineamientos para Administrar los Recursos con este esquema se emitieron en 2002<sup>40</sup>.

Este esquema, además de dar certeza del ejercicio, control de los recursos, avances físicos-financieros más oportunos y directos, simplificar y reducir los trámites y tiempos de liberación y manejo de los recursos presupuestales, dio la oportunidad a la Coordinación General de Empleo de aprovechar los reintegros en nuevas acciones de capacitación y de apoyo al empleo, beneficiando con ello a un mayor número de desempleados, buscando reducir adicionalmente, el monto no utilizado al final de cada ejercicio presupuestal.

En los cuadros que en seguida se presentan, se puede constatar la disminución considerable del nivel de subejercicio al pasar de 15.03% en 1996 a 5.55% en el 2002, Asimismo, se observa un incremento constante en la asignación de recursos pasando de 939 millones de pesos en 1996 a 1,424 millones de pesos en 2001, año en el cual comienza la baja en el presupuesto autorizado para los Programas, año en el que también se produjo un cambio en la tendencia decreciente del subejercicio aumentando a 8.85%, derivado del cambio de administración federal.

---

<sup>40</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Empleo. *Manual de Procedimientos para el Programa de Apoyo al Empleo. Anexo 1, Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo. 2002.*

**Cuadro número 8**  
**ASIGNACIÓN MODIFICADA, EJERCIDO Y SUBEJERCICIO ANUAL**

(Miles de pesos)

PROGRAMA O PROYECTO	EJERCICIO 1997					EJERCICIO 1998				
	ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO		ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%		IMPORTE	%	IMPORTE	%
PROBECA/PROFSNE	1,045	920	88.04	125	11.96	1,076	1,000	92.94	76	7.06
PMETYC	30	28	93.33	2	6.67	39	36	92.31	3	7.69
TOTAL	1,075	948	88.19	127	11.81	1,115	1,036	92.91	79	7.09

PROGRAMA O PROYECTO	EJERCICIO 1999					EJERCICIO 2000				
	ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO		ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%		IMPORTE	%	IMPORTE	%
PROBECA/PROFSNE	1,211	1,139	94.05	72	5.95	1,411	1,340	94.97	71	5.03
PMETYC	45	21	46.67	24	53.33	73	69	94.52	4	5.48
TOTAL	1,256	1,160	92.36	96	7.64	1,484	1,409	94.95	75	5.05

PROGRAMA O PROYECTO	EJERCICIO 2001					EJERCICIO 2002				
	ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO		ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%		IMPORTE	%	IMPORTE	%
PROBECA/PROFSNE	1,416	1,293	91.31	123	8.69	1,069	1,014	94.86	55	5.14
PMETYC	8	5	62.50	3	37.50	66	58	87.88	8	12.12
TOTAL	1,424	1,298	91.15	126	8.85	1,135	1,072	94.45	63	5.55

Fuente: STPS. Registros administrativos de la Coordinación General de Empleo.

### III.2.3 Esquema de transferencia de recursos a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal de la Tesorería de la Federación

A partir de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente la Tesorería de la Federación, estableció como único mecanismo de pago a los beneficiarios del Sector Público, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la transferencia y radicación de recursos para los Programas del Servicio Nacional de Empleo se lleva a cabo en el marco del "Procedimiento para el Pago a Proveedores y Contratistas de los Programas y Proyectos Financiados Parcial o Totalmente con Recursos de Crédito Externo Provenientes de Organismos Financieros Internacionales", autorizado mediante el Oficio Circular número 307-A-430 de fecha 2 de julio de 2003.

Es con base en este procedimiento que se genera el *tercer esquema* de transferencia de recursos, que a diferencia del anterior, elimina la participación del Agente Financiero como intermediario entre la Tesorería de la Federación y los Servicios de Empleo. Los bancos corresponsales bajo las instrucciones de Nacional Financiera, S.N.C., ahora son bancos comerciales independientes receptores de recursos, contratados por cada uno de los ejecutores locales. Este procedimiento se formaliza, mediante la actualización de

los "Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo"<sup>41</sup>.

El esquema consiste en lo siguiente: la Coordinación General de Empleo, tomando en consideración el calendario presupuestal aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estima los importes mensuales que requerirán los Servicios Estatales de Empleo, tomando en cuenta los montos comprometidos en las acciones autorizadas y/o registradas a nivel central, con los cuales se pide a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante comunicación oficial la suficiencia presupuestal mensual, contra la cual se giran las peticiones que van presentando los Servicios de Empleo.

Por su parte, éstos presentan ante la Coordinación General de Empleo documentos denominados Solicitudes de Recursos (SR), debidamente soportadas en un Detalle de Requerimiento, integrado con los compromisos de pago del mes que se trate de las acciones registradas y comprometidas por parte de los Servicios Estatales de Empleo, quienes las tramitan por medios electrónicos ante el nivel central del Servicio. Recibidos los documentos, éste último verifica su congruencia y que el importe corresponda con las actividades previamente autorizadas y/o registradas; de proceder, regresa al Servicio Estatal de Empleo una clave de referencia señalando con ésta el Visto Bueno sobre el trámite de radicación de recursos.

Con las Solicitudes de Recursos conteniendo Visto Bueno, se integran paquetes de requerimientos que hacen posible el trámite de Cuentas por Liquidar Certificadas específicas, en sustitución de las Autorizaciones de Pago (AP) empleadas en el esquema anterior, para cada una de las Solicitudes de Recursos (SR). Dichos paquetes se presentan en archivo electrónico ante la Dirección General de Programación y Presupuesto, a fin de que ésta los incorpore a su Sistema de Control Presupuestal y Contable (SICPC) para su validación, procediendo a subir la información al Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Tesorería de la Federación (TESOFE). Estas actividades se desarrollan entre tres y cinco días en la Coordinación General de Empleo y tres días hábiles por parte de la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Por su parte el Sistema Integral de Administración Financiera Federal toma hasta cinco días hábiles para depositar los importes en los bancos receptores contratados por los Servicios Estatales de Empleo.

En este esquema permanecen las mismas disposiciones a nivel local, relacionadas con la designación y registro de nombres y firmas de tres funcionarios responsables del manejo de los recursos presupuestales, mismas que aparecen como titulares del contrato de la cuenta bancaria receptora de recursos, a la cual serán depositadas las

---

<sup>41</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Empleo. *Manual de Procedimientos para el Programa de Apoyo al Empleo. Anexo 1, Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo.2003 (Preliminar).*

transferencias de la Coordinación General de Empleo para cubrir los compromisos derivados de la operación del Programa.

Asimismo, establecen hasta cuatro cuentas operativas productivas mancomunadas en el banco que ofrece la mayor cobertura geográfica y de servicios, a partir de las cuales se otorgan los apoyos a los beneficiarios, así como los pagos a los proveedores de bienes o servicios relacionados con los gastos asociados, mediante la expedición de cheques o algún otro mecanismo de pago, menos en efectivo.

Los conceptos de gasto para los cuales se transfieren los recursos (ver Anexo 2) son similares a los del esquema anterior: una beca a razón de uno a tres salarios mínimos de acuerdo a la zonificación establecida por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; ayuda de transporte de 6, 9 ó 12 pesos diarios por beneficiario en las modalidades que corresponda; apoyo a los buscadores de empleo a razón de \$1,900.00 en dos exhibiciones; pago de inscripción y colegiatura a los planteles privados que participan en los vales de capacitación, pago a los instructores e instructores monitores, así como materiales para las prácticas en algunas modalidades. En el caso de los gastos asociados, se transfieren recursos para los conceptos: pago al personal remunerado con la transferencia de la Coordinación General de Empleo, viáticos y pasajes, ferias de empleo, material didáctico, Sistema de Capacitación del Servicio Nacional de Empleo, entre otros, gastos que se soportan con las facturas respectivas.

Cabe señalar que los cursos en sus diversas modalidades, inician en diferentes días del mes y en consecuencia, el pago a los beneficiarios se realiza a mes vencido en distintos días del mes siguiente, lo que conlleva recabar durante 20 días calendario los documentos comprobatorios del gasto como son: nóminas o relaciones de pago de los beneficiarios, recibos de honorarios de los instructores, entre otros, ya que los gastos se comprueban ante la Coordinación General de Empleo por los Servicios Estatales de Empleo dentro de los 30 días calendario siguientes a la fecha de depósito en el banco receptor por cada una de las CLC, excepto los importes destinados al pago del personal adscrito a los Servicios Estatales de Empleo remunerado con recursos radicados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se realiza en 10 días posteriores a la fecha de su depósito en la cuenta receptora.

La comprobación de los importes liberados se integra para cada una de las Cuentas por Liquidar Certificadas por los Detalles de Comprobación (seguimientos o avances físicos financieros) y Detalles de Pago para los diversos Sistemas y gastos asociados del Programa de Apoyo al Empleo y Detalles de Pago Específicos para los Proyectos de Inversión Productiva.

Los recursos liberados y no ejercidos, se depositan mediante fichas referenciadas de depósito por los Servicios Estatales de Empleo a una cuenta bancaria a nombre de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Dirección General de Programación y

Presupuesto<sup>42</sup>, que concentra los saldos, mismos que deben ser depositados a la Tesorería de la Federación (TESOFE), a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) a más tardar a las 72 horas de su depósito. Por su parte, la Coordinación General de Empleo da seguimiento a los mismos, mediante los archivos y las copias de las fichas referenciadas de depósito, contando con 24 horas para su identificación y corrección en caso de existir algún error en su contenido para su aviso a la Dirección General de Programación y Presupuesto.

La Coordinación General de Empleo verifica y concentra las comprobaciones enviadas por los Servicios Estatales de Empleo, a fin de remitir a la Dirección General de Programación y Presupuesto, Detalles de Pago Simplificados y Específicos integrando los gastos de diversas entidades federativas por Fecha de Depósito en las cuentas receptoras, para que ésta a su vez solicite el desembolso ante los Organismos Financieros Internacionales por conducto de Nacional Financiera, S.N.C.

Al final del ejercicio, con base en la documentación comprobatoria del gasto, los Servicios Estatales de Empleo integran los cierres de ejercicio que se conforman por cierres parciales por Sistema y Proyecto y el concentrado total del Programa de Apoyo al Empleo y en su caso otro de alguna clave presupuestal adicional como es el caso del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones).

La documentación que ampara el ejercicio del gasto se encuentra bajo resguardo de los Servicios Estatales de Empleo en las entidades federativas, quienes tienen la obligación de mostrarla, en caso de requerirse por alguna instancia federal o estatal de fiscalización o bien por el Organismo Financiero Internacional.

Por su parte la Coordinación General de Empleo concilia los montos liberados, ejercidos y reintegrados con la Dirección General de Programación y Presupuesto, con lo cual se integran las cifras del cierre del Capítulo 4000 de esta Unidad Administrativa y se incorpora al Cierre de la Hacienda Pública Federal del Ramo XIV de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que no forman parte de la Cuenta Pública de las entidades federativas y adquieren el carácter de intransferibles para cubrir otro tipo de gasto que no esté especificado en las Reglas de Operación multimencionadas.

### **III.3 El Crédito Externo contratado por el Gobierno Federal para la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo**

El Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores en su origen 1984 se incluyó en los Programas Regionales de Empleo (PRE) y hasta 1986 se financió sólo con recursos fiscales. En octubre de 1987, el gobierno federal negoció con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial, un financiamiento para implementar el "Proyecto de Capacitación de Mano de Obra" (PCMO), cuyos objetivos fueron reducir la insuficiencia de recursos humanos calificados y elevar la

---

<sup>42</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. *Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo, Anexo I, Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, Apéndice A Procedimiento para Efectuar Reintegros*. 2003.

productividad del trabajo mediante servicios de capacitación y colocación, lo que dio lugar a la inmediata reactivación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados y al fortalecimiento de la capacidad operativa del Servicio Nacional de Empleo<sup>43</sup>.

Al término del PCMO se replanteó la operación del Programa en el marco del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT)<sup>44</sup>, que entró en operación en 1992 y finalizó en el primer semestre de 1997, cuyo objetivo fue el de continuar con el apoyo de la calificación de la fuerza laboral y facilitar su movilidad sectorial y regional en el contexto del proceso de apertura comercial. El Programa se fortaleció aún más como uno de los programas más importantes entre las políticas activas del mercado de trabajo.

Entre 1993 y 1995 se pusieron en marcha nuevos esquemas de intervención que permitieron mejorar la vinculación, como son las ferias de empleo, los talleres para buscadores de empleo y los Sistemas de Empleo, asimismo se avanzó en el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo, operando en este periodo con 99 oficinas en todo el país.

En 1994 el gobierno federal acordó ampliar aún más las metas del Programa de 50,000 becas a casi 200,000 y en 1995 el gobierno federal agrupa todos los programas sociales en el marco del Programa de Servicios Sociales Esenciales, incrementando aún más los recursos alcanzando en este año 412,318 personas atendidas por el Programa.

De 1995 a 1997 el Programa extendió sus alcances hacia localidades rurales, así como a trabajadores subocupados, en el cual se incorporó la modalidad de los Proyectos sobre Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal (PILEOT), en el marco del Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE). El PILEOT estuvo orientado a vincular la capacitación para el trabajo con programas emergentes de empleo, capacitar para el autoempleo y atender las necesidades de capacitación de personas desempleadas y subempleados organizadas en torno a proyectos productivos.

En 1996, el gobierno de México, estaba contratando un nuevo crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial, en el cual la STPS participaba con el Componente C del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación<sup>45</sup>. Ampliando aún más la cantidad de recursos destinados a la operación de mecanismos de ayuda a las personas desempleadas, en este caso mediante la aplicación de normas técnicas de competencia laboral.

---

<sup>43</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Contrato de Crédito para el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra*. México 1987.

<sup>44</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *Contrato de Préstamo para el Programa de los Mercados de Trabajo*. México 1992.

<sup>45</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *Contrato de Préstamo 3805/ME para el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*. México 1995.

Del segundo semestre de 1997 y hasta 2001, se empezaron a aplicar recursos del contrato de préstamo firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), relativo a la primera fase del Programa de Modernización del Mercado Laboral (PMML)<sup>46</sup>, diseñado para estimular la incorporación adecuada de la población desempleada al aparato productivo e impulsar la actualización tecnológica y la capacitación laboral. Se planteó como objetivo el reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan las empresas y los trabajadores e incrementar la colocación de personas capacitadas desempleadas.

En los primeros meses del año 2000 se solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la ampliación del Programa de Modernización del Mercado Laboral (PMML) en una segunda fase<sup>47</sup>, el cual finalizó su ejercicio en el 2002. En esta fase se continuó desarrollando y fortaleciendo al Servicio Nacional de Empleo, como un sistema integral de colocación, capacitación e información, modernizando a los Servicios Estatales de Empleo en cuanto métodos y sistemas de trabajo; la profesionalización del personal y la evaluación de las acciones y de los servicios que se prestan a la población desempleada y subocupada. Buscando diversificar la oferta de servicios, para adecuar las modalidades de capacitación a las opciones de colocación, a las demandas de la planta productiva.

