



**INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA
Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE APOYO
A LA CAPACITACIÓN (PAC)**



Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco

Marzo de 2008

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 regiones donde la capacitación de los trabajadores tiene mayor efecto en su productividad. A

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.

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.

Índice

Introducción	ix
Características del PAC	x
Capítulo 1. Diseño	1
Capítulo 2. Planeación Estratégica	35
Capítulo 3. Cobertura y Focalización	49
Capítulo 4. Operación	57
Capítulo 5. Percepción de Beneficiarios	93
Capítulo 6. Resultados	96
Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones	101
Capítulo 8. Conclusiones	113
Bibliografía	116
Anexo I: Características Generales del Programa	118
Anexo II: Objetivos Estratégicos de la STPS	124
Anexo III: Entrevistas y Talleres Realizados	126
Anexo IV: Instrumentos de Recolección de Información	129
Anexo V: Bases de Datos	135
Anexo VI A: Matriz de Indicadores Incorporada en las Reglas de Operación 2008	136
Anexo VI B: Matriz de Indicadores Enviada a la SHCP	139
Anexo VII: Características de los Indicadores de la Matriz de Marco Lógico Enviada a la SHCP	142
Anexo VIII: Propuesta de los Mecanismos de Definición de Metas e Indicadores	156
Anexo IX: Factibilidad de los Instrumentos Propuestos para Cuantificar la Población Potencial y Objetivo del PAC	157
Anexo X: Población Atendida a Nivel Nacional Desagregada por Entidad Federativa, 2006–2007	159

Introducción

Se realiza esta evaluación en atención a los Términos de Referencia (TdR) establecidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con base en los lineamientos emitidos por la SHCP y el CONEVAL, para la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo a la Capacitación.

La evaluación de los programas públicos es el instrumento idóneo para determinar si un programa está operando eficientemente y conforme a su normatividad, ponderar sus logros y estimar sus impactos en el bienestar de su población objetivo. El reconocimiento por parte de la STPS de la relevancia de la evaluación se ha traducido en su apoyo para facilitar que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático que permita determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impactos resultantes de la aplicación de su Programa.

Esta evaluación se desarrolla mediante un trabajo de gabinete y con apoyo en la información proporcionada por los responsables del Programa, que incluye la correspondiente Matriz de Marco Lógico. La Evaluación que se entrega consta de las respuestas a 100 preguntas organizadas en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Este informe contiene la versión final de la Evaluación, producto de una intensa interacción entre los funcionarios de la STPS y el equipo evaluador. Cabe destacar la buena disposición de los directivos y operadores del Programa para compartir la información y proporcionar el apoyo necesario para realizar esta investigación.

Descripción del Programa de Apoyo a la Capacitación

El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), desarrollado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), ejecutado en las 32 entidades federativas a través de las Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC)³, busca contribuir a elevar la productividad y los salarios de los trabajadores, así como la productividad y competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto. El antecedente del PAC es el Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO), establecido en 1988, para apoyar a las empresas medianas y pequeñas en la capacitación a sus trabajadores. Este programa contó en un principio con apoyo financiero del Banco Mundial (BM) y posteriormente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente sólo cuenta con recursos federales y de algunos gobiernos de las entidades federativas.

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 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 subsidio a cursos de capacitación; a partir de 2008 estos apoyos se complementarán con asesorías técnicas para la detección de necesidades de recursos humanos de las empresas, la identificación de trabajadores a capacitar y el diseño de los respectivos programas de capacitación. Estas asesorías serán uno de los ejes rectores del PAC.

El Programa ha identificado en su árbol de problemas que los trabajadores de las empresas presentan una baja productividad derivada de las deficiencias en sus competencias laborales. El Programa entiende a estas deficiencias como la brecha entre los conocimientos, y habilidades adquiridos por los trabajadores, a través de su formación profesional y experiencia laboral, y los requeridos para el correcto desempeño de las actividades productivas. En atención a este problema, en la Matriz de Indicadores, enviada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en marzo de 2008, se plantea que el Propósito del PAC es tener “trabajadoras y trabajadores en activos más productivos al contar con los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por las empresas”. Por su parte, su Fin es

³ En las Reglas 2008 cambian su denominación a Oficinas de Fomento Productivo (OFF) cuando dependen directamente del Gobierno Federal y a Oficinas Responsables del Programa de Apoyo a la Capacitación cuando dependen de los gobiernos estatales.

contribuir a elevar el salario de las trabajadoras y los trabajadores con base en su mayor productividad.

El Programa, ha establecido mecanismos de corresponsabilidad entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, lo que se ha concretado en la firma de Convenios de Coordinación con 14 de ellas, las cuales financian con recursos propios los gastos de operación de 26 de las 72 Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC) existentes; además, mediante estos Convenios las entidades asumen la participación en las actividades de gestión y ejecución del apoyo federal.

La población potencial del Programa son los trabajadores en activo con deficientes competencias laborales en función de los requerimientos de las empresas. 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, se dirige a los trabajadores con mayor necesidad y potencialidad para adquirir las competencias requeridas y que se ubican en las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación.

El apoyo que otorga el Programa consiste en subsidiar parte de la capacitación para los trabajadores en activo; el costo restante es asumido por las empresas. El porcentaje del costo de la capacitación que se otorga como subsidio se diferencia de acuerdo al sector económico y tamaño de la empresa apoyada. Cabe señalar que el Programa no focaliza con criterios espaciales; sin embargo, esta variable será relevante para 2008 al desarrollarse los diagnósticos estatales enfocados a identificar los sectores económicos y regiones donde la capacitación de los trabajadores tiene mayor potencialidad para mejorar su productividad.

En 2006 el PAC apoyó la realización de 30,428 cursos a los que asistieron 265,041 trabajadores de 36,919 empresas atendidas, con un presupuesto ejercido de 125.4 millones de pesos. Para 2007 el PAC contó con un presupuesto autorizado de 199,413,971 pesos, de los cuales 126,317,000 fueron para servicios de capacitación, teniendo una reducción a 118,170,351 pesos. El presupuesto general para 2008 asciende a 135,132,034 pesos de los cuales para el capítulo 4000 (subsidios, capacitación y becas), es de 65,184,125 pesos.

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 2008⁴ 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.

⁴ 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 productividad⁵, 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.

⁵ 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 economía⁶, 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.

⁶ 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 Capacitación⁷. 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.

⁷ 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 internos⁸ 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 externa⁹ 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.

⁸ 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.

⁹ 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).

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 trabajadores¹⁰.

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 OPC11.

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.

¹⁰ Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y Empleo (PACE).- Componente 2 Programa de Apoyo a la Capacitación, Préstamo BID-STPS.

¹¹ Distribución 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 productividad¹², 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.

¹² 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 desembolsar¹³. 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.

¹³ 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 Programa¹⁴.

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 medianas¹⁵.

¹⁴ Para 2008 se agrega un mecanismo adicional de participación de los estados a través de la subasta señalada en la pregunta 38.

¹⁵ 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 1993-1995¹⁶. 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.

¹⁶ 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.

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 realizados 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 previos¹⁷.

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.

¹⁷ GEA. Grupo de Economistas Asociados. *Estudio de Evaluación de Impacto de la Primera Fase del Programa de Apoyo a la Capacitación (2002-2004)*, 2005.

Capítulo 4. Operación

57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

No.

De acuerdo con las ROP vigentes en 2007, para la selección de beneficiarios las OPC llevaban a cabo un procedimiento para verificar la información que comprobaba que las empresas eran formales, que contaban con trabajadores registrados en el IMSS y que presentaban el Cuestionario de Detección de Necesidades de Capacitación. Sin embargo, se carece de criterios homogéneos para que las empresas respondan el cuestionario y de procedimientos estandarizados para que las OPC lo analicen.

Además, para definir los cursos pertinentes y seleccionar a los asistentes no es suficiente con la información solicitada en dicho cuestionario, por lo que es necesario que los promotores consideren otros elementos tales como diagnósticos realizados por la empresa de manera interna o sondeos con los posibles oferentes de la capacitación. El tipo de información adicional requerida para definir la intervención más adecuada, así como su forma de procesamiento no están especificados en la normatividad, por lo que dependen de la experiencia y valoración de cada promotor de las OPC.

