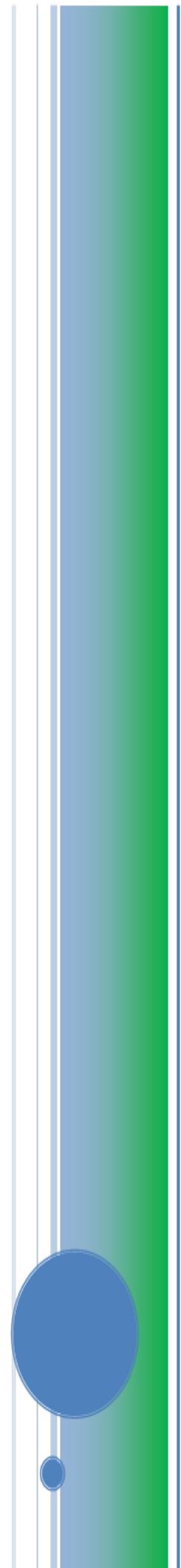


Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)



Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

El documento contiene la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) 2011-2012. El PAE es un programa implementado por la Secretaría del trabajo y Previsión Social (STPS) y se divide en cuatro Subprogramas: i) Bécate, ii) Fomento al Autoempleo, iii) Movilidad Laboral Interna, y iv) Repatriados Trabajando. Bécate se implementa a través de las siguientes modalidades de capacitación: Capacitación Mixta, Capacitación en la Práctica Laboral, Capacitación para el Autoempleo, Vales de Capacitación, y Capacitación a Trabajadores en Suspensión Temporal de Labores. El Subprograma Movilidad Laboral Interna se implementa a través de las siguientes modalidades: Sector Agrícola y Sectores Industrial y de Servicios.

El Programa busca resolver las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para relacionarse en el mercado laboral. En el caso de los primeros, debido a la insuficiencia de conocimientos, habilidades o destrezas laborales; a la carencia de recursos para buscar o mantener un empleo, iniciar o fortalecer una actividad por cuenta propia, o trasladarse a lugares donde los mercados ofertan más empleo; o bien a la falta de capacidades para adecuar sus habilidades laborales; en el caso de los segundos, las dificultades para difundir y promocionar las vacantes disponibles en sus negocios o empresas.

La Evaluación se realizó sobre seis temas en particular: Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida y Medición de Resultados. Respeco del diseño del programa, el PAE cuenta con varios aspectos positivos, como por ejemplo, tiene identificado el problema o necesidad a atender de manera adecuada, existe una vinculación y alineación de los objetivos del Programa de Apoyo al Empleo con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial y las Metas del Milenio. Sin embargo, consideramos que persisten problemas de diseño al no contar con un diagnóstico y con planes estratégicos, aspectos que ya fueron señalados en la evaluación del 2007. La “población objetivo” a la que se hace referencia en las ROP del Programa es por definición la “población potencial”. Por ello, se sugiere renombrarla como población potencial en las Reglas de Operación del Programa. Una de las recomendaciones señaladas desde la Evaluación del 2007 y que todavía no ha sido incorporada en el diseño del Programa, es considerar a los empleadores con vacantes disponibles dentro de la población objetivo.

En las reglas de operación del PAE (2011) se identifican sólo el resumen narrativo del Propósito y cinco Componentes del Programa. El nivel Fin y Actividades del Programa no se recogen en las ROP, pero sí están en la Matriz de Indicadores y Resultados (MIR). Además, el Programa cuenta con Fichas Técnicas de Indicadores que incluyen todas las características del indicador. En lo que respecta a esta evaluación, se proponen los siguientes indicadores a nivel Fin: “Diferencia entre el porcentaje de ocupación de los beneficiarios antes y después del apoyo del Programa” y “Diferencia entre el ingreso promedio de los beneficiarios antes y después del apoyo del Programa”.

Las metas del PAE claramente están ligadas a los recursos humanos y financieros con los que cuenta. En lo referente a la Planeación, el PAE es un programa público articulado de manera interna y externa. La articulación interna se refiere a las metodologías e instrumentos con los cuales se elaboran planes y estrategias anuales de trabajo dentro del Programa. La externa, revisa la vinculación del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de la Administración Pública Federal. Los resultados de la evaluación muestran que la planeación del Programa está sustentada en herramientas tales como: el árbol de problemas, la definición de la necesidad a atender, los indicadores de la Matriz de Indicadores y Resultados (MIR), la metodología para la construcción de metas, entre otras; sin embargo, no cuenta con un documento de diagnóstico integral que combine las herramientas mencionadas y los resultados de estudios nacionales e internacionales relacionados con la atención a programas similares. Además, el Programa no cuenta con un plan anual de trabajo.

La evaluación documental muestra que el Programa recopila información pertinente para monitorear el

desempeño del Programa. El Programa atendió el 100 por ciento de los Aspectos Susceptibles de Mejora emitidos en evaluaciones anteriores (elaboradas entre 2007 y el 2010); a diciembre de 2011 el Programa logró solventar el 72.7 por ciento de las mismas.

En cuanto a la cobertura y focalización del Programa, los responsables del Programa establecieron que la población a beneficiar sería de 315,296 personas, mientras que la población atendida (es decir beneficiaria) fue de 421,464 personas. El porcentaje de cobertura fue de 133.7% en el año 2011, similar a la cobertura que se obtuvo en el año 2009 (139.2%).

Por otra parte, el Programa cuenta con una herramienta informática para su operación que es el SISPAEW. Este sistema permite registrar y dar seguimiento a los beneficiarios del Programa. Uno de los mayores avances del Programa, respecto al 2007, es que el Programa ha logrado sistematizar y estandarizar la mayor parte de sus procesos de ejecución para brindar apoyo a los beneficiarios. Uno de los temas pendientes a mejorar es el registro de información de la demanda total del Programa; en la actualidad no se puede conocer el número o las características de los solicitantes que no son apoyados por el Programa, y sin dicha información no se puede construir los indicadores a nivel Componente. Los indicadores que miden la operación del Programa muestran que este cumple sus metas en más del 100 por ciento. Asimismo, el Programa cuenta con mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas. Además, queda pendiente documentar los mecanismos de verificación de los apoyos que otorga el Programa para que puedan ser estandarizados.

En el año de gestión 2011, se observa que el gasto total del Programa fue de \$1,286,295,221 de pesos. Todo este gasto total es desglosado a través de los capítulos de gastos 3000 y 4000. El gasto unitario del Programa en el 2011 fue de 3,051.97 pesos.

En lo que respecta al tema de Percepción de la Población Atendida, el PAE cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios. Uno de ellos es la Encuesta sobre el Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE), la cual recoge preguntas sobre la satisfacción de los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo. Además, el PAE cuenta Encuestas de Satisfacción de Beneficiarios para todos los Subprogramas que ofrece. Uno de los aspectos criticados en anteriores evaluaciones externas al Programa, es que las encuestas a los beneficiarios de los diferentes Subprogramas del PAE aun requieren fortalecer las metodologías y homologar criterios. El Programa también se apoya en hallazgos de estudios que no son de impacto, tales como los estudios de Consistencia y Resultados realizados en el año 2007 a este mismo Programa. En dicha evaluación ya se proponían cambios a los indicadores a nivel de Fin.

Por último, respecto a la Medición de Resultados, es importante señalar que el Programa cuenta con información de estudios nacionales e internacionales que señalan el impacto de programas similares al PAE, y que se utilizan como orientación de las estrategias y acciones para lograr el Fin y Propósito. El PAE cuenta con una evaluación de impacto realizada al Programa por el Colegio de México en 2010. Existen algunas limitaciones identificadas en dicha evaluación. Las limitaciones están documentadas y se recomienda tomarlas en cuenta para futuras evaluaciones.

Introducción

La presente evaluación se realizó según el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados del “Programa de Apoyo al Empleo” (MdTRPAE), el cual fue emitido y avalado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La evaluación de políticas y programas públicos permite conocer, explicar, valorar y mejorar la gestión pública de las dependencias gubernamentales. Por ello es importante reconocer el compromiso que ha demostrado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para el apoyo de esta actividad, ya que nos proporcionó los insumos para realizar una evaluación ordenada y sistematizada que permitió el análisis de la consistencia, la planeación y el desempeño del Programa Apoyo al Empleo (PAE) para el año fiscal 2011.

Los hallazgos y recomendaciones que se presentan en este estudio, fueron producto de la revisión documental, análisis de gabinete, análisis y discusión entre los integrantes del grupo evaluador, y una serie de entrevistas y reuniones de retroalimentación con el personal operativo y directivo del Programa de diferentes Direcciones y áreas de la STPS. Por esta razón, el equipo pudo realizar la evaluación con objetividad e independencia.

El análisis desarrollado en esta evaluación puso especial énfasis en diferenciar el “deber ser” y “lo que es”; es decir, entre lo normativo y lo positivo. En ese sentido, la comprobación de la realización efectiva de las acciones que se encuentran establecidas en los documentos normativos y procedimentales fue una de las tareas principales en esta evaluación. Los resultados del análisis se corroboran con los documentos utilizados y anexados en cada pregunta de la evaluación.

La Evaluación de Consistencia y Resultados que se presenta, se desarrolló mediante un trabajo de gabinete que dio respuesta a 51 preguntas, que estaban organizadas en seis temas: I. Diseño, II. Planeación y orientación a resultados, III. Cobertura y focalización, IV. Operación, V. Percepción de la población atendida y VI. Medición de resultados. Asimismo, se elaboraron 20 anexos que estaban determinados o sugeridos en los TDR de la presente evaluación.

IV.1 DISEÑO

IV.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Con base en información solicitada a los responsables del programa, se debe adjuntar en el Anexo 1 "Descripción General del Programa", una breve descripción de la información reportada en un máximo de dos cuartillas. Dicha descripción debe considerar los siguientes aspectos:

1. Identificación del programa (nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación);
2. Problema o necesidad que pretende ;
3. Objetivos nacionales y sectoriales a los que se vincula;
4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece;
5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida;
6. Cobertura y mecanismos de focalización;
7. Presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal sujeto a evaluación;
8. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes, y
9. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

IV.1.2 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

- 1 El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y El problema cuenta con dos las características establecidas en la pregunta.
3	

Justificación:

El Programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y el problema cuenta con las dos primeras características establecidas en la pregunta 1.

En las Reglas de Operación y en los documentos de planeación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), se ha identificado claramente la problemática a atender. Así, el PAE ha reconocido, desde años atrás, que el mercado laboral presenta fallas que por sí sólo no puede corregir, tales como: diferencias entre la generación de empleos y la disponibilidad de mano de obra, información insuficiente sobre los empleos existentes, diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos.

En el árbol de problemas del Programa que se revisó, el problema se define como “un mercado de trabajo disfuncional”; las principales causas que se identifican son: población sin recursos para la búsqueda de empleo, mano de obra no acorde a la demanda, insuficiente vinculación de oferta y demanda, y la ausencia de cohesión entre los agentes públicos y privados para la colocación de los trabajadores.

En ese sentido, el problema se formula, en su conjunto, como un hecho negativo que puede ser revertido por medio de los objetivos del Programa.

Además, existe una definición de la población que tiene dicha necesidad por cada subprograma (población potencial).

No se señala si hay diferencias entre hombres y mujeres. Tampoco se encontró ninguna referencia acerca de un análisis de impactos diferenciados por género.

El planteamiento del problema carece de una definición de plazos para ser actualizada. Es decir, no se contemplan períodos para revizar la situación que se pretende revertir.

2 Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- c) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta No

Justificación:

El Programa no cuenta con un diagnóstico del problema que atiende.

Existen documentos de planeación que intentan construir un diagnóstico del problema que atiende el PAE; sin embargo, no se ha llegado a elaborar un documento formal de diagnóstico integral adecuado.

En las evaluaciones anteriores que se han realizado al PAE, se han identificado avances en la construcción de un diagnóstico que caracterice el problema, identifique causas y efectos del mismo, y explique la desarticulación entre demanda y oferta laboral.

Además, en la revisión documental del PAE, encontramos la construcción de un árbol de problemas, en el cual se caracteriza el problema (mercado de trabajo disfuncional) y sus principales causas (población sin recursos para la búsqueda de empleo, mano de obra no acorde a la demanda, insuficiente vinculación de oferta y demanda, y carencia de coordinación de funcionarios públicos y privados para la colocación de trabajadores) y sus efectos (alta rotación del personal, subempleo o desempleo disfrazado y desempleo).

El Programa también cuenta con una matriz de indicadores, en la cual se construyen los indicadores de acuerdo a la metodología de marco lógico (Indicadores de impacto, propósito, componentes y actividades). Asimismo, el Programa cuenta con proyectos y acciones que buscan dar solución a las problemáticas detectadas.

Estas iniciativas son aún incompletas e insuficientes para un diagnóstico del PAE, pues no se ha elaborado un documento en el que se integren y analicen los resultados de la cuantificación del problema y la ubicación territorial de la población que presenta el problema.

No se cuenta con un plazo para su revisión y actualización.

- 3 ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo, y • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.
4	

Justificación:

De acuerdo con el análisis documental realizado, los responsables del PAE cuentan con justificación teórica documentada que sustenta los productos y servicios que el Programa lleva a cabo. Como ya se mencionó en anteriores evaluaciones (2007), las instancias responsables del Programa han recopilado y analizado la pertinencia del tipo de intervención que brinda el PAE, acorde con la problemática a atender y con las prácticas internacionales para justificar la intervención del Programa. Entre los estudios mencionados, destacan:

Bassi, Marina et. al. (2006). "Creando Buenos Empleos: Políticas Públicas y Mercado de Trabajo", Documento de Trabajo.

BID (2010) "Los servicios de intermediación laboral: lecciones aprendidas de la evaluación del Servicio Nacional de Empleo de México".

Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", The Economic Journal.

