

Capítulo 1. Diseño

1. ¿El Problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

Sí.

El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) que desarrolla la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ha identificado en su árbol de problemas que los trabajadores en activo de las empresas tienen baja productividad debido a las insuficiencias en sus conocimientos, habilidades y destrezas. Esta problemática restringe el mejoramiento de los salarios e, inclusive, pone en riesgo la sobrevivencia de las empresas, con la probable pérdida de empleos.

El PAC ha entendido estas insuficiencias como la brecha entre los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos por los trabajadores, a través de su formación profesional y experiencia laboral, y los requeridos para el desempeño más productivo de sus actividades laborales.

En atención a esta problemática, desde 1953 se establece el Centro Industrial de Productividad, que desarrolló programas de adiestramiento rápido de mano de obra y mejoramiento de la productividad. Todos los planes nacionales de desarrollo, desde el de 1982-1988, han establecido estrategias de capacitación continua para los trabajadores, a fin de mejorar sus competencias laborales y su productividad. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 153 estipula que todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo. Como esta obligación no ha sido cumplida cabalmente por las empresas, debido a que no perciben los beneficios de la capacitación para ellas y a que sus escasos recursos financieros se dirigen a otros fines, se identifica que los insuficientes conocimientos y habilidades persisten como causa de la baja productividad de los trabajadores.

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

No.

Como parte de las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del Programa, en 2001 se elaboró un diagnóstico sobre el empleo en México y las dificultades de las empresas en materia de productividad y para invertir en capacitación, pero estos temas sólo se examinaron de manera general. Cabe reconocer que en algunas evaluaciones externas sobre el PAC se incluyen elementos cualitativos de diagnóstico que han aludido al tipo de problemática que enfrentan los trabajadores en activo de las empresas.

Según las Reglas de Operación (ROP) vigentes en 2007, los Comités Estatales de Capacitación y Empleo (CECE) debían realizar análisis de indicadores socioeconómicos y laborales, para identificar oportunidades de capacitación en sectores, regiones y aspectos prioritarios. Sin embargo, estos análisis no se han realizado de manera generalizada y sistemática. En las ROP 2008 se asigna esta responsabilidad a las oficinas locales del PAC, que deben considerar las orientaciones del CECE.

El Programa no tiene un diagnóstico actualizado que identifique los sectores económicos donde la capacitación es más necesaria o donde reporta mayores beneficios, ni se han detectado cuáles son las competencias laborales que conviene desarrollar para aumentar la productividad. Una vez que se disponga de un estudio general que determine los sectores, regiones y aspectos prioritarios, se requiere contar con estudios particulares, los que podrían elaborarse con base en los Cuestionarios para la Detección de Necesidades de Capacitación que se aplican a las empresas atendidas, si éstos contuvieran la información necesaria.

No se conoce de qué forma las características de las empresas limitan los beneficios de la capacitación sobre la productividad, lo cual es necesario para fijar estrategias diferenciadas por tamaño de empresa, sector económico, tipo de ocupación y atributos de los trabajadores. Ni las evaluaciones existentes ni otros estudios han cuantificado los beneficios privado y social, ni los costos no monetarios asociados, de la capacitación en términos de incremento en la productividad por tipo de empresa, trabajador y competencia. Esta carencia imposibilita la estimación del monto del apoyo óptimo de acuerdo a esas características.

3. ¿El Fin y el Propósito del Programa están claramente definidos?

Sí.

El Fin del Programa planteado en la Matriz de Indicadores (MI) incluida en las ROP 2008¹ establece que el PAC se propone contribuir a elevar el salario de los trabajadores en activo con base en su mayor productividad, en congruencia con las ROP que buscan que el incremento en los niveles de la capacitación se traduzcan en mejorar los esquemas de distribución de los beneficios entre los trabajadores y en un aumento de la productividad de la empresa. El Fin es suficientemente claro porque existen definiciones generalmente aceptadas de cada uno de los conceptos que aparecen en el enunciado.

Por otra parte, en la mencionada MI se indica que el Propósito del PAC es que los trabajadores en activo sean más productivos al contar con los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por las empresas. En el indicador de Propósito presentado en esa MI se define claramente lo que se entiende por productividad de los trabajadores.