Con el fin de subsanar las anteriores deficiencias y lograr una adecuada selección de empresas y trabajadores, se deben realizar las asistencias técnicas señaladas en la Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008. Para ello, es necesario estipular lineamientos por sector económico y tamaño de empresa que normen dichas asistencias. También es conveniente que en cada OPC algunos promotores se reconviertan en asistentes técnicos y se responsabilicen, conjuntamente con las empresas, de la selección de los cursos y de los asistentes a ellos, así como de las tareas previas a ello. A partir de esta selección, otros promotores se encargarían de tramitar y dar seguimiento a los apoyos.

Por otra parte, la selección de beneficiarios no responde a una planeación estratégica porque los promotores de las OPC carecen de lineamientos que, como resultado de diagnósticos estatales, identifiquen los sectores económicos y regiones donde las empresas y sus trabajadores tienen mayor beneficio previsible de la capacitación.

58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

La gran mayoría de las empresas que participan en el Programa cumplen con los criterios de elegibilidad: están registradas en Hacienda, tiene afiliado a la seguridad social al personal que va a ser capacitado, cuentan como mínimo con un trabajador, contratan a los instructores (a partir de un mínimo de tres posibles oferentes) y tienen registrados ante la STPS sus programas de capacitación y adiestramiento. Por su parte, los capacitados son trabajadores en activo, tienen IMSS y presentan su Clave Única del Registro de Población (CURP).

La aplicación de los criterios de elegibilidad se ha flexibilizado debido a que se autorizó el apoyo a la capacitación a los talleres familiares, a través del “Acuerdo por el que se dan a conocer los programas y acciones concretas de fomento que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pondrá a disposición de los talleres familiares para el desarrollo de sus actividades”, publicado en Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 2006. Estos talleres están exentos de registrar a sus miembros en el IMSS y de presentar ante la STPS sus programas de capacitación y adiestramiento. Sin embargo, deben de registrarse ante la SE y ante SHCP, la cual les aplica los Esquemas Tributarios Simplificados del Régimen de Pequeños Contribuyentes.

59. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

No.

El registro de la solicitud se realiza cuando el apoyo ya fue acordado entre la empresa y la OPC; es decir, cuando se captura en el SAP-PAC para iniciar su proceso de autorización ante las oficinas centrales, por lo que a nivel central sólo se cuenta con la información de las solicitudes aceptadas y las características de las empresas y beneficiarios apoyados. Aún para las solicitudes que fueron aceptadas, la información que se registra es muy general, lo que no permite caracterizar suficientemente a la población atendida. Para las empresas se capta nombre, RFC, domicilio, teléfono y correo electrónico, número de trabajadores, tamaño y actividad; para los trabajadores se recaba nombre, sexo, existencia de discapacidad, edad, afiliación a la seguridad social y CURP. Cabe destacar que las ROP 2008 incorporan el formato PAC-04, con el fin de recabar información sobre la escolaridad y experiencia laboral de los trabajadores apoyados, lo que permite realizar una mejor caracterización de éstos.

Con el propósito de elaborar su Plan Anual de Trabajo, algunas OPC estiman la demanda de apoyos a la capacitación de las empresas con base en información estadística de dependencias públicas y organizaciones del sector privado, que les proporciona una idea general de los posibles solicitantes.

60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

No.

La presentación formal de la Solicitud de Apoyo a Programas de Intervención (PAC-01) se realiza una vez que las necesidades de capacitación, los cursos y los asistentes fueron acordados entre la empresa, el oferente y el promotor de la OPC. En este sentido, es sólo la formalización de un proceso de solicitud que ya está terminado a nivel local y que sólo requiere la validación de las oficinas centrales. El procedimiento para tramitar las solicitudes de apoyo está normado a partir de que se presenta el formato PAC-01; sin embargo, este procedimiento es exclusivamente para validar y autorizar administrativamente la asignación de recursos.

La respuesta inicial al interés de la empresa por ser apoyada se desarrolla de diferente manera dependiendo de cómo se inicie el contacto entre promotores, empresas y oferentes, y de los criterios de cada promotor, porque no está estandarizado el proceso de detección de necesidades de capacitación previo a la presentación del formato PAC-01. Además, el procedimiento de elaboración de este formato no es adecuado debido a que la selección de beneficiarios no es resultado de una asesoría técnica que identifique a las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación y a los trabajadores con mayor necesidad y potencialidad para adquirir las competencias laborales requeridas.

61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

Los apoyos cumplen con lo especificado en ROP en cuanto a la duración de los cursos, costo máximo por hora, número de participantes y porcentaje de aportación de las empresas en función de su tamaño. Asimismo, los registros de instructores (agentes capacitadores) cumplen con la normatividad, y son seleccionados por los empresarios examinando un mínimo de tres oferentes. El Programa de intervención puede contener varios cursos, que se determinan por las necesidades de las empresas, disponibilidad de tiempo, costo del curso y profundidad en el tema. En ocasiones se establecen horas adicionales en los cursos, cuya autorización está basada en los criterios especificados en la normatividad.

Las empresas pueden ser apoyadas más de una vez en el mismo ejercicio fiscal o en años consecutivos. En la medida que el PAC busca tener un efecto demostrativo acerca de los beneficios de la capacitación, se debe valorar la conveniencia de disminuir paulatinamente el porcentaje de subsidio a aquellas empresas que han recibido más de una vez los apoyos.

Con el fin de evitar que los apoyos se salgan de la normatividad, el otorgamiento de la capacitación es monitoreado por las OPC y por el Programa de Asesoría, Supervisión y Seguimiento (PASS). Como parte de la supervisión del conjunto del PAC, el cumplimiento de la normatividad también es monitoreado por el Órgano Interno de Control, los Órganos Estatales de Control y la Auditoría Superior de la Federación.

62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

El monto del apoyo está en función del costo de la hora, que no puede exceder de 500 pesos; del porcentaje de subsidio, que está en función del tamaño de la empresa, y de la duración máxima del curso, que depende de la información del Cuestionario para la Detección de Necesidades de Capacitación y del tamaño de la empresa. Si el costo pactado con el instructor es mayor al estipulado en ROP, la diferencia es pagada por el empresario. Para asegurar que el PAC sólo pague hasta los montos máximos de apoyo establecidos en la normatividad, el sistema tiene controles que impiden que se excedan los topes establecidos. Además, las diferentes instancias de seguimiento y control verifican físicamente que los montos de los apoyos correspondan a lo definido en la solicitud de apoyo (PAC 01); es decir, que esté en función del tamaño de la empresa, de lo especificado en el Cuestionario para la Detección de Necesidades de Capacitación y de lo acordado entre el oferente, empresario y promotor de la OPC.

63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

Sí.

El PAC monitorea que los cursos en proceso de desarrollo se efectúen de acuerdo con la información contenida en el PAC 01: horario, lugar de impartición, empresa apoyada, tema y oferente; para ello se llevan a cabo visitas a las empresas, durante las cuales se elabora una bitácora con la firma de los participantes, del representante de la empresa y del instructor. Esta información es sistematizada en el SAP-PAC, que en términos generales proporciona información oportuna del desarrollo de los cursos. Sin embargo, cabe aclarar que el SAP-PAC presentó serios problemas en septiembre de este año, por lo que en ese lapso se perdió la capacidad de realizar este seguimiento.

64. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?

Sí.

El Programa realiza informes mensuales, trimestrales y anuales de sus labores y resultados para las diversas dependencias fiscalizadoras de la ejecución de los programas públicos y del ejercicio del gasto. En particular, la STPS informa trimestralmente a la Comisión Intersecretarial de Política Industrial, acerca de los resultados obtenidos por el PAC. Como parte de estos informes, se elaboran los avances físico financieros y los cierres anuales que engloban los resultados alcanzados durante el año, y que son publicados en el portal de la STPS.