Delajara, M., Freije, S., y Soloaga, I. (2006). "An Evaluation of Training for the Unemployed in Mexico", Office of Evaluation and Oversight.

Ibarrarán, P. y Rosas, D. (2009) "Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations", Forthcoming, Journal of Development Effectiveness, BID.

Kappaz, Christina y Carvallo, Rosa (2010). "Buenas prácticas en el Servicio Nacional de Empleo en México con base en el análisis de tres estados", BID.

Mazza, Jacqueline (2003). "Labour Intermediation Services: Lesson for Latin America and the Caribbean", CEPAL Review, No. 80.

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. 19.

Otros documentos que se recomienda revisar son:

Mato, Francisco (2003). "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo", CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 21.

Ruesga Santos, M. (2002). Economía del trabajo y política laboral. Madrid: Ediciones Pirámide.

Weller, Jurgen (2003). "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes", CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 28.

Cabe señalar que la bibliografía revisada para el PAE muestra los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población que atiende, pero no compara estos efectos con los de otras alternativas.

IV.1.3 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS NACIONALES Y

- 4 El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:
- Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.
 - El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, y Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta y El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.
4	

Justificación:

En la matriz de indicadores y resultados (2011) del PAE, se establece la relación que existe entre el propósito del Programa y los objetivos del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social del 2007-2012. Se cuenta con las siguientes definiciones:

Propósito del PAE: Beneficiarios atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo acceden a un empleo u ocupación productiva.

Objetivo del programa sectorial: Contribuir en la generación de condiciones en el mercado laboral que incentiven las posibilidades de acceso, brinden apoyo para lograr una mayor equidad y fomenten la creación de empleos.

Existen conceptos comunes en ambas definiciones. Así, el acceso es uno de los términos vinculantes entre estas dos definiciones. El propósito del PAE es el acceso a un empleo o un mejor empleo. El programa sectorial busca incentivar las posibilidades de acceso al empleo. Además, tanto el PAE como el programa sectorial, buscan apoyar al beneficiario en el mercado de trabajo.

El logro del propósito del PAE contribuye directamente al cumplimiento de las metas del programa sectorial y al logro de la equidad.

- 5 ¿Con cuáles objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Eje	Objetivo	Tema
Economía competitiva y generadora de empleo	3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.	4 Promoción del empleo y paz laboral
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	Objetivo 4. Promover Condiciones en el Mercado Laboral que Incentiven la Eficiente Articulación entre la Oferta y la Demanda, así como Creación de Empleos de Calidad en el Sector Formal.	

Justificación:

El objetivo sectorial relacionado con el Programa (PAE) se encuentra vinculado con el objetivo de eje del PND. Así, ambos apuntan a generar condiciones en el mercado que incentiven la creación de empleos y, de esta forma, articular eficientemente la brecha que existe entre oferta y demanda de trabajo.

Por otra parte, en las evaluaciones pasadas al PAE (2007), ya se advertía que el FIN del Programa (que se encuentra también relacionado con el objetivo del programa sectorial) retoma literalmente el objetivo del eje de política pública del PND.

6 ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio?

a) Directa: El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) Meta(s) del Milenio.

Justificación:

Existe una relación entre el propósito del Programa de Ayuda al Empleo y las Metas del Milenio establecidas por las Naciones Unidas. En el año 2005 se establecieron ocho objetivos y dieciocho Metas del Milenio. El Objetivo 8 y la Meta 16 están directamente relacionados con el propósito del PAE.

Propósito del PAE: Beneficiarios atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo acceden a un empleo u ocupación productiva.

OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Meta 16:

En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

Indicador:

Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años

Como anotamos líneas arriba, la meta del milenio número 16 se establece con la finalidad de proporcionar un puesto laboral a los jóvenes para promover su desarrollo y el acceso a mejores niveles de vida. Asimismo, el propósito del PAE también busca brindar oportunidades ocupacionales a los jóvenes y adultos mediante sus diferentes subprogramas.

Por otro lado, encontramos una vinculación entre el propósito del PAE y el objetivo 1 y la meta del milenio 1.

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Meta 1:

Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar diario entre 1990 y 2015.

El PAE, al promover el acceso de jóvenes y adultos a empleos productivos, no sólo les proporciona un ingreso monetario, sino también tiene un impacto positivo en el nivel de vida y la erradicación de la pobreza de sus beneficiarios y, en general, contribuye al desarrollo socioeconómico de la sociedad.

IV.1.4 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

- 7 Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
 - Están cuantificadas.
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
 - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y Las definiciones cuentan con una de las características establecidas.
1	

Justificación:

Las definiciones de "población objetivo" cuentan con unidad de medida, pero no están cuantificadas y, en general, son definiciones muy amplias. Por ejemplo, en las ROPPAE-2011 se define la población objetivo de Bécate como: "Mujeres y hombres de 16 años o más, desempleados o subempleados que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia; así como trabajadores que se encuentran en suspensión temporal de las relaciones de trabajo para mantener su empleo". De acuerdo a los TDR de la presente evaluación (2011) la población objetivo está definida como aquella "que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad". Hombres y mujeres de 16 años o más, no es una población programada a ser atendida; se trata de toda la población en ese rango de edad que presenta la necesidad. Es necesario acotar la población objetivo, ya que no solo se trata de identificarla, sino que es preciso caracterizarla, cuantificarla y focalizar la atención a grupos específicos; esta recomendación ya se hizo en la evaluación de 2007; asimismo, se recomendó incluir, dentro de la población objetivo, a la demanda; es decir, calcular la población de vacantes formales a atender. La definición actual de población objetivo del PAE tampoco considera este aspecto. Solo se incluyen los requisitos para las empresas que ofrezcan vacantes (ROPPAE-2011). El PAE requiere generar un ejercicio en que se acoten las actuales definiciones de las poblaciones que plantea el CONEVAL, redefiniendo las mismas para cada Subprograma. Cabe mencionar que el PAE cuenta con un ejercicio de caracterización de la población atendida en períodos anteriores, aunque no restringe su atención. Se sugiere incluir la población potencial de vacantes de empleo y, a todo esto, renombrarlo como "población potencial" en las ROP. En los documentos normativos y de planeación no se encontró un plazo para la revisión y actualización de las poblaciones.

- 8 Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:
- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
 - Incluya el tipo de apoyo otorgado.
 - Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
 - Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> La información de los beneficiarios cuentan con tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

El Programa cuenta con padrones que permiten conocer a las personas que beneficia. En ellos se incluyen características de los beneficiarios tales como: entidad y municipio de atención, el subprograma de atención, el tipo de beneficio que se otorga (apoyo a la búsqueda de empleo, vales de capacitación, capacitación mixta, monto recibido, etc.). Asimismo, se registra la información de datos personales de los beneficiarios como: la CURP, nombre, apellido paterno y materno, edad, lugar de nacimiento, estado civil, sexo, domicilio completo, código postal y teléfono. Además, también se registra las características actuales de empleo (o desempleo), preferencias y habilidades laborales, grado de escolaridad, conocimiento de idiomas, entre otros. La Clave Única de Registro de Población, es la clave única con que se registra al beneficiario en el padrón y sirve como el identificador de cada beneficiario. En reuniones sostenidas para recabar información sobre el Programa, los responsables del PAE mencionaron que en el padrón de beneficiarios del Programa se lleva a cabo una tarea de depuración de la CURP. En el documento Manual de Usuario del SISPAEW (Pago a Personal) se detallan los procesos para la creación de la CURP de los beneficiarios. Dichos procesos están diseñados para no admitir duplicidades.

Sin embargo este no constituye un proceso de depuración completo, dado que por ejemplo, no se depura en el Sistema a los beneficiarios que no continúan activos en el Programa. Tampoco existe un proceso de actualización completo. Es decir, se actualiza la situación relacionada con los pagos, pero no la información de los beneficiarios que es necesaria para darles seguimiento en caso de que resulten seleccionados en la muestra diseñada para medir los efectos del Programa.

Por ejemplo, en el caso del Subprograma Bécate en la modalidad de capacitación mixta, se menciona que se realiza el seguimiento de los beneficiarios egresados a tres meses y seis meses después de la intervención del Programa, indicando el nombre de la empresa, o autoempleo, puesto laboral, fecha de colocación, y salario que recibe. Sin embargo, los mecanismos que se emplean para realizar dicho seguimiento no están documentados, así como tampoco está claro si se actualizan datos tales como el domicilio del beneficiario, para poder localizarlo en caso de que no se encuentre en el lugar de trabajo. La depuración y actualización del padrón de beneficiarios es muy importante para poder construir los indicadores a nivel de propósito y componente de la MIR 2011, por lo cual se necesita documentar y emplear estos mecanismos en el PAE.

- 9 Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Justificación:

En las reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) se establecen los procedimientos formales para informar sobre requisitos y beneficios de cada uno de los subprogramas, recolectar información socioeconómica del solicitante, y evaluar los apoyos. Así, el solicitante recibe, completa y entrega el formato “Registro del Solicitante” SNE 01, en las oficinas del Servicio Nacional de Empleo. Entre la información que se recaba figuran:

CURP

Folio y fecha de solicitud

Entidad Federativa

Delegación o unidad regional

Recurso

Número de acción

Estrategia

Concepto de registro

Número de registro personal

Nombre y apellido del beneficiario

Lugar y fecha de nacimiento

Sexo, edad, estado civil

Domicilio: calle, núm. exterior e interior, entidad federativa, localidad, CP

Teléfono fijo, teléfono celular y correo electrónico

Escolaridad (último grado de estudio)

Situación académica

Conocimiento y habilidades específicas, idiomas

Condición laboral actual (desempleado, empleado, subempleado y trabajador por su cuenta)

Nombre comercial de la empresa o empleador

Nombre o razón social de la empresa o empleador

Domicilio de la empresa o empleador

Nombre del puesto, oficio o cargo que desempeñó

Funciones y actividades realizadas

Tipo de trabajo (Tiempo completo, becarios, medio día, fin de semana, estudiante)

Fecha de ingreso

Permanencia

Situación a 3 meses

Situación a 6 meses

Seguidamente, los solicitantes son entrevistados individualmente en el momento que entregan el formato para revisar y cotejar la información proporcionada. Con este conjunto de variables que proporciona el solicitante, se hace un diagnóstico y se busca el mejor apoyo posible.

Es preciso mencionar que, actualmente, el diseño e implementación del PAE vienen siendo revisados y se ha propuesto para este año el inicio de la implementación de la “Ventanilla Única” para la atención de solicitantes de los diferentes programas de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, de la Secretaría. De esta forma, se espera, entre otras cosas, mejorar la recolección de información socioeconómica de los solicitantes y sistematizar el historial de cada uno de los beneficiarios.

IV.1.5 ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

10 ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta Si

Nivel	• Algunas de las Actividades y todos los Componentes de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
2	

Justificación:

En las reglas de operación del PAE (2011), se identifican sólo el resumen narrativo del Propósito y cinco componentes (que corresponden a cada uno de los subprogramas) del PAE. Estas definiciones se recogen completamente de la matriz de indicadores del Programa para el mismo año.

El Fin del Programa no aparece en las ROP, pero sí en la matriz de indicadores, como ha sido señalado anteriormente por el CONEVAL, tanto en su resumen narrativo como en la construcción del indicador. Las principales observaciones han sido en términos de claridad y monitoreo del mismo. Así, el CONEVAL menciona que “el indicador no es claro por la falta de precisión en el método de cálculo expresado debido a que no se define “Y1”. En el caso de las evaluaciones de impacto, se recomienda ampliamente agregar en un anexo sobre la metodología que será implementada, lo anterior con la finalidad de ser precisos en la forma que se genere la información presentada”.

En cuanto al monitoreo del indicador fin, el CONEVAL menciona que “el indicador no es monitoreable mientras no se presente la metodología con la cual será generada la información que compone el indicador actual de Propósito”. Al respecto, la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, ha aceptado las sugerencias del CONEVAL y se encuentra actualmente atendiendo estos nuevos requerimientos .

En las ROP se identifica el Propósito y los componentes del Programa. El primero se encuentra bien construido y redactado (Ver Anexo 4). Sin embargo, los componentes se han construido bajo la lógica de personas atendidas y colocadas. De acuerdo con el objetivo general y los objetivos específicos del PAE establecidos en las ROP (2011), los productos del Programa incluyen la atención (capacitación, vales, herramientas y equipo, etc.) a las personas que no cuentan con empleo o que deseen cambiar a un mejor empleo. Es decir, se promueve la colocación mas no es el objetivo del Programa. En ese sentido, los componentes no deben incluir la colocación de personas en puestos laborales.

La excepción es el subprograma Movilidad Laboral Interna, en donde el apoyo de la movilidad está ligado a la colocación laboral (ex ante) de las personas para luego proceder a su movilización. Por tanto, se trata del único componente que lleva la connotación de “colocado”. Se recomienda reducir de cinco a cuatro los componentes de la matriz de indicadores, ya que uno de ellos se repite (Ver Anexo 4).

En cuanto a las actividades relacionadas con el Programa y que están definidas en la matriz de indicadores, estas no se recogen en las reglas de operación del Programa. Creemos que hay un área de mejora en el sentido que se pueden desagregar las actividades principales relacionadas a la operación de cada uno de los programas, además de la medición del presupuesto ejercido. Para desarrollar esta parte, recomendamos mejorar el documento de “Metodología para la planeación de metas del PAE y servicios de vinculación laboral 2012” que se ha elaborado para el programa. Al respecto, se trata de un documento con limitaciones, sobre todo en la definición de actividades y la construcción de indicadores. La propuesta de actividades para los subprogramas del PAE se puede ver en el Anexo 4.

11 Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta Si

Nivel	• Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.
4	

Justificación:

Tanto en la matriz de indicadores como en las fichas técnicas de los indicadores, se observa que entre el 85 y el 100 por ciento de las metas de los indicadores del Programa cuentan con toda la información solicitada.