¹ La MI incluida en las ROP 2008 (Anexo 6.A de este informe) es resultado de la Propuesta de Matriz de Indicadores acordada entre los responsables del Programa y el equipo evaluador.

4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

Sí.

El logro de tener trabajadores en activo más productivos al contar con los conocimientos y habilidades requeridos por las empresas, que es el Propósito del PAC, contribuye a alcanzar el Fin y responde directamente al problema identificado por el Programa, que es la reducida productividad de los trabajadores debido a las deficiencias en sus competencias laborales. Cabe aclarar que esta reducida productividad varía de acuerdo a las características de los trabajadores y de las empresas, por lo que la solución a este problema implica que el Propósito considere de manera diferenciada esas características.

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

No.

El PAC ha reportado en informes trimestrales y anuales datos sobre las empresas apoyadas, los cursos impartidos y el número de trabajadores capacitados, pero no ha documentado la pertinencia para el logro del Propósito y el Fin de los diferentes servicios que brinda. Tampoco las evaluaciones externas que se han realizado sobre el PAC en los últimos cuatro años han examinado la utilidad de los servicios para el logro del Propósito y Fin.

Por su parte, los estudios de evaluación de impacto que se realizaron al Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO), antecedente del PAC, no muestran que este Programa haya elevado la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, ni que haya repercutido en mayores salarios. Se detectaron efectos positivos en indicadores intermedios como inversión en capacitación por trabajador y utilización de la capacidad instalada, pero encontraron resultados mixtos y no conclusivos respecto a los impactos en productividad y salarios (Evaluaciones de Impacto del CIMO elaboradas por la STPS en 1995 y 1997). La reevaluación posterior de estos resultados confirmó los efectos en indicadores intermedios y concluyó que los impactos finales en productividad y salarios no se pueden determinar de manera conclusiva (Evaluación del Programa CIMO elaborada por Tan y Lopez Acevedo del Banco Mundial en 2004).

Los estudios sobre economía industrial y de la empresa aportan sólidas evidencias que prueban que en la medida que mejoran las competencias laborales de los trabajadores se eleva su productividad², siempre y cuando apliquen dichas competencias y las empresas cuenten con los recursos complementarios para aprovecharlas, que son los supuestos planteados en el nivel de Fin de la MI incluida en las ROP 2008.

² Véase.- Duval Hernández, Robert, (2006); Basanini, Andrea (2007); Bassi, Marina, (2002); López Córdova, Ernesto, (2004-2006); Samaniego, Norma, (2000 y 2006).

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*

La STPS tiene como objetivos estratégicos “Fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, así como la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado a través de la capacitación”.

Asimismo, la STPS tiene como objetivo institucional “Promover el incremento de la productividad y competitividad de los trabajadores en las pequeñas y medianas empresas”

El PAC también contribuye a lograr los siguientes objetivos estratégicos de la Dependencia:

- a) Contribuir a mejorar los conocimientos y habilidades del trabajador,
- b) Facilitar su integración a grupos de trabajo, y
- c) Promover su estabilidad laboral en su actividad al interior de pequeñas y medianas empresas.

7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

Dentro del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se plantea la necesidad de contar con una economía con mayor crecimiento y con capacidad para generar empleos siguiendo tres vertientes: Invertir en capital físico, desarrollar las capacidades de las personas y obtener un crecimiento elevado de la productividad. El PAC contribuye de manera directa a la ejecución de la vertiente dirigida a mejorar las capacidades de las personas y a elevar la productividad de los trabajadores.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que se vinculan directamente con el Programa son el 4 y 6, del Eje 2, Economía competitiva y generadora de empleos. El Programa contribuye al logro del Objetivo 4, Eje 2, que plantea “promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”. El Programa también contribuye al logro del Objetivo 6, Eje 2, que propone “promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas”.

8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

Sí.

Todas las Actividades que contiene la MI incluida en las ROP 2008 son necesarias para la obtención del producto, “trabajadores en activo capacitados mediante cursos de alta calidad en las competencias laborales requeridas por las empresas”, que es el Componente del Programa. Destacan por su importancia para el logro de este Componente las relativas al diagnóstico estatal para la identificación de los sectores económicos y regiones prioritarias, a la asesoría técnica para la selección de empresas y trabajadores a capacitar y a la realización de cursos de capacitación.