El PAC no hace entrega de bienes físicos, sino que proporciona un apoyo para la realización de la capacitación de los trabajadores en activo, por lo que no se necesita llenar actas de entrega recepción.

Para la autorización de los pagos las OPC llenan el PAC 03 que es ingresado al SAP-PAC para su revisión en oficinas centrales, las cuales los validan y envían a la DGPP que autoriza en el Sistema Integral de Control Presupuestal y Contable (SICPC); mediante la interfase de este Sistema se genera un archivo con los datos de los beneficiarios, que es enviado a la TESOFE a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) para que la TESOFE efectúe el depósito a los instructores. De esta forma se garantiza el pago correcto, que se realiza una vez que la capacitación fue completamente realizada. Este proceso corresponde a lo especificado en el Manual de Procedimientos del Programa y puede ser verificado en el SAP-PAC

65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

Sí.

Los avances físicos y financieros se realizan trimestralmente, tal y como está especificado en ROP. También cuenta con cierres físicos y financieros anuales cuya información se utiliza en los informes internos y sirven de insumo al Informe Anual de Gobierno y al propio Informe Anual de la STPS.

El SAP-PAC apoya el seguimiento y monitoreo de la información necesaria para el cumplimiento de estas obligaciones. Asimismo, permite la supervisión del ejercicio del gasto y proporciona información para asegurar que el pago de los servicios se realice a los oferentes cuyos datos y documentación corresponden a lo especificado en la normatividad.

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.

Sí.

2004

- Se implementó una liga en el Sistema de Administración Presupuestal (SAP-PAC) para tener acceso a la base de datos de los oferentes del País.
- Se creó el Programa de Asesoría, Supervisión y Seguimiento (PASS), incrementando con esta acción la supervisión de los cursos en activo en las diferentes entidades federativas del País.

2005

- Se incrementaron las salidas de los Consultores de Zona a las Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC's) con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de metas, asesoría, supervisión al personal, así como reuniones con oferentes y empresarios.

2006

- Se solicitó que los talleres familiares estén registrados ante la SE y en la SHCP.

67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.).*

- Mejoramiento en la información proporcionada a las empresas para la selección de oferentes del servicio de capacitación.
- Mejoramiento en la supervisión de los cursos de capacitación.
- Mejoramiento en la definición de los criterios de selección de beneficiarios al exigir el registro ante la SE de los talleres familiares.

68. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.

No.

El Programa cuenta con 74 oficinas promotoras de la capacitación, con lo que se tiene presencia en las principales ciudades del País. Sin embargo, se considera que su estructura organizacional es inadecuada porque no están claramente definidas algunas actividades que deben realizarse y quiénes serían los responsables de su ejecución; entre éstas se encuentran la planeación estratégica, las asistencias técnicas a las empresas y la actualización y validación del padrón de instructores, entre otras. Al respecto, es conveniente que en cada entidad federativa se asigne a un especialista responsable de la elaboración del diagnóstico estatal y del Plan Anual de Trabajo. Asimismo, como se señaló en la pregunta 57, 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.

Además, en el año sujeto a evaluación, la operación del Programa ha sido inadecuada debido a que parte de su personal ha sido reasignado a otras funciones o ha renunciado. Dentro de las áreas que han tenido más recortes se encuentra la de sistemas, por lo que el Programa perdió capacidad de monitoreo y seguimiento y el suministro de información se volvió lento, particularmente en el mes de septiembre.

El personal de cada OPC es reducido (dos o tres en promedio), por lo que los recursos humanos difícilmente se especializan y las actividades las realizan de la manera más simplificada posible.

69. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?

Sí.

El pago a instructores se hace directamente a través de la transferencia del recurso a su cuenta bancaria. Después de que termina el curso, el oferente entrega a la OPC la documentación para el trámite del pago, la cual es revisada y validada en el sistema por el personal de la OPC, en un plazo no mayor a cinco días hábiles. Posteriormente, la documentación es enviada por mensajería a la oficina central, la cual la valida nuevamente y, si está completa y correcta, solicita en un plazo máximo de 10 días hábiles el pago correspondiente.

Una vez que la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) ha recibido la solicitud de pago, realiza el depósito en un plazo no mayor de 8 días hábiles, conforme a su procedimiento establecido. Cabe señalar que la oficina central no conoce la fecha en que se realiza el depósito al oferente del servicio.

70. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

No.

No existe vinculación del Programa con otros Programas Federales que brindan apoyos a empresas, a pesar de conocer la existencia de Programas que atienden desde diferentes perspectivas a la misma población objetivo. Entre ellos se encuentran, como se indicó en la pregunta 32, el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME) de la SE; el Fondo Sectorial de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico, de CONACYT y SE, que tiene como objetivo apoyar con capital a las empresas; el Programa de Innovación y Desarrollo Tecnológico, que responde con productos, procesos y servicios de mayor valor agregado; el Programa Nacional de Garantía PYME que facilita el acceso al crédito a las empresas sin garantías hipotecarias y con tasas de interés competitivas; el Programa de Proyectos Productivos Estratégicos, que promueve la detonación de proyectos estratégicos de inversión con alto impacto en las cadenas productivas, regiones y sectores prioritarios.

El PAC no ha acordado acciones conjuntas con aquellos programas que capacitan a trabajadores en activo, con quienes podría coordinarse ya que el Programa no capacita directamente sino que otorga apoyos, como detección de necesidades de formación de recursos humanos y subsidios a la capacitación. Tampoco se ha asociado con los programas que proporcionan asistencia técnica a las empresas, con el fin de aprovechar los diagnósticos resultantes de esas intervenciones, a efecto de identificar las empresas y los trabajadores que tendrían un mejor costo efectividad con la capacitación.

71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?

No.

El PAC cuenta con documentación que permite verificar la utilización de prácticas de administración financiera, entre los cuales se encuentran: Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado a la STPS; calendario presupuestal correspondiente a la partida 4000, que se refiere a subsidios y transferencias; presupuesto asignado por entidad federativa; montos comprometidos a partir de las solicitudes de recursos de las acciones; importes comprobados (ejercidos y reintegrados); avance físico-financiero; cierre de ejercicio y recursos no devengados. Esta información es subida y procesada en el SAP-PAC.

La información que ofrece el SAP-PAC a sus usuarios se encuentra previamente definida por el administrador del Sistema, por lo que es necesario hacer solicitudes especiales a nivel central en caso de requerirse consultas con características particulares; si además esta consulta implica la revisión de datos históricos, los procesos para brindar la información solicitada son distintos, pues éstos son almacenados en dispositivos independientes, dejando en la base de datos sólo la información actual; por lo anterior, el producto resultante de estos procesos es inoportuno para la toma de decisiones.

En este sentido, el SAP-PAC cumple con el propósito de apoyar la administración presupuestal, pero no aporta oportunamente los elementos de información necesarios para la toma de decisiones de los responsables del Programa.

Cabe aclarar que hasta septiembre el SAP-PAC estuvo funcionando adecuadamente, pero en ese mes presentó problemas que afectaron el control y seguimiento del PAC lo que dificultó aún más la toma de decisiones.

72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

Sí.

El SAP-PAC cuenta con una interfase que permite enviar vía electrónica las gestiones de pago al Sistema Integral de Control Presupuestal y Contable (SICPC). La DGPP recibe la solicitud de pagos que incluye la relación de recibos de honorarios y facturas para su trámite correspondientes a los diferentes cursos impartidos. La DGPP revisa que la documentación esté completa, y reúna los requisitos fiscales y normativos conforme al Código Fiscal de la Federación y la Miscelánea Fiscal. La DGPP autoriza en el SICPC la documentación y le asigna un número inicial y final de Cuenta por Liquidar Certificada (CLC). El proceso de revisar la documentación hasta asignarle el número de CLC, toma un tiempo máximo de 8 días hábiles.

Mediante la interfase del SICPC se genera un archivo de salida conteniendo los datos de cada uno de los beneficiarios, éste es enviado a la TESOFE a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) para que, la TESOFE efectúe el pago a los beneficiarios en un plazo máximo de cuatro días hábiles.

