



Evaluación de Diseño Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Secretaría del Trabajo y Previsión
Social

Instancia Evaluadora:
ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	4
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	5
4. Evaluación	7
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	37
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	39
7. Conclusiones (Anexo 12)	42
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	44
9. Bibliografía	45

Resumen Ejecutivo

- En el presente documento se describen los principales resultados obtenidos de la **evaluación externa en materia de diseño realizada**, durante los meses de junio y julio del 2016, al Programa Presupuestario S043 “Programa de Apoyo al Empleo”.
- La evaluación tuvo como **principal objetivo** “evaluar el diseño del *Programa de Apoyo al Empleo* con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.”
- Para ello, ésta consistió de un ejercicio sistemático de acopio, valoración y análisis de la documentación más relevante sobre el Programa; realizado con el interés de valorar el esquema actual de su lógica interna, respecto de siete temáticas centrales: 1) Justificación de la creación y del diseño del Programa; 2) Contribución a las metas y estrategias nacionales; 3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; 5) Matriz de Indicadores para Resultados; 6) Presupuesto y rendición de cuentas; 7) Complementariedades y coincidencias con otros Programas federales. Todo ello, a efecto de determinar si dicho esquema contribuye o no a la solución del problema para el cual fue creado y, en su caso, proponer mejoras orientadas a su fortalecimiento y enriquecimiento.
- Para ello, la evaluación consistió de 30 preguntas (24 de respuesta binaria Sí /No y 6 de respuesta abierta) y 12 Anexos, resueltos conforme a lo establecido en los *Términos de Referencia* correspondientes. Al respecto, se obtuvieron los **siguientes resultados principales**:
- Se observa que la lógica y congruencia en el diseño del Programa es adecuada; al tiempo que también existe una buena consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- El Programa cuenta con una clara vinculación entre su diseño y la planeación nacional, sectorial y especial y se orienta a su consecución.
- Asimismo, se encuentra debidamente vinculado con el alcance de objetivos internacionales, como los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Agenda de Desarrollo Post 2015.
- Tal vinculación está establecida tanto en el diagnóstico y normatividad correspondiente, como en su Matriz de Indicadores para Resultados, lo cual se identifica como una de sus principales fortalezas.
- El diseño del Programa se basa en un diagnóstico sustentado en evidencia empírica que, al identificar claramente sus causas y posibles efectos, justifica el tipo de intervención propuesto por el Programa para su atención.
- Los procedimientos establecidos tanto para la selección de las y los beneficiarios; como para recibir y dar trámite a las solicitudes de apoyo, entregar los apoyos y ejecutar las obras y/o acciones del PAE se encuentran debidamente estandarizados, sistematizados, apegados a su documento normativo y difundidos públicamente. Lo cual se considera una de las fortalezas principales del Programa, en tanto que dota a sus acciones de certidumbre y transparencia.
- El PAE cuenta con diferentes sistemas de informáticos que permiten, entre otros, conocer la demanda total de los apoyos que entrega y los servicios que brinda, junto con las características de sus solicitantes. Asimismo, facilitan el control y seguimiento de las acciones que se realizan como parte de los servicios de vinculación laboral y los cuatro subprogramas de subsidios que administra la CGSNE.
- La lógica vertical de la MIR es, en general, adecuada en tanto que los supuestos de cada nivel son indispensables para el logro del nivel inmediato superior.

- El Programa refleja adecuadamente en su documento normativo el Resumen Narrativo de la MIR, lo cual permite afirmar que su diseño atiende a criterios de planeación orientada a resultados.
- La lógica horizontal de la MIR, es decir la relación entre “Objetivo – Indicadores – Metas- Medios de Verificación”, es consistente y está orientada a impulsar el desempeño del Programa.
- El Programa identifica y cuantifica adecuadamente los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece y los desglosa según los diferentes “conceptos de gasto” que establece la SHCP; lo cual favorece su posterior rendición de cuentas en cuanto al ejercicio presupuestal.
- Los *Servicios de Vinculación Laboral* del SNE ponen en conocimiento de los usuarios de los servicios toda clase de información que necesitan; para lo cual se encuentra normado incluso la manera de hacer la difusión en el Programa y la edición de productos informativos como periódicos y revistas sobre la función y operación del SNE. Esto, en general, se considera como una buena práctica de transparencia del PAE.
- Si bien el diseño del Programa es adecuado, conforme a los objetivos que establece la metodología empleada durante la presente evaluación, resulta indispensable analizar si, dados los Componentes que lo integran, la naturaleza programática del PAE como programa presupuestario de subsidios con Reglas de Operación es la adecuada; o, en su caso, si es necesario reformularla en diferentes programas presupuestario según la naturaleza de sus Componentes: servicios y subsidios.
- No se identificaron duplicidades con otros Programas Presupuestarios; por el contrario, se observa que éste Programa es complementario del de Prospera, Programa de Inclusión Social y del Programa de Empleo Temporal. Asimismo, el PAE contribuye al buen logro de los objetivos de las siguientes estrategias nacionales: Cruzada Nacional contra el Hambre, Programa para Democratizar la Productividad; Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes; Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana; Estrategia Nacional de Empleo a Jóvenes; y Política de Fomento a la Gastronomía Nacional. Lo cual permite afirmar que el PAE no es una acción pública aislada, sino que forma parte de un conjunto de acciones estratégicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las y los mexicanos, a facilitarles su empleabilidad.

La valoración cuantitativa final del PAE, según el nivel promedio obtenido de las preguntas con respuesta binaria (Sí / No) es de 3.50, conforme a los siguientes resultados obtenidos por tema de evaluación: a) Justificación de la creación y del diseño del Programa: 4.0; b) Contribución del Programa a las metas y estrategias nacionales: 4.0; c) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad: 2.80; d) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención: 3.50; e) Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados: 3.70; y f) Presupuesto y rendición de cuentas: 3.37.

Introducción

En el presente documento se describen los principales resultados obtenidos de la **evaluación externa en materia de diseño** realizada al Programa Presupuestario S043 “*Programa de Apoyo al Empleo*”; conforme a los Términos de Referencia emitidos con tal fin por la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en atención al modelo elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La evaluación se llevó a cabo a partir de un ejercicio sistemático de acopio, valoración y análisis de la documentación más relevante del Programa, realizado con el interés de valorar el esquema actual de su lógica interna, respecto de siete temáticas centrales: 1) Justificación de la creación y del diseño del Programa; 2) Contribución a las metas y estrategias nacionales; 3) Población potencia, objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; 5) Matriz de Indicadores para Resultados; 6) Presupuesto y rendición de cuentas; 7) Complementariedades y coincidencias con otros Programas federales. Todo ello, a efecto de determinar si dicho esquema contribuye o no a la solución del problema para el cual fue creado y, en su caso, proponer mejoras orientadas a su fortalecimiento y enriquecimiento.

El **objetivo principal** de la evaluación fue, por tanto, “evaluar el diseño del *Programa de Apoyo al Empleo* con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”. Objetivo que, a su vez, se precisó a partir del desarrollo de siete **objetivos específicos** relacionados con las temáticas previamente mencionadas, a saber:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del Programa.
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Para el logro de tales objetivos, la evaluación consistió en la resolución de un cuestionario con 30 preguntas: 24 de respuesta binaria (Sí / No) y 6 de respuesta abierta. En ambos casos, cada respuesta está debidamente justificada a partir de argumentos elaborados y sustentados en lo descrito en la evidencia documental revisada; así como con recomendaciones para la mejora del Programa, cuando se consideró necesario dado un aspecto específico de la pregunta. Asimismo, en las preguntas donde la respuesta binaria resultó “Sí”, se estableció un “nivel de respuesta” (del 1 al 4, donde el uno es el más bajo posible y el cuatro el más alto), considerando para ello los criterios establecidos en cada nivel.

El presente *Informe de Resultados* consiste justamente en el desarrollo de tales preguntas con sus respectivas respuestas; a partir de las cuales se identificaron también las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Programa (mediante una Matriz FODA), de las que derivaron las conclusiones y recomendaciones correspondientes. Esto último, con el fin principal de proporcionar a los tomadores de decisiones elementos que propicien la mejora continua del Programa; favorezcan su transparencia y rendición de cuentas; y aporten para que, a partir de una arquitectura fortalecida, logre más eficazmente su propósito, el cual consiste en: “Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie para su capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva;” en beneficio de una mayor calidad de vida de las y los mexicanos en términos de ocupación productiva y empleabilidad.

Descripción General del Programa (Anexo 1)

<p>Identificación del programa (nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación, entre otros)</p>	<p>Nombre: Programa de Apoyo al Empleo Siglas: PAE Dependencia y/o entidad coordinadora: Coordinación General Del Servicio Nacional de Empleo – Secretaría del Trabajo y Previsión Social Año de inicio de operación: 2016</p>
<p>Problema o necesidad que pretende atender</p>	<p>Mercado laboral insuficientemente articulado (<i>Árbol de Problemas del Programa</i>)</p>
<p>Metas y objetivos nacionales a los que se vincula</p>	<p>Meta Nacional: 4. México Próspero Objetivo Nacional: 4.3. “Promover empleo de calidad.”</p>
<p>Descripción de los objetivos del Programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece</p>	<p>Objetivo general: “Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de servicios de vinculación laboral, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.” (<i>Numeral 2.1. de las ROP del PAE</i>) Objetivos específicos: 1) Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los empleadores, registrados en el Servicio Nacional de Empleo; 2) Vincular a los buscadores de empleo de acuerdo al perfil laboral requerido para cubrir las vacantes disponibles de los empleadores; 3) Capacitar a buscadores de empleo mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para el trabajo; 4) Apoyar la creación de iniciativas de ocupación por cuenta propia para los buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de apoyos en especie y económicos; 5) Vincular a buscadores de empleo con puestos de trabajo que se ubican fuera de su lugar de residencia, ya sea nacional o internacional; 6) Apoyar a los connacionales repatriados para facilitar el retorno a su lugar de origen o residencia y posibilitar su colocación en un empleo u ocupación productiva. (<i>Numeral 2.2. de las ROP del PAE</i>) Bienes y servicios que ofrece el Programa: 1) Servicio de información sobre oferta y demanda de empleo; 2) Servicio de asistencia y orientación a oferentes y demandantes; 3) Servicio de capacitación y apoyos económicos para la colocación laboral; 4) Apoyos económicos a iniciativas de ocupación por cuenta propia; 5) Apoyos económicos a la movilidad laboral; 6) Atención a situaciones de contingencia laboral.</p>
<p>Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida</p>	<p>Población potencial: Es aquella que es susceptible de la atención de los programas y servicios del Programa de Apoyo al Empleo y se refiere a la población que busca empleo. Población objetivo: Es el volumen de buscadores de empleo a nivel nacional que el Servicio Nacional de Empleo estima atender como meta. Ésta se programa como parte del <i>Programa Anual de Trabajo</i>, en función de las metas institucionales, la asignación presupuestal y la capacidad operativa de los servicios. Población atendida: El volumen de buscadores de empleo a nivel nacional que el Servicio Nacional de Empleo atendidos a lo largo del ejercicio fiscal correspondiente. Tal población se cuantifica mediante el “Padrón de beneficiarios”, mismo que permite su desagregación en sexo, edad y entidad federativa.</p>
<p>Cobertura y mecanismos de focalización</p>	<p>La cobertura del Programa se extiende a las 32 entidades federativas mediante 169 Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE, 33 centrales y 136 unidades). Los mecanismos de focalización del Programa se relacionan con los cinco subprogramas en que se divide el PAE, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Servicios de vinculación laboral:</u> Buscadores de empleo y empleadores, en general, que requieren de información para su adecuada vinculación laboral. • <u>Bécate:</u> Buscadores de empleo que requieren de capacitación para fortalecer