Cabe aclarar que algunas actividades, como la formulación de los programas de capacitación y la selección de los trabajadores, se realizan conjuntamente con los empleadores, quienes además contribuyen con un porcentaje del costo de los cursos de capacitación.

Además de las Actividades planteadas, falta agregar en esa MI las Actividades relativas a la actualización y validación de su padrón de instructores, que se basa en el Sistema de Información de Capacitación en las Empresas (SICAPE), y al establecimiento y operación de sistema de monitoreo y evaluación.

9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

Sí.

Considerando que los actuales trabajadores en activo tienen baja productividad debido a sus deficientes competencias laborales, según el problema identificado, y que es costoso y difícil en la práctica sustituirlos por los trabajadores apropiados, el único Componente que proporciona el Programa, “trabajadores en activo capacitados mediante cursos de alta calidad en las competencias laborales requeridas por las empresas”, es necesario para lograr el Propósito, “trabajadores en activo más productivos al contar con los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por las empresas”.

Para el logro del Propósito es suficiente contar con el único Componente del Programa, siempre y cuando los trabajadores capacitados hayan adquirido las competencias requeridas y se cumplan los supuestos planteados en el nivel de Componente de la MI incluida en las ROP 2008: “las empresas cuentan con los recursos complementarios para aprovechar las competencias laborales de sus trabajadores” y “los trabajadores aplican las competencias adquiridas”.

10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

Sí.

Al lograrse el Propósito del Programa, que es contar con trabajadores en activo más productivos con los conocimientos y habilidades requeridas por las empresas, es más probable que mejoren sus salarios, que es el Fin del Programa. Esta contribución del Propósito se presenta siempre y cuando los trabajadores reciban parte de los beneficios de la mayor productividad, que es el supuesto planteado en el nivel de Propósito de la MI incluida en las ROP 2008. Es probable que este supuesto se cumpla, dado que la empresa tiene una mayor valoración de los servicios de sus trabajadores en la medida que aumenta su productividad y, por lo tanto, está dispuesta a mejorar sus salarios para retenerlos. Si esto no ocurre, los trabajadores más productivos tienen mayor probabilidad de encontrar un empleo mejor remunerado.

11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?

Sí.

Las Actividades planteadas en la MI incluida en las ROP 2008 son necesarias para obtener el Componente, aunque falta agregar otras relativas a un padrón de instructores y un sistema de monitoreo y evaluación, que permitirían mejorar la operación del Programa, según se señaló en la respuesta a la pregunta ocho.

Para la realización del Propósito se cuenta con un Componente único que resulta necesario y suficiente, según se argumentó en la respuesta a la pregunta nueve. El Propósito se dirige a solucionar la reducida productividad de los trabajadores debido a sus deficiencias en las competencias laborales, según se discutió en la respuesta a la pregunta cuatro. También se cumple la lógica interna en lo que se refiere a la pertinencia del Propósito para contribuir a alcanzar el Fin propuesto en la MI incluida en las ROP 2008, según se mostró en la respuesta a la pregunta diez.

12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.*

Aunque en general se valida la lógica vertical de la MI incluida en las ROP 2008, existen dos Actividades que necesitarían agregarse, de acuerdo a lo mencionado en la respuesta a la pregunta ocho. En este sentido se sugieren las Actividades enunciadas:

Actividad A: “Actualización y validación del Padrón de Instructores”, que aproveche la información del SICAPE.

Actividad B: “Operación del sistema de información para el monitoreo y evaluación del Programa”, que deberá incorporarse como parte de las actividades del sistema de información, administración y seguimiento del PAC que sustituya al utilizado actualmente.

Asimismo, sería conveniente que los diagnósticos para identificar regiones y sectores económicos prioritarios se efectúen por equipos de trabajo conformados por expertos de oficinas centrales y un especialista responsable por entidad federativa, con apoyo de aportaciones e información del personal de las OPC respectivas.

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e Insumos?

Sí.

