

SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO

LIC. BENITO MIRÓN LINCE, Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, con fundamento en el artículo 23 ter. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; artículos 7, fracción XVII, numeral 2 y 119 Quintus del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y los Lineamientos para la Evaluación Interna 2012 de los Programas Sociales emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de diciembre de 2011, tengo a bien emitir el siguiente:

AVISO POR EL CUAL SE DA CONOCER LA EVALUACIÓN INTERNA DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y MODERNIZACIÓN (CyMO) 2011.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la administración encabezada por el Lic. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, uno de los ejes prioritarios de la Política Social recayó en el empleo, definiéndole a este como un tema prioritario para el Gobierno del Distrito Federal, el cual no desconoce el alto grado de sensibilidad que representa para sus ciudadanas y ciudadanos, los cuales se han visto impactados por la alta volatilidad que existe en los mercados laborales, así como por sus dinámicas observadas en los últimos 29 años, todo ello derivado del enfoque macroeconómico utilizado tanto para plantear diversas problemáticas inherentes al tema, como para la implementación de respuestas o soluciones derivados del mismo.

En este sentido, cabe destacar que si bien el Programa de Calidad Integral y Modernización (CyMO) ha actuado durante la presente gestión como una estrategia de contención del desempleo, en aquellas unidades económicas más vulnerables a los vaivenes de la economía nacional como local, es decir; a las micro, pequeñas y medianas empresas¹, no menos importante resulta señalar que, esta estrategia ha servido para fortalecerles antes de ser sujetas de la acción interventora de mecanismos como las incubadoras de empresas y las aceleradoras de negocios.

A continuación se presenta un panorama integral del Programa en comento, mismo que da puntual respuesta a los elementos procedimentales aplicados a éste; ofrece resultados cualitativos como cuantitativos durante la segunda mitad de la presente administración; expone el componente de eficiencia con que ha operado en el mismo período; describe la población objetivo a la que ha dirigido sus acciones y su alineación con la equidad, oportunidad y pertinencia; expone la opinión y la percepción de las y los beneficiarios del mismo; así como las limitaciones y las áreas de oportunidad que se han presentado en el período de referencia, tanto como la perspectiva que se presentará en los próximos años.

1.1 Propósito de la evaluación

La presente evaluación está enfocada a conocer los resultados cuantitativos y cualitativos, de las acciones de apoyo a la capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico promovidas por la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, que han permitido contribuir al sostenimiento del empleo, a la mejora de las condiciones salariales y de seguridad e higiene, de los trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), grupos productivos y cooperativas en el Distrito Federal, (MiPyMEs), grupos productivos y cooperativas en el Distrito Federal, durante el período 2010 -2012

Así mismo, se pretende destacar la necesidad del fortalecimiento del Programa para ampliar y dirigir también sus beneficios a otros grupos productivos, impulsando acciones que busquen avanzar en los niveles de productividad, calidad y competitividad mediante una mayor y mejor capacitación de los trabajadores.

De igual modo se Busca que los logros alcanzados en productividad, calidad y competitividad ya implantados en las unidades económicas beneficiadas por el Programa CyMO, se traduzcan en mejores esquemas de distribución de los beneficios en el mediano y largo plazos.

1.2 Limitaciones de la evaluación

¹ Mismas que absorben al 99.4% del total de las empresas instaladas en la Capital del país, de acuerdo con los registros del SIEM en el Distrito Federal.

Las principales limitaciones de la evaluación al Programa CyMO se refieren a los siguientes aspectos:

- Escasa información sobre las acciones e impactos de programas similares en la Ciudad de México que sirva de referente para contrastar resultados, el diseño y la implantación de un modelo de intervención en las unidades económicas de referencia. De igual manera, este ejercicio enfrentó el problema de insuficientes recursos humanos para organizar, procesar y analizar la información, ello sin considerar que, se ha estructurado muy recientemente un esquema tripartito de diagnóstico, construcción de indicadores (aún cuando se han considerado sendas evaluaciones internas de operación como de resultados), y en la presente, la incorporación de elementos perceptuales de parte de la población beneficiada y su alineación con respecto al seguimiento de metas.
- Con respecto al universo potencial de atención (total de micro, pequeñas y medianas empresas con domicilio social en el Distrito Federal), es marginal la cantidad de empresas y trabajadores apoyados en el periodo, por lo que las conclusiones de esta evaluación se deben tomar con reserva y evitar una lectura equivocada respecto a su verdadero impacto y potencialidad.

2. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN

En un sentido amplio, evaluar consiste en el examen riguroso y sistemático, a partir de criterios específicos, de los logros obtenidos por una política o programa social en relación a las metas que se ha propuesto y a los objetivos esperados en los grupos sociales a ser beneficiados². El énfasis en la presente evaluación está puesto en la efectividad, recurriéndose a mecanismos que permitan establecer relaciones de causalidad entre las acciones del programa y los resultados.

