



Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo

EVALUACIÓN DE PROCESOS DE FOMENTO AL AUTOEMPLEO

Informe Final

Coordinadora

Claudia Mir

Investigadores

Janett Salvador

Iván Carreño

Edelith Romero

David Loyola

Alonso Veraza

Noviembre, 2018

1. Resumen Ejecutivo.

1.1. Antecedentes

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE), cuya dependencia responsable es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se creó con el objetivo principal de contribuir a la generación de condiciones en el mercado de trabajo que faciliten la colocación de la población desempleada y subempleada en un empleo o actividad productiva, mediante el otorgamiento de servicios de vinculación laboral, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a connacionales repatriados. Lo anterior, para ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan la oferta y demanda de empleo para encontrarse en el mercado laboral.

El Subprograma de Fomento al Autoempleo (FA), es uno de los cinco que integran el PAE y busca abatir al desempleo a través de la modalidad de autoempleo, orientada a la población dentro del rango de edad de 20 a 69 años. Apoya a solicitantes de empleo con potencial para desarrollar actividades productivas por cuenta propia que generen o permitan la consolidación de empleos dignos y sustentables, de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa.

El objetivo de este subprograma es apoyar a los solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con los conocimientos, habilidades y experiencia laboral, para desarrollar una Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP), mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta mediante la atención personalizada y permanente de un Consejero de empleo.

1.2. Contexto del Subprograma Fomento al Autoempleo

Por lo que se refiere al autoempleo, la literatura lo aborda a través de las acciones de emprendedurismo, y se destaca que en América Latina se ha fomentado el emprendedurismo para la creación de pequeños negocios o emprendimiento de los jóvenes, es decir, para promover el autoempleo y para generar otros empleos. De

acuerdo con la OIT, se observa que los programas y políticas que promueven el emprendedurismo en América Latina y el Caribe tienen un impacto positivo en la creación de empleos, así como fuentes de ingresos y ganancias que se derraman en las distintas economías.

En México, la institución encargada de atender de manera gratuita los problemas de desempleo y subempleo es el Servicio Nacional de Empleo (SNE) que ofrece distintos servicios bajo tres rubros particulares: 1) Servicios de Vinculación Laboral; 2) Apoyos Económicos y Capacitación; y, 3) Movilidad laboral interna y externa. Los servicios ofrecidos a través del subprograma Fomento al Autoempleo pertenecen al segundo rubro.

Para llevar a cabo la ejecución del PAE, la STPS, a través de la CGSNE presupuesta, coordina la operación, y administra los recursos federales destinados al Programa. El PAE se instrumenta en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Así, a nivel estatal, las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) se encargan de la operación del PAE y del Subprograma FA, de acuerdo con las RO y los Lineamientos para Administrar el Presupuesto de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, así como apegándose a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) y a la legislación local aplicable en la materia, siempre y cuando ésta no contravenga la LAASSP y su Reglamento.

De acuerdo con las Reglas de Operación el subprograma FA entrega apoyos en especie que consisten en mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta a los solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con los conocimientos, habilidades y experiencia laboral, para desarrollar una IOCP. El subprograma, “tiene como propósito incentivar la generación o consolidación de empleos mediante la entrega de apoyos económicos que permitan la creación o fortalecimiento de Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, cuyo costo puede ser de hasta 25 mil pesos

por persona y de hasta 125 mil pesos cuando el número de integrantes de la IOCP sea de cinco o más personas.

La ejecución del Subprograma FA se realiza a través de una serie de procesos que son el objeto de estudio de la presente Evaluación. La descripción y análisis de los procesos se realizó tomando como base el “Modelo general de procesos” de CONEVAL. A continuación, se presenta la equivalencia de procesos de dicho modelo con los identificados en el marco normativo del Subprograma FA.

TABLA 1. EQUIVALENCIA DE PROCESOS

	Modelo General de Proceso CONEVAL	Procesos identificados en la normatividad
1	Planeación	Planeación/Programación
2	Difusión	Difusión
3	Solicitud de apoyos	Registro en SNE
4	Selección de beneficiarios	Evaluación de las IOCP en el Comité Interno de Evaluación
5	Producción de bienes y servicios	Adquisición de bienes
6	Distribución de bienes y servicios	Preparación de la entrega de bienes
7	Entrega de apoyos	Entrega-recepción de los bienes en resguardo; y Entrega definitiva de los bienes
8	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
a	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios
b	Monitoreo y evaluación	Seguimiento de la ejecución

Fuente. Reglas de Operación y Manual de Procedimientos. Análisis de los resultados de visitas a 6 entidades federativas y de la encuesta en línea.

1.3. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo

En los términos de referencia emitidos por la STPS para la evaluación de procesos del subprograma Fomento al Autoempleo, se establece como objetivo general: Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de FA que permita valorar si

dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de sus metas y objetivos. Así como hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

1.3.1. Metodología

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en el anexo técnico, con un enfoque cualitativo. Se inició por la realización de un análisis de gabinete para construir los elementos e instrumentos metodológicos a fin de realizar un levantamiento de información cualitativa en 6 entidades federativas. Adicionalmente se generó una encuesta en línea a ser respondida por operadores en las 32 entidades federativas, información cuantitativa con la que se complementó el estudio cualitativo.

El análisis de gabinete consistió en la revisión del contexto en el que se ejecutan los servicios de FA objeto de esta evaluación, así como un análisis del marco normativo que lo rige. Entre otras actividades, este análisis incluyó el acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos y sistemas de información.

El análisis cualitativo consistió en la realización de un trabajo de campo en una muestra de seis entidades federativas. Se realizaron entrevistas a profundidad y algunos grupos focales con diferentes actores relacionados con FA, así como la observación directa de los procesos, en la medida que estos se estuvieran ejecutando durante las visitas.

Finalmente, el estudio cuantitativo, consistió en la obtención de información a través de una encuesta en línea que se aplicó a los funcionarios de las OSNE; con su análisis se complementó la información cualitativa y se contextualizaron los hallazgos derivados del trabajo de campo.

1.4. Descripción y análisis de los procesos

1.4.1. Planeación

Planeación estratégica: Entre las actividades que se realizan en el proceso de planeación no se identificaron acciones para generar y actualizar un plan estratégico de mediano y largo plazo, con lo que la planeación es mayormente operativa y con temporalidad anual.

Presupuestación: Este subproceso consiste en la definición y aprobación del presupuesto anual para cada entidad, desglosada por programa y por ejercicio mensual. Estos presupuestos son formalizados mediante Convenios de Coordinación anuales con cada entidad en la que se establecen los recursos a aportar por cada instancia para la operación del programa anual de trabajo.

Planeación operativa: considerando la asignación presupuestal, las OSNE elaboran el Programa Anual de Trabajo (PAT), en el que se definen las estrategias de operación para apoyar a la población con interés de iniciar una actividad por cuenta propia. Con base en ello, se programan las metas que se ejecutarán a lo largo del año por entidad y modalidad. Una vez aprobadas se carga esta información al portal del PASH de la SHCP para actualizar la MIR del PAE.

Actualización de Reglas de Operación y Normatividad: la realiza la CGSNE considerando observaciones y comentarios del personal de las distintas áreas de la CGSNE y de las OSNE, así como en su caso, evaluaciones y auditorías de actores externos. Una vez que se autorizan las RO y Manual de Procedimientos, se procede a su publicación en el DOF y su envío a las OSNE vía digital.

1.4.2. Difusión

El proceso de difusión involucra la participación de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) en el ámbito de la difusión nacional y de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) en las entidades federativas para la difusión local.

Difusión nacional: la CGSNE diseña los materiales de difusión, produciendo algunos materiales como carteles y folletos. También diseña material digital para que sea reproducido físicamente de forma local y plantillas para la aplicación en medios electrónicos. Asimismo, difunde a nivel nacional el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) en el Portal del Empleo (<https://www.empleo.gob.mx/SNE>).

Difusión local: la difusión en cada entidad es realizada por la OSNE correspondiente, quien además de la publicación en medios de comunicación coloca esta convocatoria permanentemente en un lugar visible en las OSNE; también se distribuyen los materiales proporcionados por la CGSNE y los impresos localmente a los buscadores de empleo, tanto en las propias instalaciones de las OSNE como en eventos de promoción.

1.4.3. Solicitud de apoyos

El proceso consiste en todas aquellas acciones que el Buscador de empleo y personal de las OSNE deben realizar para llevar a cabo la solicitud de apoyos del subprograma Fomento al Autoempleo: 1) Registro en el SNE; 2) Brindar información sobre el Subprograma; 3) Entrevista grupal; 4) Elaboración de la Propuesta de IOCP; 5) Visita de verificación y validación de la IOCP; 6) Suscripción de la Carta Compromiso por los integrantes de la IOCP.

1.4.4. Selección de beneficiarios

En este proceso se realiza la revisión, evaluación y aprobación de propuestas de IOCP en el seno del Comité Interno de Evaluación (CIE), mediante las siguientes actividades: 1) Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE; Convocatoria a sesión del CIE; 3) Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar las propuestas de IOCP; 4) Entrega de minuta de sesión y los Formatos FA-6 a la UC; 5) Notificación a los integrantes de la IOCP y; 6) Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP.

1.4.5. Producción de bienes

Este proceso consiste en la adquisición de los bienes que se entregarán a los integrantes de las IOCP aprobadas: 1) Proceso de adquisición de los bienes; 2) Registro en el sistema del proveedor ganador; 3) Validación de las acciones por la CGSNE y; 4) Formalización de los contratos de adquisiciones.

1.4.6. Distribución de bienes

Este proceso consiste en las acciones que siguen las OSNE para distribuir los bienes a los beneficiarios de Fomento al Autoempleo antes del acto de entrega: 1) Agendar con el proveedor la entrega de los bienes; 2) Convocatoria a todos los asistentes al acto de entrega de los bienes en custodia y; 3) Preparación del Acta de Entrega-Recepción en Custodia y su Anexo.

1.4.7. Entrega de apoyos

Este proceso consiste en el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes bienes (mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta), inicialmente en custodia por un año. La entrega de bienes en propiedad se realiza después de haber transcurrido los 12 meses de operación de la IOCP y haber cumplido todos los puntos revisados durante las visitas de seguimiento de las IOCP. Las actividades del proceso son: 1) Verificación del cumplimiento de los compromisos previos; 2) Acto de entrega-recepción de los bienes en custodia y; 3) Entrega definitiva de bienes.

1.4.8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Este proceso consiste en las acciones y mecanismos que siguen las OSNE para dar seguimiento a la operación de las IOCP. El programa de visitas comprende al menos 3 visitas durante el periodo de observación de 12 meses, a partir del inicio de operaciones. Las actividades del proceso son: 1) Elaboración del programa de

visitas; 2) Realización de las visitas de seguimiento; 3) Acciones para seguir en caso de encontrar situaciones extraordinarias y; 4) Recuperación de bienes.

1.4.9. Contraloría social y satisfacción de beneficiarios

En este proceso los beneficiarios reciben información sobre sus derechos y obligaciones, y se les aplica una encuesta de satisfacción. Para la Contraloría Social el personal de la OSNE proporciona en un período no mayor a diez días hábiles, a partir de la entrega de los bienes a la IOCP, a los beneficiarios de la IOCP, información sobre: Objetivo de la Contraloría Social en el PAE; Sistema de Atención Ciudadana; Mecanismos de Participación; Derechos y obligaciones del subprograma Fomento al Autoempleo; Quejas y denuncias. En cuanto a la Encuesta de satisfacción, el personal de la OSNE deberá aplicar la Encuesta de satisfacción de personas beneficiarias (Formato FA-11) a las quienes se les hayan entregado bienes durante los meses de junio y octubre y elaborar un reporte que contenga el análisis de los resultados; así como, en su caso, las medidas que implementará la OSNE para mejorar el servicio.

1.4.10. Monitoreo y evaluación

Corresponde al SNE el monitoreo y la evaluación del subprograma de Fomento al Autoempleo. En evaluación interna la STPS debe enviar informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido y el cumplimiento de metas y objetivos al H. Congreso de la Unión, turnando copia a la SHCP. Estos informes deben ser presentados a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y reporte de metas y ejercicio de recursos según corresponde a las metas y los indicadores planteados en la MIR del PAE (S043), con base en la información contenida en los sistemas de información SISPAE y SIISNE.

En cuanto a evaluación externa, se realiza conforme a la Normatividad para el ejercicio fiscal aplicable. La coordinación del proceso de evaluación está a cargo de

la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), como unidad administrativa externa a la operación del PAE.

Control en la OSNE: la OSNE deberá tener a disposición, para su revisión por las autoridades competentes, los expedientes General y Operativo para IOCP de nueva creación o en operación y/u Operativo para IOCP reasignadas, completos y debidamente ordenados con la documentación correspondiente.

Control en la entidad: el Órgano Interno de Control (OIC) o su equivalente, es invitado mediante oficio para que asista a los actos de entrega de los bienes en custodia a los beneficiarios, así como a los actos de recuperación.

1.5. Grado de Consolidación Operativa

Los criterios y hallazgos con los que se calificó el grado de consolidación de los procesos, de acuerdo con los Términos de Referencia para la presente Evaluación de Procesos, fueron los siguientes:

- **Existencia de documentos normativos de los procesos.** Se cuenta con Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, en las que se describen aspectos estratégicos y puntuales del FA; el detalle de la información se encuentra en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo. Algunos subprocesos o actividades de éstos, como el procedimiento licitatorio o el registro en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH), se encuentran detallados en leyes, reglamentos, portales o manuales específicos. Siete de los 10 procesos analizados cuentan parcialmente con documentos normativos.
- **Procesos documentados del conocimiento de los operadores.** Este criterio se refiere a que la totalidad de las personas responsables de la realización de cada proceso, o subprocesos, tengan pleno conocimiento de la normatividad que deben atender para su ejecución. Se encontró que, en procesos como Solicitud de apoyos, Producción de bienes, Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, Contraloría social y

satisfacción de beneficiarios, así como Monitoreo y Evaluación, es más ampliamente conocida su normatividad aplicable, y en casi todos los casos se refiere al Manual de FA, legislación en materia de adquisiciones y normatividad externa sobre manejo de recursos. Sin embargo, en procesos como selección de beneficiarios, distribución de los apoyos y entrega de los apoyos, no es ampliamente conocida la documentación que norma cada uno de ellos.

- **Estandarización de los procesos.** Se refiere a si los procesos se realizan de la misma forma por todos los ejecutores. Debido a que cada entidad federativa tiene arreglos institucionales propios en cuanto a la estructura organizacional, no es posible que la totalidad de los procesos y subprocesos operen de manera estandarizada en todo el país. Por lo tanto, hay similitud más no estandarización en la operación de los procesos.
- **Existencia de un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.** No todos los procesos cuentan con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión, hay un indicador global y recae en el proceso de entrega de los bienes. En conjunto, cada proceso contribuye a su logro, sin embargo, no tiene cada proceso parámetros para su monitoreo y ejecución individual.
- **Existencia de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.** Excepto en el proceso de planeación, en el que se recopilan las sugerencias de adecuación a las Reglas de Operación del siguiente ejercicio, el resto de los procesos no cuenta con un mecanismo sistemático de mejoras. En las visitas de campo, sólo en San Luis Potosí mencionaron contar con certificaciones de ISO, con lo que tenían establecido de forma permanente un proceso de calidad.

El mayor grado de consolidación se presenta en los procesos de Producción de bienes, Entrega de apoyos y Monitoreo y Evaluación. Esto es debido a que, todos

los procesos licitatorios, aun cuando son distintos en las entidades, se llevan a cabo en apego a la normatividad federal y estatal en la materia; en la entrega —tanto al dar los bienes en custodia como en la entrega definitiva— se siguen procedimientos perfectamente establecidos que involucran la coordinación entre las áreas de FA y Contraloría, además de los beneficiarios, y que es seguida de la aplicación de encuesta de satisfacción. Por lo que respecta al monitoreo y evaluación, éstos son implementados desde la CGSNE y se llevan a cabo de forma uniforme a nivel nacional.

Los procesos con menor consolidación operativa son el de difusión y el de distribución de los bienes. En cuanto al primero, prácticamente no se lleva a cabo. Las OSNE y UR realizan la publicación de la convocatoria general del PAE y se colocan a disposición del público los materiales que reciben de la CGSNE sobre FA, sin embargo, no hay un proceso focalizado de difusión del FA hacia su población objetivo. La mayor difusión se da, por la evidencia del éxito del Subprograma en los beneficiarios de ejercicios anteriores. Por lo que respecta al proceso de distribución, éste no se encuentra identificado en el Manual de Procedimientos y las acciones que deben llevarse a cabo, sobre todo en los casos de reasignación de bienes, no se encuentran documentadas en la normatividad.

Dado todo lo anterior, considerando el grado de consolidación operativa de cada uno de los procesos del subprograma se obtiene el grado de consolidación global del subprograma que es de 1.8 en una escala de 4.

1.6. Hallazgos y resultados transversales

1.6.1. Fortalezas

- El Subprograma de FA es un apoyo importante para la población que no es susceptible de ser contratada en un empleo por situaciones y características personales diversas.

- La autorización colegiada en el CIE es una fortaleza. Sin embargo, se puede ver mermado su impacto al no tener criterios escritos y públicos para la toma de decisiones en el CIE, respecto de la aprobación de IOCP a apoyar.
- Es un acierto que se entreguen los bienes al beneficiario y no el recurso para que ellos lo adquieran. También lo es que el bien se entregue en resguardo y se le dé seguimiento a la operación durante un año y sólo si cumplen los requisitos y reglas se les realice la entrega definitiva.
- Una fortaleza intangible para FA y el resto de los servicios del SNE es el compromiso del personal para la realización de sus funciones, con el que se superan los obstáculos por falta de recursos materiales.

1.6.2. Buenas prácticas

- En la OSNE de Jalisco se modificó la distribución del trabajo de los Consejeros de FA generando especializaciones: unos Consejeros de FA se dedican a apoyar a los solicitantes en el llenado de su propuesta de IOCP y otros formatos; otros se encargan de la integración de los expedientes para pasarlos al CIE y otros se dedican a las visitas de verificación y supervisión. Este cambio permitió reducir cargas acumulativas de trabajo y atender de manera más eficiente a los solicitantes.
- En Morelos, en el pasado, se hacían expo de las IOCP para promover los productos.
- En algunas entidades se busca hacer sinergia con otros servicios del SNE, como Bécate para acceder a FA (pudiendo contar con un oficio demostrable).

1.6.3. Oportunidades

- Al tener buena aceptación entre las autoridades estatales y municipales, existe la posibilidad de hacer algunas alianzas que resultan benéficas para los integrantes de las IOCP.

1.6.4. Debilidades, áreas de oportunidad, cuellos de botella y problemas en la normatividad.

- En las OSNE tienen estructuras orgánicas con personal contratado por cada estado y por la federación, con distintos niveles salariales y de prestaciones, así como distintos tipos de contratación. Por ello, no es posible definir un perfil específico para las funciones y procesos de FA. Además, no siempre es justa la distribución del trabajo y nivel de responsabilidad que tiene el personal.
- El equipo de cómputo utilizado en las OSNE y UR, es provisto tanto por el estado y como por la federación y tiene distintas características. Esto provoca que el rendimiento del personal sea heterogéneo en la realización de actividades similares. En general, no se encuentra actualizado el software y en muchos casos el equipo es obsoleto.
- El parque vehicular, en la mayoría de las OSNE y UR, es insuficiente y, en muchos casos, no tiene las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento. Esto constituye un obstáculo para la oportuna y pertinente realización de las visitas de verificación y seguimiento. Además, el combustible con el que cuentan es limitado. Los Consejeros no pueden cumplir con los procesos de solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, entrega de apoyos y seguimiento a los beneficiarios.

1.6.5. Amenazas

- Cambio de administración a nivel federal y en algunos estados en 2018. La relación con los gobiernos estatales y municipales representa una importante fuente de recursos complementarios.
- Presiones de grupos políticos que buscan beneficios para sus afiliados.
- Sistemas de compras externos a las OSNE provocan retrasos en la ejecución del programa.

- Inseguridad en las zonas donde se ubican los proyectos.
- Riesgo potencial de presión para discrecionalidad en la distribución de IOCP.

1.6.6. Problemas en la normatividad

Reglas de Operación

- En general, las Reglas de Operación podrían mejorar su organización, y ofrecer en forma más compactada la información para cada subprograma. Actualmente están ordenadas por temas, y resulta complicado para el lector ciudadano la localización de la información del subprograma entre los apartados de las Reglas.
- Hay una inconsistencia en cuando a la edad de la población objetivo de FA, en el numeral 3.4.2.1. Método de cálculo, establece que será Buscadores de un trabajo no asalariado en el rango de edad de 20 a 69 años, sin instrucción y hasta con estudios de nivel superior; y en el numeral 3.12.3. fracción II. Se establece edad 18 años o más.

Manual de Procedimientos

- En general, el Manual de Procedimientos podría mejorar su organización, y ofrecer en forma menos repetitiva los pasos y requisitos a cumplir.
- 1. Planeación. El procedimiento de planeación plasmado en el Manual no corresponde a la práctica identificada en las OSNE.
- Atención y selección del Solicitante de empleo. De este apartado, los Requisitos y la Documentación, podrían colocarse al inicio del Manual, como información general del Subprograma. El Manual en los numerales lleva un orden cronológico del desarrollo del circuito operativo, por lo que al estar colocada esta información en la parte inicial, donde se describe la llegada inicial de los Buscadores de empleo a la OSNE, pareciera que deben presentar en ese punto la información.

- El Registro en el SNE. No es una actividad exclusiva de FA, sino que es aplicable a cualquier persona que acuda ya sea a FA, a Bécate, a Bolsa de Trabajo, etc., por lo que sería más conveniente presentar esas actividades fuera del circuito operativo de FA.
- Aplicación del Cuestionario sobre el perfil del Solicitante para determinar su selección a algún subprograma (en el Formato SNE-01). Ocurre lo mismo que con el Registro al SNE, ya que a partir del resultado de ese cuestionario es que el Consejero de empleo decide si canaliza al Buscador de empleo a algún subprograma, como lo es FA o Bécate. Por lo que sería más conveniente presentar esas actividades fuera del circuito operativo de FA.
- Entrevista grupal. Primera actividad propia de FA. Por la forma en que se encuentra estructurado el Manual, no es visible esta actividad y por tanto, se pierde entre las demás actividades previas al trámite de FA.

El Manual no contiene una numeración dentro de los capítulos que permita identificar mejor las actividades y orientar mejor el proceso.

- 2. Evaluación y aprobación de propuestas. El orden cronológico del Manual se distorsiona al incorporar en este apartado los casos derivados del periodo de seguimiento de los beneficiarios que también son presentados al Comité Interno de Evaluación.

Existe una inconsistencia en el plazo en que el personal de la OSNE debe enviar al Secretario Técnico del CIE los expedientes de propuestas de IOCP (3 días hábiles de anticipación a la fecha de sesión del CIE), y el plazo que el Secretario Técnico tiene para convocar a sesión del CIE (un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la entrega de los expedientes de las Propuestas de IOCP). En ambos casos se refiere al mismo plazo: el tiempo entre que el Secretario Técnico recibe los expedientes y la celebración de la sesión del CIE; sólo que en el primer párrafo se refiere a 3 días hábiles y en el segundo a un máximo de 10 días hábiles.

- 6.1 Recuperación de bienes. No se documenta el subproceso de retiro de los bienes de la IOCP y traslado a una bodega para su resguardo; así como el correspondiente al resguardo.
- 6.2 Reasignación de los bienes recuperados. No se documenta el subproceso de traslado de los bienes de la bodega de resguardo a los nuevos beneficiarios.
- Formatos. No cuentan con instructivos de llenado.

1.6.7. Hallazgos y resultados por proceso

Cuellos de botella

Solicitud de apoyos

- A los solicitantes se les complica el llenado del formato FA-4, por lo que los consejeros de FA les ayudan a llenarlo, y les toma al menos 2 o 3 visitas a la OSNE para concluirlo.
- La obtención de cotizaciones es motivo de retraso para el trámite de la solicitud de apoyo, porque hay proveedores que cobran las cotizaciones o no hay suficientes proveedores en algunas localidades.

Selección de beneficiarios

- Falta de vehículos en condiciones adecuadas para realizar las visitas de verificación.

Producción de bienes

- Los procesos licitatorios por proyecto provocan cuellos de botella, ya que multiplican el trabajo de las áreas de compras.

Entrega de apoyos

- Los procesos licitatorios centralizados impiden la entrega oportuna de acuerdo con la normatividad.
- Insuficientes recursos para la movilización de todos los implicados en los procesos de entrega.

- Que el CIE tenga que aprobar la entrega definitiva de IOCP que han cumplido todos los requisitos, provoca que algunos beneficiarios reciban en definitiva sus bienes hasta el mes 13 o 14.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos

- Falta de vehículos en condiciones adecuadas para realizar las visitas de verificación y viáticos limitados.
- El manual especifica, para cuando se hallan situaciones extraordinarias durante la verificación, la intervención del CIE en varios momentos; sin embargo, en la práctica sólo lo presentan para autorización de la recuperación de los bienes.
- Contraloría social y satisfacción de beneficiarios
- El personal de las áreas de contraloría no es suficiente para atender las visitas por lo que en algunas OSNE no participan o es el área de FA quien hace el trabajo de contraloría social.

Buenas practicas

Solicitud de apoyos

- En varias OSNE hay pláticas semanales (o dos veces a la semana) para dar la información general de FA, lo que ayuda a que las personas autoevalúen su perfil como emprendedores. Sirve como un primer filtro antes de que pasen a entrevista con el consejero de FA.
- En general, los consejeros de FA ayudan a los solicitantes durante el llenado del formato FA-4. Por la complejidad de la información contenida, resulta difícil de llenar a personas con baja escolaridad.
- En Sinaloa ya han desarrollado una guía de equivalencias para los principales insumos de los tipos de proyectos más recurrentes.

Selección de beneficiarios

- En algunas OSNE (Morelos/Puebla, por ejemplo) los consejeros FA preparan una presentación de PowerPoint para explicar al CIE el proyecto. Esto homogeniza la forma e información presentada.
- En la OSNE de Morelos invitan a las y los solicitantes a responder preguntas sobre su proyecto al CIE.

1.7. Conclusiones

El Subprograma de Fomento al Autoempleo es un apoyo especialmente útil para la población que no es susceptible de ser contratada en un empleo por situaciones y características personales, de desarrollo de competencias laborales, edad, o bien, porque en las localidades donde viven no existen suficientes fuentes de empleo, por lo que, en general, tiene gran aceptación entre la población. Es una intervención gubernamental que ha existido por varios ejercicios ya, y que en lo general, opera adecuada y sistemáticamente en las distintas OSNE y UR.

Un resultado de FA es la generación de iniciativas de ocupación por cuenta propia formalizadas ante el SAT. Sin embargo, esto no asegura que quienes participan en ellas, o bien los empleos que estas generen, sean ocupaciones formales, ni que puedan considerarse empleos de calidad. Dado que los procesos no llevan sistemáticamente al objetivo de lograr empleos de calidad, se considera cuestionable la pertinencia de esta intervención entre los programas del SNE. A partir de su diseño actual, la evaluación encuentra los siguientes aspectos que requieren ser fortalecidos o modificados.

Ausencia de planeación estratégica y criterios específicos para la focalización de la población objetivo.

Este subprograma ha venido ejecutándose de manera inercial. Es decir, su planeación operativa no es resultado de una planeación estratégica que defina grandes directrices a seguir para coadyuvar eficazmente a la solución de alguna problemática o prioridad específica. Anualmente, mirando al pasado se definen incrementalmente las metas a alcanzar en el ejercicio. Paradójicamente el

presupuesto se distribuye, no con base en esas metas, sino en función del presupuesto asignado por la CGSNE para FA.

Las metas se comunican desde la CGSNE a cada OSNE, donde existe la posibilidad de que sean modificadas, y en la mayoría de los casos, no se replica el ejercicio de las OSNE a las UR. Así, no se realiza un ejercicio de focalización, ni geográfica ni por grupos de población; sino que el subprograma se atiende a la demanda. Al no haber una estrategia de difusión, no existen medios para dar a conocer FA hacia localidades que aún no han sido atendidas, por lo que existen áreas de oportunidad en materia de focalización.

Presupuesto no acorde a las metas de atención establecidas.

Los recortes presupuestales al PAE repercuten en sus subprogramas no se han reflejado en una reducción consecuente en las metas operativas. Los ejecutores en las entidades federativas han subsanado esta situación reduciendo el monto máximo de los apoyos por persona y por IOCP, a fin de poder alcanzar las metas. En respuesta a lo anterior, las IOCP se han visto afectadas en los montos que recibirán para iniciar sus operaciones y lo han subsanado incrementando artificialmente el número de beneficiarios. Es decir, esta relación entre el monto del apoyo y el número de personas que participan en el proyecto genera incentivos a la práctica de incluir “beneficiarios simulados”. Así, se incrementa el número de participantes para acceder a más recursos, sin que todos estén realmente involucrados en la operación. Esto se traduce, entre otros, en problemas para el reparto de ingresos entre más integrantes de la IOCP con lo que no se logra que las personas realmente mejoren su calidad de vida; además de incentivar una práctica poco deseable.

Ausencia de criterios para la priorización y aprobación de IOCP.

La gran mayoría de los procesos que conducen hacia la adecuada presentación de una propuesta de IOCP, se encuentra documentada en el Manual de FA. Sin embargo, se encuentran dos excepciones importantes:

Por un lado, no se registra la totalidad de solicitudes y proyectos que ingresan a FA y por tanto se desconoce el universo de las IOCP de entre las cuales se decide las que se presentarán al CIE. Por otro lado, no están normados los criterios con base en los cuales el CIE decide apoyar o no una IOCP. Estos, no están documentados ni son del conocimiento de todo el personal que opera FA en las OSNE y UR. En la medida en que se presentan para evaluación muchos más proyectos de los que es posible apoyar dadas las restricciones presupuestales, esto constituye una debilidad operativa del Subprograma, ya que abre un espacio para la toma discrecional de decisiones.

Heterogeneidad de características de los recursos con los que opera el subprograma.

La concurrencia de recursos estatales y federales para la operación de las OSNE se traduce, entre otras cosas en que se cuente con recursos heterogéneos para la operación dentro del mismo subprograma en la misma OSNE. Ejemplo de ello son las distintas condiciones contractuales de los recursos humanos, las características y suficiencia de los recursos materiales y bienes informáticos. Así, en una misma oficina coexisten Consejeros de FA con y sin prestaciones laborales, con distintos sueldos y equipados con computadoras de características distintas. Todo esto se traduce en situaciones subóptimas para el desempeño del subprograma, ya que la calidad de la atención recae de manera importante en estas figuras, entre las cuales se cuenta con personal profesionalizado y motivado, así como con personal desmotivado.

Altos costos operativos versus bajos montos de los apoyos.

En el circuito operativo de FA existen múltiples filtros hasta llegar a la entrega definitiva de los bienes. Cada uno de ellos incrementa el costo de operación del subprograma por el alto número de horas hombre dedicadas a brindar información, apoyar en el llenado de formatos, revisar la información, aprobar las IOCP, obtener la validación de la CGSNE, realizar visitas de verificación y seguimiento, entre otros.

Además, se incurre en costos por el uso de los vehículos, combustible, peajes y viáticos, para los cuales no suele haber recursos suficientes. Paradójicamente no se cuenta con procesos ni con recursos para dar seguimiento a los proyectos más allá de la entrega definitiva de los bienes.

Por otra parte, como se mencionó líneas arriba, los montos promedio de los apoyos por persona y proyecto se han ido reduciendo para alcanzar las metas con menos presupuesto. Así, los costos operativos por IOCP se mantienen iguales mientras que los montos de los bienes apoyados y por tanto es posible que los beneficios de los proyectos se reduzcan (y no se tiene conocimiento de la sostenibilidad de los proyectos).

En este contexto, si bien no es posible calcular en la práctica la relación costo-beneficio de FA, es de esperar que, en muchos casos, los costos rebasen los beneficios de los proyectos financiados.

1.8. Recomendaciones

Directamente vinculadas a las principales conclusiones que identificaron áreas de mejora, se proponen las siguientes recomendaciones:

Realizar planeación estratégica y definir criterios específicos para la focalización de la población objetivo.

Ante la coyuntura que ofrece el cambio de administración, se recomienda la realización de un ejercicio de planeación estratégica que sirva como base para determinar la pertinencia de conservar FA en el SNE y con su diseño actual, así como, en su caso, precisar la focalización de su población objetivo.

Es deseable que en las OSNE se realice un ejercicio de planeación y focalización a fin de establecer las metas factibles de FA e idealmente su ubicación geográfica, en función de la ubicación de la población objetivo.

Una vez definida la focalización, es importante implementar una estrategia de difusión del subprograma que garantice que la población objetivo podrá tener conocimiento y acceso al subprograma.

Presupuesto vinculado a resultados

Resulta indispensable definir el objetivo o resultado que se espera obtener con los proyectos financiados por FA, por ejemplo, en términos de incremento en los ingresos de los beneficiarios o el equivalente en número de salarios mínimos. En función de estos, vincular las metas operativas de número de beneficiarios y número de IOCP atendidas con el presupuesto asignado al subprograma, y en caso de recortes presupuestales, realizar la revisión de las metas operativas a fin de asegurar la orientación a resultados de las inversiones.

Estudiar la factibilidad de modificar el mecanismo de asignación de monto por proyecto asociado a número de beneficiarios a fin de eliminar los incentivos a incluir beneficiarios simulados. Una opción es definir los montos en función de la rentabilidad estimada del proyecto.

Definir criterios para la priorización y aprobación de IOCP.

Incluir en el Manual de Procedimientos y de ser posible en las reglas de operación, los criterios mínimos de priorización, la ponderación de los mismos y los elementos para asignar los puntajes sobre los que el CIE deberá basar la decisión de apoyar una IOCP evitando así espacios para la toma discrecional de decisiones.

Los criterios de evaluación podrían asociarse a prioridades transversales como género, grupos etarios, sustentabilidad, entre otros. También podrían priorizarse determinados perfiles de negocio, de acuerdo a las características económicas de la región.

Homologar las características de los recursos con los que opera el subprograma.

Es necesario que en los convenios entre la CGSNE y las OSNE, se incluyan cláusulas específicas sobre las características y perfiles del personal, las características de los bienes de equipamiento y otros recursos requeridos para la adecuada operación de FA, a fin de que tanto los gobiernos estatales como la federación los provean con las características y en las cantidades necesarias para asegurar la calidad de la atención y el logro de los objetivos del programa. Asimismo, deben preverse mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de dichas cláusulas, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Reducción de costos operativos y seguimiento

Se recomienda simplificar pasos en los trámites de FA, para reducir costos por ejemplo:

- Fusionar los cuestionarios de selección y de pre-evaluación del candidato de recibir apoyos de FA.
- Diseñar guías prácticas, tutoriales en línea, ofrecer una línea telefónica que resuelva dudas para el llenado de los formularios por parte de los solicitantes, a efecto de reducir el número de horas de atención personalizada que brindan los Consejeros de FA y los costos de desplazamiento de la población; y ofrecer esta atención a la población que por situaciones de vulnerabilidad lo requiera, evitando costos de traslado.
- Diseñar un mecanismo más ágil y oportuno para que la CGSNE emita su validación, a fin de que en caso de rechazar el proyecto, la pérdida por los trámites efectuados sea lo menor posible tanto para la OSNE como para el solicitante.
- Acotar el papel del CIE y su número de participaciones relacionadas con la atención de situaciones extraordinarias encontradas en el marco de las visitas de seguimiento, a fin de agilizar la respuesta. Simplificar el proceso de entrega final de bienes, eliminando la participación del CIE en los casos en

que se haya observado el puntual cumplimiento de todos los requisitos por parte de la IOCP.

En materia de seguimiento, satisfacción de beneficiarios y de evaluación, se recomienda que la CGSNE diseñe un mecanismo para generar una muestra panel en cada ejercicio fiscal para darle seguimiento por al menos dos años posteriores a la entrega final de bienes. Es decir, prever un tamaño de muestra representativa de IOCP, y seleccionarlas aleatoriamente en un periodo determinado del año. Esto a fin de que se les contacte por vía telefónica, correo o sistema de encuesta en línea para dar seguimiento en el año en que recibieron la atención y subsecuentes.

2. Índice

1. Resumen Ejecutivo.	2
2. Índice	26
3. Introducción.	33
4. Descripción general del Subprograma de Fomento al Autoempleo.	34
4.1. Sobre el Programa de Apoyo al Empleo	34
4.2. Sobre el Subprograma Fomento al Autoempleo	39
4.3. Principales procesos en la normatividad vigente que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyen al logro de sus objetivos	55
5. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo	68
5.1. Objetivos de la evaluación y diseño metodológico	68
5.2. Estudio cualitativo y estrategia de trabajo de campo	69
5.3. Levantamiento de información cuantitativa	76
6. Descripción y análisis de los procesos	80
6.1. Descripción y análisis del proceso de planeación	80
6.2. Descripción y análisis del proceso de difusión	96
6.3. Descripción y análisis del proceso de solicitud de apoyos	107
6.4. Descripción y análisis del proceso de selección de beneficiarios	138
6.5. Descripción y análisis del proceso de producción de bienes	155
6.6. Descripción y análisis del proceso de distribución de bienes	168
6.7. Descripción y análisis del proceso de entrega de apoyos	176
6.8. Descripción y análisis del proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	193
6.9. Descripción y análisis del proceso de contraloría social y satisfacción de beneficiarios	218
6.10. Descripción y análisis del proceso de monitoreo y evaluación	227

7.	Hallazgos y resultados	234
7.1.	Grado de consolidación operativa agregado	234
7.2.	Hallazgos transversales	239
7.3.	Hallazgos y resultados por proceso	243
8.	Conclusiones y Recomendaciones	249
8.1.	Conclusiones	249
8.2.	Recomendaciones	252
9.	Anexos	256
	Anexo I. Ficha técnica de identificación del Subprograma	256
	Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos	261
	Anexo III. Flujogramas de Fomento al Autoempleo	266
	Anexo IV. Grado de consolidación operativa del programa	283
	Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos	307
	Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad	330
	Anexo VII. Análisis FODA del Programa	333
	Anexo VIII. Recomendaciones del programa	338
	Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión	341
	Anexo X. Trabajo de campo realizado	342
	Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de procesos	358
	Anexo XII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación	378

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Población desocupada por sexo y rango de edad.	47
Gráfica 2. Población ocupada que busca empleo por sexo y rangos de edad (número de personas)	48
Gráfica 3. Población Masculina y Femenina desocupada por edad, nivel de instrucción y sexo (número de personas).....	48
Gráfica 4. Población desocupada por sexo y rango de edad	49
Gráfica 5. Población ocupada por sexo y rango de edad.....	50
Gráfica 6. Población desocupada 15 años y más (número de personas)	51
Gráfica 7. Población desocupada por estado 15 años y más	51
Gráfica 8. Tasa de ocupación en el sector informal 2005-2017, por sexo.....	53
Gráfica 9. Personas registradas y colocadas por el FA de 2008 a 2018.....	55
Gráfica 10. Grado de Respuesta a la Encuesta en Línea aplicada al personal de FA de las Unidades Centrales y Regionales, por estado.....	79
Gráfica 11. Instancia que establece las metas anuales de Fa	84
Gráfica 12. Percepción de los encuestados respecto a la Oportunidad de recepción de documentos normativos (%).....	86
Gráfica 13. Percepción de los encuestados respecto a la Claridad de los documentos normativos (%).....	87
Gráfica 14. Percepción de los encuestados respecto a la utilidad de los documentos normativos (%)	88
Gráfica 15. Percepción de los encuestados respecto a la frecuencia de utilización de sugerencias de las OSNE para modificar los documentos normativos (%).....	89
Gráfica 16. Percepción de los encuestados respecto a la efectividad de los materiales de difusión que se utilizan en las OSNE (%)	99

Gráfica 17. Percepción de los encuestados respecto a la Calificación de aspectos en materiales de difusión que se reciben en las OSNE (%).....	101
Gráfica 18. Percepción de los encuestados respecto a las secciones del Formato SNE-01.....	118
Gráfica 19. Percepción de los Encuestados sobre las Secciones de la Propuesta de IOCP (Formato FA-4).....	124
Gráfica 20. Percepción de los Encuestados sobre los Insumos y Recursos para realizar el Proceso de Solicitud de Apoyos.	132
Gráfica 21. Percepción de los Encuestados sobre el grado de ocurrencia de Situaciones Extraordinarias durante el periodo de seguimiento a las IOCP.....	209
Gráfica 22. Percepción de los Encuestados sobre los Insumos y Recursos para realizar el Proceso de Seguimiento a los Beneficiarios.....	213

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Modelo General de Procesos CONEVAL.....	58
Ilustración 2. Distribución de las respuestas a la encuesta en línea recibidas	78
Ilustración 3. Diagrama del Proceso de Planeación	81
Ilustración 4. Diagrama Proceso de Difusión.....	97
Ilustración 5. Diagrama del Proceso de Solicitud de Apoyo	110
Ilustración 6. Tiempos de atención y respuesta del Proceso de Solicitud de Apoyos	128
Ilustración 7. Diagrama del Proceso de Selección de Beneficiarios.....	140
Ilustración 8. Tiempos de atención y respuesta del Proceso de Selección de Beneficiarios.....	149

Ilustración 9. Diagrama del Proceso de Producción de Bienes	157
Ilustración 10. Diagrama del Proceso de Distribución de Bienes	170
Ilustración 11. Diagrama del Proceso de Entrega de Bienes. Subproceso Entrega Definitiva de bienes	184
Ilustración 12. Diagrama del Proceso de Seguimiento a Beneficiarios y Monitoreo de los Apoyos	196
Ilustración 13. Diagrama del Proceso de Contraloría Social y Satisfacción de Beneficiarios	219

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Equivalencia de procesos	4
Tabla 2. Estructura programática del Programa S043	36
Tabla 3. Población Objetivo y metas PAE 2018	40
Tabla 4. Apoyos por número de integrantes de la IOCP	41
Tabla 5. Indicadores de ocupación y empleo abril de 2018	46
Tabla 6. Posición en el empleo (número de personas)	52
Tabla 7. Equivalencia de Procesos	59
Tabla 8. Procesos del Subprograma Fomento al Autoempleo	63
Tabla 9. Muestra analítica de 6 entidades federativas	74
Tabla 10. Respuestas a la encuesta en línea por tipo de actor	77
Tabla 11. Grado de Consolidación Operativa de FA	238
Tabla 12. Entidades clasificadas por Región.	343
Tabla 13. Entidades clasificadas por grado de formalidad del mercado laboral..	345
Tabla 14. Fomento al Autoempleo: eventos de colocación	346
Tabla 15. Fomento al Autoempleo: ordenamiento de las entidades	347

Tabla 16. Entidades federativas por Región, orden final y muestra de entidades 348

Tabla 17. Muestra analítica de 6 entidades federativas 349

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CGSNE	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.
CIE	Comité Interno de Evaluación.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CURP	Clave Única de Registro de Población.
CNcH	Cruzada Nacional contra el Hambre.
DADS	Dirección de Apoyos a Desempleados y Subempleados.
DIF	Desarrollo Integral de la Familia.
FA	Fomento al Autoempleo.
IOCP	Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia.
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
OSNE	Oficina del Servicio Nacional de Empleo.
PAE	Programa de Apoyo al Empleo.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
RFC	Registro Federal de Contribuyentes.
RLAASSP	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
RO	Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2018
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
UR	Unidad Regional

3. Introducción.

El presente documento corresponde al “Informe final de la evaluación de procesos de Fomento al Autoempleo”. Este informe está orientado a dar cumplimiento al objetivo general de la evaluación que es “Realizar el análisis sistemático de la gestión operativa de FA que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de sus metas y objetivo. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras”.

El documento se conforma de la siguiente manera: primero se realiza la descripción general del subprograma, como parte de Programa de Apoyo al Empleo (PAE), sus antecedentes, problemática que le da origen, principales características y contexto en el que opera, así como los principales procesos en la normatividad vigente a través de los cuales se instrumenta. Posteriormente, se presentan el diseño metodológico seguido en la evaluación y la estrategia del trabajo de campo implementada, tanto en las oficinas centrales del SNE, como en las OSNE de las seis entidades federativas que se incluyeron en la muestra seleccionada (Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa), así como los resultados de la encuesta en línea aplicada a operadores de FA en los 31 estados y la Ciudad de México. A continuación, se presenta la descripción y análisis de los procesos operativos de FA, incluida la valoración de su grado de consolidación. Después se incluyen los principales hallazgos y resultados, agrupados como fortalezas, buenas prácticas, áreas de oportunidad y cuellos de botella. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y se incluyen los anexos previstos en los TdR.

4. Descripción general del Subprograma de Fomento al Autoempleo.

4.1. Sobre el Programa de Apoyo al Empleo

4.1.1. Antecedentes del Programa de Apoyo al Empleo

Como se menciona en el documento del Diagnóstico del PAE¹ (Diagnóstico), el mercado laboral mexicano se encuentra expuesto a vaivenes y desajustes de carácter estructural o temporales, que por sí mismo no puede corregir; por ejemplo, el exceso de oferta laboral con respecto a la demanda de trabajo. Adicionalmente, las asimetrías o diferencias en la información sobre la tendencia del mercado laboral juegan un papel fundamental en los mercados laborales, por ejemplo, la información insuficiente sobre los empleos existentes, las diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos. Además, estos desajustes se acentúan o suavizan dependiendo del ciclo económico, es decir si se halla en una etapa de auge o recesión. Por tanto, las fallas de mercado se reflejan principalmente en el nivel de empleo.

En México, fueron los desajustes de los mercados laborales de las décadas de 1970 y 1980 —cuando se abandonó el modelo económico estabilizador— los que implicaron un cambio de paradigma en la política económica y social del país.

Para contrarrestar las fallas de mercado, se creó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el cual es una política activa de empleo² que tiene como objetivo principal contribuir a la generación de condiciones en el mercado de trabajo que faciliten la

¹ Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario S043 Programa de Apoyo al Empleo, 2015.

² Las políticas activas de empleo buscan reducir el desempleo, incluyen aquellas dirigidas a generar empleo, se focalizan especialmente en grupos en situación vulnerable y más proclives a estar sin empleo, como las mujeres y jóvenes, población indígena, afrodescendientes, personas migrantes, personas con discapacidad, entre otros.

colocación de la población desempleada y subempleada en un empleo o actividad productiva, mediante el otorgamiento de servicios de vinculación laboral, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a connacionales repatriados.

4.1.2. Problemática que atiende el Programa de Apoyo al Empleo

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social es responsable del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) el cual promueve la colocación, en una ocupación o actividad productiva, de personas desempleadas o subempleadas mediante el otorgamiento de apoyos económicos o en especie que permitan la capacitación, autoempleo o movilidad laboral requerida para su desarrollo (STPS).

Lo anterior, es para ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan la oferta y demanda de empleo para encontrarse en el mercado laboral, tales como: la falta de promoción de las vacantes disponibles para su ocupación; la insuficiencia de conocimientos, habilidades y destrezas laborales de quienes buscan empleo; la falta de recursos de éstos para buscar y colocarse en un puesto de trabajo, iniciar una actividad por cuenta propia, trasladarse a entidades federativas con oferta de empleos o adecuar sus habilidades laborales; falta de experiencia laboral en el caso de la población joven; o bien pertenecer al grupo poblacional de adultos mayores y personas con discapacidad, según se expone en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (2018). De esta manera, a través del PAE y los cinco subprogramas que lo conforman, se otorga atención enfocada a las necesidades específicas de su población objetivo.

4.1.3. Características del Programa Presupuestario S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El PAE es un programa federal sujeto a reglas de operación (RO). Su operación se realiza a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE)³, que es parte de la estructura institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). El programa se encuentra definido en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como sigue:

TABLA 2. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL PROGRAMA S043

Ramo/Sector	14 Trabajo y Previsión Social
Modalidad / Programa Presupuestario (PP)	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Finalidad (FI)	3 Desarrollo Económico
Función (FU)	1 Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
SubFunción (SF)	2 Asuntos Laborales Generales
Actividad Institucional (AI)	11 Instrumentación de políticas, estrategias y apoyos para vincular la oferta y la demanda de autoempleo y empleo en el mercado laboral

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018.

