



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

Programa de Apoyo al Empleo

Secretaría del Trabajo y Previsión
Social



Programa Anual de
Evaluación 2018



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

Programa de Apoyo al Empleo

Secretaría del Trabajo y Previsión
Social



Programa Anual de
Evaluación 2018

Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Apoyo al Empleo

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Apoyo al Empleo, Durango: inevalp, 2018.

Contenido

Siglas y acrónimos.....	4
Glosario	4
Introducción.....	7
Justificación y alcance de la evaluación	8
Descripción del programa.....	9
Evaluación.....	12
1. Principales procesos de la intervención.....	12
2. Calidad de la gestión de la intervención.....	14
Análisis FODA.....	23
Fortalezas	23
Oportunidades	23
Debilidades.....	24
Amenazas.....	24
Propuesta de recomendaciones y observaciones	24
Anexos	25
Anexo 1. Principales procesos de gestión del programa.....	25
Anexo 2. Cadena de Resultados del programa	26
Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	27
Anexo 4. Cédula de Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión.....	28
Anexo 5. Ejemplificación de Indicadores del Programa de Apoyo al Empleo.....	30
Anexo 6. Tablas situación del empleo en el estado de Durango	30
Referencias	35

Siglas y acrónimos

CGSNE	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
IOCP	Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia
OSNE	Oficina del Servicio Nacional de Empleo
PAE	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango
ROP	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2017
SISPAE	Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) Federal

Glosario

Buscadores de empleo

Persona que busca activamente un empleo u ocupación productiva, debido a que se encuentra desocupada, o bien aun estando ocupada, dispone de tiempo para tener un segundo empleo o mejorar el que actualmente tiene.

Comité Interno de Evaluación

Órgano de la Oficina del Servicio Nacional de Empleo de la entidad federativa, para el Subprograma Fomento al Autoempleo, encargado de la revisión, evaluación y dictaminación de las propuestas de Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia, de las solicitudes de apoyos complementarios; así como de los demás casos específicos que presenten esas iniciativas durante el periodo de seguimiento a su funcionamiento.

Convenio de Coordinación para la Operación del Programa

Documento que suscriben la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con los Gobiernos de las Entidades federativas para la ejecución de programas, servicios y estrategias en el marco del Servicio Nacional del Empleo.

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Empleadores

Personas físicas o morales, que requieren personal en una actividad o puesto específico y están en disponibilidad de proporcionar a las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo sus vacantes para su cobertura.

Evaluación

Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Hallazgo

Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Indicadores

Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Repatriados

Persona de nacionalidad mexicana que es puesta a disposición de la autoridad migratoria de México por parte de la autoridad migratoria de los Estados Unidos de América, debido a que no tiene una estancia legal en este país.

Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo

Herramienta informática que la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo proporciona para la administración, el registro, procesamiento, control y seguimiento de la información que coadyuve a la operación de las Acciones que realiza la Oficina del Servicio Nacional de Empleo.

Solicitante de empleo

Buscador de empleo registrado en la base de datos del sistema informático que la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo establece para el registro y control, del Programa de Apoyo al Empleo.

Introducción

En las últimas décadas, la mayoría de los países desarrollados y en particular los países de la OCDE, han acometido diversos reordenamientos del sector público con el fin de dar una respuesta más eficiente y eficaz a las exigencias sociales. Conscientes de la necesidad de reforzar y mejorar sus administraciones han adquirido mayores compromisos con la transparencia pública y rendición, no sólo de cuentas, sino del conjunto de acciones y políticas públicas a los ciudadanos¹.

En este tenor, la evaluación de políticas públicas es un instrumento más al servicio de estas reestructuras que tienen como base la reorientación de las relaciones Gobierno-Sociedad y, que pretenden lograr un mejor rendimiento de las actuaciones públicas y ser valiosas herramientas para la redición de cuentas.

La evaluación de políticas puede implicar una gran variedad de métodos e instrumentos, cuya pertinencia depende de diversos factores y contextos. De manera particular, la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Apoyo al Empleo, tiene por objetivo analizar los principales factores que explican el desempeño del programa, los cursos de acción seguidos, así como la pertinencia entre los medios efectivamente empleados y los fines objetivamente logrados.

Primeramente, se lleva a cabo una descripción general de los aspectos más relevantes del programa, es decir, su estructura general, el presupuesto ejercido, así como los principales procesos implicados en la operación de la intervención. En una segunda sección, se realiza un análisis de la planeación, seguimiento, monitoreo, riesgos, mecanismos de difusión y actores involucrados en la ejecución del programa.

Finalmente, se efectúa un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la intervención, para terminar con una serie de elementos enmarcados en la Propuesta de recomendaciones y observaciones. Todo esto con la finalidad de generar mediante la utilización de criterios técnicos y evidencia, información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma decisiones.

¹ Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*.

Justificación y alcance de la evaluación

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, seleccionaron el Programa de Apoyo al Empleo con el objetivo de analizar sus requerimientos en la gestión y registrar y valorar sus logros y avances, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos².

La inclusión del Programa de Apoyo al Empleo en el Programa Anual de Evaluación 2018 se justifica por su contribución en impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva; mediante el diseño, la conducción y la evaluación de programas específicos, los cuales generan oportunidades de empleo para los jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y demás grupos en situación vulnerable.

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de la gestión operativa del Programa para llegar a los resultados comprometidos. Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño del Programa; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y se concentra en los principales riesgos que pueden limitar el logro de los resultados.

En su conjunto, estos subprogramas buscan enfrentar problemáticas profundas y por consecuencia generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

² Esta evaluación se fundamenta en: el PAE 2018 del Inevap publicado en Periódico Oficial del Estado de Durango No. 23 de fecha 22 de marzo de 2018.

Descripción del programa

Los recursos del Programa de Apoyo al Empleo (en adelante Programa) forman parte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ramo Administrativo 14, y representa una herramienta de Gobierno Federal instrumentada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través del Servicio Nacional del Empleo (SNE) para incidir en el mercado laboral.

Tiene como prioridad atender lo establecido en el primer eje del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018: «Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para fortalecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva», por medio de la intervención en la articulación y regulación del mercado.

Dicho Programa se integra a su vez de 4 Subprogramas que atienden objetivos específicos, los cuales están establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2017 (en adelante ROP):

- I. **Bécate:** tiene como premisa el apoyar a los Solicitantes de empleo canalizados a capacitarse para facilitar su colocación laboral o el desarrollo de una actividad productiva por su propia cuenta. A su vez, este Subprograma considera distintas modalidades, las cuales son: I) Capacitación Mixta; II) Capacitación en la Práctica Laboral; III) Capacitación para el Autoempleo; IV) Capacitación para Técnicos y Profesionistas y, V) Capacitación para la Certificación de Competencias Laborales.
- II. **Fomento al Autoempleo:** consiste en la entrega de bienes de capital a los Solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con las competencias y experiencia laboral para desarrollar una Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP). Cabe señalar que, este Subprograma da prioridad a los solicitantes que hayan sido beneficiarios de PROSPERA³, y que su entorno económico local sea el adecuado para la viabilidad y rentabilidad de los proyectos productivos.
- III. **Movilidad Laboral Agrícola:** apoya económicamente a los Solicitantes de empleo seleccionados que se dediquen a actividades del campo, y que a petición de empleadores requieran trasladarse a otra entidad federativa a desarrollar labores estacionales propias de este sector.
- IV. **Repatriados Trabajando:** asiste a Repatriados que ingresan al país por alguna entidad federativa de la frontera norte o alguno de los aeropuertos señalados como punto

³ Programa de Inclusión Social PROSPERA, es un programa de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual, a través de un esquema de transferencias monetarias busca incidir en el fortalecimiento de la alimentación, salud y educación de las familias mexicanas; así como propiciar su vinculación con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financiero.

de repatriación, que manifiesten no tener intenciones de emigrar de nuevo, y que tengan interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia.

Es de esta manera que el Programa a través de sus distintos Subprogramas busca intervenir en los desajustes que se originan en el mercado laboral y que impactan de manera negativa en la articulación de los agentes de este, a través de medidas que buscan impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado para favorecer la empleabilidad.