Cuando la DGPP detecta que la documentación anexa a la Solicitud de Recursos no cumple con las disposiciones fiscales o contenga errores, solicita a los operadores del Programa que se subsane dicho problema.

73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?

Sí.

El Programa distingue entre trabajadores registrados y atendidos porque un mismo trabajador registrado puede ser apoyado en más de una ocasión durante el mismo ejercicio fiscal. Se realiza una distinción similar respecto a las empresas donde laboran los trabajadores apoyados.

Cumplimiento de Metas a nivel de Componente en 2007

Concepto	Programada	Realizada	Porcentaje de Cumplimiento
Cursos de capacitación apoyados	29,500	31,770	107.7%
Trabajadores atendidos	290,000	267,412	92.2%
Trabajadores registrados	73,000	66,486	91.1%
Empresas atendidas	37,000	38,582	104.3%
Empresas registradas	7,000	6,689	95.6%

Fuente: Dirección General de Capacitación

El Programa cumplió adecuadamente con la meta de cursos de capacitación y de empresas atendidas y registradas; sin embargo, no se alcanzó la meta respecto al número de trabajadores atendidos y registrados debido a que el promedio de trabajadores por curso y empresa fue menor al estimado en la programación.

74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?

Sí.

El Programa no cuenta con diagnósticos estatales que identifiquen los sectores económicos y regiones donde la capacitación tiene mayor potencialidad para mejorar su productividad. Estos diagnósticos permitirán orientar de mejor manera los recursos y esfuerzos hacia las entidades federativas, regiones y sectores económicos que más los requieran y enriquecerán el proceso de asignación presupuestal establecido en los Acuerdos de Asignación y Distribución de Metas del PAC. Para la elaboración de los diagnósticos se requiere emitir lineamientos que estandaricen su contenido y alcances, así como conformar equipos de trabajo con expertos de oficinas centrales y un especialista responsable por entidad federativa.

El proceso de selección de empresas y trabajadores a apoyar mejoraría con la realización de asesorías técnicas integrales para la identificación de empresas con mayor beneficio previsible a la capacitación y de trabajadores con mayor potencialidad para adquirir o desarrollar las competencias laborales requeridas a través de cursos de corta duración, así como para la determinación de los cursos idóneos. El instrumento de detección de necesidades de capacitación que se utiliza actualmente no proporciona los elementos necesarios para una adecuada selección de empresas, trabajadores y cursos.

Otra actividad que podría incrementar la eficacia del PAC es la comprobación de las capacidades técnicas y pedagógicas de los capacitadores, ya que el único requisito que asegura la “calificación” del instructor es estar registrado en el SICAPE, que no es un mecanismo que asegure la capacidad técnica de los instructores.

Dado que el PAC no se vincula con los múltiples programas públicos que capacitan a trabajadores en activo o que ofrecen servicios conexos a la capacitación (respuesta a preguntas 32, 33, 34 y 70), se sugiere que desarrolle mecanismos de coordinación con dichos programas.

75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?

Sí.

Actualmente el monitoreo y evaluación del Programa requiere una reestructuración de los sistemas informáticos, con el fin de que esté en condiciones de proporcionar de manera veraz y oportuna los datos necesarios para desarrollar procesos de planeación. Para ello, se deberá desarrollar una nueva plataforma tecnológica que tenga la flexibilidad de consultar los registros y hacer los cruces de información que se requieran. Esta característica no está presente en el actual SAP-PAC debido a que únicamente se pueden visualizar consultas preestablecidas, perdiendo así la riqueza de la información contenida en su base de datos.

La detección de necesidades de capacitación basada en el actual cuestionario no es suficiente para identificar correctamente a las empresas y trabajadores a apoyar, por lo que debe ser sustituida por una asesoría técnica que identifique las competencias laborales deficientes en función de los requerimientos de las empresas y diseñe los cursos adecuados para solucionar estas deficiencias, según lo planteado en las respuestas a las preguntas 8 y 57.

Es importante rediseñar y ampliar las campañas de comunicación social con el fin de que las empresas tengan un mayor conocimiento de los apoyos ofrecidos por el PAC. Esto permitirá contar con una masa crítica de empresas solicitantes, a fin de seleccionar sólo a aquellas donde se prevea que la capacitación que apoya el PAC puede ser realmente benéfica.

Se requiere reformular los mecanismos y procedimientos para identificar y cuantificar la población objetivo, de acuerdo a la propuesta planteada en la respuesta a la pregunta 50.

76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Sí.

La presentación de los indicadores de eficacia estaba especificada en las ROP vigentes en 2007; estos indicadores medían el nivel de desempeño del Programa, desagregando por tamaño de empresa el cumplimiento de las metas de atención. Estos indicadores eran reportados trimestralmente.

Cumplimiento de metas de atención para trabajadores.	<u>Número de trabajadores beneficiados</u> Número de trabajadores programados
Cumplimiento de metas de atención para Microempresas.	<u>Número de micro empresas beneficiadas</u> Número de micro empresas programadas
Cumplimiento de metas de atención para pequeñas empresas.	<u>Número de pequeñas empresas beneficiadas</u> Número de pequeñas empresas programadas
Cumplimiento de metas de atención para empresas medianas.	<u>Número de medianas empresas beneficiadas</u> Número de medianas empresas programadas
Cumplimiento de metas de atención de los productos o servicios del Programa.	<u>Número de cursos impartidos</u> Número de cursos programados
Participación de personas atendidas por género	<u>Número de mujeres beneficiadas en el trimestre</u> Número total de trabajadores beneficiados

Fuente: Reglas de Operación vigentes en 2007.

Cabe aclarar que las ROP 2008 plantean un conjunto de indicadores distinto, introduciendo indicadores para medir los avances en la cobertura del Programa y en la realización de diagnósticos estatales, asesorías técnicas, programas de capacitación, cursos impartidos a trabajadores y supervisiones sobre el desarrollo de los cursos.

77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.

No.

El Programa no ha cuantificado los costos operativos totales debido a que las entidades federales asignan de manera diferenciada recursos materiales y humanos a la operación del Programa. No obstante, se tienen indicadores del costo promedio asumido exclusivamente por la STPS. Esta información se presenta por curso, empresa y trabajador.

Costos Promedios 2006 y 2007

Concepto	Costo Promedio 2006	Costo promedio 2007*	Variación 2007-2006
Cursos de capacitación apoyados	4,006	3,694	-8%
Trabajadores atendidos	407	438	7%
Trabajadores registrados	1,619	1,764	9%
Empresas atendidas	3,194	3,038	-5%
Empresas registradas	16,881	17,518	4%

Fuente: Dirección General de Capacitación.

* Datos Preliminares al cierre 2007

Se redujo el costo promedio por curso y por cada atención en las empresas, pero aumentó por trabajador atendido debido al menor número de asistentes por curso. También se incrementó el costo por empresa y trabajador registrados debido a que se realizaron mayores acciones por empresa y por trabajador.

78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?

No.

No existen documentos normativos que establezcan la obligación del PAC de calcular su costo efectividad, por lo que el Programa no elabora estas estimaciones ni ha requerido diseñar un método para ello.

Las evaluaciones externas tampoco han proporcionado estimaciones sobre costo efectividad de las acciones del PAC.

79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?

Sí.

Los esfuerzos de los operadores del PAC tanto a nivel central como en las OPC se han orientado hacia la reducción de los costos de manejo, operación y seguimiento del Programa, por lo que los productos, actividades y procesos que se llevan a cabo en la actualidad son los mínimos indispensables.

Con el fin de reducir los costos de las intervenciones, se sugiere que el PAC aproveche las sinergias que podrían generarse con dependencias federales y programas en condiciones de asumir parte de las tareas de identificación de necesidades de capacitación, diseño e impartición de cursos para trabajadores en activo y otras relacionadas con la formación de recursos humanos. Para ello, se requiere establecer convenios de coordinación con dichas dependencias, tal como se planteó en las preguntas 34, 54 y 74.

80. ¿Se identifican componentes, actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

Sí.