Actualmente y a partir del 2003 las acciones de intervención en los mercados de trabajo se llevan a cabo en el marco del crédito 1384/OC-ME denominado Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo, por un periodo de nueve años, en su fase I programada para llevarse a cabo en tres años, particularmente la Coordinación General de Empleo es responsable del Subcomponente I de dicho crédito llamado Programa de Apoyo al Empleo (PAE)<sup>48</sup>.

#### **III.4 Aportación de los gobiernos estatales a la ejecución de los Programas**

Como parte de los compromisos establecidos en los Anexos de Ejecución con los ejecutivos estatales y en el Acuerdo de Coordinación con el Gobierno del Distrito Federal se precisa que éstos deben contribuir con diversos gastos para la operación del Servicio de Empleo a nivel local. Asimismo, en los contratos de préstamo con los Organismos Financieros Internacionales, se instauran las participaciones de éstos y las del Gobierno Mexicano, para este último, cabe señalar que se considera, además de la asignación federal establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación una vez ejercido devengado, las colaboraciones de los gobiernos de los Estados en términos de capital humano, infraestructura, equipo, así como gasto corriente en la operación de los Programas. Adicionalmente, la aportación que hacen las empresas que participan en la modalidad de capacitación mixta, asumiendo los costos del material de prácticas de los beneficiarios, con el pago al instructor y algunas prestaciones adicionales que se

<sup>46</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Contrato de Préstamo 983/OC-ME para el Programa de Modernización del Mercado Laboral (Fase I)*. México 1997.

<sup>47</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Contrato de Préstamo 1256/OC-ME para el Programa de Modernización del Mercado Laboral (Fase II)*. México 2000.

<sup>48</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Contrato de Préstamo 1384/OC-ME para el Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y el Empleo. Fase I*. México 2002.

otorgan a los capacitandos relativos a servicio de transporte, comedor, despensas, guarderías en algunos casos, entre otros.

De esta manera, los Organismos Financieros Internacionales reconocen como parte del aporte local del Gobierno Mexicano, los gastos que se mencionan en el párrafo anterior. En ese sentido, y de acuerdo al procedimiento específico definido en los Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, los Servicios Estatales de Empleo envían a la Coordinación General de Empleo en formatos específicos el monto de los aportes: tanto de sus gobiernos estatales, como de las empresas privadas.

La participación de los gobiernos estatales hasta el 2002 se estimaba en un 18%; sin embargo, los registros administrativos de la Coordinación General de Empleo señalan que ha aumentado considerablemente, llegando a alrededor de los 315 millones de pesos, esto es el 30% del presupuesto autorizado por la federación para el capítulo 4000.

A partir de 2003, mediante el esquema de Estímulos a la Aportación Estatal denominado Dos por Uno, implementado con el propósito de fomentar la reciprocidad en el financiamiento del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), fortalecer las acciones orientadas al cuidado de la población objetivo, así como mantener los niveles de atención y calidad de los servicios que proporcionan las oficinas de empleo; los gobiernos de los estados han contribuido con 184 millones de pesos adicionales. Arribando entre ambas cantidades a alrededor de 500 millones de pesos<sup>49</sup>.

Hasta ese año la distribución de los recursos autorizados a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dichos Programas a los gobiernos de las entidades federativas, consideraba indicadores macroeconómicos como la población total, población económicamente activa, la tasa de desocupación abierta; el crecimiento del Producto Interno Bruto y los niveles de marginalidad; asimismo, elementos que demuestran la capacidad de operación del Servicio de Empleo en la entidad, como el número de personas que laboran en el servicio, los apoyos con los que cuenta por parte de los gobiernos estatales (infraestructura, equipo, crédito puente, vehículos, entre otros); buscando el equilibrio entre la necesidad de la población que demanda empleo y la posibilidad del Servicio para brindar respuesta a la población objetivo. No obstante el esquema en comento ha reorientado la asignación presupuestal a las entidades federativas preferenciando de alguna manera a las entidades que cuentan con fondos estatales "disponibles" para subastar y recibir un mayor techo financiero.

---

<sup>49</sup> STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo. 2004.

## CAPÍTULO IV

### APLICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS

#### IV.1 Resultados y Problemática

El número de personas atendidas por los servicios que ofrece el Estado Mexicano, en particular por el Servicio Nacional de Empleo han sido enunciados en el capítulo anterior, sin embargo, es importante mencionar que tanto los servicios de vinculación y de información, así como los mecanismos de ajuste, han requerido del presupuesto gubernamental para su operación, así como para la entrega de apoyos económicos a la población desempleada o subempleada a nivel nacional.

En ese sentido, para llevar a cabo las funciones y estrategias de estos Programas, los esquemas de transferencia de recursos a las entidades federativas juegan un papel importante, debido a que se trata de un Programa del gobierno federal, ejecutado por las entidades federativas por conducto de los Servicios de Empleo, sin que pierdan el carácter federal.

Los resultados obtenidos con la aplicación del tercer esquema muestran mejores niveles de ejercicio y por lo tanto importes absolutos y relativos de subejercicio sin precedentes en la historia de los Programas, tal es el caso del 1.9% de recursos no utilizados al final del año 2004, que representa un saldo forzoso derivado de los residuales por concepto de descuentos por faltas, bajas o deserciones de los beneficiarios, o bien por el incumplimiento de proveedores en la entrega de algún producto o servicio en el último bimestre del año, sin posibilidades de aplicación en nuevas acciones del Programa (ver cuadros 9 y 10).

Como se mencionó en el capítulo anterior, los Programas del Servicio Nacional de Empleo además de considerar al Programa de Apoyo al Empleo y los gastos del Presupuesto para la Operación y Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo, en 2003 por decisión presidencial para contribuir a bajar las tasas de desempleo en diez entidades federativas en un inicio, se proporcionó una ampliación presupuestal de 100 millones de pesos, de los cuales 90 millones de pesos se destinaron a fortalecer las acciones de apoyo al empleo del capítulo 4000, cuya operación se llevó a cabo en el marco de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo.

**Cuadro número 9**  
(Miles de pesos)

PROGRAMA O PROYECTO	EJERCICIO 2003				
	ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%
PROBECA/PROFSNE	924	892	96.54	32	3.46
EMERGENTE	90	81	90.00	9	10.00
PMETYC	19	13	68.42	6	31.58
TOTAL	1,033	986	95.45	47	4.55

Fuente: STPS. Datos administrativos de la Coordinación General de Empleo.

### Cuadro número 10

(Miles de pesos)

PROGRAMA O PROYECTO	EJERCICIO 2004				
	ASIG. MOD.	EJERCIDO		SUBEJERCICIO	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%
PROBECA/PROFSNE	856	839	98.01	17	1.99
PDLM	41	41	100.00	0	0.00
TOTAL	897	880	98.10	17	1.90

Fuente: STPS. Datos administrativos de la Coordinación General de Empleo.

No obstante, para enmarcar las alternativas de una propuesta que contribuya a mejorar los esquemas de radicación y comprobación de recursos, es necesario además de describir el cumplimiento de las metas mediante el número de personas atendidas, fundamentalmente por las acciones que proporcionan apoyos económicos a los beneficiarios como resultado del presupuesto autorizado para la operación de este Programa, es imprescindible describir la problemática existente, que permita enmarcar la propuesta final del documento.

Por lo que es conveniente señalar que el Programa surge como consecuencia de la crisis financiera de 1982 (endeudamiento, cambio en las condiciones del mercado petrolero, devaluación, nacionalización de la banca), que afectó al modelo de desarrollo estabilizador, aquejando al sector empresarial del país, impactando la capacidad instalada de las empresas y el nivel de empleo, obligando al Estado a implementar medidas de emergencia para enfrentar entre otros problemas la creciente presión en el mercado laboral. De ahí que el Programa de Becas iniciara operaciones en 1984 a fin de atender a una parte del desempleo y la incorporación de aproximadamente 800 mil personas por año a la población económicamente activa.

Los cursos de capacitación tenían una duración de tres meses entre 6 y 8 horas diarias; se impartían con instructores e infraestructura de los centros de capacitación públicos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), cuya participación en un inicio, se normaba mediante convenios a nivel central.

A pesar de las limitaciones administrativas, el Programa empieza con buenos resultados, rebasando la meta programada de 40,000 personas, llegando a atender a casi 67,000 desempleados más sus dependientes económicos (2 en promedio), por lo cual se estima que benefició alrededor de 180,000 mexicanos en ese año, cumpliendo el objetivo de proveer con capacitación a quienes carecían de empleo, mediante este sistema de becas sustentado en los requerimientos de las áreas estratégicas de la economía y orientadas al aprovechamiento de las oportunidades de empleo existentes y a las generadas por la reactivación económica. De esta manera la capacitación fue el medio apropiado para proveer de un ingreso temporal a los desocupados, mientras desarrollaban sus capacidades, destrezas y habilidades.

**Cuadro número 11**  
**PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA**  
**DESEMPLEADOS**  
**PRESUPUESTO ASIGNADO, EJERCIDO Y BENEFICIARIOS**

(Miles de pesos actuales)

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO ASIGNADO</b>	<b>PRESUPUESTO EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>
1984	6,000	6,000	100.00	66,909
1985	3,000	3,000	100.00	27,540
1986	3,000	3,000	100.00	14,805
1987	5,000	4,250	85.00	12,737

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

En los siguientes tres años, periodo 1985-1987 descendió notablemente el número de personas atendidas 27, 540; 14,805 y; 12,737, respectivamente, derivado en parte a la reducción en el presupuesto autorizado y de la capacidad de operación del Servicio.

La falta de experiencia sobre los procedimientos de transferencia de recursos, conllevó a que los apoyos económicos en buena medida, se radicarán con retraso en las cuentas bancarias de los Servicios de Empleo y por lo tanto, la entrega de apoyos a los beneficiarios también llegaba tarde. En innumerables ocasiones, los participantes llegaron a tomar las instalaciones físicas de los Servicios de Empleo, por la tardanza en el traslado presupuestal, situación que se evidenció en los resultados de los estudios de evaluación correspondientes.

La transferencia implicó traslados continuos de recursos a las cuentas bancarias de los Servicios de Empleo, para la entrega en 1984, de cuando menos 209,648 pagos a los becarios (tomando en cuenta la entrega de apoyos a mes vencido en términos de beca y transporte para cada beneficiario, más un pago por mes para cada instructor y dos por materiales de capacitación). En total durante el periodo se transfirieron importes para que los Servicios de Empleo efectuaran un total de 382,238 pagos, pasando por trámites administrativos complicados tanto en las instancias federales, como locales.

La entrega de apoyos a la población para los Servicios de Empleo a nivel local involucra: acciones incipientes de difusión para su reclutamiento, selección de personas que cumplen con el perfil establecido por el Programa, entrega de relaciones de capacitandos seleccionados a cada plantel participante, seguimiento a la población beneficiaria durante el tiempo de capacitación, acopio de listas de asistencia de cada grupo, elaboración de nóminas (disminuyendo previamente los descuentos por faltas, bajas y deserciones), generación de cheques o sobres y entrega de apoyos en cheque o en efectivo a cada beneficiario.

Adicionalmente, en cada una de las ocasiones que deseaban proponer acciones, éstas pasaban por la autorización de la Coordinación General de Empleo, por la Delegación Federal del Trabajo, por el Comité para la Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE) y finalmente por la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social. La

operación de las acciones era realmente una complicación administrativa, propia de la tendencia en ese entonces por la centralización.

El gobierno federal al negociar en octubre de 1987, un financiamiento para implementar el "Proyecto de Capacitación de Mano de Obra" (PCMO), con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial, a fin de reducir la insuficiencia de recursos humanos calificados y elevar la productividad del trabajo mediante servicios de capacitación y colocación, dio lugar a la reactivación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados y al fortalecimiento de la capacidad operativa del Servicio Nacional de Empleo, por lo que en el periodo de 1988 a 1992 se multiplicó a más de cuatro veces el número de becas otorgadas (ver cuadro número 11), buscando mayor apoyo y compromisos de los gobiernos estatales, reforzando la capacidad técnico-operativa del personal de los Servicios Estatales de Empleo, preferenciando la difusión de los servicios que ofrece el Servicio, mediante campañas de comunicación social. Asimismo, se inició el equipamiento con computadoras para el Servicio en su conjunto.

Tal como se mostró en páginas anteriores, esta etapa constituye un importante avance en la consolidación del Servicio Nacional de Empleo ampliando su cobertura y posicionamiento como un instrumento para la atención del mercado laboral.

**Cuadro número 12**  
**PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS**  
**PRESUPUESTO ASIGNADO, EJERCIDO, SUBEJERCICIO Y BENEFICIARIOS**

(Miles de pesos actuales)

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	%	SUBEJERCICIO	%	BENEFICIARIOS
1988	47,237	39,351	83.31	7,885	16.69	66,294
1989	46,940	40,324	85.91	6,616	14.09	58,808
1990	61,435	54,614	88.90	6,821	11.10	64,139
1991	52,792	45,762	86.68	7,030	13.32	49,203

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

Al término del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO) se replanteó la operación del Programa en el marco del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT), que entró en operación en 1992 y finalizó en el primer semestre de 1997, cuyo objetivo fue el de continuar con el apoyo de la calificación de la fuerza laboral y facilitar su movilidad sectorial y regional en el contexto del proceso de apertura comercial. El Programa se fortaleció aún más como uno de los programas más importantes entre las políticas activas del mercado de trabajo.

El número de beneficiarios, tanto en las acciones de vinculación (ver Anexo 1) y en el Programa de Becas iba en aumento, derivado del incremento del presupuesto asignado, en gran parte debido a los compromisos establecidos por el gobierno mexicano con los Organismos Financieros Internacionales (ver cuadro 12).

**Cuadro número 13**  
**PROGRAMA DE BECAS DE CAPACITACIÓN PARA DESEMPLEADOS**  
**PRESUPUESTO ASIGNADO, EJERCIDO, SUBEJERCICIO Y BENEFICIARIOS**

(Miles de pesos actuales)

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	%	SUBEJERCICIO	%	BENEFICIARIOS
1992	52,260	45,397	86.87	6,863	13.13	42,096
1993	75,106	51,060	67.98	24,047	32.02	46,612
1994	249,408	223,911	89.78	25,498	10.22	198,864
1995	569,861	476,649	83.64	93,212	16.36	412,318
1996	910,374	773,542	84.97	136,832	15.03	544,026
1997	992,126	881,166	88.82	110,960	11.18	563,652

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

En 1994, debido a la inestabilidad económica y freno en la actividad productiva, el Gabinete Económico y el Social del gobierno federal decidieron promover una ampliación de recursos para extender la operación de los Programas, y de esta manera se atendiera el deterioro que empezaba a evidenciar el aspecto social y el mercado laboral. Asignándose recursos extraordinarios al Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores para operar cuando menos 200 mil becas de capacitación, pasando de 46,612 en 1993 a 198,864 desempleados atendidos en 1994, situación que propició que las empresas participantes en la capacitación mixta capacitaran a los beneficiarios directamente en el proceso de producción.