2.1 Enfoque evaluativo y metodología empleada

La evaluación, con las características arriba descritas está presente en la operación del Programa CyMO, toda vez que las acciones de impulso a la productividad y competitividad de las empresas de pequeña escala tienen su línea basal en un ejercicio de diagnóstico, y delimitación de problemas que pueden ser enfrentados mediante la capacitación, consultoría, formación de formadores o asistencia técnica. De este modo, los programas de mejora que sustentan las solicitudes de apoyo presuponen ya el compromiso de documentar 6 y 12 meses después los resultados obtenidos de dicha intervención, ejercicio realizado por los consultores y agentes capacitadores involucrados.

Con esta base, la evaluación aquí reportada se sustenta en la revisión de registros administrativos, tarea que fue complementada con la realización de entrevistas directas a una muestra de beneficiarios del programa.

Es importante tener en cuenta que los impactos del programa están influidos por una gama de variables exógenas como el desenvolvimiento económico del país y la Ciudad de México (PIB, inversión, inflación, tipo de cambio, distribución del ingreso, desempleo, entre otros); los instrumentos de estímulo fiscal a la inversión puestos en marcha por los diversos niveles de gobierno y el resultado logrado por las estrategias de competitividad de las empresas. Ello se agrega a las limitaciones financieras del CyMO, referidas anteriormente.

2.2 Descripción del objeto de evaluación

2.2.1 Contexto del Programa

Como una de las respuestas a la gran crisis económica que resintió la economía mundial en la década de los ochenta del siglo pasado, la mayor parte de los países emprendieron cambios en sus modelos productivos, promoviendo una mayor apertura a los mercados mundiales, que modificó sustantivamente los criterios de competitividad para las empresas.

Para enfrentar la competencia en mercados globalizados y una mayor segmentación de la demanda, las empresas se

² Jacinto y Gallart, 1998.

vieron obligadas a flexibilizar sus procesos de trabajo, incorporar innovaciones tecnológicas y aplicar modelos gerenciales centrados en un involucramiento integral de los trabajadores (particularmente en los subprocesos de diseño, planeación y aseguramiento de la calidad), máxime que la disminución del costo laboral en algunos países se convirtió en el principal factor de competitividad.

Este proceso incluyó una fragmentación y subcontratación de algunas fases del proceso de trabajo a fin de abaratar costos salariales y de lograr una respuesta dinámica a los cambios constantes en la demanda. De este modo, se produjo un redespigamiento de las actividades productivas en el mundo.

Este cambio de paradigma, implicó que las grandes plantas productivas se desmembraran y surgieran formas de intercambio empresarial de diverso tipo, que van desde la creación de nuevas empresas dependientes del mismo corporativo, la suscripción de alianzas estratégicas, la subcontratación y las franquicias, entre otras. En cualquiera de los casos, las micro, pequeñas y medianas empresas, siempre presentes en la economía, tuvieron una ampliación de sus oportunidades de desarrollo.

Las empresas de pequeña escala han tenido en países como el nuestro una relevancia como generadoras autoempleo y espacio de formación de nuevos emprendedores, incluso, muchas de ellas surgen al abrigo de la economía informal como una salida inmediata a la insuficiente generación de empleos de calidad, no obstante, en el modelo productivo delineado anteriormente, las empresas pequeñas pueden ser altamente competitivas si se incorporan de manera eficiente en una cadena de valor.

Datos de los Censos Económicos 2009 levantados por el INEGI, indican que en 2008 existían en el país poco más de 3.7 millones de unidades económicas, las cuales daban ocupación a 20.1 millones de personas (sector privado y paraestatal). Los tres principales sectores de actividad (manufactura, comercio y servicios) concentraban el 98% de dichas unidades económicas. En este subtotal, constituido por 3,662.668 empresas, la microempresas representaban el 95% (3,499,035 en términos absolutos), seguidas por las pequeñas empresas (3.4%) y en el vértice se ubicaban las medianas (0.7%) y grandes empresas (0.4%).³

En términos de generación de empleos, en 2008 las microempresas daban ocupación productiva en el país a 8.2 millones de personas (45.7% del total de personas ocupadas en los tres grandes sectores de análisis); las grandes a 5.5 millones (30.8%) y las pequeñas al 13% (2.8 millones de personas ocupadas). Por sector de actividad, poco más de la mitad de las microempresas se ubicaban en el comercio (51.0%) y otro 37% en los servicios, mientras que un número menor desarrollaban actividades manufactureras (12%).

Por lo que hace al Distrito Federal, en 2008 se registraron 379,004 unidades económicas en los tres grandes sectores tomados como base del análisis (manufacturas, comercio y servicios), que daban ocupación a 2,961,316 personas. Por tamaño prevalecieron las microempresas (93.1% de las unidades económicas y 29.2% del empleo), seguidas por las medianas (5.0 % y 12.8 de las empresas y el empleo generado, respectivamente). Cabe señalar que las poco más de 3 mil empresas grandes establecidas en la Ciudad de México empleaban al 47% del total de ocupados en los tres sectores. De ello se desprende que la microempresa formal tiene una menor relevancia en el Distrito Federal con respecto al total nacional.

Finalmente, en este recuento rápido de datos de la importancia estadística de las empresas de pequeña escala, el Distrito Federal, que concentró el 10% de los establecimientos y el 16% del empleo del país en los tres sectores analizados, registro los siguientes indicadores de participación:

- El 15% de las pequeñas empresas y el 17% de las medianas. En el sector servicios tal proporción en el número de empresas medianas ascendió al 23%. Es decir, 23 de cada cien medianas empresas de servicios del país se ubicaban en el Distrito Federal

³ INEGI, *Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas, Estratificación de los establecimientos, Censos Económicos 2009*. México 2011. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos estadísticos del perfil estadístico de la MIPyME corresponden a esta fuente.