Desde el 2004 la verificación, supervisión y monitoreo de los cursos en activo se realiza mediante el Programa de Asesoría, Supervisión y Seguimiento (PASS), que consiste en la visita física a los espacios donde se imparten los cursos. Se considera que parte de las actividades del PASS pueden realizarse a distancia, utilizando las nuevas tecnologías de información (internet, videoconferencia, etc.), lo cual redundaría en la disminución de los costos operativos. Para la implementación de esta propuesta se deberá considerar el número de cursos impartidos en cada entidad federativa, así como la disponibilidad de condiciones tecnológicas.

81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Sí.

En las ROP vigentes en 2007 se incluía el gasto promedio de la STPS por empresa y por trabajador apoyados. También se presentaban como indicadores de eficiencia las aportaciones de los gobiernos estatales y federal, así como de las empresas, al costo del Programa.

<u>Presupuesto ejercido</u> Presupuesto programado
<u>Monto de aportación económica de la STPS</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de la STPS a micro empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de la STPS a pequeñas empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de la STPS a medianas empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de las micro empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de las pequeñas empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de las medianas empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de los Gobiernos de los Estados a micro empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de los Gobiernos de los Estados a pequeñas empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de los Gobiernos de los Estados a medianas empresas</u> Costo total del programa de capacitación
<u>Monto de aportación económica de la STPS</u> Total de empresas beneficiadas
<u>Monto de aportación económica de la STPS</u> Total de trabajadores beneficiados

Fuente: Reglas de Operación vigentes en 2007.

En las ROP 2008 ya no se incluyen los anteriores indicadores, sino que en la MI incorporada en esas Reglas de Operación se especifica como indicador de eficiencia el gasto promedio por trabajador capacitado.

82. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*

Ejercicio del presupuesto 2007

Concepto	Asignado original	Programado modificado	Ejercido	Porcentaje de cumplimiento respecto al asignado original	Porcentaje de cumplimiento respecto al programado modificado
Presupuesto	126,317,000	118,170,351	116,496,586	92.2%	98.6%

Fuente: Dirección General de Capacitación.

Durante el 2007 se ejerció un presupuesto de \$116,496,585.59, lo que representó el 92.2% con relación al asignado. Esta situación se debió principalmente a la afectación presupuestal que se realizó al PAC en el mes de agosto de ese año por \$8,146,649. Respecto al presupuesto programado modificado, se ejerció el 98.6%, resultado de cancelaciones de cursos ya programados

83. ¿Cuál es el monto o aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?*

El monto de las aportaciones del sector privado en 2005 representó 48% del presupuesto total ejercido¹⁸ por el PAC, mientras que en 2006 y 2007 se ha mantenido en 46%. Por su parte, las aportaciones de las entidades federativas han sido de 0.4, 0.5 y 0.7% en 2005, 2006, y 2007, respectivamente.

Distribución por Origen de los Recursos del Presupuesto Ejercido del PAC

	Gobierno Federal	Gobiernos de entidades federativas	Empresas	Total
2005	124,364,661	1,023,508	115,415,710	240,805,884
2006	125,417,664	1,279,563	107,011,609	233,710,842
2007	116,496,586	1,505,954	98,589,311	216,593,858

¹⁸ Los recursos materiales y humanos aportados en especie por las entidades federativas y por las empresas apoyadas no están contabilizados.

84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

No.

El Programa de Apoyo a la Capacitación otorga subsidios a fondo perdido. Se trata de subsidios a la población empleada que tiene posibilidades de incrementar sus competencias laborales a través de un curso de capacitación de corto plazo.

85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?

No.

El SAP-PAC, principal sistema informático del Programa, fue concebido principalmente para optimizar las funciones de administración presupuestal. Sin embargo, sus módulos de operación, control y seguimiento de los apoyos no satisfacen las necesidades de información para la toma de decisiones, tanto del área central como de las OPC, porque no fueron diseñados con ese objetivo. Por ello, se requiere un nuevo sistema que proporcione toda la información necesaria para la administración y operación del PAC, tanto la generada por el propio Programa como la que puede ser incorporada a partir de fuentes de información externas, tales como IMSS, INEGI, cámaras empresariales, gobiernos estatales, etcétera.

El nuevo sistema deberá tener la flexibilidad para poder emitir reportes en formatos amigables, por entidad federativa, sector económico, tipo y tamaño de empresa, así como por fuente de la aportación económica, tema de capacitación y características de los capacitados; de esta manera se evitaría que las oficinas centrales y las OPC tengan que generar sus propias bases de datos para realizar evaluaciones, estudios o reportes. Además, convendría que poseyera un componente multimedia para visualizar desde las oficinas centrales la supervisión a distancia mencionada en la respuesta a la pregunta 80.

Cabe mencionar que en las ROP 2008 se tiene contemplado la sustitución del SAP-PAC por el Sistema de Información, Administración y Seguimiento del Programa de Apoyo a la Capacitación (SIAS), el cual pretende registrar la información sobre todas las etapas del proceso de administración y operación del PAC, así como los datos base para el monitoreo y, en su momento, para las evaluaciones del Programa.

86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?*

El SAP-PAC utiliza una plataforma de desarrollo de sistemas basado en tecnología WEB, utilizando la plataforma .Net, SQL Server e Informix como motores de base de datos e incorporando a su modelo de trabajo la administración de proyectos; además, posee una interfase con el Sistema Integral de Control Presupuestal y Contable (SICPC), lo que garantiza la operación en línea entre los responsables del Programa y la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), contando así con un sistema integral de control contable y financiero de las operaciones.

87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?

Sí.

Durante 2006 se puso en operación el módulo de supervisión dentro del SAP-PAC, mismo que pretende agilizar la supervisión y seguimiento a las acciones tomadas, por las partes que intervienen en la operación y supervisión del PAC (OPC's, enlaces, consultores de zona y personal del PASS).

Aun y cuando el sistema no posee un padrón de beneficiarios, la lista de éstos se puede actualizar y depurar utilizando claves de acceso con diversos niveles de restricción. Mensualmente se efectúa una depuración del sistema, por lo que los Agentes Responsables y/o Coordinadores de OPC's, deberán solicitar las cancelaciones de los apoyos autorizados que no se hayan tramitado ante las oficinas centrales en el mes que corresponda. Ello permite verificar los registros del sistema contra los cursos tramitados para su pago y mantener actualizados los datos del sistema. Asimismo, proporciona información para evitar subejercicios por los precompromisos de pago que automáticamente genera el SAPPAC.

88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

Sí.

Los mecanismos para la actualización descritos en la respuesta a la pregunta 87 permiten verificar los registros del sistema respecto a los cursos tramitados para su pago y mantener vigentes los datos del sistema. Asimismo, estos mecanismos brindan información oportuna para controlar los subejercicios por los precompromisos de pago que automáticamente genera el SAP-PAC; sin embargo, a juicio de los operadores, el sistema es rígido, lento en su captura y poco funcional por no poseer dispositivos de redundancia, lo que provoca que en ocasiones esté fuera de línea.

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2007?

Acciones Realizadas en 2006 y 2007

Concepto	Realizado 2006	Realizado 2007	Variación 2006-2007
Cursos de capacitación apoyados	30,428	31,770	4.4%
Trabajadores atendidos	265,041	267,412	0.9%
Trabajadores registrados	75,506	66,486	-11.9%
Empresas atendidas	36,919	38,582	4.5%
Empresas registradas	7,228	6,689	-7.5%

Fuente: Dirección General de Capacitación.

A pesar que el Programa incrementó durante 2007 tanto el número de cursos apoyados como de empresas y trabajadores atendidos, disminuyó el número de trabajadores y empresas registradas debido a que el promedio de apoyos a cada empresa y trabajador fue mayor al proporcionado el año previo.

90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?

Sí.

Con la finalidad de llevar a cabo acciones de control y vigilancia, se implementó en 2004 el Programa de Asesoría, Supervisión y Seguimiento (PASS). En paralelo el Programa es supervisado por diferentes instancias: Auditoría Superior de la Federación; el Órgano Interno de Control; Órganos Estatales de Control; y diferentes despachos externos de auditoría. Asimismo, elabora diferentes informes de avances que se remiten a las instancias sectoriales relacionadas con el PAC (SHCP, Presidencia de la República, Cámara de Diputados). También se presenta el Informe de Rendición de Cuentas (IRC).