En esta etapa se inicia el registro de colocados como resultado de la intervención del Servicio en el mercado laboral, ya que no se contaba con un mecanismo para registrar este dato.

En 1995 el Gobierno Federal agrupa todos los programas sociales en el marco del Programa de Servicios Sociales Esenciales, posibilitando al Programa de Becas incorporar nuevas opciones de atención para hacer frente a los impactos de la crisis financiera que indujo una caída del producto interno bruto en ese año de 6.22% y tasas de desempleo superiores al 6%, incrementando aún más los recursos, alcanzando en este año 412,318 personas atendidas por el Programa.

De 1995 a 1997 el Programa extendió sus alcances hacia localidades rurales, así como a trabajadores subocupados, en el cual se incorporó la modalidad de los Proyectos sobre Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal (PILEOT), en el marco del Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE). El FILEOT estuvo orientado a vincular la capacitación para el trabajo con programas emergentes de empleo, capacitar para el autoempleo y atender las necesidades de capacitación de personas desempleadas y subempleados organizadas en torno a proyectos productivos.

Vale la pena precisar que este proceso de diversificación de opciones generó también una ampliación geográfica y sectorial del Programa, ya que incursionó en las áreas rurales y marginadas.

Las evaluaciones hechas al Programa, publicadas en agosto de 1995, muestran que en 1994 tuvo impactos favorables en la colocación y en el ingreso, así como prestaciones a los beneficiarios.

En 1996, la incorporación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, particularmente de la Coordinación General de Empleo en el Componente C del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, crédito 3805-ME con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, propició aún más la ampliación de la cantidad de recursos destinados a la operación de mecanismos de ayuda a las personas desempleadas, en este caso mediante la aplicación de normas técnicas de competencia laboral.

Los resultados que se observan demuestran que el número de personas desempleadas beneficiadas por el Programa fue creciendo año con año, fundamentalmente a partir de la contratación del crédito externo con Organismos Financieros Internacionales en 1987; sin embargo, los niveles de subejercicio en los primeros diez años fue alto, sobre todo, sin que el nivel central pudiera optimizar la aplicación de los saldos que permanecían en la Secretaría de Desarrollo Social.

Es por ello que el aspecto administrativo-financiero del periodo 1984-1996 corresponde a la aplicación del primer Esquema de transferencia de recursos a través del Ramo XXVI, de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante el traslado del presupuesto autorizado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; etapa que se caracterizó por los siguientes problemas:

1. Traslado de los importes autorizados del Ramo XIV al Ramo XXVI, generaba complicaciones administrativas y desfases en el inicio del Programa en cada ejercicio presupuestal;
2. Dicho traslado se realizaba en función de la distribución presupuestal por entidad federativa (febrero, marzo). Había que esperar que la Coordinación General de Empleo distribuyera los recursos y ésta fuera aprobada por las autoridades superiores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, contribuyendo con los desfases del Programa;
3. Los oficios de autorización que formalizaban el inicio de la transferencia federal a las entidades federativas y el Distrito Federal, que generaba la Secretaría de Desarrollo Social se elaboraban generalmente entre los meses febrero y marzo;
4. La aprobación de las acciones y la liberación de los recursos a nivel local dependía de la participación de tres instancias federales y por lo menos dos estatales, empleando en promedio tres o cuatro semanas para cada caso (Delegación Estatal de la SEDESOL, Delegación Federal del Trabajo, Coordinación General de Empleo, Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal);

5. Falta de apoyo de los gobiernos estatales a los Servicios de Empleo que les permitiera aumentar su capacidad de operación para realizar las gestiones administrativas y efectuar los pagos con oportunidad a los beneficiarios;
6. Cobertura de alrededor de 4500 localidades donde llegaba el Programa, además de zonas urbanas, paulatinamente a áreas rurales y marginadas, en muchos casos de difícil acceso;
7. Insuficiente infraestructura y desarrollo de sistemas informáticos (sólo se contaba con una herramienta a través de módem);
8. Escasas posibilidades de aprovechamiento de los saldos no utilizados en cada una de las acciones, a través de solicitudes de traspaso hacia nuevas acciones;
9. Altos niveles de subejercicio.

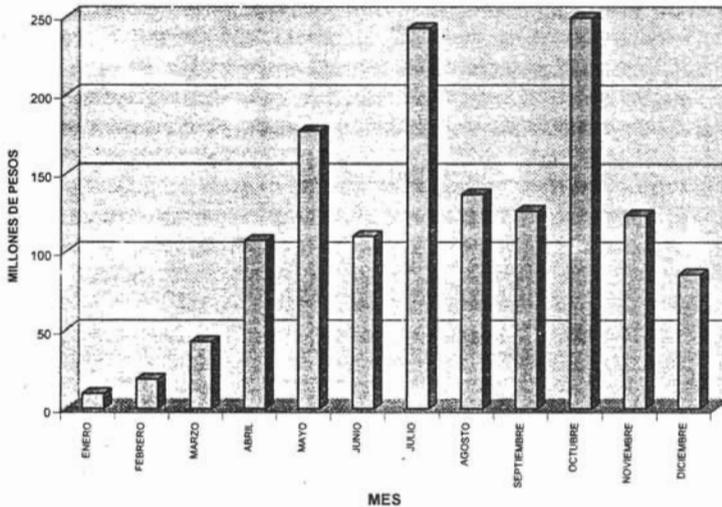
Además de lo anterior, la ejecución del Programa con estas características, a las que había que agregar que en esos años se preferenciaban las acciones de capacitación escolarizada para atender a un mayor número de personas desempleadas en centros de capacitación públicos, tales como CONALEP, CECATI, CBTIS, CETIS, CET DEL MAR, INSTITUTOS TECNOLÓGICOS y algunas universidades, que les permitiera la mejora de sus conocimientos, habilidades y destrezas en especialidades con incidencia general en el mercado de trabajo y que el capacitando, continuara y/o adquiriera la cultura del trabajo, como son: las condiciones laborales propias del sector formal, el horario continuo de trabajo (de seis a ocho horas en procesos de capacitación de lunes a viernes), con descuentos por faltas injustificadas, retardos y bajas por faltas acumuladas o bajo aprovechamiento de la capacitación reflejado en las calificaciones de los capacitandos.

Adicionalmente a esto, la búsqueda de que no mediaran los periodos vacacionales oficiales de los planteles en los cursos concertados por los Servicios de Empleo, condujeron a que el Programa se concentrara en la segunda mitad de cada año, fundamentalmente entre los meses de agosto y septiembre. Elementos que fueron haciendo una costumbre para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecieran que la mayor parte del calendario de recursos fuera al inicio del mes de julio de cada año.

La calendarización de los recursos del Capítulo 4000 destinado a las acciones de apoyo al empleo se autorizaba a la Coordinación General de Empleo por abajo del 35%, ya sea por autorización directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la orientación interna de la Secretaría del Trabajo y Previsión, la cual lo ajustaba a los lineamientos de la globalizadora favoreciendo el presupuesto de otras áreas, descontando algunos importes de este capítulo de gasto por ser el más importante de la misma Secretaría, el cual actualmente representa el 52% de monto total autorizado (ver Gráficas números 8 y 9).

Gráfica número 8

BECAS CALENDARIZADO 2000

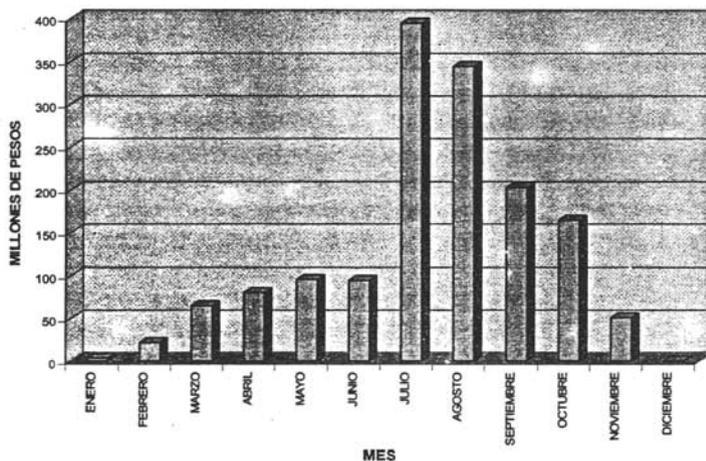


Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

La concentración de estos recursos en el segundo semestre del año se da hasta en años recientes, hasta el 2002, en el que se situó casi en el 50%, derivado de una solicitud de adelanto de calendario y en 2003, que superó el 51%, regresando a su tendencia histórica en el 2004 ubicándose el 29% en el primer semestre y el resto en el segundo (ver Gráficas números 10, 11 y 12).

Gráfica número 9

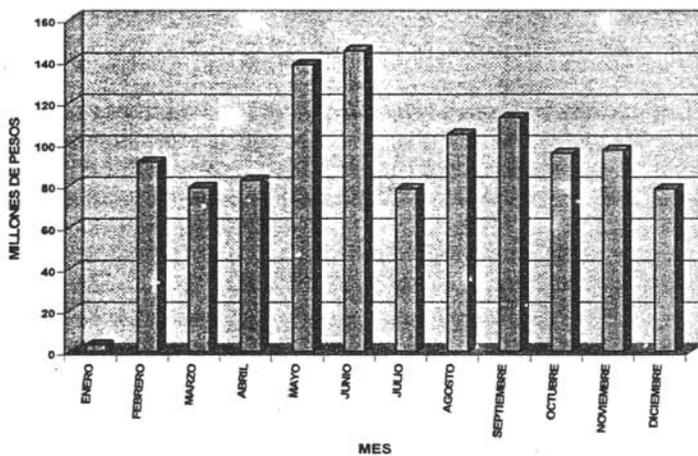
BECAS CALENDARIZADO 2001



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

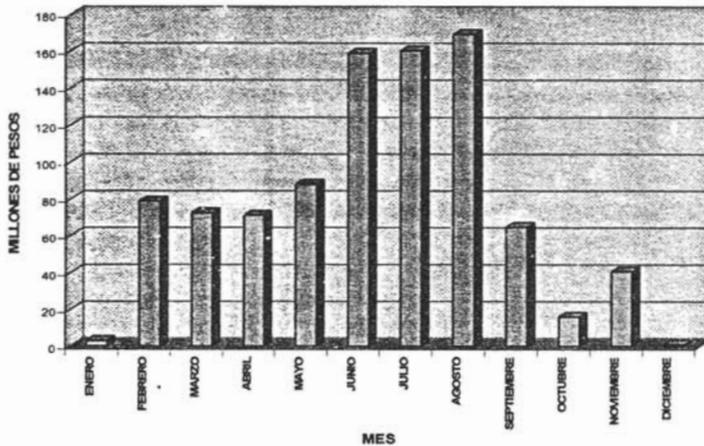
Gráfica número 10

PAE CALENDARIZADO 2002



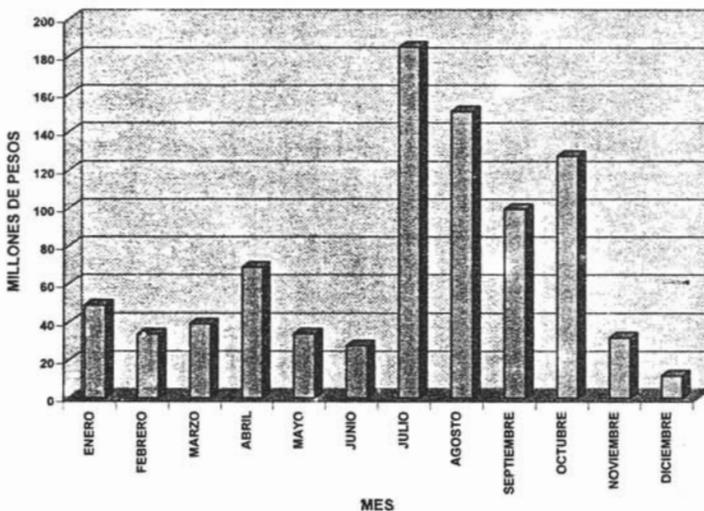
Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

Gráfica número 11  
PAE CALENDARIZADO 2003



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

Gráfica número 12  
PAE CALENDARIZADO 2004



Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

A partir de 1997 con las negociaciones hechas por las autoridades de la Coordinación General de Empleo con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Nacional Financiera, S.N.C. como Agente Financiero, se logró poner en práctica el Esquema de Transferencia de Recursos mediante Bancos Corresponsales, vinculando

directamente a los Servicios Estatales de Empleo con la Coordinación General de Empleo.

En este año además, se contó con suficiencia presupuestal a partir del mes de febrero y las primeras radicaciones a las entidades federativas se dieron a partir del 14 del mismo mes. Los niveles de subejercicio empezaron a descender paulatinamente, debido a la capacidad de la Coordinación General de Empleo para el aprovechamiento de los saldos no utilizados en las acciones del Programa por concepto de los descuentos mencionados, canalizándolos a nuevas acciones en beneficio de un mayor número de personas desempleadas.

De 1998 a 2000 se contrató un nuevo crédito ahora con el Banco Interamericano de Desarrollo dando un giro a las condiciones del Programa con el crédito denominado Programa de Modernización de los Mercados Laborales. De 2001 a 2002 se continuó con estos créditos modificándose aún más la orientación de las acciones del Programa.

Importante mencionar es el hecho de que hasta el año 2001, los créditos contratados por el gobierno mexicano, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con Organismos Financieros Internacionales, particularmente los que corresponden a Empleo mantuvieron un buen ritmo de desembolso, esto es la comprobación de los montos ejercidos del Programa se reflejó en la entrada de divisas al país obteniendo siempre niveles de desembolso a satisfacción de las instancias financieras, de los Organismos Financieros Internacionales y de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que entre los años 2000 y 2001 se presentó una disminución considerable en el número de beneficiarios de 593,175 a 396,974 situación derivada del cambio en los criterios sobre los montos de la beca, mientras que anteriormente se conservó sólo un salario mínimo; a partir de aquí se inició con un apoyo entre uno y uno y medio salarios mínimos; la cuota para transporte subió de \$2.50, \$3.50 y \$5.00, de 2001 en adelante aumenta a \$6.00, \$9.00 y \$12.00 respectivamente. El tabulador para el pago del instructor subió al doble de lo que se pagaba. Actualmente se proporciona de uno a tres salarios mínimos por beneficiario y se amplía el menú de opciones para atender a la población desempleada y subempleada con apoyos diversificados (ver anexos 2 y 3).