	<p>sus conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso a un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento al auto empleo: Solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con experiencia laboral o competencias que les permitan desarrollar una <i>Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia</i>. • Movilidad laboral: Buscadores de empleo que, con el interés de obtener un empleo, requieren trasladarse a localidades distintas a las de su residencia. • Repatriados trabajando: Connacionales repatriados que manifiestan su interés de encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia, sin tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero.
<p>Presupuesto aprobado</p>	<p>\$1,726,602,900.00 (PEF, 2016)</p>
<p>Principales metas de Fin, Propósito y Componentes</p>	<p>Metas de Fin: Porcentaje de mujeres y hombres en búsqueda de empleo a través del Servicio Nacional de Empleo que se colocan: 100%</p> <p>Metas de Propósito: 1) Porcentaje de personas buscadoras de empleo se colocan en empresas formalmente establecidas, mediante servicios de vinculación e intermediación laboral: 25.45%</p> <p>2) Porcentaje de personas buscadoras de empleo se colocan en un empleo mediante políticas activas de empleo: 74.03%</p> <p>Metas de Componentes: 1) Porcentaje de buscadores de empleo informados por medio de los servicios de vinculación laboral: 100%</p> <p>2) Porcentaje de población objetivo del Subprograma Bécate se capacita para acceder al empleo u ocupación productiva: 100%</p> <p>3) Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia: 100%</p>
<p>Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad</p>	<p>El nivel promedio total de las respuestas obtenidas en la evaluación es de 3.50 . Esto, conforme a los siguientes valores resultantes por cada una de las temáticas valoradas: a) Justificación de la creación y del diseño del Programa: 4.0 ; b) Contribución del Programa a las metas y estrategias nacionales: 4.0; c) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad: 2.80 ; d) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención: 3.50; e) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): 3.70; y f) Presupuesto y rendición de cuentas: 3.33 puntos.</p>

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:
 - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ° El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y ° El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.

Justificación:

problema que busca atender el PAE está definido en el documento “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’”. En dicho documento, se señala que tal es: “el mercado laboral mexicano presenta desajustes que por sí mismo no puede corregir, como es la disparidad en el volumen de empleos que genera y la disponibilidad de la mano de obra; así como la información sobre las plazas vacantes disponibles y los perfiles requeridos para cubrirlos.” Esta primera definición formula al problema como un hecho negativo susceptible de ser revertido; sin embargo, no establece claramente cuál es la población que presenta dicha problemática, sino que se señala solamente como una característica del mercado laboral mexicano.

A su vez, esta definición se presenta de manera más amplia en el primer párrafo del apartado “1. Introducción” de las Reglas de Operación del Programa, donde se señala que tales desajustes “impactan de manera negativa en la articulación entre los agentes del mercado, cuyas consecuencias se reflejan principalmente en el empleo.” De esto último, se desprende entonces que la población que presenta el problema son los agentes del mercado laboral, es decir: los empleadores y los buscadores de empleo, población a quien se encuentra dirigido el PAE. Dado que las ROP se elaboran cada año, se considera que tal es el plazo de actualización de esta primera definición de la problemática; a partir de cifras y datos obtenidos mediante diferentes fuentes información, como lo son: la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, INEGI) y la recabada mediante el Observatorio Laboral del propio Programa, entre otras. En razón de lo anterior, se considera entonces que esta definición cumple con las tres características establecidas en la pregunta.

Finalmente, sobre este tema, el evaluador identificó una segunda definición del problema que busca atender el PAE, la señalada en el Árbol de Problemas del Programa, a saber: “Mercado laboral insuficientemente articulado”. Esta definición también formula al problema como un hecho negativo, pero lo presenta nuevamente como una característica del mercado laboral sin hacer referencia a la población afectada; sin embargo, se considera que, al encontrarse elementos comunes con la señalada en las ROP, hace referencia a los agentes del mercado laboral. Resulta necesario, empero, hacer explícito esto en el documento. Ahora bien, dado que la MIR, conforme a lo establecido por la SHCP, se actualiza cada ejercicio fiscal, se considera que tal es el periodo de actualización de la definición contenida en este documento, utilizando para ello los datos y cifras descritos en el apartado anterior.

Recomendaciones

El evaluador observa que la definición del problema que busca atender el PAE se encuentra descrita en tres documentos diferentes: 1) Diagnóstico ampliado del PAE 2) Reglas de Operación del PAE y 3) Árbol de Problemas del PAE; sin embargo, como puede bien desprenderse de lo descrito en el apartado anterior, resulta fundamental fortalecer la correspondencia entre las definiciones; particularmente la de las dos primeras con la contenida en el Árbol de Problemas del PAE. Esto, a efecto de lograr una mejor claridad que favorezca la comprensión del diseño del Programa y, por tanto, de sus modelos de intervención. Asimismo, se recomienda incorporar en la definición del Árbol de Problemas la población que se ve afectada por este hecho negativo y que, por tanto, es a la que se dirigen las acciones del PAE.

*NOTA: En lo sucesivo, es importante mencionar que para efectos de la presente evaluación, se tomará la definición del problema contenida en el documento “Árbol de Problemas del Programa” por ser éste la base para la formulación de la

- 2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:**
- a) Causas, efectos y características del problema.
 - b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
 - c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
 - d) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y ° El programa actualiza periódicamente el diagnóstico.

Justificación:

Justificación

Como se mencionó en la pregunta anterior, el PAE cuenta con un documento llamado “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’” en el que se describen claramente las causas, efectos y características del Problema; junto con la cuantificación, características y ubicación territorial de la población afectada por dicha problemática. Para ello, se emplean diferentes fuentes de información nacionales (generadas por la CGSNE y externas) e internacionales, como las descritas en la pregunta anterior y la pregunta siguiente. Por ello, se considera que el documento cumple con las tres primeras características establecidas en la pregunta.

Por lo que hace específicamente a las causas y efectos del problema, es de mencionar que éstas se encuentran a su vez definidas con mayor precisión en el Árbol de Problemas del Programa, el cual forma parte asimismo del documento diagnóstico mencionado. Ahí, se señala lo siguiente:

Causas: Perfiles laborales no acordes a la demanda; insuficientes incentivos a la ocupación por cuenta propia y al emprendedurismo; insuficiente información entre oferta y demanda; insuficiente generación de empleo formal; más oferta que demanda laboral; no todo el sector hace uso de los servicios de vinculación laboral; ocupaciones de bajos ingresos e informales que provocan alta movilidad laboral; insuficiente capacitación para el trabajo.

Efectos: Bajos ingresos; grupos vulnerables con mayores dificultades de acceso; incremento del empleo informal; incremento de la migración.

Ahora bien, debido a que el Árbol de Problemas se actualiza cada año como parte de la formulación de la MIR, se considera que existe un plazo establecido para la revisión y actualización de tales causas y efectos, a partir de las nuevas cifras que ofrezcan las fuentes de información empleadas para su caracterización (mismas que se actualizan, en algunos casos trimestralmente, en otros semestralmente y en otros más, anualmente). Con esto, entonces, se considera que el diagnóstico cumple, también, con la cuarta característica establecida en la pregunta.

Por último, es importante señalar que el diagnóstico del PAE fue elaborado en 2015 en atención a lo establecido en un comunicado enviado a la CGSNE por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño de la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL; donde se le requería elaborar un diagnóstico que justificara la modificación sustancial a la que sería objeto el PAE, al fusionarse con los Programas Presupuestarios E010 “Coordinación de acciones de vinculación ente los factores de la producción para apoyar el empleo” y U001 “Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral” de la CGSNE. Esto, considerando lo establecido en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016.

Por su parte, el diagnóstico ampliado del PAE fue redactado también en respuesta al requerimiento del CONEVAL de desarrollar un diagnóstico ampliado con base en lo establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales y los Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos; ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación en 2011. Por lo anterior, se considera que lo descrito en el citado documento es vigente y susceptible de actualizarse periódicamente conforme se requiera.

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<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.

Justificación:

Justificación

El modelo de intervención del Programa se encuentra claramente sustentado en el documento “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’”, donde se describe tanto la evidencia empírica nacional como internacional que permite atribuirle efectos positivos en la resolución de la problemática que busca atender. Así, por ejemplo, en cuanto a la evidencia nacional, el citado documento presenta, a partir de las cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo realizada trimestralmente por el INEGI, junto con datos de aseguramiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, cómo el problema que busca atender el Programa ha ido evolucionando desde 2005 a 2015 y de qué manera el modelo de intervención propuesto ha contribuido en su resolución. Estos resultados son a su vez complementados con lo descrito en las evaluaciones externas aplicadas en años anteriores a cada uno de los Programas que le dan origen, donde se constata que, si bien perfectibles, es posible atribuir efectos positivos en la resolución de la problemática a cada uno de los modelos de intervención que integran hoy al PAE. Ejemplos de estas evaluaciones son: Evaluaciones específicas de desempeño al Programa de Apoyo al Empleo y al Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (2014), Evaluación de Impacto (efectos atribuibles) realizada al Programa de Apoyo al Empleo (2012), Evaluación de Consistencia y Orientación a Resultados al Programa de Apoyo al Empleo y al Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (2011), entre otras.