- Por lo que se refiere a la manufactura, aunque se trata de un sector que ha venido descendiendo en la Ciudad de México (se ubicó en 2008 el 7.3% de las empresas manufactureras del país y 8.7% del empleo), es importante notar que el porcentaje de ambos indicadores en las pequeñas empresas fue del doble (14.2% y 15% en establecimientos y personal ocupado, respectivamente).

Visto en su conjunto, el subsector de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) concentró el 99.2% de las empresas y el 52.2% del personal ocupado en la Ciudad de México (sectores manufacturero, comercial y de servicios). Por lo que respecta a las unidades económicas, este segmento empresarial tenía mayor relevancia en las actividades comerciales y de servicios; mientras que la generación de empleos es más acentuada en el comercio y la actividad manufacturera.

Como resultado del análisis cualitativo de los documentos de diagnóstico que los solicitantes de apoyo del CyMO presentan y derivado de entrevistas directas a los trabajadores y empresarios, se identifican los siguientes problemas de operación de este segmento empresarial:

Vinculados a Factores Externos

- Altos costos de materias primas, materiales y componentes.
- Elevada imposición tributaria
- Tasas de interés por encima de las posibilidades de pago de las MIPyMEs
- Elevados costos de transporte, comunicaciones y otros servicios.
- Competencia desleal de la economía informal
- Inseguridad pública, que eleva los costos de protección y las pérdidas por robos de mercancía.

Relacionados con la eficiencia de las empresas

- Baja calificación de la mano de obra y escasa capacitación interna, por limitaciones de recursos.
- Maquinaria y equipo obsoletos.
- Limitaciones económicas para dar mantenimiento y reparar su maquinaria y equipo.
- Baja eficiencia de sus métodos de organización del trabajo.
- Excesiva variedad de productos
- Tecnologías maduras y escasa incorporación de innovaciones, por limitaciones de recursos, dificultades de acceso al crédito y falta de planes estratégicos.

Relacionados con la administración

- Problemas de coordinación interna entre las áreas, que resta eficacia a los programas de mejora.
- Bajo niveles de uso de equipo de cómputo, reducido en muchos casos a tareas tradicionales.
- Sólo utilizan fuentes convencionales de información, escasa generación de bases de datos propias.
- Bajo nivel de sistematicidad de sus procesos de reclutamiento y selección de personal.
- Los sistemas de gestión de la calidad son convencionales (detección-corrección).
- Elevada rotación y ausentismo de personal por salarios y prestaciones poco competitivas.
- Escaso aprovechamiento de los apoyos que otorgan los diversos programas de fomento, por desconocimiento y dificultades para el llenado de formatos.

Esta muestra de la problemática que enfrentan las MIPyMES que afecta severamente su permanencia en el mercado; exige la intervención gubernamental para contribuir a la mejora de su competitividad, considerando el carácter estratégico de este sector empresarial desde el punto de vista laboral y de su contribución a la generación y distribución del ingreso. Es así como se diseñó el Programa de Capacitación y Modernización (CyMO), descrito a grandes rasgos en las siguientes líneas.

2.2 El Programa Capacitación y Modernización (CyMO)

Este programa inició su operación en 2003, con la finalidad de atenuar los efectos negativos del entorno económico en el funcionamiento y operación de las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de la entonces Dirección General de Empleo y Capacitación. Con sus acciones se atiende la demanda de capacitación de micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales requieren aplicar mejores métodos de optimización administrativa y económica en aras de revertir su corto ciclo de vida, su desarticulación y baja competitividad, al tiempo que se construyen políticas públicas que impulsen su desarrollo y les permitan aprovechar las ventajas competitivas que les ofrece el Distrito Federal, sin tener que incursionar en la economía informal.

Con ello se pretende consolidar una nueva micro-unidad productiva, ya que son éstas precisamente las más vulnerables en el mercado y al mismo tiempo se busca mediante la capacitación en el trabajo, hacer sustentable en el mediano plazo la permanencia en el empleo de las y los trabajadores que en ellas laboren, garantizando así su derecho al trabajo, todo ello en alineación con los ejes 2 y 4 del Programa General de Desarrollo 2007 – 2012, apuntalando al Distrito Federal como una economía competitiva e incluyente, haciendo efectiva la integralidad de la política de empleo, con carácter social y promoviendo la inversión.

Actualmente, el CyMO tiene como objetivo general: Realizar de manera conjunta con las empresas y sus trabajadores, acciones de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico, que contribuyan al sostenimiento del empleo, a la mejora de las condiciones salariales y de seguridad e higiene de los trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), incluidas las del sector social, en el Distrito Federal.

De manera complementaria, el Programa se orienta a promover que los logros alcanzados en la productividad, calidad y competitividad de las MIPyMES se traduzcan en mejores esquemas de distribución de los beneficios y eleven las condiciones de seguridad e higiene de los trabajadores; aunque lo fundamental es lograr la conservación de los empleos.