Los resultados que se mencionan, requirieron la búsqueda de mecanismos que ayudaran a la buena marcha del Programa, entre los que se pueden mencionar:

1. Para dar continuidad al Programa de un año a otro, en tanto llegan los recursos federales, al inicio de cada ejercicio presupuestal se solicita a los gobiernos de las entidades federativas proporcionar préstamos "Créditos Puente", fundamentalmente para el pago del personal adscrito a los Servicios remunerado con recursos de la transferencia federal, así como para los materiales de consumo, de la beca y el transporte a mes vencido de los capacitandos en los procesos escolarizados;

2. Asimismo, en los primeros meses de cada año, se obtienen préstamos de las empresas que requieren contratar personal, cuya capacitación para el trabajo se realiza en sus instalaciones, mediante el Programa. Este préstamo se destina a la entrega de los importes por concepto de beca a los beneficiarios, en tanto se transfiere el recurso federal.
3. Se logró también paulatinamente el desarrollo interno de una herramienta informática con capacidad de registro de las acciones del Programa; en una primera etapa sólo incluía el registro de las acciones y los importes programados para su realización; en una siguiente etapa, se alcanzó la incorporación de los módulos de liberación y comprobación de recursos mediante correo electrónico, consistentes en el envío de Autorizaciones de Pago soportadas por requerimientos presupuestales de las obligaciones de pago derivadas de la operación del Programa, con los montos indispensables para el mes para el que se solicitaban las transferencias.

Cabe señalar que la Coordinación General de Empleo logró que los requerimientos presupuestales se transmitieran por correo electrónico debidamente requisitados para su trámite ante el Agente Financiero, pudiéndose considerar esto como un adelanto a lo que actualmente se conoce como firmas electrónicas.

4. Adicionalmente se logró además el aprovechamiento de los saldos liberados y no utilizados por los Servicios de Empleo en nuevas acciones de capacitación, lo que conllevó a disminuir los niveles de subejercicio al final de cada uno de los años. Los montos totales de reintegros se redujeron positivamente, en virtud de que las condiciones presupuestales de esos años y el esquema de radicación utilizado, permitieron una adecuada administración del Programa, ubicando el nivel de economía por abajo del 10% del presupuesto asignado modificado al Programa.

No obstante, las condiciones económicas del país cambiaron, fundamentalmente la "falta de ingresos" en las arcas del Estado, especialmente en la Tesorería de la Federación, condujeron a dicha instancia a revisar los avances físicos financieros de los Programas, identificando que diversos procedimientos utilizados en algunos Programas operados por las Dependencias, se encontraban disponibles "ociosos" en cuentas bancarias ubicadas en instancias como Nacional Financiera, S.N.C. o en las líneas de crédito por periodos prolongados, provocando insuficiencia de recursos al Erario Federal, conllevando a que por disposición de la Tesorería de la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público congelara recursos del Programa en los meses de septiembre de 2002 y 2003.

En ese sentido, a partir de 2003, con la incorporación del Sistema de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Tesorería de la Federación determina ser ella la única instancia con atribuciones de pago a los proveedores del gobierno federal, generando en ese momento, problemas en la operación de este Programa, debido a que se venía trabajando con el esquema de Nacional Financiera, S.N.C., estos fueron: la duplicidad

en el desarrollo de los Sistemas Informáticos de la Coordinación General de Empleo, adaptación del personal responsable de su manejo y de las áreas involucradas en la radicación de recursos a los Servicios Estatales de Empleo a nuevos procesos de trabajo; inicio en la liberación de importes sin la informatización total, aplicando procedimientos manuales en algunos procesos, generando demoras en la radicación de los mismos; falta de oportunidad en el pago a los beneficiarios; desfases importantes en la comprobación de los montos liberados ocasionando lentitud en el desembolso del crédito externo; crecimiento en el monto de los reintegros.

Los factores mencionados aunados a las indicaciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación publicado el 31 de diciembre de 2003 y el del 20 de diciembre de 2004, en los artículos 19 y 15 respectivamente, señalan: "Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario, la Secretaría deberá reasignar dichos recursos a los programas de desarrollo social y de inversión en infraestructura aprobados en este Presupuesto"; adicionalmente señala: "La Secretaría estará obligada a reportar al respecto en los informes trimestrales". Además, menciona: " La Secretaría tomando en cuenta los flujos reales de divisas y de moneda nacional, así como las variaciones que se produzcan por la diferencia en el tipo de cambio en el financiamiento de los programas y que provoquen situaciones contingentes o extraordinarias que incidan en el desarrollo de los mismos, determinará la procedencia de las adecuaciones presupuestarias necesarias a los calendarios de presupuesto en función de los compromisos reales de pago, los requerimientos, las disponibilidades presupuestarias y las alternativas de financiamiento que se presenten, procurando no afectar las metas de los programas prioritarios."

Adicionalmente, en el artículo 48 del mismo Decreto que indica "Cuando las dependencias y entidades apoyadas presupuestariamente no ejerzan con oportunidad los recursos comprometidos o no cumplan con los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos financiados con crédito externo, la Secretaría podrá realizar el traspaso de recursos de la dependencia o entidad correspondiente para cubrir el pago de las comisiones que ocasione el diferimiento en la operación de los programas." Asimismo, cuestionó severamente la existencia de reintegros parciales durante el ejercicio.

Lo descrito en párrafos anteriores, hace necesario en primera instancia puntualizar diversos obstáculos que se vienen presentando en la operación del Programa que afectan la administración y el aprovechamiento de los recursos asignados, fundamentalmente la radicación y la entrega oportuna de los apoyos a los beneficiarios que incida en su vinculación eficiente con una oportunidad de empleo, estos son:

- La estacionalidad del calendario presupuestal hace que el 35% del presupuesto se ubique en el primer semestre y el resto en el segundo, conservando la tendencia del Programa a concentrarse fundamentalmente en el segundo semestre;

- La disponibilidad de los recursos federales depende de la emisión de un oficio de autorización de inversión anual, mismo que se entrega en el mes de febrero de cada año;
- Los cambios o ajustes a los desarrollos informáticos derivados de nueva tecnología o de actualizaciones a las Reglas de Operación y Gestión, genera que el software se entregue en meses posteriores a enero, propiciando la demora en el inicio de algunos de los Sistemas y Proyecto del Programa, ya que los créditos puente o con los préstamos de las empresas se destinan fundamentalmente al avance de las acciones del Sistema de Capacitación para el Trabajo, en tanto llega el presupuesto federal en los meses de febrero y marzo de cada año;
- La distribución de los recursos se publica en el Diario Oficial de la Federación en el mes de febrero;
- Los Servicios de Empleo no participan en el Anteproyecto de Presupuesto, por lo cual sólo tienen la referencia del monto asignado el año anterior, limitando la posibilidad de avanzar;
- Lo anterior va generando inercias en los ejecutores, propiciando la tardanza en la designación o ratificación de los funcionarios estatales responsables de administrar los recursos de la transferencia federal y por lo tanto, en la contratación de las cuentas receptoras de recursos, por lo que en el momento que existe disponibilidad presupuestal, los Servicios de Empleo no se encuentran con las posibilidades de pedir ni recibir recursos.

Los obstáculos mencionados van contribuyendo a que el inicio del Programa se de en el mes de marzo, básicamente en abril de cada año, desfasando su ejecución regular en el segundo trimestre del año (ver anexo 4).

De lo anterior, depende el aprovechamiento de los saldos liberados y no ejercidos por los Servicios de Empleo denominados reintegros (generados por las faltas, bajas o deserciones de los beneficiarios), mismos que en la medida que se generan debieran considerarse para su aprovechamiento en nuevas acciones de apoyo al empleo, sin que muchas veces esto suceda, ya que la Dirección General de Programación y Presupuesto, dueña de la cuenta concentradora de reintegros contrate la cuenta bancaria especial para recibirlos, actualice el procedimiento, así como el formato de las fichas referenciadas de depósitos para identificar la procedencia de los mismos.

La validación de dicha procedencia por entidad federativa, fuente de financiamiento y montos de cada uno de los depósitos es responsabilidad de la Coordinación General de Empleo, contando con 24 horas para efectuarlo, de no reportar cambios en el contenido de estos reintegros, la Dirección General de Programación y Presupuesto lo da como bueno, registrándolo en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal de la Tesorería de la Federación.

Situación que demanda cuidado y precisión de los Servicios de Empleo en el depósito de estos importes con nuevos procedimientos de trabajo que necesariamente implican, atravesar la curva de aprendizaje y cometer algunos errores o, incluso se llegan a presentar fallas de los cajeros de las sucursales bancarias propiciando la tardanza en su identificación.

Elementos que ocasionan que la comprobación inicie en los meses de mayo-abril de cada año, y su recicle depende del trámite interno de la propia Dirección General de Programación y Presupuesto al trasladarlo a la Tesorería de la Federación, previo registro en el Sistema de Control Presupuestal y Contable y en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal.

Los aspectos mencionados plantean la necesidad de buscar mecanismos que agilicen la realización del Programa y fundamentalmente la transferencia y radicación de los recursos a los ejecutores y que éstos cumplan con entrega oportuna de los apoyos económicos a la población desempleada y subempleada que participa en los Sistemas y Proyecto del Programa. Adicionalmente, se requiere buscar mecanismos que agilicen, reduzcan, favorezcan y respalden la comprobación expedita de los gastos efectuados contribuyendo con ello al cumplimiento de los compromisos contractuales establecidos por el Gobierno Mexicano con los Organismos Financieros Internacionales en cuanto a desembolso de recursos y disminución de la comisión por saldos no desembolsados.

De lograr lo anterior, habría apego a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la certidumbre de que no existan "congelamientos" o recortes al presupuesto autorizado para reasignarlo a otra dependencia, sin dejar de lado que las acciones de este Programa están dirigidas a personas, seres humanos que no se encuentran cautivos y su vinculación con el comportamiento de los mercados de trabajo, que depende de factores macroeconómicos y no de una programación de tareas basadas en la actuación histórica del mismo Programa.

La disminución de los reintegros y/o su aprovechamiento inmediato sin suponer la existencia de recursos federales ociosos, sería uno más de los objetivos a alcanzar con las propuestas de este documento y finalmente, la eliminación al máximo del subejercicio forzoso al final del año.

De esta manera a continuación se presenta un propuesta integral que pretende dar respuesta a los problemas manifiestos en la administración presupuestal del Programa.

## CAPÍTULO V

### PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA INTEGRAL SOBRE UN MECANISMO PARA TRANSFERIR Y COMPROBAR RECURSOS

La propuesta que se exhibe toma en cuenta que los Programas del Servicio Nacional de Empleo se ejecutan por la Coordinación General de Empleo en coordinación con las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, mediante 33 oficinas centrales ubicadas en cada uno de los estados (incluye 2 en el Estado de México), 114 unidades regionales y 29 módulos, dando un total de 176 oficinas fijas, con cobertura urbana, rural y en algunas zonas de difícil acceso, así como en diversas áreas no coincidentes y distantes de las oficinas fijas de los Servicios Estatales de Empleo y sus Unidades Operativas. La propuesta de mejora se describe de lo general a lo particular, precisando qué hacer, cómo hacer y para qué hacer, tomando en consideración la normatividad presupuestal vigente, así como los factores que posibilitan su realización.

Actualmente el Servicio Nacional de Empleo en el ámbito central se financia con recursos clasificados como crédito externo en el marco de los compromisos contractuales con los Organismos Financieros Internacionales, por lo que permanecen etiquetados con dígitos identificadores del gasto: 2 recursos externos (deuda pública) y 3 para la contraparte del gobierno mexicano y, en mínima proporción del presupuesto institucional con dígito 1. En las entidades federativas, el financiamiento se cubre por la transferencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con recursos de financiamiento parcial de crédito externo y el aporte local, más la contribución de los gobiernos estatales y/o municipales, en su caso.

#### *Anteproyecto de Presupuesto para los Programas del Servicio Nacional de Empleo*

Como se mencionó en páginas anteriores, la integración del anteproyecto de presupuesto de la Coordinación General de Empleo, toma en cuenta, entre otros aspectos: el presupuesto autorizado y ejercido en el año anterior en el que se solicita, el avance que se tiene a la fecha en la cual se presupuesta, así como los importes y metas comprometidos contractualmente con los Organismos Financieros Internacionales; por lo tanto éste se conforma con los importes destinados a los diferentes capítulos del gasto 1000, 2000, 3000, 5000 y 6000 que representan el 18.32% del total de esta Unidad Administrativa, más el capítulo 4000 "Subsidios y Transferencias", mediante el cual se llevan a cabo los Programas en el ámbito estatal, que significa el 81.68% del total autorizado a la Coordinación General de Empleo<sup>50</sup>.

Como se puede observar la existencia del Servicio Nacional de Empleo y las acciones que de él emanan, se encuentran supeditadas actualmente a la contratación de créditos externos, pudiendo suponer que, no obstante su fundamento legal y administrativo

<sup>50</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*. Diciembre 20 de 2004.

referido en el primer capítulo, en el momento que no exista continuidad de los préstamos con las instancias financieras internacionales, pudiera presentarse la posibilidad de dejar de funcionar.

En ese sentido, la primera propuesta sería una expectativa para *la protección del Servicio Nacional de Empleo y el fortalecimiento de las políticas de empleo en México*, mediante la incorporación en el anteproyecto de presupuesto, de una cantidad clasificada con dígito 1, destinada a dos propósitos: el primero, cubrir la plantilla de personal central y la de los Servicios de Empleo vinculada a metas institucionales como son las acciones de vinculación y de información, garantizando su permanencia y dando cumplimiento con las funciones básicas para las cuales fue creado; con la opción de seguir reportando sus avances como resultados complementarios a los establecidos en los contratos de préstamo; el segundo propósito, es el de orientar parte de estos recursos institucionales a llevar a cabo acciones que den respuesta a la población mexicana en el marco del Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, así como aquellas demandas de la sociedad que surgen de manera contingente por el comportamiento de los mercados de trabajo, sin tener la necesidad de efectuar un intenso proceso de negociación con la instancia crediticia para su aceptación en el contrato de préstamo, mediante la firma de una enmienda.

La política laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no debe estar condicionada sólo al crédito externo, es por ello que se debe solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados la autorización de un presupuesto que incluya el cumplimiento de los compromisos con el BID (previa renegociación del crédito), y un presupuesto adicional que permita a la Secretaría por conducto de la Coordinación General de Empleo tomar decisiones en la esfera local.

La conformación de un presupuesto con estas características permitiría a la Coordinación General de Empleo, por una parte, hacer convivir créditos externos encaminados a atender a los mercados de trabajo y a la población objeto fundamental de las exigencias y políticas de los Organismos Financieros Internacionales, sin olvidar que el financiamiento externo representó un detonante de fortalecimiento y consolidación del Servicio Nacional de Empleo, así como la opción para ampliar la ayuda a un sector de los desempleados y contar con mayores cantidades de recursos para su operación y; por la otra, tiempo, libertad y autonomía del gobierno mexicano para dar atención a poblaciones y mercados de trabajo distintos a los anteriores que reclaman su intermediación y gestión, en el marco del respeto a las normas nacionales e internacionales.