Las áreas de mejora en esta parte tienen que ver con los diferentes tipos de método de cálculo del indicador. Así, se identifica que el uso de los porcentajes es muy frecuente. El uso de otras construcciones de indicadores, como las tasas, razones y proporciones, pueden matizar y enriquecer la medición.

Cabe mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su sistema de evaluación, es quién propone los métodos de cálculo para los indicadores, por lo que el PAE sólo se limita a construir los indicadores ya propuestos.

Asimismo, se observa que algunas de las metas no tienen relación con la línea base. Es decir, la meta no puede ser mayor que la línea base.

12 Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta Si

Nivel	• Del 70% al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.
3	

Justificación:

El establecimiento de las metas del Programa guarda correspondencia con el presupuesto disponible, como se menciona en el documento "Metodología para la planeación de metas del PAE y servicios de vinculación laboral 2012". Las metas del PAE claramente están ligadas a los recursos humanos y financieros con los que cuenta.

Las metas son establecidas en un ejercicio de planeación que se realiza de la siguiente forma:

1. Se cuenta con una primera propuesta de metas para cada entidad federativa que envían las delegaciones estatales.
2. Se comparan datos de las metas establecidas el año anterior y los resultados obtenidos.
3. Se pesan la incidencia y el impacto que se tuvo en metas el año pasado.
4. Se regresan los datos al área operativa para que señale sus observaciones.
5. Se ajustan los datos de las metas estimadas para el año 2012, y se envían a las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo en las entidades federativas.

En la MIR (2011) del Programa se identifica claramente a las personas atendidas, en términos porcentuales y el dato se expresa en las unidades de medida establecidas en las metas. Las metas del Programa están orientadas a impulsar el desempeño, en el sentido de que hay una población meta a ser atendida y a partir de este dato de población atendida se obtiene un indicador de colocación; es decir, el desempeño se mide como el porcentaje de beneficiarios colocados en un puesto laboral. Todas las metas son factibles de alcanzar considerando los tiempos y recursos.

Con la definición correcta de población objetivo y su cuantificación, se pueden establecer criterios para la fijación de metas que estén ligadas al cumplimiento de los objetivos del Programa.

IV.1.6 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS

13 ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

De acuerdo al objetivo general establecido en las ROPPAE, este Programa de la STPS puede tener complementariedad con los programas: Programa de Jornaleros Agrícolas y Programa de Proyectos Productivos. A continuación se presenta un cuadro donde se muestran las dependencias encargadas de estos programas, el objetivo de los mismos y la explicación de la complementariedad identificada.

Programas complementarios al Programa de Apoyo al Empleo:

Programa: Empleo Temporal

Dependencia: SEDESOL

Objetivo del Programa: Mujeres y hombres de 16 años o más de edad que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia.

Complementariedad / Duplicidad: Este programa es complementario con el PAE, ya que a pesar de atender una población objetivo diferente otorga el mismo tipo de apoyo y presentan componentes similares.

Programa: Jornaleros Agrícolas

Dependencia: SEDESOL

Objetivo del Programa: Contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias.

Complementariedad / Duplicidad: El programa puede presentar duplicidad con el subprograma de movilidad interna, sector agrícola.

Fuente: Reglas de operación de cada uno de los programas.

Disponibles en www.sedesol.gob.mx y www.segob.gob.mx

IV.2 PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

IV.2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

14 La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

- Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- Contempla el mediano y/o largo plazo.
- Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y el Propósito del programa.
- Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

Respuesta Si

Nivel	• El plan estratégico tiene todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El Programa Apoyo al Empleo (PAE) responde a una planeación estratégica sustentada en algunos documentos institucionales como son: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 (PND), el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 (PSTPS) y la Matriz de Indicadores de Resultados del PAE (MIRPAE). Dicha planeación permite justificar el diseño del PAE en el largo y mediano plazo. En el largo plazo, el PAE puede favorecer al cumplimiento del Eje 2 del PND y al objetivo sectorial 4 del PSTPS.

Estos aspectos se adscriben a una planeación de largo plazo porque señalan la importancia y responsabilidad que tienen distintas dependencias de los tres niveles de gobiernos para operar el programa. En el mediano plazo, este programa trata de cumplir con un fin y un propósito específicos, los cuales se definen en su MIRPAE. Además, es importante señalar que esta matriz también define una serie de indicadores para medir los posibles resultados del Programa en función del fin, el propósito, los componentes y las actividades del Programa.

- 15 El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:
- a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.
 - b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.
 - c) Tienen establecidas sus metas.
 - d) Se revisan y actualizan.

Respuesta No

Justificación:

El Programa cuenta con un Plan Anual de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo (PATSNE) y un anexo estadístico titulado "Metas Federales del Servicio Nacional de Empleo". Sin embargo, el contenido de ambos documentos no corresponde específicamente a un Plan Anual de Trabajo.

En el caso del PATSNE, no se hacen explícitos los objetivos del Programa y sólo se expone la metodología que utiliza el Programa para estimar sus metas anuales.

Tal metodología, así como otros insumos de planeación, pueden utilizarse como referencias para la elaboración del plan de trabajo del Programa.

En lo que respecta al anexo estadístico, este contiene una proyección de las metas y el presupuesto asignado en cada entidad federativa, tanto anual como mensualmente. No obstante, la información que presenta la narración de este cuadro es confusa, ya que los datos sobre las metas proyectadas (población a atender y presupuesto a otorgar) aparecen como resultados ya obtenidos por el Programa.

Se sugiere a los encargados del Programa, formular un plan operativo que dé cuenta de las acciones a corto plazo del Programa. Este documento debe contener, entre sus principales elementos, los objetivos, las estrategias, las metas y los indicadores anuales (corto plazo). Asimismo, el plan anual debe incluir un cronograma de actividades y los procedimientos para monitorear y actualizar las metas proyectadas.

IV.2.2 DE LA ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS Y ESQUEMAS O PROCESOS DE

16 El programa utiliza informes de evaluaciones externas

- a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.
- b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
- d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

Respuesta Si

Nivel	• El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene todas las características establecidas.
4	

Justificación:

Debido a la disposición del Decreto de Presupuesto de la Federación, todos los programas federales sujetos a Reglas de Operación deben evaluarse de manera periódica o constantemente.

En el caso del PAE, se han realizado evaluaciones de Consistencia y Resultados, (2007), Desempeño (2008 y 2009) e Impacto (2010). En cada uno de estas evaluaciones, se han emitido una serie de recomendaciones destinadas a establecer cambios y mejoras en el programa. Frente a tales recomendaciones, los responsables del programa establecen de manera institucional la elaboración de dos documentos importantes: 1) Los Posicionamientos Institucionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Sobre las Recomendaciones Emitidas en las Evaluaciones (PISTPSSREE) y 2) los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASMPAE). Ambos documentos se publican de manera anual desde el 2007. En tales documentos, los responsables del programa determinan los aspectos asequibles y perfectibles para ser modificados.

Finalmente, hay que señalar que el documento denominado PISTPSSREE muestra que la aceptación o rechazo de ciertas recomendaciones hechas por los evaluadores, se realiza de manera consensada y cuenta con la participación de los responsables de cada una de las unidades administrativas del programa.

17 Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados acorde con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Del 70 al 84% del total de los ASM se han solventado y/o las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales.
3	

Justificación:

En las evaluaciones realizadas durante el periodo 2007-2010, el PAE ha registrado un total de 11 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). De este total, los responsables del Programa han atendido el 100% de los ASM, pero han solventado 7 de estas recomendaciones, lo que representa un porcentaje del 72.7% de los ASM solventados.

Cabe señalar que de estos 11 ASM, 7 fueron clasificados como aspectos específicos y 4 como aspectos institucionales. Para el caso de los aspectos considerados específicos no se han solventado 2 de ellos: el que se refiere a la discrecionalidad de la estructura organizacional de las entidades federativas y el relacionado con la carencia de información de las solicitudes y personas no atendidas por el Programa.

Mientras que para el caso de los aspectos llamados institucionales sólo uno no ha sido solventado: la falta de un diagnóstico para saber el nivel de desarticulación de la oferta y la demanda laboral.

A partir de esta información, se observa que el porcentaje de atención de los aspectos específicos es del 71% mientras que en el caso de los aspectos institucionales llega al 75%.

- 18 ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

Justificación:

Sí, pero parcialmente, ya que están pendientes algunos resultados que están proyectados a cumplirse en los años 2012 y hasta el 2016.

Con la revisión del documento denominado Seguimiento Histórico de los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de Informes y Evaluaciones Externas por Programa de la STPS (SHASMP), llegamos a la conclusión de que el Programa ha cumplido con los siguientes resultados proyectados:

- Se estandarizó el proceso para orientar y asignar a los buscadores de empleo a través de un Registro del Solicitante que se anexa en las reglas de operación del Programa a partir del ejercicio fiscal 2011.
- Se elaboraron y aplicaron cuestionarios de satisfacción de los beneficiarios para todos los subprogramas del PAE.
- Se modificó la fórmula de cálculo del indicador de Fin del Programa partir del rediseño de la MIR en 2009.
- Se formuló e implementó un modelo de dispersión para estimar a la población a beneficiar dentro del Programa.
- Con el uso de este modelo de dispersión, se empezó a medir de mejor manera la cobertura del Programa.
- Se instalaron Comités Internos de Planeación Estratégica en cada Oficina del Servicio Nacional de Empleo en las entidades federativas para fijar metas del Programa a nivel nacional.
- Se diseñó un documento denominado Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora para indicar el porcentaje de avance de dichas recomendaciones retomadas de las evaluaciones externas.
- Se estableció un Guión de Análisis de Factibilidad de la Evaluación de Impacto a todos los Subprogramas del PAE, en el cual se determinó que no existen posibilidades para llevar a cabo una evaluación de impacto para los subprogramas Fomento al Empleo, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando, dado que en todos ellos no se pueden determinar grupos comparación.

19 ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

Justificación:

De acuerdo a la revisión del SHASMP, se observa que se atendió al 100% de las recomendaciones externas, pero 3 de ellas no han sido solventadas por los responsables del Programa: la falta de un diagnóstico, la discrecionalidad de las OSNE y la falta de información de las solicitudes y/o personas no atendidas por el Programa.

A su vez, las justificaciones que se establecieron para explicar por qué estas recomendaciones no han podido ser solventadas fueron:

- La falta de un diagnóstico.- Debido al costo y el tiempo que representa llevar a cabo este estudio. Esta recomendación registra un avance del 50% y su cumplimiento se proyecta para el 2012.
- La discrecionalidad de cada consejero o responsable de las OSNE tiene para operar ciertos subprogramas del PAE.- Requiere de un cambio estructural en el Servicio Nacional de Empleo, ya que esto implica la creación de un modelo llamado de Ventanilla Única. Esta recomendación registra un avance del 10% y su cumplimiento se proyecta para el año 2016.
- La falta de información de las solicitudes y/o personas no atendidas por el Programa.- Se contempla que esta recomendación puede ser atendida a partir de la implementación del modelo de Ventanilla Única. Esta recomendación registra un avance del 10% y su cumplimiento se proyecta para el año 2016.

20 A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

Justificación:

Las evaluaciones del PAE realizadas en el periodo 2007-2010 muestran que, en términos generales, el Programa ha tenido un desempeño satisfactorio en cuanto su nivel de cobertura (Evaluación 2009), la percepción de sus beneficiarios (Evaluación 2008), la tasa de colocación de su población atendida (Evaluación 2007) y el impacto generado por el Programa (Evaluación 2010 y con referencia específica al subprograma Bécate).

Cabe destacar que en la revisión de estas evaluaciones aplicadas al Programa, se considera que uno de los temas relevantes es el de la evaluación de impacto del Programa. Sin embargo, se reconoce que la principal limitante para este tipo de estudios es la falta de información para construir los grupos de control en casi todos los Subprogramas del PAE. "Bécate" es el único Subprograma vigente que cuenta con una evaluación de impacto y los propios evaluadores reconocen las limitaciones y sesgos en la construcción del grupo control.

No obstante, consideramos que se pueden realizar Evaluaciones de Percepción de los beneficiarios de cada uno de los Subprogramas del PAE por medio de un estudio de casos, empleando entrevistas a profundidad como el instrumento para la recolección de la información. Estas evaluaciones de corte cualitativo, tienen la ventaja de proporcionar información sobre las razones más exactas por las cuales los beneficiarios deciden aplicar y recibir los apoyos que ofrece el Programa.

Otro de los temas importantes que se pueden evaluar mediante instancias externas son los estudios de comparación o "benchmarking" a nivel nacional o internacional. Estos estudios buscan comparar las mejores prácticas de los programas que ofrecen servicios similares, con la finalidad de mejorar el desempeño de dichos servicios. Si bien es cierto que estos estudios tienen una aplicación en las industrias y negocios, creemos que es una forma de fomentar el desempeño eficiente y eficaz de los programas sociales.

Finalmente, es importante señalar que la realización de estudios de caso o estudios de "benchmarking", permitiría a los responsables del Programa contar con información e indicadores que sirvan para comparar el desempeño de cada uno de los Subprogramas del PAE, ya sea mediante el análisis de los estudios de caso o el estudio de la gestión de otros programas laborales del mismo tipo.

IV.2.3 DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

21 El Programa recolecta información acerca de:

- a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.
- b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.
- c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.
- d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Respuesta Si

Nivel	• El programa recolecta información acerca de tres de los aspectos establecidos.
3	

Justificación:

El PAE identifica la contribución que este programa tiene con el PND 2007-2012 y el PSTPS 2007-2012 a través de un documento denominado: Planificación para las Acciones del PAE.