Por su parte, en cuanto a la evidencia internacional, el documento retoma la experiencia de los Servicios Nacionales de Empleo de países en África (Camerún y República Democrática del Congo), Europa (Alemania, Bélgica, Francia, Suecia, República Checa, Turquía, Dinamarca Ucrania y los Países Bajos), Asia (China), Oceanía (Australia) y América (Argentina, Chile y Brasil) y las contrasta con el caso mexicano. Para ello, toma como referencia documentos de trabajo y estadísticas publicadas por la OCDE, así como datos publicados en 2014 sobre los Servicios Públicos de Empleo por la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este último documento, es de mencionar, consiste en una valoración de los efectos atribuibles a los Servicios Nacionales de Empleo a nivel mundial, por lo que señala sus respectivas fortalezas y retos a futuro y constituye, por tanto, una importante herramienta empírica para nutrir el diseño del PAE.

Asimismo, el documento “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’” incluye una serie de “casos de estudio” internacionales que proporcionan evidencia sobre las diferentes estrategias empleadas para la atención de la problemática a la que se dirige el PAE y que, sin duda, fortalecen el propio modelo de intervención que éste lleva a cabo. Ejemplos de estas estrategias son: Job Corps (Estados Unidos), Estrategia de Emprendimiento y Empleo Juvenil 2013 – 2016 (España), Jóvenes en Acción (Colombia) y Programa Jóvenes con más y mejor trabajo (Argentina). Al respecto, es importante señalar que toda la evidencia mencionada (nacional e internacional) es consistente con las características de la problemática que busca resolver el PAE descrita, asimismo, en el citado documento diagnóstico.

Recomendaciones

No se tienen recomendaciones particulares sobre este punto.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:
- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
 - b) 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, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta. ° 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, institucional o nacional .

Justificación:

La relación del PAE con los objetivos de los diferentes programas sectoriales, especiales institucionales y nacionales se encuentra claramente establecida en el documento “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’”, donde se hace mención de las siguientes herramientas de la planeación nacional del desarrollo y su vinculación con el Programa:

- Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018
- Meta Nacional 4. México Próspero
- Objetivo 4.3. Promover empleo de calidad
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2012 - 2018
- Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.
- Estrategia transversal: Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018
- Objetivo 1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.

Ahora bien, en la Matriz de Indicadores para Resultados del PAE, se señala que el nivel de objetivo Propósito se describe como “personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva.” Se observa, entonces, que existen, en general, conceptos comunes entre éste y el objetivo nacional y sectorial con los que se vincula el PAE. Esto, en tanto que en los tres conceptos está presente la noción de “empleo” e, incluso, de “ocupación productiva” como el eje central de su descripción. Esto no sucede, sin embargo, con el objetivo del Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018, pues si bien es posible entender que una asignación eficiente de los factores de producción de la economía (tal como lo señala) conlleva a que las personas buscadoras de empleo accedan a un empleo u ocupación productiva (según el Propósito del PAE), no existen conceptos comunes entre uno y otro. Empero, el evaluador no considera que esta sea una situación que afecte al hecho de que el cumplimiento del Propósito del PAE contribuya al logro del objetivo de dicho programa, pues como se mencionó previamente el uno es consecuencia del otro.

Se considera, asimismo, que el logro del Propósito contribuye al cumplimiento del objetivo sectorial y nacional mencionado, en tanto que: al lograr que las personas buscadoras de empleo accedan a un empleo u ocupación productiva, se “intermedia en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad y ocupación productiva”, aportando así al cumplimiento del objetivo sectorial vinculado al PAE; lo cual a su vez impacta de manera positiva en la “promoción del empleo” y contribuye al logro del objetivo nacional descrito en la tabla anterior.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Meta	Un México Próspero
Objetivo	Promover el empleo de calidad
Estrategia	Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo.
Estrategia Transversal	Democratizar la Productividad
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social
Objetivo	Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.

Justificación:

El objetivo sectorial 1. “Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva” del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013 – 2018, junto con el objetivo 1. “Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía” de la estrategia transversal Programa para Democratizar la Productividad 2013- 2018, ambos relacionados con el Programa Presupuestario “Programa de Apoyo al Empleo”, se encuentran vinculados con los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 que se describen en la tabla siguiente:

Meta Nacional México Próspero

Objetivo 4.3. Promover empleo de calidad

Estrategia 4.3.3. Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en y para el trabajo.

Líneas de acción Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral.

Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo.

Impulsar, de manera focalizada, el auto empleo en la formalidad.

Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados.

Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.

En términos generales, se considera que el PAE se encuentra vinculado al objetivo y estrategia nacional descritos en la tabla superior, en tanto que su propósito principal consiste, justamente, en aportar al logro de éstos mediante la atención a la población buscadora de empleo para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva. Con ello, se pretende lograr, como fin último, incidir de manera directa en la promoción del empleo y el incremento de la productividad, tal y como lo establece el objetivo nacional 4.3. Para lo cual, el PAE emplea diferentes estrategias que incluyen, entre otras, la vinculación laboral, el autoempleo y la capacitación en y para el trabajo tal y como lo establece la propia estrategia nacional 4.3.3.

Asimismo, se considera que el PAE está estrechamente relacionado con las líneas de acción nacionales referidas en la tabla anterior, dado que las asume como propias en los objetivos específicos que ejecuta mediante la puesta en marcha de cada uno de los subprogramas que lo componen. En la tabla siguiente se muestra esta relación identificada por el evaluador entre las líneas de acción nacionales y los objetivos específicos del PAE:

Línea de acción nacional Objetivo específico del PAE

Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral. Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los empleadores registrados en el SNE.

Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo. Capacitar a buscadores de empleo, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para el trabajo

Impulsar, de manera focalizada, el auto empleo en la formalidad. Apoyar la creación de iniciativas de ocupación por cuenta propia (IOCP) para buscadores de empleo mediante el otorgamiento de apoyos en especie y/o económicos.

Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados. Vincular a

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- | |
|---|
| 1) Directa: El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

Justificación:

En cuanto a los Objetivos del Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de Naciones Unidas en el año 2000, se identifica la siguiente relación con el PAE:

Definición del Propósito del PAE
Objetivos del Desarrollo del Milenio (ONU, 2000) Tipo de vinculación Justificación
"Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo y ocupación productiva"
(MIR) Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1. B Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.
Directa: "El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015." Al respecto, se observa una relación directa dado que el Propósito del PAE se orienta justamente a apoyar a buscadores de empleo (incluidos mujeres y jóvenes) para que puedan acceder a un empleo u ocupación productiva, tal y como lo establece la meta.
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1. A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares (USD) al día.
Indirecta: "El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015." Se considera que, al lograr los buscadores de empleo acceder a una ocupación productiva o empleo, se contribuye a mejorar su ingreso y, por tanto, de manera indirecta al alcance de esta meta.

De igual forma, se observa la siguiente relación del PAE con lo establecido en la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Objetivos del Desarrollo Sostenible), formulada por la ONU en 2015:

Definición del Propósito del PAE
Objetivos del Desarrollo Sostenible (Agenda de Desarrollo Post 2015 - ONU) Tipo de vinculación Justificación
"Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo y ocupación productiva"
(MIR) Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Metas:

Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
Directa: "El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015." Con respecto a la primera meta, se observa una relación directa dado que el Propósito del PAE se orienta justamente a apoyar a buscadores de empleo (incluidos mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad) para que puedan acceder a un empleo u ocupación productiva, tal y como ésta lo establece.

Por lo que hace a la segunda meta, el logro del Propósito del PAE implica, como parte de uno de los subprogramas que lo integran (particularmente el de Bécate), la capacitación en y para el trabajo de jóvenes entre 15 y 29 años de edad, tal y como ésta lo refiere.

Objetivo 1 : Fin de la pobreza

Meta:

Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

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: Sí.

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

Justificación:

La población objetivo del Programa se encuentra definida tanto en el documento “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’” como en las Reglas de Operación del Programa. La población potencial también se define en el documento diagnóstico. Para ambas poblaciones, se establece su unidad de medida (“personas buscadoras de empleo”), se cuantifica su volumen y se establecen sus fuentes de información. Ahora bien, mientras que el documento diagnóstico especifica la metodología para la cuantificación de la población potencial, no lo hace así con la población objetivo (página 28 del documento). En este sentido, se determina que no se cumple con todas las características solicitadas en la pregunta. Sobre el particular, se puede consultar en este documento el Anexo 2 donde se profundiza sobre esta cuestión.

El plazo para la revisión y actualización de la población potencial y objetivo es anual, como se evidencia en los documentos normativos y de planeación del Programa, en particular, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del mismo. En este sentido, se ha recolectado evidencia por el evaluador de que los métodos de cálculo de ambas poblaciones existen y se aplican en la planeación, aunque no aparecen como tal en las Reglas de Operación o documento diagnóstico del Programa.

Recomendaciones

De acuerdo con el documento “Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 ‘Programa de Apoyo al Empleo’”, la población objetivo corresponde al “volumen de buscadores de empleo a nivel nacional que el Servicio Nacional de Empleo estima atender como meta”, mientras que en las Reglas de Operación aparece como “personas (hombres y mujeres) que sean buscadores de empleo que cuenten con 16 años o más”. Como se observa, no se encuentran definidas en los mismos términos. El evaluador recomienda que la población objetivo que aparece en las Reglas de Operación se defina utilizando los términos del documento diagnóstico, el cual cuenta con las fuentes de información y las estimaciones necesarias para el ejercicio fiscal correspondiente (cuantificación), como se solicita en esta pregunta. Esto, independientemente de que dichos documentos se emitan en períodos de tiempo distintos (procurando la uniformidad entre los mismos). En el mismo sentido, se estima pertinente sugerir que para la población potencial y objetivo se describan sus medios de información, métodos de cálculo y plazos de actualización en los documentos rectores del PAE.

8. ¿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: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. ° Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

Justificación:

La demanda total de apoyos del PAE, así como las características de los solicitantes, se pueden conocer mediante la información disponible en los sistemas informáticos de control y seguimiento de los Servicios de Vinculación Laboral y los cuatro subprogramas de subsidios que administra la CGSNE. En éstos se captura la información básica de los usuarios y peticionarios recabada mediante formatos estandarizados (como el SNE-01) que implica la recolección de datos sobre variables socioeconómicas como el sexo y edad de las personas así como su domicilio, estado civil, entre otros.

9. ¿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:

La identificación de la población objetivo del PAE consiste en la estimación de las metas a atender anualmente a partir del desempeño del Programa en años anteriores (demanda estimada para cada uno de los servicios y subprogramas) y la disponibilidad presupuestal para el año en curso, principalmente. La focalización en un programa presupuestario se entiende como “el grado de precisión en que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en éste.” En este sentido, los criterios de focalización del PAE se corresponden con los servicios y subprogramas que lo componen, de la siguiente manera:

-Servicios de Vinculación Laboral y Mecanismos de Atención Complementaria. Personas buscadoras de empleo, en general, que acceden a cualquiera de los tipos de servicio del Programa.