La MI incluida en las ROP 2008 cuenta con indicadores en todos sus niveles. El indicador de Fin es adecuado para cuantificar los efectos del PAC en los salarios de los trabajadores. Los indicadores de Propósito miden el impacto del Programa en la productividad de los trabajadores en activo y la percepción de éstos sobre la utilidad de la capacitación recibida. Por su parte, los indicadores de Componente determinan el porcentaje de trabajadores capacitados con relación a la población objetivo y la satisfacción de los beneficiarios sobre la calidad de los cursos. Además, todas las Actividades cuentan con sus respectivos indicadores.

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

Sí.

Los indicadores contenidos en la MI incluida en las ROP 2008 son relevantes y adecuados porque su estimación permite conocer los avances logrados. También son claros porque se expresan en fórmulas construidas con variables que tienen definiciones generalmente aceptadas. El sistema de información del PAC deberá adecuarse para estar en condiciones de proporcionar la información necesaria para monitorear permanentemente estos indicadores. El cálculo de los indicadores sería económico, siempre y cuando este sistema funcione correcta y eficientemente. En el caso de dos indicadores, uno de Fin y otro de Propósito, su estimación requiere una evaluación de impacto.

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.*

No aplica.

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

Sí.

De acuerdo con sus fichas técnicas, todos los indicadores referidos a Actividades que se realizan actualmente cuentan con línea de base. Debido a que se agregaron Actividades que no se realizaban, las líneas de base se establecerán una vez que se obtengan los primeros resultados. En algunos casos, los indicadores planteados en la MI incluida en las ROP 2008 pueden ser construidos con la información histórica aunque por las deficiencias de la información se requiere un proceso de depuración.

Los indicadores también tienen claramente definida la temporalidad de su medición y los tiempos establecidos en la MI incluida en las ROP 2008 resultan adecuados. Todas las Actividades tienen indicadores trimestrales, menos la realización de diagnósticos, que es anual porque es un Actividad que se efectúa una vez al año. Los indicadores de Componente y el de Propósito que captan la percepción de los trabajadores son anuales. Los indicadores de Fin y Propósito, que requieren una evaluación de impacto, serán estimados por primera vez en 2010.

17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

Sí.

En el nivel Actividades se tienen identificadas las fuentes de información que sirven para el cálculo de indicadores, mismos que se han utilizado para evaluar la gestión del PAC. Esta información ha sido procesada en el Sistema de Administración Presupuestal del Programa de Apoyo a la Capacitación (SAP-PAC); sin embargo, requiere ser validada para que los resultados obtenidos sean confiables y sirvan de insumo en los indicadores propuestos en la MI incluida en las ROP 2008. En el caso de la realización de diagnósticos se requieren, además, estadísticas económicas y laborales por entidad federativa.

Conviene aclarar que los indicadores para medir el avance en la contribución al logro del Propósito y el Fin se obtienen a través de una evaluación de impacto, que calculará el efecto neto del PAC en la productividad y en el salario de los trabajadores. Para los indicadores de percepción a nivel de Propósito y Componente se plantea el desarrollo de una encuesta anual. Para el cálculo del otro indicador de Componente y uno de los indicadores de Fin debería resultar suficiente con la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y el SAP-PAC, una vez que éste haya sido modificado para ello.

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

Sí.

Las evaluaciones externas que se han elaborado para valorar los impactos del PAC se han ajustado a metodologías que cumplen con el rigor estadístico requerido, tales como tamaño de muestra óptimo, nivel de significancia y error máximo de estimación.

La encuesta de empleo (ENOE) realizada por el INEGI, que servirá para el cálculo de los indicadores, tiene claramente identificada su metodología así como sus parámetros estadísticos.

Asimismo, la encuesta que se realizará para estimar los indicadores de percepción deberá contar con el diseño muestral y el rigor estadístico generalmente aceptado en términos de aleatoriedad, margen de error y nivel de confianza.

19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*

La validez de la información obtenida del SAP-PAC es examinada indirectamente a través de auditorías internas e instancias fiscalizadoras, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Estas instancias revisan los informes y autoevaluaciones elaborados por las áreas responsables de la administración y operación del Programa.

Las evaluaciones externas también han servido para validar de forma indirecta los datos contenidos en los sistemas de información, detectando múltiples irregularidades que deben corregirse.

20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

Sí.

