SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO

Lic. Dora Patricia Mercado Castro, Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo, con fundamento en el artículo 42, fracción XVI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; artículo 23 ter. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; artículos 7, fracción XVII, numeral 2 y 119 Quintus del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; Lineamientos para la Evaluación Interna 2014 de los Programas Sociales del Distrito Federal operados en 2013, emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15 de abril de 2014 y Reglas de Operación del Programa Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites) para el Ejercicio Fiscal 2013, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de enero de 2013, No. 1534 Bis; tengo a bien emitir el siguiente:

AVISO POR EL CUAL SE DA CONOCER LA EVALUACIÓN INTERNA 2014 DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA EL IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOCIAL (CAPACITES) CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2013

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Justificación.

La evaluación continua constituye una práctica necesaria de todo ejercicio de gestión, en la medida que permite contrastar los supuestos y premisas que se tuvieron en cuenta durante el diseño de estos instrumentos de política pública, con respecto a la operación, sus resultados e impactos logrados. Este ejercicio de contraste, además de identificar áreas de oportunidad sustenta los cambios y adecuaciones en el diseño, los procedimientos y los criterios de operación.

En este contexto, el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), define las evaluaciones como procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar el diseño, la operación, los resultados y el impacto de las políticas y programas de Desarrollo Social. Con esta finalidad, a partir de la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), inició en 2010 un proceso de evaluación progresiva y sistemática de los programas sociales, que cubrió los aspectos de diseño, operación y seguimiento de impactos.

En esta línea, el Eje 5 del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Área de Oportunidad 2. Planeación, Evaluación y Presupuesto Basado en Resultados, se plantea en su Objetivo 3, **Consolidar la evaluación de resultados de la acción gubernamental como instrumento de la gestión pública de la Ciudad de México.** A mayor precisión establece como Metas: implementar mecanismos para robustecer y sistematizar las acciones de monitoreo y evaluación de los programas y políticas del gobierno, así como mejorar la acción gubernamental atendiendo los resultados de su evaluación.

En cumplimiento a tales disposiciones los Lineamientos para la evaluación interna 2014 de los programas sociales del Distrito Federal operados en 2013, emitidos por el Evalúa [Gaceta oficial del Distrito Federal del 15 de abril de 2014], plantean la necesidad de integrar la planeación-evaluación, a partir de la elaboración de un ejercicio de evaluación interna de los problemas, que se buscan resolver con la puesta en marcha y/o continuidad de los programas sociales, y que éste sea de utilidad para la toma de decisiones, con la finalidad de introducir ajustes, potenciar aciertos, o en su caso, reorientar dichos programas, que redunde en la mejor atención y servicio que se le brinda a la población para su desarrollo social y pleno ejercicio de derechos. En esta perspectiva y toda vez que la evaluación ha sido un proceso continuo y progresivo, se recomienda poner énfasis en el **diseño, la operación y el monitoreo** de los programas sociales.

El Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites), es un instrumento de política pública creado en 2004 en el marco de operación del Servicio Nacional de Empleo en el Distrito Federal y en complemento a otras acciones orientadas a dar transparencia e incidir positivamente en el funcionamiento del mercado laboral. Al respecto es importante señalar que conforme a lo dispuesto en los artículos 537, fracciones I y II, 538 y 539 de la Ley Federal de Trabajo, el Servicio Nacional de Empleo tiene entre otros objetivos, estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos y promover y diseñar mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores. Esta labor de intermediación se ve obstaculizada por una serie de factores entre los que destacan diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos. Como respuesta a tal

problemática, desde 1984 la STPS ha coordinado la operación de programas de capacitación para el trabajo y de apoyo complementario a la población desempleada y subempleada, que a la fecha se integran en el Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

Con este referente, el Capacites fue creado en la entonces Dirección General de Empleo y Capacitación a fin de dar respuesta a dos situaciones: a) una gradual disminución en el PAE de los recursos destinados a la capacitación de buscadores y buscadoras de empleo excluidos del sector productivo formal, por disposición expresa de la entidad normativa federal (STPS) y b) para justificar la aportación de presupuesto local a los programas de capacitación para el trabajo, toda vez que la federación puso en marcha un esquema de distribución de una parte del presupuesto del PAE como compensación a la aportación local (1 por 1).

Esta modalidad de asignación presupuestal toma forma en la actualidad en los Convenios de coordinación para la operación de los servicios, programas, estrategias y actividades del Servicio Nacional de Empleo, en los que se establecen el monto específico y destino de las aportaciones mencionadas y los compromisos de coordinación que asumen ambas partes para el cabal cumplimiento de los programas y actividades de la CGSNE en cada entidad federativa, con lo que se busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. En esta década de evolución del Capacites, ha tenido un incremento sustancial en su presupuesto y ha ampliado sus alcances, destacando los cambios en el ejercicio presupuestal 2010, en que se incorpora el Fomento al Autoempleo (Sfa), en 2011 la inclusión del subprograma de compensación a la ocupación temporal (Scot) y la incorporación en 2013 de las modalidades mixta y capacitación en la práctica laboral como parte del subprograma de capacitación para el trabajo (Scapat).

El Capacites ha sido revisado en el periodo 2010-2013 con base en los lineamientos que al efecto ha publicado el Evalúa-DF, por lo que el informe que aquí se presenta se realizó con base en la guía temática y los criterios de los citados lineamientos 2014 (para el ejercicio 2013). Por tanto, contiene la metodología, los resultados de evaluación de diseño, de operación del programa y de monitoreo; una síntesis de resultados y las referencias documentales.

II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

II.1. El objeto de estudio

Según se indica en las Reglas de operación del Capacites para el ejercicio fiscal 2013, éste tiene como objetivo general otorgar a través de los subprogramas de capacitación, fomento al autoempleo y compensación a la ocupación temporal, apoyos económicos y/o en especie a la población objetivo, con la finalidad de que adquieran o fortalezcan sus conocimientos y habilidades en cursos de capacitación de corto plazo, a efecto de favorecer su acceso o permanencia en un empleo, para el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia y a quienes realizan tareas eventuales para compensar su pérdida de empleo.

Los objetivos específicos del Programa son:

- Apoyar a personas que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.
- Incentivar la generación o consolidación de empleos, mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta y el otorgamiento de apoyos económicos, que permitan la creación o fortalecimiento de iniciativas de ocupación por cuenta propia (IOCP).
- Otorgar una compensación económica a los buscadores de empleo que de manera temporal, desarrollen actividades en el marco de proyectos de carácter gubernamental, social y/o comunitario de instituciones públicas y, con empresas, que garanticen estabilidad en la ocupación y que propicien la capacitación, que le permita contar con un ingreso para atender sus necesidades básicas y continuar su búsqueda de empleo.

Como se indica en las Reglas de operación, los apoyos que otorga el Capacites a los desempleados y subempleados por subprograma son:

- Subprograma de Capacitación para el Trabajo (Scapat), capacitación gratuita en cursos de corto plazo (entre uno y 3 meses) realizados en concertación con empresas, instituciones capacitadoras o con el apoyo de instructores (as) contratados directamente; la entrega de los insumos de la capacitación y un apoyo económico mensual durante el periodo

del curso en el que están participando, destinado a cubrir las necesidades básicas de la población beneficiaria y la de sus familias.

- Subprograma Fomento al Autoempleo (Sfa), otorga en custodia por un año, mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, por un monto equivalente de $25,000.00 (Veinticinco mil pesos 00/100 M. N.) por persona; y hasta $125,000.00 (Ciento veinticinco mil pesos 00/100 M. N.) cuando el número de integrantes de la iniciativa de ocupación por cuenta propia sea de cinco o más personas. Transcurrido el periodo de prueba, si las iniciativas continúan operando sus promoventes reciben la propiedad de los bienes. En los casos que el supuesto anterior no ocurre, es decir que el proyecto productivo interrumpe su operación antes de cumplir el año, se recuperan los bienes y se asignan a otros emprendedores, en cuyo caso se complementa el apoyo con $5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 M. N.) por personas, con un límite de $25,000.00 (Veinticinco mil pesos 00/100 M. N.) si participan 5 socios o más en el proyecto.
- Subprograma de Compensación a la Ocupación Temporal (Scot), apoyo económico inicial en una exhibición de $300.00 (Trescientos pesos 00/100 M.N.) y un apoyo mensual de 1 a 2 salarios mínimos de la región, por un periodo de hasta tres meses.