Para hacer posible lo anterior, la propuesta de presupuesto debe ser acompañada o antecedida de una exposición de motivos fundamentada en las ventajas que ésta representa para el país y para la población nacional, que permita a las instancias conducentes contar con los elementos suficientes para la toma de decisiones, sin dejar de lado el conservar y mejorar los mecanismos de ingreso de divisas; asimismo, es necesario que en la negociación, participen de forma directa las áreas ejecutoras con la autoridades de las globalizadoras, en presencia de las ventanillas de Programación y

Presupuesto, a fin de que éstas conozcan los términos de la negociación y se conviertan en facilitadoras de los ajustes al interior de la dependencia.

#### *Participación de los Servicios Estatales de Empleo en la integración del Anteproyecto de Presupuesto del Capítulo 4000.*

Como complemento a lo anterior, la propuesta incluye la participación de los Servicios Estatales de Empleo, en una etapa previa a la presupuestación del nivel nacional, por lo que se sugiere que entre los meses de julio y agosto de cada año, se de inicio con los trabajos conjuntos entre el nivel central y los Servicios de Empleo, para que cada uno de ellos planteen responsablemente sus requerimientos y capacidades de operación específicos, los cuales en el marco de los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, alimenten la integración del anteproyecto de presupuesto.

La coordinación y los resultados de estos trabajos, materializados en la conformación del anteproyecto de presupuesto, incidirá en el involucramiento de los Servicios de Empleo conduciendo a una mejor planeación de las acciones en ambos niveles del Servicio Nacional de Empleo. En el ámbito central propiciaría agilidad para su distribución por estrategia y entidad federativa y en el ámbito estatal, mayor conciencia del techo autorizado al Capítulo 4000, así como de la asignación presupuestal para cada uno de ellos y certeza para dar continuidad de las acciones de un año a otro, en espera sólo de la formalización de su distribución, sin la demora que regularmente se da por la falta de certeza en la asignación siguiente.

#### *Estacionalidad del Gasto*

Es un hecho que la distribución del presupuesto autorizado a la Coordinación General de Empleo para la ejecución de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, se concentra en la segunda mitad de cada ejercicio presupuestal, generando menores posibilidades de aprovechar el recurso asignado a las diferentes estrategias del Programa de Apoyo al Empleo.

Es innegable que la estacionalidad del gasto responde a la captación de ingresos por parte del erario federal, a través de impuestos, derechos y aprovechamientos; no obstante considerando que el Programa de Apoyo al Empleo se da por demanda, requiere que el calendario presupuestal se autorice con base en las expectativas sobre el comportamiento de los mercados de trabajo y a la capacidad de operación de los Servicios de Empleo.

De esta manera, se sugiere que en el mes de enero, se tenga suficiencia de cuando menos el costo de la plantilla retribuida con recursos federales adscrita a los Servicios de Empleo, dando confianza al personal para continuar sus actividades. A partir de febrero, con base en el desarrollo mostrado en el año inmediato anterior, se establece la programación de metas y recursos a fin de que exista disponibilidad presupuestal hasta el mes de noviembre, sin proyectar importe alguno en el mes de diciembre, para que en éste se apliquen los reintegros generados en los últimos meses del año. De la

misma forma se programan los conceptos de gasto asociados, tomando en consideración los tiempos obligatorios para la adquisición de bienes y servicios.

### *Negociación con las instancias normativas globalizadoras*

Uno de los obstáculos adicionales que se mencionaron en páginas anteriores para dar inicio al Programa es, la necesidad de contar con un oficio de Autorización de Inversión que emite la Oficialía Mayor con aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ese sentido es que se sugiere negociar con la instancia globalizadora para que a partir del mes de enero, exista disponibilidad real de recursos sin la obligatoriedad de contar con el oficio mencionado, favoreciendo el comienzo del Programa en dicho mes y un ejercicio fiscal de once meses y no de diez o menos como generalmente sucede.

Esta condición modificaría positivamente el entorno del Programa, ya que posibilitaría el traslado del recurso cuando menos para la remuneración del personal cubierto con recursos de la transferencia de la Secretaría del Trabajo en los Servicios de Empleo, así como la compra de los materiales de consumo para los cursos de capacitación que los necesitan, fundamentalmente en los Estados donde los gobiernos locales carecen de fondos suficientes para autorizar créditos puente en el mes de enero.

Los elementos necesarios, como este último para mejorar la ejecución del Programa deben ser planteados ante las instancias superiores que cuentan con la capacidad de ofrecer soluciones en el entorno normativo actual, tales como, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública por medio de sus áreas respectivas, mismas que previamente a la actualización de sus lineamientos pudieran abrir foros o talleres, donde asistan no sólo las ventanillas de programación y presupuesto, sino se de con la participación de las ejecutoras directas de los Programas, con el objeto de sensibilizar a los interlocutores sobre los posibles impactos negativos que conlleva la emisión de reglas estandarizadas y rígidas que muchas veces no corresponden a la dinámica de los Programas, así como de analizar conjuntamente los problemas comunes y atípicos de éstos, con la visión de mejorar las áreas de oportunidad que plantean las instancias participantes.

### *Programación complementaria de acciones*

Una medida indispensable para alcanzar resultados en términos de aprovechamiento de recursos, beneficiando a un mayor número de personas desempleadas y subempleadas, así como alcanzar la disminución del subejercicio al término del año fiscal, consiste en una programación complementaria de acciones que, de manera simultánea a las metas y presupuesto autorizado y calendarizado, contemple los importes que se derivan del comprometido no liberado y los reintegros, aplicándolos en la medida en que estén disponibles en la línea de crédito del Ramo XIV por parte de la Tesorería de la Federación, generando nuevas acciones de apoyo al empleo, sin que exista la posibilidad de que permanezcan ociosos, en espera de su distribución bajo criterios diferentes al de los mercados de trabajo y a la capacidad de operación de los Servicios de Empleo.

Lo anterior redundaría en una ejecución más estable durante el año, en apego a la calendarización del gasto solicitada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, evitando las posibilidades de riesgos por subejercicios trimestrales, sancionados fuertemente por la Secretaría de Hacienda, aplicando congelamientos de recursos, con el consabido desfasamiento de los objetivos y metas convenidos a nivel nacional y con el Organismo Financiero Internacional, así como recortes presupuestales en detrimento de los beneficiarios del Programa, o bien el pago de comisiones ocasionadas por saldos no desembolsados derivados del diferimiento en la ejecución del gasto, sin omitir que éste es un programa de empleo cuyo objetivo son seres humanos desempleados y subempleados que no están ni pueden estar cautivos en acciones de capacitación, ni sujetos a una programación inflexible.

#### *Actualización de las Reglas de operación, Manuales de procedimientos y sistemas informáticos*

Desde luego, esta medida debe ser acompañada de la Publicación oportuna de las Reglas de Operación y Manuales de Procedimientos, además de la actualización de los instrumentos informáticos pertinentes, debidamente probados antes de iniciar el siguiente ejercicio presupuestal en el mes de enero. Situación que, supondría una planeación anticipada, a fin de que la elaboración de estos documentos, con los cambios y ajustes emanados de la experiencia operativa, rescatando los aspectos que propician mayor impacto en la colocación de los beneficiarios, estuviera concluida en el mes de noviembre, para su publicación en los meses de enero-febrero de cada año.

Un elemento más que contribuye al desempeño eficiente del Programa, es el contar con un sistema informático sólido y preciso, actualizado antes del mes de enero de cada año, preferentemente con base en los cambios que se prevean para las Reglas de Operación, que contengan la sistematización de los eventos, operaciones, ajustes, reportes, entre otros, indispensables para los ejecutores del Programa de Apoyo al Empleo en el ámbito central y estatal. Esto debe iniciar con la antelación necesaria, presumiendo la identificación del equipo suficiente con la tecnología más avanzada, acorde a los requerimientos del software; así como la sustitución de equipo por obsolescencia, permitiendo de esta manera un mayor acercamiento en la presupuestación para la adquisición del equipamiento.

Adicionalmente, es de vital importancia disponer de un equipo permanente de profesionales dedicados al desarrollo informático y apoyo técnico respectivos, toda vez que la ejecución del Programa es dinámica y muchas veces contingente.

#### *Asistencia técnica al personal*

Todo ello debe encontrarse listo para iniciar la ejecución del Programa empezando el año fiscal, procurando en paralelo prestar la asistencia técnica al personal de los Servicios de Empleo sobre los cambios en el actuar y en el uso de la nueva tecnología y el software a utilizar; aspecto que debe llevarse a cabo no sólo al principiar el año, sino a través de una estrategia de capacitación permanente a los cuadros técnicos que laboran en el Servicio Nacional de Empleo, con acciones de inducción al ingresar, de

asistencia técnica sobre los procedimientos internos, tanto técnicos como administrativos, así como en cursos cuyo contenido sea de incidencia general que le den la oportunidad de acceder a la modernización y profesionalización.

### *Negociación con autoridades estatales del más alto nivel*

Una condición básica para el funcionamiento de las acciones de empleo en las entidades federativas, es la consistencia y penetración de cada Servicio Estatal de Empleo en el mercado de trabajo local, por lo que es recomendable que las altas autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Coordinación General de Empleo lleven a cabo estrategias de negociación con los funcionarios de mayor nivel en los Estados en el momento de la suscripción de los Anexos de Ejecución mencionados en capítulos anteriores, a fin de que se convengan entre ambos niveles de gobierno, las acciones y áreas en las cuales es imprescindible fortalecer estos Servicios de Empleo. Dicha medida se retoma de pasadas administraciones, debido al impacto que lograron en una etapa de consolidación del Servicio Nacional de Empleo.

Uno de los aspectos generales que se sugiere acordar con los funcionarios estatales, es el otorgamiento de *créditos puente a los Servicios de Empleo, con carácter de revolvente*, esto es, disponer de una cantidad suficiente que les permita aplicarla mes con mes en las acciones programadas en el marco del Programa, reponiéndola periódicamente con la transferencia federal.

Lo anterior, tomando en cuenta que históricamente éstos créditos, no sólo han sido mecanismos de gran utilidad para asegurar la continuidad de las acciones de los Programas del Servicio Nacional de Empleo a principios de cada año por parte de diversos gobiernos estatales, causado fundamentalmente por la demora en la llegada del presupuesto federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La excepción fueron los años 1997 y 1998, en los cuales la liberación a los Servicios Estatales de Empleo inició el 14 de febrero; sino que también han resultado un instrumento de disminución del número y monto de reintegros.

El contar con créditos puente, posibilita el ejercicio del gasto a nivel local con la oportunidad que se requiere para el pago, tanto a los beneficiarios como a los proveedores de bienes y servicios, además que da la opción de que con el gasto devengado, los Servicios de Empleo pidan a la federación, sólo el importe realmente ejercido, eliminando la existencia de reintegros, generando de esta manera la certeza de aprovechar el recurso asignado al Estado en beneficio de un mayor número de población desempleada local.

Adicionalmente, los créditos puente tienen la bondad de que la comprobación de los importes liberados (gasto ejercido y saldos no utilizados) pueden comprobarse al mismo tiempo que se tramita la Solicitud de Recursos, esto es de manera simultánea se solicita la reposición de los gastos totalmente devengados y al mismo tiempo se presenta la comprobación de los mismos.

En ese sentido, a continuación se describe en cada modalidad la mejora en los procedimientos de comprobación:

Con la aplicación de crédito puente, las Solicitudes de Recursos se presentan con los montos devengados, por lo que la comprobación se puede efectuar de inmediato, en cuanto los Servicios de Empleo tengan el número de la Cuenta por Liquidar Certificada con la cual se trasladaron los importes a la cuenta receptora de recursos, sin que medien más de cuatro días hábiles.

A nivel más específico, en las entidades federativas se proponen dos opciones:

- a) Debido a que la Oficialía Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es la responsable del manejo de los recursos autorizados al Ramo XIV, sin la posibilidad de que las Unidades Administrativas Ejecutoras negocien en beneficio de los Programas, se sugiere que ésta, con la conciencia de que los importes del capítulo 4000 se deben destinar a la meta sustantiva y no al pago de comisiones por servicios financieros, lleve a cabo un convenio global con una institución bancaria que tenga cobertura nacional y local, para que las cuentas de nivel central de la Secretaría y las receptoras de los Servicios Estatales de Empleo se contraten con ésta, para que el monto de los importes que se manejen en esta institución generen reciprocidad de servicios para ambos niveles y menor pago de comisiones bancarias en detrimento de los apoyos a la población desempleada.
- b) Los Servicios Estatales de Empleo, pudieran llevar a cabo reuniones de trabajo con las instancias locales que manejan el presupuesto estatal con el propósito de solicitar que las cuentas receptoras del presupuesto federal formen parte del paquete que negocia el Estado con la institución bancaria, a fin de que éstas se beneficien con los servicios de reciprocidad financiera y eliminen en lo posible, el cobro de comisiones bancarias, sin necesidad de que el Estado o la federación tengan que erogar recursos adicionales para cubrirlas.

Una medida adicional para que los Servicios de Empleo cuenten con disponibilidad de recursos federales para la operación del Programa de Apoyo al Empleo al inicio del año, consiste en que una vez que se defina alguna de las dos opciones mencionadas, deben cancelar las cuentas del año inmediato anterior y contratar sus nuevas cuentas bancarias receptoras y ratificar o rectificar a los funcionarios responsables de administrar los recursos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el Estado, durante los primeros quince días del mes de enero, esto permitirá dar de alta los datos bancarios en la Tesorería de la Federación para posibilitar la radicación de recursos. Contando con los elementos mencionados, es posible transferir recursos a partir del mes de enero.

#### *Radicación de Recursos*

Es importante mencionar que del total de los recursos de crédito externo de la Secretaría del Trabajo, el 20.00% se paga por conducto de la Dirección de Crédito

Externo de la Dirección General de Programación y Presupuesto y el 80.00%<sup>51</sup> restante (capítulo 4000 destinado al Apoyo al Empleo), lo ministra la Coordinación General de Empleo, con la intermediación de la Dirección de Crédito Externo, razón por la cual, actualmente, el tiempo programado en la radicación de recursos a los Servicios Estatales de Empleo es de diez días hábiles que comprenden: hasta tres para que la Consultoría de Finanzas de la Coordinación General de Empleo reciba por mecanismos electrónicos las Solicitudes de Recursos (SR) provenientes de los Servicios de Empleo, revise, les entregue el Visto Bueno, verifique suficiencia por clave presupuestal, dígito identificador del gasto y la tramite desde su Sistema Informático denominado Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE) al Sistema de Control Presupuestal y Contable (SICPC) de la Dirección General de Programación y Presupuesto. Ésta última, se lleva hasta dos días en "vincular" los datos remitidos por la Consultoría de Finanzas al Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Tesorería de la Federación, quien ocupa hasta cinco días hábiles para efectuar el depósito a la cuenta receptora del Servicio de Empleo.