El PAE establece como políticas activas de empleo aquellas que se otorgan a los buscadores de empleo como apoyos económicos y en especie para la capacitación,

³ En abril de 1978, con el objeto de los desajustes friccionales y estructurales del mercado laboral incorporó a la Ley Federal del Trabajo el Capítulo IV “del Servicio Nacional de Empleo” que establece, entre otros, los siguientes objetivos: Estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos; promover y diseñar mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores; diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable. Para el logro de tales objetivos, en materia de promoción de empleos, se le asignaron las siguientes actividades en materia de promoción de empleos: Promover la articulación entre los actores del mercado de trabajo para mejorar las oportunidades de empleo; proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas. Es así como, desde su creación en 1978, el SNE ofrece a los buscadores de empleo y empleadores servicios de vinculación laboral a través de la Bolsa de Trabajo.

la ocupación por cuenta propia y la movilidad laboral; y por servicios de vinculación laboral, los servicios públicos gratuitos que orientan a buscadores de empleo y empleadores. Para lograrlo, el PAE se conforma por cinco subprogramas denominados: Servicios de Vinculación Laboral, Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando. Por medio de los cuales, con recursos públicos federales, se brindan diversos servicios o apoyos, como consejería para la vinculación laboral entre oferta y demanda de empleo, o apoyos económicos o en especie, para facilitar el acceso al empleo u ocupación productiva.

Los objetivos del Programa de Apoyo al Empleo

De acuerdo con su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) el objetivo (fin) del PAE es: Contribuir a impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva mediante políticas activas de empleo.

Acorde con las RO, como objetivo general del PAE se estableció el siguiente: Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.

Como objetivos específicos se mencionan:

- a) Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los Empleadores registrados en el SNE.
- b) Vincular a los solicitantes de empleo de acuerdo con el perfil laboral requerido para cubrir las vacantes disponibles de los Empleadores.
- c) Apoyar a solicitantes de empleo mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para incrementar sus posibilidades de colocación en un puesto de trabajo.

- d) Apoyar a solicitantes de empleo interesados en trabajar por cuenta propia, mediante el otorgamiento de apoyos en especie y/o económicos para la creación de Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP).
- e) Apoyar a los solicitantes de empleo, mediante el otorgamiento de recursos económicos, facilitando la movilidad laboral, para su vinculación a puestos de trabajo.
- f) Apoyar a Repatriados, mediante el otorgamiento de recursos en especie y/o económicos, para facilitar el retorno a su lugar de origen o residencia y procurar su colocación en un empleo u ocupación productiva.

Las poblaciones potencial, objetivo y atendida

Como se menciona en el Diagnóstico, la **población potencial** está representada por todas aquellas personas que, a lo largo de un año se encuentran en búsqueda de empleo. Para su estimación se considera la información más reciente de la población total de 18 años y más que se encuentra en situación de desempleo y aquella que, estando ocupada, se encuentra en búsqueda de empleo para sustituir o complementar su ocupación.

La **población objetivo** del PAE está conformada por personas buscadoras de empleo que cuenten con 16 años o más. Se define Buscador de empleo como la persona que busca activamente un empleo o una ocupación productiva, debido a que se encuentra desocupada, o bien, que estando ocupada dispone de tiempo para tener un segundo empleo o mejorar el que tiene.

La estimación de la población objetivo del PAE considera a los subgrupos de la población potencial que responden a la definición de criterios de focalización para los subprogramas del PAE: Servicios de Vinculación Laboral, Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando.

La **población atendida** es aquella que al término de la operación de cada año ha sido beneficiada a través de los servicios de vinculación y subprogramas de estudio.

4.2. Sobre el Subprograma Fomento al Autoempleo

4.2.1. Principales características el Subprograma Fomento al Autoempleo

En la actualidad el Subprograma de Fomento al Autoempleo (FA), busca abatir al desempleo a través de la modalidad de autoempleo, orientada a la población dentro del rango de edad de 20 a 69 años. Apoya a solicitantes de empleo con potencial para desarrollar actividades productivas por cuenta propia que generen o permitan la consolidación de empleos dignos y sustentables (ROP, 2018).

El **objetivo** de este subprograma es apoyar a los solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con los conocimientos, habilidades y experiencia laboral, para desarrollar una Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP), mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta mediante la atención personalizada y permanente de un Consejero de empleo⁴.

Cabe señalar que la IOCP debe ser una actividad productiva lícita, viable y rentable, que pueda ser realizada por una persona o grupo de personas, con el propósito de generar sus propias fuentes de trabajo.

La población objetivo del FA definida en las RO es: buscadores de un trabajo no asalariado en el rango de edad de 20 a 69 años, sin instrucción y hasta con estudios de nivel superior. En 2018, esta población objetivo asciende a 1,008,306 personas, mientras que la meta de atención es de 4,471 personas, que equivale a 0.44%, un porcentaje muy bajo con respecto al total. Cabe destacar que, de la población que se tiene previsto atender en 2018, el 59.09% son mujeres; lo que es congruente con el hecho de que el FA como política activa de empleo, incluye a la población en desventaja tales como los jóvenes entre 18 y 29 años, personas con discapacidad,

⁴ Persona encargada de asesorar y orientar al Buscador de empleo y realizar actividades de concertación ante el empleador con fines de vinculación laboral, así como de organizar y dar seguimiento a la ejecución del PAE.

mujeres, adultos mayores, víctimas u ofendidos de delitos, así como personas liberadas.

TABLA 3. POBLACIÓN OBJETIVO Y METAS PAE 2018

Población objetivo PAE (ROP 2018)			
Subprograma	Población		Definición
Fomento al Autoempleo	Total: 1,008,306 Hombres: 720,956 Mujeres: 287,350		Buscadores de un trabajo no asalariado en el rango de edad de 20 a 69 años, sin instrucción y hasta con estudios de nivel superior.
Metas PAE (ROP 2018)			
Subprograma	Hombres	Mujeres	Total
Fomento al Autoempleo	1,829	2,642	4,471

Fuente: Elaboración propia con información de las RO 2018.

El servicio es gratuito y se ofrece en todas las oficinas del SNE de todo el país, en donde personal especializado proporciona la información y orientación necesarias al Buscador de empleo. El registro de Buscadores de empleo se puede llevar a cabo en cualquier momento durante el año. El servicio sigue un modelo de preselección de candidatos, basado en entrevista a profundidad y análisis de la información proporcionada por el candidato. El plazo de resolución, una vez que el solicitante de empleo es canalizado –cumpliendo con los requisitos y documentación establecidos y con base en la disposición presupuestal– es de 10 días.

Adicionalmente, este subprograma busca contribuir con la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Estrategia Nacional de Empleo para Jóvenes.

Los apoyos del FA son en especie (gratuitos) y consisten en atención personalizada y permanente por parte de un Consejero de empleo, el otorgamiento de mobiliario,

maquinaria y equipo y/o herramienta cuyo ajuste varía en función del número de integrantes de la IOCP.

TABLA 4. APOYOS POR NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA IOCP.

Núm. de integrantes	Monto del apoyo
1	\$ 25,000.00
2	\$ 50,000.00
3	\$ 75,000.00
4	\$ 100,000.00
5 o más	\$ 125,000.00

Fuente: Manual de procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018. Los apoyos se entregan por única vez, por lo que una persona una vez apoyada, deja de ser elegible para participar nuevamente en el FA.

El FA establece como requisitos para acceder a esta modalidad los siguientes (ROP 2018):

- I. Ser solicitante de empleo canalizado;
- II. Edad 18 años o más;
- III. Percibir en su núcleo familiar un ingreso menor a seis salarios mínimos mensuales;
- IV. Tener experiencia de por lo menos seis meses en las actividades inherentes al proceso y/o desarrollo de la IOCP propuesta, lo cual se corroborará en la entrevista que se realice al solicitante de empleo canalizado. Las personas con discapacidad, adultos mayores, repatriados y preliberados que no cuenten con el requisito de experiencia de por lo menos seis meses en las actividades inherentes al proceso y/o desarrollo de la IOCP propuesta, tendrán la opción de participar en algún curso de capacitación del subprograma Bécate, cuya especialidad deberá corresponder con el giro de la IOCP que se propone, y

- V. Autorizar de manera expresa el tratamiento de sus datos personales con la finalidad de llevar a cabo su incorporación al Subprograma Fomento al Autoempleo.

El subprograma FA se alinea con la meta nacional México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, cuya prioridad central es generar un crecimiento económico sostenible e incluyente que esté basado en un desarrollo integral y equilibrado, donde la fuerza laboral como uno de los factores en el proceso productivo juega un papel fundamental para lograr dicha meta. La línea articuladora es a través del objetivo 4.3 Promover empleo de calidad, que impulsa la estrategia 4.3.3. Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en y para el trabajo; e implementa cuatro líneas de acción: fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral; consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo: impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad; fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados; y promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.

A nivel sectorial el FA se alinea con el Programa Sectorial de la STPS, por medio del Objetivo 1: Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva. Específicamente con la Estrategia 1 Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación. A través de la Acción 1.2.2 Proporcionar apoyos en especie para la generación de autoempleo. Adicionalmente, la normatividad del Subprograma FA prevé que este coadyuve con otros Programas que contribuyen a otras metas y estrategias nacionales:

- PROSPERA, Programa de Inclusión Social. Apoya prioritariamente la estrategia de inclusión productiva y laboral, mediante la atención de

Buscadores de empleo que acudan a las OSNE y se identifiquen como beneficiarios de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

- PROIGUALDAD, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, las actividades del PAE procuran incluir en todos sus servicios y subprogramas, mecanismos encaminados a fomentar que las mujeres incrementen su participación en los mercados de trabajo.
- Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, contribuye con acciones que atienden a Buscadores de empleo que se encuentran en situación de pobreza extrema de alimentación, éstos deben ser evaluados e identificados a partir de la información socioeconómica integrada al Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) de la SEDESOL.
- Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Presta atención a Buscadores de empleo que acudan a la OSNE, en el marco de esta estrategia.
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. Atiende a Buscadores de empleo que habitan en municipios de las demarcaciones de este Programa que acudan a la OSNE.
- Estrategia Nacional de Empleo para Jóvenes. Busca enfocar la atención a la población de entre 16 y 29 años, grupo que presenta algunas desventajas para encontrar empleo.

4.2.2. El contexto y las condiciones en las que opera el Subprograma Fomento al Empleo

En la región latinoamericana se observan algunos avances en el mercado laboral como los que se encuentran mencionados en el documento de la CEPAL (2016) Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina ¿Por qué unas Políticas son exitosas y otras no?, ¿Cómo mejorar su eficacia? que se destacan a continuación:

La tasa de desempleo abierto⁵ (urbano) en América Latina y el Caribe se redujo sustancialmente entre los años 2005 y 2015, al pasar de 10.2% a 7.4%.

- La tasa de ocupación en la región que pasó de 55.7% en 2005 a 58% en 2015

La tasa de desempleo femenino también se redujo significativamente entre los años 2005 y 2014, bajó de 10,6% a 7,3%.

A pesar de la disminución entre los años 2005 y 2014, la tasa de desempleo femenino sigue siendo sensiblemente superior a la de los hombres (entre 35% y 65% más elevado, según el año).

- El desempleo es también particularmente elevado en la población joven entre 16 y 24 años.

La tasa de desempleo de los jóvenes de la región (15-24 años) fue en el 2014 algo más del doble de la tasa general (15.1% y 7.0% respectivamente).

- La tasa de las jóvenes fue aún mayor (17,7% de las mujeres jóvenes y 15,1% de los varones jóvenes).

“En muchos países la tasa de desempleo es especialmente alta en el caso de la población indígena o de origen afro, especialmente la femenina. Por ello, puede afirmarse que en América Latina la población más desfavorecida en lo que a la inserción en el mercado de trabajo se refiere es la de las mujeres que son jóvenes y tienen un origen étnico indígena o afro” (CEPAL, 2016: 12).

⁵ Personas desempleadas (desempleo abierto) que tienen más de cierta edad especificada y que durante el periodo de referencia: (1) no estaban ocupadas, (2) habían llevado a cabo una búsqueda activa de un puesto de trabajo, y (3) se encuentran actualmente disponibles para ocupar un puesto de trabajo. Es preciso indicar que no todos los países aplican estos tres criterios para la estimación de las personas desocupadas, pues algunos también incluyen dentro de esta categoría a aquellas personas que no buscaron empleo activamente durante el periodo de búsqueda, pero lo estuvieron buscando anteriormente (desempleo oculto). (CEPAL, 2016: 11)

La información estadística más reciente muestra que la informalidad se ha reducido levemente en América Latina en los últimos quince años, acompañando el fuerte crecimiento económico de la región en el período 2004-2014 (CEPAL, 2016: 12). En la información del Panorama Laboral de la OIT correspondiente al año 2014 el empleo informal disminuyó en América Latina y el Caribe de 50.0% del empleo total no agrícola en el año 2009 a 47.7% en 2011 y 2013 (CEPAL, 2016: 12).

Los datos anteriores, reflejan una mejoría en el nivel general de ocupación. Sin embargo, resaltan diferencias entre distintos grupos de población que se encuentran en una situación vulnerable en relación con otros grupos; así, persiste la necesidad de continuar tomando acción para reducir las brechas existentes en el mercado laboral.

Por lo que respecta a los micronegocios en México, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios 2012 (ENAMIN 2012), para ese año el número de micronegocios fue de 9.2 millones, de los cuales el 84.5% correspondió a trabajadores por su cuenta y el 15.5% a empleadores. En cuanto a la motivación para iniciar el negocio, las principales razones manifestadas fueron complementar el ingreso familiar con 25.7%; obtener un mayor ingreso con 21.9%; y no encontró trabajo como asalariado con 11.7%. Es interesante destacar que, de acuerdo con lo reportado en la Encuesta, a la pregunta sobre si necesitó financiamiento inicial para el negocio el 83.8% respondió que sí, pero únicamente el 0.4% mencionó un programa de gobierno como la principal fuente de dicho financiamiento.

Otras características de los micronegocios que destacan en la encuesta son: el 82.7% de los micronegocios no llevaba ninguna contabilidad o no utilizaba máquinas registradoras de comprobación fiscal, mientras que sí lo hacía 16.9% del total, y el 0.4% no respondió; por lo que respecta al nivel educativo de los propietarios de micronegocios, 43.0% presentaba una escolaridad hasta el nivel primaria, 31.1% presentaba escolaridad a nivel secundaria y 25.8% un nivel educativo medio superior

y superior; asimismo el 49.3% de los propietarios de micronegocios no tenía acceso a ningún servicio médico, 28.9% estaba inscrito en el Seguro Popular y 20% a alguna otra institución de seguridad social; finalmente, 70% de los micronegocios no contaba con registro ante ninguna autoridad, 16% se había registrado ante el municipio o la delegación y 14% se había registrado ante otras autoridades.

4.2.3. Contexto sociodemográfico del mercado laboral en México

Al primer trimestre de 2018, el INEGI registró que en México hay 124.2 millones de personas, de las que 48% son hombres y 52% son mujeres. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levanta el INEGI considera a la población en edad de trabajar como aquella de quince años en adelante. Bajo este esquema, los datos al mes de abril del 2018 indican que 59.7% de la población de 15 años y más se reporta como económicamente activa (es decir, que está ocupada o busca estarlo). Asimismo, la Tasa de Desocupación (TD), que se refiere al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo algo para obtener empleo, en el mismo periodo, se ubicó en 3.4% de la PEA. Por sexo, la TD es igual en hombres y mujeres.

TABLA 5. INDICADORES DE OCUPACIÓN Y EMPLEO ABRIL DE 2018

Principales tasas	Porcentaje
Tasa de participación (1)	59.7
Tasa de desocupación (2)	3.4
Tasa de subocupación (3)	6.9

(1) PEA como porcentaje de la población de 15 años y más.

(2) Porcentaje con respecto a la PEA

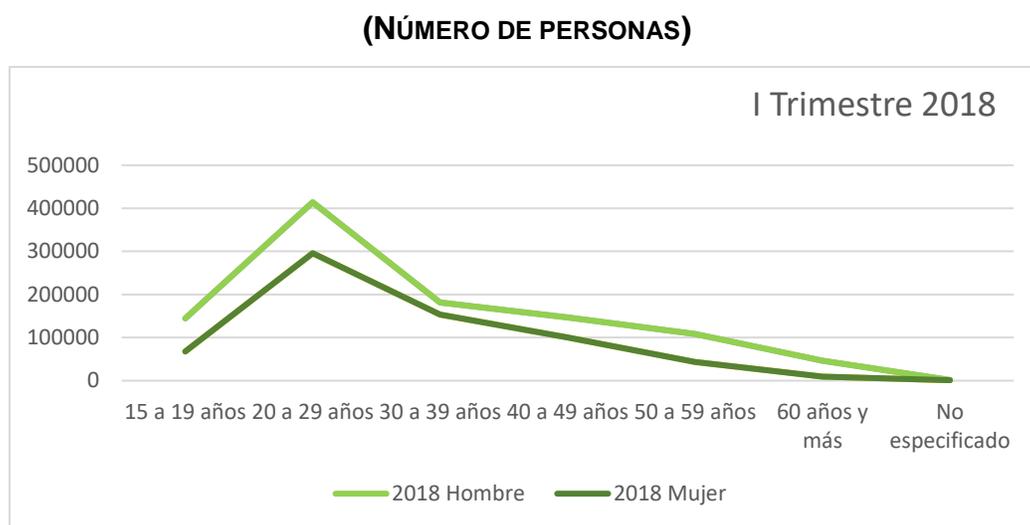
(3) Porcentaje con respecto a la población ocupada

Fuente: elaboración propia con cifras de la ENOE.

El grupo de edad que presentó la mayor población desocupada fue el rango de entre 20 a 29 años de edad, esta tendencia es tanto para hombres como para mujeres;

sin embargo, en el caso de los hombres el número es mayor. La tendencia se suaviza en el siguiente rango, es decir, de los 30 a 39 años, hay una notoria baja en la población desocupada, dicho decremento se expande para los siguientes rangos de edad.

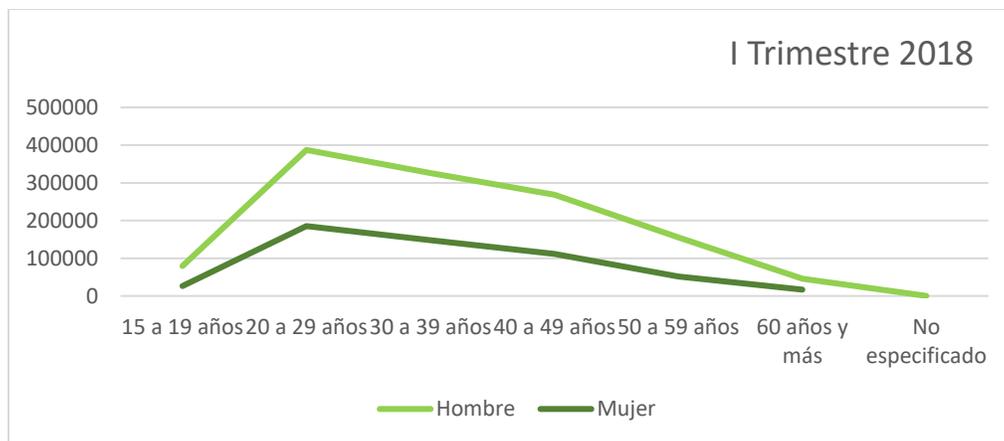
GRÁFICA 1. POBLACIÓN DESOCUPADA POR SEXO Y RANGO DE EDAD.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI.

La población ocupada que busca empleo por sexo y rangos de edad muestra que de los 20 a 29 años, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, hay una fuerte tendencia hacia la búsqueda de empleo dentro del subconjunto de la población ocupada. De igual forma al anterior gráfico, a partir de los 30 en adelante, se presenta un decremento progresivo en la búsqueda de empleo.

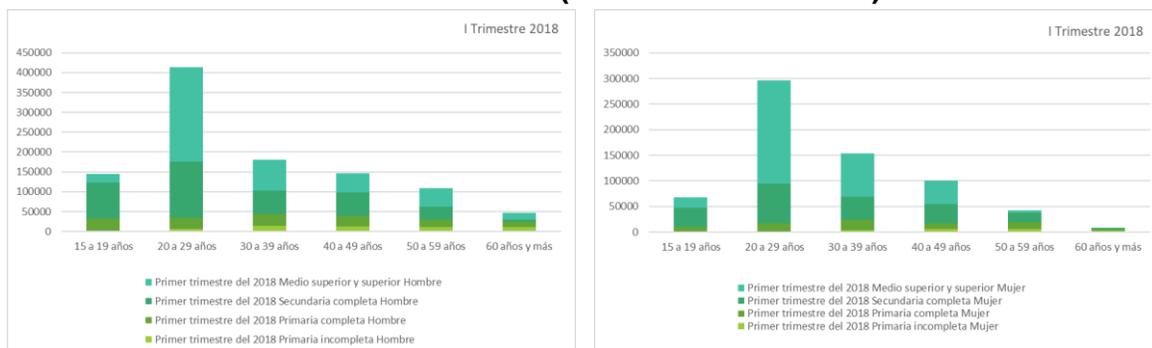
GRÁFICA 2. POBLACIÓN OCUPADA QUE BUSCA EMPLEO POR SEXO Y RANGOS DE EDAD (NÚMERO DE PERSONAS)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI.

El rango de edad que muestra una mayor desocupación tanto en hombres como mujeres es de los 20 a los 29 años de edad. Cuando se observa el nivel de instrucción, se puede apreciar que las personas desocupadas en este rango de edad cuentan con estudios medios y superiores. Esto evidencia un amplio número de jóvenes adultos, en edad de trabajar con educación media y superior que se hallan desocupados.

GRÁFICA 3. POBLACIÓN MASCULINA Y FEMENINA DESOCUPADA POR EDAD, NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y SEXO (NÚMERO DE PERSONAS)



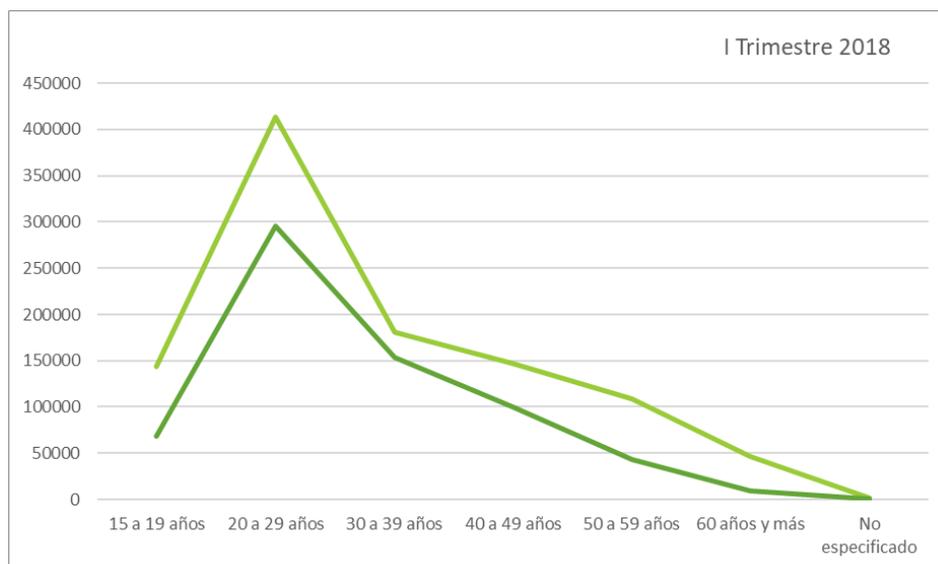
POBLACIÓN MASCULINA DESOCUPADA

POBLACIÓN FEMENINA DESOCUPADA

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI.

En los gráficos siguientes se puede apreciar mejor la tendencia que viven los jóvenes entre 20 a 39 años, tanto dentro del conjunto de la población ocupada, como de la desocupada, este rango de edad presenta el mayor número de personas concentradas. Este dato no resulta sorprendente, ya que el grueso de la población mexicana se halla en este rango de edad. Como se observa en la población ocupada, de los 30 a 39 años la población femenina presenta un descenso en su participación, pero de los 40 a 49 años, se aprecia un incremento en el número de mujeres ocupadas nuevamente. Este rango de edad (30 a 39 años) coincide con el ciclo de reproducción y de cuidados de las mujeres, esta podría ser una causa que analizar, una vez finalizada la crianza o la edad de reproducción las mujeres se reincorporan. La tendencia es opuesta para los hombres.

GRÁFICA 4. POBLACIÓN DESOCUPADA POR SEXO Y RANGO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI.

GRÁFICA 5. POBLACIÓN OCUPADA POR SEXO Y RANGO DE EDAD

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI.

Adicionalmente, la desocupación en las 32 principales áreas urbanas del país, en las cuales opera un mercado de trabajo más organizado, representó 4.1% de la Población Económicamente Activa en el cuarto mes del 2018. Por sexo, esta se divide en 4.2% para el caso de los hombres y 3.9% para las mujeres.

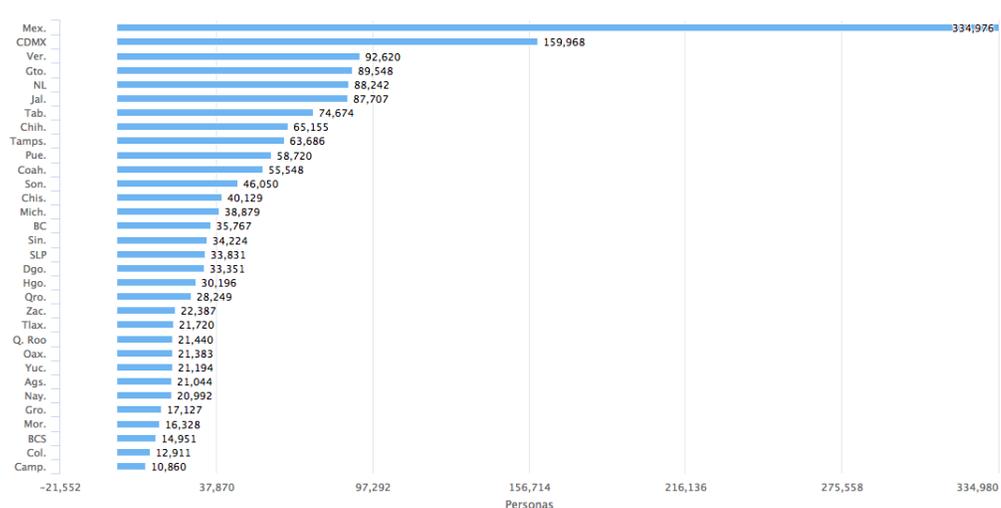
GRÁFICA 6. POBLACIÓN DESOCUPADA 15 AÑOS Y MÁS (NÚMERO DE PERSONAS)



Fuente: INEGI

La distribución antes presentada permite identificar aquellas zonas en las que pudiera requerirse una mayor atención para los buscadores de empleo, así como su correspondiente asignación de personal y recursos.

GRÁFICA 7. POBLACIÓN DESOCUPADA POR ESTADO 15 AÑOS Y MÁS



Fuente: INEGI.

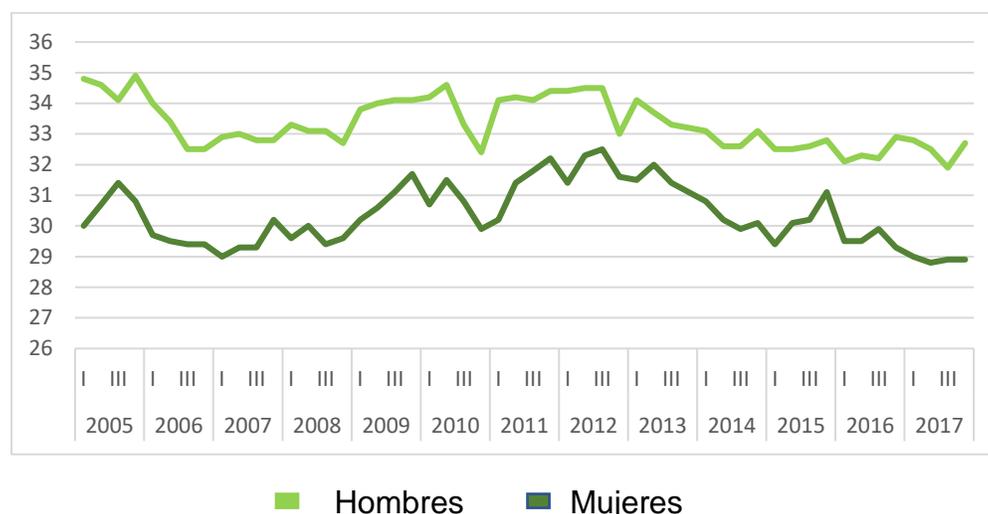
Además, de acuerdo con la posición en la ocupación, la mayor parte son trabajadores subordinados y remunerados (principalmente asalariados). El segundo grupo en magnitud lo ocupan los trabajadores por cuenta propia, que alcanzan la cifra de 11.7 millones de personas.

TABLA 6. POSICIÓN EN EL EMPLEO (NÚMERO DE PERSONAS)

Posición en el empleo	Hombres	Mujeres	Total
Total	32 776 410	20 100 506	52 876 916
Trabajadores subordinados y remunerados	22 639 783	13 783 942	36 423 725
Asalariados	20 933 726	13 329 270	34 262 996
Con percepciones no salariales	1 706 057	454 672	2 160 729
Empleadores	1 976 141	525 547	2 501 688
Trabajadores por cuenta propia	7 196 287	4 534 548	11 730 835
Trabajadores no remunerados	964 199	1 256 469	2 220 668
No especificado	0	0	0

Fuente: INEGI

Asimismo, la población ocupada labora principalmente en la informalidad. En donde alcanza tasas entre 29% y 33%

GRÁFICA 8. TASA DE OCUPACIÓN EN EL SECTOR INFORMAL 2005-2017, POR SEXO

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI.

4.2.4. Contexto en torno a los Servicios Públicos de Empleo

Los Servicios Públicos de Empleo son un modelo institucional de servicios de intermediación laboral entre la variedad existente (sectores público, privado y sin fines de lucro, y las asociaciones entre estos). De acuerdo con el Diagnóstico Integral del Programa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los servicios públicos de empleo (SPE) constituyen instrumentos de política pública de gran utilidad en la evolución de los mercados de trabajo, ya que en el proceso ayudan a las empresas y a los trabajadores a adaptarse a sus cambios. Los SPE operan como centros de información y atención integrada, apoyan a los solicitantes de empleo para aprovechar las ofertas del mercado de trabajo, y ayudan a las empresas con orientación e información que permita la definición de perfiles y competencias laborales requeridas.

El reto fundamental de los SPE es promover ajustes al mercado laboral por medio de políticas activas para amortiguar las repercusiones de las transiciones

económicas. Para ello, proporcionan generalmente información sobre el mercado de trabajo, ofrecen asistencia en la búsqueda de empleo y servicios de colocación, administran, en su caso, las presentaciones del seguro de desempleo y gestionan apoyos como asistencia al desplazamiento de trabajadores, readaptación profesional, entre otras.

Respecto a esto, la CEPAL señala que “deben mantenerse, las políticas y programas en materia de empleo, en especial aquellas que tienen que ver con los incentivos al empleo juvenil, las acciones de afirmación positiva en beneficio de las mujeres y de las minorías, con la capacitación laboral, la formación laboral, el autoempleo y el emprendedurismo, así como con desarrollar más aun las actuales estrategias de expansión de la protección social, poniendo en marcha programas que tratan de cerrar las brechas identificadas en materia de protección, utilizando una variedad de regímenes adecuados a cada situación nacional y haciendo posible una mayor coordinación entre los regímenes vigentes” (CEPAL, 2016: 59).

Por lo que se refiere al autoempleo, la literatura lo aborda a través de las acciones de emprendedurismo, y se destaca que en América Latina se ha fomentado el emprendedurismo para la creación de pequeños negocios o emprendimiento de los jóvenes, es decir, para promover el autoempleo y para generar otros empleos. Acorde a una investigación de la OIT de 2016⁶, se observa que los programas y políticas que promueven el emprendedurismo en América Latina y el Caribe tienen un impacto positivo en la creación de empleos, así como fuentes de ingresos y ganancias que se derraman en las distintas economías.

En México, la institución encargada de atender de manera gratuita los problemas de desempleo y subempleo es el Servicio Nacional de Empleo (SNE). El SNE opera a través de 169 oficinas a nivel nacional; 33 centrales y 136 unidades operativas.

⁶ OIT. Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (Capítulo 3). Ginebra, 2016.

La institución ejecutora de las acciones del SNE es la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo de la STPS. Por lo tanto, su cobertura es nacional a través de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE).

El SNE ofrece distintos servicios bajo tres rubros particulares: 1) Servicios de Vinculación Laboral; 2) Apoyos Económicos y Capacitación; y, 3) Movilidad laboral interna y externa. Los servicios ofrecidos a través del subprograma Fomento al Autoempleo pertenecen al segundo rubro; de acuerdo con información de la STPS, se observa que el número de personas que han sido atendidas y colocadas por el FA a nivel nacional desde 2008 muestra una tendencia decreciente.

GRÁFICA 9. PERSONAS REGISTRADAS Y COLOCADAS POR EL FA DE 2008 A 2018



Fuente: elaboración propia con datos de la STPS.

4.3. Principales procesos en la normatividad vigente que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyen al logro de sus objetivos

De acuerdo con las RO el subprograma FA entrega apoyos en especie que consisten en mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta a los solicitantes de empleo seleccionados que cuentan con los conocimientos, habilidades y experiencia laboral, para desarrollar una IOCP, lo cual se realizará a través de la

atención personalizada y permanente de un Consejero de FA. De acuerdo con lo anterior, el subprograma, “tiene como propósito incentivar la generación o consolidación de empleos mediante la entrega de apoyos económicos que permitan la creación o fortalecimiento de Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP) mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, cuyo costo puede ser de hasta 25 mil pesos por persona y de hasta 125 mil pesos cuando el número de integrantes de la IOCP sea de cinco o más personas.”⁷

En este subprograma se da prioridad a los solicitantes de empleo canalizados que, una vez cumplidos los requisitos establecidos en las RO, hayan sido beneficiarios de PROSPERA y para los que su entorno económico local permita el desarrollo de proyectos productivos viables y rentables.

Además de lo anterior, con el subprograma se apoya un esquema de complementariedad de acciones afines como son:

- PROIGUALDAD, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.
- Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
- Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes.
- Estrategia Nacional de Empleo para Jóvenes.

Cabe precisar que, de acuerdo con el *Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018*, “Los bienes se entregarán en custodia a los integrantes de la IOCP por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha en que inicie operaciones la IOCP, durante los cuales el personal de la OSNE llevará al menos tres visitas de seguimiento en las que se verificará el funcionamiento de la iniciativa y el uso de los bienes de acuerdo con el fin para el que fueron

⁷ Diagnóstico Ampliado del Programa Presupuestario SO43 Programa de Apoyo al Empleo, 2015.

destinados, si al final del plazo señalado se constata lo anterior, se les entregará definitivamente los bienes otorgados. Si los integrantes de la IOCP no cumplen con los requerimientos, la OSNE procederá a la recuperación de los bienes que les entregó en custodia para reasignarlos a otros solicitantes. En concordancia con lo anterior, los bienes que se entreguen a las IOCP, podrán ser de nueva adquisición o ser bienes reasignados después de ser recuperados por no haberse cumplido los requerimientos.

En el caso de las IOCP a las que se les haya reasignado mobiliario, maquinaria, equipo y/ o herramienta recuperados, podrán recibir un apoyo económico que se destinará a lo siguiente:

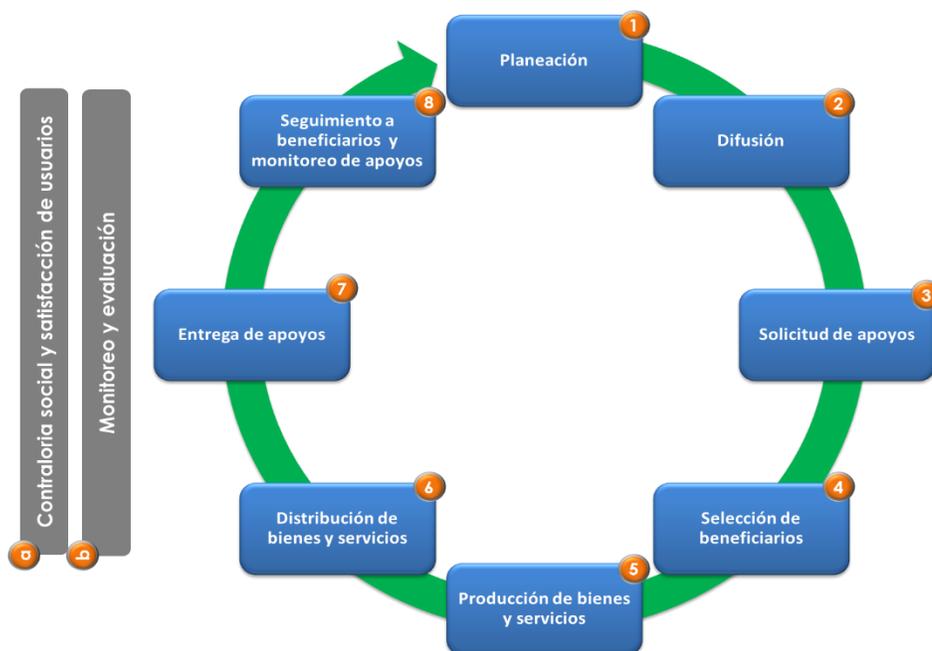
- Mantenimiento y/ o reparación de equipo; y/ o
- Adquisición de mobiliario, maquinaria, equipo y/ o herramienta complementaria.

El personal de la OSNE será responsable de la atención y selección de los Buscadores de empleo susceptibles de ser incorporados al Subprograma FA, que cumplan con los requisitos y la documentación establecidos en las RO.

Los Buscadores de empleo deberán registrarse en el SNE mediante el trámite “Apoyos para la búsqueda de empleo”, una vez registrados se les denomina “solicitante de empleo” y podrán tener acceso al Subprograma FA.

La ejecución de lo anterior se realiza a través de una serie de procesos instrumentados por el Subprograma FA y que son el objeto de estudio de la presente Evaluación. De acuerdo con sus TDR, la descripción y análisis de los procesos se debe realizar tomando como base el “Modelo general de procesos” de CONEVAL, que se presenta a continuación.

ILUSTRACIÓN 1. MODELO GENERAL DE PROCESOS CONEVAL



Fuente: CONEVAL.

Considerando lo anterior, en la tabla siguiente se presenta la equivalencia del Modelo General de Procesos de CONEVAL con los procesos identificados en el marco normativo del Subprograma FA:

TABLA 7. EQUIVALENCIA DE PROCESOS

	Modelo General de Proceso CONEVAL	Procesos identificados en la normatividad
1	Planeación	Planeación/Programación
2	Difusión	Difusión
3	Solicitud de apoyos	Registro en SNE
4	Selección de beneficiarios	Evaluación de las IOCP en el Comité Interno de Evaluación
5	Producción de bienes y servicios	Adquisición de bienes
6	Distribución de bienes y servicios	Preparación de la entrega de bienes
7	Entrega de apoyos	Entrega-recepción de los bienes en resguardo; y Entrega definitiva de los bienes
8	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
a	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios
b	Monitoreo y evaluación	Seguimiento de la ejecución
	Otros procesos identificados en la normatividad	
	Sistema de Información	Se analizarán los sistemas de información empleados en los diversos procesos de FA con un enfoque transversal

Fuente: Elaboración propia a partir de la Normatividad del Subprograma.

4.3.1. Actores que intervienen en los procesos

El Gobierno Federal interviene en el mercado laboral mexicano, que se autorregula con base en la ley de la oferta y la demanda, para corregir algunos desajustes que por sí mismo no puede corregir, mediante el diseño e instrumentación de políticas públicas que propicien la articulación de los actores del mercado facilitando con ello la colocación y focalizar actividades a favor de grupos vulnerables para que consigan, conserven o recuperen su empleo; como es el caso del PAE. Para llevar a cabo la ejecución del Programa, **la STPS**, a través de **la CGSNE** presupuesta, coordina la operación, y administra los recursos federales destinados al Programa.

El **Servicio Nacional de Empleo** tiene, entre otros objetivos, la promoción y diseño de mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores, así como el diseño, conducción y evaluación de programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable.

El PAE se instrumenta en coordinación con los **gobiernos de las entidades federativas**. Así, a nivel estatal, las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) se encargan de la operación del PAE y del Subprograma FA, de acuerdo con las RO y los Lineamientos para Administrar el Presupuesto de los Programas del Servicio Nacional de Empleo, así como apegándose a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) y a la legislación local aplicable en la materia, siempre y cuando ésta no contravenga la LAASSP y su Reglamento.

En la etapa inicial el área que está en contacto con los Buscadores de empleo es el área de recepción / ventanilla única de la OSNE, quien atiende y selecciona a los Buscadores de empleo susceptibles de ser incorporados al Subprograma FA.

Una vez que los Buscadores de empleo son canalizados, el personal de la OSNE responsable del FA, inicia con los integrantes de la IOCP el trámite de solicitud de apoyo, con la entrevista grupal al término de la cual se le asigna un folio para la IOCP. El trámite continúa con la entrega del proyecto de iniciativa que llevarán a cabo, para esto, el FA cuenta con formatos contenidos en el Manual de Procedimientos de FA, y para su llenado los solicitantes reciben apoyo de los Consejeros de FA. Posteriormente, personal de la OSNE realiza una visita de verificación y validación de la IOCP y en caso positivo, los integrantes de la IOCP firman la Carta Compromiso.

En la siguiente etapa, la de evaluación y aprobación de propuestas de IOCP son el Comité Interno de Evaluación (CIE) y su Secretario Técnico (ST), los encargados

de realizar las actividades de revisión, evaluación y dictaminación de propuestas. El personal de la OSNE notifica el dictamen del CIE a los integrantes de la IOCP.

En la tercera etapa, la de adquisiciones, la OSNE es quien debe asegurarse que este procedimiento cuente con un sustento documental y quede a disposición para consulta y revisión de las diferentes instancias revisoras y fiscalizadoras. También interviene la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) a través de la validación de las acciones registradas por la OSNE en el Sistema informático para luego poder formalizar los contratos con los proveedores ganadores.

En la cuarta etapa, validación de acciones, es la CGSNE quien recibe, revisa y valida las acciones capturadas por el personal de la OSNE, a través del Sistema de Información, las cuales deben ser congruentes y consistentes.

En la quinta etapa, entrega de bienes, el personal de la OSNE verifica el cumplimiento de los compromisos previos a la entrega y, acuerda con el proveedor la fecha y hora de entrega de los bienes, a los cuales, una vez revisados tanto por el proveedor como por los integrantes de la IOCP, el personal de la OSNE adhiere una placa o etiqueta del SNE. La OSNE debe resguardar las garantías de los bienes.

En la sexta etapa, personal de la OSNE da seguimiento a las IOCP a través del programa de visitas y cualquier situación identificada debe enterarla al CIE. En caso de que la OSNE determine algún incumplimiento normativo, debe informarlo al CIE para que éste dictamine si procede la recuperación de bienes.

De esta manera, con el subprograma FA se entregan apoyos en especie a solicitantes de empleo que se encuentran registrados en el SNE que cuentan con los conocimientos, habilidades y experiencia para desarrollar una IOCP. Los procedimientos para la ejecución, control y seguimiento de las acciones de apoyo a las personas beneficiarias del subprograma FA se encuentran descritos con detalle

en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018. En dicho Manual, se incluyen los objetivos y las características de los apoyos que se otorgan a las personas beneficiarias, así como los formatos y modelos que deberán utilizarse en los diversos procedimientos.

Tanto la **Secretaría de la Función Pública (SFP)**, como la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)** instrumentan actividades encaminadas a monitorear el cumplimiento de las metas físico-financieras y los procesos operativos del PAE, en apego a la normatividad aplicable.

4.3.2. Identificación de los principales procesos y subprocesos

Con base en el modelo de procesos y la tabla de equivalencia de procesos antes presentados, en el marco de la evaluación se identificaron los principales procesos y subprocesos mediante los cuales se implementa FA y se sintetizan en la siguiente tabla. Se emplearon para este fin diversas estrategias de colecta de datos y análisis de información que se describen en el siguiente capítulo.

TABLA 8. PROCESOS DEL SUBPROGRAMA FOMENTO AL AUTOEMPLEO

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1.1	Presupuestación. Distribución y concertación del presupuesto a nivel nacional para las Entidades Federativas.
	1.2	Planeación operativa. Definición de metas anuales y programa operativo anual.
	1.3	Actualización de ROP y normatividad. Para adecuarlo a las metas programadas (de ser el caso)
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	2.1	Difusión nacional. Publicación de las Reglas de Operación, actualización de portal, producción de materiales.
	2.2	Difusión Local. Publicación de convocatoria abierta por OSNE, promoción del PAE, publicaciones en medios.
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.	3.1	Registro en el SNE. El Buscador de empleo solicita su registro ya sea por a) el Portal del Empleo, o b) acudiendo a la OSNE para realizarlo.
	3.2	Información sobre el subprograma. El personal de la OSNE proporciona al Buscador de empleo información general sobre las características y apoyos del subprograma. En este paso el Buscador de empleo requisita el Registro del solicitante (Formato SNE-01).
	3.3	Entrevista grupal. El Buscador de empleo, junto con los demás integrantes de la IOCP, participan en una entrevista grupal y el personal de la OSNE lleva a cabo la aplicación del Cuestionario de Preevaluación (Formato FA-3).
	3.4	Elaboración de la propuesta IOCP. Personal de la OSNE entregará la Propuesta de IOCP (Formato FA-4 y sus Anexos) y los asesorará en su llenado.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
	3.5	Visita de verificación y validación. Personal de la OSNE realizará la visita de verificación al lugar donde se instalará la IOCP.
	3.6	Suscripción de la carta compromiso. Derivado de la visita de verificación se elaborará la Carta Compromiso y será firmada por todos los integrantes de la IOCP.
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	4.1	Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE. El personal de la OSNE remitirá al Secretario Técnico del CIE los expedientes de las propuestas de IOCP.
	4.2	Convocatoria a sesión del CIE. El Secretario Técnico del CIE enviará convocatoria a los integrantes del CIE.
	4.3	Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar las propuestas de IOCP. El CIE en sesión revisará las propuestas de IOCP para verificar si cumplen con la documentación y requisitos establecidos en la normatividad vigente.
	4.4	Entrega de minuta de la sesión y los Formatos FA-6 a la UC. El Secretario Técnico del CIE elaborará la minuta de la sesión y llenará el Dictamen del CIE (Formato FA-6).
	4.5	Notificación a los integrantes de la IOCP. El personal de la OSNE notificará a los integrantes de la IOCP.
	4.6	Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP. En los casos que así se haya determinado en el CIE, los integrantes de la IOCP deberán rentar el local o hacer adecuaciones al mismo, en esos casos, el personal de la OSNE realizará una visita al lugar donde operará la IOCP.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
<p>Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.</p>	5.1	<p>Proceso de adquisición de los bienes. Una vez que el CIE dictamina como aprobadas las propuestas presentadas, la OSNE iniciará el procedimiento de adquisiciones, en apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento, así como a la legislación local aplicable en la materia.</p>
	5.2	<p>Registro en el sistema del proveedor ganador. La OSNE deberá contar con el Registro de empresas proveedoras de bienes (Formato REP-1)</p>
	5.3	<p>Validación de las acciones por la CGSNE. Una vez aprobado el proveedor ganador, la CGSNE debe validar la IOCP para poder formalizar el contrato.</p>
	5.4	<p>Formalización de los contratos de adquisiciones. El Manual de Procedimientos no establece una actividad definida como formalización, sólo establece que los contratos con los proveedores ganadores se formalizarán una vez que la CGSNE valide las acciones registradas por la OSNE en el sistema informático.</p>
<p>Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).</p>	6.1	<p>Agendar con el proveedor la entrega de los bienes. Se acuerda con el proveedor la fecha y hora de la entrega de los bienes. Esto puede ser en el lugar donde está ubicada la OSNE o en algún lugar distinto</p>
	6.2	<p>Convocatoria a todos los asistentes al acto de entrega de los bienes en custodia. La OSNE deberá informar a los integrantes de la IOCP, al área de Contraloría Social y al Órgano Estatal de Contraloría (OEC) hora, fecha y lugar de la entrega de los bienes en custodia.</p>

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
	6.3	<p>Preparación del Acta de Entrega- Recepción de Bienes en Custodia y su anexo.</p> <p>Preparación de la documentación que se utilizará en el acto de entrega.</p>
<p>Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.</p>	7.1	<p>Verificación del cumplimiento de los compromisos previos.</p> <p>Visita al lugar donde operará la IOCP para verificar que cuente con las adecuaciones y/o modificaciones que se hayan comprometido a realizar.</p>
	7.2	<p>Acto de entrega – recepción de los bienes en custodia.</p> <p>Acto en el que el proveedor entrega a la OSNE y ésta a los integrantes de la IOCP, los bienes solicitados para la operación de la IOCP. .</p>
	7.3	<p>Entrega definitiva de bienes.</p> <p>Transcurrido el plazo de 12 meses si la IOCP ha operado adecuadamente y los integrantes han cumplido con los compromisos, se les entregan los bienes en forma definitiva.</p>
<p>Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y</p>	8.1	<p>Elaboración del programa de visitas.</p> <p>Para dar seguimiento a la operación de las IOCP, el personal de la OSNE deberá elaborar un programa de visitas.</p>
	8.2	<p>Realización de las visitas de seguimiento</p> <p>Durante las visitas deberán registrar lo que observan en el Cuestionario de Seguimiento (Formato FA-9)</p>

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.	8.3	<p>Acciones para seguir en caso de encontrar situaciones extraordinarias. Durante las visitas de seguimiento se pueden encontrar las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Robo y siniestro de los bienes otorgados. b) Cambio de domicilio de la IOCP. c) Sustitución de personas beneficiarias. d) Incumplimiento a los compromisos establecidos. <p>De cada una de ellas se desprenden distintas acciones.</p>
	8.4	<p>Recuperación de bienes</p> <p>En los casos en donde el personal de la OSNE detecte algún incumplimiento normativo, una vez dictaminado por el CIE, se procederá a la recuperación de los bienes entregados en custodia.</p>
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.	9.1	<p>Contraloría Social.</p> <p>Se brinda a los integrantes de la IOCP información sobre sus derechos y obligaciones como beneficiarios del subprograma.</p>
	9.2	<p>Encuesta de satisfacción</p> <p>Durante los meses de junio y octubre se aplicará una encuesta de satisfacción a las IOCP que reciban los bienes en esos meses.</p>
Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	10.1	<p>El proceso de monitoreo acompaña a todos los procesos operativos del subprograma hasta la conclusión del ciclo de gestión.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, el Manual de Operación del Subprograma Fomento al Autoempleo y la información procesada de las visitas de campo y encuesta en línea.

5. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo

5.1. Objetivos de la evaluación y diseño metodológico

En los términos de referencia emitidos por la STPS para la evaluación de procesos del subprograma Fomento al Autoempleo, se establece como objetivo general: Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de FA que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de sus metas y objetivos. Así como hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras. Los objetivos específicos son:

- Describir la gestión operativa del subprograma Fomento al Autoempleo mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo y en todas sus modalidades.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión de Fomento al Autoempleo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del subprograma Fomento al Autoempleo.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el subprograma Fomento al Autoempleo pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

En cuanto a los alcances, estos incluyen contar con un análisis puntual de los procesos que FA lleva a cabo, así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realizan para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Además, identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora.

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en el anexo técnico, con un enfoque cualitativo. Se inició por la realización de un extenso análisis de

gabinete para construir los elementos e instrumentos metodológicos a fin de realizar un levantamiento de información cualitativa en una muestra de 6 entidades federativas. Adicionalmente se generó una encuesta en línea a ser respondida por operadores en las 32 entidades federativas, información cuantitativa con la que se complementó el estudio cualitativo.



5.2. Estudio cualitativo y estrategia de trabajo de campo

La investigación cualitativa es una categoría de diseño de investigación que se utiliza para la recolección, el análisis y la interpretación de datos que no son objetivamente mensurables. Busca la comprensión holística de una totalidad social dada y pretende comprender la complejidad del entramado de relaciones.

Tiene un carácter más exploratorio que confirmativo, permite involucrarse con un fenómeno determinado y comprender su lógica. En contraste con la investigación cuantitativa, que puede confirmar el grado de ocurrencia de un fenómeno determinado, la investigación cualitativa ayuda a la correcta conceptualización de dicho fenómeno y al conocimiento de sus variantes y matices.

Con la investigación cualitativa se pueden conocer las relaciones causales entre las variables que se interrelacionan en un fenómeno determinado. De nuevo, en contraste con la investigación cuantitativa que requiere de procesos sofisticados para establecer relaciones causales, la cualitativa permite dilucidar relaciones complejas con relativa facilidad.

Los atributos de la investigación cualitativa la indican como una buena alternativa para realizar la evaluación de procesos, porque es difícil medir grados de cumplimiento cuando no existe una escala y porque puede identificar consecuencias de que cierto proceso no esté normado o de que cierta norma no se alinee con la lógica de la operación del programa. El enfoque cualitativo proporciona profundidad de comprensión acerca de las respuestas de los individuos y emplea diversas fuentes de información⁸.

5.2.1. Análisis de gabinete

El punto de partida de la evaluación de procesos es la realización de un análisis de gabinete, en este se revisó el contexto en el que se ejecutan los servicios de FA objeto de esta evaluación, así como un análisis del marco normativo que lo rige. Entre otras actividades, este análisis incluyó el acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos y sistemas de información.

El análisis documental incluyó tanto documentos normativos como estudios y evaluaciones realizadas al programa y a sus subprogramas, como información propia del programa. El listado de la información revisada incluye:

- Reglas de operación.
- Lineamientos operativos vigentes de FA
- Manual de Procedimientos de FA
- Evaluaciones y estudios anteriores
- Matrices de indicadores vigentes
- Diagnósticos

⁸ Mir C., Estudio de las trayectorias de hogares beneficiarios que han sido dados de baja del Programa Oportunidades como resultado del proceso de recertificación, Banco Mundial, 2013.

Información actualizada sobre la operación de FA

- Otras bases de datos que considere relevantes.
- Estadísticas de Fomento al Autoempleo
- Información relevante del SNE
- ASM

Asimismo, se analizó el marco normativo de la Administración Pública Federal que de forma directa o indirecta tuviera incidencia sobre FA; los documentos normativos analizados se presentan en la Bibliografía.

En una primera etapa el análisis de gabinete permitió contextualizar el Subprograma y describirlo. Sin embargo, el objetivo principal del análisis de gabinete era hacer la construcción del modelo analítico del ciclo de procesos de FA, a fin de tener elementos del “deber ser” o lo establecido en la normatividad con respecto a la implementación y operación. Este diagnóstico inicial, basado en el análisis de gabinete, posteriormente se complementó con los hallazgos del estudio cualitativo y de la encuesta en línea y fungió como eje de la evaluación en todas sus etapas.

5.2.2. Levantamiento de información cualitativa en campo

De acuerdo con lo establecido en los TDR, se realizó un levantamiento de información cualitativa en la CGSNE y en una muestra de 6 entidades federativas, cuya conformación se detalla más adelante. Se emplearon las siguientes estrategias de levantamiento:

Entrevistas semiestructuradas. Una de las metodologías empleadas en la investigación científica para coleccionar información sobre diversos temas de interés a través de la opinión de las personas, es la metodología de entrevistas semiestructuradas, la cual permite captar las creencias, opiniones, valores y conocimientos del entrevistado, que mediante otras técnicas no es posible obtener. Esta metodología se basa en el establecimiento de guías de temas y preguntas que

el entrevistador tiene como referencia para orientar la plática con el entrevistado sobre los temas de investigación. Durante la conversación pueden surgir temas en los que el investigador considere que vale la pena detenerse y profundizar, por lo que es posible cambiar parcialmente el curso de la entrevista, siempre en la búsqueda del mejor cumplimiento de los objetivos analíticos o de conocimiento.

En cuanto a las personas a las que se les aplica, las entrevistas semiestructuradas son recomendables cuando el entrevistado es un caso único o típico, de manera que sus experiencias, historias o motivaciones son muy personales. En este estudio las entrevistas se realizaron con funcionarios de las OSNE que, aunque tienen rasgos comunes con otros, tienen tareas específicas que los convierte en casos únicos dentro de su OSNE, que se entiende por las diferencias operativas entre ellas, que se señalarán en el capítulo 4 y que también son diferentes entre sí.

Las sesiones de entrevista individual y grupos focales se registraron mediante grabación y bajo consentimiento de los participantes y con la garantía de mantener el anonimato.⁹

Grupos focales. Los grupos de enfoque son una técnica de investigación cualitativa en la que los participantes e informantes se reúnen junto con un moderador, encargado de guiar la discusión, para platicar sobre temas que les son comunes. Para el desarrollo de los grupos de enfoque es conveniente que los participantes tengan perfiles similares de acuerdo con las variables de interés y con la posibilidad de entablar una conversación, de manera que se propicie un ambiente de confianza para externar opiniones y experiencias.

El moderador es el encargado de plantear los temas de la conversación y de guiar la discusión. Si bien los grupos de enfoque son ideales para encontrar los rangos de opinión respecto a un tema o fenómeno, a través de la confrontación de las

⁹ Arenillas Cervantes, D. (2011) Las políticas activas de empleo en México: El caso de los programas de formación. Revista de Estudios Empresariales. Segunda época. 1 (2011), 21-45.

opiniones y los puntos de vista, en este caso la orientación del grupo será la de una entrevista colectiva, en la que se aprovechan los rasgos comunes de los informantes para coleccionar información de varias personas sin caer en una discusión desordenada.

5.2.3. Estrategia de trabajo de campo

La muestra de entidades federativas y actores

Los TDR establecieron como requisito visitar al menos a seis oficinas del Servicio Nacional de Empleo para documentar, mediante entrevistas a actores clave, el proceso de operación de Fomento al Autoempleo, tomando en cuenta oficinas en operación en mercados laborales distintos, así como los volúmenes de atención y colocación, la captación de vacantes y el nivel de formalidad, por entidad federativa.

El equipo de evaluación de procesos del subprograma asumió este requisito y planeó una estrategia de trabajo de campo que incluyera herramientas de recolección de información adicionales a las entrevistas en profundidad y semiestructuradas.

En el Anexo X se presenta el desarrollo de los trabajos de campo, entre ellos: la determinación de la muestra seleccionada, la selección de informantes clave; los instrumentos de recolección de información; el cronograma de actividades; la agenda de trabajo de campo y formatos de consentimiento. En la siguiente tabla se presenta la muestra analítica seleccionada mediante la metodología que se explica a detalle en el Anexo X.

TABLA 9. MUESTRA ANALÍTICA DE 6 ENTIDADES FEDERATIVAS

Región	Clase Formalidad	Entidad Federativa	Orden Final
1	2	Sinaloa	7
2	1	Jalisco	1
3	3	Puebla	24
4	2	San Luis Potosí	4
5	3	Morelos	3
6	2	Quintana Roo	29

Fuente: Elaboración propia

Descripción y fundamentación de las técnicas cualitativas para recolectar, sistematizar y analizar la información

La colecta de información se realizó a través del trabajo de expertos quienes grabaron las sesiones con la población beneficiaria y tomaron notas. La sesión inició con la obtención del consentimiento informado por parte de los entrevistados y la firma de su carta respectiva. Posteriormente se realizaron las sesiones de acuerdo con lo establecido en los instrumentos diseñados para el efecto. Al finalizar las sesiones se registraron elementos que fuera necesario destacar en la bitácora de campo. Posteriormente se realizaron transcripciones para su sistematización.

Se generó un expediente de cada caso de estudio, la información se clasificó por tema e integró en un archivo accesible y útil para el análisis. La información derivada de las distintas entrevistas permitió hacer una triangulación y con ello obtener un análisis más robusto.

El análisis de la información cualitativa consistió en detectar los segmentos de información derivada de las entrevistas y grupos focales que contribuyeron a responder las preguntas de investigación, las cuales a su vez se diseñaron en

congruencia con los objetivos de la investigación. Con ello se buscó garantizar que el estudio se enfocara de manera adecuada y se desarrollara eficientemente.

Instrumentos de recolección de información

Las guías de entrevista que fueron aplicadas a los actores tanto a nivel central como en las entidades federativas definidas en la muestra se presentan en el Anexo XI.

Como se mencionó anteriormente, las entrevistas fueron grabadas con previo consentimiento por parte de la o las personas entrevistadas para su posterior procesamiento y sistematización. Únicamente el equipo responsable de la evaluación tiene acceso a ellas.

Agenda de trabajo de campo

El programa de entrevistas, observación directa y grupos focales para la visita a los estados fue el siguiente, considerando el horario de las OSNE de 8: 00 a 17: 00. Cuando fue posible, se agendaron reuniones con funcionarios por la tarde, una vez cerrada la atención al público.

No.	ENTREVISTAS / OBSERVACIÓN	HORARIO	VISITA A CADA ESTADO					Responsables y metodología
			DÍA					
			1	2	3	4	5	
1	Entrevista al encargado de la oficina del SNE	8: 00 -11: 00						El equipo de investigadores realizó el levantamiento de información. En la bitácora de trabajo de campo se llevó el registro de sucesos, incidentes y justificación de los cambios al programa realizados
2	Entrevista al encargado del subprograma fa	11: 00 -15: 00						
3	Observación del funcionamiento de la OSNE	8: 00 -11: 00						
4	Entrevista a personal que recibe solicitudes	11: 00 -13: 00						
5	Entrevista a personal del área administrativa / adquisiciones	13: 00 -15: 00						
6	Grupo focal: comité interno de evaluación	8: 00 -11: 00						
7	Observación del funcionamiento de la OSNE	11: 00 -13: 00						

8	Entrevista a personal que realiza las visitas de verificación	13: 00 -15: 00						
9	Entrevista a personal que realiza las visitas de seguimiento	8: 00 -10: 00						
10	Visitas a 3 IOCP apoyadas, acompañados de personal de la OSNE	10: 00 -15: 00						
11	Entrevista a personal de contraloría	8: 00 -10: 00						
12	Tiempo de ajuste para realizar entrevistas pendientes o complementarias	10: 00 -15: 00						

La carta de consentimiento informado que se leyó y entregó a las personas a entrevistar se presenta en el Anexo XI.

5.3. Levantamiento de información cuantitativa

Del 5 al 11 de noviembre se realizó un proceso de levantamiento de información mediante un sistema de encuestas en línea (Survey Monkey), recabando opiniones y experiencia del personal operativo de OSNE y unidades regionales de todo el país. Con ello, se buscó complementar y reforzar los resultados del estudio cualitativo.

Los cuestionarios fueron diseñados con base en los primeros hallazgos derivados del análisis de gabinete y el trabajo de campo. Se planteó que dicho cuestionario fuera respondido a nivel nacional por los operadores y figuras determinadas como agentes relevantes para los fines de la evaluación. Los instrumentos y la base de datos resultante de este proceso se incluyen como anexo digital de este informe.

Se invitó a la participación de funcionarios del FA en las entidades federativas mediante un comunicado de CGSNE a los titulares de las OSNE, para solicitarles la distribución del vínculo de la encuesta en línea a los titulares de FA, Consejeros de FA encargados de la atención a los solicitantes así como a los encargados de las

visitas de verificación y seguimiento en las OSNE y en las UR. Las respuestas recibidas, clasificadas por los actores que desempeñan las funciones, fueron las siguientes:

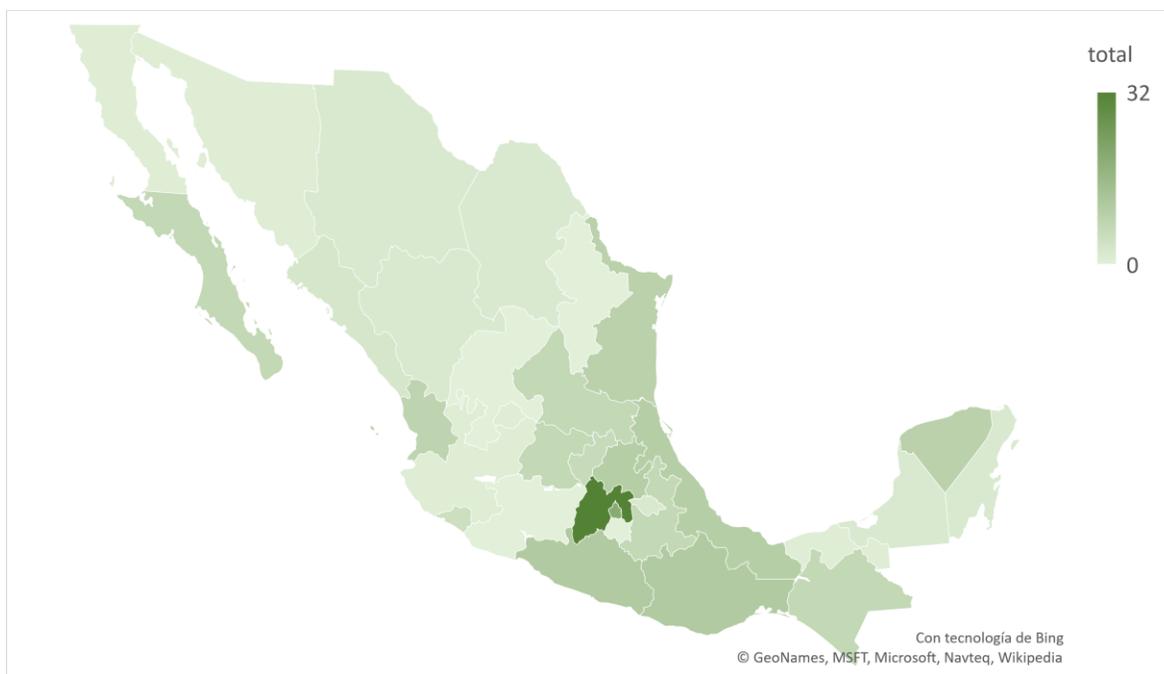
TABLA 10. RESPUESTAS A LA ENCUESTA EN LÍNEA POR TIPO DE ACTOR

Tipo de actor	Respuestas recibidas
Titular del área de FA	63
Consejero de FA	89
Responsable de las visitas de verificación y supervisión.	34

En la ilustración de la siguiente página, se muestra la densidad de las respuestas obtenidas por entidad federativa. Se puede apreciar que la Ciudad de México presentó el mayor nivel de respuesta, 20 en total, es decir el 10.75% del total de las respuestas. Entidades como Michoacán, Morelos, Nuevo León y Zacatecas no enviaron respuestas.

Los arreglos institucionales en cada entidad federativa son distintos y eso se refleja en las estructuras organizacionales internas de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo y en consecuencia, también en el número de respuestas por entidad federativa.

ILUSTRACIÓN 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS RESPUESTAS A LA ENCUESTA EN LÍNEA RECIBIDAS

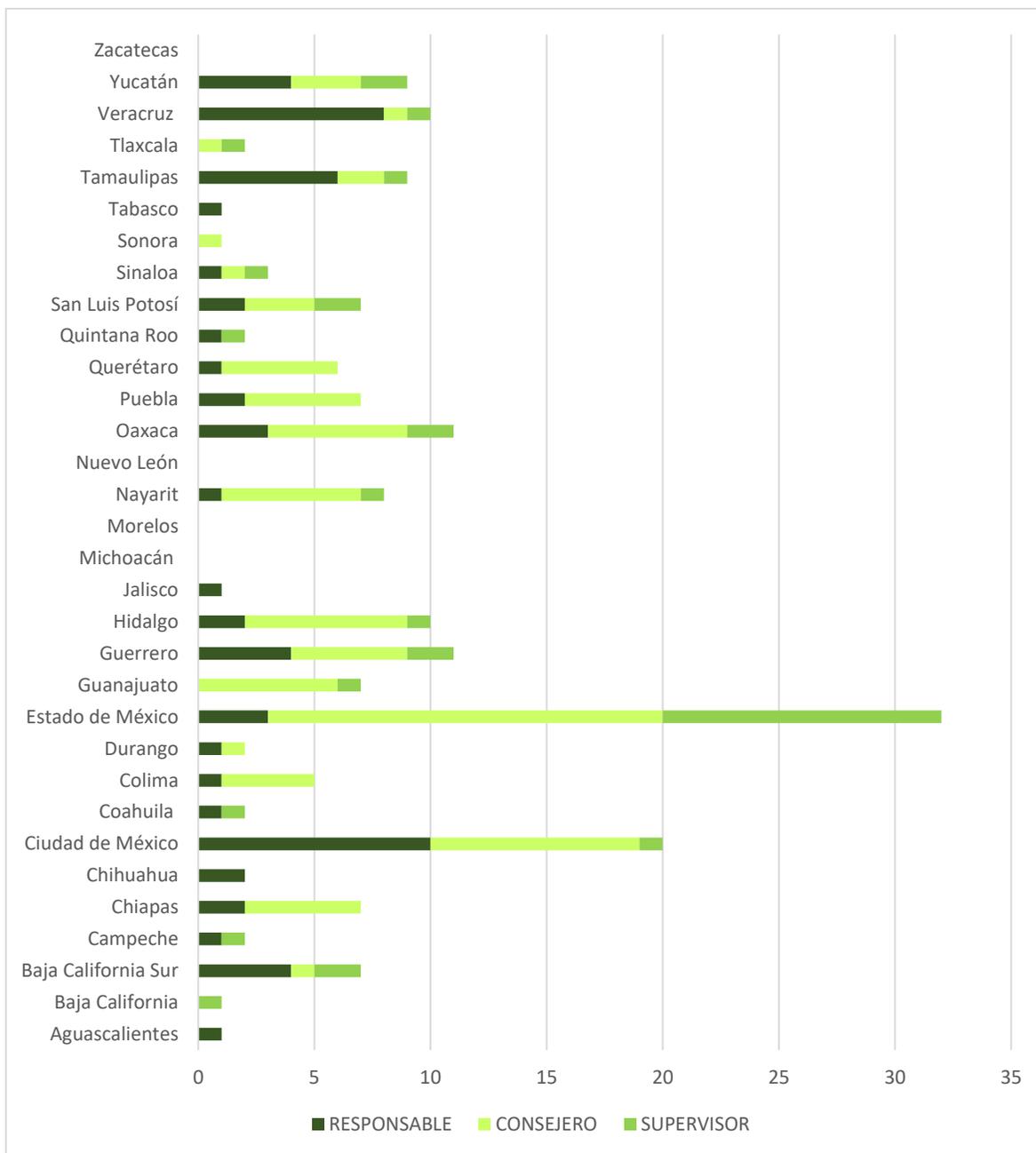


Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

La encuesta en línea se dirigió al titular de FA, que en algunas UR es el propio titular de la UR. En algunas OSNE el titular de FA reporta directamente al titular de la OSNE, y en otros casos al Director de Apoyos Financieros; aunque existen casos en los que reporta al Director de Vinculación, o como en San Luis Potosí, que tienen la figura de Subdirector Operativo y es a quien reporta el titular de FA.

Respecto a los Consejeros de FA, también conocidos como Asesores de FA en algunas OSNE; en algunas entidades la misma persona se encarga de apoyar a los solicitantes desde que son canalizados al área de FA hasta la entrega definitiva de los bienes, realizando esa persona las visitas de verificación y supervisión. En otras entidades, cuentan con personal suficiente y especializan a algunos Consejeros de FA en la integración y revisión de las propuestas de IOCP, y a otros en las visitas de verificación y supervisión.

GRÁFICA 10. GRADO DE RESPUESTA A LA ENCUESTA EN LÍNEA APLICADA AL PERSONAL DE FA DE LAS UNIDADES CENTRALES Y REGIONALES, POR ESTADO.



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

6. Descripción y análisis de los procesos

Con base en los procesos identificados y etiquetados de acuerdo con el modelo del CONEVAL, en este capítulo se profundiza en la descripción y análisis de los procesos. Se parte de lo establecido en la normatividad y se contrasta con la información obtenida mediante las distintas estrategias de levantamiento en esta evaluación.

6.1. Descripción y análisis del proceso de planeación

Este proceso incluye las acciones necesarias para la definición de la orientación de los subprogramas y servicios, para dotarlos anualmente de los recursos, herramientas y mecanismos necesarios para operar; determina los componentes y actividades para cumplir las metas y objetivos del subprograma de Fomento al Autoempleo.

6.1.1. Actividades, componentes y actores

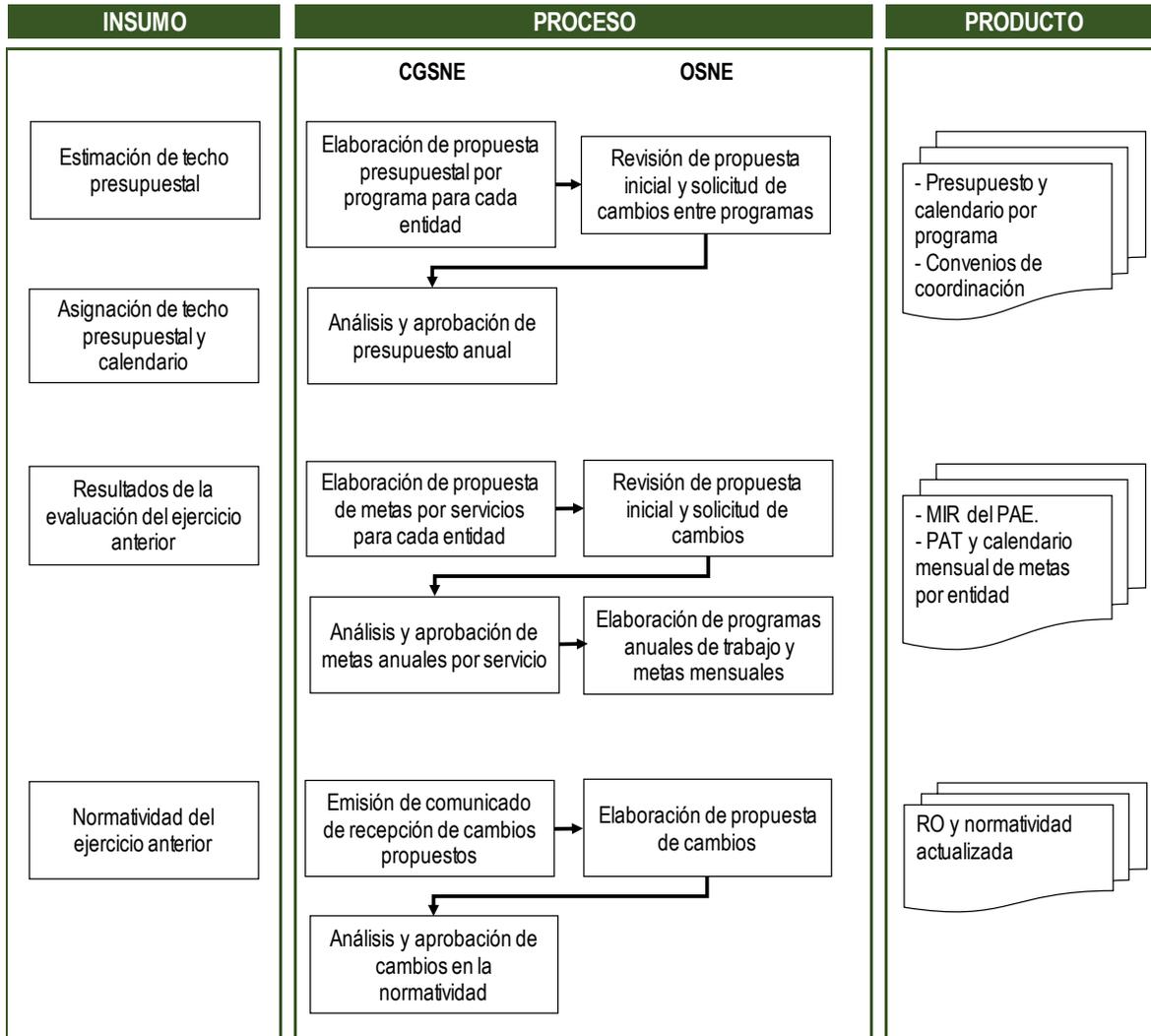
Las actividades generales que se realizan en el proceso de Planeación se agrupan en cuatro subprocesos:

1.1	Presupuestación. Distribución y concertación del presupuesto a nivel nacional para las Entidades Federativas.
1.2	Planeación operativa. Definición de metas anuales y programa operativo anual.
1.3	Actualización de ROP y normatividad. Para adecuarlo a las metas programadas (de ser el caso).

El proceso de planeación involucra fundamentalmente la participación de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), la Dirección de Apoyos a Desempleados y Subempleados (DADS), la Dirección de Concertación Institucional e Informes (DCII) y los directivos de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) en las entidades federativas.

Las actividades generales que conforman el proceso de Planeación se sintetizan en la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 3. DIAGRAMA DEL PROCESO DE PLANEACIÓN



FUENTE: Elaboración propia con información de entrevistas en Oficinas Centrales y OSNE 2018.

Los subprocesos que se realizan en el marco del proceso de planeación se centran en dos acciones: la definición de las metas operativas para el ejercicio y la distribución y concertación del presupuesto para las entidades federativas. Entre las

actividades que se realizan en el proceso de planeación no se identificaron acciones para generar y actualizar un plan estratégico de mediano y largo plazo, con lo que la planeación es mayormente operativa y con temporalidad anual.

Esto es igual tanto a nivel central como a nivel estatal. En general, en las OSNE visitadas no se identificó que se realice un ejercicio formal de planeación estratégica. En particular en San Luis Potosí, el titular se reúne con otras instancias de gobierno estatal para analizar las necesidades y perspectivas locales y, en todo caso, establecer directrices o prioridades que atender. Por tanto, los subprocesos que se agruparon como planeación son los siguientes:

1) Presupuestación

Este subproceso inicia a finales del ejercicio anterior con el conocimiento de la estimación del techo presupuestal asignado a la CGSNE en el anteproyecto del PEF, con el cual se elabora una propuesta de presupuesto con escenarios tendencial y optimista. La propuesta se desglosa por programa y por entidad.

Esta propuesta inicial es enviada a cada OSNE para su revisión y análisis en conjunto con los gobiernos estatales, con la posibilidad de que las entidades propongan adecuaciones por programa, que son enviadas nuevamente a la CGSNE para su análisis en cada dirección.

En general, las OSNE visitadas mencionaron que llevan a cabo el proceso como les es indicado desde la Coordinación General y que en ocasiones sí envían solicitudes de adecuaciones.

Al conocer la asignación del techo presupuestal en el PEF y el calendario anual de erogaciones comunicado por la SHCP, así como las solicitudes de adecuaciones por las OSNE, la CGSNE define y aprueba el presupuesto anual para cada entidad, desglosada por programa y por ejercicio mensual. Estos presupuestos son formalizados mediante Convenios de Coordinación para cada ejercicio con cada

entidad en la que se establecen los recursos a aportar por cada instancia para la operación del programa anual de trabajo.

2) Planeación operativa

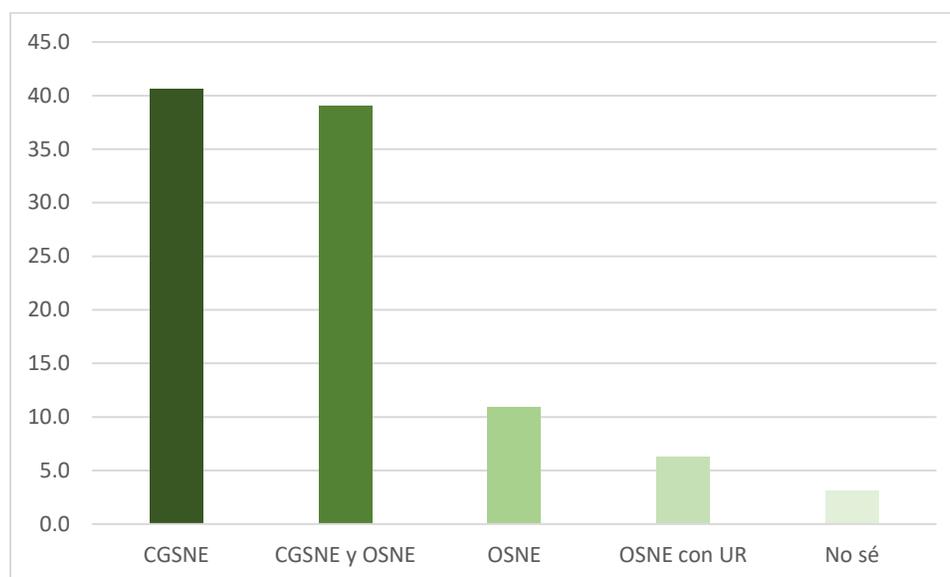
De acuerdo con el Manual de Procedimientos de Fomento al Autoempleo, corresponde a la OSNE identificar los sectores y ramas de actividad del mercado laboral, municipal y regional con mayor dinamismo y crecimiento, y sus necesidades de personal a través de la información disponible en las cámaras u organismos empresariales, así como entidades académicas, entre otras fuentes de información.

Con base en lo anterior y considerando la asignación presupuestal que en la actividad precedente le fue comunicada al subprograma, la OSNE elaborará el Programa Anual de Trabajo (PAT), en el que se definen las estrategias de operación para apoyar a la población con interés de iniciar una actividad por cuenta propia.

La OSNE enviará a la DADS al inicio del ejercicio el PAT; y al Órgano Estatal de Control el inicio de operaciones del Programa de Apoyo al Empleo.

En la práctica, este subproceso inicia a finales del ejercicio anterior con la realización de una reunión anual de evaluación en el mes de noviembre, en la que se revisan los resultados de la evaluación de indicadores con fecha de corte al 15 de noviembre. La propuesta se desarrolla por programa y por entidad por la CGSNE en atención a los resultados del ejercicio en curso y anteriores.

Al respecto, a la pregunta de la encuesta en línea sobre dónde se establecen las metas anuales de FA en las OSNE, de los funcionarios en las OSNE que respondieron la encuesta, la mayoría con 40.6% respondió que las establece la CGSNE, pero casi igual proporción, con 39.1%, respondió que se establecen en conjunto entre la CGSNE y la OSNE.

GRÁFICA 11. INSTANCIA QUE ESTABLECE LAS METAS ANUALES DE FA

Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo,

Esta propuesta inicial es enviada a cada entidad para su revisión y análisis, con la posibilidad de que las OSNE propongan adecuaciones en las metas en consulta con los gobiernos estatales, que son enviadas nuevamente a la CGSNE para su análisis en cada dirección central.

En general, las OSNE realizan ejercicios internos con los coordinadores de los subprogramas para validar o sugerir modificaciones a las metas. Las OSNE visitadas mencionaron que han solicitado algunas adecuaciones a las metas.

En cuanto a la pregunta sobre la pertinencia de las metas establecidas en la CGSNE, casi la mitad de los funcionarios respondió que dichas metas eran muy pertinentes con 48.4%, seguidos de los que opinaron que las metas eran algo pertinentes con 35.9%. El 12.5% de los entrevistados respondió que las metas eran poco o nada pertinentes.

Por lo que respecta a la posibilidad de solicitar reducciones o modificaciones a las metas comunicadas por la CGSNE, el 54.8% de los funcionarios que respondieron la pregunta opinó que no era posible, en contraste con el 45.2% que respondió que sí era posible.

Una vez devueltas las metas a la CGSNE, la Coordinación indica a las entidades las modificaciones que pueden llevarse a cabo y se programan las metas que se ejecutarán a lo largo del año por entidad y modalidad. Una vez aprobadas se carga esta información al portal del PASH de la SHCP para actualizar la MIR del PAE.

Después de esta definición, los responsables de las OSNE elaboran los programas anuales de trabajo, así como la calendarización de metas para cada programa y servicio. A la pregunta en la encuesta en línea respecto a quién se encarga de desarrollar el Plan Anual de Trabajo de la OSNE, del personal de FA que respondió la encuesta, destaca que el 44.6% no participa en la formulación del Plan Anual de Trabajo, mientras que el 27.7% respondió que se desarrolla en la OSNE y después se envía a las UR y el 27.7% restante respondió que se desarrolla en la OSNE en conjunto con las UR.

3) Actualización de Reglas de Operación y Normatividad

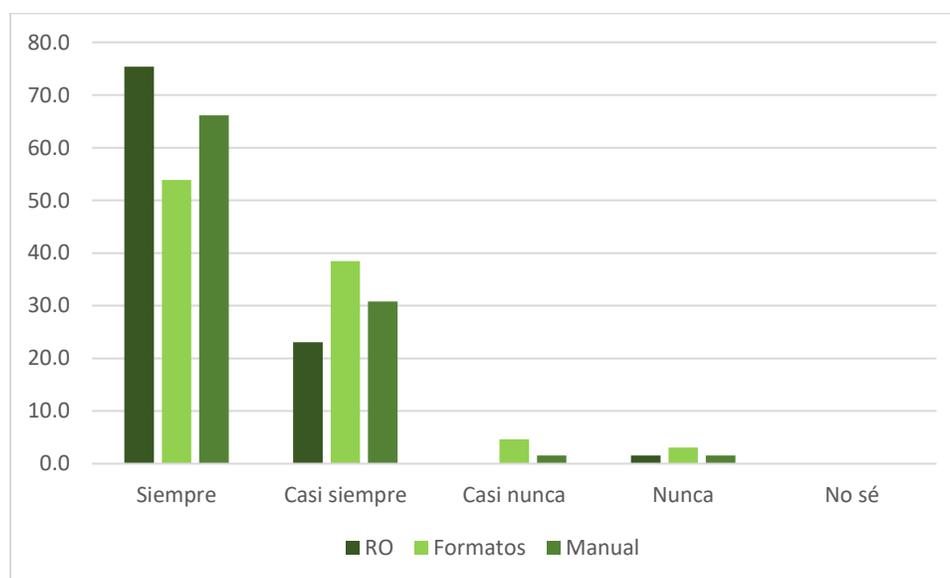
Este subproceso retoma la normatividad vigente del ejercicio en curso y la CGSNE emite un comunicado para la recepción de opiniones y sugerencias de cambios. Las observaciones y comentarios del personal de las distintas áreas de la CGSNE y de las OSNE, así como en su caso, evaluaciones y auditorías de actores externos son enviadas nuevamente a la CGSNE.

Posteriormente, se recopila la información, se clasifica en una matriz y se hace la distinción de si se trata de propuestas de modificación de las Reglas de Operación (RO), o de las dirigidas hacia los Manuales de Procedimientos.

A partir del análisis de las propuestas, se genera un anteproyecto de las RO y del Manual de Procedimientos que al ser aprobados se envían a la SHCP y a la COFEMER para su visto bueno. Una vez que se autorizan, se procede a su publicación en el DOF y su envío a las OSNE vía digital.

Con respecto a la pregunta de la encuesta en línea respecto a si las RO, formatos y Manual de Procedimientos se reciben con oportunidad en las OSNE, las respuestas de los funcionarios fueron mayoritariamente que siempre y casi siempre, opciones que juntas, superaron el 90% en los tres casos, como se puede ver en la gráfica siguiente.

GRÁFICA 12. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LA OPORTUNIDAD DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS NORMATIVOS (%)

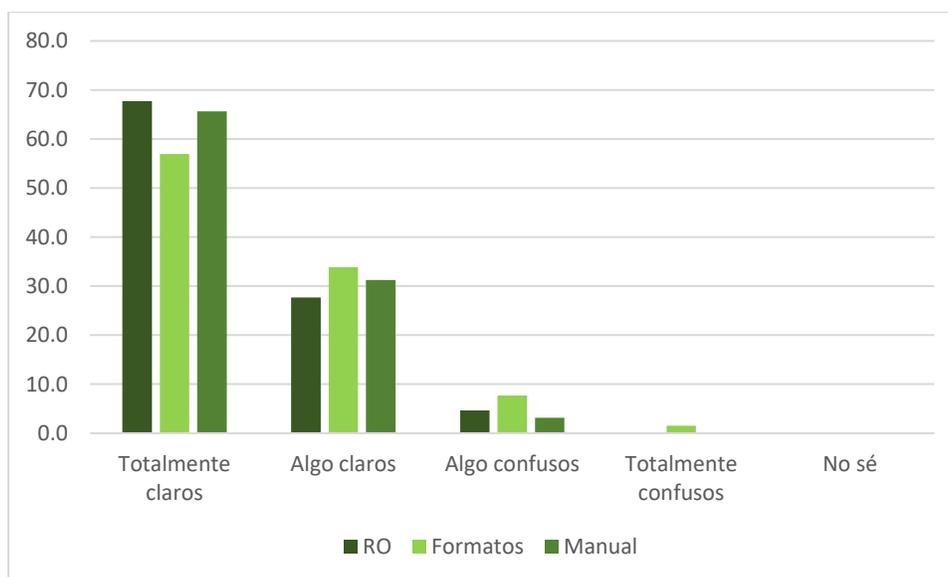


Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

En cuanto a la pregunta sobre la claridad de las RO, los formatos y Manual de Procedimientos, para los tres casos, los funcionarios respondieron

mayoritariamente que dichos documentos son totalmente claros o algo claros, como se presenta en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 13. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LA CLARIDAD DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS (%)

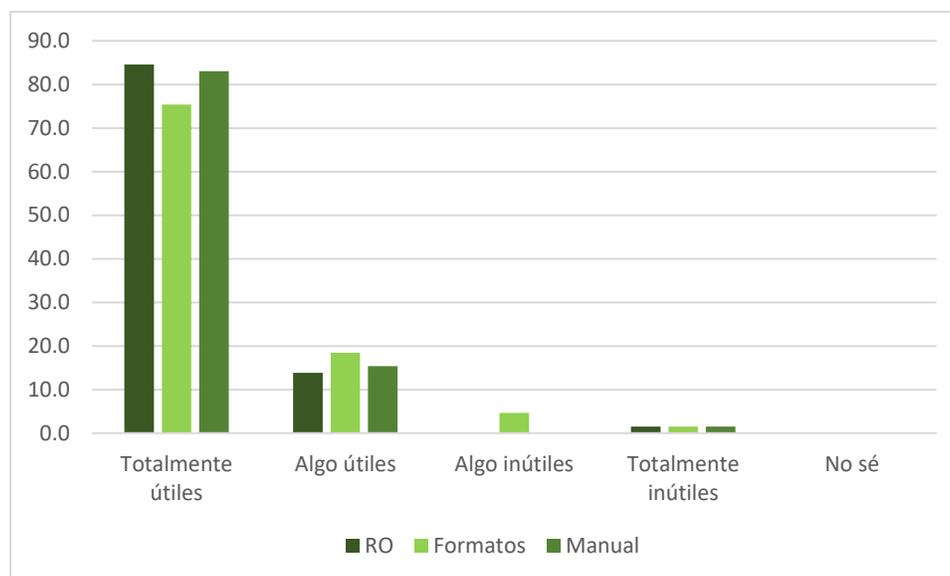


87

Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

En la encuesta en línea se preguntó qué tan útiles resultan las RO, los formatos y Manual de Procedimientos para el funcionamiento de FA, los funcionarios respondieron la mayoría que los documentos son totalmente útiles y algo útiles en segundo lugar.

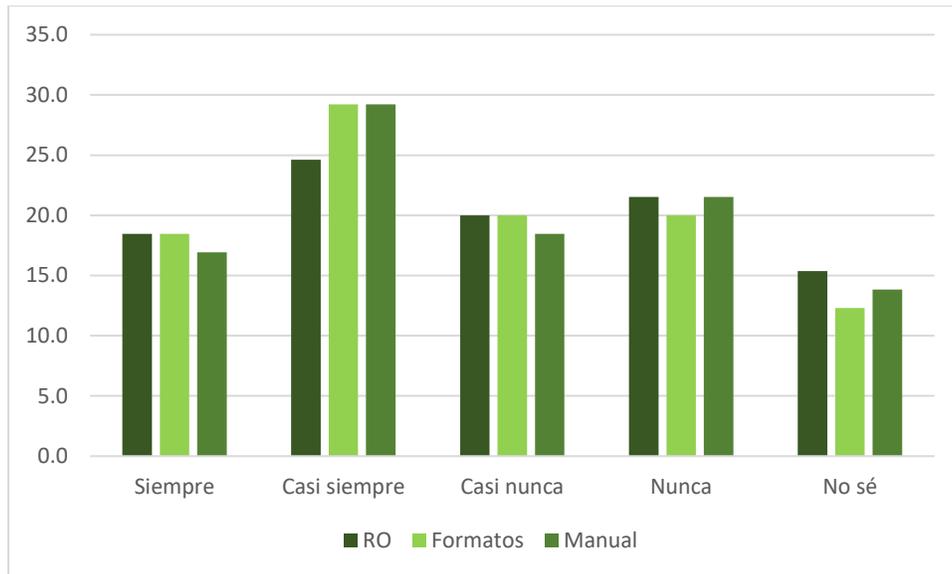
GRÁFICA 14. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LA UTILIDAD DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS (%)



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

Asimismo, en la encuesta se preguntó con qué frecuencia las sugerencias de la OSNE se utilizan para que la CGSNE modifique RO, formatos y Manual de procedimientos, a lo que los funcionarios respondieron en primer lugar que casi siempre con 24.6% para las RO, 29.2% para los formatos y 29.2% para el Manual de procedimientos. Sin embargo, destaca que la segunda opción de respuesta que mayor proporción de funcionarios eligió fue la de nunca, con 21.5% en las RO, 20.0% en los formatos y 21.5% en el Manual de procedimientos. Además de lo anterior, no hay una tendencia clara en las proporciones de respuesta, que se encuentran repartidas con proporciones similares.

GRÁFICA 15. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LA FRECUENCIA DE UTILIZACIÓN DE SUGERENCIAS DE LAS OSNE PARA MODIFICAR LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS (%)



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

En la encuesta en línea también se preguntó qué tan importante es que los operadores de FA reciban sesiones de actualización de la normatividad, a lo que los funcionarios que respondieron la encuesta contestaron, de forma absolutamente mayoritaria, que es muy importante, con el 96.9% de las respuestas.

En la práctica todas las actividades se realizan de la misma forma en las OSNE visitadas, sin encontrar variaciones relevantes, siguiendo los tiempos e instrucciones comunicadas en su momento por la CGSNE. También se encontró que las actividades coordinadas por la CGSNE se realizan en las entidades sin variaciones relevantes. Las diferencias tienen que ver con la estructura de cada OSNE estatal y no impactan en los resultados del proceso.

6.1.2. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso inicia con insumos del ejercicio en curso con relación al presupuesto y metas asignadas y alcanzadas al momento de realizar las actividades del proceso, así como a la normatividad vigente. Un insumo que proviene de actores externos se refiere a las asignaciones señaladas en el proyecto PEF y la asignación definitiva del PEF, así como la normatividad externa para la actualización de Reglas de Operación y Manuales de Procedimientos. Los gobiernos estatales también participan en este proceso con diferentes grados de involucramiento.

El proceso concluye con los productos de presupuesto y calendario por programa para cada entidad, el programa de trabajo anual y la calendarización de metas por subprograma y servicio, así como la MIR del PAE. También se concluye con la normatividad actualizada en ROP y manuales de procedimientos. Todos estos productos son utilizados para la realización de los siguientes procesos operativos en las OSNE.

6.1.3. Insumos y recursos

Tiempo

Los tiempos no están establecidos en normatividad interna y se siguen los plazos y fechas límites establecidos por instancias externas, particularmente la SHCP en la definición de proyecto de presupuesto y actualización de la MIR.

La fecha de realización de la reunión anual de evaluación se programa para contar con información al 15 de noviembre, en la que se esperan datos cercanos a los del cierre del ejercicio.

En general se ha cumplido con los plazos y fechas para la entrega de los productos de este proceso. En lo relativo a los Convenios de Coordinación sí se han reportado retrasos en la firma por parte de gobiernos estatales que incumplen el plazo establecido del mes de marzo de cada ejercicio.

A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de este recurso para el proceso de planeación, los funcionarios que respondieron opinaron que es suficiente con 41.5% y algo suficiente con el 43.1%.

Personal

La asignación de tareas relativas a este proceso con el personal disponible es considerada como adecuada, especialmente en la CGSNE en sus diferentes direcciones. En las OSNE se percibe como una actividad estacional a la cual los directivos le dedican tiempo hacia finales del ejercicio antecedente y los primeros meses de cada ejercicio considerando que el tiempo dedicado es suficiente para cubrir las actividades en tiempo y forma.

A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de este recurso para el proceso de planeación, los funcionarios que respondieron opinaron que es suficiente con 33.8%, algo suficiente con el 36.9% y algo insuficiente con 23.1%.

Recursos financieros

No hay una asignación de recursos financieros para este proceso, realizando las actividades con los presupuestos operativos asignados a las direcciones de la CGSNE y a las OSNE. No se señalaron necesidades de recursos específicos para este proceso.

A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de estos recursos para el proceso de planeación, los funcionarios que respondieron opinaron en primer lugar que son algo insuficientes con 35.4%, algo suficientes con el 32.3% y solo el 20.0% opinó que estos recursos son suficientes.

Infraestructura

Las actividades de este proceso son realizadas en las instalaciones disponibles de la CGSNE, que cuentan con lo necesario para su realización. No se señalaron necesidades adicionales de infraestructura para el desarrollo de este proceso.

En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía. En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.

A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de la infraestructura vehicular para el proceso de planeación, los funcionarios que respondieron opinaron en primer lugar que es insuficiente con 36.9%, seguido de algo suficiente con el 27.7%, de algo suficiente con el 20.0% y solo el 13.8% opinó que este recurso es suficiente.

En contraste, sobre la suficiencia de la infraestructura tecnológica para el proceso de planeación, los funcionarios que respondieron opinaron en primer lugar que es suficiente con 37.5%, seguido de algo suficiente y algo insuficiente con el 23.4% cada una y solo el 14.1% opinó que este recurso es insuficiente.