II.2 Área Encargada de la evaluación

La Coordinación de Planeación e Información Ocupacional (CPIO) dependiente de la Dirección de Capacitación para el Empleo - Servicio Nacional de Empleo Distrito Federal, fue el área responsable de realizar la evaluación del Capacites aquí presentada, la coordinación se encarga de llevar un registro estadístico de los resultados de operación de los programas, estrategias y actividades institucionales del SNEDF y realizar los diversos reportes de avances que se envían a la Secretaría de Finanzas y la dependencia normativa federal. El equipo está integrado por 4 personas, tres de ellas prestadoras de servicios profesionales, con formación profesional en las áreas social y económica administrativa y todas poseen experiencia y conocimientos en materia de evaluación de programas sociales. Por tanto, ninguna de ellas está involucrada en la operación del programa evaluado.

II.3. Parámetros y Metodología de la Evaluación.

La evaluación del programa se realizó durante los meses de mayo y junio con base en los “Lineamientos para la Evaluación Interna 2014 de los programas sociales del Distrito Federal operados en 2013”.

Para sustentar el marco de referencia del programa y determinar las estrategias e instrumentos de evaluación se consultó la siguiente bibliografía:

- Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales, Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez, CEPAL, ONU Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Boletín No. 76, Serie Manuales. ILPES-CEPAL, Chile págs.70-74, Desempeño Económico del Distrito Federal en 2011 y perspectivas 2012, Gobierno del Distrito Federal, Desempeño Económico del Distrito Federal en 2013 y perspectivas 2014, Gobierno del Distrito Federal;
- Consulta y utilización de las cifras del Producto Interno Bruto del Sistema de Cuentas Nacionales, Tabulados básicos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Cifras Trabajadores Asegurados Permanentes en el IMSS por Gran División de Actividad Económica, Consulta de las cifras estadísticas publicadas en la página de la Secretaría de Desarrollo Económico, Consulta de base de datos de registros de población atendida a través del Sistema del Servicio Nacional de Empleo Web (SISNEWeb), Consulta de base de datos con registro de acciones y base de beneficiarios del Sistema del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAEWeb), Consulta de base de datos con registro de acciones y base de beneficiarios del Sistema Información Local Distrito Federal (SILDF).
- Base de datos con resultados cuantitativos de las Encuestas de Satisfacción de Beneficiarios aplicadas a los beneficiarios de los subprogramas en los meses de junio y octubre.

La evaluación de diseño tomó como referente directo las Reglas de Operación, considerando para su análisis de consistencia los criterios recomendados por el Evalúa-DF. La operación consideró el cumplimiento de las metas previstas originalmente y el impacto se valoró considerando la tasa de reinserción laboral y el apoyo económico de los beneficiarios al concluir los procesos de capacitación, realizarse la entrega de los apoyos para el autoempleo y en la conclusión de los periodos de la ocupación temporal.

III. EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA

III.1 Problema o Necesidad Social Prioritaria que Atiende el Programa (Línea de Base)

El Capacites es un instrumento de la política laboral del Gobierno del Distrito Federal orientado a atender la problemática que enfrentan los buscadores de empleo para acceder a un empleo digno y socialmente útil. Como se ha señalado, fue creado en la década pasada para atender, en el marco de una política social incluyente, las dificultades de reinserción ocupacional que enfrentaba la población excluida del sector productivo formal, quienes incursionaban en el sector social de la economía o emprendían acciones productivas por cuenta propia, con limitaciones en su competencia laboral y en los recursos para iniciar y consolidar su proyecto.

Además de la exclusión por motivos de edad, condición de discapacidad, perfil laboral, origen étnico o preferencia sexual, acentuados en periodos de recesión económica, la población desempleada y subempleada enfrenta de manera estructural dificultades para adecuar su competencia laboral a los requerimientos cambiantes de los puestos de trabajo vacantes. Si bien es cierto existe en la Ciudad de México una amplia oferta de capacitación para el trabajo, la falta de ingresos fijos dificulta que tales buscadores y buscadoras de empleo se inscriban y participen en los procesos de mejora de sus conocimientos, habilidades y destrezas. Para dar respuesta institucional a dicha problemática fueron creados los programas de capacitación para el trabajo con ayuda económica, adicionados con otros apoyos al autoempleo y para facilitar la movilidad laboral.

Un primer factor a considerar en este análisis lo constituye la debilidad de la economía nacional, reflejada en un crecimiento del 1.1% del producto interno bruto en 2013, que en un escenario internacional incierto y con signos de recesión, impacta directamente en la escasa generación de fuentes de empleo y trabajos dignos para la mayor parte de la población. La Ciudad de México ha sufrido en las últimas tres décadas un proceso de desindustrialización, debido al desplazamiento de la industria manufacturera hacía los municipios conurbados y a la zona fronteriza norte del país y la consecuente recomposición de la actividad económica orientada al sector terciario. Esta transformación del patrón productivo provocó una disminución gradual del aporte de la entidad al PIB, al grado que en 2012 éste descendió hasta el 17.1%, aunque todavía lidera al país en este indicador, por encima del Estado de México (9.1%), de Nuevo León (7.4%), Jalisco (6.2%) y Veracruz (5.2%).

Al cierre de 2013, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levanta el INEGI en coordinación con la STPS, registró para el Distrito Federal una población económicamente activa de 4,439,407 personas, de las cuales el 94.7% se encontraban ocupadas y el 5.4% estaban desocupadas, en ese año el nivel de ocupación en la entidad creció 1.4 % respecto al año anterior y el nivel del desempleo en ese mismo periodo disminuyó en un 13.5 %, lo cual revela un comportamiento favorable del mercado laboral, debido en gran medida al hecho de que en la Ciudad se continuaron creando la mayor cantidad de empleos. No obstante, la precariedad del grueso de los empleos disponibles no varió sustancialmente: con datos del mismo periodo de análisis, el 56.8% de la población ocupada carece de afiliación a una institución de salud y el 32.2% de las personas que trabajan con una relación laboral subordinada no reciben prestaciones de ley; en el sector informal trabajaban 1, 217,575 personas y poco más de 120 mil no recibían remuneración alguna.

La población desocupada abierta (PDA) registrada al cierre de 2013 por la ENOE fue de 239,573 personas, de las cuales 105,070 fueron mujeres (43.9%) y 134,503 (56.1%) hombres. Aun cuando la población femenina desocupada en la entidad registró una Tasa de Desempleo Abierta (TDA) de 5.3%, ligeramente menor al promedio (5.4%), este sector de población también enfrentó los problemas de precariedad laboral: el 55.7% de la población ocupada femenina carece de afiliación a una institución de salud, el 25.6% de las mujeres se encuentran trabajado en el sector informal de la economía y el 30.4% de las mujeres que trabajan con una relación laboral subordinada, no recibían prestaciones de ley.