El PAC lleva a cabo un Programa de Blindaje que tiene como propósito que los recursos públicos se ejerzan sin fines políticos electorales bajo los principios de legalidad, imparcialidad, honestidad, responsabilidad, transparencia y ética pública. La STPS a través de su Oficial Mayor instruyó a las Unidades Administrativas a realizar las acciones comprometidas en dicho Programa. Además en todos los formatos del PAC aparece la leyenda “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”

91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

Sí.

La información financiera y operativa del Programa, así como los indicadores para la evaluación de su gestión y la relación de beneficiarios son publicados en el portal de internet de la STPS en cumplimiento de la normatividad.

Asimismo, el PAC tiene mecanismos para presentar y atender quejas y denuncias. Para las tareas de difusión la folletería promocional contiene la leyenda “para cualquier aclaración, duda y/o comentario con respecto al trámite, sírvase llamar al Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía”.

92. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

No.

No existen mecanismos para difundir interna y externamente los resultados de las evaluaciones. La página oficial de la STPS no contiene información relativa a los resultados de las evaluaciones externas; asimismo las áreas operativas desconocen los resultados encontrados y recomendaciones derivadas de los estudios.

Capítulo 5. Percepción de Beneficiarios

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Sí.

Para conocer la satisfacción de los asistentes a los cursos se realizan encuestas de percepción a los beneficiarios, las cuales se incorporan al SAP-PAC.

Además, las evaluaciones externas que ha encargado anualmente el Programa han tenido como uno de sus objetivos medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios con respecto a los apoyos recibidos. Las evaluaciones externas anuales tienen criterios estadísticos generalmente aceptados en las encuestas (tamaño de muestra, niveles de precisión y confiabilidad, etcétera). Las encuestas de 2002 y 2003 (realizadas ambas por Alduncín Asociados) contienen las mismas preguntas para captar el nivel de satisfacción de los beneficiarios. Por el contrario, las encuestas de Analítica Consultores y GEA tienen cuestionarios específicos que no son comparables entre ellos.

94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Sí.

Todas estas evaluaciones han considerado grupos de control para poder valorar los resultados obtenidos para los beneficiarios. Además, con la contratación de servicios externos se busca una mayor objetividad.

Una limitante importante ha sido la falta de cuestionarios con preguntas comunes para todos los años (excepto 2002 y 2003) por lo que no es posible comparar adecuadamente los resultados entre períodos, impidiendo conocer el comportamiento del grado de satisfacción de los beneficiarios.

La captación de la satisfacción de los beneficiarios como parte de las evaluaciones externas anuales permite aprovechar cuestionarios que tienen un propósito más amplio, lo que reduce costos. Sin embargo, se debe tener presente que las evaluaciones externas, tal como se han llevado a cabo, son demasiado costosas si tienen como único objetivo conocer la percepción de los beneficiarios, sin buscar objetivos adicionales. Si sólo se busca captar la opinión de los beneficiarios, sería más conveniente basarse únicamente en las encuestas periódicas de seguimiento a los beneficiarios.

95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?*

En las evaluaciones de 2002 y 2003 se aplicaron las mismas preguntas, lo que permite su comparabilidad. En estos años, el índice de satisfacción de los beneficiarios con la capacitación recibida fue estadísticamente similar, de 8.9 a 8.7, respectivamente, en una escala de 10. Este índice fue ligeramente menor en el grupo de control, de 8.6, aunque tampoco es significativamente diferente al del grupo beneficiario¹⁹.

En 2004 la calificación que asignaron los beneficiarios es similar respecto a diferentes aspectos que conforman su valoración de los cursos: contenido, instructores, duración y la utilidad de los cursos. En estos aspectos, la calificación es poco mayor de 9²⁰. Para empresas del grupo de control que también han recibido cursos, la calificación es 8.8, con excepción de la percepción sobre la utilidad, en que es similar a la calificación para los beneficiarios, de 9.2.

La evaluación realizada en 2005 no examina la satisfacción de los beneficiarios con respecto a la capacitación recibida, sino que se concentra en la percepción sobre los beneficios obtenidos de su capacitación. Alrededor de dos terceras partes de los beneficiarios consideran que ha crecido su eficiencia en el trabajo, mejorado el desempeño de sus funciones, aumentado su competencia para solucionar problemas técnicos y que tienen mayor capacidad para mejorar su posición en la empresa²¹. Un porcentaje menor a los reportados para esos aspectos, pero superior a la mitad de los beneficiarios señala que la capacitación le ha permitido mejorar su ingreso y su calidad de vida. En comparación con el grupo de control no se aprecian diferencias significativas en los aspectos examinados.

Cabe aclarar que la evaluación externa de 2006 no examinó el grado de satisfacción de la población objetivo.

¹⁹ Alduncín y Asociados. *Encuesta sobre Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*, 2002 y Alduncín y Asociados. *Encuesta sobre Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*, 2003.

²⁰ Analítica Consultores, *Evaluación del Impacto del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*, 2004.

²¹ GEA. Grupo de Economistas Asociados. *Estudio de Evaluación de Impacto de la Primera Fase del Programa de Apoyo a la Capacitación (2002-2004)*, 2005.

Capítulo 6. Resultados

96. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?

No.

El único indicador de impacto planteado en las ROP vigentes en 2007 para medir el cumplimiento del Propósito era el índice de productividad señalado en la respuesta a la pregunta 40. Sin embargo, todavía no ha sido estimado por lo que se carece de información para valorar el avance en el logro del Propósito y del Fin. La idea original era que fuera obtenido anualmente mediante las evaluaciones de impacto externas, aunque éstas tampoco lo han calculado.

97. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

No.

Las evaluaciones externas anuales que se han realizado a partir de 2002 se han enfocado a examinar la operación del Programa y la satisfacción de los beneficiarios, sin evaluar los impactos. El *Estudio de Evaluación de Impacto de la Primera Fase del Programa de Apoyo a la Capacitación (2002-2004)* elaborado por GEA en 2005 tenía como objetivo elaborar una evaluación de impacto rigurosa, con un diseño metodológico avalado por el BID. Debido a problemas de información, resultado de la dificultad para localizar a las empresas y de su renuencia a contestar preguntas clave, no fue posible estimar los impactos sino únicamente caracterizar a los beneficiarios y conocer su percepción sobre los apoyos recibidos y su utilidad.

Cabe aclarar que la STPS evaluó de manera interna el impacto del programa CIMO (antecedente del PAC) en dos períodos, 1991-1993²² y 1993-1995²³. Posteriormente, personal del Banco Mundial reevaluó el impacto de este Programa, aprovechando la información para 1993-1995 que había utilizado la STPS (Tan y Lopez Acevedo²⁴).

²² STPS (1995). La Capacitación y la Asistencia Técnica en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Evaluación del Programa de Calidad integral y Modernización. México, mimeo.

²³ STPS (1997). Estudio de Evaluación del Programa CIMO. México, mimeo.

²⁴ Tan, Hong y Gladys Lopez Acevedo (2004). Evaluating SME Training Programs: Some Lessons from Mexico's CIMO Program. World Bank, mimeo.

98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?*

En primer lugar, se debe aclarar que, con excepción de las evaluaciones realizadas con datos de la primera mitad de la década de los 90, ninguna de las evaluaciones externas ha estimado los impactos del PAC. Lo que sí contiene la mayoría de estas evaluaciones es la percepción de los beneficiarios sobre la utilidad de la capacitación recibida.

La gran mayoría de los trabajadores encuestados 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. Sin embargo, estas apreciaciones no están corroboradas con datos sobre cambios en productividad, competitividad, competencias laborales o ingresos.

99. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.

No.

