

Resumen Ejecutivo

El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), operado a través de Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC)¹ con una amplia cobertura territorial en las 32 entidades federativas, busca contribuir a elevar el salario de los trabajadores con base en su mayor productividad. El antecedente del PAC es el Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO) establecido en 1988.

El PAC ha permanecido como uno de los principales programas de apoyo a la capacitación en el trabajo, con algunos cambios en su dimensión, en los sectores económicos que apoya y en el tamaño de las empresas que atiende. La modificación más importante con la transformación de CIMO a PAC, en 2002, es que su atención se concentró en el otorgamiento de subsidios a cursos de capacitación. De acuerdo a la Matriz de Indicadores incorporada en las Reglas de Operación 2008², a partir de este año los apoyos se complementan con asesorías técnicas para identificar a las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación y a los trabajadores con mayores necesidades de capacitación y con potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas.

Diseño

El PAC tiene claramente identificado el problema que busca resolver: reducida productividad de los trabajadores en activo debido a sus insuficientes conocimientos y habilidades. En el Árbol de Problemas en que se basó la construcción de la Matriz de Indicadores se define a la población potencial del Programa como aquellos trabajadores en activo con conocimientos y habilidades deficientes para desempeñar adecuadamente sus actividades productivas. La población objetivo se delimita a los trabajadores afiliados a la seguridad social y que laboran en empresas registradas ante la SHCP.

Tanto en la Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008 como en las ROP previas, se contempla la elaboración de diagnósticos estatales que identifiquen sectores económicos y

¹ En las Reglas 2008 cambian su denominación a Oficinas de Fomento Productivo (OFP) cuando dependen directamente del Gobierno Federal y a Oficinas Responsables del Programa de Apoyo a la Capacitación cuando dependen de los gobiernos estatales.

² Esta Matriz se basa en la Propuesta de Matriz de Indicadores acordada entre los responsables del PAC y el equipo evaluador.

regiones donde la capacitación de los trabajadores tiene mayor efecto en su productividad. A pesar de esta disposición, de la revisión de la documentación del PAC se concluye que carece de un diagnóstico actualizado que identifique los sectores económicos y regiones donde la capacitación es más necesaria o reporta mayores beneficios.

En la Matriz de Indicadores incorporada en las ROP 2008 se establece que el Fin del PAC es contribuir a mejorar los salarios de los trabajadores, a través de un aumento de su productividad. En complemento, su Propósito señala que este aumento se logrará mediante trabajadores más productivos al contar con los conocimientos y habilidades requeridas por las empresas.

Entre las Actividades planteadas para obtener trabajadores en activo capacitados en las competencias laborales requeridas, que es el Componente del PAC, destacan la identificación de sectores económicos y regiones prioritarias y las asesorías técnicas para la selección de empresas y trabajadores; estas Actividades buscan aportar elementos para una mejor focalización y pertinencia del Programa en atención a las carencias de información y análisis detectadas, tanto en la determinación de la población objetivo, como en la selección de trabajadores a capacitar y cursos a apoyar. Cabe aclarar que en la Matriz de Indicadores no se incluyen Actividades relativas a la actualización y validación del padrón de instructores y a un sistema de monitoreo y evaluación, que también son críticas en la operación y evaluación del Programa.

La Matriz de Indicadores incorporada en las ROP 2008 cuenta con indicadores en todos sus niveles, acompañados de sus respectivas fórmulas de cálculo y medios de verificación, lo que permitirá valorar la gestión y el desempeño, así como medir el impacto del Programa en los periodos establecidos. Es importante señalar que para las Actividades planteadas por primera vez en la Matriz de Indicadores aún no se definen las líneas de base de sus indicadores y que éstas se tendrán hasta que se cuente con las primeras estimaciones.