Para el logro del Fin es necesario que los trabajadores reciban parte de los beneficios de la mayor productividad, que es el supuesto planteado en la MI incluida en las ROP 2008 a nivel de Propósito. Por su parte, para el logro del Propósito, es necesario que las empresas cuenten con los recursos complementarios para aprovechar dichas competencias y que los trabajadores apliquen las competencias laborales adquiridas, que son los supuestos a nivel de Componente.

Para lograr el Componente es necesario que los empresarios de los sectores económicos y regiones identificadas soliciten los apoyos del Programa y estén dispuestos a invertir los recursos necesarios para participar en él; las empresas acepten el diagnóstico y la selección de trabajadores realizados por los promotores; los trabajadores seleccionados acepten capacitarse; los trabajadores terminen exitosamente los cursos de capacitación, y el personal operativo permanezca laborando y aplique las nuevas competencias adquiridas.

Los anteriores supuestos son válidos porque están fuera del control del Programa y tienen alta probabilidad de ocurrencia. Se debe enfatizar que es más probable que se cumplan los supuestos referentes a las condiciones y comportamiento de las empresas y trabajadores si se realiza una adecuada selección de los beneficiarios del Programa.

21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

Sí.

En general se considera que la lógica horizontal de la MI incluida en las ROP 2008 es correcta porque cuenta con indicadores pertinentes, acompañados de sus respectivas fórmulas de cálculo, temporalidad de medición y medios de verificación, así como con supuestos válidos, según se señaló en las respuestas a las preguntas 13 a 20.

Cabe aclarar que en el caso de las nuevas Actividades es necesario redefinir la línea de base, aprovechando en la medida de lo posible la información histórica. En otros casos será necesario esperar a tener las primeras estimaciones de los indicadores para considerarlas como líneas de base.

22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).*

No aplica.

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Sí.

El PAC concibe que la población potencial está constituida por todos los trabajadores en activo del sector formal de la economía y que tienen baja productividad debido a sus insuficientes conocimientos y habilidades.

El Programa identifica como su población objetivo a los trabajadores de empresas que cuentan con Registro Federal de Contribuyentes y que están afiliados a la seguridad social. En particular, considerando el contenido de la MI incluida en las ROP 2008, el PAC se dirige a los trabajadores con mayor potencialidad para adquirir las competencias requeridas y que laboran en las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación ubicadas en regiones y sectores económicos prioritarios.

24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes?

No.

Aprovechando las encuestas de empleo y económicas realizadas por el INEGI, así como la información del IMSS, el Programa ha estimado el número de empresas del sector formal de la economía y de trabajadores que laboran en ellas; sin embargo, no se cuenta con una cuantificación de quiénes tienen baja productividad debido a sus insuficientes conocimientos, habilidades y destrezas, que constituyen la población potencial en el caso de los trabajadores. Los actuales Cuestionarios para la Detección de Necesidades de Capacitación por empresa no determinan las deficiencias de las competencias laborales de los trabajadores, sino que sólo caracterizan, de manera muy superficial y agregada para todos los trabajadores, las carencias en entrenamiento y capacitación. Tampoco la Solicitud de Apoyo a Programas de Intervención (PAC 01) tiene variables que permitan conocer las competencias laborales, ya que sólo incluyen nombre, sexo y afiliación a la seguridad social de los capacitados. Al desconocerse la población potencial en el caso de los trabajadores tampoco se puede saber en qué empresas laboran.

Aún conociendo en qué empresas labora la población potencial, no se podría cuantificar la población objetivo porque el Programa no ha determinado qué empresas pueden beneficiarse del tipo de capacitación que apoya el PAC. Para la cuantificación de la población objetivo también se requiere conocer la potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas, pero se carece de información de los trabajadores sobre su escolaridad y experiencia laboral. La MI incluida en las ROP 2008 ya plantea las actividades necesarias para poder cuantificar y caracterizar la población objetivo, para lo cual se puede aprovechar la información recabada en el formato PAC 04 que se incorporó en las ROP 2008.

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*

La intervención del Estado mexicano para promover la capacitación de los trabajadores se justifica porque uno de los determinantes de los reducidos salarios es su baja productividad, debido a sus deficientes competencias laborales. Además, esta baja productividad repercute negativamente en la sobrevivencia de las empresas, con la probable pérdida de empleos.