-Programas de subsidios. Son las personas que, según sus necesidades e intereses, se acercan al Programa para recibir los apoyos correspondientes, con las siguientes características:

Bécate: Buscadores de empleo que requieren de capacitación para fortalecer sus conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso a un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

Fomento al auto empleo: Solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con experiencia laboral o competencias que les permitan desarrollar una Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia.

Movilidad laboral: Buscadores de empleo que, con el interés de obtener un empleo, requieren trasladarse a localidades distintas a las de su residencia.

Repatriados trabajando: Connacionales repatriados que manifiestan su interés de encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia, sin tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero.

La información para la focalización del PAE se obtiene primariamente de la explotación de los registros administrativos que produce y sistematiza la CGSNE como consecuencia de la operación cotidiana del Programa. En esta medida, se estima que se cumple con todas las características solicitadas por la pregunta.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: No.

Justificación:

La cobertura del Programa se considera en el documento diagnóstico como “el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados esperados”. Mientras que, en efecto, este es un “indicador de eficacia” (como se afirma), la cobertura se entiende en la literatura como “la población que tiene acceso a los servicios o acciones” que proporciona el Programa Presupuestario. Dado que el indicador de eficacia que se ofrece reporta un resultado “mayor a 100% en cada año del período”, la CGSNE no ha generado una estrategia de cobertura (bajo el supuesto de que ésta ha alcanzado su máximo valor). Sin embargo, esta estrategia es necesaria pues, desde el punto de vista del evaluador, la cobertura expresada como porcentaje de la población potencial atendida efectivamente por el Programa sí presenta retos para incrementarse en el tiempo. A esto, se añade aquí el comentario de anteriores evaluaciones al Programa (como la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015), que indican que la población objetivo “se ha mantenido estable” durante los últimos años mientras que la población atendida sí se desempeña de acuerdo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestaria invitando a la revisión de la población objetivo (Coneval, 2015).

Recomendaciones

En vista del análisis presentado, una primera recomendación a la CGSNE consiste en valorar si la población objetivo se puede definir de manera que considere no sólo la programación de metas estables en relación con la información de años anteriores, sino incorporando también una tendencia de incremento año con año, de manera que se visualice la posibilidad de aumentar la cobertura del Programa (o, incluso, las causas que impiden que esta cobertura crezca, en su caso).

Resulta imprescindible, por tanto, desarrollar una estrategia de cobertura del Programa, que incluya una nueva definición de la población objetivo, especifique metas de cobertura anual y abarque un horizonte de mediano y largo plazo de acuerdo con el diagnóstico del Programa. A partir del análisis del Programa, el evaluador estima que dicha estrategia debería considerar la infraestructura necesaria para alcanzar la cobertura (por ejemplo, en número de oficinas a establecer u operar cada año) así como la población objetivo desagregada por Componentes del Programa. De esta manera se documentaría de manera más específica la cobertura, incluyendo indicadores como los referentes a la atención de poblaciones objetivo concurrentes con Programas Presupuestarios complementarios (como el Programa de Empleo Temporal o Prospera) y estrategias transversales (como la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia, véase la pregunta 30).

11. 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: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Del análisis de las Reglas de Operación y los Manuales y Lineamientos del Programa, se observó que los procedimientos para la selección de los beneficiarios y proyectos, sobre todo en los subprogramas de subsidios, cuentan con criterios de elegibilidad claramente especificados, están estandarizados, sistematizados (al realizarse la captura en sistemas informáticos operados por la CGSNE) y que se difunden públicamente mediante diferentes herramientas de transparencia del Programa (véase la pregunta 28 de este documento).

12. 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: Sí.

Nivel	Criterios
4	◦ El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ◦ Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Justificación:

Conforme al análisis del documento “Manual de Procedimientos y Lineamientos del Programa de Apoyo al Empleo”, que contiene normas para la operación de los diferentes Servicios de Vinculación Laboral, Mecanismos de Atención Complementaria y los subprogramas de subsidios del PAE, el evaluador constató que existen procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo y de servicio que se reciben en los diferentes puntos de contacto del Programa. Asimismo, que éstos procedimientos corresponden a las características de la población objetivo (todos parten de identificar a los buscadores de empleo), utilizan formatos definidos, se encuentran disponibles para la población objetivo (a través de las OSNE y los medios electrónicos que opera el Programa) y que son conformes a las Reglas de Operación del PAE.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cuentan con tres de las características establecidas.

Justificación:

La información que permite conocer quiénes reciben los apoyos del programa se presenta a manera de listas de beneficiarios. Lo anterior, toda vez que para este Programa Presupuestario no aplica la definición de “padrón” establecida en el artículo 5, fracción X de la Ley General de Desarrollo Social, toda vez que el mismo no atiende beneficiarios de acuerdo con “el perfil socioeconómico [que] se establece en la normatividad correspondiente”. Los servicios de vinculación laboral y los subprogramas de subsidios integrados en el Programa de Apoyo al Empleo se encuentran a disposición del público en general.

Las listas de beneficiarios que se publican en los portales electrónicos de la STPS, CGSNE y el Portal del Empleo, así como en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) del Gobierno Federal cuentan con una relación de beneficiarios y el tipo de apoyo entregado, sistematizado en hojas de cálculo electrónicas. Dicha información se actualiza de manera trimestral y se depura anualmente al iniciarse un nuevo ejercicio fiscal. Por ello, se acreditan tres de las características solicitadas en la pregunta.

Por lo que hace a la información relativa a las características de las y los beneficiarios del Programa Presupuestario, el evaluador tuvo conocimiento que las mismas no se hacen públicas en virtud de tratarse de información clasificada como confidencial. Esto toda vez que se trata de datos personales, que harían identificables a los beneficiarios en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la correlativa Ley Federal.

Recomendaciones

El evaluador sugiere a la CGSNE que se mantenga atenta a las disposiciones que, en materia de listados de beneficiarios y protección de datos personales emita el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), a fin de mantener la adecuada actualización de la información hoy presentada en el POT y el resto de los sitios electrónicos que se le relacionan.

14. 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: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Al analizar las Reglas de Operación del PAE, en conjunto con su documento “Manuales de Procedimientos y Lineamientos”, se advierte que sobre todo para los subprogramas de subsidios, existen procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios estandarizados (de cumplimiento obligatorio para todas las instancias ejecutoras), sistematizados (organizados en documentos y disponibles en sistemas electrónicos), difundidos públicamente (utilizando los mecanismos de transparencia desglosados en la pregunta 28) y congruentes entre sí (Reglas de Operación y Manuales de Procedimientos/Lineamientos).

15. 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:

El Programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, principalmente durante el primer contacto de éstos para requerir algún servicio o solicitar algún apoyo. Se recaban, como datos socioeconómicos, los siguientes:

-Datos generales: Sexo, fecha de nacimiento, edad y lenguas indígenas habladas.

-Ubicación geográfica: Domicilio, entidad federativa, municipio y localidad.

-Datos sobre la formación y el empleo: ocupación y actividad económica; situación de empleo y experiencia laboral; situación académica, grado de estudios y otros conocimientos; habilidades laborales (manejo de tecnologías, gerenciales).

Por lo general, estos datos se recaban una sola vez (durante el primer contacto) y pueden actualizarse a petición del beneficiario. En los subprogramas de subsidios, existen modalidades como las iniciativas de ocupación por cuenta propia, la movilidad laboral y la repatriación que implican actividades posteriores de seguimiento a las personas apoyadas y, por ende, se miden nuevamente sus variables socioeconómicas (en especial los datos sobre la formación y el empleo).

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - b) Están ordenadas de manera cronológica.
 - c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Para cada uno de los Componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados del “Programa de Apoyo al Empleo” existe una actividad correspondiente. A continuación, se analiza cada una de ellas. En cuanto a la Actividad 1 “Concertar, registrar y promover plazas vacantes disponibles para fomentar la vinculación laboral.”, se observa que está claramente especificada, se ordena de manera cronológica en cada uno de los verbos que la construyen, es necesaria para producir el Componente 1 (“Buscadores de empleo informados sobre vacantes de empleo en el mercado laboral.”) y, junto con los supuestos establecidos en la Matriz, genera el citado Componente (4 puntos de 4 posibles).

Por lo que hace a la Actividad 2 “Concertar cursos de capacitación para el trabajo.”, ésta resulta claramente especificada y al ser única es cronológica. Asimismo, es necesaria para producir el Componente 2 “Apoyos económicos y capacitación otorgados a buscadores de empleo facilitan su colocación en un empleo u ocupación productiva.” Sin embargo, por sí misma, esta actividad es insuficiente (junto con sus supuestos) para generar el Componente, pues éste se refiere tanto a “capacitación” como a “apoyos económicos” que forman parte de los bienes y servicios que comprende el subprograma “Bécate” del PAE (3 puntos, de 4 posibles).

En cuanto a la Actividad 3 “Apoyar iniciativas de ocupación por cuenta propia.”, el evaluador percibe que es ambigua, pues no está claramente especificado qué tipo de apoyos se brindan, como sí se hace en el Componente correspondiente (número 3): “Apoyos en especie (mobiliario, equipo, maquinaria y herramientas) facilitan la generación o fortalecimiento de iniciativas de ocupación por cuenta propia.” Es cronológica, por ser una acción única y necesaria, pues se deduce que para lograr el Componente se debe “apoyar” las IOCP. Por último, la ambigüedad de su redacción impide concluir que su realización genere el Componente, mientras no se especifique a qué clase de “apoyo” se refiere (obtiene 2 de 4 puntos posibles).

Por último, la Actividad 4 “Concertar vacantes para buscadores de empleo con interés de moverse de su lugar de residencia para ocuparse en un empleo o por jornal.” se estima clara en su redacción, así como ordenada cronológicamente por ser una actividad única. Resulta necesaria, junto con los supuestos, para la generación del Componente 4 “Apoyo económico para la movilidad laboral entregado a buscadores de empleo facilita la colocación.” pero, al igual que la Actividad 2, no es suficiente por sí misma para generar la movilidad laboral, pues esta requiere al mismo tiempo la concertación de vacantes y la entrega de apoyos económicos (3 puntos de los 4 posibles; en total, 12 de 16 puntos posibles, equivalentes al 75%).

Recomendaciones

Se sugiere considerar, para los Componentes relacionados al otorgamiento de subsidios (2,3 y 4) que las actividades sean suficientes en número y contenidos para producir los bienes y servicios correspondientes, así como para considerar los procesos necesarios para llegar a ellos. Así, el Componente 2, debería lograr “capacitación” y “apoyos económicos” (dos actividades) al tiempo que el Componente 3 debe considerar no sólo la entrega de los apoyos, sino el trámite y recepción de solicitudes, así como el seguimiento a los subsidios entregados (tres actividades) y el Componente 4, de manera análoga, debe considerar la concertación de vacantes y la entrega de apoyos económicos para movilidad.

