

Capítulo 2. Planeación Estratégica

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

Sí.

Cada año se formula el Programa de Trabajo Anual del PAC, que constituye el instrumento de planeación de corto plazo. A partir de este programa se realiza la Asignación de Recursos y Distribución de Metas por Oficinas Promotoras de la Capacitación, que emite el Titular de la STPS una vez que el Presupuesto ha sido autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La planeación de mediano plazo del Programa de Apoyo a la Capacitación está contenida en el Programa Sectorial 2007-2012, presentado por el Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 2007, formulado con base en el Plan Nacional de Desarrollo para el mismo período.

Dado que el Programa de Apoyo a la Capacitación recibía financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se estableció un convenio que abarcaba un período de nueve años, el cual constituyó un horizonte de planeación de largo plazo.

36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

Sí.

En el marco del Contrato-Crédito del PAC con el BID que operó hasta 2007, se establecieron metas multianuales sobre empresas y trabajadores que se preveían apoyar e indicadores para dar seguimiento al desempeño y resultados del Programa. También se acordaron las estrategias para alcanzar el objetivo de incrementar las competencias laborales y productividad de los trabajadores¹.

El Programa Sectorial 2007-2012 estableció alcanzar la meta de apoyar la capacitación de 321,500 trabajadores en 2012, estableciendo las siguientes líneas de acción: financiar parcialmente cursos de capacitación para trabajadores, acordes a sus necesidades en el entorno de las empresas donde laboran; proveer asistencia técnica para identificar áreas de mejora, y fortalecer las habilidades y destrezas laborales de los trabajadores de acuerdo a las necesidades de las empresas donde laboran.

Con base en el procedimiento y los criterios para determinar el presupuesto y población a atender por entidad federativa se formula el Programa Anual de Asignación de Recursos y Distribución de Metas, que fija el presupuesto por entidad federativa, a la vez que programa y calendariza las metas por OPC2.

Los planes anuales de trabajo que debe elaborar cada OPC se ajustan a los procedimientos y criterios para la calendarización de recursos y metas, y según su desempeño pueden registrar reajustes en el segundo semestre del año.

¹ Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y Empleo (PACE).- Componente 2 Programa de Apoyo a la Capacitación, Préstamo BID-STPS.

²Distribución y calendarización programática presupuestal.- Programa de Apoyo a la Capacitación. STPS.- Coordinación de Planeación, Registro e Información.

37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?

Sí.

De los objetivos del PND (2007-2012) a los que contribuye el Programa Sectorial se considera el Eje Rector 2: Economía competitiva y generadora de empleo, que contempla metas de empleo, nivel de ingreso y competitividad. Ahí se establece que la STPS, en coordinación con otras dependencias, contribuirá a generar las condiciones en el mercado laboral que fomenten la creación de empleos de calidad en la economía formal, lo que se traducirá en una mejora al nivel de vida de las familias mexicanas.

El Objetivo 4 del Programa Sectorial: Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal, que establece dos líneas de acción: financiar parcialmente la ejecución de cursos de capacitación para trabajadores, acordes a sus necesidades en el entorno de las empresas para las que laboran, y proveer asistencia técnica para identificar áreas de mejora, fortalecer y fomentar las habilidades y destrezas laborales de los trabajadores, de acuerdo a las necesidades de las empresas en las que prestan sus servicios, con los cuales busca lograr el Fin y el Propósito del Programa.

El Programa de Trabajo del PAC asigna recursos a las OPC en apego y cumplimiento a lo dispuesto en Reglas de Operación para alcanzar el Fin y el Propósito del PAC. En este documento se establecen las metas para cada uno de los componentes necesarios para el logro de los objetivos del Programa.

38. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No.

Las metas se establecieron en función de los planes de trabajo enviados por las OPC a las oficinas centrales, los cuales registraron ajustes en función de la asignación presupuestal. Para el cálculo de los indicadores se tomó en cuenta el costo promedio registrado en 2006 y un incremento del 4% por efecto de la inflación.

De acuerdo con las ROP vigentes en 2007, el PAC definía sus metas mediante un procedimiento que utiliza cuatro criterios de asignación del presupuesto autorizado. El primer criterio se basa en la capacidad de ejercicio del año anterior de cada entidad federativa, el cual significa 70% de la ponderación final; el segundo responde a los requerimientos en cursos programados y previstos, considerando el número de establecimiento potenciales, con una ponderación de 10%; el tercero analiza el Plan de Trabajo presentado por cada entidad federativa evaluando su factibilidad y la viabilidad de alcanzar sus metas, con ponderación de 15%, y el cuarto criterio considera el PIB Estatal a fin de determinar la tendencia de su crecimiento para valorar el restante 5%.

Los mecanismos que utiliza el PAC para definir metas e indicadores no son adecuados porque le dan un mayor peso al comportamiento histórico de la operación de las OPC. De esta manera se favorece a las entidades que históricamente han recibido más apoyos y que cuentan con las OPC más eficaces, sin considerar si son las entidades donde existen más necesidades, se requieren mayores apoyos o se podrían obtener mejores impactos.