En primer lugar, se estipula en la Ley Federal del Trabajo la obligación patronal de proporcionar capacitación a sus trabajadores. Como ésta no ha sido cumplida cabalmente por las empresas, el Estado interviene con el PAC para facilitar su cumplimiento proporcionando apoyos para ello.

Las empresas tienden a invertir insuficientemente en capacitación debido a que no perciben los beneficios para ellas del incremento en las competencias laborales de sus trabajadores y a que sus limitados recursos financieros se dirigen a otros fines. Por ello, para poder mejorar los conocimientos y habilidades de los trabajadores es necesario que el Gobierno subsidie la capacitación, que es una de las funciones que realiza el PAC.

Además, en el caso de la capacitación, la diferencia entre el beneficio privado y el beneficio social, que incluye los 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 adicional que está presente desde el origen del Programa.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Sí.

El mejoramiento de las competencias laborales de los trabajadores, que se traduce en ganancias de productividad, contribuye a incrementar los salarios y a elevar las condiciones de vida y bienestar de los trabajadores y sus familias, siempre y cuando los beneficios de la productividad también se distribuyan entre los trabajadores. El aumento del bienestar de las personas y familias, es una justificación válida de la intervención del Estado. El reconocimiento de la validez de esta justificación se manifiesta en los objetivos estratégicos de la dependencia y en el Plan Nacional de Desarrollo que plantean explícitamente como un compromiso la promoción de empleos con capacitación, dignos y bien remunerados.

Adicionalmente, considerando las restricciones que enfrentan las empresas, es válido que el gobierno las apoye para que puedan cumplir con su obligación de capacitar a sus trabajadores y para que se reduzca la brecha entre el beneficio privado y social de la capacitación.

27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

Sí.

De acuerdo con la normatividad, los apoyos se otorgan en función de los requerimientos de capacitación de los trabajadores de las empresas que los solicitan. El mecanismo usado para determinar estos requerimientos es el Cuestionario para la Detección de Necesidades de Capacitación, con base en el cual se deciden los cursos idóneos para la empresa. Conviene señalar que la información contenida en este cuestionario es inadecuada e insuficiente para precisar las necesidades de capacitación y para identificar las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación y de trabajadores con mayor necesidad y potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas. La MI incluida en las ROP 2008 ya plantea la realización de asesorías técnicas para subsanar las deficiencias de los Cuestionarios para la Detección de Necesidades de Capacitación. Al respecto, es conveniente que en cada OPC algunos promotores se especialicen en el desarrollo de estas asistencias técnicas.

El PAC sólo atiende a empresas del sector formal de la economía³, lo que se confirma con el Registro Federal de Contribuyentes que presentan las empresas. En complemento, atiende a trabajadores formales, para lo cual exige que se compruebe que están inscritos en el sistema de seguridad social. El sector económico y el número de trabajadores de la empresa son los criterios que se utilizan para determinar el porcentaje que se subsidia del costo de la capacitación; para definir el tamaño de la empresa se considera su número de trabajadores.

Hasta ahora, este Programa ha operado por demanda, examinando la pertinencia de todas las solicitudes de las empresas, sin que haya criterios de jerarquización por región o sectores económicos. Cabe aclarar que las ROP vigentes en 2007 planteaban realizar diagnósticos por entidad federativa que definieran regiones y sectores económicos de atención prioritaria; sin embargo, no todas las entidades han desarrollado estos estudios. En la MI incluida en las ROP 2008 se enfatiza como una actividad básica la elaboración de estos diagnósticos, como un elemento para focalizar la capacitación en donde tenga mejor costo efectividad.

³ En 2006 y 2007 también se apoyó a talleres familiares con trabajadores sin afiliación al IMSS; únicamente se pedía que la empresa se registrara ante la Secretaría de Economía.

28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

No.

Si bien el Programa cuenta con el SAP-PAC, que registra las características básicas de las empresas y del instructor, con respecto a los trabajadores capacitados sólo contiene nombre, sexo, situación de discapacidad, edad, afiliación a la seguridad social y CURP, que se extraen de la Solicitud de Apoyo a Programas de Intervención (PAC 01) y del Cuestionario para la Detección de Necesidades de Capacitación⁴. Esta información resultaba insuficiente para conocer las características socioeconómicas de los beneficiarios del Programa. En respuesta a ello, las ROP 2008 incorporaron el formato “Registro del Trabajador” (PAC 04), que solicita información sobre características personales, experiencia laboral, puesto actual, actividades desempeñadas, salario mensual, antigüedad en la empresa, escolaridad, certificado en competencias laborales y cursos atendidos, entre otros datos.