El diseño y operación del PAC no están concebidos para facilitar evaluaciones de impacto. Sus registros administrativos carecen de información pertinente sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios antes de recibir los apoyos. Los datos en la solicitud de intervención, el formato PAC 01, son insuficientes para fijar una línea de base adecuada. Ello ha obligado a recurrir a encuestas con preguntas retrospectivas, lo que genera sesgos de recordación y de mortandad. Cabe aclarar que el formato PAC 04, incorporado en las ROP 2008, capta variables socioeconómicas adicionales, las cuales pueden ser aprovechadas para fines de evaluación. Se sugiere que los datos aún faltantes se capturen en el momento que se otorga la capacitación; para no elevar los costos, pueden obtenerse sólo para muestras representativas de beneficiarios. Además, a ellas se daría un seguimiento continuo para conocer su trayectoria laboral, a fin de resolver la carencia de un sistema de seguimiento a los beneficiarios, evitando la dificultad de localizarlos al momento de la evaluación. Este seguimiento sistemático permite controlar las implicaciones de la reducción no aleatoria de las muestras resultante de la falta de localización o rechazo de los beneficiarios.

Las evaluaciones realizadas han tenido que construir el grupo de control al final del período de estudio debido a que no está definido con anticipación, lo que dificulta el control del sesgo de mortandad. Además, ello ha implicado que la línea base para el grupo de control tenga que construirse con preguntas retrospectivas, lo que introduce un sesgo de recordación. Para aminorar estos sesgos, sería conveniente definir un grupo de control desde el momento en que se inicia el período que se desea evaluar.

En 2005, con apoyo del BID, se elaboró un diseño metodológico para una evaluación de impacto rigurosa del PAC. La evaluación realizada por GEA con base en este diseño no se desarrolló conforme a lo planeado, debido a la dificultad para localizar a las empresas elegidas como muestra o a su rechazo a contestar preguntas claves sobre ventas, utilidades e ingresos. Para evitar esta renuencia, se sugiere que, como parte de los requisitos para recibir los apoyos, las empresas se comprometan a proporcionar esta información.

100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

No aplica.

No existen elementos para contestar esta pregunta. Como se señaló en la respuesta a la pregunta 96, todavía no se han estimado los impactos en el índice de productividad, que es el único indicador de impacto planteado en las ROP para medir el logro del Propósito. Como se indicó en las preguntas 97 y 98, las evaluaciones externas realizadas a partir de 2002 se han enfocado a examinar la operación del Programa y la satisfacción de los beneficiarios, por lo que no se cuenta con mediciones de los impactos del Programa en términos de su Propósito y Fin.

Se puede afirmar, como se señaló en la pregunta 52, que el Programa atendió a una proporción muy reducida de la población potencial pero no es posible valorar en qué medida el avance en la cobertura del PAC ha sido suficiente para alcanzar el Propósito del Programa, ya que no se cuenta con un método adecuado para cuantificar la población objetivo.

Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Capacitación.

Nombre del programa: Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Diseño	1. El PAC tiene claramente identificado el problema que busca resolver: reducida productividad de los trabajadores en activo debido a sus insuficientes conocimientos, y habilidades.	Pregunta 1 párrafos 1 y 2	No aplica
	2. 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 regiones donde la capacitación de los trabajadores tiene mayor efecto en su productividad.	Pregunta 8 párrafo 1 Pregunta 12 párrafo 4 Pregunta 27 párrafo 3	No aplica

	<p>3. La Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008 plantea la realización de asesorías técnicas para seleccionar a las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación y a los trabajadores con mayor necesidad y potencialidad para adquirir las competencias laborales.</p>	<p>Pregunta 8 párrafo 1 Pregunta 27 párrafo 1</p>	<p>No aplica</p>
	<p>4. La pertinencia de la capacitación se asegura porque los empleadores participan activamente en la formulación de los programas de capacitación, a efecto de desarrollar las competencias laborales de sus trabajadores y adecuarlas a las necesidades de sus empresas.</p>	<p>Pregunta 8 párrafos 2</p>	<p>No aplica</p>
<p><i>Debilidad o Amenaza</i></p>			
	<p>1. El Programa carece de diagnósticos actualizados que identifiquen las regiones y sectores económicos donde la capacitación es más necesaria o donde pueda reportar mayores beneficios en la productividad.</p>	<p>Pregunta 2 párrafo 2 Pregunta 8 párrafos 1 y 2 Pregunta 12 párrafo 4 Pregunta 74 párrafo 1</p>	<p>1. Se recomienda otorgar mayor importancia a la realización de los diagnósticos estatales planteados en las ROP vigentes para 2007 y en la Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008, emitiendo lineamientos que estandaricen su contenido y alcances, y conformando equipos de trabajo con expertos de oficinas centrales y un especialista responsable por entidad federativa.</p>

	<p>2. El Programa no cuenta con información socioeconómica de los trabajadores atendidos, ni realiza un seguimiento de su trayectoria laboral después de su capacitación, por lo que no tiene la información base para un sistema de monitoreo y evaluación.</p>	<p>Pregunta 8 párrafo 3</p> <p>Pregunta 12 párrafo 3</p> <p>Pregunta 28 párrafos 1 y 2</p>	<p>2. Ante la falta de datos socioeconómicos, las ROP 2008 incorporaron el formato “Registro del Trabajador” (PAC 04), que contiene atributos personales, experiencia laboral, escolaridad, entre otros datos. En adición, se sugiere desarrollar un sistema de seguimiento de la trayectoria de muestras representativas de los trabajadores capacitados.</p>
	<p>3. El PAC no ha aprovechado las sinergias que se podrían generar con otros programas federales, tanto los que proporcionan capacitación como los que realizan servicios conexos a ésta, debido a la falta de colaboración con las dependencias que ejecutan dichos programas.</p>	<p>Pregunta 32 párrafo 9</p> <p>Pregunta 34 párrafo 3</p>	<p>3. Se recomienda establecer acuerdos de coordinación con otros programas y dependencias con el fin 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.</p>
	<p>4. Las empresas pueden percibir los servicios del PAC como alternativos a los de otros programas públicos que realizan acciones de capacitación a trabajadores en activo, lo que significaría que consideran que existe duplicidad entre ellos.</p>	<p>Pregunta 33 párrafo 1</p>	<p>4. Es importante definir con claridad los ámbitos de competencia de los diferentes programas de capacitación a trabajadores en activo, enfatizando que el PAC sólo ofrece apoyos para la capacitación, mientras que otros programas sí capacitan directamente.</p>

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Planeación Estratégica	1. El PAC aplica un procedimiento homogéneo y criterios específicos para determinar anualmente 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.	Pregunta 36, párrafo 3	No aplica
	2. 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.	Pregunta 44, párrafo 2	No aplica

	<p>3. 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.</p>	<p>Pregunta 37 párrafo 2</p>	<p>No aplica</p>
<p><i>Debilidad o Amenaza</i></p>			
	<p>1. Todos los indicadores del PAC toman la situación del año previo como línea base para medir su avance, lo que implica que ésta no cumpla con el criterio de permanencia.</p>	<p>Pregunta 42, párrafo 3</p>	<p>1. Sería conveniente establecer líneas base fijas acordes con un horizonte de planeación de mediano o largo plazo.</p>
	<p>2. El PAC no cuenta con procedimientos de valoración y seguimiento de las propuestas de las evaluaciones externas.</p>	<p>Pregunta 47 párrafo 1</p>	<p>2. Se sugiere crear mecanismos de seguimiento de los resultados de las evaluaciones para que éstas sirvan como instrumentos de planeación.</p>

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Cobertura y focalización	1. El PAC cuenta con una programación anual de metas acorde con la cobertura de mediano plazo establecida en el programa sectorial.	Pregunta 53 párrafo 2	No aplica
	2. 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.	Pregunta 53 párrafo 3 Pregunta 54 párrafo 1	No aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. El PAC carece de un método adecuado para cuantificar su población objetivo.	Pregunta 49 párrafo 2	1. Se sugiere adoptar un método de cuantificación similar al propuesto en la respuesta a la pregunta 50, que aprovecha información de la población asegurada por el IMSS y resultados de los diagnósticos estatales y las asistencias técnicas referidas en diversas respuestas, tales como la correspondiente a la pregunta 8.