Dentro del Convenio de Coordinación para la Operación del Programa 2017 (en adelante Convenio de Coordinación), están establecidas las obligaciones de coordinación que asumen tanto la STPS como los gobiernos de los estados. De la misma manera, se especifican las aportaciones presupuestales con las que ambas partes contribuyen tanto para la operación de los Subprogramas como para los Subsidios de Apoyo⁴.

En el estado de Durango, la asignación federal total autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 fue de \$16,678,516.00, de los cuales \$10,299,610.00 se contemplaron para los distintos Subprogramas (Tabla 1) y \$6,378,906.00 correspondieron a los distintos Subsidios de Apoyo (Tabla 2).

Tabla 1. Distribución de recursos a Subprogramas (pesos)

Subprograma	Importe
1 Bécate*	\$8,164,578.00
2 Fomento al autoempleo	\$1,792,401.00
3 Movilidad laboral	\$255,731.00
4 Repatriados trabajando	\$86,900.00
Subtotal	\$10,299,610.00

*Incluye la Asignación por estímulo a la aportación estatal (Subasta 1x1).

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación proporcionada por el Programa.

Destaca que del monto para la operación de los Subprogramas, aproximadamente el 96.7% del recurso se destinó a la operación de los Subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo, mientras solo el 3.3% es empleado en los Subprogramas Movilidad Laboral Agrícola y Repatriados Trabajando. Durante los dos primeros trimestres del año se ejecutó la mayor parte del gasto en todos los Subprogramas.

⁴ Subsidios de Apoyo equivalentes a viáticos y pasajes; asesores y promotores; Sistema de Capacitación del Servicio Nacional de Empleo (SICSNE); ferias de empleo; periódica de ofertas de empleo y acciones de difusión, entre otros.

Tabla 2. Distribución de recursos a Subsidios de Apoyo (pesos)

Subsidios de apoyo	Importe
1 Asesorías a promotores	\$5,958,320.00
2 Capacitación (SICSNE)	\$39,336.00
3 Viáticos y pasajes	\$131,444.00
4 Ferias de empleo	\$249,806.00
Subtotal	\$6,378,906.00

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación proporcionada por el Programa.

Como se muestra en la Tabla 3, durante el 2017 se realizaron modificaciones a la asignación federal inicial ya antes señalada, derivadas del control presupuestario en los recursos del Programa, para un total asignado de \$13,011,083.00.

A saber, las reducciones más significativas se dieron en el Subprograma de Movilidad Laboral y en el apartado de Capacitación de los Subsidios de Apoyo con reducciones del 62.46% y 100% respectivamente. Por otro lado, el Subprograma de Repatriados Trabajando y el apartado de Viáticos y Pasajes, son los únicos que tuvieron incrementos de 54.71% y 22.79%, respectivamente.

Tabla 3. Distribución de recursos del Programa de Apoyo al Empleo (pesos)

Subprograma/tipo de subsidio	Importe inicial	Importe final	Variación %
1 Bécate	\$8,164,578.00	\$5,911,473.49	-27.60
2 Fomento al autoempleo	\$1,792,401.00	\$1,149,945.29	-35.84
3 Movilidad laboral	\$255,731.00	\$96,000.00	-62.46
4 Repatriados trabajando	\$86,900.00	\$134,443.20	54.71
Subtotal	\$10,299,610.00	\$7,291,861.98	-29.20
1 Asesorías/promotores	\$5,958,320.00	\$5,312,825.03	-10.83
2 Capacitación	\$39,336.00	\$0.00	-100
3 Viáticos y pasajes	\$131,444.00	\$161,396.00	22.79
4 Ferias de empleo	\$249,806.00	\$245,000.00	-1.92
Subtotal	\$6,378,906.00	\$5,719,221.03	-10.34
Total anual	\$16,678,516.00	\$13,011,083.01	-21.99

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación proporcionada por el Programa.

Por otra parte, la asignación total otorgada por el Gobierno del Estado de Durango en el año 2017 para la operación de la Oficina del Servicio Nacional de Empleo (OSNE), la ejecución del Programa así como para el fortalecimiento e incremento de la asignación presupuestaria destinada a los programas fue de \$9,000,000.00, de los cuales: \$3,335,703.00 pesos destinados para la administración y operación de la OSNE; y una aportación adicional, sin compromiso de reciprocidad por parte de STPS de \$5,268,150.00, con la finalidad de fortalecer los Subprogramas y Servicios del Programa.

Evaluación

1. Principales procesos de la intervención

1. ¿Cuáles son los principales procesos para operar la intervención?

Tanto los lineamientos para la administración presupuestal como los distintos procesos y operación del Programa se encuentran sistematizados e identificados en el Convenio de Coordinación, las ROP y en los Lineamientos para Administrar el Presupuesto de los Programas del Servicio Nacional del Empleo (en adelante Lineamientos).

Ministración de los recursos

Según lo establecen las ROP del Programa, la coordinación de actividades entre el Ejecutivo Federal por conducto de la STPS y los gobiernos de las entidades federativas, así como las aportaciones federal y estatal, se formaliza mediante la suscripción de Convenios de Coordinación, en los cuales se establecen los compromisos que asumen ambas partes para su operación.

A saber, la Coordinación General del Servicio Nacional del Empleo (CGSNE) es la instancia normativa responsable de coordinar la ejecución del Programa, validar las distintas acciones así como de tramitar la ministración de los recursos. Por su parte, el gobierno de la entidad federativa, por medio de la OSNE como unidad operativa, es la instancia responsable de ejercer y comprobar los recursos asignados.

La ministración se realiza a una estructura de 32 cuentas bancarias (una por entidad federativa) contratadas por la STPS para la recepción de los recursos. A saber, la administración y control de la cuenta bancaria concentradora está a cargo de la CGSNE y las Cuentas Centrales pagadoras están bajo la responsabilidad de la OSNE.

Posteriormente, con base en la asignación y el calendario autorizado en los Convenios de Coordinación, la CGSNE debe registrar y actualizar en el Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo (SISPAE) la información sobre el monto por Entidad Federativa⁵, Subprograma y Subsidios de Apoyo a efecto de posibilitar el registro de las acciones concertadas por la OSNE y su validación en el mismo sistema.

Finalmente, a partir del segundo trimestre del año, la STPS por conducto de la CGSNE puede iniciar el monitoreo del ejercicio de cada OSNE, a fin de determinar los ajustes

⁵ Según lo establecen los Lineamientos: la OSNE con base en sus compromisos de pago y/o en sus previsiones de gasto para un periodo terminado, define los montos que requiere se ministren a la cuenta bancaria concentradora. Posteriormente, la CGSNE mediante adecuaciones presupuestarias tramita en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la regionalización y el compromiso presupuestario de los importes que la OSNE requiera, a partir de lo cual, ésta genera y valida en el SISPAE las Solicitudes de Recurso para el visto bueno de la CGNE.

presupuestarios necesarios, con el objeto de canalizar los recursos de aquellas OSNE que no los han ejercido, hacia aquellas con mayor ritmo en el ejercicio presupuestal del Programa.

Operación del Programa

De acuerdo con las ROP del Programa, las OSNE están obligadas a publicar dentro de los primeros treinta días hábiles del ejercicio fiscal, una convocatoria abierta⁶ en medios de comunicación local; así mismo, esta convocatoria debe publicarse permanentemente en un lugar visible de las OSNE de todo el país, con la finalidad de fomentar al máximo la participación de la población objetivo.

Para ser elegible de recibir apoyo de algún Subprograma, el Buscador de empleo debe realizar el trámite «Apoyos para la búsqueda de empleo» y en su caso, ser entrevistado por personal de la OSNE, así como cumplir con los requisitos y documentación establecidos. Dicho trámite incluye las fases de Registro, Selección y Resolución.

- I) Registro: el Buscador de empleo debe solicitar su registro en el Servicio Nacional del Empleo (SNE) ya sea a través del registro remoto (por medio del portal de internet o por vía telefónica), o por registro presencial (acudiendo a alguna OSNE). Para obtener el registro debe proporcionar la información solicitada en el formato «Registro Solicitante⁷», su copia de CURP e identificación oficial.
- II) Selección: el Solicitante de empleo será entrevistado de manera personal para determinar su canalización a alguno de los Subprogramas. Cabe señalar que, la etapa de selección podrá llevarse a cabo en un lugar alterno o distinto al de la OSNE, con la finalidad de facilitar la atención de los solicitantes.
- III) Resolución: de reunir con los requisitos y la documentación señalada, el Solicitante de empleo será informado de manera inmediata sobre su canalización al Subprograma que corresponda y será considerado como Solicitante de empleo seleccionado, salvo el caso del Subprograma Fomento al Autoempleo, en donde la resolución no es inmediata y depende de la resolución del Comité Interno de Evaluación.