De manera estructural a pesar de que la Ciudad de México lidera la generación de empleos, no ha podido revertir una tendencia de mayores tasas de desocupación con respecto al promedio nacional, influido en buena parte por las presiones que genera la población que habita en la zona conurbada. Por grupos de edad**,** el 50.8% de la PDA en la entidad se concentra en los jóvenes de 25 a 44 años; la población entre 14 y 24 años representó el 29.2% (con una TDA del 11.1%), el grupo conformado por personas de 45 y 64 años representó el 18.6%, y el segmento de 65 años y más representó el 1.4 % de las personas desocupadas. Un rasgo distintivo del desempleo en el Distrito Federal, es que la PDA cuenta con el mayor nivel de escolaridad del país, al grado que el 50.0% de las personas desocupadas manifestaron contar con un nivel de escolaridad medio superior y superior, el 35.8% lo representan las personas cuya instrucción es de secundaria completa, las

que cuentan con primaria completa representan el 11.2% y las personas desocupadas que no concluyeron la primaria representan el 3.0%.

El alto nivel de desocupación de personas con nivel de instrucción media superior y licenciatura, se explica porque entre 2000 y 2010 se registró un crecimiento promedio anual de los egresados respectivamente de 4.1% y 3.6%, en ambos casos superior al 2.0% de crecimiento promedio anual de la economía nacional, este ritmo de crecimiento económico se encuentra por debajo de la dinámica demográfica y del ritmo en el que se forman los nuevos profesionistas, lo que dificulta la creación de nuevos empleos y la inserción de nuevos profesionistas al mercado laboral.

Un factor adicional que dificulta el encuentro de los jóvenes y el mundo laboral, lo constituyen las diferencias en los perfiles profesionales (carreras) y, principalmente el que muchos de los egresados adolecen de las competencias genéricas y específicas para el desempeño laboral.

En síntesis, la economía no crece de manera suficiente ni genera la cantidad y diversidad de empleos que requiere la población en edad y actitud laboral; este desequilibrio entre la oferta y la demanda incrementa artificialmente los requisitos para acceder a un empleo y genera exclusión para algunos grupos de población, quienes al emprender acciones de ocupación por cuenta propia, de manera individual o colectiva, no poseen las suficientes habilidades y destrezas para desempeñarse con éxito en el mercado ni disponen de los recursos económicos para equipar una empresa por mínima que sea. A esta compleja situación pretende dar respuesta el Capacites.

III.2. Población objetivo y programación de metas.

Las Reglas de Operación 2013 del Capacites no incluyen una cuantificación explícita de la población objetivo ni la programación de metas con un horizonte de mediano plazo, quizá porque en el momento de su elaboración iniciaba la administración y se carecía de un programa estratégico para el gobierno en su conjunto (el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 fue publicado en septiembre de 2013).

A fin de encontrar mayores elementos de análisis, se consultó el Informe de evaluación interna del Capacites realizado al ejercicio 2012 y publicado en la Gaceta Oficial del 5 de julio de 2013, en el cual se indica que este programa, busca apoyar a la población desempleada del Distrito Federal a través de cursos de capacitación para direccionar o consolidar habilidades y destrezas, entrega de apoyos económicos para promover el proceso de búsqueda de empleo. Asimismo, para aquellos buscadores de empleo que tengan experiencia en alguna actividad productiva y perfil de emprendedores, se les entrega maquinaria, equipo, herramientas y mobiliario para iniciar actividades productivas por cuenta propia generando de esta forma su propia fuente de empleo.

Por lo que respecta a la cuantificación de la población objetivo en 2011, se cita la presentación del "Proyecto de Capacites para su presentación en el Coneval" (en realidad tendría que ser al Evalúa DF o el Coplade), que contiene una estimación de 31,605 personas a atender, que equivalen al 10% de la población desocupada abierta en el segundo trimestre de 2010 según la ENOE (línea base). Esta cantidad se desagrega de la siguiente manera: acciones de capacitación (Scapat), 20,044 que resultan de sumar resultados históricos en el periodo 2007-2010 y una proyección de metas 2011-2012; fomento al autoempleo, 330 personas, correspondientes al 10% de las personas ocupadas que registró la ENOE con disposición a realizar otra actividad; compensación a la ocupación temporal, 11,231 que equivalen al 10% de las personas estimadas en función de la pérdida de ocupaciones durante el periodo 2007-2010 en los estratos que resultaron afectados conforme a los rangos de edad, nivel de instrucción y estado conyugal.

Como debilidad de los ejercicios referidos, se advierte que es poco claro el criterio de determinación y más bien parece que justifica lo realizado en el periodo. Cabe agregar que las Reglas de operación 2014 del Capacites contienen otra estimación de población objetivo, que incrementa al 14% la cobertura de atención con respecto a la PEA desocupada, aunque sigue adoleciendo de criterios para la estimación, por tanto, **realizar una caracterización y cuantificación de la población objetivo es sin duda un área de oportunidad**. La publicación de los programas sectorial e institucional posibilitará disponer de más elementos para mejorar esta meta social.

III.3. Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo del Programa

Las Reglas de operación del Capacites 2013 no contienen un desglose de objetivos de corto, mediano y largo plazo. Se avanza en el plano cuantitativo en las Reglas de operación 2014, no obstante, debido a que dicho instrumentos normativo se

integró en el presente año no se considera como referente para la evaluación al ejercicio 2013. Se reitera por tanto la necesidad de emprender un ejercicio de reflexión sobre el futuro del programa en el horizonte 2014-2018.

III.4. Análisis de Involucrados del Programa

Intervienen en la operación del Capacites los siguientes actores: a) el área administrativa encargada de la operación, b) las áreas administrativas coadyuvantes, c) los beneficiarios, d) las empresas e instituciones capacitadoras, e) los instructores independientes y f) las instituciones promoventes.

Por lo que respecta al primer nivel (**área administrativa encargada**), la operación está a cargo de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, mediante las áreas de coordinación y operación del Servicio Nacional de Empleo Distrito Federal (UDSEs), con el apoyo de los 7 espacios de atención integral a jóvenes desempleados (La Comuna). En este plano, es fundamental la interacción con otros programas y servicios cargo del SNEDF como la bolsa de trabajo, las ferias de empleo y el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y es decisiva la participación del área administrativa de la DGECyFC para entregar en tiempo y forma los apoyos y cubrir las obligaciones con los oferentes de capacitación y equipamiento.

Áreas administrativas coadyuvantes, en este nivel se ubican principalmente la Secretaría de Finanzas y las áreas internas de administración de recursos, dependientes de la Oficialía Mayor, en general otorgan respuesta oportuna a los requerimientos de apoyo. Una parte de los recursos del Capacites se reportan a la federación para justificar la aportación local y son registrados en el sistema informático de la STPS.

Beneficiarios, en la lógica de operación de los programas de capacitación y fomento al autoempleo, los beneficiarios se identifican desde la operación de los servicios de vinculación laboral pues son los buscadores activos de empleo que no encuentran ubicación inmediata en las empresas que ofrecen vacantes. No obstante, existen problemas de coordinación al interior de las unidades operativas que implican que en ocasiones los cursos se programen con una perspectiva de oferta más que de demanda, lo cual dificulta la integración oportuna de los grupos de capacitación. Otra área de oportunidad se ubica en los proyectos de compensación a la ocupación temporal, en los que las dependencias promotoras proponen el perfil y los candidatos, los cuales no siempre se ajustan al citado perfil retrasando los procesos. Una tercera debilidad se encuentra en la coordinación entre las áreas de capacitación para el autoempleo y la que recibe y autoriza proyectos de apoyo a iniciativas de ocupación por cuenta propia que complica la identificación de población interesada en recibir los apoyos y la preparación de programas de capacitación a los emprendedores que han cumplido su periodo de prueba.

Empresas e instituciones. La participación de estos actores es decisiva en la operación del Capacites, considerando que en su esquema de operación actual el Scapat incluye la capacitación mixta, la capacitación en la práctica laboral y los vales de capacitación. Es importante avanzar en el análisis de impacto y colaboración de tales actores al logro del objetivo último del Scapat (reinserción ocupacional). Se observa además que algunos centros capacitadores disponen de una escasa infraestructura (insuficiente mobiliario y equipo).