Por último, se recomienda asimismo revisar los supuestos de las Actividades a fin de compatibilizar su estructura con las recomendaciones emitidas por la SHCP para su redacción, así como sus contenidos.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Los Componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados del “Programa de Apoyo al Empleo”, comparten las cuatro características establecidas en la pregunta. Todos se refieren a bienes o servicios que produce el programa (servicios de vinculación laboral, Componente 1; capacitación con apoyos económicos, Componente 2; apoyos económicos para IOCP, Componente 3 y apoyos económicos para movilidad laboral, Componente 4) y están redactados como resultados logrados (por ejemplo, el número 3 “Apoyos en especie (mobiliario, equipo, maquinaria y herramientas) facilitan la generación o fortalecimiento de iniciativas de ocupación por cuenta propia.”). Ninguno de los Componentes es prescindible, pues en su medida favorecen el Propósito del Programa (“Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva”), por lo que son necesarios. Por último, su realización genera con los supuestos en este nivel de objetivos, dicho Propósito.

Recomendaciones

En cuanto a la redacción del Componente 2 “Apoyos económicos y capacitación otorgados a buscadores de empleo facilitan su colocación en un empleo u ocupación productiva.” se estima que puede hacer referencia a los servicios que aporta como “Apoyos económicos con capacitación”, pues todas las modalidades del subprograma “Bécate” implican las dos clases de aportaciones para los beneficiarios, de manera simultánea. Esto, además, permite identificar claramente el tipo de servicios a que se refiere el Componente, que lo distinguen definitivamente del resto de los que conforman este nivel de objetivos de la MIR (el uso de la conjuntiva “y”, parece incluir en un solo componente todos los bienes y servicios de tipo “apoyo económico” -IOCP, movilidad laboral- junto con los de capacitación –“Bécate”-, lo cual no es el caso).

Por último, con relación a los supuestos de los Componentes, en seguimiento a lo establecido en la pregunta anterior, se sugiere revisar su formulación para que reflejen condiciones institucionales que favorecen el logro del Propósito, de corte interno, más que circunstancias externas que igualmente apoyan la ocurrencia del mismo.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Conforme se ha analizado en las preguntas precedentes, las Actividades y Componentes definidos en la MIR del PAE dan lugar a que el Propósito del mismo, definido como “Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva” sea una consecuencia directa de los niveles de objetivo inferiores. Al tiempo, su logro no está controlado por los responsables del Programa, incluye un solo objetivo y está redactado como una situación alcanzada. Por último, incluye la población objetivo que, de acuerdo con las ROP, son los varones y mujeres de 16 años o más que buscan empleo. En este sentido, se acreditan las cinco características solicitadas por la pregunta.

Recomendaciones

Con relación a la definición de la población objetivo (véanse los apartados III. y IV. de este estudio), el Propósito podría requerir ajustes para referir, de manera más precisa, esta dimensión del Programa Presupuestario. En particular, en cuanto a la definición de la población objetivo como la totalidad de la población buscadora de empleo, o bien, el porcentaje de ésta que el SNE programa atender de acuerdo con su capacidad operativa, entre otras variables.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Fin de la MIR del Programa de Apoyo al Empleo se describe como “Contribuir a impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva: mediante Políticas activas de empleo y servicios de vinculación laboral.” En primer término, éste se haya vinculado con el objetivo 1 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2012-2018, en cuanto a “Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.” así como con el objetivo 1 del Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018 “Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.” En consonancia, establece un objetivo único, al tiempo que no se puede esperar que el Programa sea suficiente para alcanzar el Fin, en la medida en que su logro no está controlado por los responsables del Programa. En este sentido, el Fin expuesto en la Matriz de Indicadores para Resultados cumple con las cinco características establecidas en esta pregunta.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

Conforme al análisis detallado de los diferentes indicadores de la MIR del PAE, que se puede consultar en el Anexo 5 de este documento, se observa que los indicadores obtienen 42 de 55 puntos posibles (76.36%), asignando un punto por cada característica que acrediten. Esto en razón de que, en general, los indicadores que presenta la Matriz no son monitoreables, pues al nutrirse de variables provenientes exclusivamente de los registros administrativos de la CGSNE no permiten su verificación de manera independiente.

En el nivel de objetivos de Componente, por otra parte, se detectaron dos indicadores que no son relevantes (Componentes 3 y 4) en la medida en que hacen referencia a la “población objetivo atendida” cuando los Componentes se refieren a la prestación de servicios o a la entrega de bienes por parte del Programa y, en dicha medida, deberían de poder cuantificar volúmenes de bienes o servicios proporcionados.

Por último, uno de los indicadores a nivel de objetivos de Actividad (Actividad 1) no es claro, pues se denomina como “Porcentaje de plazas vacantes registradas (...)” y su método de cálculo incluye como variables “vacantes concertadas”; en este sentido, es impreciso qué dimensión de la actividad se mide realmente con este indicador.

Recomendaciones

Por lo que hace a los Componentes referidos a los subprogramas de subsidios del Programa (2 al 4) es importante que el indicador pueda reflejar los bienes y servicios provistos (como en el caso del Componente 1) especificando, por ejemplo, los recursos ejercidos por tipo de apoyo. En el caso del Componente 2, entonces, se sugiere agregar un segundo indicador en relación con los apoyos económicos de Bécate. Para los Componentes 3 y 4 los indicadores deben referir los apoyos y no la “población objetivo” atendida. Por lo que hace al indicador de la Actividad 1, se debe especificar si se miden plazas “registradas” o “concertadas”, para mayor claridad.

De manera prioritaria, por último, debe examinarse que los indicadores sean monitoreables, es decir, que se analice de qué manera los registros administrativos internos pueden estar sujetos a una verificación independiente. Sobre el particular, revísense el análisis y recomendaciones sobre publicidad, transparencia y rendición de cuentas de este mismo documento.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables
- e) Adecuados.

Respuesta: Sí.

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

Justificación:

Conforme al análisis detallado de los diferentes indicadores de la MIR del PAE, que se puede consultar en el Anexo 5 de este documento, se observa que los indicadores obtienen 42 de 55 puntos posibles (76.36%), asignando un punto por cada característica que acrediten. Esto en razón de que, en general, los indicadores que presenta la Matriz no son monitoreables, pues al nutrirse de variables provenientes exclusivamente de los registros administrativos de la CGSNE no permiten su verificación de manera independiente.

En el nivel de objetivos de Componente, por otra parte, se detectaron dos indicadores que no son relevantes (Componentes 3 y 4) en la medida en que hacen referencia a la “población objetivo atendida” cuando los Componentes se refieren a la prestación de servicios o a la entrega de bienes por parte del Programa y, en dicha medida, deberían de poder cuantificar volúmenes de bienes o servicios proporcionados.

Por último, uno de los indicadores a nivel de objetivos de Actividad (Actividad 1) no es claro, pues se denomina como “Porcentaje de plazas vacantes registradas (...)” y su método de cálculo incluye como variables “vacantes concertadas”; en este sentido, es impreciso qué dimensión de la actividad se mide realmente con este indicador.

Recomendaciones

Por lo que hace a los Componentes referidos a los subprogramas de subsidios del Programa (2 al 4) es importante que el indicador pueda reflejar los bienes y servicios provistos (como en el caso del Componente 1) especificando, por ejemplo, los recursos ejercidos por tipo de apoyo. En el caso del Componente 2, entonces, se sugiere agregar un segundo indicador en relación con los apoyos económicos de Bécate. Para los Componentes 3 y 4 los indicadores deben referir los apoyos y no la “población objetivo” atendida. Por lo que hace al indicador de la Actividad 1, se debe especificar si se miden plazas “registradas” o “concertadas”, para mayor claridad.

De manera prioritaria, por último, debe examinarse que los indicadores sean monitoreables, es decir, que se analice de qué manera los registros administrativos internos pueden estar sujetos a una verificación independiente. Sobre el particular, revísense el análisis y recomendaciones sobre publicidad, transparencia y rendición de cuentas de este mismo documento.

22. 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: Sí.

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

Justificación:

Como se puede advertir en el análisis detallado sobre los indicadores de la MIR presentado en el Anexo 5 de este documento, todos éstos cuentan con una ficha técnica individual que precisa su nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador.

23. 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: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Conforme al análisis de las metas de los indicadores de la MIR del PAE que se puede consultar con todo detalle en el Anexo 6 de este documento, el evaluador encontró que todas tienen unidad de medida. También, que se encuentran orientadas a impulsar el desempeño, en tanto que la CGSNE describió el proceso para la determinación de las mismas, el cual consiste en la valoración de los resultados de los años anteriores en conjunto con los recursos materiales, humanos y la asignación presupuestal para el año a programar. Conforme a lo anterior, las metas también resultan factibles de lograrse en los plazos determinados.

Recomendaciones

Como se advierte en ejercicios de evaluación del PAE anteriores al presente (por ejemplo, la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015), existe una tendencia a “presentar valores superiores” a los establecidos en las metas (Coneval, 2015). Ahora bien, mientras que desde el punto de vista del evaluador esto no implica que las metas no estén orientadas a resultados, se podría generar una interpretación errónea de que la meta es laxa y, por ende, se supera de continuo (es decir, que está mal estimada) . En contribución para mejorar esta situación, se sugiere analizar si las metas programadas cada año pueden ajustarse de acuerdo con la tendencia de incremento de éstas, observada en años anteriores; además de los elementos que ya se valoran durante su programación (resultados de años anteriores y disponibilidad presupuestal). De manera gráfica:

$$\begin{aligned} &\text{Meta del año a programar} = \\ &\text{Meta programada según método establecido} + \\ &\text{Tendencia de incremento observada en años anteriores (expresada en porcentaje)} \end{aligned}$$

Desde la perspectiva del evaluador esto permitiría tener metas que no se superan en su totalidad año con año, y se aportaría a reflejar la necesidad de un “presupuesto más estable y creciente” para el Programa, como afirmó la mencionada autoridad en el Informe correspondiente (ídem).

Por último, se estima necesario que en las fichas técnicas de los indicadores se establezca la factibilidad de las metas de acuerdo con el proceso explicado por la CGSNE al evaluador, pues éstas consignan que la factibilidad de la meta y su justificación “no aplican”.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

De acuerdo con los datos presentados en las fichas técnicas de los indicadores del PAE para la MIR, se observa que todos éstos cuentan con medios de verificación que cumplen con las características de ser institucionales, tener un nombre que permite identificarlos y permitir reproducir el cálculo del indicador. Sin embargo, en ningún caso los indicadores son accesibles a cualquier persona pues, al tratarse de registros administrativos, se encuentran bajo resguardo de la CGSNE y sólo son accesibles para el personal de esta Unidad Administrativa, sin que se pongan a disposición del público en general. En este sentido, se acreditan 33 de los 44 puntos posibles para esta pregunta, que representan un 75%.