Con base en lo descrito y tomando en cuenta que la Coordinación General de Empleo es la instancia normativa y ejecutora del Programa de Apoyo al Empleo y, responsable del traslado de los recursos de su capítulo 4000; adicionalmente, que la Dirección de Crédito Externo es sólo un enlace de información electrónica entre la Coordinación General de Empleo y el Sistema Integral de Administración Financiera Federal de la Tesorería de la Federación, es que se propone que Empleo, mediante la Consultoría de Finanzas asuma el compromiso y el trámite completo de transferencia y radicación de recursos a los Servicios Estatales de Empleo, con lo cual el tiempo de traslado de los fondos federales se reduciría en un 60% esto es a cuatro días hábiles.

Esta sugerencia se basa también en los resultados de los indicadores del Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001-2000 obtenidos por la Consultoría de Finanzas, sobre el tiempo de respuesta del Visto Bueno a los Servicios de Empleo y la presentación de paquetes de Solicitudes de Recursos ante la Dirección General de Programación y Presupuesto que marca 24 horas en promedio para ambas tareas (ver anexo 5), incluyendo la incorporación al Sistema de Control Presupuestal y Contable. Aspecto que permite aseverar que el periodo empleado hasta llegar al SIAFF pudiera ser de un día y negociar con las autoridades del Sistema de Administración Financiera Federal para que éste efectúe el depósito entre tres días, a fin de que en total se utilicen cuatro días hábiles.

La propuesta anterior, representa para los Servicios de Empleo amplias ventajas generales: la primera, una revolvencia casi inmediata de recursos en el caso de disponer de un crédito puente y, b) de no existir éste último, contar con suficiencia presupuestal a los cuatro días de que se solicita, pudiendo prever el trámite de liberación con cuatro días de antelación a la fecha programada para la entrega de apoyos a los beneficiarios. En este sentido, los Servicios Estatales de Empleo que no disponen de créditos puente, presentan por medio de mecanismos electrónicos sus

---

<sup>51</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Contrato de Préstamo 1384/OC-ME, para el Programa de Apoyo a la Capacitación y el Empleo. Costo y Financiamiento del Programa*. México, 2002

Solicitudes de Recursos con base en las acciones registradas y/o comprometidas, previamente depuradas con los descuentos por retardos, faltas o inasistencias. Estas solicitudes se gestionarían en dos etapas: la primera Solicitud de Recursos comprendería las obligaciones de pago mensuales de las acciones cuyo vencimiento se presenta en la primera quincena del mes y, una segunda Solicitud de Recursos con los importes mensuales de las acciones que concluyen en la segunda mitad del mes.

Las ventajas de este esquema son: que los Servicios de Empleo cuenten hasta con 15 días del mes, para cumplir sus compromisos de pago y en los siguientes 15, verifican la entrega de cheques, elaboran avances físicos-financieros, Detalles de Pago y, en su caso, depositan los saldos por concepto de reintegros. La liberación de los recursos sería más ágil, contarían con mayor tiempo para efectuar la comprobación de recursos ante la Coordinación General de Empleo, que incluso ésta se podría dar de manera anticipada a los 30 días que tienen establecidos para presentar los datos de la comprobación ante la Coordinación General de Empleo por medios electrónicos y en documentos debidamente suscritos por los funcionarios estatales responsables de administrar los recursos en el Estado.

No obstante lo anterior, es importante señalar que existen dos estrategias de apoyo al Empleo que requieren disponer de recursos en forma previa a que los beneficiarios acudan a los Servicios de Empleo, tal es el caso del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI) y el Sistema de Apoyos Económicos a los Buscadores de Empleo (SAEBE), que por las características propias de operación, el beneficiario no puede esperar los cuatro días en el trámite de la liberación. Es por ello que se propone lo siguiente:

Para los jornaleros agrícolas, que constituyen la población objetivo de la movilidad laboral interna, se sugiere que con base en las demandas presentadas por los empleadores durante el año inmediato anterior, los Servicios de Empleo programen la *creación de un fondo de recursos*, mediante la tramitación de una Solicitud de Recursos global, Cuenta por Liquidar Certificada, que durante el plazo de vigencia de cada Cuenta (30 días calendario para su comprobación), les permita tener recursos suficientes para atender a los grupos que están solicitando apoyo para su traslado a otras entidades federativas en donde serán contratados en actividades agrícolas por periodos temporales.

Esta opción daría certeza de que la entrega de apoyos a los beneficiarios se lleva a cabo con oportunidad, y que las acciones no se cancelen por la extemporaneidad en la llegada del recurso, eliminando la posibilidad de que los jornaleros queden a expensas de los enganchadores sin ayuda para su traslado a las entidades expulsoras.

La erogación de estos apoyos posibilitaría la comprobación de la Solicitud de Recursos/Cuenta por Liquidar Certificada de manera inmediata a la entrega de los traslados a los jornaleros agrícolas, por lo que también se agilizarían los tiempos empleados en su presentación ante la Coordinación General de Empleo.

Por otra parte, los apoyos para los beneficiarios del Sistema de Apoyos Económicos a los Buscadores de Empleo, se dan en dos exhibiciones, tal como se explicó en capítulos anteriores, la primera en cuanto la persona entrega los documentos que lo acreditan como desempleado del sector formal de la economía, y la segunda en cuanto encuentra trabajo o bien presenta la evidencia de la búsqueda sin conseguir empleo. En ese sentido, se propone que los Servicios de Empleo tramiten dos Solicitudes de Recursos quincenales, la primera como *fondo de recursos* conteniendo medios apoyos para el 50% de la meta estimada a atender en el mes de que se trate; conforme van llegando los buscadores de empleo, se entregan de manera indistinta la primera o la segunda ayuda, hasta agotar el fondo. Con base en las expectativas de atención de la siguiente quincena, los Servicios de Empleo tramitan la segunda Solicitud de Recursos, para aplicar el mismo procedimiento.

El mecanismo propuesto permite que los Servicios Estatales de Empleo dispongan de liquidez, con el propósito de entregar el apoyo económico a los beneficiarios para hacer posible la búsqueda de empleo y su colocación en un puesto de trabajo; asimismo, propicia que los Servicios de Empleo pidan sólo las cantidades que realmente utilizarán, reduciendo al máximo los reintegros y eficientando el importe destinado a esta estrategia.

Por su parte la comprobación estaría condicionada por la afluencia de los buscadores al Servicio de Empleo, sin rebasar los tiempos establecidos por la Secretaría de Hacienda para ese fin.

#### *Aplicación de Pasivo Circulante*

Las opciones mencionadas, permitirán al Programa continuar disminuyendo sensiblemente los reintegros que si en el año de 2004 fueron del orden de 69 millones de pesos de pesos (ver anexo 6), para el 2005 se estima disminuir al mínimo posible y sin duda también los niveles de subejercicio; sin embargo, como se mencionó en capítulos anteriores, en los últimos meses del año (particularmente en noviembre y diciembre) se generan reintegros, que no pueden aprovecharse debido a que la Dirección General de Programación y Presupuesto cierra la ventanilla para recibir Solicitudes de Recursos el último día hábil de noviembre, situación que impide efectuar pagos en diciembre, por lo que se sugiere incorporar al pasivo circulante aquellos importes destinados al pago de los bienes en el marco de los Proyectos de Inversión Productiva, que mediante este mecanismo permitan agotar el recurso, beneficiando a un mayor número de desempleados y probablemente reduciendo aún más la economía al final del ejercicio.

La existencia de reintegros en la ejecución de este Programa, pudiera verse como algo excepcional, sin embargo, la historia presupuestal (ver anexo 6) señala que los reintegros derivados de las faltas, bajas o deserciones de los beneficiarios, van siendo cada vez menores, pero además el nivel de aprovechamiento y/o reciclo de los mismos en nuevas acciones de apoyo al empleo, demuestran la eficiencia de este procedimiento al disminuir al máximo posible el subejercicio al final del año fiscal.

Como se puede observar, las sugerencias mencionadas, conforman una propuesta integral cuyo objetivo es el de agilizar la radicación de los importes a los Servicios de Empleo, el pago oportuno a los beneficiarios de las diferentes estrategias del Programa de Apoyo al Empleo y plantean alternativas que disminuyen e incluso eliminan los tiempos utilizados en la comprobación de los recursos.

No obstante, de manera adicional, se propone la negociación con las autoridades del Banco Interamericano de Desarrollo, para eliminar los documentos que hasta ahora hacen posible la comprobación de los recursos de crédito externo (Detalle de Pago, Detalle de Pago Específico y Detalles de Pago Simplificados con su respaldo analítico), por archivos de información debidamente validada por Firmas Electrónicas<sup>52</sup>, toda vez que la tecnología permite el uso de este instrumento que responsabiliza de la calidad de la información a la instancia que genera los datos, en este caso, a los Servicios Estatales de Empleo en el ámbito local y a la Coordinación General de Empleo en el nivel central.

Fundamentalmente, a partir del 2005, año en el cual el Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo se encuentra en plataforma WEB, no sólo haría posible la transferencia de recursos federales a las oficinas centrales de los Servicios de Empleo, sino que a nivel local podrían existir traslados o mecanismos de dispersión electrónica de éstas a las unidades regionales y a las operativas, disminuyendo los tiempos en la entrega de apoyos a los beneficiarios.

Este instrumento en la actualidad es común para diversos procedimientos relacionados con el traslado de recursos, por ejemplo el mismo Sistema Integral de Administración Financiera Federal de la Tesorería de la Federación lo aplica en el pago a beneficiarios del Sector Público Federal.

Por lo descrito en párrafos anteriores, adicionalmente posibilitaría el desembolso del crédito externo repercutiendo en la disminución de comisiones que el país cubre por concepto de saldos no desembolsados.

---

<sup>52</sup> Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. México. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en Materia de Firma Electrónica. Agosto 29 de 2003.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La intervención del Estado en la economía se justifica en situaciones donde los bienes y servicios que ofrecen las empresas no compiten por mejorar la calidad y el precio de éstos para beneficiar a la sociedad, así como en determinadas circunstancias, cuando una sola empresa es muy eficiente al producir un bien y para que no restrinja la producción y eleve el precio de su producto o servicio, es indispensable su regulación por parte del Estado. Asimismo, esta intervención se justifica por la existencia de bienes públicos puros, de información o algunos que las empresas no ofrecen o lo hacen en menor medida por no convenir a sus intereses y que de otra manera, la sociedad en su conjunto no tendría acceso a ellos. Por lo que la intervención del Estado, se puede justificar cuando participa con medidas mediante las cuales puede mejorar el funcionamiento de la economía que atenúe los desequilibrios entre población y puestos de trabajo o con instrumentos como el Servicio Nacional de Empleo, que coadyuva dando transparencia a los mercados de trabajo.
- El Servicio Nacional de Empleo durante sus 26 años de existencia ha cumplido, desde su creación, con los objetivos establecidos a partir de la Ley Federal del Trabajo y demás instrumentos que lo reglamentan, a través de su intervención entre oferta y demanda de trabajo a nivel nacional. Su esquema descentralizado de aplicación y de coordinación con las entidades federativas y el Distrito Federal le han permitido, a pesar de las limitaciones por las que ha atravesado, proporcionar atención a un mayor número de personas, cada vez con una más amplia gama de opciones, cuyo propósito principal es el de apoyar con estos servicios públicos a la población en general y fundamentalmente, a los diversos grupos que, de otra manera no tendrían acceso a éstos. De esta manera, en el ámbito central y mediante la suscripción de los Anexos de Ejecución con los gobiernos de los Estados, las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo, buscan proporcionar: ingresos a las personas, en tanto obtienen un empleo, así como trabajadores a las empresas que requieren personal, basando sus servicios en el análisis y conocimiento del mercado de trabajo. Por lo anterior, es que para el logro de sus propósitos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe continuar buscando estrategias de fortalecimiento y consolidación del Servicio, a nivel de los gobiernos de los Estados, a través de la contratación de créditos externos y ahora mediante la autorización del apoyo institucional con recursos fiscales, permitiendo continuar con su crecimiento y desarrollo en términos de personal, cobertura, instrumentos de atención e infraestructura.
- Entre los servicios de atención que brinda el Servicio Nacional de Empleo a la población, se encuentran la bolsa de trabajo; sistemas estatales de empleo; ferias de empleo; talleres para buscadores de empleo; empleo temporal a jornaleros agrícolas en Canadá. Asimismo, cuenta con un sistema de información como base para sus funciones, del cual se generan publicaciones periódicas o servicios como chambatel y chambanet, los centros de intermediación laboral, el periódico Mi Chamba, así como el proyecto abriendo espacios. Finalmente, dentro de los

mecanismos de ajuste, ha ejecutado dos grandes Programas con diversas opciones de ayuda económica a los desempleados y subempleados, en tanto encuentran un trabajo en el cual emplearse, siendo éstos el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) y el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), los cuales, desde 1999 publican Reglas de Operación a fin de asegurar su aplicación, eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos que a ellos se destinan. Mediante estos Programas se han atendido a casi 500,000 desempleados anualmente y en los últimos cuatro años, debido a la disminución en el monto del presupuesto autorizado para el Programa y al incremento en el importe de los apoyos económicos, la operación ha favorecido a alrededor de 300,000 personas al año a nivel nacional. La atención comprende procesos de capacitación para el trabajo, con características eminentemente prácticas; cursos regulares que les ayuden a incrementar su empleabilidad; procesos de capacitación práctica en empresas medianas y grandes; o bien procesos de capacitación en micro y pequeñas empresas a fin de que los jóvenes adquieran experiencia laboral o bien, cursos de capacitación dirigidos a desempleados cuyo perfil e interés se oriente a desarrollar una actividad por cuenta propia. En ese sentido, en el marco del fortalecimiento del Servicio, es que sería recomendable que las acciones que se generan den respuesta no sólo a los compromisos contractuales con los Organismos Financieros Internacionales sino con la población nacional.