El PAE cuenta con un Sistema de Información de Apoyo al Empleo (SISPAEW), el cual registra el número de beneficiarios y los montos de apoyo a los mismos (expresados a través de salarios mínimos y apoyos de movilidad). Esta información está disponible para cada uno de los subprogramas del PAE y tiene registros a partir del año 2002 en que inició el Programa. La evidencia documental que sirve como insumo para sistematizar esta información se denomina: Solicitud de Registro del Sistema Nacional de Empleo. Este documento recolecta información acerca de las características socioeconómicas, ubicación geográfica y hasta de la difusión del Programa.

No obstante, aunque el PAE puede disponer de información para conocer las características socioeconómicas de la población que no es atendida y apoyada en cada uno de sus subprogramas, los responsables del Programa no presentan ninguna evidencia documental en la que se haya sistematizado esta información.

22 El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable, es decir, está validada por quienes las integran.
- c) Está sistematizada.
- d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
- e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • La información que recolecta el programa cuenta con todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El PAE cuenta con un sistema informático que permite recolectar información sobre la operación del programa denominado SISPAE. La información sobre la población beneficiaria del Programa, se realiza con base en el formato denominado "Registro del Solicitante."

La información es confiable y está sistematizada, sin embargo para el caso del SISPAEW no presenta evidencia documental que sustente el mecanismo de validación y/o de observaciones de mejora del registro de información.

El SISPAEW permite llevar un control sobre el perfil sociodemográfico y laboral de la población que solicita el apoyo del Programa.

El SISPAEW, maneja información en línea que se va actualizando permanentemente y permite monitorear el desempeño en el cumplimiento de las metas físicas y financieras del programa durante su proceso de implementación. Esta fuente de información registra elementos importantes para la gestión como son: el tipo de apoyos, el monto de los apoyos, tipo de proyectos apoyados, etc.

IV.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

IV.3.1 ANÁLISIS DE COBERTURA

- 23 El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:
- Incluye la definición de la población objetivo.
 - Especifica metas de cobertura anual.
 - Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
 - Es congruente con el diseño del programa.

Respuesta Si

Nivel	• La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

Como ya se explicó en la pregunta 7, hay una confusión entre la que se define en las ROP como población objetivo y que es la población potencial.

El PAE cuenta con una serie de estrategias documentadas en el Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo (MPPAE) para atender a su población objetivo. En el MPPAE se establece que la meta anual para 2011, es beneficiar a 315,296 personas a nivel nacional.

Estas estrategias en su mayoría contemplan el mediano plazo, ya que el conjunto de acciones y lineamientos descritos en el MPPAE son correspondientes a la administración pública federal, con excepción de un lineamiento relativo a la conformación de Comités de Contraloría Social, aunque estos comités sólo competen al sub-programa BECATE del PAE.

Finalmente, se establece que el MPPAE es congruente con el diseño del PAE, ya que define y estima una población susceptible de ser atendida por el programa, de acuerdo al objetivo general y a los objetivos particulares de cada subprograma.

24 ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El PAE cuenta con un mecanismo integral para identificar a la población objetivo en cada uno de sus 4 subprogramas. Las acciones que componen tal mecanismo son:

1. Se definen cada una de las poblaciones objetivos de los 4 subprogramas a partir de sus ROPPAE. Con excepción del subprograma Fomento al Autoempleo, la característica común de estas poblaciones objetivo es que son hombres y mujeres mexicanos de 16 años o más, que estén desempleados o subempleados y que deseen estar ocupados en el país.
2. Se observa la dinámica del mercado de trabajo en nuestro país. El PAE observa la estructura de la PEA y PEI a nivel nacional y estatal. Las fuentes de información que utiliza son la ENOE y la ENCOPE, ambas elaboradas por INEGI.
3. Se definen las variables cuantitativas entre las que destacan: nivel de escolaridad de la PEA, tasas de Desocupación y la fluctuación entre la población que pasa de la PEI a la PEA, entre otras.
4. Finalmente, se calcula una meta anual denominada “población objetivo” a nivel nacional y estatal.

- 25 A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

Justificación:

En las ROPPAE de los últimos tres años, no se definió a la población potencial del Programa. Además, como se señaló en la pregunta 7, las definiciones que se hacen de las “poblaciones objetivo” en las ROPPAE 2011, corresponden más bien a las características de “poblaciones potenciales”. Por esta razón, las mediciones que se hagan de la cobertura del Programa pueden estar sesgadas. A pesar de que se carece de una definición de población potencial, en el año de 2011 el PAE registró una cobertura de 133.7%, en virtud de la diferencia entre la meta fijada de 315,296 personas a beneficiar, y la población efectivamente atendida, que fue de 421,464 personas. Esta cobertura muestra una diferencia respecto de los años previos, como 2009, cuando la cobertura efectiva fue de 139.2%, dado que la población a beneficiar se estimó en 286,056 personas y la población atendida fue de 398,406 personas. Desafortunadamente, no se pudo conocer los datos del año 2010, puesto que no se contó con ningún documento en que se estimara el dato de la población a beneficiar, sino sólo la Matriz Maestra (MM), en la que se señala que la población atendida fue de 439,842 personas.

IV.4 OPERACIÓN

IV.4.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS ESTABLECIDOS EN LAS ROP O NORMATIVIDAD

- 26 Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (Componentes), así como los procesos clave en la operación del programa.

Justificación:

El proceso de implementación del PAE puede ser descrito a través de la explicación del siguiente diagrama de flujos (Ver Anexo 13):

1. El Programa inicia cuando las OSNE publican en los primeros treinta días hábiles del ejercicio fiscal, una convocatoria abierta para fomentar la participación de las poblaciones objetivo de cada uno de los cuatro subprogramas.
2. Las personas interesadas acuden a dejar la documentación.
3. Las OSNE reciben la documentación de las personas.
4. Las OSNE registran como solicitantes de empleo a todas las personas que cumplen con los criterios de elegibilidad y que entregan toda la documentación solicitada en las ROPPAE (Proceso Clave 1).
5. Las OSNE aplican cuestionario o entrevistan a los solicitantes registrados, para canalizarlos al subprograma correspondiente.
6. Conforme a cada subprograma, la demanda total queda registrada en un listado de aspirantes ya sea a un curso de capacitación (Bécate), a diversos apoyos económicos para ocuparse en otra entidad federativa (Movilidad Laboral), a una serie de apoyos para ser repatriado voluntariamente de los Estados Unidos (Repatriados Trabajando) o finalmente, a una propuesta de ocupación laboral por cuenta propia (Fomento al autoempleo).
7. Las OSNE informan a las personas o responsables de los proyectos si serán o no sujetos de apoyo por el sub-programa al que están previamente registrados (Proceso Clave 2).
8. La CGSNE valida la información y libera los recursos para que las personas seleccionadas reciban los apoyos del Programa.

Finalmente, la CGSNE hace llegar los recursos a las instancias ejecutoras (OSNE), para que estas entreguen los apoyos económicos o en especie a la población beneficiaria. (Proceso Clave 3).

Es importante mencionar que los Procesos Clave 1 y 2 coinciden plenamente con las actividades propuestas en la Matriz de Indicadores de Resultados del PAE 2011, ya que todas estas hacen referencia al presupuesto que se ejerce para otorgar todos los bienes y servicios que ofrece el PAE en cada uno de sus 4 subprogramas.

27 Solicitud de Apoyos

¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta Si

Nivel	• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.
3	

Justificación:

El PAE sí cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características socioeconómicas de los solicitantes. Esta información está contenida en dos bases de datos: la Matriz Maestra (MM) y el Detalle General de Acciones (DGA). Por lo tanto, los responsables del Programa pueden acceder a más de una fuente de información para conocer la demanda total y las características de estos mismos solicitantes.

La MM es un conglomerado de bases de datos, en algunas de las cuales se registra y clasifica tanto la demanda total del Programa como la población atendida conforme a las variables de género y rangos de edad.

Por otra parte, el DGA permite conocer las características socioeconómicas y geográficas de algunos de los beneficiarios del Programa, pues esta base de datos, desglosa información sobre el tipo de apoyo, la duración del apoyo, el tipo de empleo o curso de capacitación que busca el beneficiario, la entidad federativa, municipio y/o localidad en la que vive dicho beneficiario, etc.

Finalmente es importante señalar que dadas las condiciones operativas del PAE, los solicitantes registrados pero no atendidos por el Programa (sobre todo para el caso de Béate) pueden formar parte de una población transitoria, es decir, de un conjunto de personas que pueden ser apoyadas por el Programa en el mediano y largo plazo.

28 Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, y • Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.
4	

Justificación:

De acuerdo a la revisión de los diagramas de flujo de cada subprograma, descritos en las ROPPAE 2011, se observa que las OSNE son las instancias encargadas de realizar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.

Las OSNE registran información de las personas interesadas en participar en el Programa, a través del llenado de un formato denominado Registro del Solicitante (RS).

Este documento está disponible para cualquier persona interesada en recibir los apoyos del Programa y que acude a dejar su documentación respectiva al SNE.

A partir del llenado del RS, las OSNE validan la documentación entregada y registran dentro del SISPAEW a las personas que al cumplir con los criterios de elegibilidad y con la entrega de los requisitos solicitados en las ROPPAE 2011, pueden ser parte de una población transitoria (aspirante de apoyos) o beneficiaria del Programa.

No obstante, sería conveniente mejorar este procedimiento, a partir de la elaboración de evidencia documental que contenga información sobre la relación entre el número de personas que acuden al SNE y cumplen con los requisitos de elegibilidad, y el número de personas que son registradas en el SISPAEW (La creación de un sistema de ventanilla única ayudaría a solventar esta mejora).

- 29 El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:
- Son consistentes con las características de la población objetivo.
 - Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras
 - Están sistematizados.
 - Están difundidos públicamente.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen cuatro de las características establecidas.
4	

Justificación:

El PAE cuenta con un mecanismo documentado que permite verificar que las OSNE recibieron, registraron y dieron respuesta a las solicitudes de apoyo. Tal mecanismo es la captura de información en el SISPAEW.

El SISPAE es consistente con las características de las poblaciones objetivo de los subprogramas del PAE, ya que este registra únicamente a las personas que al acudir al SNE cumplieron con los criterios de elegibilidad y entregaron los documentos solicitados en la convocatoria del Programa. De esta manera, el SISPAEW agrupa a todas las personas que son susceptibles de ser apoyadas por el Programa.

Cabe señalar que en los diagramas de flujo descritos para cada subprograma del PAE, se menciona que las OSNE están obligadas a comunicar a cada persona, tanto su registro al SISPAE como las razones por las que su solicitud no pudo ser registrada dentro del sistema.

El SISPAEW está estandarizado y sistematizado, puesto que es una base de datos utilizada por cada una de las OSNE que hay en cada entidad federativa del país.

Finalmente, hay que señalar que esta información está difundida públicamente, por lo que cualquier persona interesada en el Programa puede consultar esta base de datos en la página de la STPS o en el portal de transparencia a la información.

30 Selección de beneficiarios y/o proyectos

Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

Los procedimientos de selección de beneficiarios y/o proyectos del PAE están determinados por los criterios de elegibilidad descritos en las ROPPAE 2011.

Las reglas de operación, establecen dos criterios de elegibilidad para pasar los cuatro subprogramas: estar desempleado y ser mayor de 16 años de edad. Sin embargo, cabe mencionar que para el subprograma Repatriados Trabajando, se contemplan criterios de elegibilidad específicos como: ser connacional repatriado y que manifieste por escrito no cruzar la frontera de los E.U.A, manifestar la intención de incorporarse a alguna actividad productiva ofrecida por el OSNE en el territorio nacional y estar registrado en los listados de repatriación del Instituto Nacional de migración.

Estos criterios están claramente definidos y no presentan ambigüedades, ya que están desglosados tanto por subprograma como por las modalidades que presenta cada uno de ellos mismos. Además, los criterios de elegibilidad están sistematizados en el SISPAE, ya que las OSNE usan este sistema de información para registrar a todas aquellas personas que cumplieron con los criterios de elegibilidad y entregaron toda la documentación solicitada en las ROPPAE 2011. Esta información está difundida públicamente y puede consultarse en la página de la STPS.

- 31 El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:
- Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
 - Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de beneficiarios y/o proyectos.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

La información que las OSNE registran acerca de la demanda total del Programa, permite que el Programa cuente con un mecanismo para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios. Dicho mecanismo consiste en la elaboración de una base de datos conocida como el Detalle General de Beneficiarios (DGB).

El DGB es un listado que contiene características sociales que permiten verificar que la selección de beneficiarios del PAE se ha realizado con base en los criterios de elegibilidad descritos en las ROPPAE 2011 y en la documentación presentada en el SNE.

No obstante, aunque puede inferirse que el DGB ha seleccionado a personas que cumplen con los criterios de elegibilidad de algún subprograma, no permite identificar si este proceso de selección también ha estado determinado por otros requisitos contemplados en sus documentos normativos, como son: el tipo de requerimientos de las empresas, la oferta de cursos de capacitación con las que cuenta la STPS o la disponibilidad de los recursos económicos.

Es importante señalar que el DGB está estandarizado, pues la información que se registra en este documento es usada por las instancias ejecutoras de cada uno de los subprogramas que integran el PAE. Además, este listado también está sistematizado, ya que posibilita contar con una base de datos que contiene el perfil socioeconómico de los beneficiarios. Cabe mencionar que este mecanismo de verificación para la selección de beneficiarios del Programa es conocido por las OSNE, las cuales son las responsable de llevar a cabo este proceso de selección de beneficiarios.

32 Tipos de apoyos

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

De acuerdo a lo descrito en los diagramas de flujo se puede afirmar que los procedimientos de entrega de los apoyos dentro del PAE está estandarizados ya que las OSNE notifican a todo aquel solicitante que ha sido seleccionado como beneficiario del Programa. Esta notificación, indica al beneficiario el tipo de apoyo que recibirá dependiendo del subprograma al que se haya inscrito o solicitado.