Recomendaciones

El evaluador identificó que todos los medios de verificación de los indicadores utilizan el nombre genérico de “registros administrativos”. A razón de volver aún más precisa esta denominación, se podría ubicar el área de la CGSNE que los genera, o bien, el sistema informático que los resguarda (y la forma en que éste los clasifica).

En cuanto a la publicidad de los medios de verificación de los indicadores, resulta esencial que se valore por la CGSNE de qué manera se pueden dar a conocer las variables que alimentan los indicadores de la MIR del PAE (por ejemplo, mediante una sección específica de su portal electrónico). Esto, con la salvedad de no hacer públicos aquellos datos específicos que forman parte del sistema de incentivos establecidos a partir de las herramientas para el seguimiento a las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) en las entidades federativas, como fue explicado al evaluador. Es decir, se pueden ofrecer datos globales, síntesis o porcentajes que no den a conocer la información reservada sobre el desempeño de las OSNE para la operación de mecanismos como la subasta de recursos.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:
- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
 - b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
 - c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Todos de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación en los niveles de objetivo Fin, Propósito, Componentes y Actividades, como se ha mencionado anteriormente, presentan medios de verificación imprescindibles y suficientes para calcular los indicadores. Del mismo modo, los indicadores permiten medir directa o indirectamente los objetivos de cada nivel (de manera directa: Propósito, Componentes 1 y 2 así como las Actividades; de manera indirecta: Fin, Componentes 3 y 4).

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

En general, la lógica vertical y horizontal de la MIR del PAE es correcta, lo cual da como resultado una fortaleza de este Programa Presupuestario. Ahora bien, la misma es perfectible en razón de los siguientes hallazgos principales del análisis realizado en esta sección del Informe de Evaluación:

- El nivel de objetivos de Actividad puede incorporar los elementos suficientes para producir en consecuencia los bienes y servicios contemplados en los Componentes del Programa.
- Las Actividades y sus supuestos deben reflejar condiciones institucionales (recursos humanos, infraestructura, presupuesto) antes que circunstancias externas que también favorecen el logro de los Componentes.
- En el nivel de objetivo de Propósito, puede considerarse la inclusión de indicadores desagregados por sexo, que permitan observar los cambios en las condiciones de vida de varones y mujeres .
- Se puede afinar la definición del Componente 2 para distinguirlo definitivamente del resto de los Componentes del Programa.
- Se debe analizar si los Componentes reflejan todos los bienes y servicios que proporciona actualmente el Programa al fusionar los elementos de tres Programas Presupuestarios preexistentes.
- Resulta necesario mejorar el indicador para el nivel de objetivos Fin.
- Se propone que los indicadores de los Componentes referidos a los subprogramas de subsidios midan los bienes y servicios que otorga el Programa, en vez de la población objetivo atendida.
- Deberá valorarse cómo volver los indicadores monitoreables, es decir, que puedan estar sujetos a verificación independiente.
- De la misma manera, debe analizarse cómo volver públicos los medios de verificación de las variables que alimentan los indicadores del Programa, asignándoles nombres que hagan más precisa su identificación de acuerdo con los sistemas informáticos hechos del conocimiento del evaluador.
- Se pueden proponer ajustes a los métodos de programación de metas para que éstas no produzcan la impresión (errónea) de ser laxas por superarse año con año.

Recomendaciones

Las preguntas de esta sección desarrollan las recomendaciones pertinentes. Asimismo, se ofrece el Anexo 7 sobre propuestas de mejora a la MIR, donde se desarrollan estos aspectos.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. 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:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- 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 2000,3000 y/o 4000.
- 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: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Justificación:

De acuerdo con el análisis que se presenta con todo detalle en el Anexo 8 de este documento, se observa que el presupuesto del Programa se encuentra debidamente ordenado de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta razón se pueden identificar y cuantificar los gastos de operación directos e indirectos, los de supervisión, capacitación y evaluación, así como los de mantenimiento y en capital del Programa. A partir del monto total del gasto, así como la población atendida por el Programa, también se puede estimar el gasto unitario del PAE.

De manera particular, el rubro de subsidios (capítulo 4000) representa un total de \$1,377,283,941.10, que equivale al 85.73% de los 1,606,602,900.00 de pesos contemplados en el presupuesto modificado al 31 de mayo de 2016. Si bien este monto se refiere de manera precisa a los apoyos económicos que se otorgan a los beneficiarios mediante los cuatro subprogramas de subsidios del PAE, es importante mencionar que la prestación de los Servicios de Vinculación Laboral y sus Mecanismos de Atención Complementaria, representa un porcentaje considerable del gasto de operación directo e indirecto, así como de mantenimiento del Programa, sin los cuales sería imposible lograr este Componente que aporta en lo esencial al Propósito establecido en la MIR. Esto, por lo demás, es resultado de la fusión en el PAE que se evalúa de un programa de subsidios con reglas de operación (S043) con un programa de prestación de servicios públicos (E10, que se refería a los Servicios de Vinculación Laboral) y un programa de subsidios no sujetos a reglas de operación (U001, referido a la atención de contingencias laborales). Dicha consideración debe tenerse presente en el análisis presupuestario del Programa, a efecto de puntualizar que los bienes y servicios otorgados por el mismo a la población beneficiaria, se concentran no solo en los subsidios de acuerdo con su clasificación como Programa Presupuestario (U043) sino también por incorporar funciones de prestación de servicios públicos y de otra clase de subsidios no sujetos a reglas de operación en su estructura.

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

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) 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.
- d) 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: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

El Programa Presupuestario cuenta con mecanismos para la transparencia que funcionan como base para la realización de ejercicios de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. De manera destacada, se encuentra el “Portal del Empleo” (www.empleo.gob.mx) donde se puede encontrar a menos de tres clics de la página principal las Reglas de Operación del PAE, así como el teléfono de larga distancia gratuita del Programa. De manera análoga, se cuenta con el portal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las secciones correspondientes del Portal de Obligaciones de Transparencia del Gobierno Federal.

Por su naturaleza, los Servicios de Vinculación Laboral del SNE ponen en conocimiento de los usuarios de los servicios toda clase de información que necesitan, por lo que se encuentra normado incluso la manera de hacer la difusión en el Programa y la edición de productos informativos como periódicos y revistas sobre la función y operación del SNE. Esto, en general, se considera como una buena práctica de transparencia del PAE.

Respecto de los resultados principales del Programa (correspondientes a los niveles Fin, Propósito y Componentes de la MIR) éstos no se encuentran como tal accesibles en los mecanismos de transparencia mencionados. Ello, a pesar de que se cuenta con estadísticas públicas sobre los beneficiarios de los Servicios de Vinculación Laboral, los subprogramas de subsidios e, incluso, de la atención a contingencias laborales.

En relación con la modificación de respuestas a solicitudes de información como resultado de recursos de revisión promovidos por la ciudadanía, se consultó el buscador de solicitudes de acceso a la información “Zoom” del INAI (www.zoom.gob.mx), de donde se recuperó información de al menos tres recursos con ese resultado (identificados con los números 2304/05 358/07 y 359/07). Conforme a lo anterior, se acreditaron dos de las cuatro características solicitadas en la pregunta.

Es importante mencionar, por último, que el Programa cuenta con Contraloría Social por tratarse de un Programa de subsidios con Reglas de Operación. Su normatividad se desarrolla, asimismo, en los Lineamientos de Operación de subprograma Bécate y la Guía Operativa sobre el tema para las/los beneficiarios, por lo que se considera un mecanismo adicional y preciso para la rendición de cuentas.

Recomendaciones

Con relación a la difusión de resultados de la MIR del PAE se sugiere construir una sección dentro del “Portal del Empleo” donde se sintetice esta información, siguiendo buenas prácticas como la estadística ya disponible en dicho sitio electrónico. En esta sección se puede considerar, asimismo, incorporar los medios de verificación de las variables que alimentan los indicadores, de manera global así como la información desagregada acerca de la población objetivo y atendida por el Programa. Todo ello, preferentemente, en forma gráfica y accesible para la ciudadanía, utilizando lenguaje llano y sencillo. Esta práctica puede calificarse favorablemente, de realizarse, como una de transparencia proactiva, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

29. 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: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para la prestación de servicios y la entrega de apoyos directos a las/los beneficiarios del PAE se encuentran claramente establecidos en el documento "Manual de Procedimientos y Lineamientos del Programa de Apoyo al Empleo"; el cual se encuentra difundido públicamente en la dirección electrónica: <http://www.gob.mx/stps/documentos/programa-de-apoyo-al-empleo> . En dicho documento, se establecen, de conformidad con lo previsto en las Reglas de Operación del Programa, los mecanismos que se siguen para la entrega de apoyos a los beneficiarios de manera detallada, lo cual es especialmente necesario dada la coordinación de instancias que intervienen en estos procesos (la CGSNE, las OSNE y las/los beneficiarios, así como otros prestadores de servicios como los facilitadores de cursos de capacitación).

No sólo los subprogramas de subsidios del PAE cuentan con esta normatividad interna, pues los Manuales incluyen la forma de operación de los Servicios de Vinculación Laboral y sus Mecanismos de Atención Complementaria, incorporando flujogramas, formatos y anexos necesarios para la realización de todos los Componentes del Programa en la práctica cotidiana. En virtud de lo anterior, el evaluador constató que los Manuales de Procedimientos reflejan que los procedimientos de ejecución de acciones del Programa están estandarizados (son de utilización obligatoria para todas las instancias ejecutoras), están sistematizados (pues cada uno emplea sistemas informáticos de soporte, reporte y seguimiento), son difundidos públicamente (de manera presencial y electrónica) y están apegados al documento normativo del Programa.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

Conforme al análisis realizado a las Reglas de Operación del Programa, se identificaron las siguientes complementariedades con otros Programas Presupuestarios federales expresamente establecidos en los documentos rectores del PAE, a saber:

1) Prospera, Programa de inclusión social: El PAE aporta recursos para atender a la población identificada en la estrategia de inclusión productiva y laboral de Prospera, asegurando su acompañamiento hasta su consolidación. En este sentido, el PAE comparte con Prospera un segmento de sus respectivas poblaciones objetivo, cuando éstas coinciden en torno a la estrategia de inclusión productiva y laboral que determina el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de la Coordinación Nacional de Prospera, generando complementariedad entre los Programas Presupuestarios.