El CyMO trabaja por demanda (necesidades específicas de las empresas, asociadas a su grado de desarrollo, consolidación, sector y rama productiva a la que pertenecen), y sustenta sus acciones a partir de los diagnósticos y los programas de mejora que presentan las empresas, los cuales pueden derivar en apoyos específicos para cubrir necesidades de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico de la micro, pequeña y mediana empresa, incluidas las del sector social, del Distrito Federal. Con esta base programática, sus limitantes son la disponibilidad presupuestal y la infraestructura de capacitación existente. Cabe agregar que la empresa solicitante del apoyo propone también al oferente a contratar.

Otra característica esencial del programa es la coparticipación, que implica que la empresa, asume un porcentaje del costo de la capacitación, con un carácter progresivo (del 60% al 80% del total), es decir, las pequeñas y medianas empresas aportan una mayor proporción a los costos totales que los micro negocios.

El Programa CyMO tiene como población objetivo a:

- a) Trabajadores (as) en activo de todos los niveles de la estructura ocupacional de micro, pequeñas, medianas empresas, grupos productivos y cooperativas.
- b) Micro, pequeños y medianos empresarios (as), productores rurales, artesanales, jóvenes emprendedores, mujeres emprendedoras, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, siempre y cuando estén conformados como grupos productivos y cooperativas legalmente constituidas que comercialicen o presten algún servicio.

Durante el periodo 2003 – 2006, con un monto global de recursos asignados por \$5,650,546.00 (cinco millones, seiscientos cincuenta mil, quinientos cuarenta pesos 00/100), el Programa CyMO apoyó a 159 unidades económicas, beneficiando a 1,343 trabajadores.

El lapso que comprende la presente administración (2007 - 2011), con un recurso global asignado de \$4´969,528.00 (cuatro millones, novecientos sesenta y nueve mil, quinientos veintiocho pesos), se capacitó a 1,519 empleados de 194 unidades económicas, de los cuales, el 51.06% fueron mujeres. Del universo de empresas apoyadas, el 87.51% fueron microempresas, 11.45% pequeñas empresas y tan solo el 1.04% lo representaron medianas empresas; la muestra mayor estuvo representada por el sector de la transformación con una participación del 54%, mientras que el sector servicios y comercio representaron 27.6% y 17.7% respectivamente.

En el periodo que cubre esta evaluación, la intervención del Programa CyMO ha mantenido en su operación un resultado incremental en el número de unidades productivas⁴, y en el número de trabajadores en activo beneficiados vía capacitación en el trabajo, a pesar de la limitación de recursos humanos y financieros con la cual opera. El presupuesto anual que ejerce CyMO desde la presente administración corresponde a la cantidad de \$1, 000,000.00 M.N., lo cual resulta en una desproporcionalidad respecto de la necesidad de las MiPyMEs en materia de capacitación para sus trabajadores (en especial las Micro y Pequeñas empresas), sobre todo si se considera que ésta se condiciona a sus posibilidades financieras⁵.

Considerando la problemática identificada que sustenta el Programa CyMO, la DGECyFC, otorga el apoyo, preferencialmente, en el siguiente orden:

1. Micro empresas, proyectos productivos e iniciativas ocupacionales por cuenta propia, productores rurales y artesanales, jóvenes emprendedores, mujeres emprendedoras, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, hasta el 70% del presupuesto asignado.
2. Pequeñas empresas hasta el 20% del presupuesto asignado; y
3. Medianas empresas hasta el 10% del presupuesto asignado.

Para tal fin, la DGECyFC integra, desde 2008, un Padrón de empresas beneficiadas por el CyMO con el propósito de ampliar la perspectiva de éstas para que en caso de requerir volver a participar en el programa para fortalecer su productividad, la DGECyFC las incorpore nuevamente al Programa, siempre y cuando no se imparta en la misma modalidad, el total del apoyo anterior no exceda 70 horas y el requerimiento de intervención adicional se deba a que el apoyo recibido requiera de mayor especialización, o el apoyo inicial no haya respondido a sus expectativas, haciéndose necesario reorientar sus acciones.

Las modalidades bajo las cuales opera el Programa y se otorga el apoyo económico son las siguientes:

CAPACITACIÓN: Proceso de enseñanza - aprendizaje que propicia la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para el desempeño de una función productiva, en un ambiente de mejora continua.

FORMACIÓN DE FORMADORES: Proceso de enseñanza - aprendizaje que propicia la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes del personal de la empresa, en técnicas de enseñanza, manejo de grupos e identificación de necesidades de capacitación en la misma, que después le permita transferir el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas a través de la experiencia en el trabajo a otros miembros de la organización. La duración de los cursos no podrá exceder de 50 horas al año.

CONSULTORÍA: Proceso mediante el cual la empresa y sus trabajadores incorporan, actualizan o desarrollan, en un esquema participativo y con apoyo de un Oferente de Capacitación, procesos y sistemas que les faciliten su desempeño productivo, individual o colectivo como organización. La duración de este proceso no podrá exceder 60 horas al año.

APOYO TÉCNICO: Es el apoyo en términos de asesoría, orientado al rediseño y desarrollo de nuevas tecnologías o técnicas para fortalecer la producción o prestación de un servicio, así como para el desarrollo de nuevos productos. La duración del apoyo no podrá exceder 50 horas al año.