Instructores independientes. Los instructores que intervienen en los procesos de capacitación (Capacitación en la práctica laboral, Capacitación para el autoempleo, Iniciativas locales de empleo y Capacitación para la inclusión socio laboral) son un equipo con varios años de experiencia, que han asimilado los principios del Capacites e integran los programas y documentación normativa en corto tiempo. Como debilidades, se observa que falta cubrir algunas actividades económicas o grupos ocupacionales, los tabuladores de pago de honorarios por curso se han devaluado en el tiempo y es baja la proporción de instructores certificados.

Instituciones promotoras. Debido a la característica de algunos grupos de población que reciben los beneficios del Capacites (excluidos), es importante lograr una coordinación eficiente con las organizaciones que solicitan tales apoyos en la perspectiva de lograr el mayor impacto. Así por ejemplo, si las acciones de capacitación convenidas se enfocan al autoempleo, es importante que se dé seguimiento a los esfuerzos de los grupos para consolidar las empresas individuales o sociales.

III.5. Consistencia Interna del Programa (Vinculación del Programa con el Problema Social Identificado)

Como se observó en líneas anteriores, el Capacites responde de manera clara a una problemática de insuficiente capacitación o de carencia de recursos materiales de los buscadores de empleo para poder reinsertarse en el sector

productivo. Requiere sin embargo una redefinición en su concepto general, pues es evidente que ya no es sólo un programa de capacitación (Programa de Capacitación) ni tiene como propósito específico "impulsar la economía social". Los agregados que se le han hecho en su devenir lo han convertido en un programa espejo del PAE federal, sin contar con todos los subprogramas de éste (falta por ejemplo el apoyo a la movilidad laboral interna y externa). El subprograma de compensación a la ocupación temporal se observa descontextuado como subprograma del Capacites, en virtud de que no hace explícita su relación con aspectos formativos. Como ha operado la capacitación mixta, vales de capacitación y capacitación en la práctica laboral, poco aportan al impulso de la economía social, de modo que se expresa en realidad como un Bécate (subprograma del PAE) local.

Por todo ello, se observa como área de oportunidad una redefinición del concepto Capacites, que lleve a su cambio de nombre y estructura interna o desmembramiento en dos programas, uno de fomento al empleo y otro de capacitación.

III.6. Alineación del Programa con la Política Social del Distrito Federal

El Capacites se encuentra alineado a la estrategia de fomento al empleo contenida en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018, Eje 1 "Equidad e inclusión social para el desarrollo humano", Área de oportunidad 7 "Empleo con equidad" en su objetivo 1. Ampliar el acceso de la población del Distrito Federal a trabajos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, embarazo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras.

Los vínculos específicos con las metas del PGDDF 2013-2018 se ilustran a continuación.

Cuadro 1. Alineación de los objetivos y estrategias del Capacites con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018

PGDDF, 2013-2018	Contribución del Capacites
Eje1.-Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano, Área de oportunidad 7.- Empleo con equidad, Objetivo 1	El programa en global constituye un instrumento de política pública del sector laboral orientado a promover el acceso a un empleo digno y socialmente útil.
Meta 1 Promover la creación de trabajos dignos en el Distrito Federal, especialmente para los grupos sociales que tienen más dificultades para obtenerlos.	Los subprogramas Fomento al autoempleo y Compensación a la ocupación temporal promueven la inserción inmediata de los buscadores de empleo (desempleados y subempleados) a una actividad productiva, en el primer caso con el sustento material a la iniciativa de ocupación por cuenta propia y en el segundo al desempeño de una actividad temporal con un ingreso económico.
Meta 2 Promover y fortalecer acciones institucionales que den mayor transparencia al mercado laboral.	Cuando los capacitandos concluyen su proceso formativo reciben información puntual de sus alternativas ocupacionales, incluso, en las modalidades mixta y de capacitación en la práctica laboral reciben ofertas de empleo directas.
Meta 3 Reforzar los programas y acciones institucionales para mejorar la empleabilidad de las personas en condiciones vulnerables.	Mediante la capacitación para el trabajo en sus diversas modalidades, se busca reforzar la competencia laboral de los desempleados para su inserción en el sector formal o la creación de empleo por cuenta propia.
Meta 4 Impulsar y diversificar políticas públicas orientadas a lograr el respeto a los derechos humanos laborales y la eliminación de prácticas discriminatorias en el trabajo.	Los grupos de población excluidos por su edad, condición física, origen étnico u otra condición, reciben capacitación y son promovidos a alternativas de ocupación que buscan romper con tales barreras que les impiden acceder a un trabajo digno.

En la operación del Capacites se atiende además a los principios de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en particular los de: **Universalidad**, pues no excluye ningún grupo de población desempleada o subempleada; **Equidad social**, en la medida que busca la superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social; **Integralidad**,

expresada en acciones complementarias para enfrentar la problemática de desempleo y subempleo (capacitación y apoyos materiales que fomentan el autoempleo) y; **Territorialidad**, pues planea sus acciones en las diversas delegaciones considerando la vocación productiva de tales espacios y la densidad poblacional.

III.7. Matriz FODA del Diseño del Programa

La técnica que se utiliza para la formulación de las estrategias es la Matriz de Análisis FODA, mediante la cual se identifican las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que tiene el programa para el cumplimiento del objetivo central y ayudar a definir sus líneas de acción en el marco de un proceso de desarrollo participativo e integral.

Cuadro 2 Matriz FODA del Diseño del Programa

FORTALEZAS (Internas)	DEBILIDADES (Internas)
El Capacites posee una trayectoria como programa que ha permitido validar en el tiempo la congruencia de sus objetivos con las estrategias de intervención (subprogramas), beneficios, requisitos y procedimientos de operación (que incluyen los instrumentos de aplicación-formatos y procesos de seguimiento).	Insuficiencia en los criterios cuantitativos para determinar la población objetivo del programa y diferenciar los segmentos de población a atender en los subprogramas.
Está identificada con claridad la función de los diversos actores del mercado laboral que intervienen en su operación.	En el transcurso de los años, la inclusión de nuevos subprogramas y modalidades al Capacites han desvirtuado su propósito inicial, lo que plantea la necesidad de reflexionar al respecto, con la posibilidad de cambiarle nombre, reajustar sus componentes o dividirlo en dos programas.
Las unidades operativas cuentan con infraestructura informática, línea telefónica y acceso a Internet, lo que facilita la comunicación y la coordinación con personal de la Unidad Central de la DGECyFC.	La plantilla de instructores y planteles puede resultar insuficiente para enfrentar los retos de ampliación de recursos, inclusión de nuevos contenidos de capacitación o incursión en otras áreas de actividad económica.
Existe una integración de los objetivos y estrategias del Capacites con otros programas y servicios orientados a disminuir los problemas de desempleo y subocupación en la Ciudad de México.	Es insuficiente el involucramiento de las instituciones promotoras en acciones de capacitación dirigidas para población excluida (personas con discapacidad, migrantes, adultos mayores, liberados de centros de readaptación social), de manera que se pueda cerrar el ciclo y tales acciones concluyan en la reinserción ocupacional de los beneficiarios.
Se cuenta con una oferta de capacitación que permite enfrentar retos en el corto plazo de manera oportuna.	
La trayectoria del Capacites le ha dado la categoría de programa social, que facilita los procesos de asignación de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas.	
OPORTUNIDADES (Externas)	**AMENAZAS (Externas)**
La administración 2013-2018 posee una visión integral del desarrollo (económico y social) lo cual permitirá trascender el concepto del Capacites como un programa que otorga ayudas a la población, revalorando el desarrollo de las capacidades productivas de sus beneficiarios para que mejoren por sí mismos su situación económica y social.	Es necesario reforzar la visión del Capacites ante la Secretaría de Finanzas y la Asamblea Legislativa como un instrumento de la política laboral del GDF que refleja los principios de su política social, más allá de ser el programa contraparte del PAE para acceder a mayores recursos de la federación.
El uso pleno de las plataformas informáticas que emplean el Capacites el PAE y los otros servicios a los buscadores de empleo posibilitan la realización de un diagnóstico integral de necesidades de capacitación que permitirán reorientar sus modalidades y cursos de capacitación.	El ejercicio del presupuesto asignado para la operación del Capacites, depende del calendario de ministración de recursos para la operación de los programas sociales de la Secretaría de Finanzas del GDF.
La elaboración de los programas sectoriales (a cargo de la Sedeco y la Sectur) e institucional (STyFE) posibilita	El poco interés por parte del sector empresarial para participar en la operación del Scot, repercute en el bajo