En la evaluación también se encontró que el Programa no ha aprovechado sinergias con otras dependencias, por lo que se requiere establecer acuerdos de coordinación, tanto con las que proporcionan capacitación, como con las que realizan servicios conexos a ésta, a efecto de desarrollar conjuntamente intervenciones integrales de fortalecimiento de las empresas o, en su caso, programas de capacitación que consideren los apoyos que ofrece el

PAC. Diversas dependencias ofrecen capacitación a poblaciones similares a las que atiende el Programa evaluado, por lo que es indispensable definir con claridad los ámbitos de competencia de los distintos programas, a fin de evitar que los apoyos del PAC se perciban como alternativos a los de otros programas públicos cuando pueden ser complementarios, ya que el PAC no capacita directamente.

Planeación

El Programa aplica un procedimiento homogéneo y criterios específicos para determinar el presupuesto y la población a atender por entidad federativa. De esta manera, se conocen con oportunidad los montos a ejercer y las metas a realizar en el año; según los avances, los montos y metas pueden ajustarse en el segundo semestre. Con el fin de establecer incentivos para ampliar la cobertura del Programa, para el ejercicio fiscal 2008 se utiliza el mecanismo de subasta, donde el gobierno federal aporta dos pesos por cada peso que contribuyan los gobiernos estatales. EL PAC ha logrado que el sector privado participe con recursos monetarios y en especie en el costo de los cursos de capacitación, estableciendo en las ROP porcentajes mínimos de contribución por tamaño de empresa.

Existe congruencia entre el Fin y Propósito del PAC y la planeación de mediano plazo, ya que el Programa Sectorial establece como líneas de acción: a) proveer asistencia técnica para identificar áreas de mejora y fortalecer las competencias laborales de los trabajadores, y b) financiar parcialmente la ejecución de cursos de capacitación para trabajadores, acordes a los requerimientos de las empresas. Además, la programación anual de metas del PAC es acorde con la cobertura de mediano plazo establecida en el programa sectorial.

Cobertura y Focalización

El Programa no ha implementado mecanismos específicos para estimar la población trabajadora en el sector formal que carece de las competencias laborales requeridas, ni para identificar a las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación, por lo que no cuenta con una cuantificación y caracterización de su población objetivo, Tampoco tiene un diagnóstico de las características de la población atendida, debido a que su sistema de información para la selección y seguimiento de los beneficiarios no proporciona las variables necesarias para dicho estudio.

El Programa distingue entre población atendida y población registrada. La primera se refiere al número de capacitados, contabilizando al mismo trabajador como un trabajador adicional cada vez que recibe un nuevo apoyo durante el año; la segunda corresponde a los trabajadores que recibieron capacitación, sin importar las veces que la recibieron durante el año, evitando de esta manera que un mismo trabajador sea contabilizado varias veces. En 2007 la población atendida ascendió a 267,412 personas, similar a la de 2006. Por su parte, la población registrada en 2007 fue de 66,486 personas, teniendo un decremento de 12% respecto al año previo.

Operación

Para formular los programas de capacitación y seleccionar a los asistentes a los cursos, es inadecuado el Cuestionario para la Detección de Necesidades de Capacitación, debido a que se carece de criterios homogéneos para responderlo y de procedimientos para que las OPC lo analicen; además, la información solicitada es insuficiente. En atención a ello, la Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008 plantea asesorías técnicas para seleccionar a las empresas y trabajadores. Al respecto se sugiere estipular lineamientos que normen, de preferencia por sector económico y tamaño de empresa, estas asesorías.

El Programa no cuenta con una estructura organizacional adecuada para desarrollar actividades clave, tales como la planeación estratégica y las asistencias técnicas a las empresas. Se recomienda que en cada entidad se asigne a un especialista responsable del diagnóstico estatal y del Plan Anual de Trabajo. Asimismo, es conveniente que en cada OPC algunos promotores se especialicen en el desarrollo de las asistencias técnicas, mientras que otros se encargarían de tramitar y dar seguimiento a los apoyos.

Los módulos de operación, control y seguimiento de los apoyos del SAP-PAC no satisfacen las necesidades de información para la toma de decisiones del área central, ni de las OPC. Para sustituir al SAP-PAC, está en proceso el desarrollo e implementación del Sistema de Información, Administración y Seguimiento del PAC (SIAS), el cual deberá contener la información que requieren los procesos de administración y operación, así como el monitoreo y evaluación del Programa.

