

Capítulo 8. Conclusiones

El PAC busca mejorar la productividad e ingreso de los trabajadores en activo adecuando sus competencias laborales a los requerimientos de las empresas. Aunque ha registrado cambios sustanciales en su dimensión, sectores atendidos, tamaño de empresas apoyadas y servicios proporcionados, ha mantenido este objetivo desde su inicio hace 20 años.

La población potencial del Programa está constituida por los trabajadores en activo con insuficientes conocimientos, habilidades y destrezas. La población objetivo se delimita a los trabajadores afiliados a la seguridad social y que laboran en empresas registradas ante la SHCP. El Programa no posee mecanismos adecuados para cuantificar a la población que carece de las competencias laborales requeridas, ni para identificar a las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación. Tampoco tiene un diagnóstico de las características de la población atendida, debido a que su sistema de información no proporciona las variables necesarias para dicho estudio. De la revisión de la documentación existente se concluye que carece de diagnósticos que identifiquen las regiones y ramas económicas 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 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 habilidades y destrezas requeridas por las empresas. Entre las Actividades planteadas para obtener trabajadores en activo capacitados en cursos de alta calidad en las competencias laborales requeridas, que es el Componente del PAC, destacan las relativas a la identificación de ramas económicas y regiones prioritarias y a las asesorías técnicas para la selección de empresas y trabajadores; estas Actividades buscan aportar elementos para una mejor focalización y operación del Programa en atención a las carencias de información y análisis detectadas, en particular en la determinación de la población objetivo.

Diversas dependencias ofrecen capacitación a poblaciones similares a las que atiende el Programa, 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 Programa

no capacita directamente. El PAC no ha aprovechado sinergias con otras dependencias, tanto las que proporcionan capacitación como las que realizan servicios conexos a ésta, por lo que se requiere fortalecer los mecanismos de cooperación con ellas.

El PAC 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.

El Programa no cuenta con una estructura organizacional adecuada para desarrollar actividades claves, 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 debe contener la información que requieren los procesos de administración y operación, así como el monitoreo y evaluación del Programa.

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 base. Las encuestas de percepción encontraron que la gran mayoría de los trabajadores considera que con la capacitación recibida han mejorado sus competencias

laborales, 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.

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 de 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.

La diferencia entre el beneficio privado y el beneficio social de la capacitación, 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 que ha estado presente desde el origen del PAC. En particular, es importante 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. Reconociendo las anteriores ventajas de la capacitación, se debe destacar que la principal justificación de la existencia del PAC es que se propone incrementar la productividad, con el fin de aumentar los salarios, mejorando el bienestar de los trabajadores, que es un imperativo de la política de desarrollo económico y social.