- La operación de estos Programas y fundamentalmente la entrega de apoyos a los participantes, requiere de un presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de esquemas de traslado de recursos a los Servicios Estatales de Empleo apegados a la normatividad presupuestal vigente. De ahí que, la transferencia de importes a los Servicios de Empleo se ha dado mediante tres grandes esquemas: el primero, con recursos de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la intervención de la Secretaría de Desarrollo Social; el segundo, se desarrolló mediante el Esquema de Pago a Proveedores, Contratistas y demás beneficiarios, generado por Nacional Financiera, S.N.C. y; el tercero, establecido por la Tesorería de la Federación (TESOFE), mediante el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) con el Procedimiento para el Pago a Proveedores y Contratistas de Programas y Proyectos Financiados Parcial o Totalmente con Recursos de Crédito Externo Provenientes de Organismos Financieros Internacionales. En ese sentido, la aplicación de los esquemas de transferencia debe responder prioritariamente a la necesidad de simplificar los trámites administrativos que imponen algunas instancias, sino que deben corresponder con la dinámica del Programa y con su filosofía, que en este caso es el apoyo oportuno a la población desempleada.
- Los créditos externos para estos Programas iniciaron en 1978 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial para llevar a cabo inicialmente el Programa de Capacitación de Mano de Obra (PCMO), hasta 1991 y el Programa de Modernización de los Mercados de Trabajo en sus dos fases de 1992 al primer semestre de 1997. De manera simultánea, el Programa participó en el Componente C de Proyecto de Modernización de la Educación

Técnica y la Capacitación (PMETyC). Posteriormente, con el Banco Interamericano de Desarrollo se han suscrito créditos para el Programa de Modernización del Mercado Laboral (PMML) en dos fases, del segundo semestre de 1997 a 2002. Actualmente, a partir del 2003 las acciones se llevan a cabo en el marco del crédito 1384/OC-ME denominado Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y el Empleo Fase I, en su componente I Programa de Apoyo al Empleo. Los contratos de préstamo, establecen una programación de recursos que deberán desembolsarse anualmente hasta su conclusión, previendo la cooperación del Organismo Financiero Internacional y, del Gobierno Mexicano, este último colabora con recursos fiscales, más los aportes de los Gobiernos Estatales y de las empresas grandes y medianas que participan en la modalidad de capacitación mixta. Es importante señalar que las acciones del Programa se financian originalmente con los importes fiscales y en cuanto se ejercen y comprueban ante el Organismo Financiero Internacional, por conducto del Agente Financiero, es como van ingresando las divisas al país a nivel de deuda pública.

Debido a que la autorización presupuestal para la ejecución de los créditos, es cada vez menor y que la comisión que el país paga por saldos no desembolsados, se recomienda que previo a la suscripción de contratos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evalúe la capacidad que el Erario Federal tendrá para autorizar el presupuesto anual acorde con los compromisos establecidos, de otra manera, se considera conveniente solicitar la reprogramación de los compromisos que no generen mayor carga al país en términos de comisiones.

- Los resultados de la operación de los Programas han sido satisfactorios en cuanto al número de personas atendidas, desde sus inicios hasta el año 2000 con incrementos presupuestales importantes siempre en aumento. No obstante, los niveles de subejercicio durante los primeros 14 años eran poco favorables hasta el cambio del esquema de transferencia de recursos en 1997, con el cual inició el aprovechamiento de los recursos asignados al Programa. De 2001 a 2004, derivado de la disminución de la autorización en el presupuesto y a los ajustes en los criterios de aplicación en los tabuladores para los apoyos económicos a la población objetivo, el número de personas atendidas se redujo; sin embargo, la atención general a la población se mantuvo considerando que los servicios de vinculación y de información se diversificaron. Los residuales al final de cada uno de los ejercicios han descendido anualmente hasta llegar a 17 millones de pesos, representando el 1.90% de subejercicio anual en 2004. Por lo anterior, es que se recomienda una propuesta integral de mejora en la radicación y comprobación de los recursos para la operación de este Programa, en un marco de protección al Servicio Nacional de Empleo y a la política laboral. Así como, mayor agilidad en el depósito de los importes a las cuentas receptoras de los Servicios de Empleo, que les permitan oportunidad en la entrega de los apoyos a los beneficiarios del Programa y una comprobación más expedita de los recursos en beneficio del país en su conjunto.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

### **Ahorros Presupuestales**

Son los remanentes de recursos generados durante el periodo de vigencia del presupuesto, una vez que se haya dado cumplimiento a los programas y metas establecidos.

### **Agente Financiero**

Institución de Banca de Desarrollo que actúa por cuenta y orden del Gobierno Federal como prestatarios ante los Organismos Financieros Internacionales y las instituciones financieras internacionales y como intermediarios entre éstos y las dependencias y entidades.

### **Comprobación de Recursos**

Procedimiento administrativo a través del cual, los Servicios Estatales de Empleo demuestran el ejercicio del gasto en la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, mediante la presentación de documentos denominados Detalles de Pago, Detalles de Pago Simplificado y Detalles de Pago Específico, mismos que posibilitan la introducción de divisas al país.

### **Coordinación General de Empleo**

Es la instancia administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social encargada de coordinar y normar la operación del Servicio Nacional de Empleo.

### **Cuenta por Liquidar Certificada**

Documento presupuestario mediante el cual las dependencias realizan el pago y registro de las operaciones presupuestarias con cargo al Presupuesto de Egresos.

### **Demanda**

Se define como el deseo y la posibilidad de pagar una suma de dinero por alguna cantidad de un bien o servicio en particular.

### **Desembolso**

Es el procedimiento mediante el cual, el Organismo Financiero Internacional deposita divisas al país a cuenta de los importes programados a financiar con crédito externo en cuanto se presenta la comprobación de los recursos ejercidos en documentos denominados Detalle de Pagos.

### **Desempleados**

Comprenden a todas las personas en edad de trabajar que durante el periodo de referencia no tuvieron trabajo, se encuentran disponibles para trabajar o que buscan trabajo.

### **Economías Presupuestarias**

Remanentes de recursos no devengados durante el periodo de vigencia del presupuesto una vez cubiertas las metas físicas programadas.

## **Mercado**

El mercado se define en términos de sus fuerzas fundamentales de la oferta y demanda y no se refiere necesariamente a algún lugar geográfico o físico determinado. Se dice que existe un mercado cuando los compradores que desean intercambiar dinero por un bien o servicio se ponen en contacto con los vendedores que desean intercambiar bienes o servicios por dinero.

## **Mercado de Factores**

Es aquel donde se compran y venden los factores de la producción. El análisis de estos mercados indica la manera en que se determinan los precios de los factores productivos, por lo tanto, proporcionan explicación acerca de la distribución del ingreso de dichos factores.

## **Mercado de Trabajo**

El mercado de trabajo como un caso particular del mercado de factores en el que los salarios, sueldos y condiciones de empleo, se determinan dentro del contexto de la oferta y la demanda.

## **Oferta**

Se refiere a un grupo de fuerzas del sistema económico que de manera conjunta determinan el precio del mercado y la cantidad que se comercia de un determinado bien o servicio, estando las otras fuerzas agrupadas bajo la demanda.

## **Organismos Financieros Internacionales**

Instituciones multilaterales que tienen como objetivo fundamental promover el progreso económico y social de sus países miembros, a través del otorgamiento de asistencia técnica y préstamos a los gobiernos de dichos países.

## **Población Objetivo**

Subconjunto de población que incluye las personas de cierto estrato de edad, condición de desempleo, cuyos criterios se encuentran establecidos para un determinado fin.

## **Presupuesto para la Operación y Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo**

Es el presupuesto mediante el cual se refuerza el Servicio Nacional de Empleo en cada una de las entidades federativas, proporcionando las condiciones y equipamiento necesarios para su buen funcionamiento y operatividad.

## **Reintegros al Presupuesto**

Devoluciones que realizan las dependencias ante la Tesorería de la Federación derivado de saldos no utilizados al amparo de una Cuenta por Liquidar Certificada.

## **Servicio Estatal de Empleo**

Es la instancia designada por los Gobiernos Estatales para ejecutar directamente las acciones técnicas, administrativa y de operación del Servicio Nacional de Empleo, adicionalmente es el instrumento promotor, coordinador y de enlace de los agentes del mercado de trabajo.

### **Servicio Nacional de Empleo**

Es la red de oficinas de Empleo que opera la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Coordinación General de Empleo, en coordinación con los Gobiernos Estatales y el del Distrito Federal, que contribuye a que el mercado de trabajo funcione con mayor transparencia, eficacia y eficiencia, proporcionando a los agentes que participan en él, servicios de vinculación, de información y de capacitación.

### **Subejercicios Presupuestales**

Remanentes entre el presupuesto calendarizado autorizado y el ejercicio devengado durante el ejercicio o al final del año.

### **Subempleados**

Son trabajadores que no cubren un número suficiente de horas de trabajo o aquellos que tienen una tasa de rentabilidad por hora de trabajo inferior a la normal, en razón de una baja productividad o de trabajar por salarios inferiores a los regulares. Pueden ser también aquellas personas que estén buscando empleo o estén disponibles para un trabajo adicional.

### **Transferencia, Radicación y Liberación de Recursos**

Procedimiento administrativo mediante el cual se autorizan y depositan los recursos federales destinados para la operación de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, en las cuentas receptoras contratados por los Servicios Estatales de Empleo.

## BIBLIOGRAFÍA

Ayala Espino José, Economía del Sector Público Mexicano. Facultad de Economía. UNAM. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo. Contrato 1384/OC-ME para el Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y el Empleo. 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Federal.

Nacional Financiera, S.N.C. Esquema de Pago a Proveedores, Contratistas y demás Beneficiarios. México 1986.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Normas Presupuestarias. Edición 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Oficio Circular número 307-A-430 de fecha 2 de julio de 2003.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976.

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación e Indicadores del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados. Edición 1999.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo a través del cual se establecen las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo. Edición 2003.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo mediante el cual se da a conocer autorización presupuestal y la distribución de la población objetivo por entidad federativa, para el Programa de Apoyo al Empleo. 2004.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por medio del cual se dan a conocer los Lineamientos para aplicar firmas electrónicas en los documentos oficiales. 2003.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ley Federal del Trabajo. 12ª Edición. 1996.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Reglamento Interior. Edición 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. México 2001.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Anexo de Ejecución del Convenio de Coordinación de Desarrollo Social y Humano con el fin de Establecer los Compromisos de Coordinación Especial que Asumen para la Operación de los Programas y Acciones del Servicio Nacional de Empleo 2004.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Lineamientos para Administrar los Recursos Presupuestales de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Desde 1997 hasta la versión más reciente de 2002. Anexo 1 del Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Manuales de operación de las modalidades del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados. 1998-2002

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Consejería de Empleo. Documento Interno 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Sistema Estatal de Empleo. Documento Interno 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Ferias de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos de Talleres para Buscadores de Empleo. Documento Interno. México 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinación General de Empleo. Lineamientos del Programa Chambatel. Documento Interno. México 2001

Secretaría de Programación y Presupuesto. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Manual Único de Operación de Desarrollo Regional, Anexo: Becas de Capacitación para Trabajadores. 1989.

Stiglitz, Joseph E. Economía del Sector Público. Segunda Edición 1995. Publicado por Antonio Bosh Editor.

## ANEXOS

## Anexo número 1

### SERVICIOS DE VINCULACIÓN

#### PERSONAS ATENDIDAS

AÑO	BOLSA DE TRABAJO COLOCACIÓN	TRABAJADORES TEMPORALES AL CANADÁ	TALLERES A BUSCADORES DE EMPLEO	FERIAS DE EMPLEO	SISTEMA ESTATAL DE EMPLEO
1978		543			
1979		553			
1980	28,675	678			
1981	24,740	655			
1982	55,497	696			
1983	98,262	615			
1984	98,646	672			
1985	148,908	834			
1986	175,970	1,007			
1987	201,904	1,507			
1988	214,323	2,623			
1989	226,035	4,414			
1990	241,177	5,143			
1991	240,520	5,148			
1992	338,977	4,778			
1993	390,925	4,866		749	
1994	488,864	4,910		42,489	
1995	533,479	4,886	2,634	29,142	
1996	454,540	5,211	12,645	28,716	
1997	430,570	5,647	30,685	75,237	
1998	448,081	6,486	50,955	200,264	
1999	455,282	7,574	58,273	300,995	
2000	431,728	9,175	68,787	288,068	
2001	521,755	13,035	60,633	281,347	
2002	570,548	12,586	58,932	305,603	30,957
2003	592,414	14,450	70,854	293,890	36,144
2004	577,078	9,593	63,559	295,310	32,555

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.

**Anexo número 2**  
**PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO**

BENEFICIOS	ESQUEMAS DE ATENCIÓN SISTEMA DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO					
	FORMACIÓN LABORAL EN COMPETENCIAS	FORMACIÓN LABORAL EN LA PRÁCTICA	AUTOEMPLEO	FORMACIÓN PRODUCTIVA	PRUEBAS PILOTO	ATENCIÓN A TRABAJADORES EN SUSPENSIÓN TEMPORAL
Costos de capacitación (Instructores, materiales)	A cargo de la empresa	PAE (instructor monitor)	PAE	En función de los requerimientos	PAE	A cargo de la empresa
Beca (entre uno y tres salarios mínimos)	PAE	PAE	PAE	En función de los requerimientos	PAE	PAE
Ayuda de transporte(6, 9, 12 pesos diarios)	No aplica	PAE	PAE	En función de los requerimientos	PAE	PAE
Seguro de Accidentes	A cargo de la empresa	PAE	PAE	PAE	PAE	A cargo de la empresa
Servicio médico de primer nivel	A cargo de la empresa	PAE	PAE	PAE	PAE	A cargo de la empresa

BENEFICIOS	PROYECTOS DE INVERSIÓN PRODUCTIVA	SISTEMA DE APOYOS ECONÓMICOS A BUSCADORES DE EMPLEO	SISTEMA DE APOYOS ECONÓMICOS A LA MOVILIDAD LABORAL INTERNA	SISTEMA DE APOYOS ECONÓMICOS A LA MOVILIDAD LABORAL EXTERNA
Costos (herramienta, equipo, maquinaria)	\$25,000.00 p/p \$125,000.00 total.			
Apoyo económico por única vez en el año (consumo, teléfono y pasajes)		\$1,900.00 en dos exhibiciones		
Apoyo económico para su traslado expulsor-receptor y regreso			Hasta \$1,200.00 Hasta \$600.00	
Beca			1 salario mínimo por un mes	
Instructor y material para capacitación			Especie	
Apoyo económico para alimentación, hospedaje para trámite en la CGE				\$3,000.00

FUENTE: Reglas de Operación e Indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Apoyo al Empleo. 2003.

**Anexo número 3**  
**PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO**  
**CARACTERÍSTICAS**

<b>Modalidad y condición de actividad</b>	<b>Escolaridad</b>	<b>Apoyos</b>
Formación Laboral en Competencias Desempleado	La que se requiere en función del programa de capacitación a desarrollar	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso.
Formación Laboral en la Práctica Desempleado	La que determine la guía de aprendizaje práctico y complementario	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso. Ayuda de transporte entre 6, 9 ó 12 pesos por día. Pago al Instructor-monitor. Seguro de Accidentes para los beneficiarios.
Capacitación para el Autoempleo Desempleado Subempleado	La que se requiere en función del programa de capacitación a desarrollar	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso Ayuda de transporte entre 6, 9 ó 12 pesos por día. Pago al Instructor-monitor. Materiales de consumo en el proceso de enseñanza aprendizaje. Seguro de Accidentes para los beneficiarios.
Vales de Capacitación Desempleado	La que se requiere en función del programa de capacitación a desarrollar	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso. Servicios de Capacitación (Inscripción, colegiatura y otros asociados a la capacitación. Ayuda de transporte entre 6, 9, ó 12 pesos por día. Seguro de Accidentes para los beneficiarios.
Capacitación para Profesionistas y Técnicos desempleados Desempleado	La que se requiere en función del programa de capacitación a desarrollar	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso Servicios de Capacitación (Inscripción, colegiatura y otros asociados a la capacitación). Ayuda de transporte entre 6, 9 ó 12 pesos por día. Seguro de Accidentes para los beneficiarios.
Capacitación para estudiantes de carreras terminales Estudiantes Desempleado	Estudiantes universitarios y/o de carreras técnicas que están por concluir sus estudios	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso.
Capacitación para trabajadores en suspensión temporal de relaciones de trabajo Subempleados	La que se requiere en función del programa de capacitación a desarrollar	Beca de entre uno y tres salarios mínimos de la región por el tiempo del curso.