Análogamente, en referencia a los oferentes de empleo y de acuerdo con las ROP del Programa, los Empleadores que soliciten personal y que estén en disponibilidad de proporcionar a las OSNE sus vacantes, deben realizar el trámite denominado «Registro de Empleadores ante el SNE», teniendo la posibilidad de realizar el registro de manera remota (por medio del portal de internet o por vía telefónica) o de manera presencial (acudiendo a alguna OSNE).

⁶ Documento mediante el cual la STPS convoca a la población que se encuentra en búsqueda de empleo y que tenga interés en vincularse a un puesto de trabajo o actividad productiva, así como a los empleadores que requieran cubrir sus necesidades de personal, a participar en el Programa. Para conocer el instrumento, observar Anexo No. 1 de las ROP del Programa de Apoyo al Empleo.

⁷ Para conocer el instrumento, observar Anexo No. 2 de las ROP del Programa de Apoyo al Empleo 2017.

Posteriormente, para obtener el registro deben completar el formato “Registro de Empleadores”⁸, el cual es dictaminado por personal de la OSNE y en caso de que el formato contenga algún error u omisión, se hace del conocimiento del Empleador, de lo contrario, quedará registrado en el sistema. Finalmente y una vez registrado en el SNE, el Empleador puede proporcionar a la OSNE la información de sus vacantes y de sus necesidades para cubrir las. Los anexos 1 Y 2 sintetiza los principales procesos del Programa, así como los insumos, actividades, productos e impactos esperados más relevantes de la intervención mediante un diagrama de flujos y una cadena de resultados.

2. Calidad de la gestión de la intervención

2. ¿El programa parte de un proceso de planeación estratégica para el diseño de su intervención?

Se identificó la congruencia de las metas y líneas de acción del Programa con la definición del quehacer actual y previsión a futuro de la STPS, así como la alineación de la intervención con distintos objetivos nacionales, subnacionales e incluso con instrumentos internacionales suscritos por México. Sin embargo, tanto la implementación del Programa en el estado como la OSNE local, no documentan la existencia y ejecución de una planeación estratégica adaptada a las particularidades de su entorno.

Justificación:

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁹, define la planificación estratégica, como la herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen.

En lo referente al sector público, la planificación estratégica cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo. Apoya la identificación de cursos de acción que establezcan las prioridades institucionales, su alineación a los objetivos subnacionales, nacionales e internacionales, de ahí la importancia de contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos claves que apoyen la gestión organizacional, tales como; la definición de la misión, visión, objetivos estratégicos y la definición de metas e indicadores.

En este tenor, se identificó la congruencia de la documentación del Programa con el planteamiento de la misión y visión institucionales de la STPS, las cuales señalan *grosso modo* lo siguiente: «fortalecimiento de la política laboral a través de soluciones y acuerdos que favorezcan la creación de empleo y procesos productivos» y «contribución a la

⁸ Para conocer el instrumento, observar Anexo No. 8 de las ROP del Programa de Apoyo al Empleo 2017.

⁹ ILPES-CEPAL, (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*.

incorporación de los mexicanos a trabajos decentes y dignos, en favor de la construcción de una sociedad más igualitaria» respectivamente. Sin embargo, no se identificó un planteamiento similar de la OSNE a nivel local.

Análogamente, las tablas 4, 5, 6 y 7 muestran la vinculación del Programa con diversos instrumentos de planeación a nivel estatal, federal e incluso internacional.

Tabla 4. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022

Eje	Objetivo	Estrategia	Líneas de acción
2. Desarrollo con Equidad	4. Fomentar un empleo de calidad para todos	4.2 Fomentar el aumento de la empleabilidad a través de la capacitación en el trabajo para incrementar la productividad y la vinculación con empresas.	1. Impulsar el autoempleo en la formalidad. 2. Vincular la fuerza de trabajo con el sector productivo. 3. Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.
		4.3 Promover el trabajo digno para grupos vulnerables.	1. Impulsar acciones para favorecer una cultura de trabajo digno y decente.

Tabla 5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Eje	Objetivo	Estrategia	Líneas de acción
1. México Próspero	4.3. Promover el empleo de calidad	4.3.3 Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacidad en el trabajo.	1. Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral. 2. Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo. 3. Impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad. 4. Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados. 5. Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.

Estrategias y líneas de acción transversales

Estrategia I. Democratizar la Productividad. Fomentar y ampliar la inclusión laboral, particularmente hacia los jóvenes, las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad para incrementar su productividad.

Tabla 6. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018

Objetivo	Estrategia	Líneas de acción
1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva	1.2 Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación	1. Otorgar apoyos económicos y capacitación a buscadores de empleo para facilitar su colocación o permanencia en un empleo. 2. Proporcionar apoyos en especie para la generación de autoempleo. 3. apoyar la movilidad laboral de buscadores de empleo.

Tabla 8. Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁰

Objetivo	Meta
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Finalmente, se identificó la existencia de algunos indicadores para el monitoreo de la cobertura del Programa y del ejercicio presupuestal, en la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 local. En adición, se contó con documentos que estipulan la asignación presupuestal y la meta de población a atender por el Programa, tales como; el Programa Operativo Anual y el Programa Anual de Trabajo.

Hallazgo:

No se identificó un proceso de planeación estratégica local, que documente la misión y la visión estratégicas de la OSNE, los productos finales que se pretenden generar a través de las acciones emprendidas y el impacto que se busca generar mediante de los productos provistos.

Por lo tanto, y ante la gran heterogeneidad de condiciones del mercado laboral a lo largo del país, se considera pertinente la elaboración de documentación que evidencien tanto la situación actual de la OSNE así como de las líneas de acción que se pretenden tomar para llegar a un futuro deseado, a fin de consolidar el quehacer local de la OSNE y del Programa en el estado.

3. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación?

Sí. La ejecución del Programa en el estado cuenta con documentación mediante la cual da seguimiento a su implementación. Dicha documentación cuantifica tanto a la población atendida como la colocada, el número de acciones emprendidas y el presupuesto ejercido en cada uno de los Subprogramas.

Justificación:

El Programa cuenta con un «Formato Único de Seguimiento del Programa Anual de Trabajo», en donde se señala: la población atendida y colocada por cada uno de los Subprogramas, los montos de las aportaciones tanto estatales como federales, el número de cursos llevados a cabo y las iniciativas emprendidas en cada uno de los Subprogramas y

¹⁰ Mas información acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

su correspondiente alineación al Plan Estatal de Desarrollo así como el objetivo particular que atiende.

En adición, el Formato especifica tanto el municipio como la localidad en las cuales se están llevando a cabo las distintas acciones del Programa. En dicho Formato también se contemplan el tipo de obras, eventos o acciones que se implementan, las cuales comprenden los siguientes rubros:

- Bécate. Becas de capacitación para el trabajo;
- Fomento al Autoempleo. Entregas de maquinaria y equipo;
- Repatriados Trabajando. Apoyos de movilidad;
- Movilidad Laboral. Apoyos de movilidad y,
- Ferias de Empleo.

4. ¿El programa hace un control de los riesgos asociados a su operación?

No. La implementación del Programa en el estado no documenta el análisis de los riesgos asociados a su operación ni establece una estrategia para mitigarlos o evitarlos.

Justificación:

No se encontró evidencia en la documentación de la ejecución del Programa en el estado, de la existencia de planes de acción ante hechos súbitos. A saber, el riesgo está presente en todas las acciones y/o políticas de gobierno, y se manifiesta mediante eventos adversos que provocan pérdidas directas o indirectas, insuficiencias y anomalías en los procesos, deficiencias en la administración de personas, entre otras consecuencias inesperadas.