A su vez, este procedimiento genera información que se sistematiza, lo cual proporciona a los responsables del Programa dos bases de datos: el DGB y el DGA. Tales documentos contienen información sobre la población atendida y sobre el conjunto de acciones emprendidas y los tipos de apoyo que el Programa otorga a su población beneficiaria. El DGB y el DGA son documentos de carácter público, por lo que estas bases de datos pueden consultarse anualmente en la página de la STPS o solicitarlas en el portal de transparencia.

Cabe señalar que las acciones y apoyos descritos en el DGA se apegan a la normatividad establecida tanto en las ROPPAE 2011 como en el MPPAE 2011.

- 33 El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:
- Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.
 - Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

El PAE cuenta con un Manual de Procedimientos (MPPAE-2011), en el cual se establece como mecanismo para supervisar la entrega de apoyos a los beneficiarios, la conformación de los Comités de Contraloría Social.

La Contraloría Social es una forma de organización social constituida por algunos de los beneficiarios del PAE y por personal administrativo de la STPS, la cual tiene el propósito de supervisión y vigilar la correcta ejecución del Programa y el uso correcto de los recursos.

La supervisión de esta Contraloría Social permite saber si los apoyos otorgados son acordes a lo establecido en las ROPPAE 2011, por lo cual, este proceso de supervisión es utilizado por cada subprograma del PAE para verificar que se cumplió con la entrega de apoyos ofrecidos por el Programa.

Las funciones de estos Comités de Contraloría Social están estandarizadas, y son conocidas por los operadores del Programa (las OSNE en cada entidad federativa) y por la población atendida, seleccionada para participar en este mecanismo de supervisión.

Finalmente, también se considera que este mecanismo está sistematizado por medio de los reportes que la Contraloría Social emite sobre la información contenida en el Acta de supervisión de la Contraloría.

34 Ejecución

Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

Según lo establecido en los diagramas de flujo de las ROPPAE 2011, las OSNE son las encargadas de ejecutar las acciones para apoyar a la población beneficiaria. Tales instancias establecen un procedimiento estandarizado para la conformación de un “expediente de acciones” para cada subprograma. En este expediente se registran diversas acciones que dan cuenta del cumplimiento de los componentes del PAE, es decir, de los bienes y servicios que ofrece este Programa.

En términos generales, el Programa otorga apoyos económicos en lo relativo a los subprogramas Bécate, Movilidad Laboral Interna y Repatriados trabajando, o entrega equipo y/o maquinaria para apoyar iniciativas de ocupación por cuenta propia, en el subprograma de Fomento al Autoempleo.

El registro de todas estas acciones genera información sistematizada por medio de la elaboración del DGA. En esta base de datos, se observa que el PAE cuenta con tres acciones generales: curso ofrecido por la STPS, apoyo económico de origen para movilidad interna, apoyo económico frontera para repatriados voluntarios y actividad de ocupación por cuenta propia.

Este procedimiento de ejecución de acciones es de carácter público, ya que se difunde a través de una serie de anexos contenidos en las ROPPAE 2011, para cada subprograma.

Finalmente, también se constata que la información registrada en el DGA está apegada a las ROPPAE 2011.

- 35 El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:
- Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
 - Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta Si

Nivel	• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El PAE cuenta con un mecanismo documentado denominado Detalle General de Acciones (DGA). Este documento permite a los responsables del Programa dar seguimiento a las acciones emprendidas por el Programa para apoyar a su población beneficiaria.

Las acciones registradas en el DGA corresponden a las condiciones, características y criterios de elegibilidad establecidos en las ROPPAE 2011. Esta condición, permite aseverar que el DGA está estandarizado, ya que las OSNE registran y clasifican las acciones emprendidas para cada subprograma y vertiente del mismo.

El DGA es un documento sistematizado, debido a que sirve a los responsables del Programa como una base de datos, la cual contiene información sobre: la entidad federativa donde se otorgan los apoyos, el mecanismo empleado para asignar los recursos, el tipo de acción emprendida por cada subprograma y vertiente del mismo, el apoyo económico (expresado en salarios), el monto otorgado y ejercido en cada acción, etc.

Es importante mencionar que el DGA es una base de datos que se extrae del SISPAEW; el Programa se apoya en el DGA para integrar toda la estadística y solicitudes de información que se reportan a distintas instancias, así como para la toma de decisiones interna por parte de los operadores del Programa.

IV.4.2 MEJORA Y SIMPLIFICACIÓN REGULATORIA

36 ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

Justificación:

De la revisión y comparación de las ROPPAE 2009, 2010 y 2011, se observa que los responsables del Programa han hecho algunas modificaciones sustantivas en la normatividad para mejorar el desempeño del mismo.

Las modificaciones que han permitido agilizar el proceso para otorgar los apoyos a los solicitantes estriban principalmente en la reducción de la documentación solicitada a las personas interesadas en recibir apoyos del Programa.

A continuación se presenta el número y tipo de documentos que han solicitado las ROPPAE de 2009 a 2011.

ROPPAE 2009

Documentos solicitados para registrarse al SNE: acta de nacimiento, CURP, IFE, carta de antecedentes no penales, certificado de estudios, fotografías tamaño infantil, comprobante domiciliario, constancia de residencia (para FA), y estar adscrito a la lista de repatriación.

Formato de registro: aplicación del formato "Registro Personal" (con fotografía)

ROPPAE 2010

Documentos solicitados para registrarse al SNE: CURP, IFE, fotografías tamaño infantil, estar adscrito a la lista de repatriación, documento que certifique experiencia laboral en un empleo formal (para CL).

Formato de registro: aplicación del formato "Registro del Solicitante" (con fotografía)

ROPPAE 2011

Documentos solicitados para registrarse al SNE: CURP, IFE, fotografías tamaño infantil, recibo de nómina (para una modalidad de Bécate), documento que muestre CLABE interbancaria para hacer los depósitos de los apoyos.

Formato de registro: aplicación del formato "Registro del Solicitante" (sin fotografía)

Consideramos que algunos cambios que deben realizarse para mejorar los aspectos específicos de estas reglas de operación son: a) añadir una definición de la población objetivo para cada subprograma (la población potencial ya está definida en las ROP pero como población objetivo), b) incluir la estimación general y/o particular de cada población objetivo y c) añadir al glosario de términos el concepto y las características de la población transitoria que se genera dentro del subprograma Bécate.

IV.4.3 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

37 ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

Justificación:

De acuerdo a lo descrito en los diagramas de flujo de cada subprograma en las ROPPAE 2011, se puede observar que existen dos momentos en la transferencia de recursos dentro del PAE.

El primer momento se da cuando la CGSNE autoriza la transferencia de recursos económicos a las instancias ejecutoras, en este caso a las OSNE. En las entrevistas los responsables del Programa, manifestaron que en esta primera transferencia de recursos no se presentó ningún problema. Se carece de registros que den cuenta de algunas problemáticas.

El segundo momento se da a partir de la entrega de recursos económicos o en especie que hacen las OSNE a la población beneficiaria de cada uno de los subprogramas. La segunda se establece a partir de la entrega de recursos económicos o en especie que hacen las OSNE a la población beneficiaria de cada uno de los subprogramas. En este proceso, los responsables del Programa cuentan con un portal de quejas de los beneficiarios. Mediante este portal, los beneficiarios señalan los problemas o dificultades que tuvieron para recibir los recursos económicos o en especie ofrecidos por el Programa.

IV.4.4 EFICIENCIA Y ECONOMÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA

38 Eficiencia y eficacia

El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) Gastos en operación: Directos e Indirectos.
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.
3	

Justificación:

El PAE cuenta con un informe presupuestal elaborado por la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo. En este informe se presenta un desglose de los gastos del PAE para el periodo 2007-2011.

Con respecto al año de gestión 2011, se observa que el gasto total del Programa fue de \$1,286,295,221 pesos. Este gasto total esta desglosado por los capítulos de gasto 3000 y 4000. El primero de ellos, hace mención a los gastos de capital y el segundo al gasto realizado en subsidios y transferencias. Para ambos rubros se destinaron \$103,973,833 y \$1,182,321,388 pesos respectivamente.

A partir de estos datos y con el dato de la población atendida de 421,464 personas, se estima que el gasto unitario del Programa para el 2011 fue de 3,051.97 pesos. El cálculo del gasto unitario resulta de dividir el gasto total entre la población atendida ($1,286,295,221 / 421,464 = 3051.97$).

Sin embargo, cabe señalar que en este informe no se mencionan: los gastos directos (en materia de pago a personal administrativo del Programa), los gastos indirectos (realizados para cubrir procesos de supervisión, capacitación y/o evaluación) y los gastos de mantenimiento (gastos para mantener la calidad de los componentes del Programa), debido a que todos estos gastos están etiquetados en otro programa presupuestario con clave E010, correspondiente a la propia STPS.

39 Economía

¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

Justificación:

Las fuentes de financiamiento del PAE son: el aporte fiscal (FF1), el crédito externo (FF2) y el aporte local (FF3). La Secretaría del Trabajo y Previsión Social informa a los encargados del Programa los lineamientos, los montos, la calendarización y el número de personas a ser beneficiadas anualmente.

En el presupuesto del Programa para el año 2011 (ver detalle de presupuesto) se muestra que el monto modificado disminuyó en 6% respecto al monto autorizado. No existen diferencias entre el monto modificado y el ejercido. Todo lo que se asignó en la modificación se ejerció en la operación.

Detalle de Presupuesto – 2011 (en pesos mexicanos)

Total: autorizado 1,369,095,214.00 (100%); modificado 1,286,295,221.00 (100%); ejercido 1,286,295,221.00 (100%)

3000: autorizado 120,255,380.00 (8.7%); modificado 103,973,833.00 (8.0%); ejercido 103,973,833.00 (8.0%)

FF2: autorizado 13,500,000.00; modificado 7,471,346.00; ejercido 7,471,346.00

FF3: autorizado 106,755,380.00; modificado 96,502,487.00 ;ejercido96,502,487.00

4000: autorizado 1,248,839,834.00 (91.3%); modificado 1,182,321,388.00 (92.0%); ejercido 1,182,321,388.00 (92.0%)

FF1: autorizado 614,739,834.00; modificado 558,698,081.00; ejercido 558,698,081.00

FF2: autorizado 538,985,000.00; modificado 531,982,104.00; ejercido 531,982,104.00

FF3: autorizado 95,115,000.00; modificado 91,641,203.00; ejercido 91,641,203.00

IV.4.5 SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

40 Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.
- Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.
- Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.
- Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

Respuesta Si

Nivel	• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El Programa cuenta con una herramienta informática que es el SISPAEW, cuyo principal objetivo es automatizar y administrar de manera eficiente los procesos de cada una de las estrategias y conceptos de gasto de los recursos presupuestales del propio Programa. En este sistema se registran las características poblacionales de los beneficiarios que son validadas con entrevistas personales a los mismos.

El Programa cuenta con un documento llamado Procedimiento de Actualización al SISPAEW, en el cual se establecen de manera detallada los procesos y plazos para llevar a cabo la actualización de los valores de las variables. Las actividades que se realizan en el proceso de actualización son las siguientes: i. Define requerimientos, ii. Realiza el análisis, iii. Da respuesta de factibilidad, iv. Genera orden de servicio, v. Autoriza orden de servicio, vi. Desarrolla solución, vii. Realiza pruebas, viii. Autoriza que la solución se ponga en producción en determinada fecha, ix. Genera guía o manual para el usuario y difunde la actualización con quienes proceda, y x. Actualiza al SISPAEW de producción

Además, el PAE cuenta con formatos de “Solicitud de Atención”, “Orden de Servicio” y “Evidencia de Prueba” para atender los requerimientos de información, actualización y problemas detectados en el sistema por usuarios internos y externos del servicio.

En el documento de Procedimiento de Actualización al SISPAEW, se establecen las responsabilidades del área técnica sobre la recepción de solicitudes, determinar la factibilidad de la solución para atender los requerimientos, y asegurarse del desarrollo tecnológico que se derive de las solicitudes realizadas, así como de la actualización del sistema.

IV.4.6 CUMPLIMIENTO Y AVANCE EN LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y PRODUCTOS

- 41 ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

Justificación:

Previo al análisis de los avances en los indicadores de servicio, gestión y resultados, es preciso aclarar que en la respuesta 8 y en el anexo 4 de esta evaluación, se propone un nuevo resumen narrativo para los componentes y las actividades en la MIR. Sin embargo, para responder esta pregunta, nos basaremos en el resumen narrativo e indicadores establecidos por el Programa en el año 2011.

En el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) se muestra la información de indicadores del PAE, correspondientes al ejercicio de Enero-Diciembre del año 2011.

Respecto del indicador Fin, dado que la frecuencia de medición es trianual, no corresponde reportarlo en el ejercicio 2011, por lo que no se muestran las metas programadas, ni los indicadores del avance de la misma.

En lo que concierne al indicador Proposito, la meta programada de 56.93% fue ampliamente rebasada, ya que su cumplimiento llego a 82.83%, lo cual significa un 145% aproximadamente.

A nivel de Componentes, los avances en el cumplimiento de metas varían según el subprograma. A diciembre de 2011, la meta programada de Bécate (69.43%) tuvo un avance de 153.85%, Fomento al Autoempleo cuya meta programada fue de 100% y el avance de la meta se reporta en 166.04%. En el subprograma movilidad de Jornaleros Agrícolas, se fijó una meta de 46.55% y se registra un avance de 127.54%. En el caso de movilidad de trabajadores del Sector Industrial y Servicios, la meta fue de 88.24%, y el avance rebasó la meta en un 160.34%. Por último, en el subprograma Personas Repatriados, se fijó una meta pequeña de 5.58% y su avance fue de 29.21%.

