

Capítulo 3. Cobertura y Focalización

49. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

No.

Para cuantificar a la población potencial el PAC considera al número de trabajadores asegurados permanentes del IMSS del año correspondiente; en el año 2006 esta población representó 15.7 millones de trabajadores y para el año 2007 esta cifra ascendió a 16.1 millones. Esta cuantificación supone que todos los trabajadores en activo requieren algún tipo de capacitación; sin embargo, una estimación más precisa debe considerar únicamente a los grupos de que tienen mayores necesidades de capacitación.

El PAC no cuenta con un método para cuantificar la población objetivo. Define a su población objetivo como las metas (población registrada y atendida) a lograr, por carecer de una distinción entre los conceptos de población objetivo y meta. Con base en ello, se determinó como población objetivo susceptible de atender al 1.5% de la población potencial.

La población objetivo debe entenderse como las personas que tienen atributos que las hacen susceptibles de ser atendidas mediante el PAC en un plazo establecido, por lo que es necesario que el Programa identifique a los trabajadores en activo que tienen competencias laborales deficientes en función de los requerimientos de su empresa y que tienen la potencialidad para adquirirlas en los cursos de corta duración que apoya el PAC.

50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.*

Dado que el PAC sólo atiende a trabajadores afiliados al IMSS que laboran en empresas formales, el primer paso para determinar las poblaciones potencial y objetivo es cuantificar estas empresas y trabajadores, aprovechando la información del IMSS. En paralelo, se debe estimar, a través de una muestra de trabajadores estratificada por región, sector económico y tamaño, el porcentaje de trabajadores que carece de las competencias necesarias para tener un adecuado desempeño laboral y, de esta forma, contribuir a incrementar la productividad de las empresas. Una vez estimado dicho porcentaje, se aplica al total de trabajadores formales de cada región, sector económico y tamaño, con el fin de cuantificar el número de trabajadores que carecen de dichas competencias, el cual constituye la población potencial.

Para determinar la población objetivo de trabajadores se requiere desarrollar tres etapas:

- a) Realización de diagnósticos para seleccionar los sectores económicos y regiones con productividad laboral relativamente reducida y donde la capacitación de los trabajadores tiene mayor potencialidad para incrementar dicha productividad.
- b) Con base en la asistencia técnica a las empresas para detectar sus necesidades de capacitación, se determina qué proporción de ellas puede beneficiarse del tipo de capacitación que apoya el PAC. Esta proporción se aplica a las empresas de los sectores económicos y regiones prioritarias para el PAC, configurando el universo de empresas susceptibles de recibir apoyos para la capacitación de sus trabajadores.
- c) También con base en la detección de necesidades de capacitación realizadas mediante asistencias técnicas a las empresas, se calcula la proporción de trabajadores que tienen la potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas. Esta proporción se aplica al número de trabajadores de las empresas identificadas en la etapa anterior, con lo cual se obtiene la población objetivo de trabajadores.

En el Anexo IX, "Factibilidad de los Instrumentos Propuestos para Cuantificar la Población Potencial y Objetivo del PAC", se presenta una descripción más detallada del método para cuantificar la población objetivo.

51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24. Para presentar esta información utilizar el Cuadro No. 1 como referencia.*

La información a nivel nacional se reporta en los siguientes dos cuadros y la desagregada por entidad federativa se encuentra en el Anexo X. 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.

Cobertura Anual del Programa de Apoyo a la Capacitación Población Atendida* 2006 – 2007					
Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo** (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del Programa (PA/PP x100)	Eficiencia de Cobertura (PA/PO x100)
2006	15,658,480	234,877	265,041	1.7%	112.8%
2007	16,143,510	242,153	267,412	1.7%	110.4%

Fuente: Dirección General de Capacitación, STPS. 2007.

* La población atendida se refiere al número de capacitados, contabilizando al mismo trabajador como un trabajador adicional cada vez que recibe un nuevo apoyo durante el año.