⁴ Excepto en el actual ejercicio fiscal, que se reduce su meta derivado del hecho de que en las reglas de operación se establece un 7% sobre el total del recurso asignado al Programa para gastos de operación.

⁵ Al momento no se han liberado los recursos para su operación durante el año fiscal 2012.

En todos los casos la DGE CyFC da aviso por escrito a la empresa, fundando y motivando las causas de la suspensión.

Las empresas, grupos productivos o cooperativas beneficiarias, al término del Programa de Intervención requisitan una Carta de Satisfacción en la que manifiestan el impacto de la derrama social y, en su caso, manifiestan sus opiniones, sugerencias e inconformidades.

La operación del Programa se apoya en personal de estructura integrado por un Subdirector y un Jefe de Unidad Departamental de Evaluación y Seguimiento, así como 2 personas de apoyo en las labores administrativas y técnico-operativas y 1 más para llevar a cabo la supervisión del programa CyMO. Es importante señalar que, se carece de personal que coadyuve en el seguimiento, por lo que es necesario reforzar la plantilla de personal.

Por lo que respecta a los recursos materiales, actualmente el Programa opera con una oficina, tres equipos de cómputo, tres escritorios, una línea telefónica, internet; impresora y servicio de fotocopiado. Adicional a lo ya mencionado, se requiere de cinco equipos de cómputo, tres escritorios, dos vehículos para la supervisión y seguimiento del programa CyMO e insumos necesarios de papelería, gasolina y viáticos.

2.3 Interrogante central de la evaluación

Las interrogantes centrales del proceso de la evaluación fueron las siguientes

1. ¿Cuál ha sido el desarrollo del programa en esta administración, desde su inicio hasta la actualidad?
2. ¿Ha sido un programa efectivo en el cumplimiento de sus metas y en el logro de sus objetivos? ¿Vale la pena que continúe?
3. ¿Ha sido un programa eficiente en términos de lograr los mayores resultados con una inversión óptima de recursos humanos, monetarios y tiempo?, ¿Cuál ha sido la relación entre los logros alcanzados y los recursos dispuestos (expresados en valor monetario) para el programa? ¿Pueden mejorarse los resultados sin tener que aumentar los recursos?
4. ¿El programa ha llegado a la población objetivo? ¿Cómo ha garantizado la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso de dicha población al programa?
5. ¿El programa se ajusta a las características, necesidades y expectativas de los beneficiarios o derechohabientes? ¿Toma en cuenta sus áreas de interés y puntos de vista, en caso afirmativo, proporcione ejemplos?
6. ¿Qué percepción tiene los beneficiarios y derechohabientes sobre el programa, cuál es con relación a sus necesidades reales, y cuáles respecto de los problemas relacionados con la operación de los programas?
7. ¿Se solicitó e incorporó la participación de los beneficiarios o derechohabientes en el proceso evaluativo del programa?

2.4 Información requerida para la evaluación

Básicamente se utilizaron los registros administrativos que genera el programa CyMO, las encuestas y entrevistas aplicadas a trabajadores y empresarios, así como de las cartas de satisfacción que se generan al término de cada capacitación y a bases estadísticas oficiales (INEGI –SIEM).

3. PLAN DE EVALUACIÓN Y PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS

El proceso seguido en la evaluación cuyos resultados se presentan en este documento incluyó entre otras actividades: la integración de la propuesta de investigación, recolección de datos, análisis de la información y redacción de este reporte.

Cabe mencionar que una tarea importante fue la revisión de las conclusiones obtenidas de los ejercicios de evaluación realizados en 2010 y 2011, integrados con base en los lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), es decir, la evaluación diagnóstica (2010) que arrojó la problemática que padecen las MiPyMEs (que incluyen por supuesto a trabajadores y empresarios), y la de resultados y de revisión de las bases de datos (2011) en la que se estableció el Sistema de Información que arrojaría datos muy precisos sobre la operación, los resultados y el cumplimiento de metas.

Sólo se podrá acceder a este beneficio una vez al año, lo que deberá estar plenamente justificado.

El monto del apoyo económico se determina en función del número de horas de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico autorizado, conforme a lo siguiente:

| Tipo de Empresa | Porcentaje | |
|-----------------|--------------------|--------------------|
| | Apoyo del Programa | Aportación Empresa |
| Micro empresa | 80 % | 20% |
| Pequeña empresa | 70 % | 30% |
| Mediana empresa | 60 % | 40% |

El tamaño y sector de las empresas se define conforme a lo establecido en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa vigente.

Por excepción, conforme a la disponibilidad presupuestal y el número de solicitudes pendientes de autorización, la DGE CyFC autoriza el otorgamiento del apoyo hasta por un máximo de 100 horas al año, considerando: la mejora integral y permanencia de las empresas en el mercado, los empleos existentes, la generación de nuevos empleos, las necesidades identificadas de capacitación como instrumento que consolide y fortalezca su crecimiento social y económico.