integrar las acciones del Capacites con otros instrumentos de la política laboral y de impacto en otros ámbitos de las administración (desarrollo económico, desarrollo rural y turismo, entre otros).	porcentaje de colocación real más allá de los tres meses en que la población beneficiaria se ocupa con cargo al programa.
	La escasa cultura empresarial de los beneficiarios de subprograma Fomento al autoempleo, propicia que muchos de los proyectos de ocupación por cuenta propia otorgados, terminen con la sociedad de los integrantes y los bienes se dividan o en el peor de los casos queden en manos de un solo socio.
	Es importante que las instituciones educativas tomen conciencia y asuman el compromiso de ser instancias capacitadoras para la población en general, principalmente aquellas que proporcionan capacitación a nivel técnico u oficios.

IV. EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

IV.1 Los Recursos Empleados por el Programa

Para llevar a cabo la ejecución del Capacites el Servicio Nacional de Empleo en el Distrito Federal cuenta con 16 Unidades Operativas (Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo) y obtiene apoyo para operar programas destinados a jóvenes de los 7 Centros de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (PAIJD) LA COMUNA, mediante las que se brindan servicios de información, vinculación laboral y se ejecutan acciones de capacitación para el trabajo. Ello le da al programa una cobertura en todo el Distrito Federal. La UDSE´s cuentan con una estructura organizacional conformada por un titular (Jefe o coordinador), coordinadores de capacitación, vinculación laboral, fomento al autoempleo, soporte de redes y personal técnico y administrativo. Estos equipos brindan además de los beneficios del Capacites a los buscadores de empleo, los servicios de bolsa de trabajo, acceso al portal de empleo de la STPS, participación en ferias de empleo, talleres para buscadores de empleo y los beneficios del Programa de Apoyo al Empleo.

El cuanto a la recursos humanos, en 2013 el SNEDF estuvo integrado por una plantilla de 254 personas conforme al siguiente esquema de operación: 24 plazas correspondieron a Directivos y Mandos medios; personal operativo conformado por 230 personas de las cuales 133 son plazas contratadas con recurso local y 97 contratadas con presupuesto federal que proviene de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo-Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

El presupuesto asignado al Capacites en el ejercicio fiscal 2013, publicado en sus Reglas de Operación 2013 ascendió a $42,970.500.00, del cual se ejerció el 95.4% por lo que en el periodo de estudio el recurso financiero ejercido fue de $40,983,313.23, a continuación se presenta la manera en que se ejerció por subprograma y modalidad.

Cuadro 3. Presupuesto asignado al Programa Capacites 2013
Pesos corrientes

Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social	Presupuesto ejercido en 2013
SCAPAT	**$22,296,703.42**
Capacitación Mixta (CM)	$1,010,755.20
Capacitación en la Práctica Laboral (CPL)	$7,065,903.36
Capacitación para el Autoempleo(CA)	$8,255,862.86
Vales de Capacitación(VC)	$2,613,194.40
Capacitación a la Inclusión Socio-Laboral (CISOL)	$1,585,607.60
Consolidación de Iniciativas de Empleo (CIE)	$1,765,380.00
SFA	**$4,676,156.21**
SCOT	**$14,010,453.60**
TOTAL CAPACITES	**$40,983,313.23**

IV.2. Congruencia de la Operación del Programa con su Diseño

En las Reglas de operación 2013 del Capacites, se estableció la meta de atender a 7,875 personas desempleadas, las cuales para integrarse al programa debieron cumplir con los requisitos para acreditarse como población beneficiaria de alguno de los subprogramas, es decir: ser buscador de empleo, tener 16 años o más en el caso de Scapat mientras que para los subprogramas Sfa y Scot la edad para incorporarse es de 18 años o más y en todos los casos ser residente del Distrito Federal.

Las principales etapas de operación de los programas son atención y registro de los solicitantes del apoyo en un sistema de ventanilla única (formato Registro del solicitante), entrevista para detectar sus necesidades e intereses y derivación al subprograma respectivo, determinación de la elegibilidad del solicitante para el programa de su interés, registro como beneficiario, entrega del beneficio o apoyo, supervisión y control, y evaluación. Se presentan algunas variantes y acciones de control interno como la revisión de los programas de capacitación y su registro (Scapat), la adquisición de los bienes a entregar a los beneficiarios del fomento al autoempleo y la aprobación del proyecto que genera una ocupación temporal.

Al contrastar la operación real con los aspectos formales (normatividad) enunciados en el párrafo anterior se observa congruencia en lo general, aunque es importante tener presente que las unidades operativas brindan de manera permanente los servicios de vinculación laboral (bolsa de trabajo, ferias de empleo, talleres para buscadores de empleo, asesoría para el acceso al portal de empleo) y proporciona los beneficios del PAE, lo que implica que en la mayoría de los casos la población solicitante de los apoyos del Capacites ya tiene antecedente en el SNEDF.

Otra variante en la operación lo constituyen los programas de capacitación que surgen a propuesta de instituciones de la sociedad civil u otras dependencias gubernamentales, orientadas a apoyar en particular a grupos específicos de buscadores de empleo (jóvenes en conflicto con la autoridad, liberados de centros de readaptación social, migrantes y personas en situación de calle, entre otros) en los cuales los destinatarios del apoyo están propuestos por tales dependencias u organizaciones. Igual ocurre en los proyectos de ocupación temporal, en los cuales existe un perfil particular y las entidades promotoras y coadyuvantes envían los candidatos a recibir el beneficio.

IV.3. Seguimiento del Padrón de Beneficiarios o Derechohabientes

En cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 34, fracción II de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el Artículo 58, último párrafo del Reglamento de la misma Ley, en los que se establece que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración deberán publicar en la Gaceta Oficial, a más tardar el 31 de marzo de cada año, una versión pública del padrón de beneficiarios de los programas sociales que tengan a su cargo con nombres, edad, sexo, unidad territorial y delegación, en el formato que al efecto expida el Evalúa DF; la STyFE envío el Padrón de beneficiarios del Capacites, de manera impresa y en archivo electrónico a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 10 de marzo de 2014.
Es importante señalar que los beneficiarios potenciales del Capacites varían en cantidad y en sus características específicas (identidad personal) toda vez que se trata de personas desempleadas o subempleadas, por tanto, aun cuando se incluyan en un listado acumulativo es prácticamente imposible que en algún momento se llegue a beneficiar al 100% de ellos. La utilidad del padrón, además de cubrir la parte de transparencia y rendición de cuentas, es que detecta repetidores y evita duplicidades en el otorgamiento del apoyo entre unidades operativas, tarea que ha sido posible con la contribución de las aplicaciones informáticas que ha desarrollado el SNEDF en los años que lleva de operación.

IV.4 Cobertura del Programa

El objetivo específico del Subprograma de capacitación para el trabajo (Scapat) según las Reglas de operación, es apoyar a las personas desempleadas que requieren adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia, enfocándose a la población de 16 años o más. De este subprograma, en 2013 mediante la modalidad de Autoempleo atendió la demanda del 37% del total de beneficiarios inscritos en el Scapat. En la modalidad Consolidación de Iniciativas de Empleo (CIE) orientada hacia la población en situación de desempleo o subempleo que manifiesta el interés de iniciar su propio negocio o que bien ya realiza la producción de algún bien o servicio, por género la participación de la población femenina fue de 71.5% en tanto que la masculina participó con el 28.5%.