** El PAC consideraba como población objetivo al 1.5% de su población potencial. Está en proceso la implementación de una metodología para cuantificar correctamente a su población objetivo.

Cobertura Anual del Programa de Apoyo a la Capacitación Población Registrada* 2006-2007					
Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo** (PO)	Población Registrada (PR)	Cobertura del Programa (PR/PPx100)	Eficiencia de Cobertura (PR/POx100)
2006	15,658,480	234,877	75,506	0.5%	32.1%
2007	16,143,510	242,153	66,486	0.4%	27.5%

Fuente: Dirección General de Capacitación, STPS. 2007.

* La población registrada indica los trabajadores que recibieron capacitación, sin importar el número de apoyos que recibieron durante el año.

** El PAC consideraba como población objetivo al 1.5% de su población potencial. Está en proceso la implementación de una metodología para cuantificar correctamente a su población objetivo.

52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?

No.

La cobertura alcanzada en los años 2006 y 2007 por la población atendida con respecto a la población potencial resulta muy limitada, ya que atendió en esos años al 1.7%, de esta población. La cobertura de la población registrada respecto a la potencial es aún más reducida.

Debido a que no se cuenta con un método adecuado para cuantificar la población objetivo, la cual se confunde con las metas anuales, no es posible valorar en qué medida el avance en la cobertura del PAC ha sido suficiente para alcanzar el Propósito del Programa.

53. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

Sí.

En el corto plazo, el PAC supedita su estrategia de cobertura a la aportación de recursos presupuestales por parte del gobierno federal y de las entidades federativas. También establece que las empresas deben contribuir con un porcentaje del costo de la capacitación a sus trabajadores.

Respecto al mediano plazo, el Programa Sectorial, fija la meta de 321,500 trabajadores registrados capacitados en el año 2012, partiendo de 80,000 trabajadores correspondiente al año 2007 y con incrementos anuales a partir de este año.

Metas del PAC 2007-2012

Año	Trabajadores Registrados
2007	80,000
2008	105,000
2009	217,500
2010	243,000
2011	279,500
2012	321,500

Fuente: STPS, 2007

Para el ejercicio fiscal 2008 el PAC ha establecido lineamientos en sus ROP para ampliar la cobertura en el corto y mediano plazo. Partiendo del presupuesto que autorice la SHCP, el Programa busca captar mayores recursos de las entidades federativas mediante el mecanismo de subasta que implica que por cada peso que aportan los gobiernos estatales que firman convenios, el Gobierno Federal aportará el doble; además, establece que los gobiernos estatales pueden participar con sus propios recursos con parte o con todo el porcentaje que cubre la STPS para los apoyos a las empresas para que capaciten a sus trabajadores.

54. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Sí.

Las estrategias planteadas por el PAC para ampliar la capacidad de atención y cobertura de corto y mediano plazo resultan adecuadas, ya que busca complementar los recursos que recibe del Gobierno Federal con el establecimiento de incentivos para ampliar las aportaciones de los gobiernos estatales y las contribuciones de las empresas, a fin de alcanzar las metas propuestas en el Programa Sectorial.

Considerando las posibilidades presupuestales, es importante que el Programa focalice su atención hacia aquellos trabajadores donde la capacitación tiene un mejor costo efectividad, con el fin de lograr mayores resultados con un presupuesto dado. Según se establece en la Matriz de Marco Lógico, esta focalización se realizará con base en, por un lado, la identificación de sectores económicos y regiones donde la capacitación de los trabajadores tiene mayor potencialidad para mejorar su productividad y, por el otro, la selección de empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación y de trabajadores con mayor potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas.