En este sentido, se denota la pertinencia de desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Programa, el cual tendrá como objetivo gestionar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos sus distintos procesos, mediante la identificación, evaluación, análisis, respuesta, control, supervisión y comunicación adecuada de los posibles eventos, con la finalidad de asegurar de forma razonable que se lograrán las metas planteadas en términos de eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Dicho control deberá ser utilizado para identificar los riesgos tanto externos como internos a los que está expuesta la ejecución del Programa durante el desarrollo de sus actividades. Los factores externos deberán ser analizados a partir del conocimiento de la situación del entorno, tanto de carácter social, económico, cultural, de orden público, político, legal o tecnológico. Los factores internos serán analizados a partir del entendimiento actual del Programa, es decir, el entendimiento de los planes y estrategias, sistemas de información, estructura operativa, documentación normativa y de procedimientos, recursos financieros, entre lo más relevante.

Posterior a la identificación de los riesgos y sus implicaciones, será importante centrarse en los riesgos más significativos, aquellos relacionados con el desarrollo de los procesos y los objetivos del programa, así como determinar hasta qué punto pueden ser aceptados dichos riesgos. Lo señalado, proveerá mayor seguridad de que los resultados esperados sean obtenidos.

En este sentido, los responsables del proceso de control de riesgos deberán conocer el funcionamiento general de la OSNE, así como el marco normativo, metas y objetivos estratégicos de la organización y del Programa. Con la finalidad de lograr lo anterior, se recomienda que los responsables observen:

- Documentos básicos tales como: I) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; II) Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022; III) Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 y; IV) Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Misión, visión, objetivos estratégicos y directrices generales de la STPS y la OSNE.
- Estructura orgánica de la STPS y OSNE, así como las atribuciones en el ámbito de su competencia, (reglamento o manual organizacional).
- Documentación inherente al Programa, tal como: I) Convenio de Coordinación para la operación del Programa 2017; II) Lineamientos para Administrar el Presupuesto de los Programas del Servicio Nacional del Empleo y; III) Reglas de Operación del Programa 2017.

5. ¿El programa cuenta con indicadores de capacidad y calidad de su gestión y de avance en el tiempo del logro de sus resultados?

No. Pese a que la intervención del Programa en el estado identifica mediante su Matriz de Indicadores para Resultados 2017 algunos instrumentos para el monitoreo de sus objetivos, no se contemplan indicadores en la totalidad de los Subprogramas, en consecuencia, no se evidencia una lógica causal en la consecución de sus objetivos. En adición, no se consideran indicadores de calidad de la gestión del Programa que midan atributos tales como percepción y precisión.

Justificación:

Hoy en día, uno de los temas más importantes en la implementación de políticas públicas, es la generación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones así como para su monitoreo. Los indicadores¹¹, sin duda constituyen una de las herramientas indispensables para el logro de estas acciones, sin embargo, su correcta construcción y aplicación representan algunos de los principales retos para el sector público.

Las tablas 8, 9, 10 y 11 puntualizan observaciones en los distintos indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 local. Dichas observaciones, representan potenciales áreas de oportunidad para el fortalecimiento de la intervención del Programa en el estado.

Tabla 8. Indicadores del Programa de Apoyo al Empleo en el nivel de Fin

Ámbito de desempeño de Efectos¹		
Objetivo	Contribuir a impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva: mediante la ejecución de políticas activas de empleo.	Observaciones: I) El objetivo se refiere a un problema de acceso al empleo, por lo cual el indicador es apropiado para medir el grado de cumplimiento del objetivo, porque se refiere a la proporción de la población desempleada que fue atendida por los servicios del SNE.
Indicador	Eficacia ² . Porcentaje atención a la población desempleada con servicios brindados por el servicio nacional de empleo (SNE).	

Fuente: adaptado de Coneval, (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

¹ Los indicadores del ámbito de desempeño de efectos permiten verificar los efectos sociales y económicos a los que contribuye el programa.

² Los indicadores de eficacia miden el grado del cumplimiento del objetivo específico, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.

¹¹ Según CONEVAL: «los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios o señales de una situación, actividad o resultado. Cada indicador brinda información relevante y única respecto a algo: una señal debe ser interpretada de una única manera, dado que tiene un solo objetivos. Para entender ese algo, debe comprenderse que los indicadores tienen un objetivo concreto, y dado que éste es único, la información relacionada con el indicador es única», en Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. *Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, 2013.

Tabla 9. Indicadores del Programa de Apoyo al Empleo en el nivel de Propósito

Ámbito de desempeño de Resultados¹		
Objetivo	Las personas buscadoras de empleo atendidas acceden a un empleo mediante capacitación u ocupación productiva.	Observaciones: I) El objetivo se refiere a mejorar la empleabilidad o propiciar la ocupación productiva de los buscadores de empleo, por lo cual el indicador es apropiado para medir el grado de cumplimiento del objetivo, porque se permite verificar la proporción de personas capacitadas que acceden a un empleo.
Indicador	Eficacia ² . Porcentaje de colocación de personas buscadoras de empleo inscritas capacitadas en el subprograma Bécate mediante diferentes modalidades y estrategias.	III) Solo contempla el Subprograma Bécate, y no la totalidad de las acciones del Programa. III) No se contemplan indicadores de calidad.

Fuente: adaptado de Coneval, (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

¹Los indicadores del ámbito de desempeño de resultados permite verificar la solución de una problemática concreta en la población objetivo.

² Los indicadores de eficacia miden el grado del cumplimiento del objetivo específico, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.

Tabla 10. Indicadores del Programa de Apoyo al Empleo en el nivel de Componentes

Ámbito de desempeño de Productos¹		
Objetivo	Las personas buscadoras de empleo capacitadas son colocadas.	Observaciones: I) El objetivo se refiere al número de personas incorporadas al sector posterior al proceso de capacitación, por lo cual el indicador es apropiado para medir el grado de cumplimiento del objetivo, porque se permite verificar la proporción de personas capacitadas que acceden a un empleo.
Indicador	Eficacia ² . Porcentaje de colocación de personas egresadas capacitadas.	II) Solo contempla el Subprograma Bécate, y no la totalidad de las acciones del Programa.
Objetivo	Las Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP) son incorporadas al sector formal.	Observaciones: I) El objetivo se refiere al número de iniciativas en operación que fueron incorporada al sector formal, por lo cual el indicador es apropiado para medir el grado de cumplimiento del objetivo, porque se permite verificar la proporción de iniciativas que efectivamente están en operación y formalidad.
Indicador	Eficacia ² . Porcentaje de iniciativas en operación incorporadas al sector formal.	II) Solo contempla el Subprograma Fomento al Autoempleo, y no la totalidad de las acciones del Programa. III) No se contemplan indicadores de calidad.

Fuente: adaptado de Coneval, (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

¹Los indicadores del ámbito de desempeño de productos permiten verificar la producción y entrega de bienes y servicios del programa.

² Los indicadores de eficacia miden el grado del cumplimiento del objetivo específico, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.

Tabla 11. Indicadores del Programa de Apoyo al Empleo en el nivel de Actividades

Ámbito de desempeño de Procesos¹		
Objetivo	Las personas buscadoras de empleo son atendidas mediante capacitación e Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP).	Observaciones: I) El objetivo se refiere al costo promedio de atención a los buscadores de empleo sin medir la capacidad del programa para administrar los recursos financieros, por lo que mide eficiencia.
Indicador	Eficiencia ² . Costo promedio de atención de personas en capacitación y fomento al autoempleo.	II) Solo contempla los programas Bécate y Fomento al Autoempleo, y no la totalidad de las acciones del Programa.
Objetivo	Las personas buscadoras de empleo disponen de la información necesaria y pertinente para conocer y ser atendidos por el Programa.	Observaciones: I) El objetivo se refiere a un problema de acceso a la atención de los buscadores de empleo por parte de la OSNE, por lo cual el indicador es apropiado para medir el grado de cumplimiento del objetivo, porque se refiere a la proporción de la población que dispone del servicio.
Indicador	Eficacia ³ . Porcentaje de atención de personas inscritas en capacitaciones de las programadas a atender.	
Objetivo	Las Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP) son autorizadas y entregadas.	Observaciones: I) El objetivo se refiere al costo promedio de inversión por solicitante en el Subprograma Fomento al Autoempleo sin medir la capacidad del programa para administrar los recursos financieros, por lo que mide eficiencia.
Indicador	Eficiencia ² . Costo promedio de inversión por solicitante participante en el Fomento al Autoempleo.	II) Solo contempla el Subprograma Fomento al Autoempleo, y no la totalidad de las acciones del Programa. III) No se contemplan indicadores de calidad.