Finalmente, sobre la suficiencia de la infraestructura de oficina para el proceso de planeación, los funcionarios que respondieron opinaron en primer lugar que es suficiente con 33.8%, seguido de algo suficiente con el 30.8%, algo insuficiente con el 18.5% y solo el 16.9% opinó que este recurso es insuficiente.

6.1.4. Productos

Como resultado de las actividades de este proceso se generan los siguientes productos:

- Presupuesto y calendario mensual por subprograma para cada entidad
- MIR actualizada del PAE, cargada en el PASH
- Programas anuales de trabajo y calendario mensual de metas por entidad
- Reglas de Operación actualizadas
- Manuales de Procedimientos actualizados

6.1.5. Sistemas de información

Para el proceso de planeación no se usa un sistema informático específico, aunque se explota la información contenida fundamentalmente en el SIISNE, SISPAE y SESNE para la identificación de avances en los indicadores operativos asignados y reportados por cada OSNE.

6.1.6. Coordinación

Las actividades del proceso son coordinadas jerárquicamente en su desarrollo, desde las instancias externas, principalmente la SHCP en los temas de presupuestación y programación de metas, hacia la CGSNE en sus diferentes direcciones sustantivas y de apoyo, quienes coordinan a las OSNE para la realización de las actividades correspondientes.

No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en retrasos o incumplimiento de las actividades de este proceso.

6.1.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente en la medida que da los elementos necesarios para la realización de los siguientes procesos. Sin embargo, se percibe como un ejercicio rutinario e inercial que sólo cumple con la normatividad y plazos aplicables sin una orientación a resultados, por lo que en este sentido no resulta del todo pertinente para enfocar estratégicamente la atención a la problemática nacional o por entidad.

6.1.8. Importancia estratégica

Este proceso es de la mayor importancia en términos de estrategia, tanto a mediano y largo plazo como en términos anuales, ya que es la etapa en la que se definen las áreas de enfoque, población objetivo, alternativas de atención y metas. Sin embargo, el proceso de planeación se realiza con una metodología que se basa en una “visión hacia atrás” en lugar de una visión a futuro, estableciendo metas a partir

de recursos y metas realizadas en ejercicios anteriores y no en las necesidades actuales, tendencias y evolución de los mercados laborales por entidad, regiones o nacional. En este sentido, la importancia estratégica de este proceso no es reconocida y atendida adecuadamente.

6.1.9. Opinión de actores

La opinión de actores, tanto en la CGSNE como en las OSNE refieren que las actividades se desarrollan adecuadamente para la entrega de productos en tiempo y forma, con una deficiencia en los temas de fondo al realizarse de forma inercial; y en opinión de las OSNE, con un fuerte grado de centralización que deja pocos espacios para un ejercicio más participativo.

En la encuesta en línea se preguntó a funcionarios del programa cómo podría mejorar el proceso de planeación de FA y la mayor parte de las respuestas fueron en el sentido de aumentar los recursos materiales, financieros y de personal, así como los propios apoyos que brinda el subprograma. Las siguientes respuestas más frecuentes fueron en el sentido de realizar estudios de detección de necesidades a nivel local y atender a la vocación productiva de los municipios, así como considerar la opinión de las áreas operativas en la planeación. Finalmente, las recomendaciones fueron en el sentido de la simplificación de los formatos.

6.1.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2.0 puntos de 4 posibles) con la siguiente valoración:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el

llenado de los formatos.; sí se cuenta con documentos que norman las actividades coordinadas por instancias externas, y no se cuenta con documentos que normen la aplicación de la normatividad externa en la CGSNE o las OSNE.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: No (0)

No existe normatividad interna para la realización de las actividades de planeación y los operadores están al pendiente de las indicaciones comunicadas en su momento para atenderlas de acuerdo con las indicaciones que contengan.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

El proceso no está estandarizado formalmente, aunque todas las instancias ejecutoras cumplen las instrucciones comunicadas en cada ejercicio.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los

indicadores. Por tanto, se considera que en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: Sí (1)

Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras; en el proceso se aplican mecanismos para la identificación e implementación de mejoras anuales a los elementos normativos y las reglas de operación del PAE.

96

6.2. Descripción y análisis del proceso de difusión

Este proceso incluye las acciones necesarias para proporcionar información sobre las principales características, beneficios y requisitos de inscripción para los servicios de Fomento al Autoempleo.

6.2.1. Actividades, componentes y actores

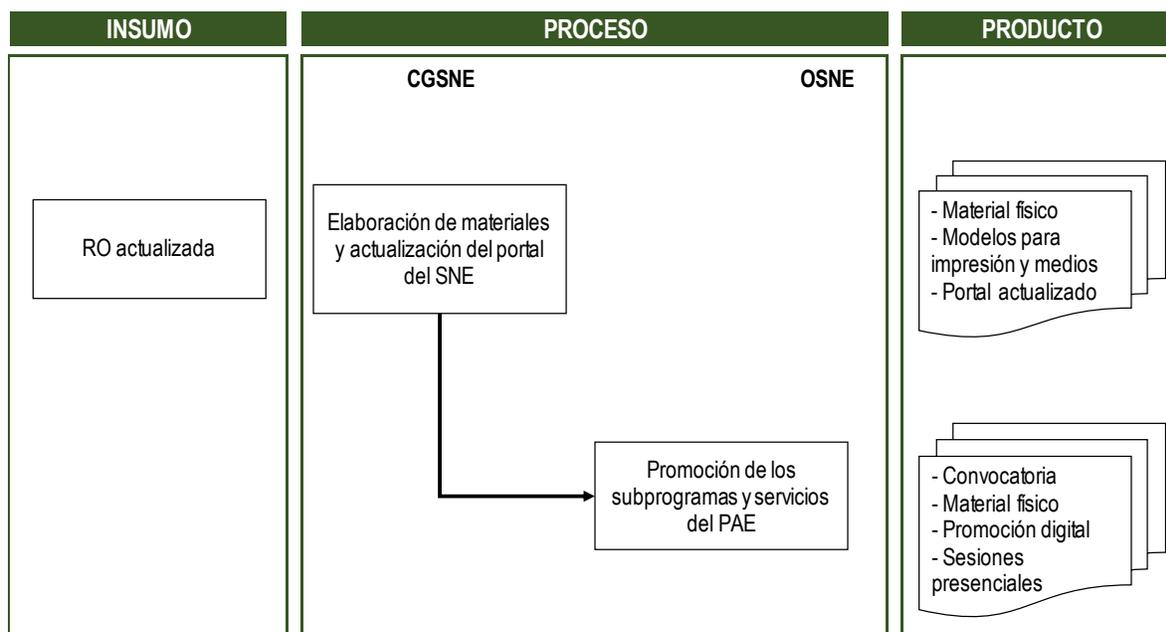
Las actividades generales que conforman el proceso de Difusión se agrupan en dos subprocesos:

2.1	Difusión nacional. Publicación de las Reglas de Operación, actualización del portal, producción de materiales.
2.2	Difusión Local. Publicación de convocatoria abierta por OSNE, promoción del PAE, publicaciones en medios.

El proceso de difusión involucra la participación de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) en el ámbito de la difusión nacional y de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) en las entidades federativas para la difusión local.

Las actividades generales que conforman el proceso de Difusión se sintetizan en la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 4. DIAGRAMA PROCESO DE DIFUSIÓN



FUENTE: Elaboración propia con información de entrevistas en Oficinas Centrales y OSNE 2018.

Los subprocesos que se realizan en el marco del proceso de difusión se desarrollan a continuación.

1) Difusión nacional

La CGSNE diseña los materiales de difusión, produciendo algunos materiales como carteles y folletos. También diseña material digital para que sea reproducido físicamente de forma local y plantillas para la aplicación en medios electrónicos.

La CGSNE difunde a nivel nacional el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) en el Portal del Empleo (<https://www.empleo.gob.mx/SNE>) presentando los requisitos y tipos de apoyos en sus diferentes subprogramas y servicios.

2) Difusión local

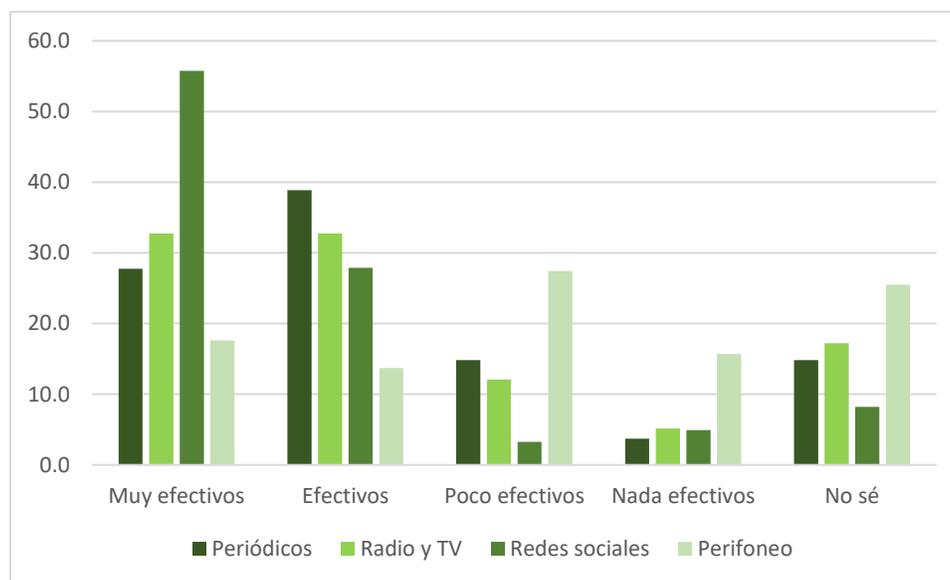
De acuerdo con el Manual de Procedimientos, las OSNE deben publicar dentro de los 30 días hábiles posteriores a la publicación de las Reglas de Operación, una convocatoria abierta en los medios de comunicación locales, la cual deberá también ubicarse en un lugar visible de las OSNE.

En la práctica, la difusión en cada entidad es realizada por la OSNE correspondiente, quienes además de la publicación en medios de comunicación colocan esta convocatoria permanentemente en un lugar visible en las OSNE: también distribuyen los materiales proporcionados por la CGSNE y los impresos localmente a los buscadores de empleo, tanto en las propias instalaciones de las OSNE como en eventos de promoción.

Un elemento importante que se identificó en la visita de campo, fue el uso de las redes sociales para realizar tareas de difusión a bajo costo, utilizando las plantillas proporcionadas por la CGSNE y adecuándolas a las vacantes y los perfiles estimados de los usuarios de las redes sociales. Destaca el uso de Facebook para estos fines, promoviendo la bolsa de trabajo, las ferias de empleo y los subprogramas de apoyos financieros.

En la encuesta en línea se preguntó a los funcionarios en las OSNE su opinión respecto a la efectividad de los diferentes materiales de difusión y sus respuestas van en el mismo sentido, destacando la efectividad de las redes sociales con respecto a los otros medios, como puede verse en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 16. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LA EFECTIVIDAD DE LOS MATERIALES DE DIFUSIÓN QUE SE UTILIZAN EN LAS OSNE (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

En contraste con las redes sociales que se perciben como muy efectivas mayoritariamente, el perifoneo se percibe como principalmente como poco o nada efectivo.

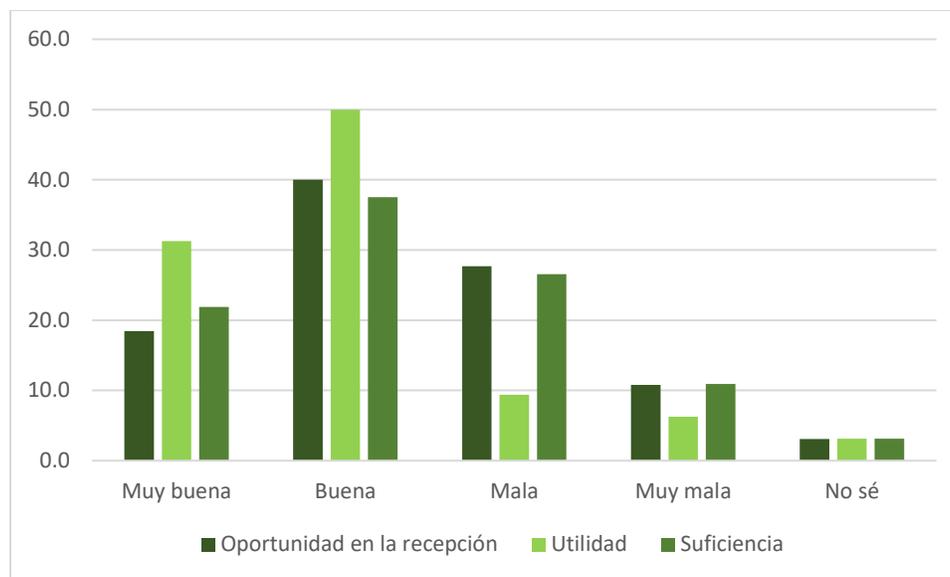
Para abundar sobre los materiales y medios de difusión, en la encuesta en línea se realizó la pregunta abierta sobre cuáles de ellos eran más útiles y la mayoría de las respuestas mencionaron en primer lugar a las redes sociales, en segundo lugar a los medios impresos y, en tercer lugar a radio y televisión.

En la encuesta en línea también se preguntó a los funcionarios en las OSNE sobre los principales medios por los que los buscadores de empleo se enteran de los apoyos de FA y la respuesta mayoritaria fue que acuden directamente a la OSNE o UR con el 73.8%. Destaca que la respuesta “otro medio” fue la que tuvo la segunda proporción más alta con 16.9%.

En la práctica las actividades se realizan con diferentes variantes en las OSNE visitadas, las principales se refieren a la aplicación particular de las redes y de medios complementarios. En Jalisco, utilizan un periódico local llamado “solo empleo” para promocionar los servicios de la OSNE. En el caso de la OSNE de Puebla, se tiene participación semanal en un programa de radio, con un horario fijo en el que se presentan notas como la vacante de la semana, promoción de eventos como ferias de empleo o caravanas de servicios. En el caso de la OSNE Morelos se producen clips de video con casos de éxito de fomento al autoempleo que son subidas a la página de Facebook para su difusión.

En cuanto a los materiales de difusión de FA que las OSNE reciben de la CGSNE, estos fueron en general bien calificados en los aspectos de oportunidad en la recepción, utilidad y suficiencia. En particular la utilidad se percibe favorablemente, la proporción de los funcionarios que opinaron que la utilidad es buena y muy buena es del 81.3%, mientras que la oportunidad en la recepción y la suficiencia tuvieron porcentajes cercanos al 60%. En la gráfica a continuación se pueden ver los porcentajes para cada caso.

GRÁFICA 17. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LA CALIFICACIÓN DE ASPECTOS EN MATERIALES DE DIFUSIÓN QUE SE RECIBEN EN LAS OSNE (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

Para el subprograma Fomento al Autoempleo es, en general, baja la difusión que realizan, ya que la población conoce el subprograma y se difunde “de boca en boca”. También se llevan a cabo reuniones informativas para dar a conocer el funcionamiento de FA a la población solicitante.

6.2.2. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso inicia con el insumo de Reglas de Operación actualizadas, que son utilizadas para actualizar la información a incluir en el portal del empleo.

El proceso concluye con el portal con información actualizada, materiales físicos para distribución y exhibición, archivos en formato digital y producción para redes sociales, así como con la publicación de las convocatorias abiertas en cada entidad.

La articulación con actores externos se presenta con los gobiernos estatales y municipales, quienes pueden apoyar las tareas de difusión en sus respectivos ámbitos, canalizando buscadores de empleo a las OSNE para su atención.

6.2.3. Insumos y recursos

Tiempo

Los tiempos establecidos en RO se refieren únicamente a la publicación de convocatorias por las OSNE, que debe realizarse en los primeros 30 días hábiles del ejercicio correspondiente.

En la práctica, no se manifiesta retraso en la entrega de materiales como un problema, aunque si lo limitado del número de ejemplares. La producción de plantillas es oportuna para su actualización y publicaciones. A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de este recurso para el proceso de difusión, los funcionarios que respondieron opinaron que es suficiente con 42.2% y algo suficiente con el 32.8%. Esto confirma el resultado relativo a la oportunidad en la recepción de materiales de difusión en las OSNE que se percibe mayoritariamente como buena.

Personal

La asignación de tareas relativas a este proceso con el personal disponible es considerada como adecuada, en la que le dedican tiempo los primeros meses de cada ejercicio, el personal considera que es suficiente para cubrir las actividades en tiempo y forma.

Con respecto a la suficiencia de este recurso para el proceso de difusión, los funcionarios que respondieron la encuesta en línea opinaron que es suficiente con 34.4% y algo suficiente con el 34.4% también, un 18.8% opinaron que este recurso es algo insuficiente.

Recursos financieros

En general, en las OSNE se consideró que el recurso financiero dedicado en la CGSNE es insuficiente, por lo que se recibe menos material impreso en los últimos ejercicios. Esta situación se busca compensar con recursos estatales que tienen que gestionarse para su aplicación en distintos medios y formatos.

A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de estos recursos para el proceso de difusión, los funcionarios opinaron que es algo suficiente con 27.0% y totalmente suficiente y algo suficiente con el 25.4% respectivamente. Destaca que para estos recursos el 19.0% de los funcionarios opinaron que son insuficientes.

Infraestructura

Las actividades de este proceso son realizadas en las instalaciones disponibles de la CGSNE y de las OSNE, que cuentan con lo necesario para su realización. No se señalaron necesidades adicionales de infraestructura para el desarrollo de este proceso.

A la pregunta en la encuesta en línea sobre la suficiencia de la infraestructura vehicular, la mayoría de los funcionarios respondió que es insuficiente, con 42.9%, mientras que 28.6% opinaron que es algo suficiente y 17.5% opinaron que es algo insuficiente.

En cuanto a la infraestructura tecnológica, el 32.3% de los funcionarios opinó que es algo suficiente, el 30.6% opinó que es totalmente suficiente y el 17.7% opinó que es algo insuficiente y totalmente insuficiente respectivamente.

Por lo que respecta a la infraestructura de oficina, el 35.9% de los funcionarios opinó que es algo suficiente, el 31.3% opinó que es totalmente suficiente, mientras que el 18.8% opinó que es totalmente insuficiente.

6.2.4. Productos

Como resultado de las actividades de este proceso se generan los siguientes productos:

- Material físico (impresiones)
- Modelos digitales para impresión y uso en medios
- Portal de Empleo actualizado
- Convocatorias abiertas por entidad
- Sesiones presenciales

104

6.2.5. Sistemas de información

Para el proceso de difusión no se usa un sistema informático específico, aunque se hace uso del Portal del Empleo para difundir el PAE. También se hace uso de las redes sociales, principalmente Facebook y en menor medida Twitter.

6.2.6. Coordinación

Las actividades del proceso son coordinadas por la CGSNE en sus diferentes direcciones sustantivas y de apoyo, quienes coordinan a las OSNE para la realización de las actividades de difusión local.

Se tiene coordinación con los gobiernos estatales para aumentar la capacidad de difusión, tanto en apoyo a la impresión de materiales como a la presencia en medios, principalmente radio. Igualmente se coordinan para complementar la difusión con instancias estatales y municipales, principalmente a través de reuniones presenciales.

No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en incumplimiento de las actividades de este proceso.

6.2.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente en la medida que produce un conocimiento de los requisitos y tipos de apoyo que provee el PAE y es antecedente para la realización de los siguientes procesos. Aunque los recursos han disminuido, se ha podido compensar con el uso de medios de bajo o nulo costo, con la problemática de que personas que no tienen acceso a redes sociales pueden tener dificultades para conocer el PAE, sus subprogramas y servicios.

105

6.2.8. Importancia estratégica

Este proceso se ha visto reducido en su asignación, en correspondencia a la reducción general de recursos, manteniendo consistencia en este sentido. En caso de que se asignaran mayores recursos al subprograma de FA se requeriría fortalecer su difusión a efecto de llegar a población que actualmente desconoce el programa.

6.2.9. Opinión de actores

La opinión de actores, tanto en la CGSNE como en las OSNE refieren que las actividades se desarrollan adecuadamente para la realización del proceso. En las OSNE se considera que los materiales impresos son limitados, por lo que se recurre a otros medios que no cubren todos los segmentos de buscadores de empleo, lo que puede acentuar el déficit de conocimiento del PAE y sus servicios. Asimismo se percibe que a pesar de que los alcances de la difusión son limitados no se requiere reforzar debido a que la demanda por los recursos de FA es superior a los recursos asignados.

En la encuesta en línea se preguntó a los funcionarios si realizaban alguna actividad adicional a lo establecido en la normatividad para agilizar y/o hacer más eficiente el

proceso de difusión de FA y las respuestas mencionaron mayoritariamente que realizaban pláticas en los municipios, seguidas de pláticas introductorias al subprograma.

Con respecto a la pregunta en la encuesta en línea sobre cómo se podría mejorar el proceso de difusión, lo que más mencionaron los funcionarios que respondieron fue aumentar la difusión en los medios masivos de comunicación, radio, tv y periódicos. Mientras que en segundo lugar mencionaron destinar mayores recursos a la difusión del subprograma.

6.2.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado bajo de consolidación operativa (0.5 puntos de 4 posibles) con la siguiente valoración:

1) Existen documentos que normen los procesos: No (0)

No se señalaron documentos que normen las actividades de este proceso con una sola referencia a la fecha límite de publicación de las convocatorias por entidad.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: No (0)

No existe normatividad interna para la realización de las actividades y en cuanto al uso de redes sociales sólo se hizo mención a que se usan las plantillas con diseño institucional.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

El proceso no está estandarizado formalmente, por lo que no se hace referencia a ningún estándar, salvo para el caso del modelo de Convocatoria que se encuentra en el Anexo 01 de las RO.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores aunque no específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

No se identificaron mecanismos aplicables a las actividades de este proceso. En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.3. Descripción y análisis del proceso de solicitud de apoyos

Este proceso se refiere a las acciones y mecanismos que siguen las OSNE para recibir, atender y canalizar las solicitudes de apoyo de los potenciales beneficiarios de Fomento al Autoempleo.

De acuerdo el numeral 2.12.3 de las Reglas de Operación, los requisitos que deben cumplir los potenciales beneficiarios de Fomento al Autoempleo, son:

- **Ser solicitante de empleo canalizado.** Esto es, que el Buscador de empleo haya realizado el trámite para la obtención de apoyos descrito en el numeral 3.5 de las Reglas de Operación 2018 y acuda presencialmente a la OSNE donde una vez concluido su registro se le denomina *Solicitante de empleo*. El *Solicitante de empleo* será atendido mediante los Servicios de Vinculación Laboral, si en la entrevista con los Consejeros de empleo determinan que no cubre el perfil para ser candidato para cubrir alguna vacante, y reúne los requisitos y documentación para ser elegible por el Subprograma Fomento al Autoempleo, se denomina *Solicitante de empleo canalizado*.
- **Edad requerida.** Existe una inconsistencia en las Reglas de Operación respecto de la edad requerida. En el numeral 3.4.2. Población objetivo de las Reglas de Operación, se establece que el rango de edad para el Subprograma Fomento al Autoempleo es de 20 a 69 años; y en el numeral 3.12.3. inciso II. Señala la edad de 18 años o más.
- **Nivel de ingreso en el núcleo familiar.** Menor a seis salarios mínimos mensuales.
- **Experiencia requerida.** Por lo menos 6 meses en las actividades inherentes al proceso y/o desarrollo de la IOCP propuesta.
- **Autorización de manejo de datos personales,** para su incorporación al Subprograma Fomento al Autoempleo.

La documentación que se les solicita, establecida en las Reglas de Operación, es:

- Propuesta de Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (Formato FA-4);
- Carta Compromiso (Anexo 7 de las RO); y
- Cuando se trate de reasignación de bienes recuperados y con apoyo complementario y el solicitante disponga de una cuenta bancaria: documento expedido por una institución bancaria con vigencia no mayor a dos meses, que muestre la Clave Bancaria Estandarizada de 10 dígitos.

6.3.1. Actividades, componentes y actores

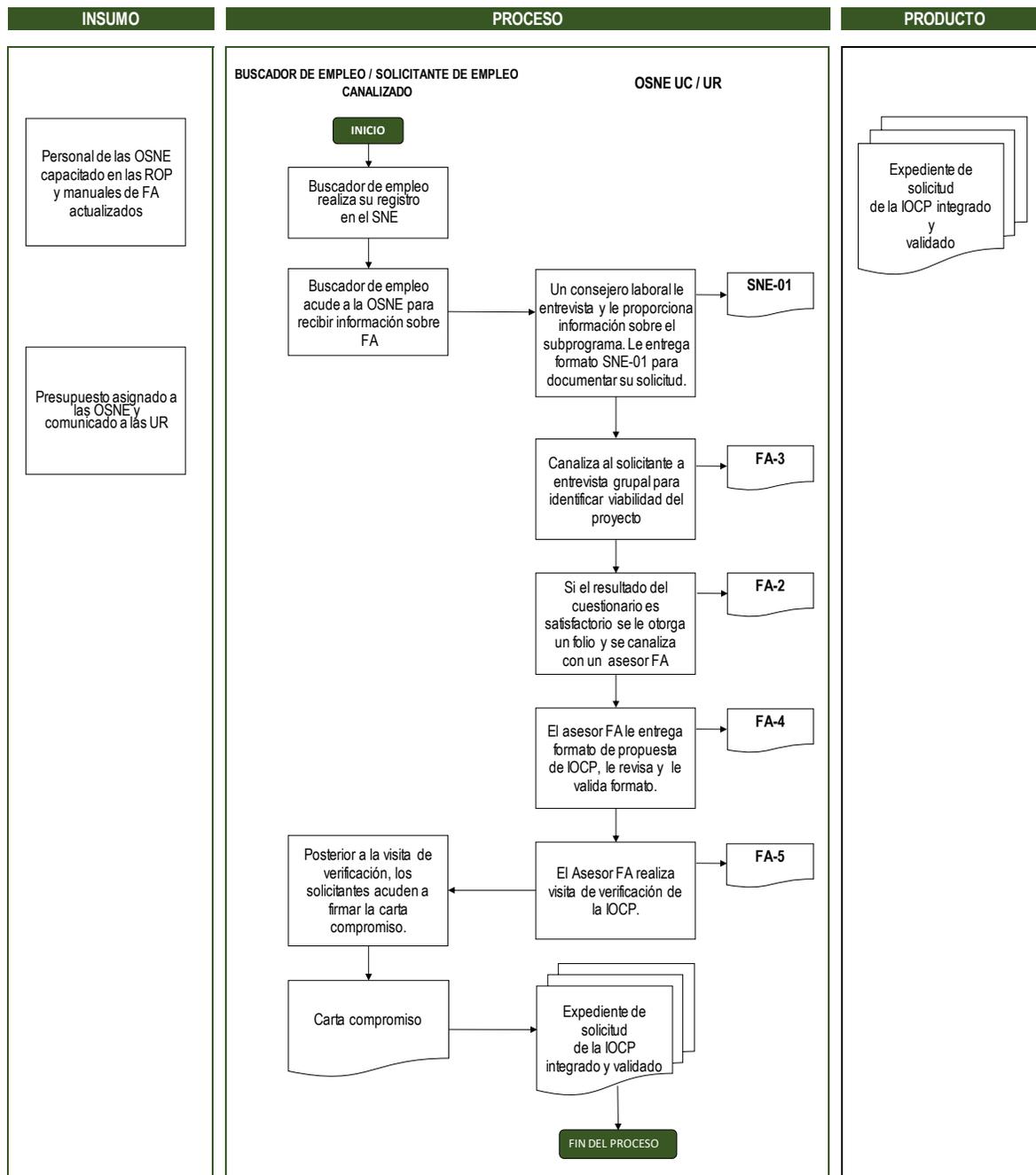
El proceso consiste en todas aquellas acciones que el Buscador de empleo y personal de las OSNE deben realizar para llevar a cabo la solicitud de apoyos del subprograma Fomento al Autoempleo.

De la revisión normativa y las visitas de campo, se identificó que las actividades para llevar a cabo este proceso son:

3.1	Registro en el SNE. El Buscador de empleo solicita su registro ya sea por a) el Portal del Empleo, o b) acudiendo a la OSNE para realizarlo.
3.2	Información sobre el subprograma. El personal de la OSNE proporciona al Buscador de empleo información general sobre las características y apoyos del subprograma. En este paso el Buscador de empleo requisita el Registro del solicitante (Formato SNE-01).
3.3	Entrevista grupal. El Buscador de empleo, junto con los demás integrantes de la IOCP, participan en una entrevista grupal y el personal de la OSNE lleva a cabo la aplicación del Cuestionario de Preevaluación (Formato FA-3).
3.4	Elaboración de la propuesta IOCP. Personal de la OSNE entregará la Propuesta de IOCP (Formato FA-4 y sus Anexos) y los asesorará en su llenado.
3.5	Visita de verificación y validación. Personal de la OSNE realizará la visita de verificación al lugar donde se instalará la IOCP.
3.6	Suscripción de la carta compromiso. Derivado de la visita de verificación se elaborará la Carta Compromiso y será firmada por todos los integrantes de la IOCP.

En el siguiente cuadro se resumen las actividades, componentes y actores de este proceso:

ILUSTRACIÓN 5. DIAGRAMA DEL PROCESO DE SOLICITUD DE APOYO



FUENTE: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018:

A continuación, se presenta el detalle de cada una de las actividades, de acuerdo con lo dispuesto en las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018, las visitas de campo realizadas y los resultados de la encuesta aplicada:

1) Registro en el SNE.

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimientos de FA, el Buscador de empleo solicitará su registro ya sea por a) el Portal del Empleo, o b) acudiendo a la OSNE para realizarlo.

Debe presentar en original (para cotejo) y copia los siguientes documentos:

- CURP
- Identificación oficial
- Comprobante de domicilio
- Comprobante de nivel máximo de estudios

Aun cuando haya realizado su registro en línea, para acceder al Subprograma deberá presentarse en la OSNE.

En las visitas de campo se identificó que, en la práctica, en Jalisco, al Buscador de empleo que acude a la OSNE sólo se le solicita una identificación oficial y el personal de la OSNE le apoya para obtener la CURP si no la lleva. En la recepción del área de Vinculación Laboral se entrega un formato simplificado para anotar datos personales, el cual sirve de base a los Consejeros de empleo para la entrevista inicial. Se encontraron algunas particularidades en las entidades federativas visitadas con respecto a la ejecución de este proceso:

En Morelos, el Buscador de empleo pasa a registro, se le da un ID y un turno y espera a ser llamado por un Consejero de empleo.

En Puebla, el Buscador de empleo acude a la OSNE, en donde está el área de Apoyos Financieros (FA, Bécate y Movilidad); en este caso no pasa por el área de Vinculación Laboral que se encuentra en otra parte de la Ciudad. Ahí es directamente atendido por Consejeros de FA. Para iniciar el trámite le solicitan identificación oficial y CURP y realizan su registro en SIISNE.

En la visita a Quintana Roo, se encontró que el Buscador de empleo acude a la OSNE y en la recepción capturan su información en un archivo que se comparte con los Consejeros de empleo.

Mientras que, en San Luis Potosí, el Buscador de empleo acude a la OSNE, presenta su identificación y la persona encargada de la recepción le proporciona información de los servicios que se ofrecen y le ayuda con su registro inicial y a obtener su CURP. Se le entrega un turno para ser atendido por un Consejero de empleo.

Finalmente, en Sinaloa, el Buscador de empleo acude a la OSNE, de recepción lo pasan con algún Consejero de empleo, quien le apoya a buscar opciones entre las vacantes, si no encuentra o si la persona manifiesta que está interesada en FA, se canaliza a un Consejero de FA.

Por tanto, se resume que, en la práctica, hay similitudes entre los estados visitados y diferencias respecto a la operación en este proceso:

- Para el registro se les pide identificación oficial, y en general si no llevan CURP, se les apoya para obtenerla por Internet. Los requisitos documentales de comprobante de domicilio y de formación académica, se les solicitan hasta la entrevista con el Consejero de FA para dar inicio a los trámites.
- En general, en los estados, el Buscador de empleo al llegar a la OSNE es atendido en un área de recepción perteneciente a Vinculación Laboral. Es diferente en Puebla, ya que la oficina de vinculación (bolsa de trabajo) se

encuentra en el Centro Integral de Servicios del Gobierno del Estado, y el área de FA se encuentra en otra oficina, por lo que es el área de vigilancia quien pregunta al Buscador de empleo sobre el área a la que visita y es enviado al área de FA.

Por otra parte, en los resultados de la encuesta en línea, el 57.2% de las respuestas indicaron que es el Consejero de empleo quien se encarga del registro del Buscador de empleo; el 9.9% indicó que es el Consejero de FA quien realiza ese registro.

113

2) Información sobre el Subprograma.

El Manual de FA establece que el personal de la OSNE proporciona al Buscador de empleo información general sobre las características y apoyos del subprograma. Si la IOCP será desarrollada por más de una persona (el equipo puede ser de hasta 5 socios), y no acuden todos en esa ocasión, se les agenda una cita dentro de los cinco días hábiles siguientes para que acudan todos, cada uno con su documentación a presentar.

En las visitas de campo se identificó que, en la práctica, en Jalisco el Buscador de empleo puede pasar con los Consejeros de empleo para una entrevista en la que lo apoyan en la identificación de alternativas acordes a su perfil. Si en la entrevista identifican que es candidato para solicitar apoyos del subprograma, lo invitan a una plática informativa grupal donde puede recibir más información de FA.

Esas pláticas se realizan una o dos veces a la semana, y son impartidas por personal de la OSNE; en ellas se proporciona a los Buscadores de empleo, información general sobre FA (requisitos, montos de apoyo, documentación a proporcionar, aportaciones que no son cubiertas por FA, obligaciones de los beneficiarios, periodo de seguimiento, etc.), sobre el registro en el SAT, y en general sobre la iniciación de un negocio propio (responsabilidades, riesgos, periodo de retorno de las inversiones, etc.). Estas pláticas funcionan como un primer filtro, ya

que las personas que se ven a sí mismas emprendiendo un negocio propio, solicitan una cita con los Consejeros de FA, a la que acuden con sus socios y la documentación necesaria de cada uno; sin embargo, si consideran que no tienen el perfil emprendedor, ya no solicitan cita. Hasta este punto el Buscador de empleo no ha llenado aún el formato SNE-01.

En la visita a Morelos se encontró que existe un procedimiento similar, ya que se le da una plática a las personas que tienen perfil para ser apoyados con el Subprograma de Fomento al Autoempleo. Estas pláticas se realizan semanalmente, y a quienes sigan interesados en el Subprograma, se les canaliza con los Consejeros de FA.

En Puebla, a las personas interesadas en obtener apoyos del subprograma, se les canaliza con un Consejero de FA si están todos los integrantes de la IOCP, o se les agenda una entrevista a la que deben acudir con todos los integrantes del equipo y la documentación solicitada.

En cambio, en Quintana Roo, el Buscador de empleo pasa con el Consejero de empleo, quien mediante una entrevista identifica si la persona es candidata a FA. De ser así, lo anota para que tome la plática informativa de FA que se da una vez a la semana. En dicha charla, se les da información general sobre FA y posteriormente los interesados pasan con el Consejero de FA.

En tanto, en San Luis Potosí, el Buscador de empleo primero pasa a entrevista con un Consejero de empleo, quien le orienta sobre los servicios a que puede acceder, si lo identifica como posible candidato al subprograma o la persona ya traía esta intención, lo canaliza al área de FA para que le informen de la siguiente plática informativa semanal sobre FA.

Al igual que en Jalisco, Morelos y Quintana Roo, en San Luis Potosí esta charla es general para todo el público interesado, y se les da información general sobre el programa; posteriormente, quienes siguen interesados agendan una cita con un

Consejero de FA para acudir con los demás integrantes de la IOCP y su documentación correspondiente.

Finalmente, en Sinaloa, el Buscador de empleo es atendido en la recepción y de ahí se envía al Consejero de empleo quien, al identificarlo como posible candidato a FA, lo canaliza con el Consejero de FA. El Consejero de FA le da la información del Subprograma y, si hay otros socios que no asisten, les agenda una cita posterior para que acudan todos los integrantes de la IOCP con la documentación requerida.

En resumen, en la práctica se encuentran similitudes entre los estados visitados y diferencias respecto a la operación en este proceso:

- En algunos estados, como Jalisco, Morelos, Quintana Roo y San Luis Potosí, tienen como práctica impartir una plática en la que dan amplia información sobre FA, y a la que pueden asistir todas las personas interesadas en conocer o quienes ya conocen el apoyo y tienen intenciones de presentar una solicitud. Esta plática está agendada una o dos veces a la semana y la imparte personal del área de FA. Aun cuando no es el objetivo, sirve como primer filtro para que las personas se decidan a iniciar el trámite de solicitud de apoyos. Esta buena práctica no está contenida en el Manual de FA, y ha sido desarrollada aisladamente en algunas OSNE.
- En los estados visitados, los integrantes de la IOCP son citados para que se presenten todos juntos y presenten la documentación requerida, y esa acción marca el inicio formal del proceso de solicitud de apoyos de FA.
- En algunos casos, en este subproceso podrán haber recibido y requisitado ya el formato SNE-01, por ejemplo, en Puebla. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ese formato es recibido requisitado hasta el siguiente Subproceso, ya que se busca que lo entreguen sólo aquellos solicitantes que han tomado la decisión de iniciar el trámite de solicitud.

Por otra parte, los resultados de la encuesta en línea indicaron que cuando acude un Buscador de Empleo que está interesado en FA, en el 83.5% de los casos el Consejero de empleo les hace una entrevista laboral, el 57.7% le ayuda a buscar ofertas de empleo y el 57.4% verifican la disponibilidad de esas vacantes; sin embargo, en el 94% de las respuestas indicaron que lo canalizan con los Consejeros de FA.

En la encuesta se encontró que el 22.3% de los respondientes indicaron que la información general sobre las características de FA se brinda en una reunión masiva, en algunos casos en la OSNE o en las Unidades Regionales, pero también en auditorios municipales, universidades y espacios en otras oficinas gubernamentales.

116

3) Entrevista Grupal.

El objetivo de esta entrevista grupal es conocer la propuesta específica de negocio que les interesa a los integrantes.

El Manual establece que el personal de la OSNE proporciona, a cada Buscador de empleo integrante de la IOCP, el **Registro del solicitante** (Formato SNE-01) para su llenado. Una vez que el Buscador de empleo (en su caso, la totalidad de los integrantes de una IOCP) ha requisitado el Formato SNE-01, personal de la OSNE lo revisará en una entrevista y una vez que el formato SNE-01 de cada uno de los integrantes de la IOCP está completo y la información es coherente y congruente, lo firman para iniciar la solicitud de apoyo. En este momento el Buscador de empleo entregará la documentación solicitada.

Con base en la información registrada en el formato SNE-01 y la entrevista, el personal de la OSNE aplicará el “Cuestionario sobre el perfil del solicitante para determinar su selección a algún subprograma” (parte del SNE-01) mismo que sirve al personal de la OSNE para obtener la calificación del perfil del Solicitante de

empleo; dicha calificación es indicativa y no limitativa para la toma de decisión sobre su selección y canalización. En este punto, el personal de la OSNE capturará en el Sistema de Información los datos que el Buscador de empleo anotó en el Formato SNE-01, y la opción a la que fue seleccionado.

Habiendo concluido la revisión y registro del Formato SNE-01, el personal de la OSNE realiza la aplicación del **Cuestionario de Preevaluación** (Formato FA-3) a través de cual identificará de manera preliminar si la propuesta que va a presentar es viable y rentable. El resultado del Cuestionario de Preevaluación se anota en el **Registro de IOCP** (Formato FA-2), otorgando un folio a la IOCP; en los casos que el resultado de la preevaluación no es satisfactorio, en el apartado observaciones se registran los motivos por los que no procederá el trámite.

Durante las visitas de campo se encontró que, en Jalisco, el Consejero de FA atiende a los integrantes de la IOCP, mismos que ya tuvieron una plática informativa del Subprograma. Mientras que en Morelos, después de la ya referida plática, se les pide llenar una encuesta de inicio que les permite identificar la viabilidad del negocio. Posteriormente se les cita a una entrevista en la que se hace una preevaluación.

En Puebla, en la primera cita se hace una entrevista para verificar población objetivo, tipo de iniciativa y explicar el programa. El Cuestionario se utiliza para obtener una opinión sobre la viabilidad del proyecto y determinar si el proyecto es rentable. Se les asigna un folio de seguimiento si continúan el proceso.

En tanto en Quintana Roo, la entrevista grupal es posterior a la plática que recibieron de información de FA; y en San Luis Potosí, primero reciben una plática en la que se les explican las características del Subprograma Fomento al Autoempleo. Esta plática la programan semanalmente. Enseguida solicitan una cita con los Consejeros de FA quienes los van a acompañar durante todo el proceso hasta que se les entrega definitivamente los bienes.

Finalmente, en Sinaloa el Consejero de FA atiende a los integrantes de la IOCP desde que son canalizados y les van guiando en el llenado del Formato SNE-01.

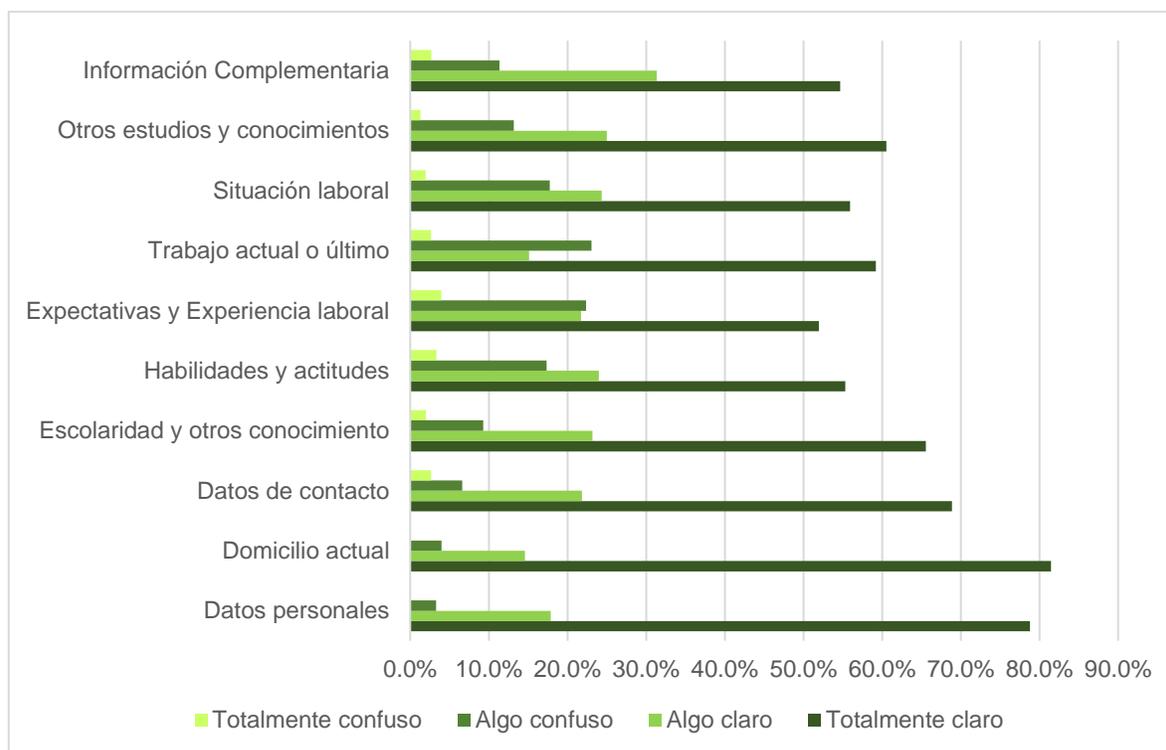
Resumiendo, en la práctica se encuentran similitudes entre los estados visitados con la normatividad:

- Este subproceso se realiza, en la generalidad de las OSNE visitadas, de acuerdo con lo establecido en el Manual de FA.

Por lo que respecta a la encuesta en línea, se profundizó en el Formato SNE-01, y se preguntó ¿Cómo es el llenado de las siguientes secciones del Formato SNE-01?, obteniendo las siguientes respuestas:

118

GRÁFICA 18. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS RESPECTO A LAS SECCIONES DEL FORMATO SNE-01



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta en línea aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

En la gráfica se aprecia que las secciones con menor porcentaje para la respuesta “Totalmente claro” son las que se refieren a las habilidades y actitudes, así como las relativas a las expectativas y experiencia laboral. La que tuvo el porcentaje más alto como “algo confuso” fue la sección sobre expectativas y experiencia laboral. Ambas respuestas coinciden, en que esa sección no es totalmente clara.

Se pidió la opinión de los encuestados sobre el llenado del Cuestionario de Preevaluación, obteniéndose las siguientes respuestas de los Consejeros de FA que la contestaron: el 58% contestó que es totalmente claro, el 34% que es algo claro y el 3% que es algo confuso, el 5% restante no contestó. Sin embargo, en opinión del 63.5% de los responsables de FA que contestaron la pregunta, el Cuestionario es totalmente claro, según el 28.5% es algo claro, y un 8% respondió que es algo confuso.

Del total de los encuestados, el 83.4% consideran, basándose en su experiencia, que los datos que se requieren para llenar el Formato FA-3 son suficientes para identificar adecuadamente a las IOCP susceptibles de continuar el trámite de FA. Entre las sugerencias de mejora a dicho formato las más reiteradas son:

- Pregunta 11. Datos de los integrantes.- Coinciden 6 de los 50 comentarios recibidos en que este apartado es confuso para los Solicitantes.
- Se recabaron 5 comentarios relativos a incorporar preguntas sobre aspectos del mercado y de los conocimientos/experiencia comercial de los solicitantes.

4) Elaboración de la Propuesta de IOCP.

El Manual de FA establece que el personal de la OSNE entregará, a los Solicitantes que tuvieron una preevaluación favorable, la **Propuesta de IOCP** (Formato FA-4 y sus Anexos) y los asesorará en su llenado. Se establece un plazo de 10 días hábiles para que los integrantes de la IOCP entreguen en la OSNE el Formato FA-4

debidamente llenado y con la documentación requerida. No establece qué ocurre si se incumple el plazo establecido.

El personal de la OSNE recibirá la Propuesta de IOCP, revisará y analizará que la información contenida sea congruente, esté completa y cumpla con los requisitos de viabilidad, rentabilidad, compromiso de aportación de recursos (bienes) complementarios, y cotizaciones.

Entre la documentación solicitada está:

- RFC del negocio en caso de contar con él. Solicitan en original para cotejo y copia.
- Permisos o licencias requeridos para la operación de la IOCP, previo a la adquisición de los bienes, y se establece como una condición para realizar la compra.
- Por lo menos una cotización de los bienes solicitados, que incluya características técnicas detalladas de los bienes solicitados, precio de cada bien, y si el proveedor está en condiciones de realizar, sin costo, la entrega del equipo en el lugar donde operará la IOCP.

Cuando en la revisión del Formato FA-4 y la documentación se hallen faltantes subsanables, se otorgará a los integrantes de la IOCP un plazo no mayor de 5 días hábiles para subsanarlos. Si no los cubren en este plazo se consideran inelegibles como beneficiarios del programa.

Una vez que los integrantes han requisitado adecuadamente el Formato FA-4, sus anexos y entregado la totalidad de la documentación, firman el Formato FA-4 y el personal de la OSNE registra esa fecha de recepción y cuenta con un plazo máximo de 10 días hábiles para realizar la visita de verificación.

En las visitas de campo se encontró que:

En Jalisco el personal del área que atiende el Subprograma Fomento al Autoempleo se encuentra especializado por actividades: dos Consejeros de FA se encargan de

revisar a los solicitantes de empleo canalizados el llenado del Formato FA 4 y sus anexos. En la OSNE se les apoya durante todo el proceso de llenado del formato, y al mismo tiempo revisan la información presentada. La atención brindada a los integrantes de la IOCP es detallada y les toma varias sesiones de 3 o 4 horas hasta que concluyan el llenado del Formato FA-4.

En Morelos se identificó que las IOCP viables pasan a la etapa de desarrollo de negocios con los Consejeros de FA para la elaboración de la propuesta de IOCP. En esta etapa los integrantes de las IOCP llevan a la OSNE toda la información solicitada y los Consejeros de FA verifican la viabilidad del proyecto y el conocimiento de los proponentes sobre el desarrollo de estos. Personal de la OSNE ayuda a la captura en el Formato FA-4 y sus anexos.

En tanto, en Puebla, después de conocer sus necesidades se hace el registro y se les ayuda a desarrollar el proyecto. Se captura en el Formato FA-4 y sus anexos.