Por rangos de edad, el 37.8% de los beneficiarios en acciones de capacitación para el trabajo tenían entre 30 y 45 años, el otro grupo etario con mayor proporción de beneficiados (29.3%) fue el de 46 a 59 años, este sector visualiza la creación de sus propias fuentes de empleo mediante la formación de sociedades cooperativas con la finalidad que esta forma de organización les permita acceder a mejores niveles de bienestar. Las modalidades de Capacitación Mixta (CM) y Capacitación en la Práctica Laboral (CPL), se orientaron a atender necesidades de capacitación de población joven, con nivel de instrucción medio y superior donde el factor importante por el que no son contratados es "la falta de experiencia laboral". Las especialidades más demandadas en CPL fueron: administración y contabilidad, auxiliar administrativo con computación, auxiliar administrativo, atención a clientes y ventas, electricidad y mecánica automotriz, entre otras.

El Subprograma Fomento al Autoempleo (Sfa) está diseñado para generar o consolidar fuentes de empleo en apoyo a iniciativas de ocupación propuestas por personas desempleadas o subempleadas de 18 años en adelante, con experiencia laboral de al menos 6 meses en las actividades inherentes al proceso de producción para el cual solicitan el equipamiento. El 42% de los beneficiarios de este subprograma fueron personas entre 30 y 45 años; otro 28.0 % fueron emprendedores de 46 a 59 años; y los jóvenes (18 a 29) que recibieron estos apoyos representaron el 26.0% de los beneficiarios.

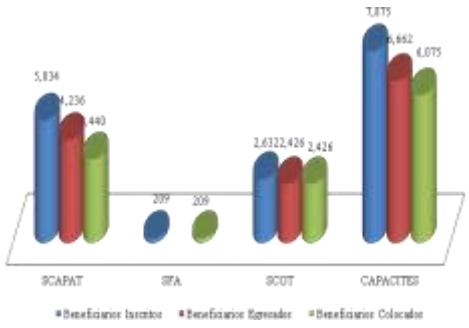
En conjunto, en 2013 se autorizaron con recursos del Capacites 7,875 apoyos económicos a igual número de buscadoras y buscadores de empleo, desagregados de la siguiente manera: Scapat 5,034 apoyos (63.93%); Sfa 209 apoyos (2.65%); y Scot 2,632 apoyos (33.42%). Ver cuadro 4

Cuadro 4. Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites)
Cursos Autorizados y Beneficiarios Atendidos por subprograma según modalidad

Subprogramas	Cursos Autorizados	Beneficiarios Inscritos
SCAPAT	**251**	**5,034**
Capacitación Mixta	12	213
Capacitación en la Práctica Laboral	65	1,318
Capacitación para el Autoempleo	82	1,646
Vales de Capacitación	28	560
Capacitación a la Inclusión Socio-Laboral (CISOL)	25	522
Consolidación de Iniciativas de Empleo (CIE)	39	775
SUBPROGRAMA FA	**93**	**209**
SUBPROGRAMA SCOT	**119**	**2,632**
TOTAL CAPACITES	**463**	**7,875**

De manera global el Capacites impactó en la inserción ocupacional del 77.1% de sus 7,875 beneficiarios inscritos, es decir 6,075 personas obtuvieron un empleo en el sector formal, ocupación temporal o generaron su ocupación de manera directa, según se parecía en la siguiente gráfica.

Gráfica 1.Beneficiarios inscritos, atendidos y colocados por subprograma
2013



De los 5,034 beneficiarios atendidos en el subprograma en el Scapat, las modalidades de capacitación más demandadas por los buscadores de empleo fueron Autoempleo y Capacitación en la práctica laboral, destacando en la primera la especialidad

de Desarrollo empresarial cooperativo. En la CPL, se realizaron 65 cursos con lo que se benefició a 1,318 buscadoras y buscadores de empleo. En la modalidad de CIE se impartieron 39 cursos, a través de los cuales se capacitaron 75 personas que ya contaban con experiencia y el perfil idóneo para desarrollar su iniciativa por cuenta propia. Finalmente, en la modalidad CISOL se logró beneficiar a un total de 522 personas con la realización de 25 cursos, de los cuales el 60.0% se desarrollaron al interior de centros de readaptación social (varonil y femenil).

Mediante la entrega de herramienta y/o maquinaria que otorga el Subprograma de Fomento al Autoempleo (Sfa), se apoyaron actividades productivas en 93 proyectos de diversas actividades económicas, el 52.7% de estos se localizan en las siguientes 6 delegacionales: Coyoacán y Cuajimalpa, cada una con el 7.5%; Iztacalco 8.6%; Iztapalapa 9.7%; Tláhuac 10.8% y Venustiano Carranza con el 8.6%. Con la operación de este subprograma se logró beneficiar a 209 personas. Los giros que recibieron la mayor cantidad de apoyos fueron de: preparación de alimentos y bebidas (Cafeterías, Cocinas Económicas, Restaurantes y Taquerías), elaboración de productos alimenticios (Repostería; Panaderías y Pastelerías), Consultorios y Laboratorios Dentales, Talleres de Diseño, Estéticas, Estudios Fotográficos y pequeños talleres de Costura y Confección.

Con las acciones del Subprograma (Scot), se apoyaron a 2,632 personas, en su mayoría atendidas en las UDSE´s: Miguel Hidalgo (14.3%), Tlalpan (17.6%) y Xochimilco con el 13.4%: Entre los proyectos emblemáticos del subprograma destacan: Analistas del mercado laboral en Xochimilco; Asesores juveniles para la inserción laboral u Ocupacional, Brigadistas, Difusores y Encuestadores en la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC).

Esta mirada rápida a los resultados de operación indica una **baja cobertura** de las personas beneficiadas con respecto al total de desempleados. Sin embargo, no hay que perder de vista que el número de acciones que se realizan en cada una de las unidades delegacionales son por demanda de la misma población que en su mayoría ya tuvo un primer acercamiento con alguno de los servicios proporcionados por el SNEDF, lo que implica que estos beneficios contribuyen a una meta global de atención a las personas buscadoras de empleo. Si se comparan los indicadores de impacto (tasa de inserción ocupacional) logrados por el Scapat (68.3%) con la tasa registrada en el Scot (100% de reinserción pero con un límite temporal de 3 meses), se concluye con una reflexión sobre la necesidad de promover la participación de las empresas privadas (prevista en las Reglas) a las que se motive a contratar un porcentaje de los participantes al culminar los proyectos, además de garantizar un mínimo de aprendizaje práctico en los proyectos que se concertan con instituciones públicas.
Ubicada esta debilidad de la operación, se advierte la necesidad de intensificar la promoción del Capacites en instituciones públicas y con empresas que garanticen la contratación y estabilidad en el empleo. El mayor número de empresas en las que se registra la colocación pertenecen a los sectores comercio, manufactura y servicios (en ese orden) y tales empresas ofertaron en su mayoría puestos de auxiliares administrativos, trabajadores de servicios generales, intendentes, promotores, representantes de ventas: bienes y servicios, choferes de vehículos automotores; entre otros.
De una revisión de las empresas y especialidades que proponen las unidades operativas, se advierte que no han ubicado con precisión las vocaciones productivas que hay dentro de sus mismas demarcaciones, lo cual plantea la urgencia de realizar un análisis de la oferta y la demanda que se registra en la bolsa de trabajo y en las ferias de empleo, que oriente las acciones de capacitación para el trabajo. La diversificación de las especialidades y de las actividades económicas en las que se impacta también implica **proponer un incremento en los tabuladores de pago mensual a los instructores** y promover su certificación con base en los estándares emitidos por el Consejo Nacional de Normalización de la Competencia Laboral (Conocer).