Fuente: adaptado de Coneval, (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

¹Los indicadores del ámbito de desempeño de Procesos permiten verificar la gestión de los procesos de programa.

²Los indicadores de eficiencia miden la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento.

³Los indicadores de eficacia miden el grado del cumplimiento del objetivo específico.

Hallazgos:

La implementación del Programa en el estado documenta algunos instrumentos de medición, sin embargo, no se identifican suficientes indicadores para el monitoreo en su totalidad, por lo que se sugiere analizar su lógica causal y de esta manera lograr identificar los instrumentos de monitoreo idóneos para la totalidad de los Subprogramas. Por otra parte, solo se identificaron indicadores de calidad que miden información sobre la atención que el programa brinda a sus beneficiarios, no obstante, no se contemplan indicadores de calidad que consideren atributos tales como percepción y precisión; los cuales permitan cuantificar tanto la opinión de los beneficiarios sobre el Programa como aquellos fallos o errores que puedan ocurrir durante la gestión (ver anexo 5).

Finalmente, posterior a la revisión de la documentación proporcionada, no se logró identificar alguna cuantificación y/o análisis de la situación del empleo a nivel local (PEA,

PNEA, población ocupada y desocupada, así como sus los grupos de edad y genero con mayor amplitud), por lo tanto, se considera pertinente observar el anexo 6.

6. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?

Sí. El Programa cuenta con información disponible en plataformas digitales y documentos a través de los cuales da difusión tanto de la información inherente al Programa como de los resultados alcanzados por este. Sin embargo, se considera pertinente generar una mayor socialización de los resultados ya que la asimetría de la información que se pudiera generar entre los agentes del mercado laboral por su deficiente difusión podría contravenir los objetivos del Programa.

Justificación:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 6 que: «El derecho a la información será garantizado por el Estado». Tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son los instrumentos jurídicos que orientan la acción para promover y garantizar el referido artículo.

Ambas leyes sientan las bases para incorporar en el quehacer gubernamental en México el ejercicio relacionado con la publicidad de la información gubernamental y para garantizar el derecho de acceso a la información. A saber, incorporan conceptos como Gobierno Abierto, buscan un mayor involucramiento de la sociedad y un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, así como mecanismos adecuados para la rendición de cuentas.

En este sentido, el Programa cuenta con instrumentos de valoración y difusión de su desempeño a nivel federal en la plataforma Transparencia Presupuestal, así como con el documento a nivel local llamado «Integración de Recursos Presupuestarios 2017», en el cual se detalla la asignación presupuestal ejercida en el estado así como los correspondientes rubros de su aplicación.

No obstante, se considera pertinente el fortalecimiento de los mecanismos de difusión de los resultados del Programa por parte de la OSNE, mediante estrategias en medios digitales y/o tradicionales (impresos, televisivos, etc.), para tener una mayor incidencia en la población, y en consecuencia, lograr socializar el quehacer actual y logros obtenidos por el Programa en el estado¹².

¹² Tal es la importancia de la difusión de los resultados que algunos autores afirman que los activos inmateriales tales como el conocimiento y su difusión se han vuelto estratégicos para las organizaciones. Algunas corrientes de la literatura tales como «las economías basadas en el conocimiento» señala la importancia de la difusión y el uso de la información y el conocimiento en el éxito tanto de las organizaciones como de las economías nacionales. De igual forma, denotan que las determinantes del éxito de una organización depende cada vez más de su efectividad en recolectar y utilizar el conocimiento y la información. En OCDE (1996), *The knowledge-based economy*.

7. ¿Los responsables del programa identifican las variables y actores implicados en el logro de los resultados comprometidos?

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del Programa de Apoyo al Empleo en el estado, no se logró identificar algún tipo de documentación que señale el número de actores involucrados, sus respectivas actividades y las variables implicadas en la ejecución del Programa.

En este tenor, se infiere que el conocimiento y coordinación del número de actores involucrados en el Programa, sus funciones y tareas, así como el análisis de las distintas variables implicadas en la intervención, son resultado del conocimiento empírico. En este sentido, se identifica una amplia área de oportunidad en la documentación de las variables, actores y procesos involucrados en la operación del Programa en el estado.

Análisis FODA

Fortalezas

- Es una intervención congruente tanto con los objetivos subnacionales, nacionales e incluso internacionales.
- Cuenta con documentación normativa y operativa, en donde se detallan los procesos de ejecución, los actores involucrados y las condiciones para su implementación.
- Identifica y cuantifica su población potencial y población objetivo.
- Cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación.
- Es una intervención que busca incidir en todos los agentes que integran el mercado laboral, es decir, tanto en los demandantes de empleo como en los oferentes.

Oportunidades

- Existencia de un entorno macroeconómico estable, particularmente en el nivel de empleo.
- Ensanchamiento de la fuerza laboral calificada, mediante el fortalecimiento de la cultura de capacitación laboral continua.
- Ampliación de la base productiva, mediante el fortalecimiento de la cultura de emprendimiento por cuenta propia.
- Incremento en la productividad estatal, por medio del aprovechamiento de las curvas de experiencia de otros estados, a través de la vinculación laboral.

Debilidades

- A pesar de que el Programa cuenta con una documentación probada y validada para instrumentar y operar sus acciones a nivel federal, no se identifican las particularidades estatales.
- Ausencia del planteamiento de una planeación estratégica a nivel estatal.
- Carencia de un análisis y control de los riesgos asociados a su operación.
- Insuficiencia en los indicadores de la MIR estatal, lo que no permite monitorear ni evaluar los resultados de la intervención en su totalidad.
- Insuficiencia de mecanismos y de estrategias adecuadas para difusión de los avances y logros del Programa.

Amenazas

- Variaciones en el mercado laboral, resultado del cambio en el gobierno federal y sus nuevas prioridades.
- Modificaciones al presupuesto inicial asignado a la ejecución del Programa.

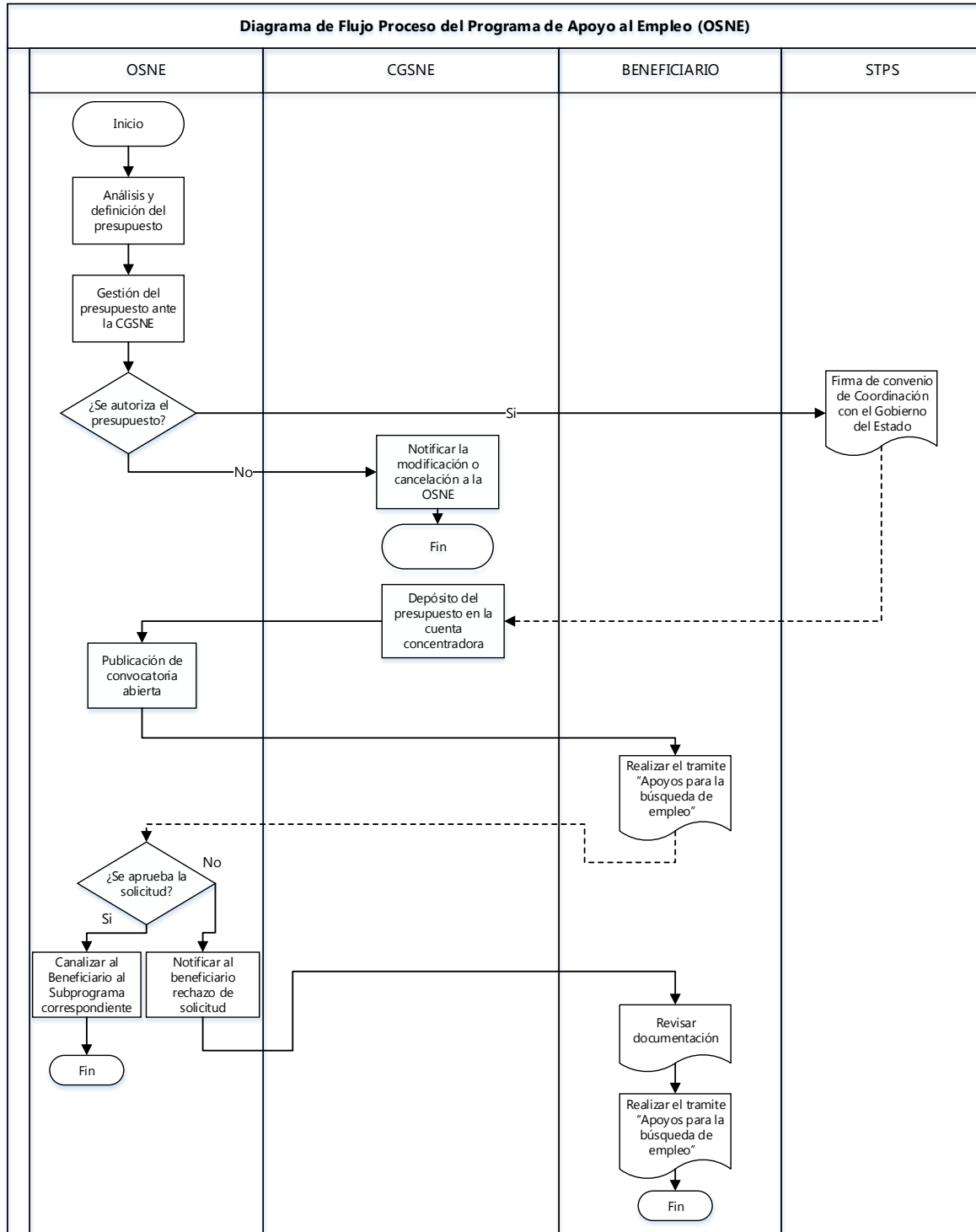
Propuesta de recomendaciones y observaciones