Es conveniente generar mayores sinergias con otras dependencias e instituciones públicas que también buscan mejorar el desempeño y resultados de las empresas, mediante una coordinación más estrecha con ellas. Considerando que el PAC no capacita directamente sino que apoya la capacitación de los trabajadores en activo, puede acordar acciones conjuntas con aquellos programas que capacitan directamente a este tipo de trabajadores, negociando el tipo de cursos y asumiendo parte de los costos. Por otra parte, el PAC también se puede asociar con los programas que proporcionan asistencia técnica a las empresas, con el fin de aprovechar los diagnósticos resultantes de esas intervenciones, a efecto de detectar las empresas y los trabajadores que tendrían un mejor costo efectividad con la capacitación. Lo anterior permitirá que el Programa alcance una mayor cobertura con la misma disponibilidad de recursos.

55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*

De acuerdo con los reportes de los Cuestionarios para la Detección de Necesidades de Capacitación, el Programa ha logrado dirigirse a su población objetivo, conformada, por los trabajadores en activo que requieren mejorar sus competencias laborales.

Los registros administrativos muestran que las empresas pertenecen al sector formal de la economía al estar registradas en la SHCP. Estos registros también muestran que los trabajadores están afiliados a la seguridad social. Como se señaló en la pregunta 27, la única excepción permitida son los trabajadores de los talleres familiares, a los cuales sólo se les exige que se registren ante la SE.

La diferenciación del porcentaje de apoyos en función del tamaño de la empresa, favoreciendo a las más pequeñas, se ha reflejado en la distribución de los apoyos. De las empresas atendidas el 46% fueron microempresas, 29% pequeñas y 25% empresas medianas.

Como se indicó en la misma pregunta 27 no existe una definición de los sectores económicos prioritarios, lo que impide valorar si el PAC se ha dirigido a los sectores donde sus intervenciones son más convenientes, aunque el sector económico es otro criterio para determinar el porcentaje del subsidio a la capacitación. El 30% de las acciones del Programa han beneficiado a los trabajadores del sector manufacturero y otro 16% a los de la construcción. Por su parte, los trabajadores del comercio y los de otros servicios reciben 17% y 27% de los apoyos, respectivamente. Los apoyos restantes se dirigen a los sectores agropecuario y minero.

El Programa tampoco ha definido entidades federativas o regiones prioritarias, sino que opera en las 32 entidades federativas del país, sin jerarquizar territorialmente la atención en ellas. Cabe aclarar que diez estados (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Edo. de México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Veracruz), concentran alrededor de la mitad de las acciones de apoyo a la capacitación.

56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

No.

Las Reglas de Operación del PAC describen los criterios de elegibilidad y los requisitos que deben cubrir los beneficiarios. Los trabajadores deben estar inscritos en el IMSS y laborar en empresas registradas en la SHCP. Debido al funcionamiento del PAC con base a la atención a demanda, las solicitudes de apoyo son atendidas si cubren los requisitos mencionados, sin que se tenga una focalización más acotada.

Debido a que no se ha caracterizado de manera precisa a la población objetivo, se detectó que el PAC ha apoyado a algunas empresas que tenían pocas probabilidades de sobrevivencia. La evaluación externa de 2005 encontró que la quinta parte de las empresas apoyadas habían desaparecido durante los dos años previos¹.

Por otra parte, al atender a todas las solicitudes, se incluyeron a trabajadores con baja potencialidad para adquirir nuevas competencias laborales mediante cursos de capacitación de corto plazo. También se atendieron a aquéllos que de una u otra manera iban a salirse del mercado.

Es importante señalar que para poder apoyar a los talleres familiares con este Programa, se flexibilizaron los requisitos de elegibilidad, con lo que se atendió a trabajadores que no estaban contemplados en la focalización original del Programa.

Con el fin de lograr una atención más focalizada, en las ROP 2008 para otorgar los apoyos se consideran elementos adicionales, tales como antigüedad de la empresa, rotación de personal, administración de recursos materiales, humanos y financieros, presencia en el mercado que atiende y experiencia con proveedores y clientes.

¹ GEA. Grupo de Economistas Asociados. *Estudio de Evaluación de Impacto de la Primera Fase del Programa de Apoyo a la Capacitación (2002-2004)*, 2005.