A nivel de Actividades, se consideró la ejecución del presupuesto como única actividad para cada uno de los subprogramas. En el PASH se reporta como meta el 100%, pero no se reportan avances en ninguna de ellas en términos relativos. Sin embargo, en términos nominales, se reporta una meta anual de presupuesto de 1,320 millones de pesos, avance de monto pagado alcanza al 97.5%.

En general, consideramos que existe un problema en el cálculo del avance de la meta, dado que se está considerando el avance sobre el 100 por ciento, y lo correcto sería hacer una diferencia del porcentaje de la meta establecida respecto del porcentaje de lo realizado en el período.

IV.4.7 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

42 El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.ión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta Si

Nivel	• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

El Programa cuenta con Reglas de Operación (ROP) y diversos documentos normativos que se encuentran disponibles en la página electrónica www.stps.gob.mx de manera accesible, pero no a menos de tres clics, en la siguiente liga:

http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/reglasopera.htm

Asimismo, se puede encontrar información sobre los resultados del Programa, como por ejemplo los indicadores de resultados a nivel de Fin, Propósito y Componentes, la población atendida y colocada en un empleo, el avance de los aspectos de mejora, entre otros resultados, en la liga de evaluaciones externas del Programa.

A menos de tres clics se pueden encontrar los números telefónicos para atención al público desde el interior (01 55 3000-2100) y el exterior (52 55 3000-2100) del país. El portal del empleo también cuenta con su propia página electrónica que es www.empleo.gob.mx y un número de teléfono de atención al cliente, el cual es 01 800 841 2020. Otras herramientas de comunicación que se encuentran en la página electrónica son los correos electrónicos para informar y orientar a los interesados y beneficiarios, y un sistema de asesoría en línea (chat on-line). Además, se puede encontrar un formulario mediante el cual el ciudadano puede presentar sus inquietudes, comentarios y sugerencias.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los responsables del Programa, en el año 2011, la dependencia que opera el Programa no cuenta con modificaciones de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el IFAI. Las modificaciones existentes no corresponden al PAE.

IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

- 43 El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:
- Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.
 - Corresponden a las características de sus beneficiarios.
 - Los resultados que arrojan son representativos.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen el inciso a) de las características establecidas y otra de las características.
3	

Justificación:

El PAE cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios. Uno de ellos es la Encuesta sobre el Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE), la cual recoge preguntas sobre la satisfacción de los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo.

Además, el PAE cuenta Encuestas de Satisfacción de Beneficiarios para todos los Subprogramas que ofrece, recogiendo así las características de cada uno de los grupos beneficiarios. Los formatos de estas encuestas se encuentran en la sección de Manual de Procedimientos en la página electrónica del Programa.

Este instrumento tiene como propósito mejorar la calidad de los servicios y de la atención de los beneficiarios del Programa. Las preguntas de la encuesta están relacionadas con: los medios de promoción y difusión de los Subprogramas, el tipo de trámite realizado, la oportunidad en la atención, la calidad en el servicio proporcionado por el personal del SNE, la honestidad y Transparencia por parte del personal del SNE.

La encuesta se aplica al menos a una muestra de los beneficiarios, la cual varía en cada Subprograma, por ejemplo, en el documento "Metodología para la aplicación de la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios para los Subprogramas de Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando" se menciona que la encuesta se debe aplicar al menos al 10% de los beneficiarios de los esquemas de movilidad laboral, en el momento que reciben el apoyo.

La aplicación de estas encuestas se realiza de manera transparente y pronta a la entrega de apoyos, y es anónima (con opción a dejar datos de contacto del beneficiario) de manera que no se induzcan las respuestas. El personal de las oficinas del SNE se encarga de aplicar, capturar y procesar la información dentro del módulo en el SISPAE.

Uno de los aspectos señalados en anteriores evaluaciones externas al Programa, es que las encuestas a los beneficiarios de los diferentes Subprogramas del PAE requieren fortalecer la metodología y establecer criterios homogéneos.

Otro instrumento que mide de forma parcial la percepción de la población atendida son las quejas que se reciben mediante el mecanismo de recepción de quejas con que cuenta el Programa.

IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS

44 ¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

- b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.
- c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares.

Justificación:

En las ROP se establecen tanto el Fin como el Propósito del Programa, y sus resultados se documentan con los indicadores de la MIR. El indicador a nivel de Fin ha sido observado por el CONEVAL y revisado por el Programa, como ya lo hemos mencionado en la respuesta 10 de esta evaluación.

El Programa también se apoya en los hallazgos de estudios que no son de impacto, tales como los estudios de Consistencia y Resultados realizados en el año 2007. En dicha evaluación ya se proponían los cambios a los indicadores a nivel de Fin.

Además, el Programa cuenta con información de estudios nacionales e internacionales que muestran el impacto de programas similares, y que se utilizan como orientación de las estrategias y acciones para lograr el Fin y Propósito. Ejemplos de estos estudios son:

- Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations (Pablo Ibararán y David Rosas Shady, Inter-American Development Bank, Journal of Development Effectiveness, 2009).
- Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis (David Card, Jochen Kluve and Andrea Weber, The Economic Journal, 2010)
- The Effectiveness of European Active Labor Market Policy (Jochen Kluve, RWI Essen and IZA Bonn, 2006)

Los hallazgos en estos documentos son tomados en cuenta por el Programa para redefinir las estrategias. Así por ejemplo, programas similares aplicados en Colombia y Panamá, han demostrado que el impacto más significativo ocurre en los grupos de mujeres, y también en los jóvenes. Por tanto, el PAE revisa y reconoce estos resultados y los va incorporando en la focalización de la población objetivo.

45 En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

Respuesta Si

Nivel	• Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin y de Propósito.
3	

Justificación:

En la respuesta 44 habíamos mencionado que el PAE cuenta con una MIR donde se establecen los indicadores para medir su Fin y Propósito.

Como se mencionó en la pregunta 41, a nivel de Fin, se establece que la frecuencia de medición es trianual.

Dado que para el ejercicio 2011 no corresponde el reporte del Fin, no se muestran las metas programadas ni los indicadores de avance de la misma.

A nivel de Propósito, que considera a los beneficiarios atendidos por el Programa que acceden a un empleo u ocupación productiva, sí se muestran los resultados. Así, a Diciembre de 2011, el indicador de Propósito considerando los beneficiarios efectivamente atendidos, asciende a 82.83% que implica que se rebasó de la meta en un 45% aproximadamente, tal como se menciona en la respuesta 41 de esta evaluación.

Dicha medición se realizó utilizando los registros del SISPAEW y la MIR actualizados.

- 46 En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s) que no sea(n) de impacto y que permite(n) identificar hallazgo(s) relacionado(s) con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:
- I. Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.
 - II. La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.
 - III. Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.
 - IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, y tiene(n) tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

Desde el año 2007 el PAE ha sido evaluado conforme a lo establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales emitidos conjuntamente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP); en este sentido, al PAE se le han realizado Evaluaciones de Consistencia y Resultados, así como las Evaluaciones Específicas de Desempeño (Nota Informativa, STPS, 2012).

Por la naturaleza de la Evaluación de Consistencia y Resultados (2007), no se compara la situación de los beneficiarios en diferentes puntos del tiempo. Sin embargo, identifica muy bien la no pertinencia del resumen narrativo a nivel Fin del Programa. Asimismo, esta evaluación analiza, partiendo de los objetivos del Programa, la pertinencia y precisión de los indicadores utilizados para medir los resultados de Fin y Propósito del Programa, por lo tanto, se pone en duda la representatividad de los resultados del Programa.

En las Evaluaciones Específicas de Desempeño de 2008, 2009 y 2010, por su propia naturaleza, tampoco se compara a los beneficiarios en dos o más puntos en el tiempo. En estas evaluaciones se cumple con las tres últimas características de indica la pregunta.

- 47 En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s), diferente(s) a evaluaciones de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Justificación:

En la Evaluación de Consistencia y Resultados (2007) se señalan algunos hallazgos sobre el Fin del Programa. Así, se menciona que el Fin retoma el objetivo 4 del Eje 2, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Aunque sólo se propone contribuir al logro de dicho objetivo del PND, la definición del Fin es demasiado amplia y no quedan explícitas cuáles son las vinculaciones específicas del PAE con dichas políticas y condiciones.

Se menciona que el Fin del Programa impide un análisis riguroso de su vinculación con los objetivos estratégicos y con otros niveles de la MIR y reduce la precisión de los indicadores respectivos.

Por otra parte, en la Evaluación Específica de Desempeño (2008) se anota que el indicador de nivel Fin es pertinente ya que mide la contribución del Programa sobre el empleo. Sin embargo, se hace una observación sobre la fórmula de cálculo. Se aclara que la misma es incorrecta porque no compara a las personas colocadas por el Programa con las que se hubieran colocado en el caso que no existiera el Programa.

En esta misma evaluación del año 2008, se hace una aclaración sobre el Propósito del Programa. Si bien es cierto que el indicador que mide Propósito es pertinente, no es claro que el nombre y la fórmula correspondan al nivel analizado. Además, es un indicador que pierde relevancia al ser un promedio ponderado de los resultados de subprogramas demasiado dispersos en sus porcentajes de colocación.

La Evaluación de Desempeño del año 2009, reporta los siguientes hallazgos a nivel Fin y Propósito: “las evidencias presentadas en las evaluaciones del PAE, así como en los estudios que examinan este tipo de políticas a nivel internacional, muestran que son eficaces para disminuir la disfuncionalidad del mercado laboral, para reducir el impacto negativo de las fluctuaciones económicas en el bienestar de la población y para generar condiciones que incentiven la creación de empleos y promuevan el desarrollo económico y social.”

En la Evaluación Específica de Desempeño 2010, se menciona que un hallazgo a nivel Fin y Propósito del Programa es que el Programa cumple con el propósito de acceso a un empleo y a una ocupación productiva.

- 48 En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:
- I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
 - II. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
 - III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
 - IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta Si

Nivel	• La evaluación de impacto tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El Programa sí cuenta con información de al menos tres estudios nacionales e internacionales que muestran el impacto de programas similares en países de la región. Se trata de programas con objetivos similares: buscan incrementar el empleo (o empleabilidad) de sus beneficiarios y desarrollar un mercado privado de servicio de entrenamiento y capacitación. Asimismo, comparten algunas características básicas como: provisión de estipendio a los participantes, el entrenamiento se realiza con fondos públicos con participación de la empresa privada en la capacitación, y la demanda es dirigida o formada según la oferta.

En el trabajo de Ibararán y Rosas (2009) se reportan los resultados de evaluaciones de impacto a programas similares con diferente enfoque de análisis. En Colombia y República Dominicana se emplean evaluaciones con diseño experimental; en Panamá se aplica un experimento natural, en tanto que evaluaciones no experimentales en Argentina, Perú, Chile y México. En los casos de Colombia y República Dominicana, se construyó un grupo de control para compararlo con los beneficiarios, de similares características, que recibieron el apoyo del programa y que fueron elegidos aleatoriamente. En el caso de Panamá, donde no hubo un diseño de evaluación, la elección del grupo de control fue viable debido a las complicaciones en el proceso administrativo para la aprobación de cursos, por tanto, aquellos beneficiarios que no accedieron a un curso a tiempo, sirvieron como grupo de control. Y para el caso de evaluaciones no experimentales, las diferencias entre los grupos de control y tratamiento, fueron explicadas por el entrenamiento y la capacitación, pero no por otras características del beneficiario. Utilizando esta metodología de grupos de control y tratamiento, propuesta por Heckman (1999), es posible medir el impacto del Programa. La información que se requiere, tal como características del beneficiario, preferencias de capacitación y habilidades, entre otras, está disponible, y es posible hacer una selección de grupos que permitan hallazgos confiables. El período de tiempo que se considera en cada una de las evaluaciones de impacto, varía según el país. En general, los estudios consideran información de dos, tres y cuatro momentos en el tiempo. Son trimestrales, semestrales, anuales, y eventualmente de modo de una año Kluve (2006). Por otro lado, los documentos de Kluve (2006), y Card, Kluve y Weber (2010) estudian evaluaciones de impacto de programas similares en un número mayor de países. Así, estudia 137 programas similares, y en el segundo, 199. Ninguno de ellos menciona argumentos sobre la representatividad de la muestra ni de programas, ni de beneficiarios atendidos.

49 En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

Justificación:

Los trabajos descritos con anterioridad (respuesta 44 y 48 de esta evaluación) evalúan el impacto de programas similares. A continuación se resumen los principales hallazgos del trabajo de Ibararán y Rosas (2009), relacionados con porcentaje de empleo, formalidad y salario, según los países de estudio.

Republica Dominicana

Porcentaje de empleo: Ninguno, alta (5-6%) pero no significativa en el Este y Santo Domingo.

Formalidad: Seguro de Salud 9% más alto para hombres (43% vs 34%)

Salarios: 17% (significativo marginal). Más amplio para hombres de 19 años.

Colombia

Porcentaje de empleo: 5% para mujeres, no para hombres.

Formalidad: 6-7% para mujeres; 5-9% para hombres.

Salarios: 22% para mujeres; 10% para hombres.

Panamá

Porcentaje de empleo: no significativo en general, 10-12% para mujeres en Ciudad de Panamá.

Formalidad: no significativo en general, probablemente es alto fuera de la ciudad de Panamá.

Salarios: en general insignificante amplio para mujeres (38%); en Panamá (25%).

Perú

Porcentaje de empleo: amplio, 13% más alto para mujeres, 20% más que los hombres, insignificante.

Formalidad: amplio en general 11%, 14% para mujeres, 5% para hombres.

Salarios: 12-30%.

Argentina

Porcentaje de empleo: 0-11%; 10-30% para jóvenes.

Formalidad: 0%, 3%, 6%, 9% para jóvenes. Efectos positivos 10-20% desde 2002.

Salarios: modelo no significativo.