Con la finalidad de coadyuvar con la gestión del Programa, el equipo evaluador arguye una serie de recomendaciones emanadas del proceso de evaluación:

- 1) Fortalecer los instrumentos de planeación estratégica del Programa en el estado.
- 2) Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Programa.
- 3) Ampliar el número de indicadores que componen la Matriz de Indicadores para Resultados local del Programa.
- 4) Fortalecer los mecanismos de difusión del Programa, para lograr socializar la intervención.

Anexos

Anexo 1. Principales procesos de gestión del programa



Anexo 2. Cadena de Resultados del programa

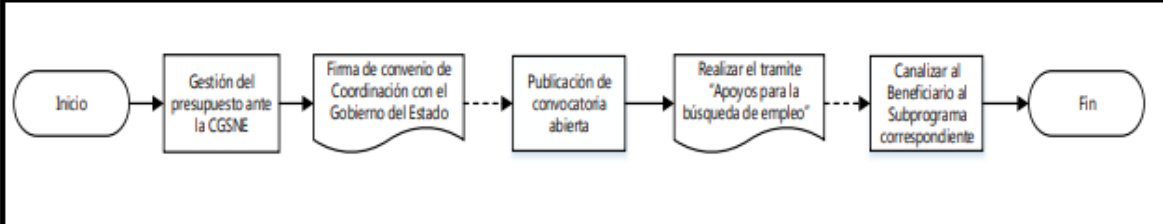
Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto	Selección de beneficiarios mediante criterios	Maquinaria y equipo entregados	Insumos de calidad	Fortalecimiento de capacidad de emprendimiento	Ampliación de la base productiva	
Recursos humanos	Padrón de beneficiarios sistematizado	Capacitaciones impartidas	Capacitación útil	Incremento del nivel de ingresos de las personas	Incremento de la fuerza laboral calificada	Incrementar la ocupación productiva, favorecer la empleabilidad e impulsar el empleo de calidad
Instrumentos de recolección de información	Proceso de pagos en tiempo	Apoyos económicos Otorgados	Entrega de apoyos a tiempo	Retorno de repatriados a sus lugares de origen	Mejor articulación de los agentes del mercado laboral	
Instalaciones para la atención	Vinculación con empleadores	Movilidades laborales concretadas	Accesibilidad al trámite	Movilidad de los trabajadores a sitios de labores estacionales		
	Planificación y diseño de ferias de empleo	Ferias de empleo realizadas	Atención integral	Atención a buscadores de empleo		

Fuente: adaptado de Rubio, G (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Fortalecer los instrumentos de planeación estratégica.	Elaboración de documentos que evidencien tanto la situación actual de la OSNE (misión), así como las líneas de acción que demuestren las estrategias que se pretenden tomar para llegar a un futuro deseado (visión).	Una toma de decisiones más concienzuda a nivel local, a partir de un mejor entendimiento del quehacer actual y futuro deseado de la OSNE en el estado.
2	Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados al Programa.	Elaboración de documentación normativa que contemple planes contingentes ante hechos súbitos que puedan contravenir los objetivos del Programa.	Una respuesta más efectiva ante eventos y procesos no previstos por el Programa y la OSNE.
3	Ampliar el número de indicadores de la MIR local del Programa.	Análisis de la lógica causal de los indicadores de la MIR local, para la implementación de elementos que favorezcan el monitoreo de la totalidad de los Subprogramas. Elaboración de indicadores de calidad de la gestión del Programa que midan atributos tales como; percepción y precisión.	Un monitoreo más efectivo de los avances y logros del Programa en su totalidad, lo que repercutirá en una mejor toma de decisiones.
4	Fortalecer los mecanismos de difusión del Programa.	Fortalecer los mecanismos de difusión del quehacer y resultados obtenidos por el Programa, mediante estrategias en medios digitales y/o tradicionales (impresos, televisivos, etc.)	Una aceptación más amplia del Programa por parte de la ciudadanía, al tener un mejor entendimiento de este y sus impactos en el bienestar social.

Anexo 4. Cédula de Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

Descripción de la intervención	El Programa de Apoyo al Empleo busca contribuir en impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva; mediante el diseño, la conducción y la evaluación de programas específicos, los cuales generan oportunidades de empleo para grupos en situación vulnerable. Dicho programa es congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, particularmente en su estrategia 4.3.3 y con el primer eje del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. En el año 2017, en el estado de Durango la asignación presupuestal federal final modificada fue de \$13,011,083.01, a la vez que la participación estatal fue de \$9,000,000, con una aportación adicional sin compromiso de reciprocidad por parte de STPS de \$5,268,150.00.
1. Principales procesos de la intervención	
 <pre> graph LR Inicio([Inicio]) --> A[Gestión del presupuesto ante la CGSNE] A --> B[Firma de convenio de Coordinación con el Gobierno del Estado] B -.-> C[Publicación de convocatoria abierta] C --> D[Realizar el trámite "Apoyos para la búsqueda de empleo"] D -.-> E[Canalizar al Beneficiario al Subprograma correspondiente] E --> Fin([Fin]) </pre>	
2. Calidad de la gestión de la intervención	
2.1. Diseño del programa	2.2. Mecanismos de seguimiento
El Programa parte de un proceso de planeación estratégica. Dicha aserción surge de la existencia de documentación que evidencia su alineación con objetivos nacionales y sectoriales, así como con el quehacer actual y previsión a futuro de la STPS. Sin embargo, no se identifica un proceso de planeación estratégica a nivel local.	El Programa cuenta con documentación mediante la cual da seguimiento a su implementación. Dicha documentación cuantifica tanto a la población atendida como la colocada, el número de acciones emprendidas y el presupuesto ejercido en cada uno de los Subprogramas.
2.3. Riesgos en la operación	2.4. Indicadores de capacidad y calidad y de avance en el tiempo
El Programa no contempla un control de riesgos asociados a su operación, mediante el cual sea capaz de poner en marcha planes contingentes ante hechos súbitos.	El Programa no contempla indicadores en la totalidad de sus Subprogramas, en consecuencia, no se identifica una lógica causal en la consecución de sus objetivos. En adición, no se consideran indicadores de calidad de la gestión que midan atributos tales como percepción y precisión.
2.5. Resultados	
2.5.1. Indicadores estratégicos	2.5.2. Principales resultados
Porcentaje de colocación de personas egresadas capacitadas	En el año 2016, se colocó al 74.5% de las personas egresadas de las capacitaciones del Programa, siendo la meta para el 2017 una tasa del 80%. El resultado al término del IV trimestre del año 2017 fue de un 76.7%, es decir, un incremento de 2.2 puntos porcentuales respecto a lo observado en el año inmediato anterior.
Porcentaje de iniciativas en operación incorporadas al sector formal	En el año 2016, se incorporaron al sector formal el 60% de las iniciativas de ocupación por cuenta propia del Programa, siendo la meta para el 2017 una tasa del 80%. El resultado al término del IV trimestre del año 2017 fue de un 69%, es decir, un incremento de 9 puntos porcentuales respecto a lo observado en el año inmediato anterior.