Cabe aclarar que la información de los trabajadores sólo se capta al inicio de la intervención del Programa, sin que se realice un seguimiento y actualización posterior de las variables que pueden registrar cambios, lo cual aumenta la conveniencia de implementar el sistema de monitoreo y evaluación propuesto en las preguntas 8 y 12.

⁴ Al valorar esta información es importante considerar que los mecanismos de verificación, tales como las auditorías y evaluaciones externas, han detectado una alta proporción de datos irregulares.

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Sí.

Las ROP vigentes en 2007 contenían especificaciones que expresaban un desarrollo detallado del diseño del Programa, en concordancia con la concepción que se tenía de la población objetivo, criterios de elegibilidad, requisitos, montos, características de los apoyos y mecánica de operación.

Se debe destacar que en aspectos clave la MI incluida en las ROP 2008 difiere de las ROP vigentes en 2007. Las Reglas de Operación se han ajustado para 2008, a fin de hacerlas más congruentes con el nuevo diseño del Programa.

30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

Sí.

Tanto la normatividad vigente como la lógica interna del PAC parten de la identificación de la reducida productividad de los trabajadores en activo, debido a sus insuficientes conocimientos, habilidades y destrezas, como el problema a atender. Aunque con una exposición temática distinta y diferentes enunciados, el Fin, Propósito y Componente especificados en la MI incluida en las ROP 2008 se encuentran estipulados en el texto de las ROP.

El conjunto de sugerencias que se plasmaron en la respuesta a la pregunta 12 sobre la lógica interna del Programa, que se concretaron en la MI incluida en las ROP 2008, sobre todo en lo referente a Actividades, requiere una readecuación de las ROP. También es importante que la población objetivo se precise en las ROP para especificar explícitamente que esta población se referirá a los trabajadores con mayor potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas por las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación. Estas consideraciones fueron atendidas de alguna manera en las ROP para 2008.

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

Sí.

En términos generales, el Programa define las Actividades y el Componente requeridos para alcanzar el Propósito y el Fin del Programa. Sin embargo, tal como se señaló en la respuesta a la pregunta 12, es importante agregar algunas Actividades.

Una deficiencia del Programa, examinada tanto en la repuesta a la pregunta 2 como en la 24, es que se carece de diagnósticos que aporten los conocimientos necesarios para ubicar la dimensión y características del problema de manera desagregada por tipo de empresa y trabajador. La falta de estos diagnósticos también se nota en la falta de cuantificación y caracterización detallada de la población objetivo. Como se señaló en la respuesta a la pregunta 24, la MI incluida en las ROP 2008 ya plantea las Actividades necesarias para poder cuantificar y caracterizar a la población objetivo.

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*

El PAC podría tener complementariedad y/o sinergias con diversos programas federales entre los que destaca el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME), ejecutado por la Secretaría de Economía (SE). Otros programas de esta Secretaría con los que el PAC podría tener sinergias son:

- El Fondo Sectorial de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico, creado con el objetivo de apoyar con capital a las empresas y ejecutado por CONACYT y la SE.
- El Programa de Innovación y Desarrollo Tecnológico, diseñado para responder a las necesidades de una economía que tiende hacia el conocimiento.
- El Programa Nacional de Garantía PYME, que tiene instrumentos para facilitar el acceso al crédito a las empresas sin garantías hipotecarias y con tasas de interés competitivas.
- El Programa de Proyectos Productivos Estratégicos, el cual promueve la detonación de proyectos estratégicos de inversión con alto impacto en las cadenas productivas, regiones y sectores prioritarios.
- La Red de Centros de Desarrollo Empresarial, la cual tiene por objetivo proveer servicios que permiten definir, planear, instrumentar y desarrollar una empresa ya establecida.
- La Red de Centros PYMEXPORTA cuya función es la identificación, desarrollo, acompañamiento y consolidación de proyectos de exportación de las empresas.