IV.5. Mecanismos de Participación Ciudadana

Con la finalidad de contribuir a la transparencia en la operación del Capacites, la Dirección General de Empleo Capacitación y Fomento Cooperativo (DGECyFC), mediante su Coordinación de Supervisión, Contraloría Social y Asesoría Jurídica fomenta la participación de los beneficiarios, su ámbito de acción se enfoca esencialmente a la supervisión de cursos de capacitación, a la atención y seguimiento de quejas y sugerencias, y a promover la participación de los beneficiarios del Capacites en la prevención de posibles actos o conductas irregulares. La Contraloría Social como órgano de vigilancia en la operación de los programas y subprogramas, está obligada a conocer las quejas que con motivo de los mismos se susciten, a darle trámite, investigar, resolver y emitir un dictamen mismo que dará a conocer al quejoso, de lo contrario el beneficiario podrá acudir a la Contraloría Interna así como la Procuraduría Social.

Aunado a lo anterior, los beneficiarios del Capacites tienen a su alcance como opción para manifestar sus quejas y/o sugerencias los Buzones de quejas instalados dentro de cada Unidad Operativa y el Área Central, correo electrónico, Vía

Telefónica a las oficinas de la contraloría social y número telefónico de Contraloría Social, así como el Formato Único de Registro de Peticiones (FURP).

IV.6. Matriz FODA de la Operación del Programa

Cuadro 5 Matriz FODA de Operación del Programa

FORTALEZAS (Internas)	DEBILIDADES (Internas)
El Capacites, cuenta con Reglas de Operación, que se actualizan anualmente y Manuales de Procedimientos para cada uno de los subprogramas (Scapat, Scot y Sfa), en los que se determinan los requisitos que debe cumplir la población objetivo, mecanismos de atención, instrumentos de aplicación – formatos y procesos de seguimiento.	El personal a cargo de la entrevista, selección y canalización de candidatos, requiere del conocimiento de cada subprograma y una adecuada atención, servicio y trato al público.
Los subprogramas tienen cobertura en las 16 Delegaciones y están sujetos a procedimientos de supervisión y control.	Insuficiente vinculación entre las especialidades de capacitación (Scapat) con los perfiles ocupacionales que demandan los sectores productivos de la economía, lo cual reduce su probabilidad de reinserción laboral.
La promoción y difusión del Capacites es a través de la página de Internet de la Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo (www.styfe.df.gob.mx), carteles, dípticos, trípticos y medios de comunicación masiva en general.	Se nota un sesgo hacia especialidades orientadas a los servicios personales, determinada por la plantilla de instructores con que se cuenta.
Existe una estructura funcional en las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo (Udse), en todas se brindan los mismos servicios y programas.	Desarticulación entre las acciones de capacitación y los restantes programas sociales que opera la STyFE y otras dependencias de gobierno, que fomentan el desarrollo de la economía social.
En el caso de Sfa, las IOCP generan fuentes de empleo, fortaleciendo en pequeña escala los procesos productivos de las micro y pequeñas empresas que les proveen de insumos.	Retrasos en los procesos de adquisición de la maquinaria y equipo que se otorgan en el Sfa, los que afecta a los beneficiarios ya que al estar desempleados no cuentan con capital de trabajo que les permita pagar rentas ociosas que provoca en algunos casos que cancelen la IOCP.
OPORTUNIDADES (Externas)	**AMENAZAS (Externas)**
La publicación de la Ley para el Desarrollo Industrial del Distrito Federal influirá positivamente en el crecimiento económico y la generación de empleos en actividades de alto valor agregado, lo cual puede abrir posibilidades para incursionar con programas de capacitación novedosos.	De continuar el limitado crecimiento económico y la orientación del modelo productivo del país hacia el sector externo (hidrocarburos y manufactura de exportación) tendrían escaso impacto las acciones propuestas por el GDF para incentivar el crecimiento de la economía local.
La creación de la Comisión Interdependencial para el Desarrollo Económico y del Comité Consultivo para el Desarrollo Económico y Social, generan condiciones para lograr una mayor coordinación entre la STyFE y las restantes dependencias del gobierno local, aspecto que puede contribuir a la redefinición del Capacites.	Persistencia de las dificultades para emprender acciones en favor del crecimiento económico y la creación de empleos con un enfoque metropolitano.
Creación del Instituto de Capacitación para el Trabajo de la Ciudad de México, que contribuirá al diseño de nuevos esquemas y especialidades de capacitación.	Las instituciones educativas no han tomado conciencia del compromiso de capacitar a la población que así lo requiera de la comunidad donde están instalados, por lo que muchos planteles no ven redituable facilitar sus instalaciones para capacitar a la población desempleada de su comunidad.
Impulso a la simplificación de trámites para la constitución y puesta en marcha de nuevos negocios.	Reducción del presupuesto por insuficiente captación de recursos fiscales, resultado de un escenario económico desfavorable.
Los avances tecnológicos posibilitan el desarrollo de aplicaciones de capacitación en línea o esquemas semipresemciales.	
Impulso a la economía del cuidado y proyectos integrales en	

los ámbitos del ecoturismo y los corredores culturales, que abren nuevos campos para orientar la capacitación y la creación de empleos con una óptica de integración productiva.	

V. Evaluación del Monitoreo del Programa

V.1. Sistema de Indicadores de Monitoreo del Programa.

Las Reglas de Operación del Capacites 2013 contienen una matriz de doce indicadores (eficiencia, eficacia y medición de tasas de colocación y permanencia), los cuales no cumplen con los criterios establecidos para la realización de una evaluación critica del programa, aunque permiten cuantificar la eficiencia terminal en los procesos de capacitación, la tasa de inserción en el mercado laboral y el grado de cumplimiento de las metas en el año de estudio. La revisión de tales indicadores no brinda elementos suficientes para detectar el impacto del objetivo del programa, en la población que se está atendiendo, así como tampoco en el mercado laboral. Es decir sabemos que mediante el Capacites se insertó al mercado laboral un porcentaje de sus beneficiarios (as), pero no se puede valorar el impacto directo del programa, es decir hasta donde la contratación en una empresa fue facilitada por la adquisición de nuevas destrezas y habilidades. De igual modo, no es posible saber sobre la calidad de los trabajos donde se emplearon. Finalmente, los indicadores son insuficientes para visualizar deficiencias operativas que orienten los procesos de mejora continua en el programa.

V.2. Valoración de la Consistencia del Sistema de Indicadores.

Como se mencionó en el párrafo anterior no existe una clara concatenación entre los objetivos, metas alcanzadas y la matriz de indicadores establecida para el Programa, como resultado de que éstos sólo están enfocados a cuestiones cuantitativas y no cualitativas, que permita evidenciar los resultados alcanzados en el ámbito social, atribuibles al programa. Por tanto, se ubica aquí un área de oportunidad para el ejercicio 2015.

V.3. Mecanismos de Seguimiento de Indicadores.

Los mecanismos de generación, recolección y registro de información para el seguimiento del programa en el 2013 fueron; el Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo (SISNE) y el Sistema de Información Local del Distrito Federal (SILDF), es importante mencionar que dentro de éste sistema hay un proceso de evaluación, el cual permite al momento en el que se otorga el último apoyo económico, aplicar a los beneficiarios una encuesta de satisfacción, teniendo como objetivo principal el seguimiento de la intervención del Programa. Estos dos sistemas son confiables, ya que concentran el registro completo del padrón de beneficiarios.

V.4 Principales Resultados del Programa.