El monto de los apoyos se calcula en función del Programa de Intervención autorizado, considerando los criterios de tamaño y sector señalados. Si el precio por hora es mayor al tope establecido, la empresa absorbe la diferencia; si el costo es menor y el Programa de Intervención requiere de un mayor número de horas, éstas se podrán ajustar al máximo que le corresponda a la modalidad autorizada y manifestada en las reglas de operación correspondientes.

Los beneficiarios tienen las siguientes obligaciones:

- a) Proporcionar a la DGE CyFC, la información y documentación que se le solicite, así como acudir a sus oficinas cuando así les sea requerido.
- b) Conforme al Programa de Intervención presentado, cubrir al Oferente de Capacitación, el porcentaje que le corresponda conforme a la autorización correspondiente.
- c) Concluido el curso de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico entregar a la DGE CyFC: Carta Satisfacción y copia de la identificación oficial de los trabajadores capacitados.
- d) Aceptar los controles, registros y supervisiones establecidos por la DGE CyFC.
- e) Manifestar Bajo protesta de decir verdad, que los datos presentados en la documentación y la información proporcionada, son fidedignos, por lo que en el caso de incurrir en alguna omisión o falsedad estará apercibido de las consecuencias legales que de ello se deriven.

Los apoyos se pueden detener cuando se detecte documentalmente o como resultado de las visitas de verificación que:

- a) Se haya alterado documentación alguna de la requerida para acceder al Programa,
- b) Se hayan falseado datos con respecto a la empresa requirente, relacionados con su giro, número de trabajadores y ubicación.
- c) Se suspenda o modifique el cronograma de actividades sin previo aviso y justificación.
- d) Se detecte que el Programa de Intervención no se desarrolle o haya desarrollado conforme al originalmente autorizado.

Si la responsabilidad es imputable al Oferente de Capacitación, la DGE CyFC propone a la empresa por lo menos tres oferentes para que continúen con el Programa de Intervención, reprogramándose en su caso las acciones emprendidas; en caso de no proceder lo anterior, se suspenderá el apoyo y la empresa asumirá el costo total sin responsabilidad para la DGE CyFC.

3.1 Plan de recolección de la información

Por el tamaño del universo que atiende CyMO y debido a que durante todo el ejercicio se reciben propuestas de capacitación, sus bases de datos y registros administrativos se actualizan permanentemente.

En función de ello, entre los meses de febrero y mayo, se reiteró a los oferentes de capacitación el compromiso de actualizar la información derivada de la entrevista a los empresarios beneficiados a los 6 meses de concluidos los procesos de capacitación o consultoría.

De manera simultánea, el equipo de trabajo del CyMO concentró la información de las empresas y trabajadores beneficiados.

Es pertinente señalar que, la información que genera el programa CyMO posibilita realizar (de ser requerido) un análisis del costo-beneficio de la implantación de las acciones de capacitación que lleva a cabo, debido a que hasta después de un año (ello de conformidad a sus Reglas de Operación) recibe resultados de su intervención, lo cual convierte a cada una de sus acciones en potenciales grupos base frente al contraste de otros de idénticas características operacionales. No obstante, ya se han mencionado las limitaciones de recursos humanos.

3.2 Diseño de la evaluación

Se reitera que la metodología de evaluación empleada se sustenta en la propuesta contenida en el programa social específico y las reglas de operación, es decir en el contraste entre la situación inicial y la observada 6 y 12 meses después. Con esta precisión, el diseño de la evaluación queda supeditado a dos elementos: los tiempos de aplicación del programa y las acciones planeadas, para cada ejercicio fiscal.

3.3 Descripción de las técnicas e instrumentos empleados

El Programa CyMO utiliza para la generación de información y la integración de sus bases de datos, elementos simples como la entrevista aleatoria a sus beneficiados (trabajadores, empresarios y agentes capacitadores), así mismo existen formatos que generan información básica que integran registros estadísticos de donde se pueden referenciar rangos de edades, género, sector económico al que va dirigido cada curso de capacitación, y cruzar diversas variables que forman parte del análisis del Programa.

3.4 Resumen y análisis de datos

Los resultados globales del período 2010 al 2012 se presentan tanto de forma agregada como desagregada, poniendo especial énfasis en esta ocasión en los elementos cualitativos que acompañan al presente documento.

4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A continuación se presentan los resultados globales de la operación del programa CyMO durante el período 2010 – 2012, de igual modo se comparten los aspectos más significativos que arrojan las opiniones de las y los beneficiados del mismo.

4.1 Detalle de las variables estudiadas y sus indicadores

La evaluación regular del Programa CyMO está orientada a identificar la problemática operativa a la que se enfrenta durante el ejercicio fiscal, con miras a posibilitar la mejora continua, la cual evidentemente se reflejará en una dinámica más ágil y oportuna, en beneficio de la población objetivo.

Las variables analizadas en tales evaluaciones son: actividad económica, tamaño de empresa, personal ocupado que recibió directamente los beneficios, personal ocupado por sexo, tipo de intervención (capacitación, consultoría, formación de formadores).