En 2006 el PAC apoyó la realización de 30,428 cursos, con un presupuesto ejercido de 125.4 millones de pesos. Para 2007 el PAC contó con un presupuesto autorizado de 199.4 millones

de pesos, de los cuales 126.3 fueron para apoyos a la capacitación, teniendo una reducción a 118.2 millones de pesos, de los cuales ejerció el 98.6%. El presupuesto general para 2008 asciende a 135.1 millones de pesos de los cuales para el capítulo 4000 (subsidios, capacitación y becas), es de 65 millones de pesos.

Percepción de los Beneficiarios

Las encuestas incluidas en las evaluaciones externas para conocer la satisfacción de los trabajadores capacitados son diseñadas con criterios estadísticos generalmente aceptados, aunque no permiten conocer el comportamiento a lo largo de varios años del grado de satisfacción de los beneficiarios, debido a que los cuestionarios no son comparables y no se cuenta con una línea de base. Las encuestas de percepción encontraron que la gran mayoría de los trabajadores considera que con la capacitación recibida han mejorado sus conocimientos y habilidades, las condiciones laborales en que desempeñan su trabajo y, en general, su productividad y calidad, aunque manifiestan que ello no se ha reflejado en incrementos de sus salarios.

Resultados

El Programa no ha sido evaluado con metodologías rigurosas que permitan conocer sus impactos en la productividad e ingreso de los trabajadores. Entre los problemas que se han encontrado para llevar a cabo estas estimaciones están: la dificultad para localizar a las empresas y trabajadores apoyados cuando se lleva a cabo la evaluación debido a la falta de un sistema de seguimiento a beneficiarios; la renuencia de las empresas a informar sobre ingresos, ventas y utilidades, que son indicadores claves para medir el impacto en su desempeño; la falta información socioeconómica de los beneficiarios para construir una línea de base adecuada, y la carencia de un grupo de control definido al inicio del período que se desea evaluar, lo que dificulta el tratamiento del sesgo de mortandad y se genera un sesgo de recordación al ser necesario utilizar preguntas retrospectivas.

Consideración Final

La diferencia entre el beneficio privado y el beneficio social de la capacitación, que incluye sus efectos positivos sobre personas y empresas no involucradas directamente en ella y sobre la economía en su conjunto, representa una falla de mercado que debe atenderse con

políticas públicas, lo cual es una justificación que ha estado presente desde el origen del PAC. En particular, se busca promover el interés de las empresas en la capacitación dado que éstas no perciben claramente los beneficios del incremento en las competencias laborales de sus recursos humanos. Además, el Programa es un mecanismo para incentivar el cumplimiento por parte de los empleadores de su obligación legal de capacitar a sus trabajadores.

Para que empresas y trabajadores se comprometan con el PAC es indispensable que se demuestre que el Programa tiene beneficios sobre la productividad y competitividad de las empresas y sobre el ingreso y bienestar de los trabajadores. Un elemento crítico para obtener los impactos buscados por el Programa en términos de su Fin y Propósito es lograr una mayor focalización y pertinencia de sus acciones, seleccionando los trabajadores y cursos donde la capacitación tiene un mejor costo efectividad. Con base en los hallazgos de esta Evaluación y las recomendaciones en ella planteadas, se concluye que es indispensable fortalecer las siguientes actividades clave: i) cuantificación de la población objetivo, ii) elaboración de diagnósticos estatales, iii) realización de asistencias técnicas, iv) reestructuración del funcionamiento de las oficinas locales, y v) seguimiento a muestras representativas de beneficiarios y de trabajadores no apoyados.

Reconociendo las ventajas de apoyar la capacitación de trabajadores en activo para mejorar el desempeño de las empresas, se debe destacar que la existencia del Programa de Apoyo a la Capacitación sólo se justifica si incrementa la productividad de los trabajadores, con el fin de aumentar sus salarios y mejorar su bienestar, que es un imperativo de la política de desarrollo económico y social.