Al igual que en los demás estados visitados, en San Luis Potosí, los Consejeros de FA apoyan a los integrantes de la IOCP con el llenado del Formato FA-4 y sus anexos y se les da acompañamiento para que puedan concluirlo. En total los solicitantes realizan de 3 a 6 visitas a la OSNE para terminar de requisitar su propuesta. A la par, los Consejeros de FA van revisando su documentación.

En Sinaloa, los Consejeros de FA dan acompañamiento a los integrantes de las IOCP para que realicen el llenado del Formato FA-4 y sus anexos, ya que resulta complicado para la mayoría de los solicitantes.

En la práctica se encuentran similitudes entre los estados visitados y diferencias respecto a la operación en este proceso:

- En general, en todos los estados visitados, el Consejero de FA dedica tiempo, más de dos o tres sesiones, para apoyar a los solicitantes con el llenado del Formato FA-4. Entre los problemas más recurrentes para el llenado, se

encuentra la integración del costo, por lo desagregada de la información de los insumos, y la forma en que piden su cuantificación.

- En general, los Consejeros de FA han ido desarrollando habilidades para la atención de la población y para identificar y revisar los diversos tipos de proyectos productivos que les son presentados. Por lo regular, no cuentan con una capacitación sobre cómo realizar esas revisiones, ni sobre los aspectos técnicos de los distintos tipos de proyectos.
- Al documentar la solicitud, en general, los solicitantes enfrentan problemas para obtener las cotizaciones con las características que se las solicitan (personalizadas a nombre del solicitante, el grado de detalle del bien solicitado, y que deben presentar la cotización de un solo proveedor para el paquete de bienes solicitados); y que en algunos casos los proveedores cobran a los solicitantes por la elaboración de las cotizaciones. A pesar de que la normatividad establece que al menos debe ser una solicitud, en la práctica se encontró que algunos estados solicitan 3 cotizaciones.

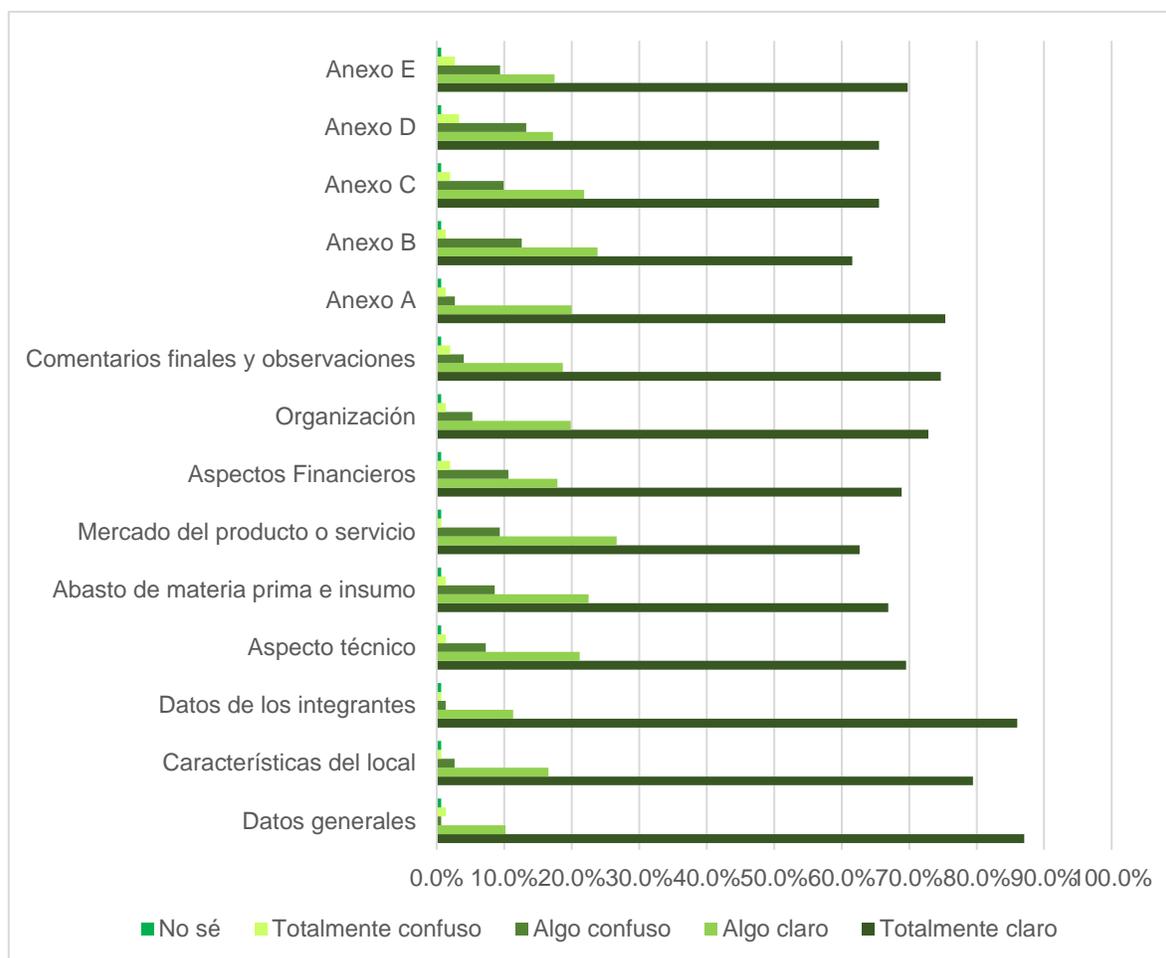
Las razones que complican la obtención de las cotizaciones son, entre otras: i) Las cotizaciones deben detallar las características de todos los bienes, y dirigirlas a nombre del solicitante, lo cual toma tiempo al proveedor; ii) de acuerdo a la normatividad estatal, cuando realizan los procedimientos de adquisiciones, no siempre invitan a los proveedores que presentaron cotizaciones a participar en los concursos, y aunque los inviten, no hay garantía de que sean adjudicados; iii) en general en las OSNE no aceptan los resultados de un estudio de mercado realizado a través del Internet aun cuando contenga el detalle de las características de los bienes y el precio.

- Se solicita, en caso de tenerlo, el RFC del negocio. Piden original para cotejo y copia; sin embargo, actualmente la Constancia de RFC es emitida en forma electrónica (digital) y el contribuyente lo imprime, por lo que ya no existe como tal, un documento original y copias.

- En este subproceso, el principal cuello de botella que se enfrenta es el llenado del Formato FA.4 y sus anexos. Si bien los Consejeros de FA y responsables de FA reconocen la importancia de la información ahí contenida, coinciden en que la forma en que está solicitada complica mucho el desglose de los datos, sobre todo en la parte financiera. En torno a ese problema, se han desarrollado buenas prácticas, por ejemplo, en Sinaloa han elaborado un catálogo de equivalencias de los insumos y sus rendimientos.

En la encuesta se profundizó sobre el Formato FA-4 y sus anexos. Se incluyó la pregunta: En su opinión ¿Cómo es el llenado de las siguientes secciones de la Propuesta de IOCP Formato FA-4?, obteniéndose las siguientes respuestas:

GRÁFICA 19. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LAS SECCIONES DE LA PROPUESTA DE IOCP (FORMATO FA-4).



124

Fuente: Encuesta aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

El 94% de los encuestados, con base en su experiencia considera que la información requerida en el Formato FA-4 es adecuada para para poder hacer una valoración sobre la factibilidad técnica, legal, comercial y financiera de las IOCP.

Se recibieron 7 comentarios indicando la complejidad del llenado del formato, y 3 solicitudes de capacitación al personal que se encarga de apoyar a los solicitantes en el llenado.

5) **Visita de verificación y validación de la IOCP.**

El Manual de FA establece en este subproceso, que personal de la OSNE realizará la visita de verificación al lugar donde se instalará la IOCP. El objetivo de esta visita es verificar la información proporcionada en los Formatos FA-4 y SNE-01 respecto a la ubicación de la IOCP, de la competencia, condiciones y estado físico del equipo con que cuentan los solicitantes, así como los aspectos técnicos del local donde se establecerá la IOCP (dimensiones, instalaciones, etc.).

El Manual considera dos posibilidades: a) que la IOCP cumple con las condiciones para operar en función de su giro y especialidad, y en ese caso, el trámite continúa con el llenado del Formato **Visita de verificación y validación** (Formato FA-5), para su posterior envío al CIE; y b) que la IOCP cumpla con las condiciones para su operación, pero el local requiera alguna adecuación, se hará esa anotación en el Formato FA-5 y se informa a los solicitantes que la propuesta será turnada al Comité Interno de Evaluación, y en caso de que sea aprobada, contará con 20 días a partir de que reciba la notificación para realizar las adecuaciones,

En las visitas de campo, se encontró que en Jalisco el Consejero de FA encargado de las visitas de verificación acude al sitio señalado, para verificar que existan las condiciones establecidas en los Formatos FA-4 y SNE -01, así como las condiciones generales de la zona en cuanto a servicios y competencia. En esta visita se llena el Formato FA-5. Según lo manifestado, lo más frecuente es que se constata lo establecido en los formatos FA-4 y SNE-01. Los casos diferentes suelen ser por las

instalaciones hidráulicas o eléctricas que lleguen a faltar. En esos casos se anota en el Formato FA-5.

En general en los estados visitados un Consejero de FA realiza la visita y el llenado del **Formato de Visita de Verificación** (Formato FA-5). Es decir, no se encontraron variaciones entre lo estipulado en el Manual y la práctica en las OSNE.

Por otra parte, el 96.7% de los encuestados, con base en su experiencia considera que los aspectos a revisar durante la visita de verificación y validación de la IOCP, y contenidos en el Formato FA-5 son los adecuados.

126

6) Suscripción de Carta Compromiso por los integrantes de la IOCP.

El Manual indica que posterior a la visita de verificación, el personal de la OSNE elaborará la Carta Compromiso y será firmada por todos los integrantes de la IOCP, en ésta se establecen los compromisos que asumirán para impulsar y consolidar la operación de la IOCP.

En la práctica se encontró que en general en los estados visitados una vez realizada la verificación, la persona que hizo la verificación entrega el Formato FA-5. Los solicitantes acuden nuevamente a la OSNE para firmar la carta compromiso, y el personal de la OSNE verifica que esté correcta la integración del expediente. Es decir, no se encontraron variaciones entre lo estipulado en el Manual y la práctica en las OSNE.

6.3.2. Límites del proceso y articulación con otros

De acuerdo con el Manual de Procedimientos, este proceso tiene como finalidad otorgar al solicitante de empleo canalizado la información y apoyo necesarios para la preparación y presentación de su solicitud de apoyo; así como la verificación de ésta. Los productos generados en este proceso se integran en el expediente de la

IOCP, y son insumos para el análisis de la solicitud y perfil del solicitante, que ya ha sido canalizado.

El proceso inicia con el registro del Buscador de empleo y termina con su firma en la Carta Compromiso y la integración del expediente.

En la práctica, este proceso se vincula con el proceso de difusión que le antecede, ya que, por la publicación de la convocatoria, así como la distribución de trípticos, la población conoce sobre la existencia del subprograma. Por las experiencias recopiladas en campo, se pudo conocer también que la difusión de “boca en boca” es aún más efectiva, aunque produce un sesgo, para que la población conozca sobre el subprograma.

Normativamente existe una vinculación estrecha con el proceso de selección de beneficiarios, que basa su análisis en la documentación contenida en el expediente.

6.3.3. Insumos y recursos

Tiempo

De acuerdo con las Reglas de Operación, este subprograma no determina tiempos específicos para este proceso, por lo que puede realizarse en cualquier momento del año. Sin embargo, debido al monto del presupuesto que reciben las OSNE para este subprograma, los recursos se ejercen en la primera parte del año, de tal manera que para el mes de septiembre (en que se realizaron las visitas) ya no podían aceptar proyectos para trámite, e incluso en algunos estados habían dejado de impartir las pláticas a los solicitantes potenciales.

Respecto a los tiempos de duración de cada trámite del proceso, en el Manual de Procedimientos se identificaron los siguientes plazos:

ILUSTRACIÓN 6. TIEMPOS DE ATENCIÓN Y RESPUESTA DEL PROCESO DE SOLICITUD DE APOYOS

1) Registro en SNE

- Un día

2) Información del subprograma

- 1 día (*mismo día de registro*)

3) Entrevista grupal

- Máximo en 5 días hábiles

4) Elaboración de la propuesta de IOCP

- Plazo máximo de 10 días hábiles para presentarla
- Plazo no mayor de 5 días para revisión y observaciones

5) Visita de verificación

- Plazo no mayor de 10 días a partir de la aceptación de la propuesta

6) Suscripción de la carta compromiso

- No definido

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018:

En campo se pudo constatar que las actividades 1 a 3 se realizan, por lo general, en los tiempos establecidos en el Manual. Sin embargo, la actividad 4 suele presentar plazos distintos en función de la capacidad de los solicitantes de obtener y/o generar la información para su proyecto, obtener las cotizaciones solicitadas, o bien trasladarse desde sus localidades.

Personal

En el Manual de Procedimientos no se establece el perfil que debe tener el personal que desarrolla estas actividades y no se define una estructura mínima requerida para realizar este proceso, tampoco se menciona al cargo que debe tener el personal de la OSNE que lo realiza.

Los Consejeros de empleo tienen formación profesional en administración, recursos humanos, psicología, como áreas más afines; pero también hay personas con

carreras truncas o con formación en otras disciplinas no relacionadas. Respecto a la capacitación que reciben, esta es en función de la oferta que reciben y no específicamente acorde a las necesidades de fortalecimiento de sus capacidades. Por lo que respecta a los Consejeros de FA, cuando se trata de personal con años de antigüedad en el área, éstos han aprendido sobre el desarrollo e insumos necesarios para los distintos tipos de proyectos; durante la visita de campo se conoció que cuando llegan proyectos novedosos, los Consejeros de FA tienen que documentarse en Internet para poder realizar la revisión de los insumos y procedimientos de los proyectos. En ningún estado mencionaron que los Consejeros de FA estuvieran especializados en la revisión de algún tipo específico de proyecto, ya que la distribución de las cargas de trabajo se realiza conforme las propuestas de IOCP les son canalizadas. En los estados visitados el personal a cargo de la federación y a cargo del estado se encuentran indistintamente realizando las mismas funciones, tanto en las unidades centrales como en las regionales.

En los estados visitados el personal se consideraba suficiente para el desarrollo de sus funciones, salvo por las ocasiones en las que, debido a las fallas presentadas por el SIISNE, tenían que trabajar duplicadamente la captura, o hacerlo fuera de sus horarios laborales.

Cada una de las OSNE visitadas tiene una organización distinta. En uno de los estados los analistas encargados de apoyar a los solicitantes se encuentran especializados por actividad: uno se encarga de apoyarles en el llenado de la propuesta (Formato FA-4), otro se encarga de la integración completa del expediente, otro de las verificaciones, etc. En otros estados un analista es el encargado de dar seguimiento a un solicitante desde que es canalizado al área de Fomento al Autoempleo, hasta que se le hace la entrega definitiva de los bienes.

Generalmente se observó que el primer contacto del Buscador de empleo es con el área de Vinculación Laboral, y se entra en contacto con el área de Fomento al

Autoempleo, a partir de la entrevista con la totalidad de integrantes de la IOCP en la que se revisa el llenado del Formato SNE-01 y aplica el Cuestionario de Preevaluación (Formato FA-3). En algunas OSNE, como San Luis Potosí y Jalisco, se realizan pláticas grupales informativas del subprograma previo a las entrevistas con los Consejeros de FA, y es a partir de esa plática que el solicitante de empleo canalizado inicia el contacto con el personal adscrito al área de FA.

La estructura orgánica también varía, en dos estados visitados el área de FA está adscrita al área de Apoyos Financieros, y en otros dos al área de Vinculación Laboral.

Respecto a la relación entre la OSNE y las UR, en un estado existe la figura de Coordinador de Unidades Regionales, quien se encarga de la atención y seguimiento de las UR y es el vínculo con las áreas de la UC; en los demás casos, cada área de las UR trata directamente con su contraparte central.

Recursos financieros

Con el presupuesto asignado al subprograma en los estados no es posible alcanzar las metas fijadas si se otorga el monto máximo de apoyo establecido en las Reglas de Operación. Una medida que toman en las OSNE visitadas es reducir el monto máximo de los apoyos para poder alcanzar sus metas y también porque la demanda es superior incluso a sus metas, y al presupuesto asignado. En los estados visitados se encontró que en general, es el área administrativa la encargada del manejo de los recursos financieros, y al área que opera FA sólo le es comunicado el monto que tiene disponible para viáticos y combustible.

También es una situación generalizada la insuficiencia de recursos para la realización de las visitas de verificación, ya sea por no haber recursos para viáticos o para combustible. Personal de las OSNE lo resuelve viajando en transporte público cuando las IOCP se encuentran en la misma ciudad que la OSNE, o bien utilizando sus vehículos propios y viajando sin apoyo para viáticos. En otras

ocasiones el personal realiza aportaciones voluntarias para la compra del combustible y así poder salir a las localidades más alejadas, estas aportaciones no siempre son recuperadas. Es importante destacar que dependiendo de si se aplican recursos federales o estatales se pagan peajes o no, se tienen viáticos o no.

Infraestructura

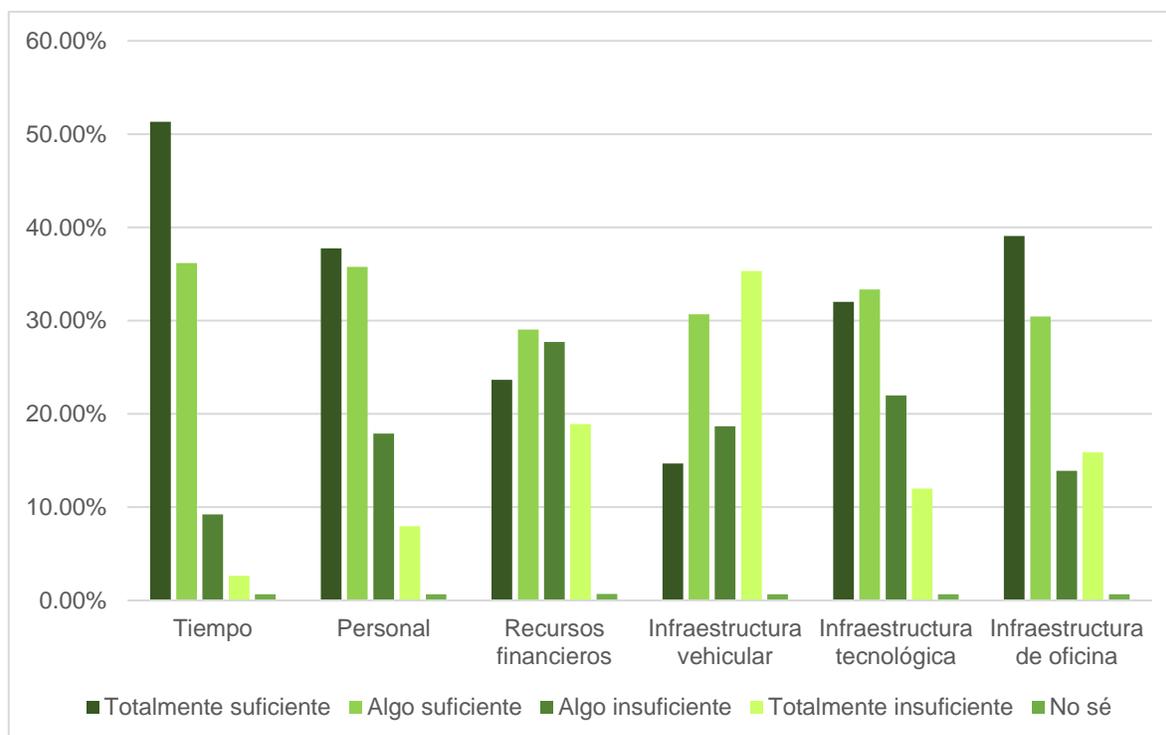
En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía; área para atención al público (para las pláticas y entrevistas grupales); vehículo y combustible (para acudir a verificar las IOCP); así como recursos informáticos para el registro y sistematización de las solicitudes.

En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentran en las condiciones más adecuadas, por ejemplo:

- Los módulos de atención al público se encuentran en espacios abiertos que impiden la privacidad para tratar cada caso en particular;
- El equipo de cómputo es obsoleto;
- No cuentan con suficientes equipos telefónicos o, en algunos casos, éstos se encuentran deteriorados;
- En algunas OSNE o UR, las condiciones en que se encuentran los vehículos representan un riesgo para hacer viajes en carretera.

En la encuesta se profundizó sobre los insumos y recursos con que cuentan las OSNE y las UR para la realización de este proceso. Se incluyó la pregunta: ¿Cómo es la suficiencia de los siguientes recursos para realizar las actividades relacionadas con la atención a solicitantes de apoyos de FA en el estado?, obteniéndose las siguientes respuestas:

GRÁFICA 20. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LOS INSUMOS Y RECURSOS PARA REALIZAR EL PROCESO DE SOLICITUD DE APOYOS.



Fuente: Encuesta aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

En la gráfica se aprecia que el recurso considerado por un mayor número de encuestados como “totalmente insuficiente” es la infraestructura vehicular, 35.33% de las respuestas, lo cual coincide con lo recopilado en las entrevistas al personal de las OSNE visitadas. Tiempo, infraestructura de oficina y personal son los rubros considerados por más encuestados como “totalmente suficiente”

6.3.4. Productos

El producto de este subproceso es la propuesta de IOCP documentada, revisada y verificada en físico y en sistema.

El expediente contiene los siguientes formatos:

- Registro del solicitante en el **Formato SNE-01**
- Cuestionario de Preevaluación en el **Formato FA-3**
- Asignación de folio a la IOCP en el **Formato FA-2**
- Propuesta de IOCP en el **Formato FA-4 y sus anexos**
- Visita de verificación de la IOCP en el **Formato FA-5.**
- Carta compromiso firmada por todos los integrantes de la IOCP.

Los productos de este proceso son un insumo necesario para la realización del siguiente proceso.

6.3.5. Sistemas de información

Hasta este punto, ninguno de los formatos se captura en sistemas, lo cual constituye un área de oportunidad en materia de seguimiento a la atención y caracterización de la población demandante, especialmente de aquellas solicitudes que no son aprobadas.

6.3.6. Coordinación

La solicitud de apoyos requiere coordinación entre el personal de Vinculación Laboral y el área encargada del subprograma Fomento al Autoempleo (como se mencionó en el numeral 3.3.2 dependiendo de la estructura de cada OSNE pueden estar o no en la misma dirección.

El rol del Consejero de empleo es fundamental para la adecuada identificación de los candidatos a ser solicitantes de FA. Si bien algunos solicitantes de FA llegan a la OSNE conociendo el tipo de apoyo y lo solicitan, también hay Buscadores de empleo que llegan en busca de vacantes y es en la entrevista inicial que tienen con el Consejero de empleo en que se identifica que podrían ser candidatos del

subprograma; y es hasta la entrevista con Consejeros de FA durante el llenado del cuestionario, que se determina si son o no susceptibles de autoemplearse.

6.3.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente en la medida que da los elementos necesarios para la selección de beneficiarios. Este proceso se articula con el siguiente proceso, selección de beneficiarios, y le provee insumos para su realización.

Sin embargo, existen aspectos del proceso, tales como los requisitos para el llenado del Formato FA-4, o la documentación que se solicita (por ejemplo, hay estados que en la práctica solicitan 3 cotizaciones con características específicas), que ocasionan retrasos considerables en su ejecución. A decir del personal entrevistado en los estados, estas situaciones no provocan la deserción de los solicitantes, aunque sí se incrementan los costos de operación en la OSNE, al requerirse un mayor número de horas de los Consejeros de FA para la revisión de la documentación; así como costos a los solicitantes por los numerosos traslados (en ocasiones de todos los participantes del proyecto) a las oficinas de la OSNE, o porque en algunos establecimientos mercantiles llegan a cobrarles por elaborar las cotizaciones con las características solicitadas.

6.3.8. Importancia estratégica

La recepción de las propuestas de IOCP tiene una alta importancia estratégica porque permite el acercamiento entre el subprograma Fomento al Autoempleo y su población objetivo. Este proceso en la mayoría de los casos garantiza que en el siguiente proceso la IOCP presentada sea aprobada, ya que en sus diferentes actividades se va realizando un ejercicio continuo de revisión, corrección y validación de los distintos aspectos del proyecto.

6.3.9. Opinión de actores

Los Consejeros de FA entrevistados coinciden en la importancia de una propuesta de IOCP bien elaborada y documentada para el éxito del proyecto de autoempleo de los solicitantes. La información que se proporcione a los solicitantes de empleo canalizados, así como la alta rigurosidad en la revisión de su proyecto podrán garantizar que el emprendedor pueda poner en marcha el proyecto y éste logre sobrevivir el tiempo de seguimiento para poder obtener los bienes como propios.

Respecto al requisito de ingreso mínimo para ser población objetivo, en un estado manifestaron que ese requisito se vuelve una limitante en los casos que, por falta de ingresos, personas adultas (incluso con familia) no se han salido de la casa de sus padres, y al momento de sumar el ingreso de todas las personas que habitan en esa vivienda se ven desfavorecidos.

Los solicitantes de empleo canalizados, en general cuando carecen de educación de niveles medio superior y superior, consideran que los formatos son complicados para ser llenados por ellos, y valoran el apoyo que los Consejeros de la OSNE les brindan para el llenado de la propuesta de IOCP (Formato FA-4). Cuando los solicitantes de empleo canalizados tienen experiencia administrativa o estudios superiores, consideran al Formato FA-4 útil y sencillo de llenar.

El requisito más difícil de cumplir es la cotización de los bienes, situación que se complica más cuando les solicitan 3 cotizaciones, si bien el Manual de FA establece que se presente *al menos una cotización de los bienes a solicitar*, en la práctica se encontró que en algunos estados les solicitan 3.

Por otra parte, en la encuesta se preguntó: En su opinión, ¿cómo podría mejorar el proceso atención a solicitantes de apoyos de FA?, pregunta abierta que fue contestada por 114 encuestados.

- Se recibieron 12 respuestas en el sentido de que el proceso opera adecuadamente y no requiere mejorarse.

- Se recibieron 18 respuestas sugiriendo mejores instalaciones, equipo y vehículos;
- Se recibieron 11 respuestas sugiriendo que se incrementara el presupuesto para llegar a más beneficiarios;
- Se recibieron 10 respuestas sugiriendo que se mejore el subproceso inicial de información a los Buscadores de empleo sobre FA, y la canalización a los Consejeros de FA;
- Se recibieron 8 sugerencias de reforzar la plantilla de Consejeros de FA, 5 solicitando capacitación para los Consejeros de FA y 6 sugiriendo que se realice una simplificación en el trámite y llenado de formatos.

6.3.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2 puntos de 4 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Si (1)

En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

La mayoría de las actividades del proceso se realizan de forma estandarizada, y existen otras que se realizan de manera diferente, por ejemplo:

- Registro en el SNE. En general en los estados, el Buscador de empleo al llegar a la OSNE es atendido en un área de recepción perteneciente a vinculación laboral. Es diferente en Puebla, ya que la oficina de vinculación (bolsa de trabajo) se encuentra en el Centro Integral de Servicios del Gobierno del Estado, y el área de FA se encuentra en otra oficina, por lo que es el área de vigilancia quien pregunta al Buscador de empleo sobre el área a la que visita y es enviado al área de FA.
- Información sobre el subprograma. En algunos estados, como Jalisco y San Luis Potosí, la primera información se la otorgan los Consejeros de empleo; pero en otros, a las personas interesadas en FA se les envía directamente con el Consejero de FA.
- Pláticas grupales. En algunos estados, como Jalisco, Morelos y San Luis Potosí, han implementado pláticas grupales periódicas para informarles las características y requisitos del subprograma, previo a la entrevista con los Consejeros de FA. En Puebla se realiza esa plática de forma individual o grupal, de acuerdo con la afluencia de solicitantes, con los Consejeros de FA.
- Elaboración de la propuesta de IOCP. Aunque el Manual indica que el solicitante debe llenar el Formato FA-4, en general, en todos los estados visitados, el Consejero de FA dedica tiempo, más de dos o tres sesiones, para apoyar a los solicitantes con el llenado del Formato FA-4.
- Visita de verificación y validación. Esta actividad es muy similar en todos los estados visitados y acorde al Manual.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual, para los procesos NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0). En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.4. Descripción y análisis del proceso de selección de beneficiarios

Este proceso se refiere a la revisión, evaluación y aprobación de propuestas de IOCP en el seno del Comité Interno de Evaluación.

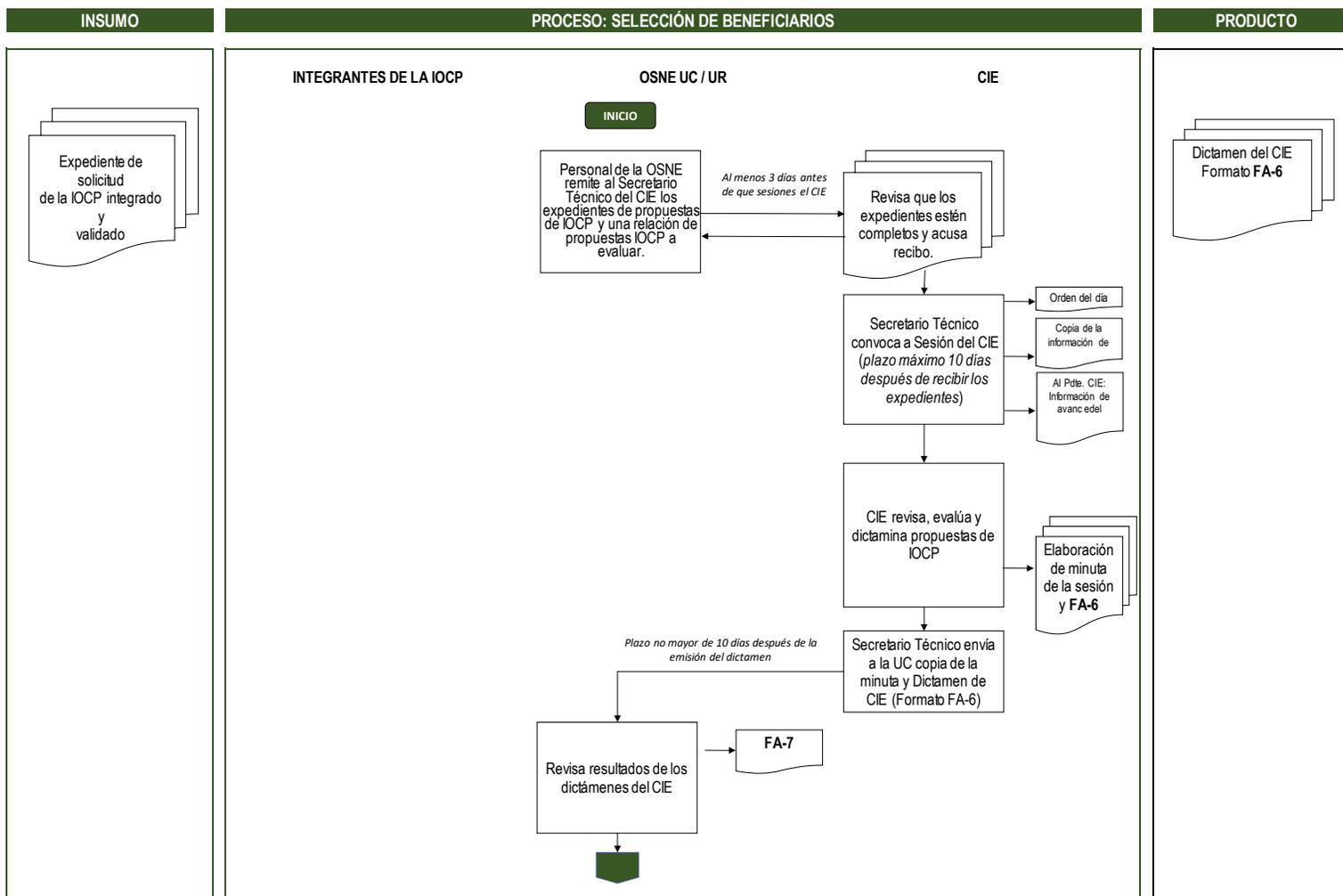
6.4.1. Actividades, componentes y actores

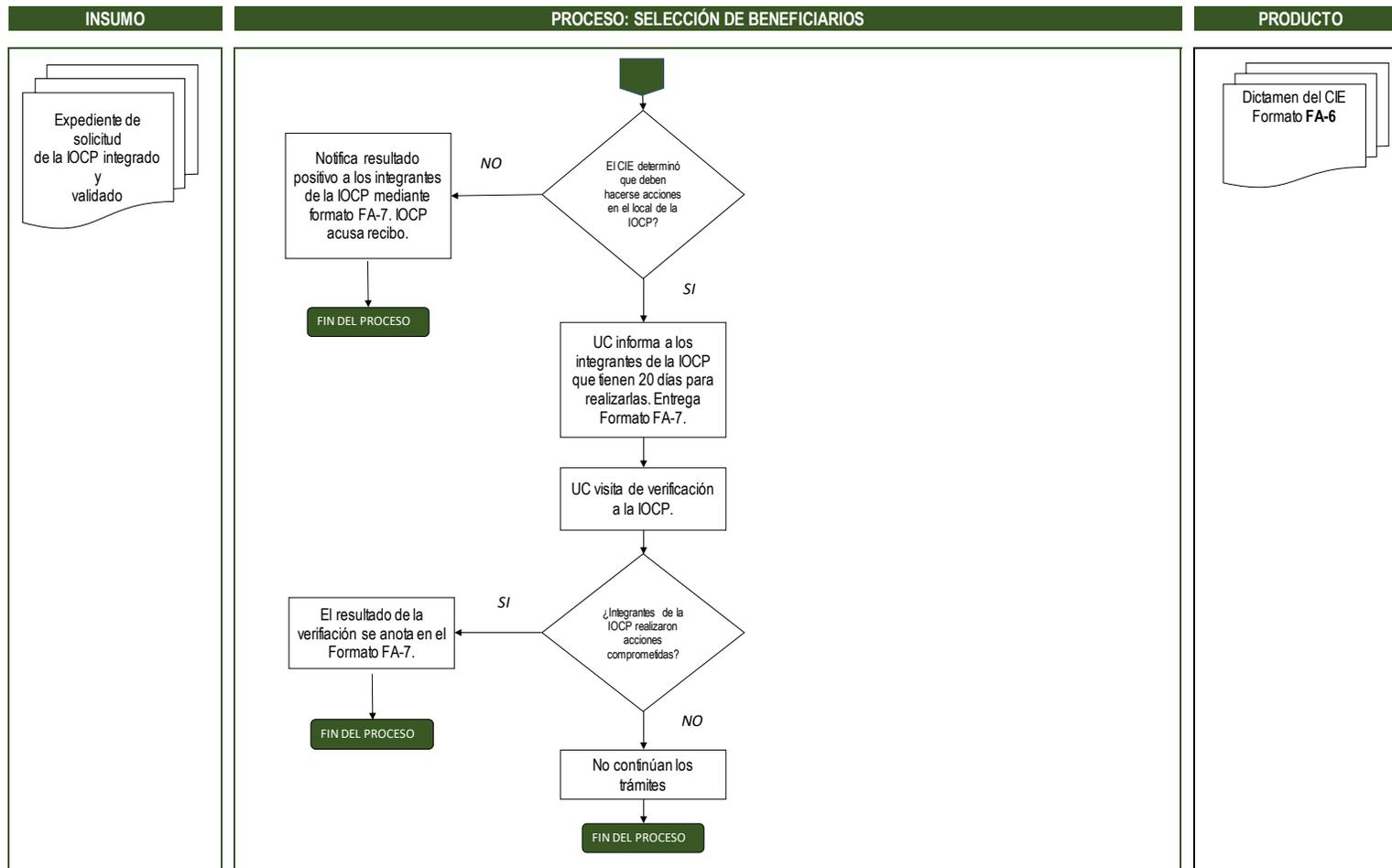
Las actividades que se realizan en este proceso son las siguientes:

4.1	Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE. El personal de la OSNE remitirá al Secretario Técnico del CIE los expedientes de las propuestas de IOCP.
4.2	Convocatoria a sesión del CIE. El Secretario Técnico del CIE enviará convocatoria a los integrantes del CIE.
4.3	Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar las propuestas de IOCP. El CIE en sesión revisará las propuestas de IOCP para verificar si cumplen con la documentación y requisitos establecidos en la normatividad vigente.
4.4	Entrega de minuta de la sesión y los Formatos FA-6 a la UC. El Secretario Técnico del CIE elaborará la minuta de la sesión y llenará el Dictamen del CIE (Formato FA-6).
4.5	Notificación a los integrantes de la IOCP. El personal de la OSNE notificará a los integrantes de la IOCP.
4.6	Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP. En los casos que así se haya determinado en el CIE, los integrantes de la IOCP deberán rentar el local o hacer adecuaciones al mismo, en esos casos, el personal de la OSNE realizará una visita al lugar donde operará la IOCP.

En el siguiente cuadro se diagrama este proceso:

ILUSTRACIÓN 7. DIAGRAMA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS





FUENTE: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos de FA.

1) Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE.

En el Manual de FA se establece que el personal de la OSNE remitirá al Secretario Técnico del CIE los expedientes de las propuestas de IOCP que se presenten para su evaluación y aprobación, con tres días hábiles de anticipación a la fecha de la sesión del CIE, cada propuesta deberá estar integrada por la siguiente documentación:

- Registro del solicitante (Formato SNE-01) de cada uno de los integrantes y su documentación soporte.
- Cuestionario de Preevaluación (Formato FA-3).
- Propuestas de IOCP (Formato FA-4 y Anexos).
- Visita de verificación de la IOCP (Formato FA-5).
- Carta Compromiso.

Las propuestas de IOCP serán entregadas al CIE anexando una relación de éstas que deberá contener nombre de la IOCP, número y nombre de los integrantes, monto de la inversión propuesta, nombre del municipio y/o localidad. El Secretario Técnico revisa los expedientes de las Propuestas de IOCP, si están completos y correctamente integrados, firma de recibido anotando nombre, fecha y firma.

En campo, en Jalisco, se han dividido las actividades de los procesos de FA entre los analistas, y hay una persona encargada de la integración de los expedientes de las IOCP y es la encargada de preparar el envío a CIE. Mientras que, en Morelos, el Coordinador de Apoyos Financieros envía los expedientes de las IOCP al CIE. Y en San Luis Potosí, el área de FA de la OSNE envía los expedientes completados a CIE.

En Puebla, la Coordinadora de Apoyos Financieros, previo al envío de los expedientes al CIE, revisa todas las propuestas de IOCP y entrevista a todos sus integrantes, con la finalidad de filtrar las iniciativas a enviar al CIE. Ocurre lo mismo en Sinaloa.

En general se encontró que el Secretario Técnico del CIE es el responsable de FA, por lo que es la misma persona quien integra los documentos y quien convoca a Sesión del CIE.

2) Convocatoria a sesión del CIE.

El Secretario Técnico del CIE enviará convocatoria a los integrantes del CIE para sesionar en un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la entrega de los expedientes de las Propuestas de las IOCP. La convocatoria va acompañada de la orden del día de la sesión y copia de la información que sustenta cada propuesta de IOCP. El Secretario Técnico proporcionará al Presidente del CIE la información del avance presupuestal para verificar la disponibilidad y origen de los recursos con los que cuenta la OSNE.

En el Manual de Procedimientos se detectó que un plazo, asociado a un mismo evento, está definido con dos distintas duraciones. Por un lado, en la actividad anterior se especifica que el personal de la OSNE deberá enviar los expedientes al Secretario Técnico al menos 3 días antes de que sesione el CIE; y en esta actividad se indica que el CIE debe sesionar en un plazo máximo de 10 días a partir de la entrega de los expedientes. Al respecto, en entrevista con el Área de FA de la CGSNE indicaron que existe una fecha establecida para las reuniones del CIE y es del conocimiento de las áreas de FA, por lo que ellos pueden enviar los expedientes hasta 3 días antes de esa fecha. Sin embargo, esa situación también provoca confusión, ya que una vez que el Secretario Técnico tiene los expedientes, empieza a correr el plazo de 10 días para que el CIE sesione.

Respecto a los tiempos, en la práctica se observó que en Jalisco el CIE sesiona conforme reciba expedientes, pero en San Luis Potosí y Quintana Roo fue indicado que el CIE sesiona al menos una vez al mes, o puede ser convocado cuando sea necesario.

En Morelos y en Puebla los analistas de FA preparan una presentación de cada IOCP (en PowerPoint), que es utilizada en la sesión del CIE. En Sinaloa el CIE sesiona muy rápidamente ya que tiene los expedientes. Es decir, no se encontraron variaciones entre lo estipulado en el Manual y la práctica en las OSNE.

3) Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar las propuestas de IOCP.

El Manual estipula que el CIE en sesión de todos sus integrantes, revisará las propuestas de IOCP para verificar si cumplen con la documentación y requisitos establecidos en la normatividad vigente; la viabilidad y rentabilidad de cada una de las propuestas, con lo cual estarán en condición de emitir un dictamen. La aprobación de propuestas de IOCP será por mayoría de votos de los miembros presentes. El Presidente tendrá voto de calidad, en caso de ser necesario.

En la práctica, durante las visitas a las entidades, se encontró que en Morelos una situación distinta, y que puede considerarse una buena práctica. Se invita a los integrantes de la IOCP a la sesión del CIE. Los Consejeros de FA presentan el caso, los integrantes de la IOCP hacen la introducción y responden preguntas. El dictamen se hace sólo por los miembros del CIE a puerta cerrada, es decir, ya no están presentes los integrantes de las IOCP. El CIE está integrado por la Directora de la OSNE, la Coordinadora de Apoyos Financieros, el Coordinador Administrativo, la Contraloría y un representante del área de compras.

Por otra parte, en Puebla los Consejeros de FA participan en la sesión haciendo la presentación y contestando preguntas de los miembros del CIE. Situación similar sucede en Quintana Roo, Jalisco y Sinaloa.

En San Luis Potosí, debido a su estructura orgánica, el CIE está integrado por el Director de la OSNE, la titular de FA, el titular de la Contraloría, el Subdirector

Operativo y un vocal. El CIE analiza el contexto, la situación de los solicitantes y el costo, y con base en ello determinan la aprobación de la IOCP.

Tanto en la revisión del Manual de FA, como en las visitas a las OSNE, no se encontraron documentados los criterios sobre los que el CIE aprueba o rechaza las IOCP. En algunas UR los encargados de FA manifestaron que ellos envían al CIE sus expedientes, sin la certeza de que sean aprobados, aún cuando tienen la seguridad de que cubren todos los requisitos y son técnica y económicamente viables y rentables. El caso extremo se encontró en una UR que este año envió 20 expedientes de IOCP cubriendo los requisitos establecidos en el Manual y las Reglas de Operación, y sólo fueron autorizados 2.

Esta situación implicó a esa UR haber trabajado sin resultados en el 90% de los expedientes integrados. Este tipo de situaciones también afecta a los solicitantes que permanecen a la espera de la resolución, sabiendo que han cumplido con toda la documentación y requisitos solicitados, y son finalmente rechazados.

En la encuesta se preguntó ¿Qué criterios aplican para la priorización de los proyectos a apoyar?, las respuestas fueron proporcionadas por el responsable de FA en las OSNEy en las UR:

- El 30% de los encuestados respondió que un criterio de priorización es que los integrantes de las IOCP pertenezcan a grupos de población considerados como vulnerables.
- El 11% indicó que un criterio de priorización es la viabilidad del proyecto; y un 9% manifestó que la rentabilidad.
- Un 11% indicó que desconocía los criterios de priorización que adopta el CIE para la aprobación de IOCP.

En complemento, se preguntó: ¿Cuál es la razón principal por la que se rechaza una IOCP propuesta? El 30% de los encuestados mencionó las condiciones o ubicación del local, o no tenerlo, al momento de la visita de verificación. El 27% de

las respuestas eran referentes a que un motivo de rechazo es que la propuesta esté incompleta o mal integrada. Otra razón importante, mencionada por el 20% de los encuestados es que los solicitantes no sean población elegible. El no contar con experiencia para la actividad que pretenden emprender también es motivo de rechazo (20% de las respuestas).

4) Entrega de minuta de la sesión y los Formatos FA-6 a la UC;

El Secretario Técnico del CIE elaborará la minuta de la sesión, en la que registrará el dictamen y las observaciones a la propuesta de IOCP y llenará el Dictamen del CIE (Formato FA-6).

En la práctica este proceso no se identifica claramente, ya que al ser el responsable de FA quien funge como Secretario Técnico, esta actividad no se hace visible como una parte del proceso. En Morelos se precisó que en el Acta (Minuta) se anotan los casos aprobados y rechazados, indicando las razones.

5) Notificación a los integrantes de la IOCP

El Manual de FA describe detalladamente este subproceso, el personal de la OSNE notificará, en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la fecha de la emisión del dictamen, a los integrantes de la IOCP y mediante la Notificación del dictamen del CIE (Formato FA-7), el resultado del dictamen. Si el dictamen del CIE es positivo, el representante de la IOCP acusará recibo en la Notificación del dictamen, anotando nombre completo, firma y fecha. Si, como resultado de la evaluación, el CIE determina que procede la renta del local o la realización de modificaciones o adecuaciones del lugar donde operará la IOCP el personal de la OSNE informará de manera inmediata a los integrantes que tienen un plazo máximo de 20 días hábiles para llevar a cabo esas actividades, a partir de la fecha de la Notificación del dictamen del CIE (Formato FA-7).

Por el contrario, si el dictamen es negativo, el personal de la OSNE ofrecerá información a los integrantes de la propuesta de IOCP sobre otras alternativas; el representante de la IOCP acusará recibo en la Notificación del dictamen, anotando nombre completo, firma y fecha.

En las visitas de campo se encontró que en Jalisco los Consejeros de FA encargados de dar seguimiento a esta parte del proceso informan telefónicamente a los integrantes de la IOCP que su propuesta ha sido aprobada y les preguntan si continúan interesados, previo a dar inicio al proceso de adquisiciones. Sin embargo, en Morelos, si se rechaza una propuesta de IOCP se notifica al solicitante. En Puebla, Quintana Roo y San Luis Potosí, una vez aprobadas las propuestas por el CIE, se notifica a los integrantes de las IOCP los resultados, dentro de los plazos establecidos.

En ninguno de los estados visitados se mencionó que se dieran aprobaciones condicionadas, ni que hubiera -en esta parte del proceso- un plazo para realizar adecuaciones al local o rentarlo. En general, los arreglos e instalaciones al local se les pide hacerlos -dependiendo de la OSNE- cuando se han adquirido los bienes y están programando la entrega; o cuando les entregan y antes de la primera visita de seguimiento.

Las notificaciones de que la propuesta ha sido aprobada, en general se les hace a los integrantes por vía telefónica y se les pide que pasen a la OSNE a recibirla, sin que esto detenga el proceso de adquisiciones.

6) Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP.

El personal de la OSNE realizará una visita al lugar donde operará la IOCP para verificar que ésta ya cuenta con el local o las adecuaciones y/o modificaciones que, en su caso, los integrantes hayan comprometido a realizar, y que son condición para la entrega de bienes; el resultado de la verificación se registra en la Notificación del

dictamen del CIE. En caso de incumplimiento, no continuarán los trámites solicitados. Como se mencionó anteriormente, en la práctica estas visitas casi no se dan.

6.4.2. Límites del proceso y articulación con otros

De acuerdo con el Manual de Procedimientos, este proceso tiene como finalidad la revisión, evaluación y aprobación de propuestas de IOCP de acuerdo con lo establecido en los “Lineamientos de Operación del CIE”.

El proceso inicia con el envío de los expedientes de propuestas de IOCP al CIE y tiene 3 salidas cuando a los integrantes de la IOCP se les notifica el resultado del CIE:

- A. Se les notifica resultado positivo o negativo, reciben y acusan la notificación.
- B. Se les otorga una aprobación condicionada, se les entrega la notificación condicionada, se les da un plazo para llevar a cabo las acciones; de realizarlas se anota en la notificación que han cumplido.
- C. Se les otorga una aprobación condicionada, se les entrega la notificación condicionada, se les da un plazo para llevar a cabo las acciones; de no realizarlas se detienen los trámites.

Normativamente y en la práctica, este proceso se vincula con el proceso de solicitud de apoyo que le antecede, ya que en ese proceso se integra el expediente con que se aprueba la propuesta.

Normativamente y en la práctica, este proceso se vincula con el proceso de producción de los bienes y servicios que es el siguiente, ya que una vez aprobado el apoyo a la IOCP se tiene que realizar la adquisición de los bienes.