4.2 Resumen de los resultados

Durante los tres últimos ejercicios se han capacitado a 938 trabajadores de 106 unidades, de los cuales, el 55.22% fueron mujeres. Del universo de empresas apoyadas, el 89% fueron microempresas y el 11% lo representaron pequeñas empresas; la muestra mayor estuvo representada por el sector de la transformación con una participación del 73.14%, mientras que el sector comercio y servicio representaron 8.3% y 18.5% respectivamente. Con las acciones de éste Programa, se estimula, tanto la productividad como la competitividad de las empresas y con ello, posibilita su permanencia en el mercado laboral y, fundamentalmente, coadyuva al sostenimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras en activo, razón por la que se le ha etiquetado como un Programa de Protección Social.

Cabe destacar que tan solo en el ejercicio 2011, se logró apoyar a 58 empresas, representadas en un 94.83% por microempresas y 5.17% por pequeñas empresas; conformadas por 70.69% de manufactura, 20.69% de servicios y 8.62% de comercio. En cuanto a los empleados beneficiados, por primera vez, se observa que el número de mujeres trabajadoras capacitadas es mayor que el de los hombres pues de 612 empleados beneficiados, el 59.48% (364) lo representaron mujeres.

4.3 Opiniones y percepciones del programa

En referencia a las MiPyMEs beneficiadas entre 2009 y 2011, se puede señalar que el 62% de los empresarios son hombres contra el 38% de mujeres; el 56% de ellos conocieron del programa a través de oferentes de capacitación, mientras que un 36% lo hizo por medio de una institución del GDF y solo 6% lo hizo a través de un organismo empresarial.

El 82% de los entrevistados consideran que la capacitación es la mejor acción para fortalecer su empresa, en tanto que solo 4% piensa que nuevos esquemas de pago, con base en incrementos de productividad, son la solución.

El 98% de la población entrevistada manifiesta que la capacitación es una obligación impuesta por la Ley Federal de Trabajo y que su participación en el programa CyMO es una buena opción para cumplir con dicha obligación. El mismo porcentaje refiere no haber sido beneficiado por ningún otro tipo de programa, ya sea del GDF o Federal.

Por lo que respecta al impacto del programa, 80% de los empresarios entrevistados indican que su participación en el programa les fortalece, en la organización del trabajo, como segunda opción, 60% menciona mejora en los niveles de productividad y en tercer lugar, 44% de los empresarios y directivos mencionan que el CyMO los apoyó en la consolidación y sostenimiento de los empleos existentes.

En función de su experiencia con el programa CyMO, 98% de los empresarios opina que el GDF debe mantener el apoyo a las empresas a través del mismo y con respecto a los porcentajes de coparticipación, el 80% señala que se debe mantener en los mismos términos. Con relación a las Reglas de Operación del Programa, 96% asegura conocerlas, ya sea por medio de los oferentes de capacitación o por si mismos.

Respecto a la obligatoriedad de la empresa de comprobar que las personas propuestas para participar en el programa CyMO son sus empleados y que una de sus obligaciones como empresarios es la de cubrir parte del apoyo de los costos del programa, 94% lo refirió afirmativamente.

Como expresión del conocimiento de la normatividad, 94% de los empresarios asintió que tienen conocimiento de que para ser beneficiarios del programa, deben presentar un plan de trabajo o diseñado conjuntamente con el oferente de capacitación en función directa de sus necesidades. 92% reconoció que la selección del oferente de capacitación es una responsabilidad de la empresa y 84% sabe que éste no es personal del GDF.

A fin de valorar la percepción que los empresarios beneficiarios del CyMO tienen de la logística de operación los formatos contienen preguntas explícitas sobre los requisitos planteados en las Reglas y los formatos. La revisión de las respuestas arrojó lo siguiente: Con respecto a la supervisión del programa, 92% reconoce que ésta es una atribución de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo. 54% indica que los formatos que deben requisitar son claros mientras que el 8% los considera confusos.; 58% piensa que la información solicitada es clara en tanto que 30% la contempla excesiva y 10% repetitiva y por último, 94% de los empresarios están de acuerdo en que con la

solicitud de la copia de identificación de los participantes en el programa CyMO, se busca garantizar la transparencia del mismo.

Para los trabajadores entrevistados, el 57.45% considera que participar en las acciones de capacitación del Programa CyMO puede aumentar las posibilidades para mejorar sus condiciones laborales y sobre todo salariales.

El 56% de los trabajadores refirieron haber pasado por algún tipo de proceso de selección para acceder al curso de capacitación, en tanto que, el 73% consideraron que la duración del curso, el horario y el lugar con las instalaciones para tomarlo, fueron los adecuados.

Respecto a los materiales utilizados en los cursos, el 78% de las y los trabajadores, los calificaron como valiosos y útiles. El 75% de los asistentes comentaron que desde el inicio del curso se explicó cuáles eran los objetivos generales de este.

De acuerdo a lo anterior, el 66% estuvo de acuerdo con que los objetivos del curso correspondieron a sus necesidades e intereses, en igual proporción se pronunciaron respecto a que los conceptos e ideas fundamentales fueron claros.

Al referirse a los ejercicios prácticos realizados, el 63% expuso que reflejaron su realidad laboral. Resulta muy importante conocer de los beneficiados que, el 56% consideró que el ritmo de trabajo junto a la capacitación les resultó fácil, con un 73% de participación.