Fuente: Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Reglar de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo. 2003

**PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES)  
COMPARATIVO ENTRE EL CALENDARIO MODIFICADO Y EL COMPROMETIDO DIFERIDO Y TOTAL  
2004**

(Miles de pesos)

CALENDARIO AUTORIZADO POR LA SHCP (REDUCCIÓN DE \$3.4 MDP)

MES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGS	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.
CALEND.	48,704	34,909	43,904	73,953	39,038	35,272	189,462	158,995	101,142	128,049	31,963	11,868
ACUM	48,704	83,613	127,518	201,470	240,509	275,781	465,243	624,239	725,380	853,429	885,393	897,260

## MONTOS COMPROMETIDOS

MES	COMP. TO T. MENS.	COMP. TOT. ACUM.	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGS	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.
ENE.	28,689	28,689	9,202	9,721	8,940	826								
FEB.	32,490	62,179		11,972	10,878	9,490	1,149							
MAR.	99,227	161,406			30,860	34,909	28,656	8,802						
ABR.	78,906	240,312				32,623	25,389	16,133	4,761					
MAY.	89,309	329,621					37,487	30,967	23,862	1,717	147	147		
JUN.	82,746	412,367						37,491	26,686	16,724	1,739	53	53	
JUL.	86,673	499,041							38,843	31,343	15,356	1,132		
AGOSTO	104,818	603,859								40,549	42,327	19,874	1,938	131
SEPT.	133,825	737,484									46,585	55,755	31,060	425
OCT.	135,878	873,362										73,501	50,785	11,812
NOV.	64,561	937,924											48,830	15,732
DIC.	30,294	968,218												30,294
TOTAL	968,218		9,202	21,694	60,679	77,848	85,661	91,393	94,152	90,333	106,155	150,282	132,645	58,194
ACUM.			9,202	30,896	81,574	159,422	245,083	336,477	430,628	520,962	627,116	777,378	910,024	968,218

COMP. DIFERIDO/CALENDARIO			39,502	52,777	45,943	42,048	-4,575	-60,696	34,615	103,277	88,264	76,051	-24,831	-70,958
COMP. TOTAL/CALENDARIO			20,014	21,434	-33,889	-38,842	-89,112	-136,586	-33,797	20,580	-12,103	-19,933	-52,531	-70,958

LIBERADO					24,785	57,364	148,344	31,500	108,270	106,872	95,381	140,732	163,960	82,173
LIBERADO ACUMULADO					24,785	82,149	230,493	261,993	370,263	477,135	572,516	713,248	867,208	949,381

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.



COORDINACIÓN GENERAL DE EMPLEO  
DIRECCIÓN DE APOYOS FINANCIEROS A DESEMPLEADOS

REPORTE DE MEDICIÓN DE PROCESOS

DATOS DEL PRODUCTO / SERVICIO

Área: **Consultoría de Finanzas**

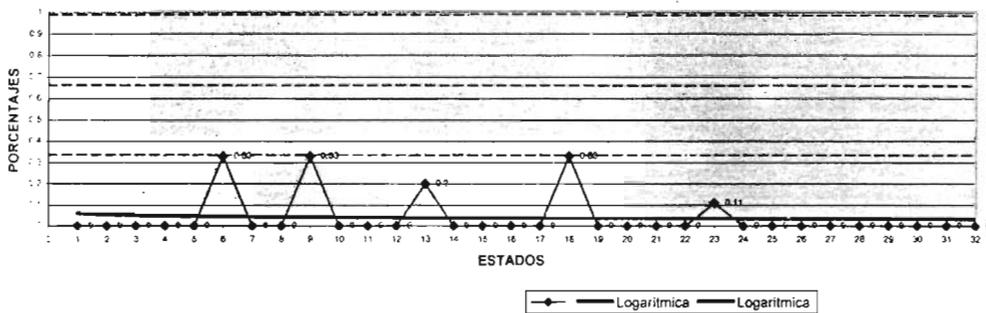
Proceso / Servicio: **Liberación y Comprobación de Recursos**

Periodo: **Diciembre, 2004**

REPRESENTACIÓN GRÁFICA

Registrar el gráfico con los datos de la medición, asegurándose de tener el respaldo documental pertinente

INDICADOR DE EFICIENCIA EN LA EMISIÓN DE VISTO BUENO



RESULTADOS / CONCLUSIONES

OBJETIVO	REAL
<p>Anotar el objetivo esperado en el proceso medido</p> <p>Verificar por medio de este Indicador que la emisión de Vistos Bueno a las Solicitudes de Recursos que envían los Servicios Estatales de Empleo se realice dentro de los 3 días establecidos en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad.</p>	<p>Anotar los resultados reales obtenidos en la medición</p> <p>1.- Durante el mes de Diciembre, la emisión de Vistos Bueno se realizó en promedio, durante el mismo día (13.00%) en que se recibieron de los Servicios de Empleo las Solicitudes de Recursos.</p> <p>2.- Se considera que el resultado es altamente satisfactorio de acuerdo a los tres días que se tienen como máximo para atender las Solicitudes de Recursos.</p> <p>3.- Con base en los resultados de las medidas de dispersión como son la Media .00, Moda .00, Desviación Estándar .1025 y Varianza .011, es posible concluir que la atención que proporcionamos a nuestros clientes es homogénea y que a la mayoría les atendamos en tiempos promedio muy similares.</p>

OBSERVACIONES

Anotar las observaciones relevantes al respecto de los resultados obtenidos en la medición

El Indicador de Eficiencia en la emisión de Vistos Bueno se debe interpretar de la siguiente manera: El nivel 1.0 representa el tiempo máximo para la emisión de Vistos Bueno, es decir tres días, resultados superiores a la unidad reflejan una atención deficiente de acuerdo a los tiempos establecidos; y menores a 1.0 muestran eficiencia, conforme estos se acercan a 0, significa que es mayor el nivel de eficiencia obtenido. Con relación a la equivalencia en días es conveniente precisar que el 0.33 representa un día, 0.66 dos días y 1.00 tres días.

Elaboró

Mirella Pichardo Rosales/Raymundo  
Rodríguez López

Nombre y Firma

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL  
**COORDINACIÓN GENERAL DE EMPLEO**  
**DIRECCIÓN DE APOYOS FINANCIEROS A DESEMPLEADOS**

**REPORTE DE MEDICIÓN DE PROCESOS**

**DATOS DEL PRODUCTO / SERVICIO**

Área: **Consultoría de Finanzas**

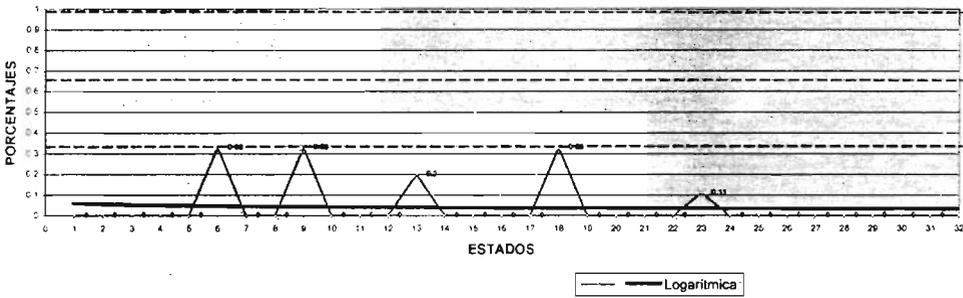
Proceso / Servicio: **Liberación y Comprobación de Recursos**

Periodo: **Diciembre, 2004**

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA**

Registrar el gráfico con los datos de la medición, asegurándose de tener el respaldo documental pertinente

**INDICADOR DE EFICIENCIA EN LA INTEGRACIÓN DE PAQUETES**



**RESULTADOS / CONCLUSIONES**

**OBJETIVO**  
 Anotar el objetivo esperado en el proceso medido

**REAL**  
 Anotar los resultados reales obtenidos en la medición

Verificar por medio de este Indicador que las Solicitudes de Recursos que envían los Servicios Estatales de Empleo, se integren a un paquete de requerimientos presupuestales dentro de los 3 días posteriores a la recepción de las mismas, según quedó establecido en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad.

- 1.- Durante el mes de Diciembre, la Integración de Solicitudes de Recursos a paquetes de requerimientos se realizó en promedio, durante el mismo día (14.01%) en que se recibieron de los Servicios de Empleo
- 2.- Se considera que el resultado es altamente satisfactorio de acuerdo a los tres días que se tienen como máximo para integrar las Solicitudes de Recursos a paquetes de requerimientos presupuestales.
- 3.- Con base en los resultados de las medidas de dispersión como son la Media .00, Moda .00, Desviación Estándar .1025 y Varianza .011, es posible concluir que la atención que proporcionamos a nuestros clientes es homogénea y que a la mayoría les atendemos en tiempos promedio muy similares.

**OBSERVACIONES**

Anotar las observaciones relevantes al respecto de los resultados obtenidos en la medición

El Indicador de Eficiencia en la integración de las Solicitudes de Recursos que envían los Servicios Estatales de Empleo a un paquete de requerimientos presupuestales se debe interpretar de la siguiente manera: El nivel 1.0 representa el tiempo máximo para la Integración de paquetes, es decir tres días, resultados superiores a la unidad reflejan una atención deficiente de acuerdo a los tiempos establecidos; y menores a 1.0 muestran eficiencia, conforme éstos se acercan a 0, significa que es mayor el nivel de eficiencia obtenido. Con relación a la equivalencia en días es conveniente precisar que el 0.33 representa un día 0.66 dos días y 1.00 tres días.

Elaboró

**Mirella Pichardo Rosales/Raymundo Rodríguez López**

Nombre y Firma

FORDG-04-01

REV. 0



**COORDINACIÓN GENERAL DE EMPLEO  
DIRECCIÓN DE APOYOS FINANCIEROS A DESEMPLEADOS**

**REPORTE DE MEDICIÓN DE PROCESOS**

**DATOS DEL PRODUCTO / SERVICIO**

Área:

**Consultoría de Finanzas**

Proceso / Servicio:

**Liberación y Comprobación de Recursos**

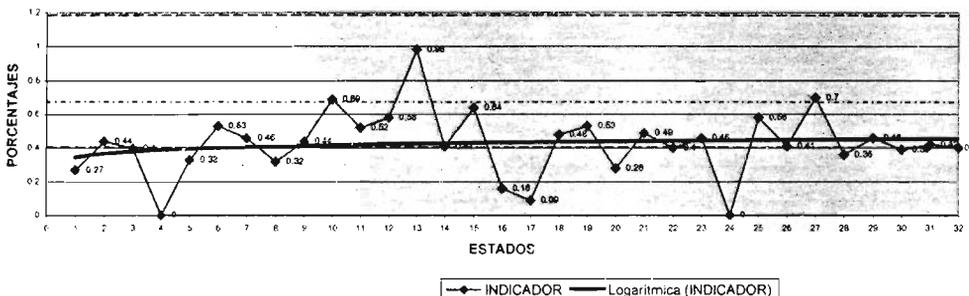
Periodo:

**Diciembre, 2004**

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA**

Registrar el gráfico con los datos de la medición, asegurándose de tener el respaldo documental pertinente

**INDICADOR DE EFICIENCIA EN LA INTEGRACIÓN DE ENVÍOS**



**RESULTADOS / CONCLUSIONES**

**OBJETIVO**

Anotar el objetivo esperado en el proceso medido

**REAL**

Anotar los resultados reales obtenidos en la medición

Verificar por medio de este Indicador que la comprobación de las Solicitudes de Recursos que envían los Servicios Estatales de Empleo se envíe a la Dirección General de Programación y Presupuesto, dentro de los 7 días posteriores a la recepción de la comprobación de las mismas, según quedó establecido en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad

- 1.- Durante el mes de Diciembre la comprobación de las Solicitudes de Recursos que envían los Servicios Estatales de Empleo se turnó a la Dirección General de Programación y Presupuesto, en promedio en un tiempo menor a los 3.5 días (.50) posteriores a la recepción de las SR de los SEE.
- 2.- Se considera que el resultado es satisfactorio de acuerdo a los siete días que se tienen como máximo para comprobar las SR/CLC ante la Dirección General de Programación y Presupuesto.
- 3.- Con base en los resultados de las medidas de dispersión como son la Media 43, Moda 40, Desviación Estándar .1973 y Varianza .039, es posible concluir que la atención que proporcionamos a nuestros clientes no es tan homogénea ya que los tiempos utilizados para la integración de envíos varía de acuerdo al procedimiento de trabajo utilizado.

**OBSERVACIONES**

Anotar las observaciones relevantes al respecto de los resultados obtenidos en la medición

El Indicador de Eficiencia en la Integración de Envíos se debe interpretar de la siguiente manera: El nivel 1.0 representa el tiempo máximo para la integración de envíos, es decir siete días, resultados superiores a la unidad reflejan una atención deficiente de acuerdo a los tiempos establecidos; y menores a 1.0 muestran eficiencia, conforme éstos se acerquen a 0, significa que es mayor el nivel de eficiencia obtenido. Con relación a la equivalencia en días es conveniente precisar que el 0.50 representa 3.5 días.

Elaboró

**Mirella Pichardo Rosales/Raymundo Rodríguez López**

Nombre y Firma

Anexo número 6

**PROBECAT Y PAE**  
**REINTEGROS 1998-2004**  
(Pesos)

EJERCICIO PRESUPUESTAL	REINTEGRO		SUBEJERCICIO TOTAL ANUAL	APROVECHAMIENT O
	TOTAL	REAL		
1998	142,039,812.89	64,190,370.07	79,268,008.09	77,849,442.82
1999	129,002,626.51	73,975,454.60	96,274,962.09	55,027,171.91
2000	156,072,348.98	66,485,679.64	74,676,057.68	89,586,669.34
2001	100,615,956.80	56,426,479.15	126,165,741.79	44,189,477.65
2002	98,691,789.18	34,753,850.41	63,265,021.08	63,937,938.77
2003	118,091,973.46	44,132,382.61	47,765,102.39	73,959,590.85
2004	69,486,845.51	17,355,000.00	20,799,003.69	48,687,841.82

Fuente: STPS. Registros Administrativos de la Coordinación General de Empleo.