Insumos y recursos

Tiempo

De acuerdo con las Reglas de Operación, este subprograma no determina periodos del año específicos para este proceso, por lo que puede realizarse en cualquier momento del año. Sin embargo, debido al monto del presupuesto que reciben las OSNE para este subprograma, los recursos se ejercen en la primera parte del año, de tal manera que para el mes de septiembre (en que se realizaron las visitas) ya no recibían proyectos para trámite, e incluso en algunos estados habían dejado ya de impartir las pláticas a los solicitantes potenciales. En algunos de los estados visitados, en el último trimestre se llevan a cabo las últimas entregas de bienes.

Respecto a los tiempos de duración de cada trámite del proceso, en el Manual se identificaron los siguientes plazos:

ILUSTRACIÓN 8. TIEMPOS DE ATENCIÓN Y RESPUESTA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

1) Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE.

- Un día

2) Convocatoria a sesión del CIE

- 1 día (*mismo día que recibe*)

3) Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar propuestas de IOCP

- Un plazo máximo de 10 días posterior a recibir los expedientes

4) Entrega de minuta de la sesión y el Formato FA-6 a la UC

- Plazo máximo de 10 días hábiles para enviarla

5) Notificación a los integrantes de la IOCP

- Plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la fecha de emisión del dictamen

6) Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP (condicionadas)

- Los integrantes de la IOCP tienen 20 días para cumplir con los compromisos a partir de que reciben la notificación del dictamen.

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018.

En campo se pudo constatar que estos tiempos son variables, tendiendo a ser más cortos. El personal de las OSNE busca optimizar los tiempos a efecto de que los beneficiarios reciban lo más pronto posible los bienes en custodia.

Personal

En el Manual de procedimientos, numeral 9. Lineamientos de Operación del Comité Interno de Evaluación, Artículo 4, se establece la composición del CIE:

- Un Presidente, que es el titular de la OSNE;
- Un Secretario Técnico, que es el responsable del subprograma en la OSNE;
- Un Vocal, que es el encargado de Contraloría Social y Asesoría Jurídica;
- Cuando menos un vocal invitado, que sugieren sean quienes participan en el proceso de elaboración de las propuestas.

En campo, sólo en la OSNE de Puebla se identificó algo distinto, y es que participan también en las sesiones los integrantes de las IOCP, aunque la toma de decisiones se realiza a puerta cerrada.

Por lo que respecta al vocal invitado, en cada una de las OSNE visitadas tienen una organización distinta. En uno de los estados los Consejeros de FA encargados de apoyar a los solicitantes se encuentran especializados por actividad: uno se encarga de apoyarles en el llenado de la propuesta (Formato FA-4), otro se encarga de la integración completa del expediente, otro de las verificaciones, etc. En otros estados un Consejero de FA es el encargado de dar seguimiento a un solicitante desde que es canalizado al área de Fomento al Autoempleo, hasta que se le hace la entrega definitiva de los bienes. Por tanto, serán distintos roles los que cubra el vocal invitado.

La estructura orgánica también varía, en tres estados visitados el área de FA está adscrita al área de Apoyos Financieros. En Jalisco depende del área de Vinculación Laboral. En San Luis Potosí se tiene un Subdirector Operativo.

Recursos financieros

En general, la persona responsable de FA en la OSNE lleva el registro del monto ejercido y los recursos disponibles para la operación, y es el área administrativa la que lleva el control y ejercicio financiero de los recursos, con la autorización caso por caso de la CGSNE.

Infraestructura

En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere un espacio para realizar las sesiones del CIE y se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía; así como recursos informáticos para el registro y sistematización de las notificaciones. En general, en los estados visitados, para este proceso no requieren vehículos. A pesar de estar en la normatividad la posibilidad de llevar a cabo una visita de verificación a las IOCP aprobadas condicionadas, no se realizan porque las OSNE no cuentan con adecuados vehículos, suficiente combustible y viáticos, por lo que han optado por dejar esa verificación hasta el momento de la entrega de los bienes.

En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas, por ejemplo:

- Los módulos de atención al público se encuentran en espacios abiertos que impiden la privacidad para tratar cada caso en particular;
- El equipo de cómputo es obsoleto;
- No cuentan con suficientes equipos telefónicos o, en algunos casos, éstos se encuentran deteriorados.

6.4.3. Productos

El producto de este subproceso es el Dictamen del CIE y el Formato FA-6 en físico y en sistema. Los formatos FA-6 y FA-7 se elaboran en Excel, y en el sistema únicamente se registran las fechas de estos.

Los productos de este proceso son un insumo necesario para la realización del siguiente proceso.

6.4.4. Sistemas de información

Los formatos FA-6 y FA-7 se elaboran en Excel, y en el sistema únicamente se registran las fechas de estos. En esta parte del proceso no se reportaron problemas con el sistema.

6.4.5. Coordinación

La selección de beneficiarios requiere la coordinación entre el personal del área encargada de FA y el CIE. El capítulo 9 del Manual de Procedimientos indica que el Comité Interno de Evaluación estará formado por el Director de la OSNE, el responsable de FA, contraloría y un vocal, preferentemente quien revisó el expediente; donde el responsable de FA funge como Secretario Técnico encargado de recibir los expedientes que se someten a aprobación hacer la convocatoria, preparar minutas y devolver al área para que continúe el proceso con los integrantes de la IOCP. Por tanto, la coordinación realmente se da entre el responsable de FA, el Director de la OSNE, que en muchos casos es su jefe directo, y la contraloría, ya que los vocales son sus subordinados. En la práctica, se observó que se sigue la formalidad de hacer las convocatorias por escrito, lo cual fue corroborado con las áreas de contraloría que también son convocadas.

6.4.6. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente en la medida que aprueba las iniciativas a apoyar; sin embargo, en los casos que el tiempo entre que son presentados los expedientes y se realiza la sesión es mayor a los diez días, y se agrega un plazo máximo de diez días más para comunicar el resultado a los integrantes de las IOCP, este proceso retrasa el inicio de operaciones de la IOCP.

En la práctica, las OSNE han omitido la última actividad relativa a la visita de verificación previa a la aprobación definitiva. En las entrevistas con las áreas operativas, la respuesta en general, era que piden a los integrantes de las IOCP que renten el local o realicen las adecuaciones cuando ya les van a entregar el bien, y antes de la primera visita de seguimiento. Dado que una vez aprobada la IOCP todavía falta el proceso de adquisición de los bienes (y hay estados en los que, por pasar a un área de adquisiciones centralizada del Gobierno estatal, puede tardar más de 3 meses), pedir a los integrantes de la IOCP rentar el local desde que se aprueba por CIE podría implicar pasar varios meses pagando un alquiler y sin poder iniciar operaciones.

6.4.7. Importancia estratégica

La importancia estratégica de este proceso radica en dar transparencia a la toma de decisiones, lo cual podría verse reforzado emitiendo criterios escritos de priorización de las IOCP a aprobar, y que sean difundidos a las OSNE y UR, a efecto de que sean del conocimiento los Consejeros de FA, ya que algunos manifestaron tener desconocimiento de la forma en que el CIE toma las decisiones. Este proceso agrega a la contraloría y al titular de la OSNE en la decisión de las IOCP que serán apoyadas, teniendo como el base el expediente que ya fue previamente revisado y validado por el personal del área de FA.

6.4.8. Opinión de actores

De las entrevistas realizadas en las entidades, los Consejeros de FA están inmersos en la operación de FA y realizan las actividades casi de manera automática, no identificaron situaciones de conflicto por los tiempos de espera.

En la encuesta, contestada principalmente por los responsables de FA en las OSNE y en las UR, como acciones de mejora para este proceso mencionaron incrementar la capacitación para los Consejeros de FA a fin de que integren mejores expedientes

de IOCP, y que sean más exhaustivas las entrevistas para seleccionar desde inicio los proyectos con mayores posibilidades de ser aprobados.

Los integrantes de la IOCP no manifestaron opinión sobre este proceso, ya que ellos no participan, sólo quedan al pendiente de la resolución final.

6.4.9. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (1.5 puntos de 4 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso. No existe un documento que explicita los criterios de priorización para la toma de decisiones del CIE respecto a las IOCP a aprobar, que sería relevante para garantizar la transparencia de esta toma de decisiones.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Parcialmente (0.5)

En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual de FA y los lineamientos de operación del CIE. Sin embargo, algunos expresaron desconocer los criterios del CIE para la aprobación de IOCP, ya que no están documentados.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

En la práctica, las OSNE han omitido la última actividad relativa a la visita de verificación previa a la aprobación definitiva. En las entrevistas con las áreas operativas, la respuesta en general era que piden a los integrantes de las IOCP que renten el local o realicen las adecuaciones cuando ya les van a

entregar el bien, y antes de la primera visita de seguimiento. Por tanto, no desarrollan de manera estandarizada el proceso como está establecido en el Manual de Procedimientos.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual, para los procesos NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.5. Descripción y análisis del proceso de producción de bienes

Este proceso se refiere a la adquisición de los bienes que se entregarán a los integrantes de las IOCP aprobadas.

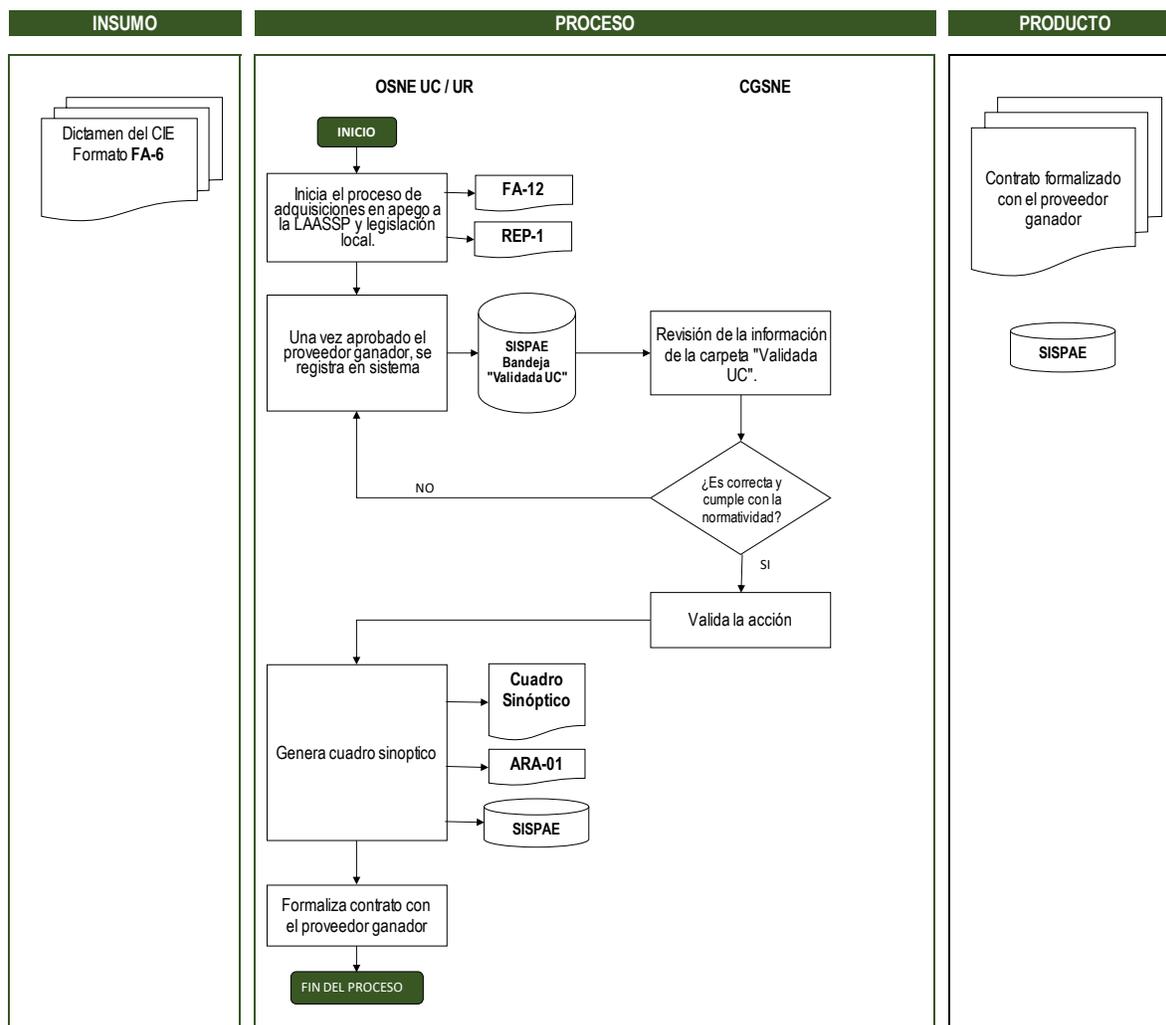
6.5.1. Actividades, componentes y actores

Las actividades que se realizan en este proceso son las siguientes:

5.1	<p>Proceso de adquisición de los bienes. Una vez que el CIE dictamina como aprobadas las propuestas presentadas, la OSNE iniciará el procedimiento de adquisiciones en apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento, así como a la legislación local aplicable en la materia.</p>
5.2	<p>Registro en el sistema del proveedor ganador. La OSNE deberá contar con el Registro de empresas proveedoras de bienes (Formato REP-1)</p>
5.3	<p>Validación de las acciones por la CGSNE. Una vez aprobado el proveedor ganador, la CGSNE debe validar la IOCP para poder formalizar el contrato.</p>
5.4	<p>Formalización de los contratos de adquisiciones. El Manual de Procedimientos no establece una actividad definida como formalización, sólo establece que los contratos con los proveedores ganadores se formalizarán una vez que la CGSNE valide las acciones registradas por la OSNE en el sistema informático.</p>

En el siguiente diagrama se resumen las actividades, componentes y actores de este proceso:

ILUSTRACIÓN 9. DIAGRAMA DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE BIENES



157

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018

1) Proceso de adquisición de los bienes.

El Manual de FA establece que una vez que el CIE dictamina como aprobadas las propuestas presentadas, la OSNE iniciará el procedimiento de adquisiciones, el cual deberá apearse a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento, así como a la legislación

local aplicable en la materia. El procedimiento definido deberá contar con su sustento documental, que deberá estar a disposición para consulta y revisión de las diferentes instancias revisoras y fiscalizadoras. La OSNE deberá:

- Llenar el Cuadro Comparativo (Formato FA-12) con la documentación soporte de los oficios de solicitud de cotización de por lo menos 3 proveedores y sus respectivas cotizaciones.
- Contar con el Registro de empresas proveedoras de bienes (Formato REP-1), el acuse de recibo de la notificación al proveedor ganador, copia del contrato de adquisiciones celebrado, documentación que sustente el proceso de adquisición, las facturas de los bienes adquiridos.

En las visitas de campo realizadas se identificó que Jalisco realiza las adquisiciones a través del área de compras del Gobierno del Estado; en los demás estados es la OSNE quien realiza las adquisiciones.

En Jalisco, se inicia el proceso en la plataforma de compra de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) capturando la información de los bienes que se van a adquirir en cada proyecto, se genera un folio de la solicitud de compra. El SNE adjunta el Anexo Técnico y el Oficio de Suficiencia Presupuestal al momento del registro. La SEPAF se encarga de todo el proceso e informa cuando se ha hecho una adjudicación. Existe un inconveniente con este arreglo institucional: de acuerdo con la normatividad estatal, para que un procedimiento de adjudicación no se declare desierto, debe de haber al menos 3 propuestas que cumplan con todos los requisitos, en caso contrario, se declara desierto y se vuelve a convocar las veces que sea necesario hasta que haya esas 3 propuestas y pueda procederse. Esta situación ha provocado que el procedimiento de adquisición tome hasta 5 meses y que haya sido convocado hasta 7 veces (el caso más extremo).

En Morelos, a partir del Dictamen del CIE se instala el Subcomité de Compras¹⁰ integrado por las mismas personas que participan en el CIE más un representante del Órgano Interno de Control, y se da inicio a un procedimiento de invitación a cuando menos 3 proveedores. El encargado de llevar el procedimiento envía las invitaciones a los proveedores, éstos mandan sus cotizaciones y se arma un expediente del procedimiento para enviarlo al Subcomité de Compras. Se determina en el Subcomité quién es el proveedor ganador.

En Puebla, una vez que el CIE emite su dictamen, se elaboran invitaciones a proveedores del padrón del Estado de Puebla, indicando fechas límite y catálogo de conceptos; éstas son firmadas por la Dirección General de la OSNE. Se requieren 3 propuestas para realizar el proceso, y se envían 5 invitaciones por si algún proveedor no se presenta. Se pide que la entrega sea en la IOCP. El proveedor acusa de recibido. Las cotizaciones las reciben en la Dirección General de Finanzas (DGF) de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Puebla (SECOTRADE), en el Subcomité de Adquisiciones la DGF presenta los sobres, éstos son abiertos en la sesión y se leen las características de los equipos y propuestas. El que cubre las características y ofrece el mejor precio es el ganador. La OSNE elabora cuadro comparativo con el ganador y demás participantes, se valida y se da visto bueno.

En Quintana Roo, el área de adquisiciones recibe las solicitudes e inicia el proceso de solicitud de cotizaciones a los proveedores. En la revisión incluyen las cotizaciones proporcionadas por los integrantes de la IOCP. En total envían de 3 a 5 invitaciones. No se tiene fecha asegurada de entrega de recursos estatales. La Coordinación del SEECAT envía la solicitud. No hay plazos definidos y se depende de la disponibilidad del recurso estatal. No se tiene un padrón de proveedores ya

¹⁰ El Subcomité es una práctica de la oficina y no está normado. Lleva años funcionando para efectos de transparencia.

que no hay muchos proveedores locales. Se trata de buscar fabricantes y no comercializadores. Las invitaciones se pueden realizar por correo electrónico, en adelante, pero se firman los acuses. Se reciben sobres cerrados de los proveedores. Se aperturan los sobres en Comité de Adquisiciones para verificar el cumplimiento de especificaciones y mejor precio, se determina ganador de la licitación. Se tienen expedientes del proceso de licitación con controles internos.

En San Luis Potosí se invita a los proveedores registrados en el padrón de proveedores del gobierno estatal. Los proveedores presentan sus ofertas a la OSNE en sobres y el Comité de Compras compara garantía, calidad y servicio. En el Comité de Compras participa el área de auditoría de la Secretaría del Trabajo. Se abren los sobres de ofertas, se hace cuadro de comparación y se elige mejor oferta. Según la encuesta el tiempo promedio que tarda el proceso de adquisiciones (desde que el CIE aprueba un proyecto, hasta que se formaliza el contrato) es de 36 días; el 37% de las respuestas mencionaron que tarda menos de un mes; el 29% de las respuestas indicaron que tarda entre uno y dos meses; el 17% de las respuestas señalaron que toma entre 2 y 3 meses; sólo el 3% de las respuestas fue en el sentido que el tiempo que tarda el proceso de adquisiciones sea superior a 3 meses.

2) Registro en el sistema del proveedor ganador.

La OSNE deberá contar con el Registro de empresas proveedoras de bienes (Formato REP-1); éste será llenado sólo una vez por el proveedor durante el ejercicio fiscal, por lo que, en caso de que desee participar en más de un concurso durante el mismo ejercicio, no será necesario que lo vuelva a llenar.

En la práctica, se observó que, en Jalisco, es el área central de compras del Gobierno del Estado quien se encarga de hacer el proceso de adquisición, en la OSNE reciben la notificación del área de compras respecto del proveedor ganador; en ese momento la OSNE se pone en contacto con el proveedor y retoma el

proceso. En Morelos se registra en el sistema SISPAE los equipos a adquirir del proveedor seleccionado y los dos no aceptados. En Puebla los proveedores son recurrentes, pero se actualiza información y se verifica vigencia en padrón estatal. Finalmente en San Luis Potosí, el Comité de Compras de la OSNE realiza el proceso de adquisiciones e informa al área de FA.

3) Validación de las acciones por la CGSNE.

161

Según el Manual de FA, una vez aprobado el proveedor ganador y que la OSNE captura la información de las empresas proveedoras de bienes en el sistema informático, el personal de la OSNE procederá a registrar las acciones de cada propuesta de IOCP aprobada, con base en la información del Registro de empresas proveedoras y la propuesta de IOCP.

La CGSNE identificará, en la bandeja “Validada UC” del Sistema de información, con la finalidad de revisar la información registrada y validar la acción. Si la información capturada por el personal de la OSNE es correcta y cumple con la normatividad vigente, el personal de la CGSNE procederá a la validación de la acción en un plazo de hasta 3 días hábiles a partir de la fecha de validación que efectuó la UC (u OSNE). Si la información señalada es incorrecta y no cumple con la normatividad vigente, el personal de la CGSNE rechazará la acción en el mismo plazo.

Para validar la acción el personal de la CGSNE podrá requerir al personal de la OSNE cualquier documento del a IOCP relacionado con dicha acción. La CGSNE no reconocerá los bienes entregados sin su validación.

Durante las visitas a las OSNE, se encontró que, en Jalisco, una vez que el área de compras del Gobierno del Estado les comunica el proveedor ganador, la OSNE realiza el proceso de validación con la CGSNE a través de la plataforma del SISPAE.

En los demás estados, que el procedimiento de adquisiciones es por las propias OSNE o sus Secretarías de Trabajo, el proceso se realiza como está estipulado en la normatividad.

En ocasiones de la CGSNE han solicitado más información para aprobar las IOCP. En la encuesta se preguntó ¿Cuál sería el momento óptimo para que la CGSNE revise las IOCP propuestas y las valide? El 55.7% de las respuestas fue que cuando el CIE las ha aprobado, el 34.4% indicó que como se establece en la normatividad y el 6% mencionó que al término del proceso de solicitud de apoyos.

Los inconvenientes que en la práctica se encontraron de que la validación de la CGSNE se realice hasta que el proceso de licitación ha terminado, es que en caso de que no apruebe la compra de algún bien (como ya ha ocurrido), a la OSNE le implica repetir todo el procedimiento de adquisición; y en los casos que lo rechace, el área de adquisiciones realizó un trabajo infructuoso que pudo ser evitado. Adicionalmente se generan problemas con los beneficiarios que ya habían sido previamente notificados que su propuesta de IOCP había sido aprobada.

La sugerencia de algunos Consejeros de FA, en campo, fue que revise/valide en dos momentos: a) revise/valide la propuesta de IOCP y el listado de bienes a adquirir una vez que la aprobó el CIE y antes de notificar a los solicitantes; y b) presupuestalmente posterior a la licitación.

4) Formalización de los contratos de adquisiciones.

El Manual de Procedimientos no establece una actividad definida como formalización, sólo establece que los contratos con los proveedores ganadores se formalizarán una vez que la CGSNE valide las acciones registradas por la OSNE en el sistema informático, sin embargo, no establece tiempos, ni responsables.

En Jalisco, una vez que se recibe la validación de la CGSNE, personal del área de FA se pone en contacto con los integrantes de la IOCP para confirmar que siguen

interesados en recibir los apoyos y establecer la IOCP. Si es el caso dan la indicación al área de compras del gobierno del estado para que formalice el contrato.

En Morelos, a la par que se envía a validación a CGSNE se empiezan a elaborar los contratos para que cuando se haya validado y puedan contratar, no se demoren más y también para cumplir con las metas fijadas. En San Luis Potosí, una vez que se tiene la validación de la CGSNE, se procede con la formalización del contrato.

El 65% de las respuestas de la encuesta, apuntaron a que la formalización del contrato la realiza la OSNE, ya sea el área administrativa o la de FA; y el 11% mencionó que lo hace una unidad central del gobierno estatal.

6.5.2. Límites del proceso y articulación con otros

Este proceso tiene como finalidad adquirir los bienes que se entregarán a los integrantes de la IOCP. Este procedimiento de adquisiciones deberá apearse tanto a la normatividad federal como a la estatal en la materia.

El proceso inicia cuando el área encargada de realizar las compras es notificada que el CIE aprobó la IOCP y termina cuando se formaliza el contrato de adquisiciones con el proveedor ganador.

Normativamente existe estrecha vinculación con el proceso de selección de beneficiarios que produce el insumo principal para realizar la adquisición. En la práctica, dependiendo de la normatividad estatal, este proceso lo realiza el área de administrativa o comité de compras del SNE; o bien como es en Jalisco, el área central de compras del gobierno estatal. En este último caso de tiene articulación con la SEPAF.

En el Manual no se establece claramente que el proceso termina con la formalización del contrato, el capítulo concluye con la generación de un cuadro sinóptico que se integra al expediente. En una parte del texto indica que los contratos se formalizarán hasta que la CGSNE haya validado las acciones

registradas en el sistema informático. En la práctica, todas las OSNE visitadas, formalizan una vez que la CGSNE ha validado.

6.5.3. Insumos y recursos

Tiempo

Respecto a los tiempos de duración de cada trámite del proceso, las Reglas de Operación en el numeral 4.1 Proceso establecen que el plazo de resolución, en este caso notificar a los beneficiarios, será de máximo de 10 días hábiles a partir de la fecha de emisión del dictamen del CIE.

Personal

En el Manual no se establece el perfil que debe tener el personal que desarrolla estas actividades y no se define una estructura mínima requerida para realizar este proceso, y no se menciona al cargo que debe tener el personal de la OSNE que lo realiza. En las OSNE visitadas, las realizan el personal de las áreas administrativas y del área de FA , dependiendo de la estructura orgánica y distribución de funciones que cada una tenga. En las visitas de campo no se identificó que hubiera falta de personal para este proceso.

Recursos financieros

Estas actividades son parte de la operación regular del área FA en la OSNE. No tienen una asignación de recursos diferenciada.

Infraestructura

En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía. En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.

6.5.4. Productos

El producto de este subproceso es el contrato formalizado de los bienes para la IOCP.

6.5.5. Sistemas de información

Dependiendo de la organización estatal para las adquisiciones, podrían utilizarse algunos sistemas para la captura de las requisiciones. En las visitas de campo, no hubo algún reporte especial sobre problemática que representaran estos sistemas.

Durante las visitas a las entidades federativas, tanto en las OSNE como en las UR se recibieron reiterados comentarios sobre los múltiples problemas que enfrentan con el SIISNE y en menor medida con el SISPAEW.

Los principales problemas reportados en SISPAEW para este proceso son:

- El diseño del SISPAEW no toma en cuenta que en las OSNE tienen equipos que por su antigüedad no permiten los sistemas operativos más recientes y eso afecta a su funcionamiento.
- El SISPAEW no permite realizar el trabajo de forma continua, se bloquea y termina la sesión.

6.5.6. Coordinación

La producción de los bienes, es decir, la adquisición de los bienes que serán entregados a los integrantes de las IOCP requiere coordinación entre el personal del área de FA y el área administrativa y/o comité de compras de la OSNE. En los casos que las adquisiciones deban realizarse a través de un área central estatal, se agrega este actor a la coordinación interinstitucional.

6.5.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente por la relevancia que los procedimientos de adquisiciones representan, y la aplicación de la normatividad federal y estatal en la materia.

6.5.8. Importancia estratégica

La adquisición de los bienes que se entregarán a los integrantes de la IOCP tiene alta importancia estratégica porque permite a la OSNE allegarse de los bienes que entregará a los beneficiarios del programa, en apego a las disposiciones normativas para su adquisición.

Con la realización de estas adquisiciones se ejerce el recurso destinado para el programa, es el proceso que refleja el ejercicio del programa.

166

6.5.9. Opinión de actores

La encuesta contenía la pregunta: En su opinión, ¿cómo podría mejorar el proceso de adquisición de los bienes en Fomento al Autoempleo?, las respuestas varían de acuerdo con el entorno estatal (algunas de las sugerencias contravienen la normatividad estatal). Entre los aspectos mencionados están:

- Que se agilicen los procedimientos de adquisiciones, sugirieron que se realicen compras directas.
- Que se tenga un catálogo de proveedores confiables y cumplidos, que garanticen la calidad y tiempo de entrega de los bienes.
- Que las compras se realicen en la OSNE y no con el área central del Gobierno del Estado.
- Y en estados donde no hay problemas por el tiempo de los procesos mencionaron que funcionan adecuadamente como lo hacen.

En general, los beneficiarios no participan en este proceso.

6.5.1. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2.5 puntos de 4 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Si (1)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Si (1)

En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso. Cuando hay personal de nuevo ingreso recibe capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

Hay actividades que están estandarizadas:

- Registro en el sistema del proveedor ganador.
- Validación de las acciones por la CGSNE.
- Formalización de los contratos de adquisiciones

Sin embargo, el procedimiento de adquisiciones es diferente en cada OSNE, en apego a lo establecido en cada gobierno estatal.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual, para los procesos NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

168

6.6. Descripción y análisis del proceso de distribución de bienes

Este proceso se refiere a las acciones que siguen las OSNE para distribuir los bienes a los beneficiarios de Fomento al Autoempleo antes del acto de entrega. Es importante señalar que en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo no existe un apartado específico para este proceso, sino que de la validación de las acciones por la CGSNE pasa a detallar la entrega de los bienes. Es decir, en el Manual no se indican las acciones de coordinación previas a la entrega.

En este capítulo se detallan conforme se observó en la visita de campo.

6.6.1. Actividades, componentes y actores

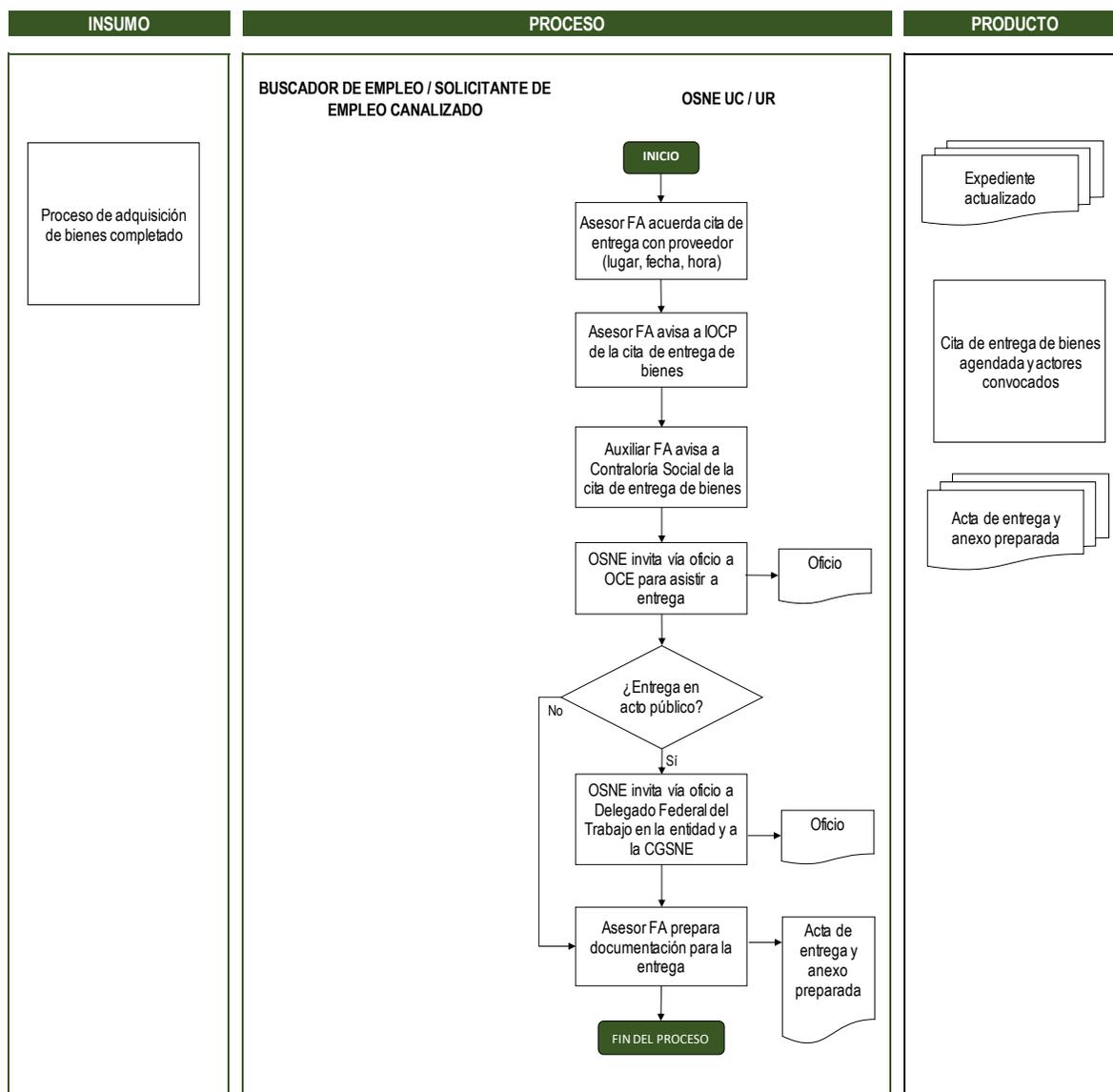
El proceso consiste en las actividades que el personal de las OSNE debe realizar para coordinar la entrega de los bienes a la IOCP.

6.1	<p>Agendar con el proveedor la entrega de los bienes.</p> <p>Se acuerda con el proveedor la fecha y hora de la entrega de los bienes. Esto puede ser en el lugar donde está ubicada la OSNE o en algún lugar distinto.</p>
------------	---

6.2	Convocatoria a todos los asistentes al acto de entrega de los bienes en custodia. La OSNE deberá informar a los integrantes de la IOCP, al área de Contraloría Social y al Órgano Estatal de Contraloría (OEC) hora, fecha y lugar de la entrega de los bienes en custodia.
6.3	Preparación del Acta de Entrega- Recepción de Bienes en Custodia y su anexo. Preparación de la documentación que se utilizará en el acto de entrega.

El diagrama del proceso de Distribución de bienes se presenta en seguida.

ILUSTRACIÓN 10. DIAGRAMA DEL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE BIENES



Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018

1) Agendar con el proveedor la entrega de los bienes.

El personal de la OSNE acuerda con el proveedor la cita de entrega (lugar, fecha, hora) de los bienes.

En la práctica esto lo realiza el área de FA de la OSNE al momento de formalizar el contrato con el proveedor. En el caso de que la compra la realice un área central, se acuerda una vez que se le comunica al área de FA que el contrato ha sido formalizado.

2) Convocatoria a todos los asistentes al acto de entrega de los bienes en custodia.

El personal de la OSNE informa a los integrantes de la IOCP de manera personal o vía telefónica la fecha y hora previstas para la entrega de bienes.

El personal de FA en la OSNE convoca al área de Contraloría Social mediante oficio a más tardar dos días previos a la fecha de entrega de recepción de bienes en custodia, para que asista, testifique el acto y comunique a los beneficiarios sus derechos y obligaciones. En la práctica, algunas veces se programa el lugar de entrega para que coincida con alguna Feria de Empleo.

3) Preparación del Acta de Entrega- Recepción de Bienes en Custodia y su anexo.

Preparación del Acta de Entrega-Recepción de Bienes en Custodia y su Anexo. Relación de Bienes Entregados, que se usarán en el proceso de Entrega de apoyos.

6.6.2. Límites del proceso y articulación con otros actores

El proceso de Distribución es precedido por la formalización del contrato, o bien por la autorización de reasignación de bienes que hayan sido recuperados de otra IOCP con autorización de CIE. El proceso de Distribución es seguido por al acto de entrega de los bienes, acción que corresponde al proceso de Entrega de apoyos.

Cuando se elige un evento público para la entrega de los bienes, debe haber articulación con el Subprograma de Servicios de Vinculación Laboral para coordinar la entrega de los bienes.

6.6.3. Insumos y recursos

Tiempo

Según el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, se considera como una entrega oportuna la entrega de los bienes en custodia a los beneficiarios que se realice dentro de los 30 días hábiles posteriores a la validación de la acción por parte del personal de la CGSNE. Por tanto, las actividades del proceso de Distribución de bienes deben ser realizadas de manera que se cumpla dicho plazo.

Personal

Los Consejeros de FA son los encargados de realizar el proceso de Distribución de bienes, tanto en lo que se refiere a contactar a los proveedores, como la relación con los beneficiarios, como a la coordinación con otras áreas de la OSNE.

Recursos financieros

Estas actividades son parte de la operación regular del área FA en la OSNE. No tienen una asignación de recursos diferenciada.

Infraestructura

Estas actividades son parte de la operación regular del área FA en la OSNE. No tienen una asignación de infraestructura diferenciada. En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía.

En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.

6.6.4. Productos

El producto de este subproceso es el hecho de que está agendada la cita para el acto de entrega de bienes a la IOCP y avisados o invitados los actores que participan.

- Realizado aviso a IOCP de entrega de bienes en custodia.
- Realizada invitación a Contraloría Social a la entrega de bienes en custodia a IOCP.
- Copia de oficio de invitación al OEC a la entrega de bienes en custodia, documentado en el expediente.
- En su caso, copia de oficio de invitación al Delegado Federal del Trabajo en la entidad y a la CGSNE para la entrega de bienes en acto público, documentado en el expediente.
- Acta de entrega y anexo preparada para el acto de entrega de bienes.

Estos productos son requisito para la realización oportuna del siguiente proceso.

6.6.5. Sistemas de información

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo no prevé que las acciones de este proceso sean registradas en el sistema. No le corresponde ningún formato, y se ubica entre FA-9 y FA-10.

6.6.6. Coordinación

El personal de FA en la OSNE debe estar coordinado con el área de administración a cargo de la adquisición de los bienes para conocer las condiciones pactadas con el proveedor y así poder dar aviso oportuno de la entrega a la IOCP e invitar al EOC y a Contraloría Social. En el caso que la entrega se realice en algún evento público, como pudiera ser una feria de empleo, el área de FA tiene que coordinarse con el área organizadora del evento para efectos logísticos.

6.6.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente pues cumple lo señalado en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y lo requerido en la práctica para pasar del proceso previo de Producción de bienes y servicios al proceso siguiente de Entrega de apoyos.

6.6.8. Importancia estratégica

Este proceso asegura la coordinación adecuada entre los actores que participan en el proceso de Entrega de apoyos, así como que dicha entrega se haga con transparencia y conforme a la normativa.

6.6.9. Opinión de actores

Los Consejeros de FA entrevistados realizan las acciones del proceso de Distribución como parte de sus actividades cotidianas y no identifican obstáculos. En general, se tiene buena coordinación entre las áreas en la OSNE, y tras los procesos previos se tiene buena comunicación con los beneficiarios que recibirán los bienes. Estos últimos reciben estas notificaciones con agrado ya que significa que recibirán los bienes solicitados.

Tanto en el trabajo de campo como en la encuesta en línea, fueron recabadas algunas opiniones en el sentido de que son buenas prácticas: a) tener especial cuidado en la integración del expediente completo para la entrega, además de los elementos de identificación del equipo (etiquetas) y de la IOCP (cartel de la contraloría social); b) mantener la coordinación con el área de administración para conocer las condiciones pactadas con los proveedores; y c) establecer buena comunicación con proveedores para coordinar la entrega.

6.6.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado bajo de consolidación operativa (0.5 puntos de 4.0 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: No (0)

Es importante señalar que en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo no existe un apartado específico para este proceso. En otros apartados se mencionan actividades que corresponden a este proceso.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Parcialmente (0.5)

En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, los formatos y las actividades del proceso aun cuando no aparezcan como secuencia en el Manual. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: No (0)

No existe en el Manual un proceso definido como "Distribución". Si bien en el caso de la entrega de bienes nuevos, los pocos pasos consisten en acordar con el proveedor la fecha y hora de entrega, comunicarlo a quienes participarán en el acto y preparar el acta correspondiente; cuando se trata de reasignar bienes recuperados, hay que informar al almacén y coordinar la entrega con el medio de transporte.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.7. Descripción y análisis del proceso de entrega de apoyos

Este proceso se refiere al conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes bienes (mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta). El plazo máximo que tiene el personal de la OSNE para entregar a los solicitantes de empleo los bienes en custodia son de 60 días naturales, a partir de la fecha de validación de la acción por parte del personal de la CGSNE. Sin embargo, la entrega de bienes en propiedad se realiza después

de haber transcurrido los 12 meses de operación de la IOCP y haber cumplido todos los puntos revisados durante las visitas de seguimiento de las IOCP.

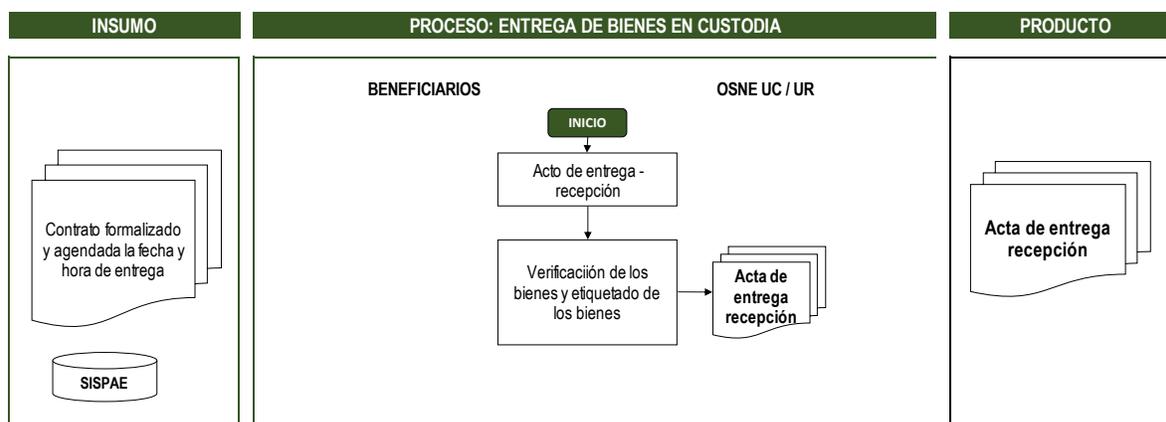
6.7.1. Actividades, componentes y actores

El proceso consiste en todas aquellas acciones que el personal de las OSNE debe realizar para llevar a cabo la entrega de bienes (en custodia y en propiedad) del subprograma Fomento al Autoempleo. En el siguiente cuadro se resumen las actividades, componentes y actores de este proceso:

177

7.1	Verificación del cumplimiento de los compromisos previos. Visita al lugar donde operará la IOCP para verificar que cuente con las adecuaciones y/o modificaciones que se hayan comprometido a realizar.
7.2	Acto de entrega – recepción de los bienes en custodia. Acto en el que el proveedor entrega a la OSNE y ésta a los integrantes de la IOCP, los bienes solicitados para la operación de la IOCP. .
7.3	Entrega definitiva de bienes. Transcurrido el plazo de 12 meses si la IOCP ha operado adecuadamente y los integrantes han cumplido con los compromisos, se les entregan los bienes en forma definitiva.

ILUSTRACIÓN 7. DIAGRAMA DEL PROCESO DE ENTREGA DE BIENES. SUBPROCESO DE ENTREGA DE BIENES EN CUSTODIA



Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018:

A continuación, se presenta el detalle de cada una de las actividades, de acuerdo con lo dispuesto en las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos:

1) Verificación del cumplimiento de los compromisos previos.

El Manual establece que el personal de la OSNE realizará una visita al lugar donde operará la IOCP, cuando en el dictamen del CIE se determina que se debe verificar que cuenta con local y/o modificaciones que, en su caso, los integrantes hayan comprometido realizar, es decir no es en todos los casos.

En la práctica, esta visita no se realiza. Personal de la OSNE cuando ha concertado la fecha y hora de la entrega con el proveedor informa a la IOCP para que acuda al acto de entrega. En algunas de las OSNE visitadas, cuando se obtuvo la validación de CGSNE, se habían ya comunicado con los integrantes de las IOCP, y éstos iniciaron algunas adecuaciones.

Entre las principales razones por las que se omite esta visita, es que, debido al perfil socioeconómico de los solicitantes, en muchos casos no les es posible realizar las

adecuaciones o empezar a pagar la renta de un local, con anticipación a la generación de ingresos. Por otra parte, en general las OSNE y UR, cuentan con limitados recursos e infraestructura vehicular para realizar las visitas de verificación y supervisión, por lo que buscan optimizar las visitas a IOCP.

2) Acto de entrega – recepción de los bienes en custodia.

Acto en el que el proveedor entrega a la OSNE y ésta a los integrantes de la IOCP, los bienes solicitados para la operación de la IOCP.

En la fecha y hora de entrega acordada, el personal de la OSNE, junto con el proveedor y los integrantes de la IOCP revisarán en el domicilio donde se instalará la IOCP, que cada uno de los bienes entregados están completos y correspondan a los cotizados y facturados por el proveedor. Cabe mencionar que en algunas ocasiones se trata de bienes reasignados, es decir, no siempre son nuevos.

Si los bienes están completos y se encuentran en óptimas condiciones, se formaliza la entrega-recepción a los integrantes de la IOCP mediante el Acta de Entrega-Recepción de Bienes en Custodia y su Anexo Relación de Bienes Entregados, formatos que deberán elaborarse por duplicado (un original para los integrantes de la IOCP y otro para el personal de la OSNE) y firmarse y rubricarse (en cada hoja) por cada una de las personas que intervienen en el acto.

Esta Acta deberá leerse en presencia de los asistentes que intervienen en la entrega-recepción de los bienes (UR, OSNE, personas beneficiarias y testigos) asentando en la misma por las personas beneficiarias la fecha de inicio de operaciones. Al final del acto se hará entrega de un original del Acta y su Anexo al representante de la IOCP.

En caso de que las adquisiciones se hayan realizado por partida, la firma del Acta de Entrega-Recepción de Bienes en Custodia se realizará una vez que se hayan

entregado todos los bienes. Adicionalmente, se informará al área administrativa para que efectúe el pago al proveedor.

Si los bienes están incompletos o no se encuentran en óptimas condiciones, la UR informará en ese momento al proveedor que no serán aceptados. Asimismo, la UR informará mediante oficio a la OSNE para que ésta, a su vez, establezca fecha de entrega de los bienes. En el mismo sentido, el personal de la UR notificará a su área administrativa, para que detenga el pago de los bienes, hasta que éstos sean entregados de manera satisfactoria.

Para el etiquetamiento de los bienes entregados, el personal de la OSNE adhiere a los bienes, por lo menos a los principales o aquellos cuyo tamaño lo permita, una placa o etiqueta, que permanezca durante la vida útil de los bienes, con la leyenda establecida en el Manual.

Referente al resguardo de garantía de los bienes entregados, el personal de la OSNE resguardará las garantías del mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, asimismo entregará a las personas beneficiarias de la IOCP los manuales de funcionamiento de los bienes. En caso de que las personas beneficiarias de la IOCP soliciten el uso de la garantía de los bienes, será la responsabilidad del personal de las OSNE realizar las gestiones necesarias ante el proveedor para hacer válida la garantía y de que se entregue en el menor tiempo, el bien o bienes reparados o sustituidos por otros nuevos.

Cuando la garantía se encuentre vencida o no aplique, se informará a las personas beneficiarias que la reparación correrá por su cuenta. En este caso, el personal de la OSNE notificará por escrito a las personas beneficiarias que tendrán un plazo máximo de 20 días hábiles, a partir de la notificación de la descompostura, para que la IOCP reanude su operación de manera satisfactoria. Si transcurrido este plazo las personas beneficiarias no han reparado el mobiliario, maquinaria, equipo y/ o herramienta o la IOCP no ha reiniciado operaciones, se procederá a la recuperación del mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta.

Por lo que respecta a la verificación de existencia de un sistema de registro contable en la IOCP, el personal de la OSNE verificará si la IOCP tiene sistema de registro contable para sus ingresos y gastos. En caso afirmativo, personal de la OSNE informará a los integrantes de la IOCP que deberán mantenerlo actualizado y mostrarlo en el momento que se requiera. Si la IOCP no cuenta con un sistema de registro contable, el personal de la OSNE entregará el modelo de Control Contable, para el registro de ingresos y gastos con el objeto de que las personas beneficiarias integren y lleven el control de los movimientos contables.

En la práctica, la entrega de bienes se realiza en la fecha y hora acordadas mediante llamada telefónica por alguno de los Consejeros de FA con el beneficiario, en la ubicación de la IOCP. Acude personal de la contraloría, el área de compras, el Consejero de FA y los integrantes de la IOCP. Se revisa que el equipo cumpla con las características del equipo cotizado en el expediente y si todo está correcto, se firma un acta de bienes en custodia, se entrega un cartel de la contraloría social y el beneficiario informa la fecha en que van a iniciar (tienen hasta 20 días para iniciar actividades) para poder programar las visitas de verificación.

Destaca el énfasis que personal de la OSNE hace a los beneficiarios respecto a que todos deben participar en la IOCP en los horarios acordados, cuidar los bienes, llevar su registro contable, tener a la mano los manuales y la información que se les entrega a fin de facilitar el seguimiento a través de las visitas de verificación durante los 12 meses siguientes, asimismo que tramiten el RFC. Se toman fotos para documentar la entrega.