Con el fin de reducir la relevancia del comportamiento histórico, el PAC ha definido dos mecanismos para asignar recursos y establecer las metas por entidad federativa para el ejercicio 2008. El primero considera dos criterios: número de trabajadores cotizantes al IMSS, y desempeño y capacidad operativa de la OPC. El segundo mecanismo es a través de subasta, donde el gobierno federal contribuye con 2 pesos por cada peso aportado por los gobiernos estatales.

39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

No.

El Programa cuenta con un sistema informático denominado Sistema de Administración Presupuestal del Programa de Apoyo a la Capacitación (SAP-PAC) mediante el cual recaba información de las acciones que realizan las OPC de las entidades federativas. La información que recaba se refiere a las empresas atendidas con programas o cursos de capacitación, su tamaño y sector de actividad, los trabajadores que recibieron capacitación, así como los montos de los programas o cursos de capacitación y el nombre del instructor que proporcionó la capacitación, entre los más frecuentes.

Cabe señalar que auditorías o evaluaciones externas del PAC han detectado algunos errores e inconsistencias en la base de datos. Aunque en general el sistema proporciona información de manera oportuna, a veces su servidor no funciona, lo que retrasa la captura de la información del Programa. Además, en los últimos meses de 2007 el SAP-PAC dejó de operar. Para sustituir al SAP-PAC, está en proceso el desarrollo e implementación del Sistema de Información, Administración y Seguimiento del PAC (SIAS), el cual debe contener la información que requieren los procesos de administración y operación, así como el monitoreo y evaluación del Programa.

40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?

Sí.

En las ROP vigentes en 2007 se establecía un indicador de impacto denominado índice de productividad, el cual nunca fue estimado. El diseño de la MI incluida en las ROP 2008 implicó la reformulación de los indicadores de impacto que corresponden de manera directa al Fin y al Propósito del PAC. El indicador de impacto referente a la productividad se obtiene al comparar el incremento de productividad de las empresas beneficiadas (utilidades) respecto al incremento de productividad de empresas de grupo de control. Se plantea que se medirá anualmente mediante evaluaciones externas de impacto, aunque todavía no ha sido estimado. Se carece de otros indicadores que midan la competitividad de las empresas y el ingreso y bienestar de los trabajadores, para poder examinar integralmente el Propósito del Programa.

41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

Sí.

En la Asignación de Recursos y Distribución de Metas del PAC y en los Planes Anuales de trabajo se establecen las metas para trabajadores registrados y atendidos, cursos apoyados y empresas registradas y apoyadas. Dichas metas se establecen para cada Oficina Promotora de Capacitación de las entidades federativas y el Distrito Federal, para realizarse de enero a noviembre. Como se respondió a la pregunta 37, estas metas están relacionadas directamente con el presupuesto asignado.

A pesar de que sólo se atiende a una proporción reducida de la población objetivo, cabe señalar que las metas son pertinentes en la medida que no buscan resolver el problema sino lograr un efecto demostrativo de la relevancia de la capacitación para la productividad y competitividad de las empresas y del ingreso y bienestar de los trabajadores. Con el fin de enfatizar la pertinencia de la capacitación, sería conveniente que el establecimiento de metas considerara necesidades de capacitación por entidad, sector y tamaño de las empresas y trabajadores.

42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?

Sí.

El PAC contaba con dos tipos de indicadores establecidos en las Reglas de Operación vigentes en 2007: de impacto y de eficiencia que se utilizan para la medición de su desempeño.

Los indicadores de impacto consideraban: índice de productividad³, índice de trabajadores beneficiados, índice de empresas beneficiadas e índice de cursos impartidos y los de eficiencia: índice de ejercicio de presupuesto, índice de aportación presupuesto de la STPS, índice de aportación de las empresas, índice de aportación de la STPS por empresa e índice de aportación de la empresa por trabajador.

Todos los índices mencionados tomaban como año base el año anterior para medir su avance. Este mecanismo de determinación de la línea de base implica modificarla cada año, por lo que sería más conveniente establecer una línea de base fija para un horizonte de programación de mediano o largo plazo.

³ Cabe aclarar que el índice de productividad nunca se ha estimado.

43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

Sí.

Para los requerimientos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2007 se construyeron tres escenarios: el primero se integró considerando los compromisos contractuales con el BID, que establecía metas programáticas anualizadas sobre montos de recursos a desembolsar⁴. Los otros dos escenarios se formularon con base en el presupuesto histórico o tendencial. Uno de ellos se estimó a partir de las expectativas de aumentar el número de empresas y trabajadores a beneficiar con base en incrementos proporcionales en los montos de recursos, el otro escenario se estructuró en función de lo alcanzado el año anterior considerando el mismo monto ejercido. En los últimos años, este último escenario es el que se ha autorizado.

Una vez que se autorizaba el presupuesto por la SHCP, la asignación correspondiente a cada entidad federativa se establecía conforme al mecanismo descrito en la respuesta a la pregunta 38, que se basaba en el cumplimiento de metas y el ejercicio del presupuesto del período anterior. Como se señaló en esa misma pregunta, para 2008 se modificó el procedimiento de distribución del presupuesto entre entidades federativas, dando menor relevancia al cumplimiento pasado de las metas.