El PAC también podría tener complementariedad y/o sinergia con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), que es el órgano del Estado encargado de establecer los lineamientos generales para la definición de normas técnicas de competencia laboral.

Dado que el PAC no capacita directamente, sino que proporciona apoyos, como detección de necesidades de capacitación y financiamiento, para diseñar, organizar y sufragar los cursos, puede generar sinergias con los múltiples programas federales que ofertan servicios de capacitación. Algunos de estos programas se mencionan en la pregunta siguiente, ya que también podrían duplicarse con el PAC, en caso de que no se definan con claridad los ámbitos de competencia de los diferentes programas de capacitación.

33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*

Como se señaló al final de la pregunta anterior, el PAC podría duplicarse con aquellos programas que imparten capacitación; sin embargo, se debe enfatizar que el PAC sólo ofrece apoyos para la capacitación, mientras que los otros programas sí capacitan directamente. Es importante destacar que las empresas pueden percibir los servicios del PAC como alternativos a los de otros programas, lo que implicaría duplicidad entre ellos.

Existen múltiples programas federales que ofrecen servicios de capacitación genérica o especializada, que podrían tener los mismos propósitos o población objetivo que el PAC; entre ellos destacan los realizados por la SE, como el FONDO PyME en la categoría 3, *Acceso a Mercados*, subcategoría 3.5. *Desarrollo de conocimientos, habilidades o destrezas*, específicamente en lo referente a capacitación empresarial.

Otro programa que puede tener duplicidades con el PAC, es “Talleres del Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica” COMPITE, los cuales capacitan a empresas en todas las ramas manufactureras. Cabe aclarar que una adecuada coordinación entre estos programas podría generar sinergias en beneficio del desempeño de ambos programas.

A la fecha se han identificado aproximadamente 14 programas de la SE que tienen como objetivo intrínseco capacitar a las empresas, los cuales pueden significar duplicidades o complementariedades con el PAC, según se establezca la vinculación con ellos; entre las estrategias con mayor similitud al PAC se encuentran:

- Programa de Capacitación y Fortalecimiento de las Capacidades de las PyMES, cuyo objetivo es la actualización del capital humano en las empresas.
- Programa de Apoyo al Diseño Artesanal (PROADA), el cual ofrece capacitación, asesoría y asistencia técnica en diseño, procesos productivos y comercialización a las comunidades y/o grupos de artesanos organizados.
- Programa de Capacitación y Modernización Empresarial (PROMODE), cuyo objetivo es apoyar y promover la competitividad de las empresas mediante la capacitación.
- Programa Marcha Hacia el Sur, que consiste en proporcionar capacitación genérica o especializada a las empresas del sur y sureste del país.
- Apoyo al Desarrollo Empresarial (ADE), que ofrece acciones de carácter administrativo y empresarial para beneficio de la población atendida por el FONAES.

34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

Sí.

El Programa cuenta en sus informes internos⁵ con evidencias de que existe una amplia oferta de servicios de capacitación genérica o especializada. Sus informes señalan que seis secretarías de estado y un organismo público cuentan con programas dirigidos a atender las necesidades de capacitación de las empresas del país. El PAC ha identificado 19 programas con los que podría complementarse o duplicarse, sino se establece una adecuada coordinación: ocho en SE, tres en NAFIN, tres en SEP, dos en SAGARPA, uno en SEDESOL, uno en SECTUR y uno en SEMARNAT.

La evaluación externa⁶ sobre el PAC terminada en 2005 también concluyó que existen por lo menos 39 programas federales en materia de capacitación, los cuales compiten o se complementan con el propósito y población objetivo del PAC.

A pesar de contar con esta información, el Programa no ha aprovechado las complementariedades que se podrían generar entre programas, debido a la falta de acuerdos de coordinación con las dependencias federales que ejecutan los otros programas.

⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación (2007). "Diagnóstico sobre la Situación Actual de la Dirección General de Capacitación a partir de una Matriz FODA", y Dirección General de Capacitación (2006). "Benchmarking Estratégico". Mimeo.

⁶ GEA. Grupo de Economistas y Asociados (2005). Estudio de Evaluación de Impacto de la Primera Fase del Programa de Apoyo a la Capacitación (2002-2004).