2) Programa de Empleo Temporal: El PAE incluye, en su servicio de bolsa de trabajo, las ofertas del Programa de Empleo Temporal (PET) poniéndolas a disposición de los buscadores de empleo. Comparte con el PAE su población objetivo, en tanto atiende a personas de 16 años o más que requieren incorporarse en una actividad productiva (sin embargo, los supuestos de operación y los apoyos que otorgan los programas son diferentes, por lo que resultan complementarios).

De acuerdo con la información proporcionada al evaluador, en la STPS existen otros Programas Presupuestarios que, sin embargo, no se operan por la CGSNE y que no comparten vinculación, complementariedades o vinculación con el PAE.

Es de señalar, por último, que no se identificaron coincidencias o duplicidades entre el Programa evaluado y otros Programas Presupuestarios federales, lo cual se considera una fortaleza del Programa. En general, esto permite concluir que el PAE es un Programa Presupuestario inscrito en diferentes políticas públicas del Gobierno Federal, particularmente en torno al objetivo sectorial de intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad y ocupación productiva, en beneficio de las y los mexicanos.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	4.0	El Programa Presupuestario evaluado se dirige a la atención de un problema descrito como un hecho negativo susceptible de ser atendido, del cual están claramente identificadas tanto sus causas y posibles efectos, como el área de enfoque afectada por éste. Tal descripción se encuentra, para ello, sustentada en evidencia empírica que, a su vez, justifica el tipo de intervención que propone el Programa Presupuestario para su solución.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4.0	El Programa Presupuestario evaluado se encuentra correctamente alineado con los objetivos y metas nacionales, sectoriales y transversales correspondientes. Este vínculo se establece muy claramente tanto en el documento Diagnóstico del Programa, como en su Matriz de Indicadores para Resultados. Asimismo, el PAE se encuentra claramente vinculado con objetivos internacionales como los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Agenda de Desarrollo Post 2015.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	2.8	Si bien se cuenta con una definición de población objetivo, se observa necesario que el método empleado para su cuantificación, así como el plazo correspondiente para su revisión y actualización se describa en alguno de sus documentos rectores. El Programa cuenta con diferentes sistemas informáticos que permiten, entre otros, conocer la demanda total de los apoyos que entrega y los servicios que brinda, junto con las características de sus solicitantes.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3.5	El PAE cuenta con procedimientos sistematizados, estandarizados, apegados al documento normativo y difundidos públicamente que dotan de certeza y transparencia a la entrega de los apoyos y la prestación de servicios.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3.6	En términos generales, el evaluador identificó que tanto la lógica vertical como la lógica horizontal de la MIR, si bien pueden fortalecerse, son adecuadas y se orientan a impulsar el desempeño del Programa. Asimismo, dado que fue posible identificar en el documento normativo del Programa el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), se considera que su diseño atiende a los criterios de la planeación orientada a resultados.
Presupuesto y rendición de cuentas	3.333	El Programa identifica y cuantifica adecuadamente los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece y los desglosa según los diferentes "conceptos de gasto" que establece la SHCP; lo cual, sin duda, favorece su posterior rendición de cuentas sobre la ejecución del gasto programado. Los Servicios de Vinculación Laboral del SNE ponen en conocimiento de los usuarios de los servicios toda clase de información que necesitan.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	No se identificaron duplicidades con otros Programas Presupuestarios; por el contrario, se observa que éste Programa es complementario del de Prospera, Programa de Inclusión Social y del Programa de Empleo Temporal.
Valoración final	3.539	



Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema que busca resolver el Programa está identificado en dos documentos que se actualizan periódicamente con el fin de conocer su evolución, a saber: Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 “Programa de Apoyo al Empleo ” y Árbol de Problemas.	1	El evaluador observa que la definición del problema que busca atender el PAE se encuentra descrita en tres documentos diferentes: 1) Diagnóstico ampliado del PAE 2) Reglas de Operación del PAE y 3) Árbol de Problemas del PAE; sin embargo, como puede bien desprenderse de lo descrito en el apartado anterior, resulta fundamental fortalecer la correspondencia entre las definiciones; particularmente la de las dos primeras con la contenida en el Árbol de Problemas del PAE.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema al que atiende el PAE está adecuadamente descrito (con evidencia empírica) como un hecho negativo susceptible de ser atendido; para lo cual, se establece tanto el área de enfoque dónde éste se presenta, como sus causas y posibles efectos.	2	
Justificación de la creación y del diseño del programa	El tipo de intervención propuesta por el Programa Presupuestario para la solución del problema al cual se orienta, está sustentada en evidencia empírica.	3	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El Programa Presupuestario se encuentra correctamente vinculado a los objetivos, metas y estrategias nacionales, sectoriales y especiales correspondientes; así como a los Objetivos del Desarrollo del Milenio y de la Agenda de Desarrollo Post 2015.	Todas	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El PAE cuenta con diferentes sistemas informáticos que permiten, entre otros, conocer la demanda total de los apoyos que entrega y los servicios que brinda, junto con las características de sus solicitantes. Asimismo, facilitan el control y seguimiento de las acciones que se realizan como parte de los servicios de vinculación laboral y los cuatro subprogramas de subsidios que administra la CGSNE.	8	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Los procedimientos para la selección de las y los beneficiarios de Programa incluyen claramente los criterios de elegibilidad y están estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente.	11	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Asimismo, los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden con las características de la población objetivo; cuentan con formatos definidos; están disponibles para la población objetivo; y están apegados al documento normativo del PAE.	12	

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Los procedimientos para otorgar los apoyos a las y los beneficiarios del PAE están estandarizados, sistematizados, apegados a su documento normativo y difundidos públicamente.	14	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En términos generales se observa que la lógica vertical de la MIR es adecuada, dado que los supuestos establecidos para cada uno de los niveles permiten la consecución del nivel inmediato superior.	Todas	Se sugiere, sin embargo, considerar las propuestas de mejora a la MIR establecidas en el Anexo 7 del presente documento, a efectos de optimizar la lógica vertical de la MIR.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El nivel objetivo Fin de la MIR del Programa está claramente especificado y no es ambiguo en su redacción; contiene un objetivo superior que el Programa Presupuestal no realiza de manera suficiente por sí mismo; su logro no está controlado por los responsables del Programa Presupuestario; incluye un solo objetivo y está vinculado con objetivos estratégicos del programa sectorial correspondiente.	19	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Es posible identificar en el documento normativo del Programa el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades); lo cual permite afirmar que su diseño atiende a los criterios de la planeación orientada a resultados.	20	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En términos generales, se observa que la lógica horizontal de la MIR es adecuada, dado que para cada nivel de objetivo existen indicadores claros, relevantes, monitoreables y adecuados para medir el desempeño del Programa; y que se encuentran descritos en Fichas Técnicas formuladas en completa atención a la metodología correspondiente. Asimismo, tales indicadores de la MIR cuentan con metas orientadas al desempeño, factibles y medibles.	Todas	El evaluador identificó que todos los medios de verificación de los indicadores utilizan el nombre genérico de "registros administrativos". A razón de volver aún más precisa esta denominación, se podría ubicar el área de la CGSNE que los genera, o bien, el sistema informático que los resguarda. En cuanto a la publicidad de los medios de verificación de los indicadores, resulta esencial la CGSNE valore de qué manera se pueden dar a conocer las variables que alimentan los indicadores MIR.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación en los niveles de objetivo Fin, Propósito, Componentes y Actividades presentan medios de verificación imprescindibles y suficientes para calcular los indicadores. Del mismo modo, los indicadores permiten medir directa o indirectamente los objetivos de cada nivel (de manera directa: Propósito, Componentes 1 y 2 así como las Actividades; de manera indirecta: Fin, Componentes 3 y 4).	25	
Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa identifica y cuantifica adecuadamente los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece y los desglosa según los diferentes "conceptos de gasto" que establece la SHCP.	27	
Presupuesto y rendición de cuentas	Los Servicios de Vinculación Laboral del SNE ponen en conocimiento de los usuarios de los servicios toda clase de información que necesitan, para lo cual se encuentra normado incluso la manera de hacer la difusión en el Programa.	28	

Presupuesto y rendición de cuentas	Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones del PAE están estandarizados, sistematizados, apegados a su documento normativo y difundidos públicamente.	29	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No se identificaron duplicidades con otros Programas Presupuestarios; por el contrario, se observa que éste Programa es complementario del de Prospera, Programa de Inclusión Social y del Programa de Empleo Temporal.	30	
Debilidad o Amenaza			
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Se observa la necesidad de elaborar y documentar una estrategia de cobertura para el PAE que atienda a las siguientes características: incluya la definición de la población objetivo, especifique metas de cobertura anual, abarque un horizonte de mediano y largo plazo y sea congruente con el diseño y diagnóstico el Programa.	10	Resulta imprescindible, por tanto, desarrollar una estrategia de cobertura del Programa, que incluya una nueva definición de la población objetivo, especifique metas de cobertura anual y abarque un horizonte de mediano y largo plazo de acuerdo con el diagnóstico del Programa.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Resulta necesario que el método empleado para la cuantificación de la población objetivo del Programa, así como el plazo correspondiente para su revisión y actualización, se describa en alguno de sus documentos rectores.	7	El evaluador recomienda que la población objetivo que aparece en las Reglas de Operación se defina utilizando los términos del documento diagnóstico, el cual cuenta con las fuentes de información y las estimaciones necesarias para el ejercicio fiscal correspondiente (cuantificación), como se solicita en esta pregunta.
Presupuesto y rendición de cuentas	Se identificó que la proporción del presupuesto destinada a los gastos de operación directos, indirectos y de mantenimiento relacionados a los Servicios de Vinculación Laboral y sus Mecanismos de Atención Complementaria, no conforman como tal subsidios (capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto), por lo que pueden interpretarse erróneamente como correspondientes al gasto administrativo de los subprogramas de subsidios	27	Se recomienda analizar si, dados los Componentes que lo integran, la naturaleza programática del PAE como programa presupuestario de subsidios con Reglas de Operación es la adecuada; o, en su caso, si es necesario reformularla en diferentes programas presupuestario según la naturaleza de sus Componentes: servicios y subsidios.
Presupuesto y rendición de cuentas	El evaluador notó que los resultados principales del Programa (correspondientes a los niveles Fin, Propósito y Componentes de la MIR) no se encuentran accesibles al público en general en los diferentes portales electrónicos relacionados con el PAE. Ello, a pesar de que se cuenta con estadísticas públicas sobre los beneficiarios de los Servicios de Vinculación Laboral, los subprogramas de subsidios e, incluso, de la atención a contingencias laborales.	28	Con relación a la difusión de resultados de la MIR del PAE, el evaluador sugiere construir una sección dentro del "Portal del Empleo" donde se sintetice esta información, siguiendo buenas prácticas como la estadística ya disponible en dicho sitio electrónico. En esta sección se puede considerar, asimismo, incorporar los medios de verificación de las variables que alimentan los indicadores, de manera global así como la información desagregada acerca de la población objetivo y atendida por el Prog