⁴ Cabe reiterar que el PAC ya no tiene financiamiento del BID.

44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*

Hasta el 2006 el PAC era cofinanciado por el BID cuyo contrato-crédito constaba de tres fases de tres años cada una. Ahí se establecía que el Gobierno Federal y el BID participaban con aportaciones iguales para su ejecución. En este esquema se consideró la participación de los gobiernos estatales y las empresas atendidas con programas o cursos de capacitación. En el 2007 el PAC se financió con recursos de los gobiernos federal y estatales, los cuales además asumen otros gastos asociados a la operación del Programa⁵.

Los empleadores asumen parte de los costos de los cursos de capacitación, aportando recursos monetarios y en especie; los montos que aportan están normados en las Reglas de Operación según el tamaño de la empresa: 40% del costo de intervención para las microempresas, 45% para las pequeñas y 50% para las medianas. Los gobiernos estatales podrán hacer aportaciones complementarias en este rubro, que se descuentan a los porcentajes antes descritos, aunque las empresas seguirán aportando al menos 20% las micros, 30% las pequeñas y 40% las empresas medianas⁶.

⁵ Para 2008 se agrega un mecanismo adicional de participación de los estados a través de la subasta señalada en la pregunta 38.

⁶ En las ROP 2008 ya se consideran las empresas grandes (hasta 300 trabajadores) las cuales tienen que aportar 75% del costo de la capacitación o al menos 65% en caso de aportaciones complementarias del gobierno estatal.

45. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Sí.

El PAC ha sido examinado por las siguientes evaluaciones externas:

Tan, Hong y Gladys Lopez Acevedo. *Evaluating SME Training Programs: Some Lessons from Mexico's CIMO Program*. World Bank, mimeo, 2004.

Alduncín y Asociados. *Encuesta sobre Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*, 2002.

Alduncín y Asociados. *Encuesta sobre Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*, 2003.

Analítica Consultores. *Evaluación del Impacto del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*, 2004.

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

COESA. Consultoría en Optimización Empresarial, S.A. de C.V. *Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación, 2005-2006*, 2006.

46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?*

El estudio de Tan y Lopez Acevedo (2004) es una evaluación de impacto aprovechando la misma información que la STPS utilizó previamente para una evaluación interna que abarcó el período 1993-1995⁷. Esta información fue obtenida mediante trabajo de campo.

Las dos evaluaciones de Alducín y Asociados (2002 y 2003) se enfocan a captar la percepción de los beneficiarios sobre las características de los apoyos y sobre su utilidad. El trabajo de campo consistió en encuestas para beneficiarios y grupo de control, con cobertura nacional para cada uno de los dos años examinados.

Aunque el título del estudio de Analítica Consultores (2004) indica una evaluación de impacto, el instrumento que se utilizó para obtener información sólo se enfocó a captar la percepción de los beneficiarios, comparándola con la de un grupo de control encuestado con ese propósito. La encuesta correspondiente se levantó en 2004. Cabe agregar que esta evaluación contiene un apartado completo sobre evaluación operativa y de procesos.

Aunque el planteamiento inicial del estudio de GEA (2005) era desarrollar una evaluación de impacto rigurosa con línea de base y grupo de control, por problemas de información sólo se realizó una evaluación de la percepción de los beneficiarios, en comparación con el grupo de control, en lo referente a las características y utilidad de la capacitación. Para ello se aprovechó una encuesta levantada durante 2005.

Todas las evaluaciones realizadas han tenido una cobertura nacional y han desagregado la información por región, sector económico y tamaño de empresa.

La evaluación realizada por COESA (2006) contiene una evaluación operativa y dos estudios de caso sobre empresas que han sido beneficiadas. A diferencia de las evaluaciones previas no realiza una encuesta a un grupo de beneficiarios ni a un grupo de control, sino que se basa en entrevistas a los operadores del Programa.

⁷ STPS (1997). Estudio de Evaluación del Programa CIMO. México, mimeo.

47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

No.

El Programa de Apoyo a la Capacitación no ha instrumentado un esquema para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas; generalmente se lleva a cabo una reunión en el que el evaluador externo hace su presentación final y se realizan los comentarios y observaciones al documento y ahí concluye la actividad, sin que necesariamente se informe a los operadores del PAC. En este sentido, la principal utilidad de las evaluaciones externas ha sido cumplir con la normatividad del Gobierno Federal de realizar dichos estudios.

48. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

No.

Se realizaron diversas entrevistas con el personal que participa en la operación del Programa tanto de oficinas centrales como en las OPC para indagar de qué manera se había utilizado la información generada por las evaluaciones externas para mejorar el desempeño. Los coordinadores regionales respondieron que conocían las evaluaciones pero los resultados no se habían incorporado en ninguno de los procedimientos, actividades o en las ROP. Los responsables de las Oficinas Promotoras de la Capacitación manifestaron que no conocían los resultados de las evaluaciones externas y por tanto se reservaron el derecho de opinar sobre la utilización de la información generada en esos estudios.