México

Porcentaje de empleo: en general, modelo no claro del trabajo con efectos positivos (12-30%)

Formalidad: efectos positivos, 10-20% desde 2002.

Salarios: modelo no consistente, pequeño pero no significativo.

Chile

Porcentaje de empleo: 18-22% amplio para grupo de jóvenes

Formalidad: 15-23% amplio para grupo de jóvenes.

Salarios: 22-25%, estimado impreciso.

50 En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, inciso d) de la pregunta 44, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:

- I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- II. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta Si

Nivel	• La evaluación de impacto tiene las características I, II y III o las características I, II y IV.
3	

Justificación:

En el año 2010, el Colegio de México (COLMEX) realizó una evaluación de impacto al PAE. Los Subprogramas evaluados fueron el subprograma Empleo Formal (2008) y cinco modalidades del Subprograma Becas de Capacitación para el Trabajo (Bécate, 2008, y primer semestre 2009), estos últimos son: (i) Capacitación Mixta, (ii) Capacitación en la Práctica Laboral, (iii) Capacitación para el Autoempleo, (iv) Vales de Capacitación, y (v) Capacitación Productiva.

En esta evaluación de impacto se construyó y comparó dos grupos de beneficiarios: el grupo de tratamiento (que se obtiene de la ENCOPE) y el grupo de control (que se obtiene de la ENOE). Cabe señalar que en la misma evaluación se recomienda que ambos grupos (tratamiento y control) se deriven de la misma fuente, o al menos se basen en encuestas con los mismos cuestionarios para asegurar la comparación entre ellos. Además, se menciona la dificultad de filtrar beneficiarios de los programas de la muestra desde la ENOE, por lo que la construcción de los grupos de comparación podría estar mezclada con beneficiarios de otros programas.

Por otra parte, en la evaluación de impacto se utilizaron dos metodologías: método de Pareo (Matching) y Diferencias en Diferencias. La revisión de la literatura muestra que ambos métodos son adecuados y pertinentes a las características e información del Programa. Los sesgos de comparación entre los beneficiarios y no beneficiarios serán menores en tanto mejor base de datos se tenga para la construcción de los grupos; es decir, de la ENCOPE y ENOE.

La información que se consideró refiere a tres períodos de tiempo: 2008-I, 2008-II y 2009-I. El análisis considera un seguimiento del impacto al terminar el apoyo, a las 13 semanas y a las 26 semanas.

En la evaluación de impacto del 2010 existen limitaciones, entre ellas está la selección de la muestra. Dado que la construcción de los grupos de tratamiento y control se ve afectada por la ENOE y ENCOPE, la representatividad de los resultados también pierde exactitud. Además, la evaluación de impacto del 2010 no tomó en cuenta quiénes fueron los beneficiarios año tras año y, por tanto, podría estar afectando la cobertura del Programa.

- 51 En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Respuesta Si

Nivel	• Se reportan efectos positivos del programa en variables relacionadas con el Fin y el Propósito del programa.
3	

Justificación:

La evaluación de impacto del año 2010, reporta importantes resultados de los Subprogramas Empleo Formal y cinco modalidades más relacionados al Subprograma Bécate.

En cuanto al ingreso de los beneficiarios, el Programa tiene un impacto positivo en todos los períodos evaluados del Subprograma Empleo Formal. Utilizando el método de Pareo (Matching) el ingreso mensual de los beneficiarios se incrementó en 1,572 pesos en comparación con los beneficiarios que no participaron en el Programa (2008-I). El efecto se va diluyendo a medida que pasan los meses. Con el método de Diferencias-en-Diferencias (DD) también se encuentran efectos positivos pero menores. Por ejemplo, el ingreso mensual de los beneficiarios se incrementa entre 127 y 987 pesos, siendo estadísticamente no significativos. En cuanto a la colocación en el empleo y las prestaciones laborales de las personas atendidas, con DD se encuentran resultados positivos y mayores que con el método de matching. La tasa de colocación se incrementa entre 42 y 53 por ciento para los participantes al Programa. En cuanto a las prestaciones laborales, el incremento es entre 30 y 44 por ciento mayor(2008-I).

En general, para todas las modalidades del Subprograma Bécate, se encuentran impactos positivos en el ingreso de los beneficiarios, tanto con matching como con DD. En las modalidades Capacitación Mixta (CM) y Capacitación en la Práctica Laboral (CPL) se encuentran los mejores efectos. Así, con DD se observó un incremento salarial de 1,075 pesos mensuales para los beneficiarios de CM y de 900 pesos para los beneficiarios de CPL (2008-I). En los siguientes períodos analizados (2008-II y 2009-I) los efectos siguen siendo positivos pero menores.

Las modalidades más focalizadas en un trabajo específico, como CM y CPL, tienen mejores remuneraciones que aquellas modalidades como Vales de Capacitación y Capacitación al Autoempleo, que no tienen una vinculación directa con una empresa. La tasa de colocación para CM muestra un efecto positivo de 20% en 2008-I y de 15% en los siguientes dos semestres. En las modalidades Capacitación Productiva y Vales de Capacitación se reportaron efectos muy bajos y no significativos en todos los períodos de análisis. Para el Subprograma Bécate, promediando los resultados de todas las modalidades, el impacto que se reporta en la colocación de los beneficiarios, respecto a los no beneficiarios, es del 10 y 5 por ciento a las 13 y 26 semanas, respectivamente en 2008-I. En los siguientes semestres el efecto se reduce. En cuanto a la satisfacción de los beneficiarios de ambos Subprogramas (Empleo Formal y Bécate), estos manifestaron estar muy satisfechos con los apoyos y cursos, y reportan mejoras en la calidad de su vida. La falta de puntualidad en la recepción de los apoyos es el aspecto negativo del Subprograma que reporta los beneficiarios.

Uno de los aspectos relevantes que no reporta la evaluación de impacto de 2010, es el análisis de quiénes son los beneficiarios en cada uno de los períodos en evaluación. Creemos que ésta es un área de oportunidad para identificar si los impactos positivos en ingresos, colocación y beneficios que reporta la evaluación se refieren, en promedio, a los mismos beneficiarios o se trata de diferentes beneficiarios en cada período.

Conclusiones

Tal como se establece en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el problema que el Programa pretende contribuir a resolver está relacionado con las fallas que presenta el mercado laboral y que esto no se puede corregir por sí mismo. Entre estas fallas figuran las diferencias que existen entre la generación de empleos y la disponibilidad de mano de obra, información insuficiente sobre los empleos existentes, diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos. En ese sentido, el problema está correctamente identificado y los objetivos del Programa están orientados a procurar resolver el mismo.

El diseño del Programa cuenta con herramientas para poner en marcha sus estrategias de atención; por ejemplo el árbol de problemas, la definición de la problemática a atender, la matriz de indicadores de resultados, estudios internacionales sobre experiencias similares, entre otros. Sin embargo, todavía no se cuenta con un documento formal de diagnóstico integral y adecuado sobre el problema. Al respecto, se sugiere concretar la elaboración de dicho diagnóstico.

El Programa cuenta con un padrón que permiten conocer a las personas que atiende. En ellos se incluyen características de los beneficiarios. Es importante señalar también que existe un formato de colocación de los beneficiarios del Programa. El registro, procesamiento, depuración y actualización de esta información se realiza de manera parcial a través del Sistema de Información de Apoyo al Empleo (SISPAEW).

El PAE es un programa público articulado de manera interna y externa, sin embargo carece de un plan anual de trabajo que le permita incorporar datos de un posible diagnóstico y establecer sus metas de resultados que permitan valorar de manera interna su propia cobertura en un año determinado. La elaboración de este plan es posible dado que el PAE puede hacer uso de los resultados que han tenido cada una de las 32 Oficinas del Servicio Nacional de Empleo en años anteriores.

Los responsables del Programa han tenido buena disposición para deliberar y en su caso aceptar las recomendaciones que los evaluadores han hecho para mejorar la planeación del Programa. Al respecto, cabe señalar que el 100% de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones del 2007 al 2010, presentan respuestas (posición institucional) dirigidas al evaluador, para responder si será o no aceptada su recomendación. El 72.7% de las recomendaciones aceptadas han sido atendidas y solventadas por el Programa a Diciembre de 2011.

En cuanto al tema de la cobertura, se puede afirmar que el PAE cuenta con los insumos necesarios para medir sus resultados y con ello, determinar el nivel de cobertura. En la gestión 2011, el PAE determinó que su población objetivo era de 315,296 personas; en ese mismo año la población beneficiaria del programa fue de 421,464 personas. La cobertura calculada asciende al 133.7%. Este porcentaje presenta una similar cobertura respecto a la de 2009, que fue del 139.2%. El Programa se caracteriza porque atiende predominantemente a jóvenes. Así, el 57% de esta población oscila entre los 16 y 30 años (148,994 personas), el 40.3% está entre los 31 y 60 años (105,246 personas), y sólo el 2.6% tiene más de 61 años (6,916 personas).

En cuanto al tema de Operación se refiere, se puede afirmar que es una de sus mayores fortalezas, ya que todos los procedimientos para registrar y recibir información de la demanda total, seleccionar a la población beneficiaria, hacer entrega de los apoyos y ejecutar acciones que cumplan con los componentes del programa, presentan un mecanismo documentado capaz de verificar el cumplimiento de todos estos procesos.

El PAE contó con un presupuesto de \$1,286,295,221 para el año 2011. De este total, el 8% correspondió a gasto de capital y el 92% a subsidios y transferencias. También se calculó el gasto unitario del programa, a través de la relación entre el gasto total y la población atendida. Dicho gasto se estimó en \$3,051.97 pesos. Tomando en consideración este dato, se recomienda a los responsables del Programa incluir dentro de su informe presupuestario el gasto unitario de años anteriores. Esto con

el objeto de establecer parámetros para hacer comparaciones del nivel de gasto.

El PAE cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios. Uno de ellos es la Encuesta sobre el Nivel de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE), la cual recoge preguntas sobre la satisfacción de los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo.

Además, el PAE cuenta Encuestas de Satisfacción de Beneficiarios para todos los Subprogramas que ofrece. Uno de los aspectos criticados en anteriores evaluaciones externas al Programa, es que las encuestas a los beneficiarios de los diferentes Subprogramas del PAE aun requieren fortalecer las metodologías y homologar criterios. El Programa también se apoya en los hallazgos de estudios que no son de impacto, realizados en años anteriores. En lo que respecta a esta evaluación, se proponen los siguientes indicadores a nivel Fin: “Diferencia entre el porcentaje de ocupación de los beneficiarios antes y después del apoyo del Programa” y “Diferencia entre el ingreso promedio de los beneficiarios antes y después del apoyo del Programa”.

En el año 2010, el Colegio de México (COLMEX) realizó una evaluación de impacto al PAE, en la cual se reconocen las limitaciones encontradas para llevar a cabo la misma. Entre ellas está la selección de la muestra. Se sugiere considerar estas observaciones para la próxima evaluación.

Bibliografía

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
1	Documentos de Trabajo e Institucionales	Metodología para la Planeación Estratégica de metas del PAE y Servicios de Vinculación Laboral	STPS	2012		
1	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2011	STPS	2010		
2	Documentos de Trabajo e Institucionales	Metodología para la Planeación Estratégica de metas del PAE y Servicios de Vinculación Laboral	STPS	2012		
2	Fichas técnicas	Fichas de indicadores	STPS	2011		
2	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2011		
3	Estudios	Kappaz, Christina y Carvalho, Rosa	Buenas prácticas en el Servicio Nacional de Empleo en México con base en el análisis de tres estados	2010		BID
3	Otros	An Evaluation of Training for the Unemployed in Mexico	Card, D., Kluve, J., y Weber, A.	2010		The Economic Journal
3	Otros	Las Políticas de Mercado de Trabajo en México y su Evaluación	Samaniego, Norma	2002		CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 19.
3	Otros	Labour Intermediation Services: Lesson for Latin America and the Caribbean	Mazza, Jacqueline	2003		CEPAL Review
3	Otros	An Evaluation of Training for the Unemployed in Mexico	Delajara, M., Freije, S., y Soloaga, I.	2006		Office of Evaluation and Oversight
3	Otros	Creando Buenos Empleos: Políticas Públicas y Mercado de Trabajo	Bassi, Marina	2006		
3	Otros	Los Principales Desafíos que Enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los Inicios del Siglo XX	Samaniego, Norma	2000		OIT
3	Otros	Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations	Ibarrarán, P. y Rosas, D.	2009		Forthcoming, Journal of Development Effectiveness, BID.
4	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2011		
5	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2011		
6	Objetivos y Metas del Milenio	Metas del Milenio	ONU	2000		
7	Documentos de Trabajo e Institucionales	Caracterización de la Población Objetivo PAE	STPS	2011		

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
8	Documentos de Trabajo e Institucionales	Copia de Detalle de beneficiarios y acciones	STPS	2011		
8	Manuales de procedimientos	MANUAL DE USUARIO (VERSIÓN 1.1)COMPROBACIÓN. SISPAE	STPS	2008		
8	Manuales de procedimientos	MANUAL DE USUARIO (VERSIÓN 1.1)PAGOS. SISPAE	STPS	2008		
8	Manuales de procedimientos	MANUAL DE USUARIO (VERSIÓN 1.1)LIBERACIÓN. SISPAE	STPS	2008		
8	Padrón de beneficiarios	Lista de Beneficiarios PAE	STPS	2011		
11	Fichas técnicas	Fichas de indicadores	STPS	2011		
12	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2011		
13	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Jornaleros Agrícolas 2011	SEDESOL	2010		
13	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Empleo Temporal 2011	SEDESOL	2010		
13	ROP o documento normativo	Guía Operativa del Programa Paisano	SEGOB	2010		
14	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Matriz de Indicadores y Resultados	STPS	2011		
14	Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Presidencia de la República	2007		
14	Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012	STPS	2007		
15	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2009	STPS	2009		
15	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2010	STPS	2010		
15	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2007	STPS	2007		
15	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2008	STPS	2008		
16	Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM	Avance a los aspectos susceptibles de mejora, clasificados como específicos PAE 2007-2009	CGSNE	2009		