	<p>2. El PAC ha apoyado a empresas que no sobrevivieron más de dos años y a trabajadores que no se beneficiaron con la capacitación recibida.</p>	<p>Pregunta 56 Párrafos 2 y 3</p>	<p>2. Es importante que el Programa focalice su atención hacia aquellos trabajadores donde la capacitación tiene un mejor costo efectividad, aprovechando el diagnóstico de identificación de sectores económicos y regiones prioritarias y las asistencias técnicas a las empresas que detectan los aspectos donde se prevé que la capacitación sea más benéfica.</p>
--	---	---------------------------------------	--

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Operación	1. El PAC cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados, etcétera).	Pregunta 64 párrafo 1	No aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. 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.	Pregunta 27 párrafo 1 Pregunta 57 párrafos 1, 2 y 3 Pregunta 60 párrafo 2	1. Es necesario estipular lineamientos que normen, de preferencia por sector económico y tamaño de empresa, las asesorías técnicas planteadas en la Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008,.que se utilizarán para seleccionar a las empresas y trabajadores.

	<p>2. Las OPC no cuentan con una estructura organizacional adecuada para desarrollar actividades claves, tales como la planeación estratégica y las asistencias técnicas a las empresas.</p>	<p>Pregunta 68 párrafo 1</p>	<p>2. 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.</p>
	<p>3. Los módulos de operación, control y seguimiento de los apoyos del SAP-PAC no satisfacen las necesidades de información para la toma de decisiones, tanto del área central como de las OPC.</p>	<p>Pregunta 85 párrafos 1, 2 y 3</p>	<p>3. Se debe asegurar que el Sistema de Información, Administración y Seguimiento del PAC (SIAS), planteado en las ROP 2008 para sustituir al SAP-PAC, contenga la información sobre todo el proceso de administración y operación, así como los datos base para el monitoreo y evaluación del Programa.</p>
	<p>4. El Programa de Asesoría, Supervisión y Seguimiento (PASS) requiere adecuarse para reducir su costo por trabajador capacitado.</p>	<p>Pregunta 80 párrafo 1</p>	<p>4. Es conveniente valorar la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías de la información para efectuar una supervisión a distancia.</p>
	<p>5. El PAC no conoce la demanda efectiva de empresas interesadas en participar en el PAC, debido a que no se registran los solicitantes no apoyados.</p>	<p>Pregunta 59 párrafo 1 Pregunta 60 párrafo 1</p>	<p>5. Se sugiere incorporar al Programa un breve formato para captar los datos básicos de las empresas que se interesen por apoyos para la capacitación de sus trabajadores.</p>

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Percepción	1. Las encuestas incluidas en las evaluaciones externas para conocer la satisfacción de los trabajadores capacitados son diseñadas con criterios estadísticos generalmente aceptados.	Pregunta 93 párrafo 2	No aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. No es posible conocer el comportamiento a lo largo de varios años del grado de satisfacción de los beneficiarios debido a que los cuestionarios de las evaluaciones externas no son comparables.	Pregunta 93 párrafo 2 Pregunta 94 párrafo 2	1. Se sugiere establecer una línea base para los indicadores de percepción y asegurar que los cuestionarios que se apliquen en el futuro capten con criterios homogéneos la información necesaria para medirlos.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Resultado	1. 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.	Pregunta 98 párrafo 2	No aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	1. No se ha estimado el impacto del Programa en la productividad de los trabajadores capacitados, según lo estipulaban las ROP vigentes en 2007, por lo que se carece de información para valorar el avance en el logro del Propósito del PAC.	Pregunta 96 párrafo 1	1. Se debe asegurar contractualmente, con base en lo especificado en Términos de Referencia idóneos, que las evaluaciones externas calculen el impacto del PAC en la productividad de los trabajadores, según lo plantea la Matriz de Indicadores incluida en las ROP 2008.
	2. Es difícil localizar a las empresas y trabajadores apoyados cuando se lleva a cabo la evaluación.	Pregunta 99 párrafo 1	2. Sería conveniente dar un seguimiento continuo a la trayectoria laboral de muestras representativas de beneficiarios.

	<p>3. Las empresas apoyadas son renuentes a proporcionar información sobre ingresos, ventas y utilidades, que son indicadores claves para medir el impacto en su desempeño.</p>	<p>Pregunta 97 párrafo 1 Pregunta 99 párrafo 3</p>	<p>3. Se sugiere que, como parte de los requisitos para recibir los apoyos, las empresas se comprometan a proporcionar información financiera necesaria para las evoluciones de impacto.</p>
	<p>4. La información existente en los registros administrativos del PAC sobre características socioeconómicas de los beneficiarios previas a la recepción de los apoyos es insuficiente para construir una línea de base adecuada.</p>	<p>Pregunta 99 párrafo 1</p>	<p>4. Se sugiere que los datos faltantes en los registros administrativos se capten en el momento que se otorga la capacitación; además, para no elevar los costos, estos datos pueden obtenerse sólo para muestras representativas de beneficiarios.</p>
	<p>5. Debido a que no existe un grupo de control definido al inicio del período que se desea evaluar, se dificulta el tratamiento del sesgo de mortandad y se genera un sesgo de recordación al ser necesario utilizar preguntas retrospectivas.</p>	<p>Pregunta 99 párrafo 2</p>	<p>5. Sería conveniente definir un grupo de control desde el momento en que se inicia el período que se desea evaluar</p>

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.

Bibliografía

- Aldunate, Eduardo. “Matriz de Indicadores y Gestión de Programas”. ILPES-CEPAL. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.
- Analítica Consultores (2003). “Estudio de Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación 2003”. Evaluación Externa.
- Bassanini, Andrea Mr. (2007). “Working Party on Employment, More Jobs less productive? The impact of labor market policies on productivity”. OCDE. Borrador.
- Bassi, Marina et. al. (2006). “Creando Buenos Empleos: Políticas Públicas y Mercado de Trabajo”, Documento de Trabajo.
- Consultoría en Optimización Empresarial (2006). “Estudio de Evaluación Externa del Programa de Apoyo a la Capacitación 2005-2006”. Evaluación Externa.
- Diario Oficial de la Federación. (abril 2006) México, D. F. Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo a la Capacitación.
- Diario Oficial de la Federación (dic.2006) México, D.F. Acuerdo mediante el cual se autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.
- Diario Oficial de la Federación (2007) México D.F. Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo a la Capacitación 30 de diciembre, 2007.
- Duval Hernández, Robert (2006) “Estudio sobre las Políticas Laborales de México, el Crecimiento de los Salarios”. Documento de Trabajo.
- GEA. Grupo de Economistas Asociados (2004). “Estudio de Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación 2002-2004”. Evaluación Externa.
- Gras Randall, L. (2003) Public Service Employment: Full Employment without Inflation. Working Paper N° 3.
- Lopez Córdova, Ernesto et. Al. (2006). La Integración de México en la Economía Internacional: Integración, Competitividad y Desarrollo Regional. BID.- Nota Sectorial de Política-Integración y Comercio.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, D. F. mayo 2007.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). Programa Sectorial 2007-2012, México, D.F. noviembre 2007.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Capacitación (2007). “Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo a la Capacitación”. México, D. F. Documento Interno de Trabajo.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Capacitación (2007). “Políticas y Lineamientos del Programa de Apoyo a la Capacitación”. México, D. F. Documento Interno de Trabajo.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Capacitación (2007) “Diagnóstico sobre la Situación Actual de la Dirección General de Capacitación”. Documento Interno de Trabajo.
- Samaniego, Norma (2000). Los Principales Desafíos que Enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI, OIT.
- Samaniego, Norma (2002). Las Políticas de Mercado de Trabajo en México y su Evaluación. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 18.
- Samaniego, Norma (2006) “Evolución Reciente del Mercado de Trabajo en México”, BID, Borrador para discusión.
- Tan y Lopez Acevedo (2004). “Evaluación del Programa CIMO”. Banco Mundial. Documento de Trabajo.
- Weller, Jurgen. (2003) La Problemática de la Inserción Laboral de los y las Jóvenes. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 28.