2.6. Responsables de la operación	
No se identifica documentación que señale el número de actores involucrados en la ejecución del Programa, sus respectivas actividades y las distintas variables implicadas.	
Análisis FODA	
Fortalezas	Oportunidades
I) Es una intervención tanto con los objetivos subnacionales, nacionales e incluso internacionales. II) Cuenta con documentación normativa y operativa en donde se detallan los procesos de ejecución, los actores involucrados y las condiciones para su implementación. III) Identifica y cuantifica su población potencial y población objetivo. IV) Cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación. V) Es una intervención que busca incidir en todos los agentes que integran el mercado laboral.	I) La existencia de un entorno macroeconómico estable, particularmente en el nivel de empleo. II) El ensanchamiento de la fuerza laboral calificada, mediante el fortalecimiento de la cultura de capacitación laboral continua. III) La ampliación de la base productiva, mediante el fortalecimiento de la cultura de emprendimiento por cuenta propia. IV) Incremento en la productividad estatal, por medio del aprovechamiento de las curvas de experiencia de otros estados, a través de la vinculación laboral.
Debilidades	Amenazas
I) A pesar de que el Programa cuenta con una documentación probada y validada para instrumentar y operar sus acciones a nivel federal, no se identifican las particularidades estatales. II) Ausencia del planteamiento de una planeación estratégica a nivel estatal. III) Carencia de un análisis y control de los riesgos asociados a su operación. IV) Insuficiencia en los indicadores, lo que no permite monitorear ni evaluar los resultados de la intervención en su totalidad. V) Insuficiencia de mecanismos y de estrategias adecuadas para difusión de los avances y logros del Programa.	I) Variaciones abruptas en el mercado laboral, resultado del cambio en el gobierno federal y sus nuevas prioridades. II) Modificaciones al presupuesto inicial asignado.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	
Con la finalidad de coadyuvar con la gestión del Programa, el equipo evaluador arguye una serie de recomendaciones emanadas del proceso de evaluación: 1) Fortalecer los instrumentos de planeación estratégica del Programa en el estado. Dichos instrumentos coadyuvarán a evidenciar tanto la situación actual de la organización como las líneas de acción que se pretenden tomar para llegar a un futuro deseado, con la finalidad de generar una toma de decisiones más concienzuda a nivel local. 2) Desarrollar un sistema de control de riesgos asociados al Programa. Este instrumento tendrá por fin dar una respuesta más efectiva a eventos no previstos. 3) Ampliar el número de indicadores que componen la Matriz de Indicadores para Resultados local, así como incluir indicadores de calidad de la gestión, lo que repercutirá en un monitoreo más efectivo de los avances y logros del Programa. 4) Fortalecer los mecanismos de difusión de resultados que socialicen la intervención del Programa, con la finalidad de lograr una mayor aceptación y un mejor entendimiento por parte de la sociedad.	

Anexo 5. Ejemplificación de Indicadores del Programa de Apoyo al Empleo

Anexo 5. Ejemplo de Indicadores de Calidad del Programa de Apoyo al Empleo en el nivel de Componentes

Ámbito de desempeño de Productos ¹		
Objetivo	Cursos de capacitación para Solicitantes de empleo llevados a cabo.	Observaciones: I) El objetivo se refiere a los cursos de capacitación implementados por el Programa, por lo cual el indicador es apropiado para medir los atributos de los servicios entregados por el Programa, ya que cuantifica la proporción de Solicitantes de empleo que califican como satisfactorio el desempeño de los cursos.
Indicador	² Calidad. (percepción) Porcentaje de solicitantes de empleo que clasifican los cursos de capacitación con satisfacción alta y muy alta.	
Objetivo	Equipo y maquinaria entregados a Solicitantes de empleo.	Observaciones: I) El objetivo se refiere a la entrega de maquinaria y equipo, por lo cual el indicador es apropiado para medir los atributos de los servicios entregados por el programa, porque cuantifican la proporción de los bienes de capital que sufren daños después de un intervalo de tiempo.
Indicador	² Calidad. (precisión) Porcentaje de maquinaria y equipo entregados que sufren daños representativos antes de seis meses de ser entregados.	

Fuente: adaptado de Coneval, (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

¹Los indicadores del ámbito de desempeño de productos permiten verificar la producción y entrega de bienes y servicios del programa.

²Los indicadores de calidad miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen.

Anexo 6. Tablas situación del empleo en el estado de Durango

Anexo 6.1. Distribución de la PEA por sexo y grupos quinquenales en el estado de Durango

Grupos de edad / condición PEA	Total		Hombres		Mujeres	
	PEA	PNEA	PEA	PNEA	PEA	PNEA
<15 años	9,508	91,324	6,879	44,338	2,629	46,986
15-19 años	56,851	113,404	39,270	44,866	17,581	68,538
20-24 años	91,030	49,397	53,938	13,877	37,092	35,520
25-29 años	102,179	37,284	59,011	2,646	43,168	34,638
30-34 años	95,518	31,525	57,055	2,386	38,463	29,139
35-39 años	91,390	28,101	54,700	1,723	36,690	26,378
40-44 años	90,823	28,448	55,916	1,683	34,907	26,765
45-49 años	78,490	27,252	47,445	1,993	31,045	25,259
50-54 años	72,625	29,674	44,451	3,490	28,174	26,184
55-59 años	50,503	31,558	33,454	5,302	17,049	26,256
60-64 años	30,665	35,544	21,785	10,005	8,880	25,539
65-69 años	16,442	27,564	9,098	10,795	7,344	16,769
>69 años	21,180	77,282	16,914	28,805	4,266	48,477
Subtotal	807,204	608,357	499,916	171,909	307,288	436,448
Total	1,415,561		671,825		743,736	

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Población Económicamente Activa (PEA). Personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada). Población no económicamente activa (PNEA). Personas que durante el periodo de referencia no realizaron ni tuvieron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista.

Anexo 6.2. Distribución quinquenal de la población ocupada y desocupada en el estado de Durango

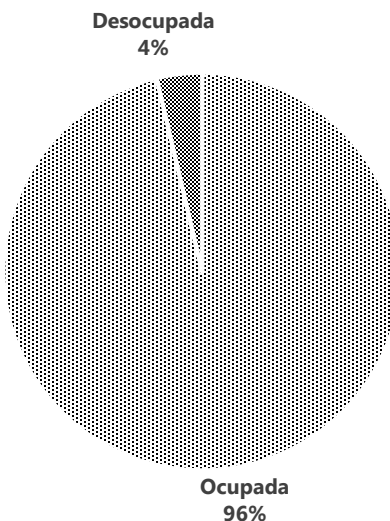
Grupos de edad / condición PEA	Ocupada ¹	Desocupada ²	Total (PEA)	Total porcentaje	Porcentaje acumulado
<15 años	9,388	120	9,508	1.18	1.18
15-19 años	52,345	4,506	56,851	7.04	8.22
20-24 años	84,705	6,325	91,030	11.28	19.50
25-29 años	96,821	5,358	102,179	12.66	32.16
30-34 años	92,781	2,737	95,518	11.83	43.99
35-39 años	88,061	3,329	91,390	11.32	55.31
40-44 años	88,536	2,287	90,823	11.25	66.57
45-49 años	75,857	2,633	78,490	9.72	76.29
50-54 años	71,836	789	72,625	9.00	85.29
55-59 años	49,924	579	50,503	6.26	91.54
60-64 años	29,935	730	30,665	3.80	95.34
65-69 años	16,117	325	16,442	2.04	97.38
>69 años	21,180	-	21,180	2.62	100.00
Totales	777,486	29,718	807,204	100.00	-

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

¹Población ocupada. Comprende a los trabajadores empleados y obreros, eventuales o de planta, que en el mes de referencia trabajaron bajo control o dirección de la empresa en la entidad federativa o fuera de ésta (es decir en el estado donde se ubica la empresa o en cualquier estado de la República Mexicana) con una remuneración fija o determinada, cubriendo como mínimo una tercera parte de la jornada laboral. Incluye al personal con licencia por enfermedad, vacaciones, huelgas y licencias temporales con o sin goce de sueldo. Excluye al personal con licencia ilimitada, pensionado con base en honorarios, iguales o comisiones.