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
16	Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM	Avance a los aspectos susceptibles de mejora, clasificados como institucionales PAE 2007-2009	CGSNE	2010		
16	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2009	Colmex	2010		
16	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2008	UAM-Xochimilco	2009		
16	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo 2007	UAM_Xochimilco	2008		
16	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo 2010	Colmex	2011		
16	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2010	Colmex	2011		
17	Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM	Avance a los aspectos susceptibles de mejora, clasificados como específicos PAE 2007-2009	CGSNE	2009		
17	Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM	Avance a los aspectos susceptibles de mejora, clasificados como institucionales PAE 2007-2009	CGSNE	2010		
18	Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM	Avance a los aspectos susceptibles de mejora, clasificados como específicos PAE 2007-2009	CGSNE	2009		
18	Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM	Avance a los aspectos susceptibles de mejora, clasificados como institucionales PAE 2007-2009	CGSNE	2010		
19	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2009	STPS	2009		
19	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2007	STPS	2007		
19	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2008	STPS	2008		
19	Documentos de Trabajo e Institucionales	Posicionamientos Institucionales de la STPS sobre las recomendaciones emitidas en la evaluación 2010	STPS	2010		

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
19	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo 2007	UAM-Xochimilco	2008		
22	Documentos de Trabajo e Institucionales	Manual de Usuario SISPAEW	OSNE	2011		
22	Manuales de procedimientos	MANUAL DE USUARIO (VERSIÓN 1.1)PAGOS. SISPAE	STPS	2008		
22	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2011	STPS	2010		
23	Manuales de procedimientos	Manual de Procedimientos del Programa Apoyo al Empleo 2011	CGSNE	2011		
24	Documentos de Trabajo e Institucionales	Caracterización de la Población Objetivo PAE	STPS	2011		
24	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2010		
25	Bases de datos y/o Sistemas de información	Matriz Maestra Marzo 2012	CGSNE	2012		2007-2012
25	Manuales de procedimientos	Manual de Procedimientos del Programa Apoyo al Empleo 2011	CGSNE	2011		
25	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2010		
26	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2010		
27	Bases de datos y/o Sistemas de información	Matriz Maestra Marzo 2012	CGSNE	2012		2007-2012
27	Documentos de Trabajo e Institucionales	Copia de Detalle de beneficiarios y acciones	STPS	2011		
28	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2010		
29	Documentos de Trabajo e Institucionales	Manual de Usuario SISPAEW	OSNE	2011		
30	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Apoyo al Empleo	STPS	2010		
31	Documentos de Trabajo e Institucionales	Copia de Detalle de beneficiarios y acciones	STPS	2011		
32	Documentos de Trabajo e Institucionales	Copia de Detalle de beneficiarios y acciones	STPS	2011		
32	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Apoyo al Empleo	STPS	2010		
33	Manuales de procedimientos	Manual de Procedimientos del Programa Apoyo al Empleo 2011	CGSNE	2011		
34	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Apoyo al Empleo	STPS	2010		

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
35	Documentos de Trabajo e Institucionales	Copia de Detalle de beneficiarios y acciones	STPS	2011		
35	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Apoyo al Empleo	STPS	2010		
36	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2010		
36	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2009		
36	ROP o documento normativo	Reglas de Operación del Programa Apoyo al Empleo	STPS	2008		
38	Bases de datos y/o Sistemas de información	Informe del Presupuesto	CGSNE	2001		2007-2011
39	Documentos de Trabajo e Institucionales	Informe STPS 2007 al 2011_ rendición de cuentas	STPS	2011		
40	Documentos de Trabajo e Institucionales	Anexo orden se Servicio	STPS	2011		
40	Documentos de Trabajo e Institucionales	Anexo Solicitud de Atención	STPS	2011		
40	Documentos de Trabajo e Institucionales	Procedimientos de Actualización del SISPAEW	STPS	2011		
40	Documentos de Trabajo e Institucionales	Anexo Evidencia de Pruebas	STPS	2011		
41	Informes del PASH	PASH	STPS	2011		
41	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo	STPS	2011		
42	Página de Internet	Teléfonos y correos para atención al cliente	STPS	2011		
44	Otros	The Effectiveness of European Active Labor Market Policy	Jochen Kluge	2006		
44	Otros	Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis	Card, D., Kluge, J., y Weber, A.	2010		The Economic Journal
44	Otros	Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations	Ibarrarán, P. y Rosas, D.	1111		Forthcoming, Journal of Development Effectiveness, BID.
45	Informes del PASH	PASH	STPS	2011		
46	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo 2007	UAM-Xochimilco	2008		
46	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo 2008	UAM-Xochimilco	2009		
46	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2009	Colmex	2010		

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
46	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2010	Comex	2011		
47	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2008	UAM-Xochimilco	2009		
47	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2009	Colmex	2010		
47	Informes de evaluaciones externas	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo 2010	Colmex	2011		
47	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo 2007	UAM-Xochimilco	2008		
49	Otros	Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis	Card, D., Kluve, J., y Weber, A.	2010		The Economic Journal
49	Otros	Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations	Ibarrarán, P. y Rosas, D.	2009		Forthcoming, Journal of Development Effectiveness, BID.
49	Otros	The Effectiveness of European Active Labor Market Policy	Jochen Kluve	1111		RWI Essen and IZA Bonn
50	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo 2010	STPS	2011		
51	Informes de evaluaciones externas	Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo 2010	Colmex	2011		

Formato del Anexo 17 "Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones"

IV.1 DISEÑO

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El Programa tiene identificado el problema o necesidad a atender.	1	
Justificación teórica y empírica internacional que sustenta el tipo de intervención que el programa lleva a cabo	3	
Vinculación de los objetivos del Programa de Apoyo al Empleo con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial y el las Metas del Milenio.	4	
Ficha de indicadores con información completa.	11	
Complementariedad con otros programas federales.	13	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
El programa no cuenta con un diagnóstico del problema que atiende.	2	Consolidar y construir un diagnóstico a partir de documentos aislados con que cuenta el programa (MIR, árbol de problemas, identificación de la necesidad a atender)
No se cuantifica la población objetivo.	7	Renombrar a la población objetivo de ROPPAE por población potencial. Redefinir los componentes de la MIR (ver anexos 4 y 5 de propuesta).
Los componentes del programa no están definidos correctamente.	10	Redefinir los componentes de la MIR (ver anexos 4 y 5 de propuesta).
El programa no cuenta con una adecuada definición de actividades para cada uno de los subprogramas.	10	En anexos 4 y 5 se propone una serie de actividades por Subprograma, se sugiere incorporar en la MIR las que consideren más relevantes.

IV.2 PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El programa ha atendido a la mayoría (72.7%) de los Aspectos Susceptibles de Mejora propuestos en evaluaciones anteriores.	17	Atender la totalidad de los Aspectos Susceptibles de Mejora.
El programa recopila información pertinente para monitorear el desempeño.	22	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
La planeación estratégica del programa no se sustenta en un diagnóstico del problema.	14	Retomar en la planeación estratégica, el diagnóstico del programa, lo que permitirá construir adecuadamente los objetivos, estrategias, metas y actividades

IV.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
En el año 2011, el programa cumplió con más del 100% de su meta de cobertura.	25	

IV.4 OPERACIÓN

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El Programa cuenta con una herramienta	29	

informática que es el SISPAEW, donde se registra y se da seguimiento a los beneficiarios del programa. Procesos de ejecución para brindar apoyo están estandarizados. 34

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas pertinentes. 42

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
No se cuenta con toda la información de la demanda total de los que se registran en el Programa, lo que no permite conocer las características de los solicitantes no apoyados por el programa.	27	Registrar a los solicitantes no apoyados por el Programa con las características requeridas. Esta información es la base (denominador) para calcular de manera adecuada los componentes del Programa.
Algunos mecanismos de verificación de los apoyos, no se sistematizan	33	

IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El Programa cuenta con encuestas de satisfacción para sus beneficiarios en todos los Subprogramas ofrecidos.	43	

IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
Cumplimiento de metas en más del 100%	45	
Los resultados de evaluaciones externas nacionales que miden impacto y otras han sido tomadas en cuenta en el rediseño del Programa	46	
Disponibilidad de resultados de evaluaciones de impacto internacionales en programas similares	49	Utilizar los estudios de impacto internacionales como comparativo de los resultados del Programa

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
El nivel de Fin del Programa se encuentra aun en revisión.	45	Cambiar la fórmula del indicador, debe expresar la diferencia de porcentaje (no de tasa) de colocados entre beneficiarios y no beneficiarios.

Formato del Anexo 19 "Valoración Final del programa"

TEMA	NIVEL	JUSTIFICACIÓN
IV.1 DISEÑO	2,67	Cuantificación de población objetivo.
IV.2 PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS	3,00	La planeación no se basa en un diagnóstico del problema.
IV.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN	3,00	
IV.4 OPERACIÓN	3,67	Registrar y sistematizar la demanda total.
IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA	3,00	Solucionar demoras en entrega del primer pago
IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS	3,20	Revisión del indicador del Fin para medir el impacto.
TOTAL	3,09 0	

NOTA: El Nivel se establece en un rango de 0-4 y sólo considera las preguntas binarias con nivel de respuesta definido (no se toman en cuenta para el cálculo las preguntas en las que se respondió No Aplica).

FORMATO DE ANEXOS

ANEXOS

Anexo Solicitado	Nombre del Archivo	Formato
Anexo 1 Descripción General del Programa	Anexo_1_PAEp.docx	Libre
Anexo 1 Descripción General del Programa	Anexo_1_PAE.docx	Libre
Anexo 2 Metodología para la cuantificación de las poblaciones Potencial y Objetivo	Anexo_2_PAE.docx	Libre
Anexo 3 Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios	Anexo_3_PAE.docx	Libre
Anexo 4 Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados	Anexo_4_PAE.xlsx	Libre
Anexo 5 Indicadores	Anexo_5_PAE.xlsx	Definido
Anexo 6 Metas del programa	Anexo_6_PAE.xlsx	Definido
Anexo 7 Complementariedad y coincidencias entre programas federales	Anexo_7_PAE.xlsx	Definido
Anexo 8 Avance de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora	Anexo_8_PAE.xlsx	Definido
Anexo 9 Resultado de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora	Anexo_9_PAE.xlsx	Libre
Anexo 10 Análisis de recomendaciones no atendidas derivadas de evaluaciones externas	Anexo_10_PAE.xlsx	Libre
Anexo 11 Evolución de la Cobertura	Anexo_11_PAE.xlsx	Definido
Anexo 12 Información de la Población Atendida	Anexo_12_PAE.xlsx	Definido
Anexo 13 Diagramas de flujo de los Componentes y procesos claves	Anexo_13_PAE.docx	Libre con instrucciones
Anexo 14 Gastos desglosados del programa	Anexo_14_PAE.xlsx	Libre con instrucciones
Anexo 15 Avance de los Indicadores respecto de sus metas	Anexo_15_PAE.xlsx	Definido
Anexo 16 Instrumentos de Medición del Grado de Satisfacción de la Población Atendida	Anexo_16_PAE.xlsx	Libre
Anexo 18 Comparación con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados anterior	Anexo_18_PAE.xlsx	Libre
Anexo 20 Ficha Técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación	Anexo_20_PAE.xlsx	Definido y lo llena CONEVAL

ADJUNTOS

Preg.	Nombre del Archivo
0	Índice_PAE.docx
1	ROP_PAE_2011.pdf
1	METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN DE METAS DEL PAE Y SERVICIOS DE VINCULACIÓN 2012 (2).doc
2	FT_ACTIVIDADES_PAE.xls
2	FT_COMPONENTES_PAE.xls
3	Bibliografía.zip
4	MIR S043 2010.xls
6	METAS DEL MILENIO.pdf
7	Caracterización de la Población Objetivo y Modelo de Dispersión.ppsx
8	Copia de Detalle General de Beneficiarios y de Acciones.xls
8	COMPROBACION_Manual_Usuario.pdf
8	LIBERACION_Manual_Usuario.pdf
8	PAGOS.pdf
13	ROP Atención a Jornaleros Agrícolas 2011.pdf
13	ROP empleo Temporal 2011.pdf
13	Guia Paisano 2011.pdf
14	PND_2007-2012.pdf
14	Programa Sectorial STPS 2007-2012.pdf
14	Matriz de Indicadores de Resultados 2011.xml
15	Posicionamiento 2007.doc
15	Posicionamiento 2008.doc
15	Posicionamiento 2010.doc
15	Posicionamiento 2009.pdf
16	Evaluación de Impacto PAE 2010.pdf
16	Evaluación PAE 2009.pdf
16	Evaluacion PAE 2007.pdf
16	Avance ASM Específicos 2007-2009.docx
16	Avance ASM Institucional 2007-2009..doc
22	SISPAEW Pagos.pdf
22	Manual de usuario SISPAEW.pdf

23	Manual de procedimientos PAE 2011.pdf
25	Matriz Maestra Marzo 2012(1).xls
36	ROPPAE 2009.pdf
38	Informe Presupuestario STPS 2007 al 2011.xls
39	Informacion STPS 2007 al 2011_rendición de cuentas.xls
40	Anexo Solicitud de Atención.doc
40	Procedimiento-Actualización-SISPAEW-2011.pdf
40	Anexo_Evidencias_de_Prueba.pdf
40	Anexo Orden de Servicio.pdf
41	PASH.pdf
43	Encuesta de satisfacción.xls
44	CardKluveWeber2010.pdf
44	Kluve2006.pdf