En ocasiones la entrega se realiza en algún evento público, por ejemplo, una feria de empleo. En esos casos, en el sitio se revisan los bienes y en caso de cumplir a satisfacción, en el evento público los reciben los beneficiarios, y por cuenta de ellos corre el transporte al sitio de la IOCP. En una de las OSNE visitadas, el sitio de entrega acordado con los proveedores es el domicilio de la OSNE.

3) Entrega definitiva de bienes.

Concluido el periodo de seguimiento de 12 meses, el personal de la OSNE presentará ante el CIE las IOCP que cumplieron con la normatividad durante el periodo de seguimiento y anexará expediente de cada una con la siguiente documentación:

- Registro del solicitante (Formato SNE-01).
- Propuesta de IOCP (Formato FA-4 y sus Anexos).
- Visita de verificación y validación de la IOCP (Formato FA-5).
- Contraloría Social en el Servicio Nacional de Empleo (Formato CS-01).
- Carta Compromiso.
- Dictamen del CIE (Formato FA-6).
- Notificación del dictamen del CIE (Formato FA-7).
- Solicitud de apoyos económicos (Formato FA-8). En su caso.
- Acta de entrega-recepción de bienes en custodia.
- Cuestionario de seguimiento (Formato FA-9).
- RFC

El CIE revisará y evaluará que la IOCP haya cumplido con la normatividad durante el periodo de observación de 12 meses. En caso afirmativo, el CIE dictaminará la entrega definitiva de los bienes. Se documenta en minuta y en el Dictamen del CIE (**Formato FA-6**). Se informa a los integrantes de la IOCP, con la Notificación del Dictamen del CIE (**Formato FA-7**), la fecha y hora de firma del Acta para Formalizar la Entrega Definitiva de los Bienes.

Por otra parte, si la IOCP no cumplió, mediante la Notificación del dictamen del CIE (**Formato FA-7**), se comunica a la IOCP la fecha y hora de recuperación de los bienes y firma del Acta de recuperación de bienes.

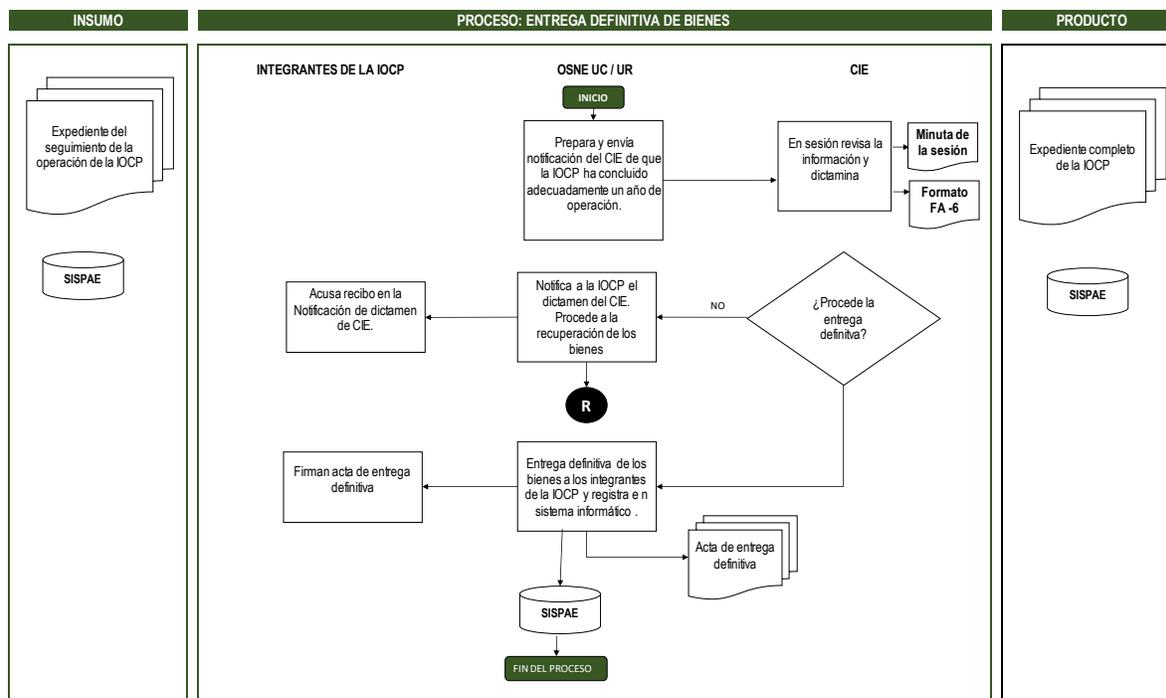
El personal de la OSNE realizará la entrega definitiva de los bienes a los integrantes de la IOCP que cumplieron con lo establecido en la normatividad. Se documenta en el Acta para formalizar la entrega definitiva de los bienes.

A partir de la validación de acciones por parte de la CGSNE, el personal de la OSNE registrará la información del Seguimiento del proceso de las IOCP (Formato FA-10) en el Sistema informático cronológicamente de acuerdo con las siguientes etapas:

- Atención y canalización.
- Evaluación y aprobación de propuestas.
- Proceso de adquisiciones.
- Validación de acciones.
- Entrega de bienes en custodia.
- Seguimiento y entrega definitiva de los bienes.

En caso de que el personal de la OSNE no registrara la información en forma recurrente, la CGSNE podrá detener la validación de acciones.

ILUSTRACIÓN 11. DIAGRAMA DEL PROCESO DE ENTREGA DE BIENES. SUBPROCESO ENTREGA DEFINITIVA DE BIENES



184

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018:

En la práctica, en Jalisco la entrega definitiva se lleva a cabo una vez que el CIE evaluó la IOCP y determinó que cumplió lo requerido; este proceso se divide en dos fases: primero se llama a los beneficiarios para que acudan a la OSNE con dos testigos con su IFE ya que se les van a entregar los bienes; cuando el CIE aprueba la entrega, personal de la OSNE captura en el SISPAE y ya que firma el director se le vuelve a llamar a la persona para que acuda nuevamente a recibir el acta, y ya reunidos se les explica que por cumplir con los 12 meses ya pasa a ser de su propiedad.

Cuando se detecta en las visitas de seguimiento que no está trabajando, el CIE da una fecha para recuperar el equipo y a partir de que se recupera se manda un oficio

de recuperación de bienes a las oficinas centrales y después de esto hay 40 días para reasignación del equipo.

En Morelos, si al término de las actividades de seguimiento a beneficiarios (que incluyen varias visitas de verificación a la IOCP) todo transcurrió con éxito, entonces a los 12 meses se firma el acta de entrega de bienes en propiedad. Generalmente, aquí termina el proceso de entrega, pero si el CIE necesita evidencia de casos de éxito, entonces se buscan a los beneficiarios.

En San Luis Potosí las entregas de bienes se hacen en actos protocolarios en ferias y eventos. El proveedor debe asegurar la entrega y el funcionamiento del equipo. En la entrega participa la Contraloría Social que comunica a los solicitantes derechos y obligaciones y se firma el acta de resguardo de bienes. Hay al menos un caso en que se propició apoyo entre dos iniciativas, en la que un proyecto de cajas hizo empaque para una iniciativa de salsas envasadas.

En Sinaloa para poder cumplir las metas las entregas de los apoyos son máximo de \$18,000, a la entrega asiste coordinadora, supervisor, proveedor y contraloría. Se da la plática de obligaciones y derechos. Se lleva preparada el acta de custodia, anexo, placa, etiqueta para equipo, formato de contabilidad y carta compromiso de inicio de operación en 20 días.

En Quintana Roo acuden a la entrega el Coordinador Central de la OSNE, en ocasiones la titular de la Secretaría del Trabajo de ese estado ha llegado a estar presente, el tiempo promedio es de 4 meses, y el número máximo de personas por IOCP es de dos. En 2018 sólo hubo una reasignación de equipo y fue tras dos prórrogas previas y no haber iniciado operaciones, a la recuperación asistieron policías, analistas, y la contraloría social. Se resguardaron en una oficina y en el mismo año se reasignó todo el equipo a otra IOCP. Años atrás se llegó a realizar la entrega de forma multitudinaria en eventos públicos, actualmente ya no se hace así.

En trabajo de campo los entrevistados comentaron que alrededor del 80% de las IOCP obtienen el acta de entrega de bienes definitiva.

De la encuesta aplicada en línea sólo 56.42% de los encuestados dijo que la OSNE siempre cuenta con las etiquetas, 32.96% que casi siempre, 6.15% casi nunca y 2.23% nunca. Se confirmó que a las entregas con mayor probabilidad asisten el proveedor, los beneficiarios, personal del área de FA y el que probablemente quien no asista sea personal de contraloría.

6.7.2. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso de entrega de bienes en el subprograma tiene dos momentos: cuando se entrega en custodia los bienes a la IOCP para que inicie operaciones; y cuando, una vez transcurridos 12 meses de adecuada operación y cumplimiento de compromisos, se entregan definitivamente los bienes a la IOCP.

En el primer momento, en la práctica¹¹ el proceso inicia con el acto de entrega – recepción, y concluye con la formalización del Acta de Entrega de Bienes en Custodia.

Para el segundo momento, el proceso inicia cuando la IOCP notifica al CIE que la IOCP ha concluido satisfactoriamente el plazo de seguimiento, y concluye con el registro en el Sistema Informático.

¹¹ En el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo se establece como primera actividad una visita de verificación de la OSNE al sitio donde se ubicará la IOCP, para los casos que así se haya dictaminado y/o los integrantes de la IOCP se hayan comprometido. Como se mencionó en el numeral anterior, ese paso no se encontró en las OSNE visitadas.

6.7.3. Insumos y recursos

Tiempo

El proceso de entrega de bienes en el subprograma tiene dos momentos: cuando se entrega en custodia los bienes a la IOCP para que inicie operaciones; y cuando, una vez transcurridos 12 meses de adecuada operación y cumplimiento de compromisos, se entregan definitivamente los bienes a la IOCP.

En el primer momento, de acuerdo con el Manual, la OSNE tiene 60 días a partir de la validación de la CGSNE, tiempo que es suficiente para realizarlo. En cuanto a la duración del proceso, se realiza en un acto en un solo día.

En el segundo momento, se debe realizar una vez transcurridos los 12 meses de operación, y el Manual no establece plazos máximos para llevarlo a cabo.

Personal

En el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo no se define una estructura mínima requerida para realizar este proceso, y no se menciona al cargo que debe tener el personal de la OSNE que lo realiza.

En la práctica, de acuerdo con la estructura de cada OSNE, son los Consejeros de FA quienes se encargan del proceso. Aun cuando se caracterizan por estar comprometidos con su labor respecto a fomentar el autoempleo, en entrevistas se comentó que no cuentan con capacitación; es la experiencia adquirida lo largo de los años la que les ha dado el mayor conocimiento para realizar sus funciones.

Recursos financieros

Una limitante son los recursos para cubrir los viáticos para realizar las entregas hasta los lugares donde se ubican las IOCP, ya que por las distancias demandan mayores erogaciones para su realización.

Los recursos financieros destinados para FA son limitados tanto para apoyar a las IOCP (hay un caso en el que apoyan a la IOCP con un número de integrantes menor al autorizado a fin de cumplir metas) como los viáticos que se dan para que el personal cumpla sus tareas. Frecuentemente el personal tiene que aportar recursos propios que pueden o no ser reembolsados. En los casos en los que hay recursos tanto federales como estatales, primero se ejercen los federales (que llegan primero) y luego los estatales.

Infraestructura

En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requieren recursos tales como vehículos y gasolina para acudir a entregar los bienes a las IOCP. Al respecto, hay casos en los que las IOCP se ubican en lugares con una geografía complicada, lo cual aunado a las condiciones de los vehículos que no siempre son óptimas, hace que el desplazamiento se vuelva riesgoso y más cuando se complica por condiciones climatológicas como la lluvia. Además de que suele haber localidades que son inseguras para visitar. Por lo anterior, contar con vehículos en condiciones seguras es un factor elemental para la seguridad del personal de la OSNE. Lo anterior, conlleva a que se deba de organizar hasta con una semana de anticipación el apartado de los vehículos para realizar la entrega. Por lo que se refiere al equipo de cómputo este es obsoleto, además de que hay mala conectividad con Internet.

6.7.4. Productos

- Acta de Entrega Recepción de Bienes en Custodia y su Anexo Relación de Bienes Entregados
- Bienes etiquetados (con placa o etiqueta).
- Garantías del mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta resguardados y, manuales de funcionamiento entregados.
- Registros contables.

- Dictamen del CIE (Formato FA-6).
- Acuse de recibo, de los integrantes de la IOCP, de la Notificación del dictamen del CIE (Formato FA-7).
- Acta de Entrega Definitiva de los Bienes.

6.7.5. Sistemas de información

A partir de la validación de acciones por parte de la CGSNE, el personal de la OSNE registrará la información del Seguimiento del proceso de las IOCP (Formato FA-10) en el Sistema informático.

6.7.6. Coordinación

La entrega de bienes requiere coordinación con el personal de la Contraloría Social debido a que se le invita a la realización de la entrega de bienes *in situ*, así como al proveedor de los bienes y a los integrantes de la IOCP. Debido a que en las OSNE es donde suelen llevarse a cabo las funciones del CIE y no en las UR, la coordinación se realiza desde la OSNE informando a las UR sólo el día en el que se llevará a cabo la entrega.

Cuando se trata de entregas de bienes definitivas, la coordinación involucra al Comité del CIE para obtener la minuta de la sesión en la que se elaboró el Dictamen, así como la Notificación que debe entregarse a la IOCP.

6.7.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente ya que es donde se concreta el apoyo del subprograma FA a los solicitantes seleccionados, se articula con el proceso de seguimiento y control, así como el de contraloría social.

La pertinencia del proceso se incrementaría si se sistematizara y analizara la información de aquellos expedientes de las IOCP que fueron atendidas por personal

de la OSNE, aunque el Dictamen del CIE no les haya sido favorable en la medida que podría ser estudiada para comprender mejor las causas que los convierten en no beneficiarios y además de que daría cuenta de una parte de las labores que el personal de la OSNE realiza en el día a día.

6.7.8. Importancia estratégica

El proceso de entrega de bienes (en custodia y definitivamente) es estratégicamente importante, ya que de esta forma se concreta el apoyo a los beneficiarios.

Para efectos de reporte de indicadores, en el momento que se entregan los bienes en custodia ya se consideran apoyados a los beneficiarios.

6.7.9. Opinión de actores

Algunos Consejeros de FA entrevistados mencionaron que para llegar al momento de la entrega de bienes en custodia los beneficiarios tuvieron que esperar hasta 5 o 7 meses, por ello no realizan la visita de verificación del cumplimiento de los compromisos previos. Han optado por entregar los bienes y en ese momento les dan de plazo el tiempo en que se realiza la primera visita para realizar las adecuaciones al local, porque están conscientes de que la demora en la generación de ingresos les impide invertir en adecuaciones al local.

Entre los tipos de adecuaciones más recurrentes son las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, la colocación de paneles o separaciones en el local, así como la adquisición de bienes complementarios.

En la primera visita de seguimiento las IOCP, por lo general, ya se encuentran en operaciones y han realizado las adecuaciones necesarias; cuando eso no ha sucedido, se les da un plazo para realizarlas y se programa una visita de verificación adicional, y si no cumplen se les indica que los bienes serán recuperados. En

general, las IOCP que no han realizado las adecuaciones cumplen en esa primera visita.

Un requisito que los integrantes de las IOCP temen realizar es el alta ante el SAT; por ello, aunque en el Manual se establece un plazo de 9 meses para realizarlo, en algunas de las OSNE visitadas, les exigen que lo tengan realizado desde el primer mes, si no cumplen en ese primer plazo, sigan en tiempo para realizarlo.

Otro requisito que les cuesta trabajo cumplir, es el registro contable. Los beneficiarios entrevistados, de acuerdo con su escolaridad, manifestaron que les costaba trabajo llevar el registro de ingresos y gastos; otros lo encontraban muy útil y manifestaron que lo usarían incluso después del plazo de seguimiento.

De la encuesta aplicada en línea se encontró que las sugerencias en las que más coincidieron los encuestados son:

- Acortar el tiempo de resolución y entrega de equipos. Este hecho coincide, con los resultados de la encuesta que se aplica a las IOCP, donde los beneficiarios, si bien están satisfechos por el subprograma (90.4%), su insatisfacción reside en la tardanza para recibir el equipo o la herramienta, una vez aprobada la propuesta de la IOCP.
- Con más automóviles y en buen estado con un buen control en su mantenimiento y con los viáticos suficientes para acudir a la entrega.
- Brindar información adicional para expansión posterior de la IOCP como por ejemplo, informar sobre otras instancias públicas que les puedan apoyar.

6.7.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2.5 puntos de 5.0 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos. Las descripciones de las actividades descritas en el Manual pueden mejorar la comprensión de cada paso junto con los productos que se derivan de cada acción. Sin embargo, no precisa nombres de documentos como el acta de entrega en propiedad.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Parcialmente (0.5)

En campo se corroboró que los operadores conocen los pasos a seguir del proceso de los dos momentos de entrega de bienes.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

No todos los operadores realizan de forma estandarizada el proceso de entrega normado, por ejemplo, la visita de verificación previa a la entrega, en algunas de las OSNE visitadas no se realiza.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: Sí (1)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso se pueden vincular los indicadores de componente (subprograma) y de actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; pero es al momento de registrar la entrega cuando se consideran APOYADOS a las IOCP.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.8. Descripción y análisis del proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Este proceso se refiere a las acciones y mecanismos que siguen las OSNE para dar seguimiento a la operación de las IOCP. El programa de visitas comprenderá al menos 3 visitas durante el periodo de observación de 12 meses, a partir del inicio de operaciones.

- La primera visita de seguimiento que corresponde al inicio de operaciones se llevará a cabo a partir de la fecha de inicio de operaciones y no deberá exceder los 30 días naturales contados a partir de la fecha señalada.
- La segunda visita de seguimiento se hará durante el quinto y sexto mes a partir de la fecha de inicio de operaciones. En esta segunda visita el personal de la OSNE deberá recordar a los integrantes de la IOCP que aún no cuenten

con su RFC, que deberán tramitarlo y entregarlo a la UR en original y copia para su cotejo en el plazo establecido.

- La tercera visita de seguimiento se llevará a cabo durante el periodo comprendido entre el décimo y el doceavo mes de operación a partir de la fecha de inicio de operaciones.

6.8.1. Actividades, componentes y actores

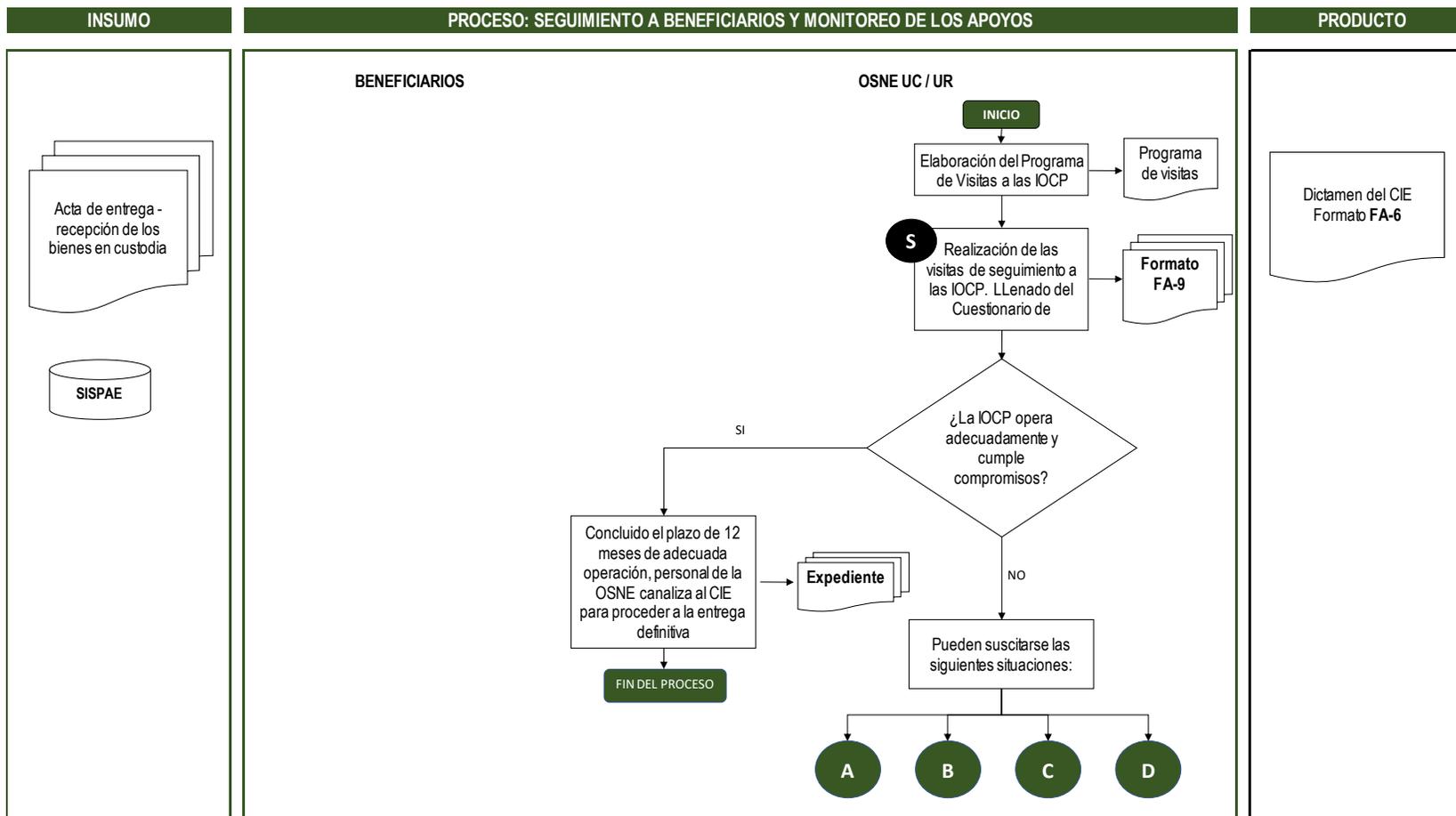
194

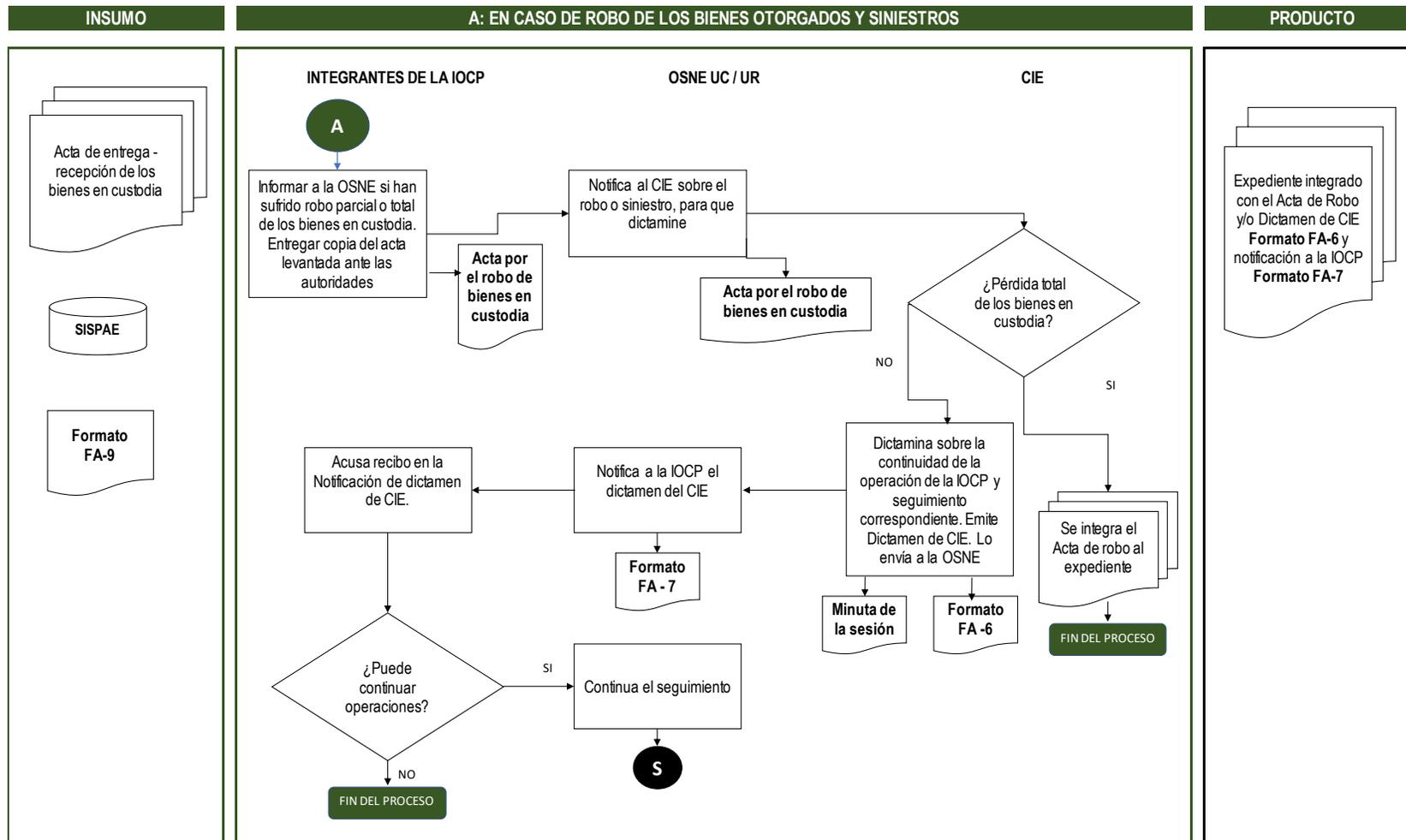
En proceso consiste en todas aquellas acciones que la OSNE realiza para llevar a cabo el seguimiento a los beneficiarios y el monitoreo de los apoyos del subprograma Fomento al Autoempleo.

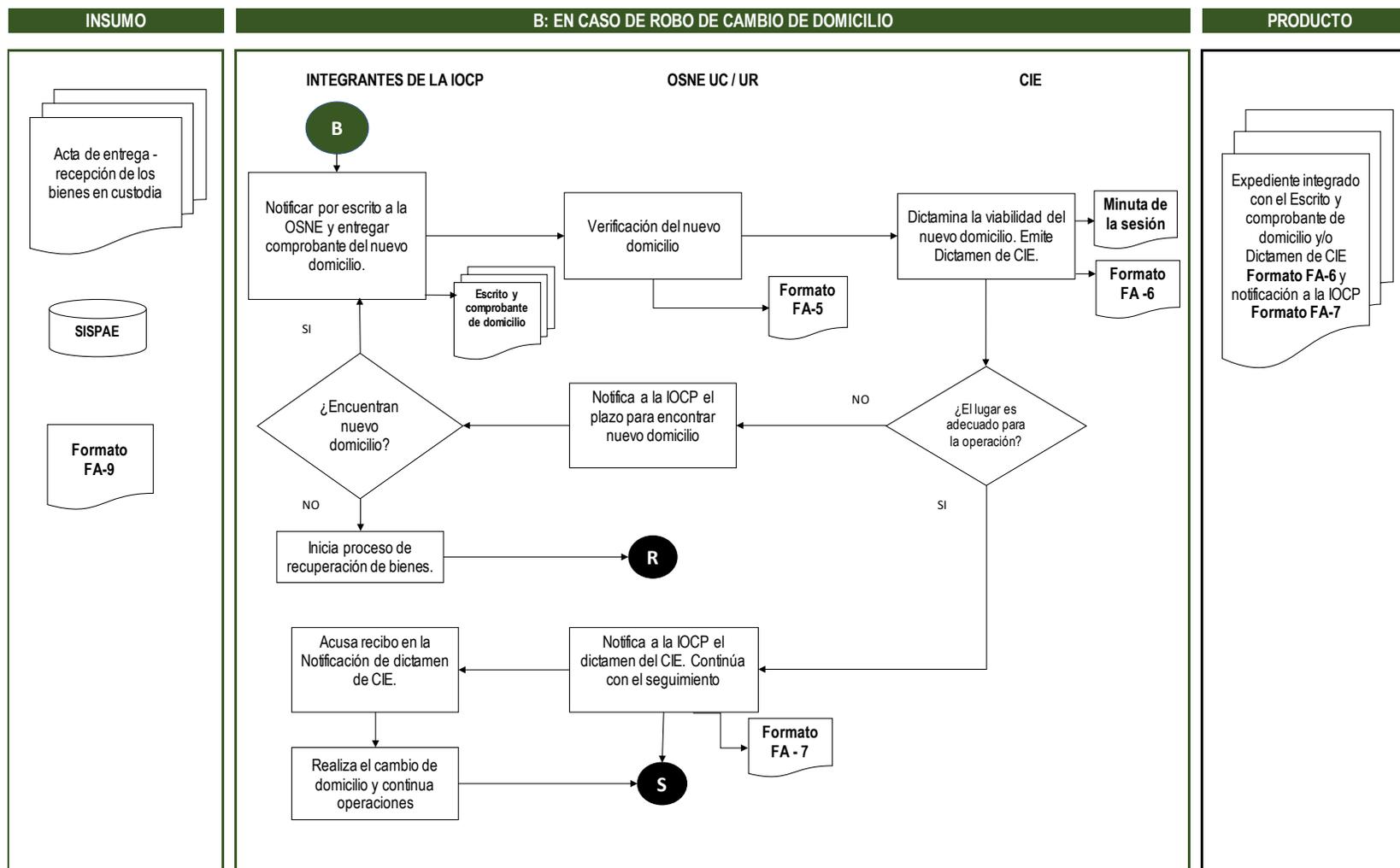
8.1	<p>Elaboración del programa de visitas. Para dar seguimiento a la operación de las IOCP, el personal de la OSNE deberá elaborar un programa de visitas.</p>
8.2	<p>Realización de las visitas de seguimiento Durante las visitas deberán registrar lo que observan en el Cuestionario de Seguimiento (Formato FA-9)</p>
8.3	<p>Acciones para seguir en caso de encontrar situaciones extraordinarias. Durante las visitas de seguimiento se pueden encontrar las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> e) Robo y siniestro de los bienes otorgados. f) Cambio de domicilio de la IOCP. g) Sustitución de personas beneficiarias. h) Incumplimiento a los compromisos establecidos. <p>De cada una de ellas se desprenden distintas acciones.</p>
8.4	<p>Recuperación de bienes En los casos en donde el personal de la OSNE detecte algún incumplimiento normativo, una vez dictaminado por el CIE, se procederá a la recuperación de los bienes entregados en custodia.</p>

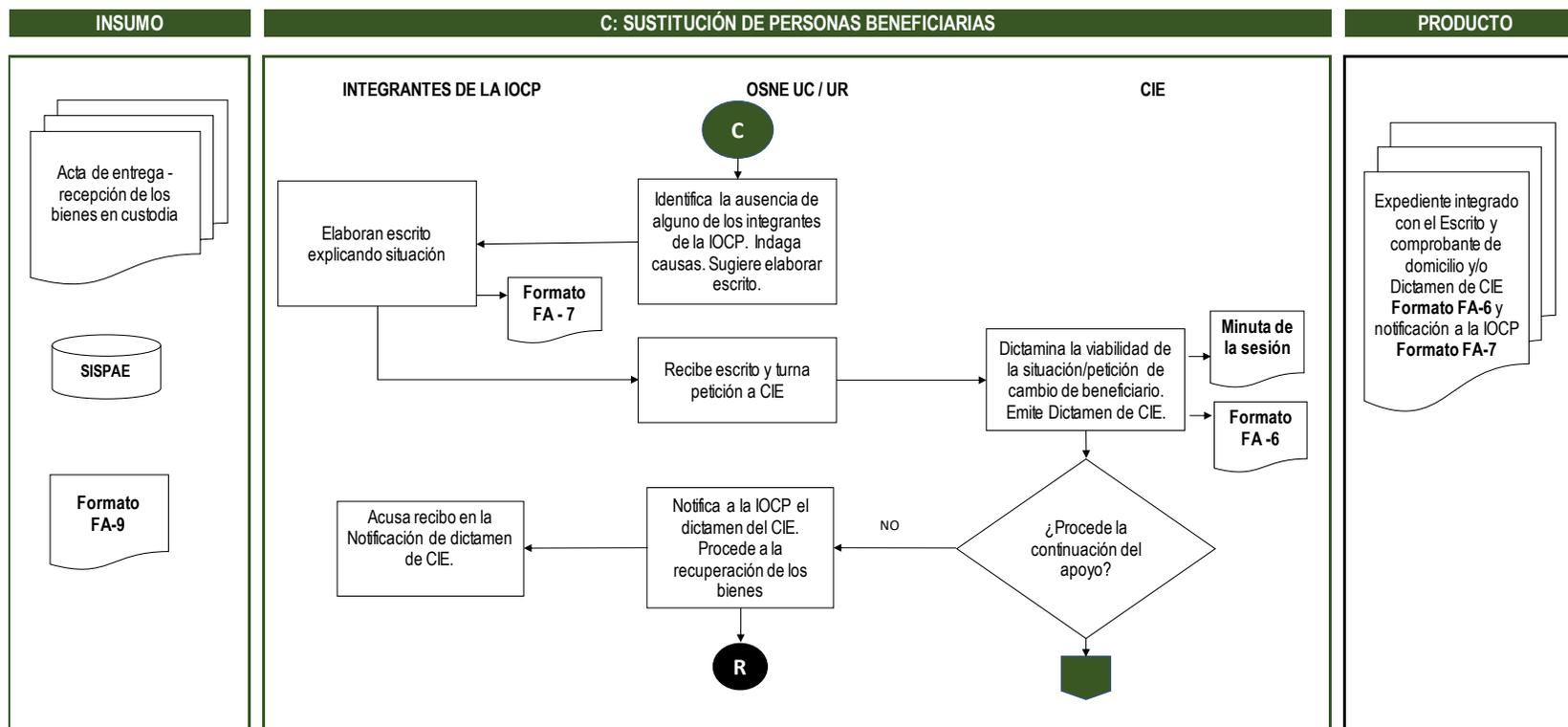
En el siguiente diagrama se resumen las actividades, componentes y actores de este proceso desde la elaboración del programa de seguimiento hasta, en el caso de que sea necesario, la recuperación de los bienes entregados en custodia.

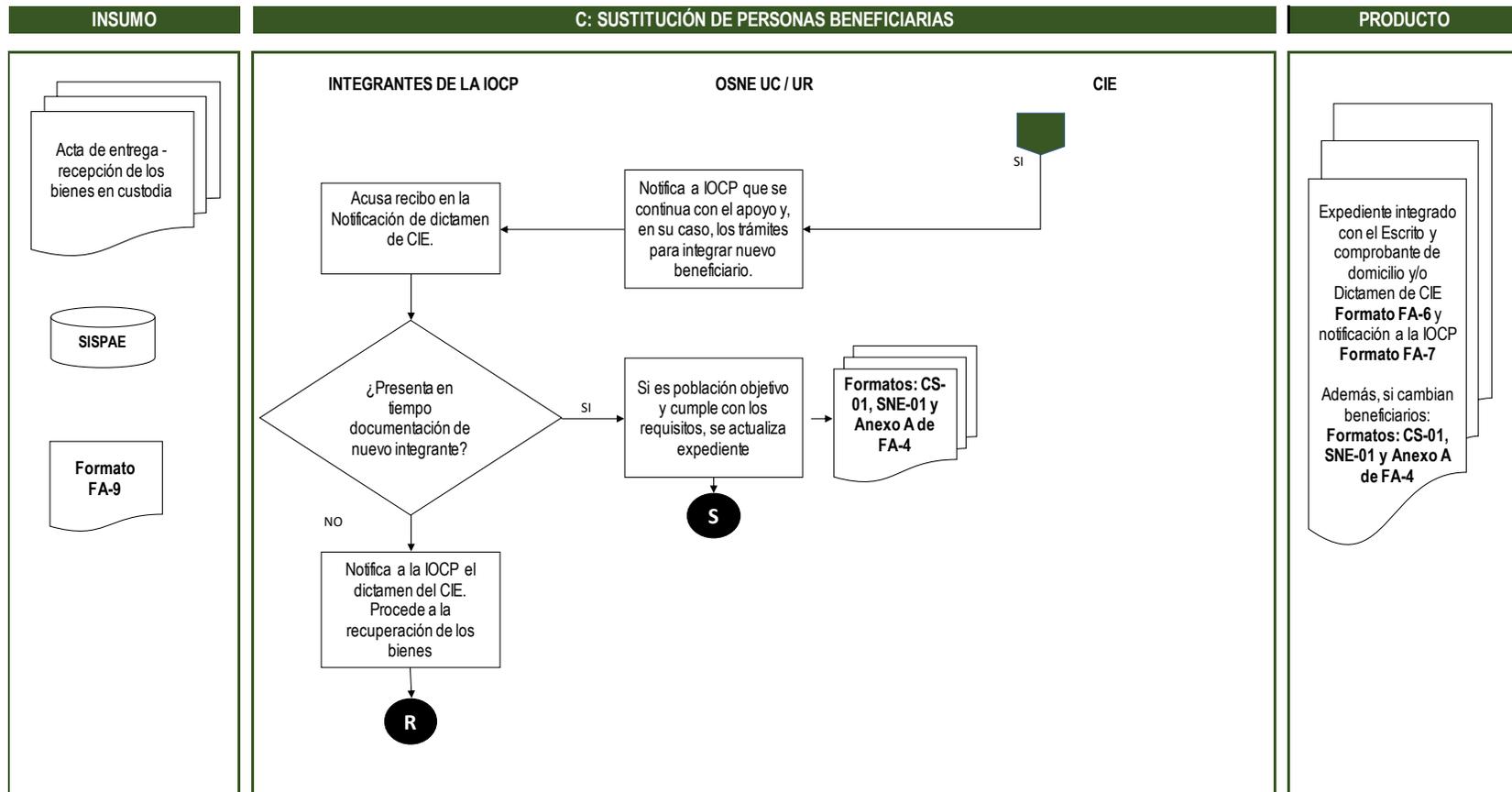
ILUSTRACIÓN 12. DIAGRAMA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE LOS APOYOS

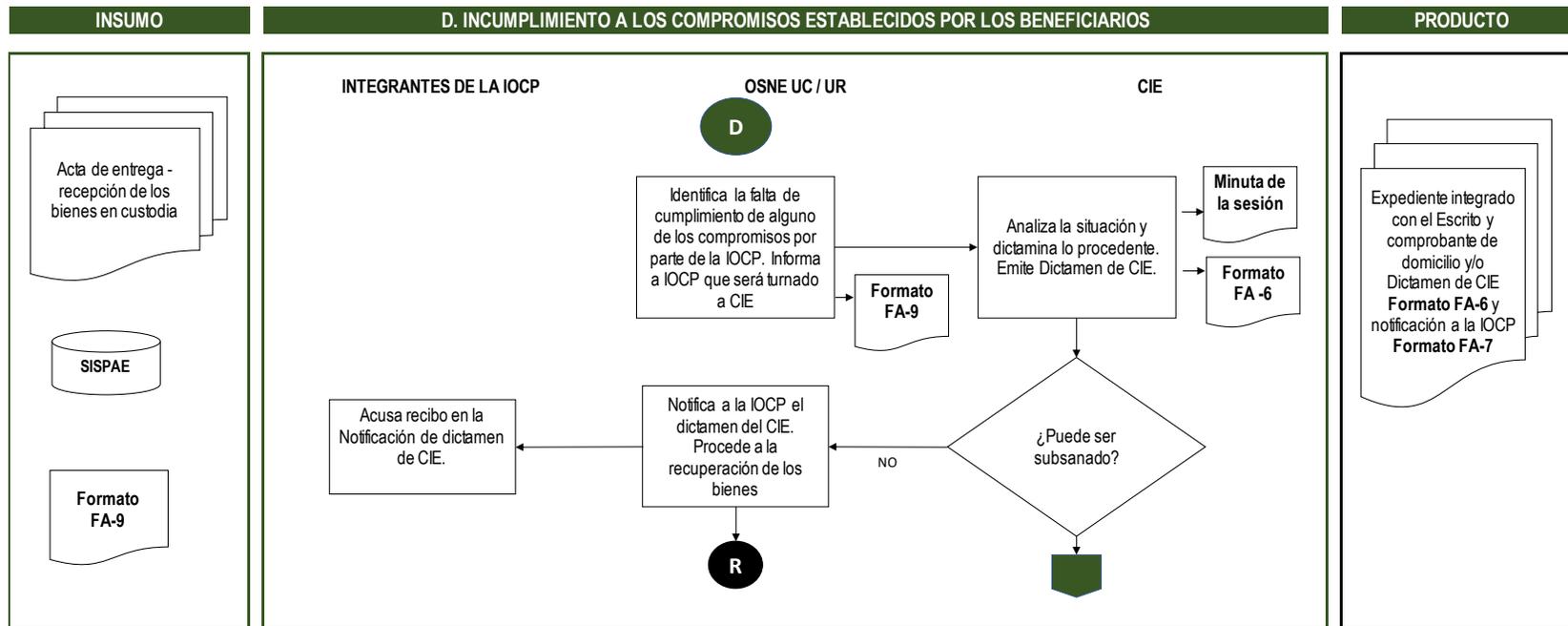


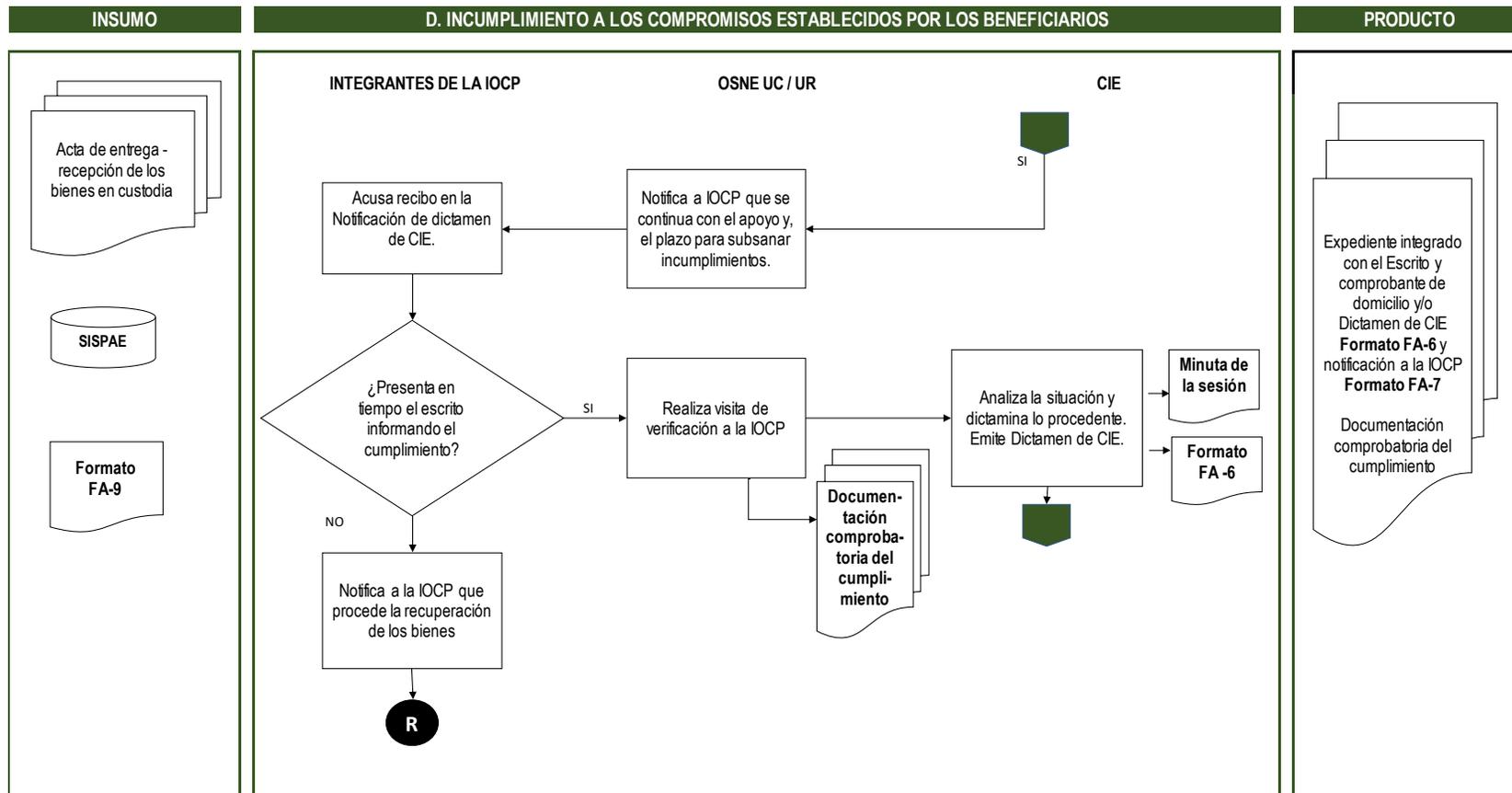


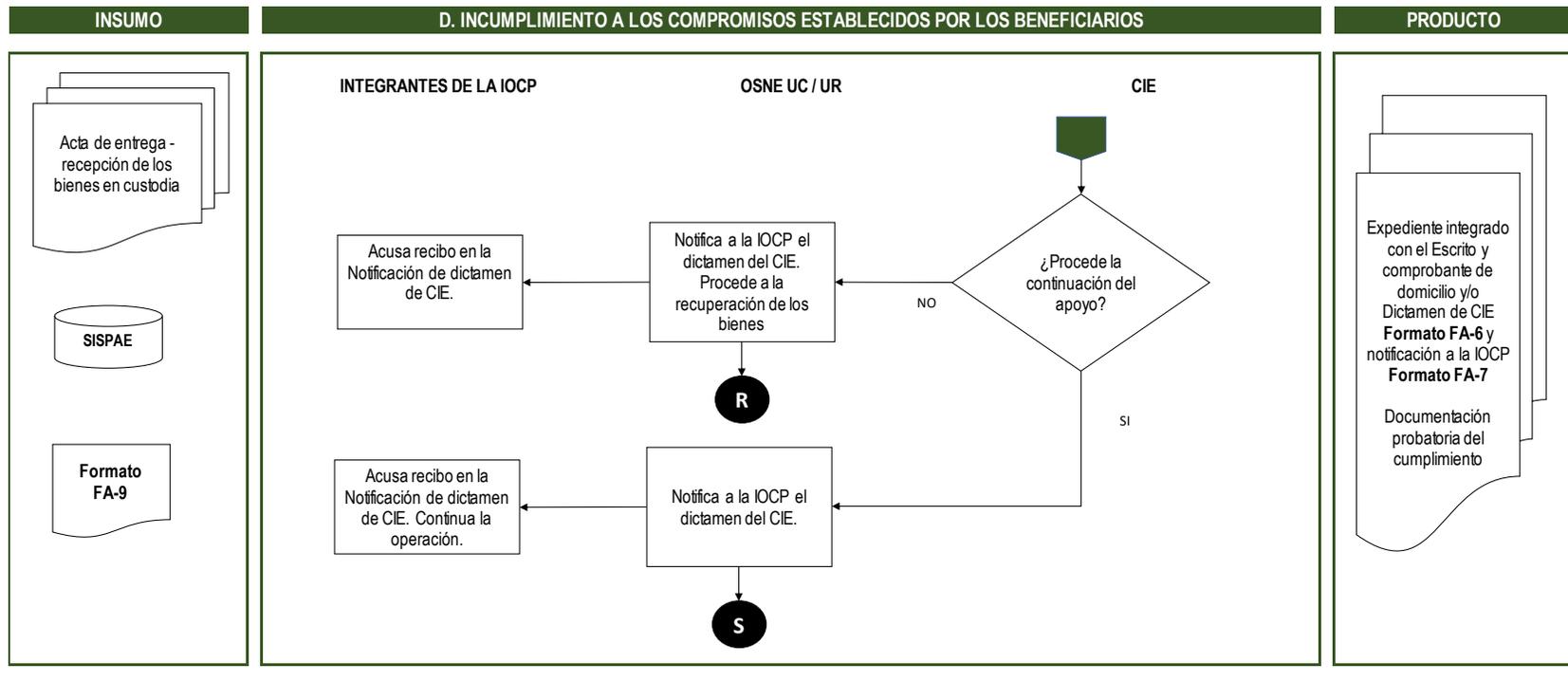


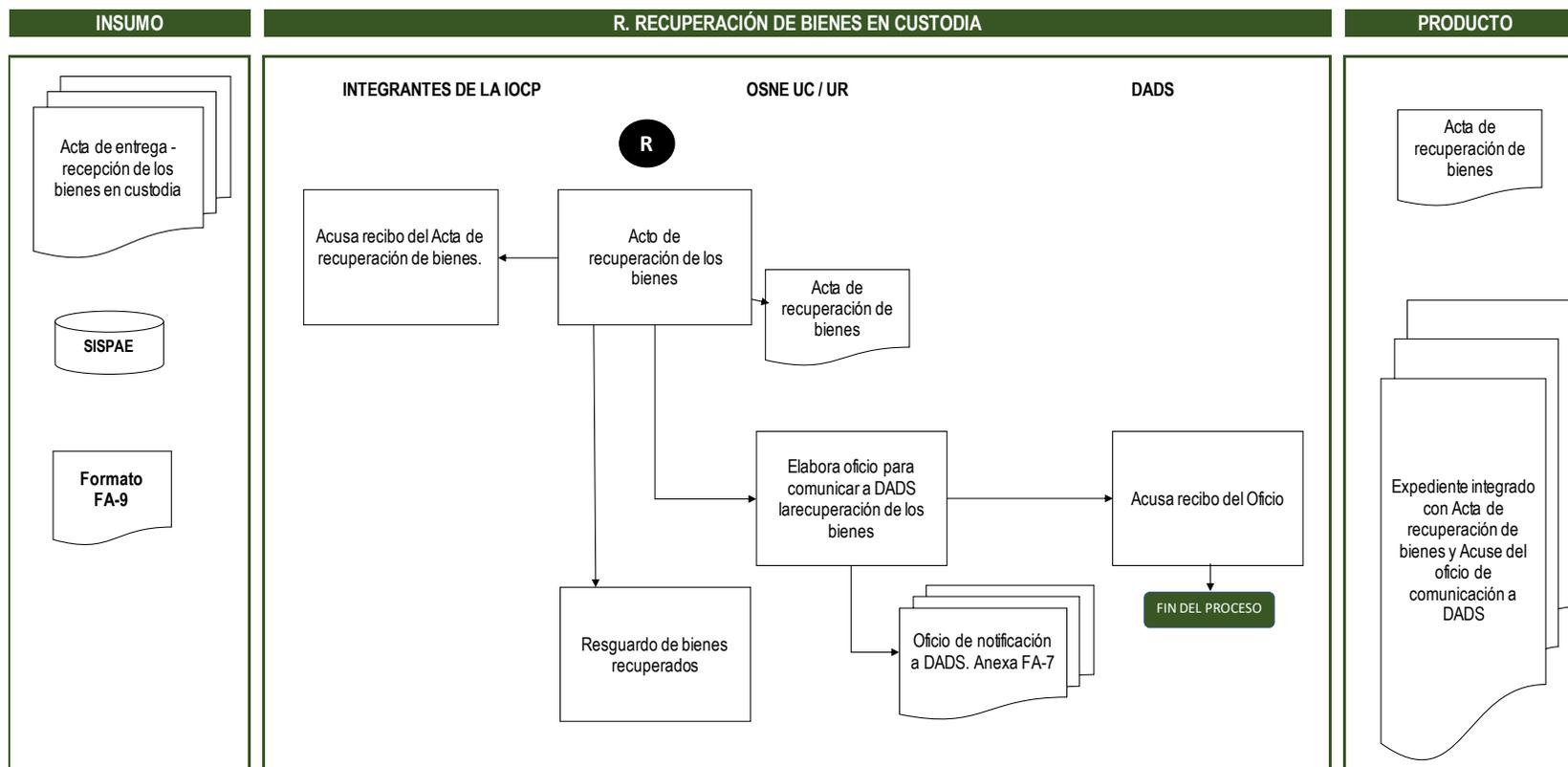












Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018

1) Elaboración del programa de visitas.