El numeral IV.4 da cuenta puntual de los resultados obtenidos en el ejercicio 2013 y de la información del impacto ocupacional en los tres subprogramas, concluyéndose en este plano una valoración positiva, queda sin embargo el reto de profundizar en los análisis a partir de la propuesta de una nueva matriz de indicadores (sustentada en la metodología de marco lógico). Una cuestión importante al respecto es agregar nuevas fuentes de información o encuestas específicas de seguimiento que rebasen la rigidez de los sistemas informáticos. Por ejemplo, el indicador que mide la Eficiencia en la Generación de Nuevos Empleos, acotado al Subprograma Fomento al Autoempleo y al número de Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia generadas en el año de estudio, en donde las variables de medición son; Empleos Generados con Nuevas Iniciativas / Apoyados en Fomento al Autoempleo durante el año de evaluación. Cuando se toma como fuente de información el registro del SISPAEWeb el resultado será el 100% de eficiencia en este plano, ya que el número de empleos generados es igual al número de “apoyos pagados” por el SFA, no obstante, si se cuantifican las plazas de trabajo creadas adicionalmente a las de los emprendedores o socios de la IOCP en un corte de tiempo cambia el razonamiento y la conclusión.

Cabe mencionar que un instrumento más de valoración del programa es la “Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios”, que se aplica a una muestra de la población beneficiada, los resultados que arrojan estas encuestas permiten conocer la opinión que tiene la población beneficiaria de programa Capacites, los tiempos de aplicación se rigen de acuerdo al calendario que establezca la STPS lo cual les resta eficacia. Por tanto, se considera conveniente ampliar y diversificar los mecanismos de monitoreo.

V.5. Matriz FODA del Monitoreo del Programa.

Cuadro 6 Matriz FODA del Monitoreo del Programa

FORTALEZAS (Internas)	DEBILIDADES (Internas)
Al publicar anualmente las Reglas de operación del Capacites, es posible perfeccionar los indicadores de gestión y de impacto del programa.	Escasa información de la calidad de los empleos en que se colocan los beneficiarios de las acciones de capacitación o del monto de ingresos reales que obtienen los beneficiarios de una iniciativa de ocupación por cuenta propia.
Se cuenta con un Sistema de Evaluación del Servicio Nacional de Empleo (SESNE) implementado y puesto en operación por la STPS – CGSNE, lo que obliga a generar información de seguimiento de los programas, en forma sistemática.	Limitaciones en la plataforma informática que no permite que las 16 Unidades Delegaciones registren la información cualitativa de la población beneficiada a través del programa.
Existencia del esquema de Contraloría Social, que constituye un medio importante para monitorear los procesos de capacitación y detectar posibles prácticas nocivas en el otorgamiento de los apoyos de fomento al autoempleo.	
OPORTUNIDADES (Externas)	**AMENAZAS (Externas)**
La creación del Instituto de Capacitación de la Ciudad de México puede posibilitar que en el mediano plazo se realicen estudios de seguimiento a los procesos de capacitación.	Las recientes reformas en materia laboral conllevan formas de contratación que favorecen poco las acciones institucionales orientadas a elevar la calidad de los empleos.
La estructura de los programas sectoriales e institucionales puestos en marcha en 2014 obliga la generación de información específica con fines de evaluación.	
Impulso al concepto de trabajo digno (decente según la OIT) en el GDF y el llamado a la reflexión sobre el tema de los salarios, impulsará las investigaciones en la materia, lo cual puede permitir la integración de grupos de expertos que evalúen los resultados de programas como el Capacites.	

VI. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

VI.1. Medidas Correctivas o de Reorientación Propuestas (Sugerencias y/o Recomendaciones):

1. Iniciar un proceso de reflexión al interior del área encargada de operar el Capacites en torno a la definición y delimitación cuantitativa de su población objetivo, de sus propósitos en el corto, mediano y largo plazo y su identidad; al grado de valorar el cambio de denominación o su posible fragmentación en dos programas, uno de fomento al empleo y otro de capacitación, lo cual debe sustentarse en una consulta al Evalúa DF sobre los convenientes e inconvenientes y el proceso administrativo a seguir.
2. Ampliar la red de instituciones coadyuvantes, con énfasis en las autoridades en los órganos político administrativos (Delegaciones), a fin de dar prioridad a la atención del problema del desempleo entre la población de su demarcación, y disminuir con ello problemas sociales como la delincuencia, la drogadicción, descomposición familiar, por mencionar algunas.
3. Reorientar el enfoque del Subprograma Compensación a la Ocupación Laboral a fin de complementar su objetivo social de otorgar apoyos con impacto en el corto plazo y buscar además el logro de experiencia y aprendizajes prácticos para la población beneficiaria que le permitan reinsertarse en el sector productivo, es decir, enfocarlo al desarrollo de habilidades laborales, lo cual implica fortalecer su operación en empresas privadas y evitar la autorización de proyectos en ocupaciones de baja calificación.

4. Reformular la matriz de indicadores dentro de las Reglas de operación del Capacites 2015, que garanticen una evaluación que refleje la eficiencia, eficacia, economía y calidad del programa, así como el impacto socioeconómico en la población beneficiada.
5. Promover la ampliación y diversificación de la plantilla de instructores y la red de instituciones capacitadoras, a partir de apoyos específicos a la capacitación de instructores, su certificación con base en los estándares de competencia laboral y analizar como una medida para elevar la calidad de la capacitación, un incremento en los tabuladores de pago a dichos instructores.
6. Solicitar información y asesoría a la Secretaría de Desarrollo Económico para determinar la vocación productiva y las actividades económicas preponderantes en las delegaciones, que permita detectar áreas de oportunidad para las iniciativas de ocupación por cuenta propia, además de promover la integración de los proyectos apoyados en cadenas productivas y clusters.
7. Realizar un análisis global de necesidades de capacitación a partir de las bases de datos de vacantes y solicitantes que posee el Servicio Nacional de Empleo en el Distrito Federal.

VI.2. Cronograma de Seguimiento

Cronograma de Seguimiento 2014-2015											
No.	**Actividades Programadas**	**2014**					**2015**				
		Ago	**Sep**	**Oct**	**Nov**	**Dic**	**Ene**	**Feb**	**Mar**	**Abr**	**May**
1.	Poner a consideración del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal el cambio de denominación "Capacites" o la posible fragmentación en dos programas, uno de fomento al empleo y otro de capacitación.										
2.	Ampliar la red de instituciones coadyuvantes, para dar prioridad a la atención del problema del desempleo en el Distrito Federal.										
3.	Reorientar el enfoque del Subprograma Compensación a la Ocupación, a fin de que sea un programa que proporcione habilidades y destrezas laborales en los participantes										
4.	Reformular la matriz de indicadores en Reglas de operación del CAPACITES 2015.										
5.	Ampliar el catálogo de planteles oferentes de procesos de capacitación (planteles con instalaciones acordes a los requerimientos del tipo de curso a impartir).										
6.	Actualizar el catálogo de especialidades que se imparten en las modalidades, acorde a la demanda laboral que realiza el sector empresarial y acorde a la vocación										

	productiva de cada una de las Delegaciones.										
7.	Ampliar la plantilla de instructores para impartir las diferentes modalidades de capacitación										
8.	Elaborar un estudio que nos permita determinar la vocación productiva y las actividades económicas preponderantes en las delegaciones.										
9.	Elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación de la población desempleada que se corresponda a los requerimientos de mano de obra calificada en el Distrito Federal.										

VII. Referencias Documentales

Marco Jurídico Local
- Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal
- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal
- Reglas de Operación del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites) para el Ejercicio Fiscal 2013
- Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2014, Actividad Institucional: Capacitación para el Impulso de la Economía Social

Programas y Lineamientos Estratégicos
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018
- Aviso por el cual se da conocer la Evaluación Interna del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites) 2012
- Lineamientos para la Evaluación Interna 2014 de los Programas Sociales del Distrito Federal operados en 2013

Fuentes de Información Estadística
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI
- XIII Censo General de Población y Vivienda 2010
- Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI

TRANSITORIO

UNICO: Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

México, Distrito Federal a 30 de junio de 2014

Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo

LIC. DORA PATRICIA MERCADO CASTRO

_____