²Población desocupada. Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.

Anexo 6.3. Distribución PEA

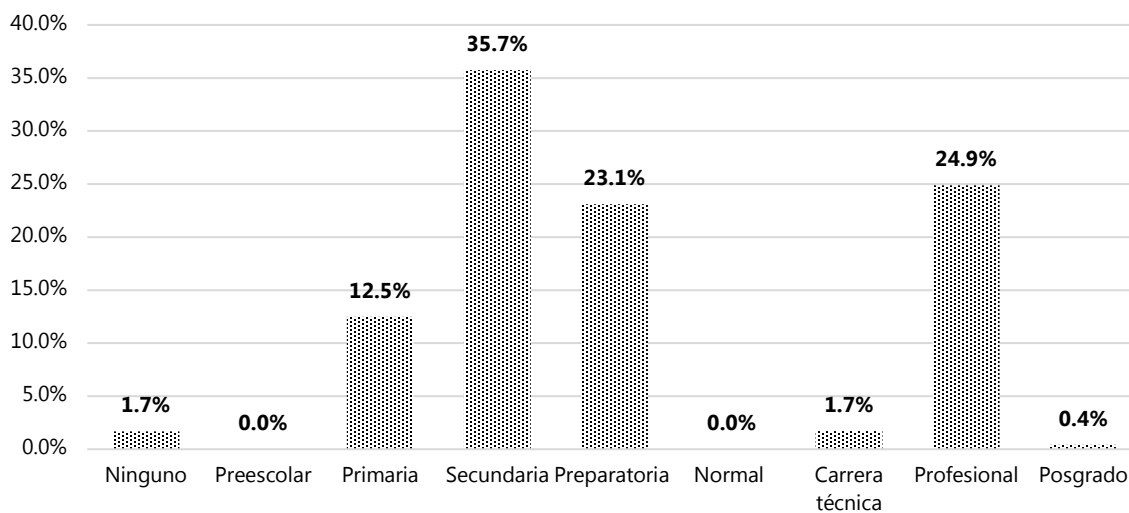


Anexo 6.4. Distribución quinquenal de la población desocupada por último grado de estudios en el estado de Durango

Grupos de edad	Ninguno	Preescolar	Primaria	Secundaria	Preparatoria o bachillerato	Normal	Carrera técnica	Profesional	Posgrado
<15 años	-	-	120	-	-	-	-	-	-
15-19 años	-	-	592	2,288	1,626	-	-	-	-
20-24 años	-	-	305	2,077	1,708	-	109	2,126	-
25-29 años	-	-	97	1,024	1,041	-	-	3,196	-
30-34 años	152	-	74	869	1,149	-	-	434	59
35-39 años	-	-	482	1,397	674	-	68	708	-
40-44 años	-	-	919	479	480	-	68	275	66
45-49 años	277	-	227	1,645	-	-	179	305	-
50-54 años	-	-	264	229	107	-	87	102	-
55-59 años	-	-	93	419	-	-	-	67	-
60-64 años	-	-	446	134	78	-	-	72	-
65-69 años	67	-	88	60	-	-	-	110	-
>69 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotales	496	-	3,707	10,621	6,863	-	511	7,395	125
Total	29,718								

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Anexo 6.5. Último grado de estudios de la población desocupada



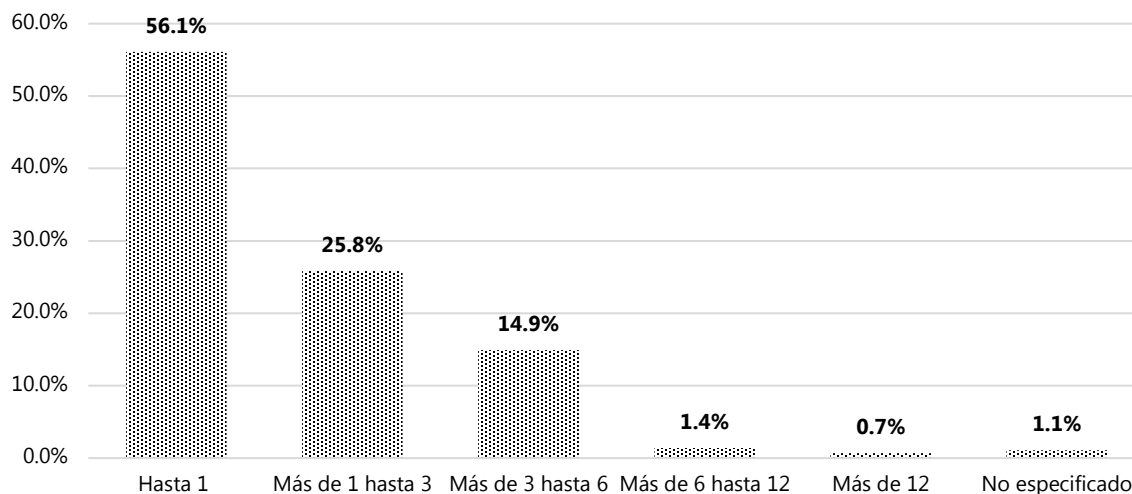
Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Anexo 6.6. Distribución quinquenal de la población desocupada por duración del desempleo en el estado de Durango

Grupos de edad	Duración del desempleo (meses)					
	Hasta 1	Más de 1 hasta 3	Más de 3 hasta 6	Más de 6 hasta 12	Más de 12	No especificado
<15 años	120	-	-	-	-	-
15-19 años	3,027	1,301	178	-	-	-
20-24 años	3,078	1,899	1,000	131	71	146
25-29 años	2,288	1,782	1,157	131	-	-
30-34 años	1,710	367	404	146	-	110
35-39 años	1,879	282	969	-	137	62
40-44 años	888	1,162	237	-	-	-
45-49 años	2,050	583	-	-	-	-
50-54 años	433	-	356	-	-	-
55-59 años	579	-	-	-	-	-
60-64 años	446	212	72	-	-	-
65-69 años	177	88	60	-	-	-
>69 años	-	-	-	-	-	-
Subtotales	16,675	7,676	4,433	408	208	318
Total	29,718					

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Anexo 6.7. Duración del desempleo de la población desocupada (meses)



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Anexo 6.8. Distribución quinquenal de la población desocupada por antecedentes laborales en el estado de Durango

Grupos de edad	Total		Hombres		Mujeres	
	Con experiencia	Sin experiencia	Con experiencia	Sin experiencia	Con experiencia	Sin experiencia
<15 años	-	120	-	120	-	-
15-19 años	3,066	1,440	1,836	537	1,230	903
20-24 años	5,255	1,070	3,289	247	1,966	823
25-29 años	4,867	491	2,860	131	2,007	360
30-34 años	2,737	-	1,384	-	1,353	-
35-39 años	3,211	118	1,945	-	1,266	118
40-44 años	2,287	-	2,082	-	205	-
45-49 años	2,633	-	1,172	-	1,461	-
50-54 años	789	-	575	-	214	-
55-59 años	579	-	421	-	158	-
60-64 años	730	-	730	-	-	-
65-69 años	325	-	170	-	155	-
>69 años	-	-	-	-	-	-
Subtotal	26,479	3,239	16,464	1,035	10,015	2,204
Total	29,718		17,499		12,219	

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Manual para el diseño y construcción de indicadores*. México: CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL PARA EL DISEÑO Y CONTRUCCION DE INDICADORES.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2017). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, para el ejercicio fiscal 2017*. México, 23 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466842&fecha=23/12/2016
- Dutraive V. (2008). *Économie fondée sur la connaissance et théories récentes de la firme : une lecture veblenienne*. Revue d' économie industrielle. Disponible en: <https://journals.openedition.org/rei/3938>
- ILPES-CEPAL, (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Disponible en: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- OCDE, (1996). The Knowledge-based economy. Disponible en: <http://www.oecd.org/science/inno/1913021.pdf>
- Rubio, G (2012). *Building Results Frameworks for Safety Nets Projects*. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/1218.pdf>