La relación entre los oferentes de la capacitación y las y los trabajadores fue calificada de buena con un 78% de acuerdo, pero al mismo tiempo el 62% considera que los capacitadores conocen a profundidad los temas a desarrollar, y el 64% de los beneficiados consideran que los temas y los conceptos fueron expuestos con claridad, en tanto que, el 64% captó con interés la capacitación, al tiempo que expresaron que los capacitadores resolvieron eficazmente las dudas de los asistentes.

Un 74% de los entrevistados considera que los cursos estuvieron bien organizados, y el 78% opinó que los cursos les dejaron satisfechas sus expectativas previas.

Es importante destacar que el 82% de los trabajadores o directivos capacitados consideran que haber realizado el curso (como parte de las acciones de la empresa para fortalecerse) influirá en su situación laboral, facilitándoles el desarrollo de su trabajo en la empresa que apoyó la acción del Programa CyMO.

4.4 Interpretación

Respecto al total de trabajadores beneficiados con la capacitación en el trabajo, de 2010 a 2011 se benefició directamente a 1,538 trabajadores, de los cuales la proporción entre mujeres y hombres capacitados es casi de 2X1 a favor de las primeras. Este fenómeno no se había visto reflejado en los reportes de ejercicios anteriores sino hasta el 2011 de manera clara.

Con respecto a la edad de la población beneficiada, es importante mencionar que con datos de los ejercicios fiscales 2010 y 2011, los apoyos se concentraron en las personas entre los 14 y los 20 años, por una parte, y en los mayores de 50 años, por la otra. Esto significa que la presión sobre la demanda de capacitación se ubica entre la gente muy joven que inicia su vida laboral y, en el extremo opuesto, aquellas personas que han quedado al margen del mercado de trabajo.

Durante el período de referencia de la presente evaluación, se observó en el Programa CyMO una movilidad de trabajadores que provienen del Estado de México pertenecientes a 20 municipios conurbados (el 32% del total de los capacitados por CyMO), siendo los principales Naucalpan; Valle de Chalco y Ecatepec, mientras que los capacitados que habitan en el Distrito Federal (el 68% del total de los beneficiados) se concentraron en las delegaciones Álvaro Obregón; Gustavo A. Madero e Iztapalapa, que juntas representan el 50% del universo total de personas capacitadas.

Cabe destacar que desde que inició operaciones el Programa CyMO en el año 2003, no se han ajustado los precios de la capacitación, manteniéndose con un costo equivalente a los \$400.00 por hora, lo cual es evidentemente inferior al costo

promedio de hora-capacitación en el mercado, en donde se observa como costo base mínimo por hora de capacitación un costo que oscila entre los \$800.00 y los \$1,200.00.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Programa CyMO ha sido visto en el GDF como una estrategia complementaria de tercera generación a las acciones sustantivas de vinculación laboral y la capacitación para el empleo por años, enfoque que desde ésta perspectiva corre un alto riesgo al desconocer la caracterización de la estructura productiva del Distrito Federal.

Esta valoración surge de la experiencia y observación empíricas de la aplicación del Programa, el cual ha dado cuenta de que una parte importante de micro y pequeñas unidades productivas radicadas en el Distrito Federal, tienen un tránsito hacia la informalidad una vez que no sobreviven al proceso de maduración de negocio y, en paralelo también lo hacen sus trabajadores.

Antes de asumir compromisos institucionales como la integración de componente de derechos humanos o de equidad de género, todos ellos basados en las recomendaciones que a partir de esta evaluación u otras se lleven a cabo, y con ello el establecimiento de un cronograma que de seguimiento a las acciones del Programa CyMO, habría que pensar en que uno que no ha adquirido, al menos en la práctica, pleno reconocimiento es el derecho no solo a tener trabajo, sino también a mantenerlo en el tiempo con los beneficios asociados a éste como lo es la seguridad social y la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y sus familias, es decir generar una dialéctica del bienestar, y cuyo primer garante debe ser el Estado a través de su brazo ejecutor, el gobierno.

De los aspectos del Programa CyMO una vez analizados y revisados, se pueden refrendar, entre otras sugerencias y recomendaciones:

- El fortalecimiento del programa para incrementar su capacidad instalada de operación (dimensiones presupuesto y estructura funcional)
- Una vez ampliados estos dos componentes, resulta imperativo modificar el enfoque del programa, sus objetivos, metas y los instrumentos normativos y procedimentales que le acompañan, de igual forma, se estará en condiciones de desagregar información que permita arrojar un informe pormenorizado de la estructura productiva que está sustentado por las MiPyMEs, generando insumos con robustez estadística e instrumental que puedan ser de apoyo a otras unidades administrativas centralizadas, descentralizadas y desconcentradas de ser el caso.
- Incrementar el tabulador de costos de instrucción, con la finalidad de acceder a un mayor número de instructores especializados y posibilitar el empleo de nuevos recursos didácticos (uso de la informática por ejemplo). Ello sin embargo, requiere el reforzamiento financiero del programa a fin de no disminuir su cobertura.
- Es fundamental lograr la realización de estudios sistemáticos de evaluación de costo-impacto, con el apoyo de áreas externas para garantizar la objetividad de este proceso y trascender en sus propuestas de mejora.

México Distrito Federal a 29 de junio de 2012
Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo



LIC. BENITO MIRÓN LINCE