Conclusiones (Anexo 12)

Del análisis realizado y los resultados obtenidos en la evaluación (descritos a lo largo del presente Informe), el evaluador concluye que, en términos generales, el diseño del Programa Presupuestario S043 “Programa de Apoyo al Empleo” es el adecuado para la atención de la problemática que le da origen, dado que cuenta con los elementos necesarios para prever el logro de sus metas y objetivos. Esto en razón de que la valoración final del Programa da como nivel promedio de respuesta 3.50; el cual es un resultado que, si bien perfectible, está próximo al nivel más alto de 4.0 puntos. De igual forma, en el estudio realizado fue posible identificar más fortalezas y oportunidades en el Programa que debilidades o amenazas; concentrándose la mayoría de éstas en el tema “VI. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados”, como puede observarse en la siguiente tabla:

Tema	Fortaleza / Oportunidad	Debilidad / Amenaza
II. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa	3	----
III. Contribución del Programa al cumplimiento de Metas Nacionales y la planeación orientada a resultados	1	----
IV. Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	3	2
V. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	1	----
VI. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	5	----
VII. Presupuesto y rendición de cuentas	3	2
VIII. Complementariedades y coincidencias con otros Programas Presupuestarios.	1	----
TOTAL	17	4

Tales resultados coinciden a su vez con el nivel promedio de respuesta obtenido en cada uno de los temas, donde el tema VI. “Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados” obtuvo también un valor muy cercano al máximo, 3.70; mientras que los temas II. “Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa” y III. “Contribución del Programa al cumplimiento de metas nacionales y la planeación orientada a resultados, donde se identificó también un buen número de fortalezas, sin debilidades o amenazas, obtuvieron el puntaje máximo posible: 4.0, según se describió previamente. Lo cual permite afirmar que las principales fortalezas del diseño del Programa se relacionan tanto con la estructura de la lógica vertical y horizontal de la MIR, como con una adecuada definición de la problemática que busca atender y su vinculación con los objetivos nacionales, sectoriales, estratégicos e, incluso, internacionales correspondientes.

Por lo que hace a las debilidades del Programa, se tienen que éstas se ubican en los temas IV. “Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad” y VII. “Presupuesto y rendición de cuentas”; mismos que obtuvieron, a su vez, el menor puntaje en cuanto al nivel promedio de respuesta: 2.80 y 3.33 respectivamente. Estas debilidades o amenazas se vinculan a diferentes aspectos del PAE, de entre los cuales destacan, por ejemplo: la necesidad de establecer el método de cuantificación de la población objetivo, junto el plazo correspondiente para su revisión y actualización, en alguno de sus documentos rectores; la relevancia de establecer y documentar una estrategia de focalización que contemple el mediano y largo plazo; y la importancia de hacer públicos los resultados de los indicadores de la MIR, junto con sus medios de verificación, a efectos de favorecer la transparencia y rendición de cuentas del PAE ante la ciudadanía.

Respecto de la principal (y única) amenaza identificada, se tiene que ésta se ubica, asimismo, en el tema VII. “Presupuesto y rendición de cuentas” y se relaciona con el hecho de que se identificó que la proporción del presupuesto destinada a los gastos de operación directos, indirectos y de mantenimiento relacionados a los Servicios de Vinculación Laboral y sus Mecanismos de Atención Complementaria, no conforman como tal subsidios (capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto), por lo que pueden interpretarse erróneamente como correspondientes al gasto administrativo de los subprogramas de subsidios. Esto, a pesar de que estos recursos se destinan para la prestación directa de servicios públicos, como parte fundamental del Propósito y uno de los Componentes del Programa. Esto, cabe mencionar, es resultado de la fusión en un programa de subsidios con Reglas de Operación (S043) de tres Programas Presupuestarios: uno de la misma naturaleza (S043, antecedente), otro no sujeto a reglas de operación (U001) y un programa de prestación de servicios públicos (E10), acontecida en el año 2015.

De lo anterior descrito entonces, así como del análisis realizado a lo largo del presente Informe, es posible entonces

concluir lo siguiente:

- Se observa que la lógica y congruencia en el diseño del Programa es adecuada; al tiempo que también existe una buena consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- El Programa cuenta con una clara vinculación entre su diseño y la planeación nacional, sectorial y especial y se orienta a su consecución.
- Asimismo, se encuentra debidamente vinculado con el alcance de objetivos internacionales, como los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Agenda de Desarrollo Post 2015.
- Tal vinculación está establecida tanto en el diagnóstico y normatividad correspondiente, como en su Matriz de Indicadores para Resultados, lo cual se identifica como una de sus principales fortalezas.
- El diseño del Programa se basa en un diagnóstico sustentado en evidencia empírica que, al identificar claramente sus causas y posibles efectos, justifica el tipo de intervención propuesto por el Programa para su atención.
- Los procedimientos establecidos tanto para la selección de las y los beneficiarios; como para recibir y dar trámite a las solicitudes de apoyo, entregar los apoyos y ejecutar las obras y/o acciones del PAE se encuentran debidamente estandarizados, sistematizados, apegados a su documento normativo y difundidos públicamente. Lo cual se considera una de las fortalezas principales del Programa, en tanto que dota a sus acciones de certidumbre y transparencia.
- El PAE cuenta con diferentes sistemas de informáticos que permiten, entre otros, conocer la demanda total de los apoyos que entrega y los servicios que brinda, junto con las características de sus solicitantes. Asimismo, facilitan el control y seguimiento de las acciones que se realizan como parte de los servicios de vinculación laboral y los cuatro subprogramas de subsidios que administra la CGSNE.
- La lógica vertical de la MIR es, en general, adecuada en tanto que los supuestos de cada nivel son indispensables para el logro del nivel inmediato superior.
- El Programa refleja adecuadamente en su documento normativo el Resumen Narrativo de la MIR, lo cual permite afirmar que su diseño atiende a criterios de planeación orientada a resultados.
- La lógica horizontal de la MIR, es decir la relación entre “Objetivo – Indicadores – Metas- Medios de Verificación”, es consistente y está orientada a impulsar el desempeño del Programa.
- El Programa identifica y cuantifica adecuadamente los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece y los desglosa según los diferentes “conceptos de gasto” que establece la SHCP; lo cual favorece su posterior rendición de cuentas en cuanto al ejercicio presupuestal.
- Los *Servicios de Vinculación Laboral* del SNE ponen en conocimiento de los usuarios de los servicios toda clase de información que necesitan; para lo cual se encuentra normado incluso la manera de hacer la difusión en el Programa y la edición de productos informativos como periódicos y revistas sobre la función y operación del SNE. Esto, en general, se considera como una buena práctica de transparencia del PAE.
- Si bien el diseño del Programa es adecuado, conforme a los objetivos que establece la metodología empleada durante la presente evaluación, resulta indispensable analizar si, dados los Componentes que lo integran, la naturaleza programática del PAE como programa presupuestario de subsidios con Reglas de Operación es la adecuada; o, en su caso, si es necesario reformularla en diferentes programas presupuestario según la naturaleza de sus Componentes: servicios y subsidios.
- No se identificaron duplicidades con otros Programas Presupuestarios; por el contrario, se observa que éste Programa es complementario del de Prospera, Programa de Inclusión Social y del Programa de Empleo Temporal. Asimismo, el PAE contribuye al buen logro de los objetivos de las siguientes estrategias nacionales: Cruzada Nacional contra el Hambre, Programa para Democratizar la Productividad; Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes; Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana; Estrategia Nacional de Empleo a Jóvenes; y Política de Fomento a la Gastronomía Nacional. Lo cual permite afirmar que el PAE no es una acción pública aislada, sino que forma parte de un conjunto de acciones estratégicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las y los mexicanos, a facilitarles su empleabilidad.

Por último, dada la amplia disposición mostrada por la Dependencia para emprender acciones de mejora continua enfocadas al fortalecimiento del Programa, el evaluador confía en que su diseño se irá afinando cada ejercicio fiscal, para así lograr más y mejores resultados, en último beneficio de todas las y los mexicanos en términos de empleabilidad y ocupación económica.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

Nombre del coordinador de la evaluación:

Ambar Varela Mattute

Nombres de los principales colaboradores:

Ernesto Gómez Magaña, Sergio Rivera Sánchez

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Lic. Gerardo Roberto de la Torre González

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Adjudicación directa

Costo total de la evaluación:

\$190,000.00 (más IVA)

Fuente de financiamiento:

Recursos Federales

Bibliografía

- Coordinación General del Sistema Nacional de Empleo (2015). Documento diagnóstico ampliado del Programa Presupuestario S043 "Programa de Apoyo al Empleo".. Diagnósticos. ----
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2015). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. ROP o documento normativo. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2015.
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2015). Árbol de Problemas del Programa Presupuestario S043 "Programa de Apoyo al Empleo". Arbol de problema del programa. ----
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018. Plan Nacional de Desarrollo (PND). ----
- Gobierno de la República (2013). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013 – 2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. ----
- Gobierno de la República (2013). Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. ----
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2016). Matriz de indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S043 "Programa de Apoyo al Empleo". Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). ----
- Organización de las Naciones Unidas (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos y Metas del Milenio. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2016). Formato SNE-01. Formatos. Parte de la normatividad vigente del Programa Presupuestario.
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2016). Entrevistas con servidores públicos de la CGSNE. Otros. Realizadas en el transcurso de la Evaluación.
- Coneval (2015). Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Informes de evaluaciones externas. ---
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2016). Manuales y Lineamientos del Programa de Apoyo al Empleo. Normatividad. ---
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2016). Listados de beneficiarios. Bases de datos y/o Sistemas de información. Actualizados a marzo de 2016.
- Gobierno de la República (2004). Ley General de Desarrollo Social. Normatividad. Última reforma 1 de junio de 2016.
- Gobierno de la República (2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Normatividad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016.
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2016). Fichas técnicas de los indicadores de la MIR del Programa Presupuestario S043 "Programa de Apoyo al Empleo". Fichas técnicas. ---
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2016). Presupuesto y ejercicio presupuestal, clasificado por objeto del gasto. Información contable. Proporcionado actualizado a mayo de 2016.
- Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (2016). Portal del Empleo. Página de Internet. www.empleo.gob.mx
- Gobierno de la República (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Normatividad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). Buscador de Solicitudes de Acceso a la Información (Zoom). Página de Internet. www.zoom.gob.mx