Acorde al Manual de FA, para dar seguimiento a la operación de las IOCP, el personal de la OSNE deberá elaborar un programa de visitas. El programa de visitas comprenderá al menos tres visitas durante el periodo de observación de 12 meses a partir del inicio de operaciones.

Esta actividad se realiza de acuerdo con la organización interna de las áreas de FA de cada OSNE. En la práctica se expresó en las OSNE visitadas que una situación que puede provocar que el programa de visitas tenga cambios o reprogramaciones es la disponibilidad de vehículos y recursos para combustible y viáticos.

El 95% de las respuestas de la entrevista indicaron que elaboran un programa de visitas. No se encontró en el Manual de FA un formato para la elaboración del programa de visitas, los resultados de la encuesta respecto a la forma en que los Consejeros de FA llevan su programa indicó que en su mayoría lo hace en Excel.

2) Realización de las visitas de seguimiento

Durante las visitas deberán registrar lo que observan en el Cuestionario de Seguimiento (Formato FA-9). El personal de la OSNE podrá realizar las visitas adicionales que considere necesarias para asegurar la adecuada operación de la IOCP.

Para la realización de las visitas, en general, el Consejero de FA que las realiza verifica la adecuada operación, que los bienes en custodia estén siendo utilizados, que participen en la operación todos los integrantes de la IOCP, y en caso de que no lo hayan presentado, les recuerdan que deben obtener su RFC.

3) Acciones para seguir en caso de encontrar situaciones extraordinarias.

Durante las visitas de seguimiento se pueden encontrar las siguientes situaciones:

a) Robo y siniestro de los bienes otorgados.

En caso de que la IOCP haya sido víctima de un robo o siniestro con pérdidas parciales o totales de los bienes en custodia, se solicita que los integrantes de la IOCP levanten un acta ante las autoridades correspondientes, misma que es integrada al expediente que se envía al CIE para dictaminar sobre la continuidad de la operación de la IOCP.

El dictamen puede ser en dos sentidos: i) que la IOCP continúe operando; o ii) cuando es pérdida total, con el acta presentada se concluye el proceso. Este documento se documenta en el Dictamen del CIE (Formato FA-6) y Notificación del dictamen del CIE (Formato FA-7). Se comunica a los integrantes de la IOCP la resolución del CIE.

En la práctica, reportaron en las OSNE que este tipo de situaciones no es recurrente y cuando se suscita, siguen el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo.

En Morelos, por el terremoto de septiembre de 2017, se presentaron casos en los que el local donde se encontraba la IOCP sufrió daños y sus integrantes comunicaron que no podían seguir operando y procedieron a la recuperación de los bienes.

b) Cambio de domicilio de la IOCP.

5 días antes del cambio de domicilio, los integrantes de la IOCP, deben enviar un aviso por escrito a la OSNE, adjuntando el comprobante del nuevo domicilio. La OSNE procede a realizar una visita de verificación y turna el caso al CIE, agregando en el expediente el escrito y el comprobante de domicilio.

El CIE dictamina la viabilidad del nuevo domicilio. Se documenta con la minuta de la sesión y el Formato FA-6. El dictamen puede ser negativo y entonces se invita a los integrantes de la IOCP a buscar un domicilio más adecuado y repite es aparte del proceso.

Si el CIE dictamina que es adecuado el nuevo domicilio, se le comunica a la IOCP para que realice el cambio de domicilio y continúe operaciones. En ese caso se reanuda el seguimiento programado.

En la práctica, reportaron en las OSNE que este tipo de situaciones no es recurrente y cuando se suscita, siguen el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo.

c) Sustitución de personas beneficiarias.

Si el personal de la OSNE identifica en las visitas la ausencia de alguno de los integrantes de la IOCP, indaga al respecto y sugiere a los beneficiarios que envíen un escrito que explique su situación y manifieste la intención de continuar la operación.

La OSNE lo turna al CIE quien dictamina si: i) procede la continuidad del apoyo con o sin sustitución de personas; o ii) la no continuidad. En este último caso, se notifica a los integrantes de la IOCP que se procederá a la recuperación de los bienes resguardados.

Si el dictamen fue favorable para continuar operaciones, y se autorizó la sustitución de la(s) persona(s), se notifica a los integrantes de la IOCP el plazo que tienen para realizar el trámite. Si lo cumplen en tiempo continúan operaciones y el OSNE les dará seguimiento. Si no cumplen en tiempo con el trámite para sustituir a la(s) persona(s), se notifica a los integrantes de la IOCP que se procederá a la recuperación de los bienes resguardados.

Este subproceso se documenta en los Formatos FA-6 y FA-7. Cuando se sustituyen personas se adicionan los Formatos: Formatos: CS-01, SNE-01 y Anexo A de FA-4

En la práctica, reportaron en las OSNE que este tipo de situaciones no es recurrente y cuando se suscita, siguen el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo. En Jalisco, se presentó un caso, en el que se cumplió con los trámites para sustituir al beneficiario.

d) Incumplimiento a los compromisos establecidos.

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo establece los compromisos que los beneficiarios deben cumplir, éstos son de tipo operativo y administrativo. Cuando esto no sucede y es detectado durante las visitas de seguimiento, se registra el suceso en el Formato FA-9 y turna los casos al CIE.

El CIE dictamina si procede que los integrantes de la IOCP subsanen la falta o se recuperan los bienes en custodia. Este subproceso se documenta en los Formatos FA-6 y FA-7.

Si se les da la oportunidad de subsanar, se les notifica el dictamen del CIE y se les informa el plazo que tienen para cumplir y la forma en que deberán hacerlo. Cuando reciben la comprobación de las acciones para la corrección del incumplimiento, se envían al CIE para su dictaminación. Si vencido el plazo la OSNE no recibe comunicación de la IOCP, también lo comunica al CIE para su dictaminación.

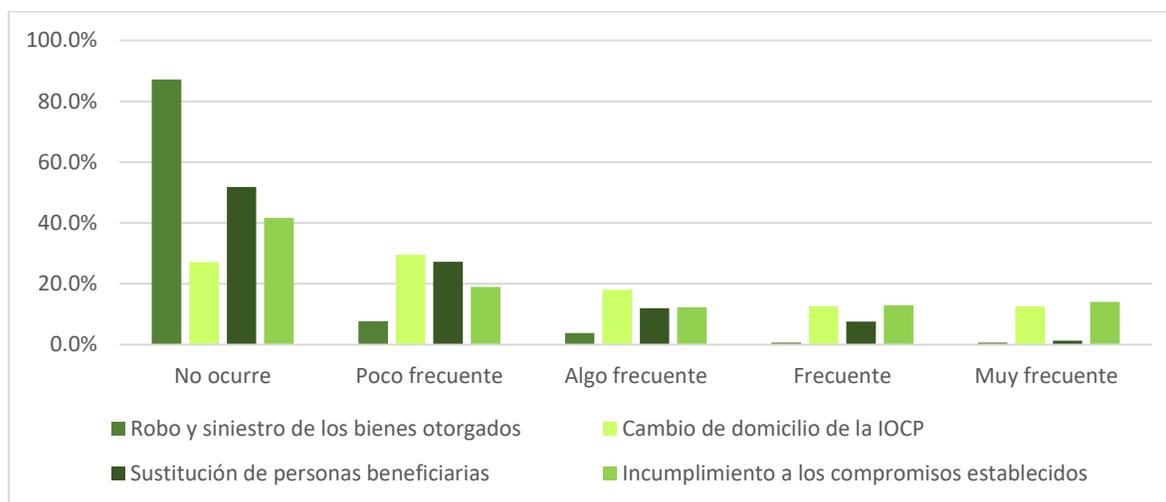
Cuando no hay corrección de incumplimientos, el CIE emite un dictamen para la recuperación de los bienes en custodia, mismo que se notifica a la IOCP. Cuando han sido subsanados los incumplimientos, se les notifica a los integrantes de la IOCP, quienes continúan operando y el seguimiento se restablece por parte de la OSNE.

En la práctica, en la plática que les da la Contraloría al momento de la entrega de los bienes en custodia se les explican sus compromisos, responsabilidades y derechos, así como las consecuencias de incumplimiento. En general, eso les ha ayudado a que las IOCP cumplan y sea un número reducido de casos en los que haya incumplimiento.

El compromiso que más se les dificulta cumplir es tramitar los permisos municipales, y el que más tardan en cumplir es entregar el RFC. Esto último es más por cuestiones culturales que por dificultad en el procedimiento de alta ante el SAT.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, en general, no es frecuente que se presenten estas situaciones, a continuación, se presenta graficados los resultados:

GRÁFICA 21. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE EL GRADO DE OCURRENCIA DE SITUACIONES EXTRAORDINARIAS DURANTE EL PERIODO DE SEGUIMIENTO A LAS IOCP



Fuente: Encuesta aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

Respecto al tiempo que tarda el CIE en sesionar cuando se presentan estas situaciones, la respuesta promedio en la encuesta, fue de 10 días. De las respuestas, 4 manifestaron que esperan 1 día para que sesione, y 9 respuestas indicando que tarda hasta 30 días.

4) Recuperación de bienes

En los casos en donde el personal de la OSNE detecte algún incumplimiento normativo, una vez dictaminado por el CIE, se procederá a la recuperación de los bienes entregados en custodia.

Una vez notificados los integrantes de la IOCP, por alguna de las situaciones mencionadas en el subproceso anterior, se lleva a cabo el acto de recuperación de bienes en custodia, con la presencia de los integrantes de la IOCP, quienes en el

momento reciben copia del Acta de Recuperación de Bienes en Custodia y firman acuse.

La OSNE prepara oficio para notificar a la Dirección de Apoyos a Desempleados y Subempleados (DADS) la recuperación de los bienes (Formato FA-7) adjuntando Notificación del dictamen del CIE. DADS recibe y responde que se ha enterado.

En general, en los estados visitados, la recurrencia de recuperación de bienes es baja. En algunos estados cuentan con espacios para almacenar los bienes y en otros los mantienen en sus oficinas, y buscan que rápidamente sean reasignados.

Las personas que participaron en la encuesta manifestaron, en el 33% de las respuestas que buscan hacer coincidir la recuperación de los bienes con su reasignación, aunque a veces tome tiempo, y le solicitan al nuevo beneficiario que se encargue del traslado. Cuando no ocurre así, el 40% de los encuestados indicaron que buscan apoyo en otras áreas de la OSNE, de la Secretaría del Trabajo, autoridades municipales e incluso con el personal de la OSNE, para conseguir un vehículo prestado y realizar la recuperación de los bienes. Solo el 3% dijo tener vehículo propio para realizar esa actividad. Respecto al espacio para almacenar los bienes, el 2% manifestó tener bodega propia; el 10% usa alguna bodega o espacio de la Secretaría o de alguna otra área del Gobierno del Estado o de los Ayuntamientos; y en el 6% de los casos consiguen prestadas bodegas privadas; finalmente el 7% improvisa espacios en la oficina de la OSNE.

6.8.2. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso inicia con la elaboración del Programa de Visitas. La terminación del proceso puede ser en dos sentidos:

- a) Que la IOCP termina el plazo de 12 meses en adecuada operación y cumplimiento de compromisos, aun cuando haya tenido situaciones extraordinarias intermedias, que fueron resueltas.

- b) Que la IOCP presenta durante el plazo de seguimiento o al término de este, situaciones extraordinarias que le impidieron la adecuada operación y cumplimiento de compromisos, y no pudo resolverlos, por lo que se procedió a la recuperación de los bienes.

6.8.3. Insumos y recursos

Tiempo

El plazo para el seguimiento es de 12 meses, en el que programan al menos 3 visitas de seguimiento. Según los operadores del subprograma en las OSNE, el tiempo es adecuado porque les permite a los integrantes de las IOCP madurar sus proyectos. En la práctica han visto casos exitosos que han crecido en esos 12 meses, y cuando se les entregan los bienes de forma definitiva, ya son negocios en marcha con ganancias.

En cuanto a las situaciones extraordinarias que pueden presentarse, la única que en el Manual especifica plazos es la relativa a cambio de domicilio. En la práctica puede resultar insuficientes 5 días previos al cambio de domicilio para llevar a cabo el proceso de notificación a la OSNE y dictaminación del CIE.

Personal

El seguimiento lo llevan a cabo los Consejeros de FA. De acuerdo con la organización interna de la OSNE, puede haber personas dedicadas exclusivamente a realizar estas visitas, o pueden ser los mismos Consejeros de FA que dan seguimiento al trámite desde un inicio quienes también realicen las visitas.

Recursos financieros

Para realizar las visitas de seguimiento requieren recursos financieros para compra de combustible, pago de peajes/estacionamiento y viáticos del personal. En ocasiones la falta de recursos financieros dificulta el trabajo.

En algunas OSNE y UR manifestaron que, en ocasiones, es el personal de las áreas de FA quienes, con recursos propios, pagan los gastos relacionados con el desempeño de sus funciones para realizar los seguimientos. Personal de las OSNE, también lo resuelven viajando en transporte público cuando las IOCP se encuentran en la misma ciudad que la OSNE, o bien utilizando sus vehículos propios y viajando sin apoyo para viáticos.

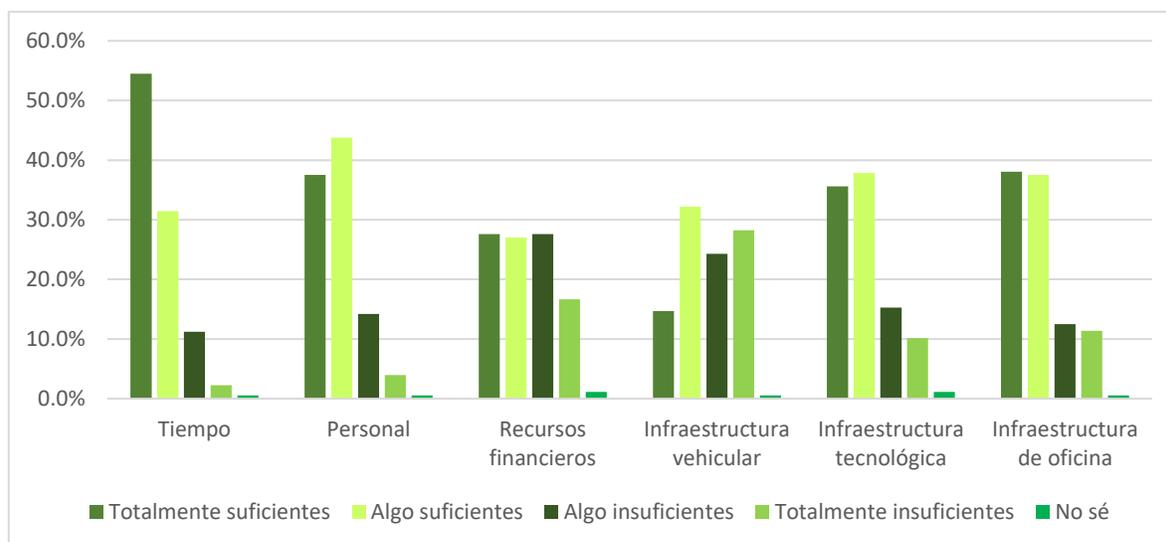
Infraestructura

En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía; vehículo y combustible (para acudir a verificar las IOCP).

En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas. Donde encuentran más problemas es en los vehículos. No son suficientes y algunos no presentan las condiciones más adecuadas para recorrer largas distancias; por lo que sólo son utilizados para recorridos cercanos.

Los resultados de la encuesta sobre la suficiencia de los insumos y recursos en este proceso son:

GRÁFICA 22. PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LOS INSUMOS Y RECURSOS PARA REALIZAR EL PROCESO DE SEGUIMIENTO A LOS BENEFICIARIOS.



Fuente: Encuesta aplicada a personal de las OSNE que participan en la ejecución del Subprograma Fomento al Autoempleo.

6.8.4. Productos

Los productos de este subproceso es una IOCP en adecuada operación, lista para recibir en forma definitiva los bienes; o bien, bienes recuperados en custodia de la OSNE.

Al término del seguimiento el expediente puede contener adicionados los siguientes documentos y formatos:

- Registro del solicitante en el **Formato SNE-01**
- Contraloría Social en el SNE en el **Formato CS-01**
- Propuesta de IOCP en el **Formato FA-4 y sus anexos**
- Dictamen del CIE en el **Formato FA-6**
- Notificación de dictamen de CIE en el **Formato FA-7**
- Cuestionario de Seguimiento en el **Formato FA-9**
- Escritos libres de las IOCP sobre situaciones extraordinarias.

- Documentación del cumplimiento de compromisos de las IOCP.
- Acta de Recuperación de Bienes
- Oficio a la DADS notificando notificación de bienes.

Los productos de este proceso es un insumo necesario para la realización del siguiente proceso.

6.8.5. Sistemas de información

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo no prevé que las acciones de este proceso sean registradas en el sistema.

6.8.6. Coordinación

El personal del área de FA encargado de las visitas de seguimiento se coordina con el área administrativa para el recurso financiero necesario para la compra de combustible, pago de peajes y viáticos.

En los casos de situaciones extraordinarias que requieran dictaminación del CIE, aunque no lo menciona el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, el responsable de FA en la OSNE debe coordinar la realización de una sesión extraordinaria del CIE, para someter a dictaminación la situación que se presente.

En los casos de recuperación de bienes, el personal del área de FA debe coordinarse con el área de almacén y el área de transportes, para ir a la IOCP a recoger los bienes y dejarlos en depósito en la OSNE.

No lo menciona el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, pero en la práctica las OSNE invitan a la Contraloría al acto de recuperación de bienes en las IOCP. Para ello tienen que coordinar también la participación de la Contraloría.

6.8.7. Pertinencia del proceso

El proceso de seguimiento a los beneficiarios y monitoreo de los apoyos es pertinente ya que contribuye a la permanencia y adecuada operación de las IOCP.

La función de los Consejeros de FA que realizan las visitas es verificar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de compromisos. Los beneficiarios reconocen la autoridad de la OSNE y, en general, buscan cumplir en tiempo para evitar que los bienes les sean retirados,

6.8.8. Importancia estratégica

El seguimiento a la operación de las IOCP tiene alta importancia estratégica ya que garantiza que las IOCP cumplan con la normatividad del subprograma y, en consecuencia, garanticen su permanencia al menos para el tiempo de seguimiento y probablemente en el futuro.

La evidencia en las OSNE realizadas, muestra que son escasas las IOCP que se les retiran los bienes. El subprograma prevé situaciones que pudieran ocurrir y define procedimientos tendientes a brindar oportunidad a los beneficiarios a corregir los incumplimientos, o en casos de fuerza mayor (siniestros, fallecimiento de beneficiarios) revisarlos y dar un plazo para plantear una solución. Por lo que no es inflexible ante situaciones extraordinarias, y los beneficiarios tienen la oportunidad de no perder los bienes otorgados.

6.8.9. Opinión de actores

Los Consejeros de FA manifestaron que los principales problemas que encuentran para realizar el seguimiento son la falta de recursos financieros y las condiciones de los vehículos. En algunas OSNE el personal que realiza las visitas no es suficiente para el número de visitas que tienen que realizar.

Por otra parte, los Consejeros FA opinan que el seguimiento brinda confianza a los beneficiarios y garantizan la continuidad en la operación de las IOCP.

Los beneficiarios visitados reciben al personal de la IOCP, y brindan toda la información que se les pide. En general se encuentran agradecidos con el apoyo recibido, y están interesados en que no se les retiren los bienes, porque los usan para la generación de ingresos. Por ello tratan de cumplir en tiempo con los requisitos.

6.8.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2 puntos de 4 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Si (1)

En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, los formatos y las actividades del proceso. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

En general, los Consejeros de FA siguen lo establecido en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, o lo harían cuando se les presentaran estas situaciones. En una OSNE Estatal mencionaron que para algunas de estas situaciones no reúnen al CIE, más que cuando se trata de recuperar bienes, ya que los procesos operativos los lleva sólo el área de FA.

Por lo que respecta al sitio en el que se depositan los bienes recuperados en la OSNE, en un caso mencionaron que no cuentan con un almacén y los bienes permanecen en las oficinas, lo cual pudo ser constatado durante las visitas de campo.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.9. Descripción y análisis del proceso de contraloría social y satisfacción de beneficiarios

De acuerdo con el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, en este proceso los beneficiarios reciben información sobre sus derechos y obligaciones, y se les aplica una encuesta de satisfacción.

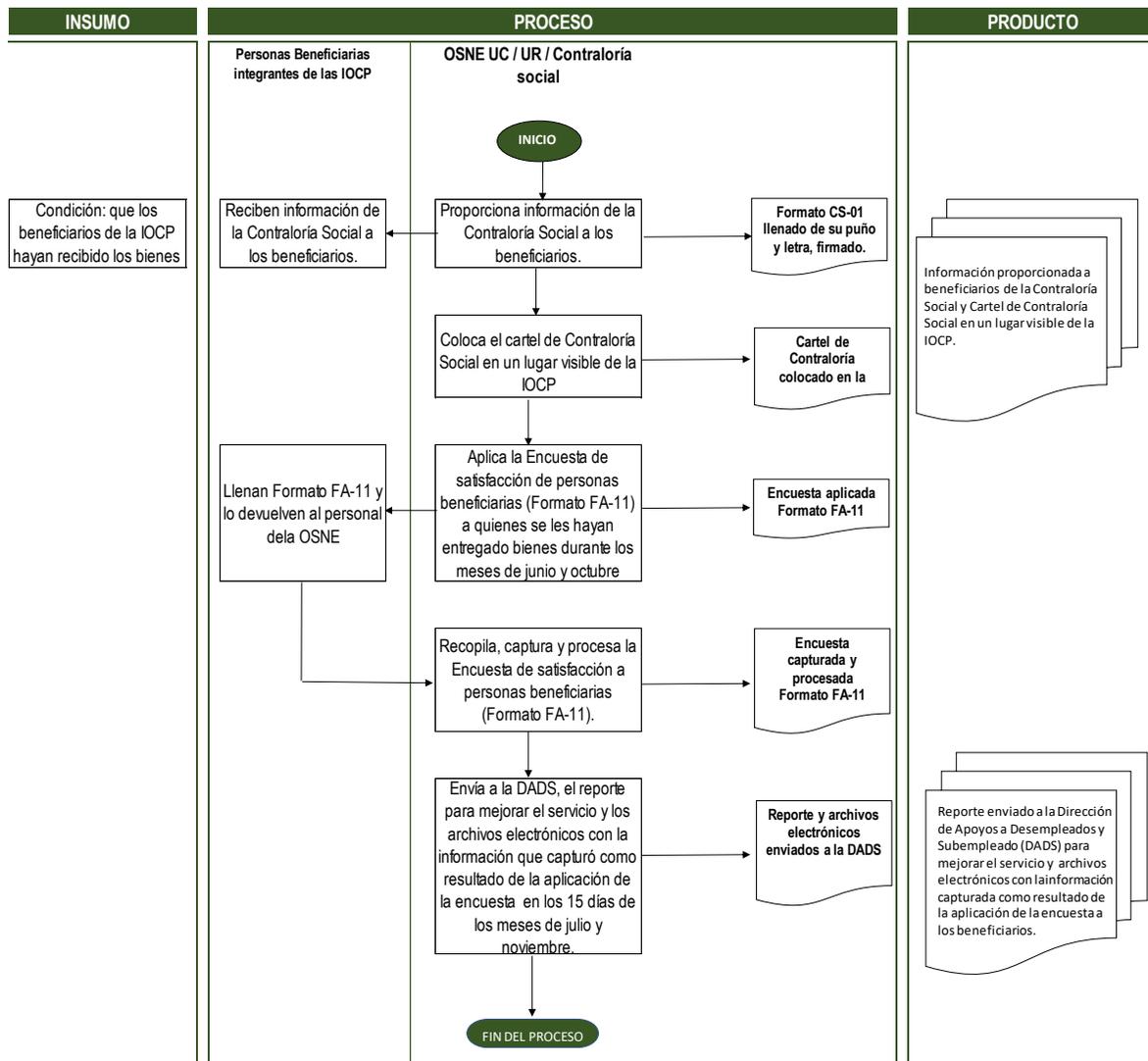
6.9.1. Actividades, componentes y actores

En el siguiente cuadro se resumen las actividades de este proceso:

9.1	Contraloría Social. Se brinda a los integrantes de la IOCP información sobre sus derechos y obligaciones como beneficiarios del subprograma.
9.2	Encuesta de satisfacción Durante los meses de junio y octubre se aplicará una encuesta de satisfacción a las IOCP que reciban los bienes en esos meses.

El diagrama del proceso de Contraloría Social y Satisfacción de Beneficiarios se presenta a continuación.

ILUSTRACIÓN 13. DIAGRAMA DEL PROCESO DE CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018

A continuación, se presenta el detalle de cada una de las actividades, de acuerdo con lo dispuesto en las Reglas de Operación y el Manual:

1) **Contraloría Social.**

El personal de la OSNE proporcionará en un período no mayor a diez días hábiles –a partir de la entrega de los bienes a la IOCP– a los beneficiarios de la IOCP, información sobre la Contraloría Social. Se documenta en el **Formato CS-01**. Los temas que se deben incluir son: Objetivo de la Contraloría Social en el PAE; Sistema de Atención Ciudadana; Mecanismos de Participación; Derechos y obligaciones del subprograma Fomento al Autoempleo; Quejas y denuncias.

El personal de la OSNE colocará el cartel de Contraloría Social en un lugar visible de la IOCP. El cartel contendrá información sobre: características del subprograma, datos de la IOCP, así como la lista de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta entregados para la operación de esta.

En la práctica, en los estados visitados, se encontró que es en el Acto de Entrega – Recepción cuando, generalmente personal del órgano interno de control de la OSNE, ofrece a los beneficiarios una plática con los temas establecidos en el Manual y se les deja el formato CS-01. En la plática hacen recomendaciones a los integrantes de las IOCP sobre temas anticorrupción, sobre el seguimiento, se recalca que habrá inscripción al SAT, se aseguran que en la entrega el proveedor brinde información sobre la operación y funcionamiento de las herramientas y equipo, y al final les preguntan si tienen alguna queja y/o sugerencia

Durante las visitas de seguimiento, personal del órgano interno de control de la OSNE, revisa que a los integrantes de las IOCP no hayan sido víctimas de actos de corrupción, así como, que en el lugar de la IOCP estén el cartel y las calcomanías que identifiquen los apoyos recibidos.

Referente al citado cartel, en Jalisco, en las IOCP visitadas, se encontró que no todas lo tenían, y personal de la OSNE indicó que se les habían acabado por eso no los habían distribuido. Lo mismo ocurrió en las IOCP visitadas en SLP, las IOCP

no tenían los carteles porque la OSNE no los había proporcionado. La respuesta de la OSNE fue la misma, que no tenían carteles. En Morelos tenían mantas impresas. En ocasiones, personal del órgano interno de control de la OSNE participa en la entrega de bienes en custodia, comunica derechos y obligaciones a los beneficiarios, acompaña a visitas de supervisión, y verifica que se informe con claridad y transparencia cómo funciona el Subprograma; cuando el órgano interno de control no asiste, son los Consejeros de FA quienes llevan a cabo las actividades de contraloría social.

En general, en todos los estados visitados la contraloría social hace énfasis de la gratuidad del subprograma del PAE, la opción de queja y denuncia y de que es ajeno a todo partido político.

2) Encuesta de satisfacción.

El personal de la OSNE deberá aplicar la Encuesta de satisfacción de personas beneficiarias (Formato FA-11) a las quienes se les hayan entregado bienes durante los meses de junio y octubre.

El personal de la OSNE deberá capturar y procesar la información que resulte de la aplicación de las encuestas y elaborará un reporte que contenga el análisis de los resultados; así como, en su caso, las medidas que implementará la OSNE para mejorar el servicio. Dicho reporte será enviado a la DADS durante los primeros quince días de los meses de julio y noviembre.

En la práctica, en Jalisco se levantan encuestas de satisfacción a los beneficiarios cuando se les entrega el equipo en los meses de mayo y octubre. Los beneficiarios en esta entidad federativa comentaron durante las entrevistas realizadas que todos están satisfechos con los apoyos del programa y todos lo podrían recomendar. También dijeron que les explicaron que podían poner una queja sobre el servicio o

los bienes. En todos los estados visitados cuentan con buzón de quejas y sugerencias.

6.9.2. Límites del proceso y articulación con otros

El Contraloría Social es un proceso que está inserto en el proceso de entrega de bienes: En el Acto de Entrega de Bienes en Custodia, inicia y concluye el subproceso de Contraloría Social, con la plática que dan. Y es en los meses de mayo y octubre en ese acto, cuando se realizan el subproceso de Encuesta de satisfacción a los beneficiarios.

Si bien, el área denominada Contraloría, órgano interno de control, etc., lleva a cabo sus actividades de revisión y control, éstas no necesariamente parte del proceso denominado Contraloría Social; las actividades del proceso de contraloría social no son facultad exclusiva del área de control interno, ya que el manual establece genéricamente que las realiza personal de la OSNE.

6.9.3. Insumos y recursos

Tiempo

El subproceso de Contraloría Social, en la práctica inicia y concluye en el Acto de Entrega de Bienes en Custodia. Es decir, un día.

El subproceso de Encuestas de Satisfacción, en la práctica se realiza en los plazos estipulados en el Manual. Inicia con la entrega de las encuestas de satisfacción y concluye con el envío del reporte a la DADS. Esto en los meses de mayo y octubre.

Personal

En el Manual no se establece el perfil que debe tener el personal que desarrolla estas actividades y no se define una estructura mínima requerida para realizar este proceso.

En la práctica, en alguna de las OSNE visitadas manifestaron que para la cantidad de actividades en las que participa la contraloría social se considera pertinente contar con más personal.

El personal de contraloría social no ha tenido una capacitación ex profeso para hacer la supervisión de los proyectos y su viabilidad.

Recursos financieros

En general, los viáticos en la oficina son insuficientes para la carga de trabajo con la que participan dentro del FA. En Quintana Roo se encontró que no se asignan viáticos para peajes, no se atiende el pago de viáticos por concepto de pago de taxi, y que el procedimiento de reembolso es tardado. En otros estados, el personal de contraloría coordina sus visitas con las de supervisión, a efecto de optimizar los recursos de la OSNE.

Infraestructura

En todos los casos, los vehículos son insuficientes e inadecuados para realizar el trabajo. Respecto al equipo informático, en SLP las computadoras están deterioradas por el uso. El mobiliario está en buenas condiciones, pero el espacio físico de trabajo es muy reducido. En el caso de Quintana Roo, hay computadoras provistas por la federación y otras por el estado, ésta últimas son obsoletas.

6.9.4. Productos

Con este proceso, se genera la siguiente documentación:

- La información proporcionada de la Contraloría Social se documenta en el **Formato CS-01**, el cual se integra al expediente de la IOCP.
- Reporte de los resultados de la encuesta y medidas a implementarse en la OSNE para mejorar el servicio.

6.9.5. Sistemas de información

Este proceso no utiliza sistemas de información.

6.9.6. Coordinación

La participación de la contraloría en los dos subprocesos requiere coordinación con el área de FA. Los entrevistados mencionaron que algunas veces se enteran de entregas o visitas el día del acto, ya que ellos no tienen acceso al sistema y la comunicación les llega por escrito, y ese medio suele ser lento.

224

6.9.7. Pertinencia del proceso

El proceso de contraloría social y encuestas de satisfacción son pertinentes ya que ofrecen información a los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones, así como las sanciones a las que se harían acreedores en casos de cometer infracciones.

El subproceso de encuestas de satisfacción debe brindar información para la mejora del subprograma. En campo no se obtuvo evidencia de que las encuestas se sistematicen y sean utilizadas ni a nivel estatal, ni nacional.

6.9.8. Importancia estratégica

Las actividades de Contraloría Social son relevantes, sin embargo, su operación no ha sido estratégica, ya que tanto la plática a los beneficiarios como la encuesta de satisfacción puede ser aplicada por personal del área de FA.

No obstante, actividades que realiza el órgano interno de control, complementan a los procesos del Subprograma, como son las de supervisión, seguimiento, revisión de expedientes de IOCP previo a la dictaminación del CIE y así como durante este. Asimismo, es importante que las actividades de este proceso sean percibidas por los beneficiarios de FA como un área independiente a la de FA para procurar la

transparencia del Subprograma y que los beneficiarios la identifiquen como un área que está de su lado; justamente esto precisa contar con los recursos necesarios para su labor.

6.9.9. Opinión de actores

El factor sorpresa en las visitas de verificación es muy importante con los solicitantes de FA, se detecta con mayor veracidad si la información proporcionada por éstos es cierta o no, por ejemplo, si existe o no el negocio, si tiene o no experiencia.

Los beneficiarios opinan que la charla que les brinda contraloría les ha sido muy útil para evitar cometer faltas, y para dar cumplimiento a sus obligaciones.

225

6.9.10. Valoración del grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2 puntos de 4 alcanzables) siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo detalla sólo dos subprocesos, aunque en la práctica, la participación de la contraloría se realiza en más procesos, siendo de forma transversal [selección a beneficiarios, producción de bienes, entrega de bienes, seguimiento y, quejas y sugerencias].

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Si (1)

En general, el personal de la OSNE y sobre todo del área de Contraloría, conocen el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al

Autoempleo, los formatos y las actividades del proceso. Personal de la OSNE brinda la información que la Contraloría requiera para el cumplimiento de sus funciones.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente (0.5)

Debido a que sólo dos subprocesos están normados, el resto de las funciones de la Contraloría no están estandarizadas. Si bien, en general realizan las mismas funciones y participan en casi todos los procesos del subprograma, se realizan de acuerdo con las estructuras orgánicas y criterios de los mandos superiores.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual, para los procesos NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

6.10. Descripción y análisis del proceso de monitoreo y evaluación

227

6.10.1. Actividades, componentes y actores

Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo

El Servicio Nacional de Empleo (SNE) que es parte de la estructura institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) es la instancia a cargo de operar el Programa de Apoyo al Empleo (PAE S043), y por tanto le corresponde el monitoreo y la evaluación del subprograma de Fomento al Autoempleo.

Las Reglas de Operación del PAE señalan, en lo que concierne a evaluación interna, que la STPS enviará a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, turnando copia a la SHCP, informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido y el cumplimiento de metas y objetivos conforme a lo dispuesto en el artículo 75, fracción X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el artículo 181 de su Reglamento. Estos informes deben ser presentados a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y reporte de metas y ejercicio de recursos según corresponde a las metas y los indicadores planteados en la MIR del PAE (S043), con base en la información contenida en los sistemas de información SISPAE y SIISNE.

En cuanto a evaluación externa, las Reglas de Operación establecen que se realizará conforme a la Normatividad para el ejercicio fiscal aplicable. La coordinación del proceso de evaluación estará a cargo de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), como unidad administrativa externa a la operación del PAE. La STPS remitirá los resultados de la evaluación externa a las instancias correspondientes, de acuerdo con la normatividad aplicable y los difundirá a través de la página de Internet de la STPS.

Control en la OSNE

La responsabilidad del reporte de avance de metas y ejercicio de recursos a nivel estatal corresponde a la Dirección, que para ello hace revisión periódica con los responsables de los subprogramas. En San Luis Potosí, este seguimiento es apoyado por la Subdirección Operativa, puesto creado en esta entidad.

Según el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo, la OSNE deberá tener a disposición, para su revisión por las autoridades competentes, los expedientes General y Operativo para IOCP de nueva creación o en operación y/u Operativo para IOCP reasignadas, completos y debidamente ordenados con la documentación correspondiente. Invariablemente los expedientes deben estar bajo resguardo de la Unidad Regional ejecutora, por lo que, en su caso, al menos debe mantenerse una copia completa del expediente. Esta responsabilidad corresponde al área a cargo del Subprograma.

El área de Contraloría revisa trimestralmente una muestra de expedientes IOCP para verificar que estén integrados sin omisiones conforme a lo establecido en el Manual. Los hallazgos de esta revisión son comunicados al área de FA para que las omisiones sean subsanadas, en su caso con la propia IOCP.

Control en la entidad

En la práctica, el Órgano Interno de Control (OIC) o su equivalente, es invitado mediante oficio para que asista a los actos de entrega de los bienes en custodia a los beneficiarios, así como a los actos de recuperación.

En el estado de Morelos entregan un reporte mensual de avance a la Secretaría del Trabajo estatal.

6.10.2. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso de monitoreo acompaña a todos los procesos operativos del subprograma hasta la conclusión del ciclo de gestión.

6.10.3. Insumos y recursos

Tiempo

Las actividades de este proceso están contempladas en el calendario de actividades de las áreas y son parte de su operación regular.

Personal

En las OSNE, las acciones de reporte de datos que corresponden a este proceso de Monitoreo y evaluación las realizan en áreas administrativas y directivas.

Solamente en el estado de San Luis Potosí se ha encontrado que tiene un área de Control de Calidad dedicada a actividades estrechamente relacionadas con el proceso de Monitoreo y evaluación.

Recursos financieros

Estas actividades forman parte de la operación regular de la OSNE. No tienen una asignación de recursos diferenciada.

Infraestructura

Estas actividades son parte de la operación regular de la OSNE. No tienen una asignación de infraestructura diferenciada.

6.10.4. Productos

Los productos principales del proceso de Monitoreo y evaluación son

- Reporte puntual y correcto de los avances en metas y ejercicio de recursos según corresponde a las metas y los indicadores planteados en la MIR del PAE (S043) través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).
- Datos e información para que la CGSNE pueda detectar rezagos o subejercicios del subprograma en las OSNE y, en su caso, reasignar recursos o redistribuir metas.

230

6.10.5. Sistemas de información

El proceso de Monitoreo y evaluación considera la información contenida en los sistemas de información SISPAE y SIISNE, que son controlados en la CGSNE. A su vez, la CGSNE reporta a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

6.10.6. Coordinación

La coordinación para el proceso de monitoreo está determinada en las responsabilidades de captura de información de los distintos procesos del subprograma; a nivel federal se revisan e integran en la CGSNE, quien reporta a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

6.10.7. Pertinencia del proceso

El proceso es pertinente pues es la base del seguimiento a la operación, es decir “las actividades encaminadas a monitorear el cumplimiento de las metas físico financieras y los procesos operativos del Programa de Apoyo al Empleo, en apego a la normatividad aplicable”, como establecen las Reglas de Operación.

6.10.8. Importancia estratégica

El proceso es pertinente pues aporta la información del subprograma para que la CGSNE cumpla con el reporte que la normativa vigente requiere de los programas públicos federales,

6.10.9. Opinión de actores

Los responsables de subprogramas en las OSNE y los responsables de las UR tienen atribuciones respecto del reporte de avances en los sistemas que sirven de plataforma a la gestión del proceso y son la base del monitoreo. No obstante, estos usuarios no pueden consultar cotidianamente en tales sistemas información su avance en el cumplimiento de metas, especialmente en las UR, y por ello recurren a métodos manuales y externos de conteo que orientan sus actividades día a día en tanto reciben retroalimentación de niveles superiores. En San Luis Potosí, donde ha sido creada una Subdirección Operativa, esta retroalimentación es más constante. En la OSNE de Sinaloa, la falta de acceso a datos de avance hasta que se reciben los reportes se atribuyó a restricciones en los permisos de los usuarios del sistema controlado por la CGSNE.

6.10.10. Valoración del al grado de consolidación operativa

Se obtuvo como resultado que este proceso presenta un grado medio de consolidación operativa (2.5 puntos de 4 alcanzables), siendo los aspectos en los que se encuentran con mayor consolidación:

1) Existen documentos que normen los procesos: Parcialmente (0.5)

Si existen documentos que normen los procesos: El proceso está normado por Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y brevemente en las Reglas de Operación del PAE. No existe

normatividad interna que detalle las responsabilidades de las áreas para este proceso.

2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados: Sí (1)

En general, el personal en la CGSNE y el personal de dirección en las OSNE y los responsables del subprograma conocen la normativa aplicable.

3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras: Parcialmente Sí (1)

Los procesos están estandarizados por los sistemas en que se reporta.

4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión: No aplica (N/A)

A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí existe uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:

Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas.

Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.

5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras: No (0)

En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.

7. Hallazgos y resultados

En este capítulo se presentan los principales hallazgos y resultados de la evaluación de procesos. En primera instancia, se analiza el grado de consolidación operativa agregado. Posteriormente se detallan los principales hallazgos de carácter transversal y por proceso.

7.1. Grado de consolidación operativa agregado

El mayor grado de consolidación se presenta en los procesos de Producción de bienes, Entrega de apoyos y Monitoreo y evaluación. Esto es debido a que, los procesos licitatorios, aun cuando son distintos en las entidades, todos se llevan a cabo en apego a la normatividad federal y estatal en la materia; en la entrega — tanto al dar los bienes en custodia como en la entrega definitiva— se siguen procedimientos perfectamente establecidos que involucran la coordinación entre las áreas de FA y Contraloría, además de los beneficiarios, y que es seguida de la aplicación de encuesta de satisfacción. Por lo que respecta al monitoreo y evaluación, éstos son implementados desde la CGSNE y se llevan a cabo de forma uniforme a nivel nacional.

Los procesos con menor consolidación operativa son el de difusión y el de distribución de los bienes. En cuanto al primero de ellos, prácticamente no se lleva a cabo. Las OSNE y UR realizan la publicación de la convocatoria general del PAE y se colocan a disposición del público los materiales que reciben de la CGSNE sobre FA, sin embargo, no hay un proceso focalizado de difusión del FA hacia su población objetivo. La mayor difusión se da, por la evidencia del éxito del Subprograma en los beneficiarios de ejercicios anteriores. Por lo que respecta al proceso de distribución, éste no se encuentra identificado en el Manual de Procedimientos y las acciones que deben llevarse a cabo, sobre todo en los casos de reasignación de bienes, no se encuentran documentados en la normatividad.

Los criterios con los que se calificó el grado de consolidación de los procesos, de acuerdo con los Términos de Referencia para la presente Evaluación de Procesos, fueron los siguientes:

- **Existencia de documentos normativos de los procesos.** Se cuenta con Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, en el que se describen aspectos estratégicos y puntuales del FA; el detalle de la información se encuentra en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo. Algunos subprocesos o actividades de éstos, como el procedimiento licitatorio o el registro en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH), se encuentran detallados en leyes, reglamentos, portales o manuales específicos. Siete de los 10 procesos analizados cuentan parcialmente con documentos normativos de éstos.

La mayor parte de la documentación existente es de aplicación general a nivel nacional. Sin embargo, en general no existen disposiciones escritas que detallen los procedimientos operativos al interior de las OSNE y UR.

El Manual de FA no cuenta con instructivos de llenado de los formatos que se aplican durante el circuito operativo del subprograma. Los Consejeros de FA han ido desarrollando sus propios criterios de llenado, ya que tampoco reciben capacitación para hacerlo.

Se consideró que el Proceso de Producción se encuentra documentado, ya que todas OSNE deben observar la normatividad federal y estatal en materia de adquisiciones, y se complementa con el Manual de FA y los procedimientos administrativos de las OSNE en materia de contrataciones, aunque prevalece la falta de normatividad sobre los procedimientos operativos.

Por otra parte, el proceso de difusión no cuenta con documentación normativa, más allá de la disposición general de publicar la convocatoria una

vez que han sido emitidas las Reglas de Operación. Lo anterior, aunado a los limitados recursos que las OSNE reciben para el Subprograma FA, resulta en la escasa o nula difusión del Subprograma. A pesar de ello, este tipo de apoyo tiene alta aceptación entre la población, y se transmite “de boca en boca” con los correspondientes sesgos y desinformaciones que esta práctica conlleva.

Y, finalmente, el proceso de distribución es el que no cuenta con documentación normativa, como se mencionó en párrafos precedentes no aparece identificado y descrito dentro del Manual de FA, dejando un vacío para el caso en el que los bienes deben ser recuperados y reasignados. En la práctica, ese proceso cada OSNE y UR lo realizan de diversas formas, acorde a los recursos que pueden conseguir, poniendo en riesgo los bienes. Al no ser identificado, este proceso carece de recursos para su ejecución.

- **Procesos documentados del conocimiento de los operadores.** Este criterio se refiere a que la totalidad de las personas responsables de la realización de cada proceso, o subprocesos, tengan pleno conocimiento de la normatividad que deben atender para su ejecución. Se encontró que, en procesos como Solicitud de apoyos, Producción de bienes, Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, Contraloría social y satisfacción de beneficiarios, así como Monitoreo y Evaluación, es más ampliamente conocida su normatividad aplicable, y en casi todos los casos se refiere al Manual de FA, legislación en materia de adquisiciones y normatividad externa sobre manejo de recursos. Sin embargo, en procesos como selección de beneficiarios, distribución de los apoyos y entrega de los apoyos, no es ampliamente conocida la documentación que norma cada uno de ellos.

En el caso de selección de beneficiarios no existen escritos y publicados los criterios de priorización para la aprobación de los apoyos. La demanda de los

apoyos supera los limitados recursos asignados al Subprograma, y es en el seno del CIE que se determina cuáles serán las IOCP apoyadas; sin embargo, los ejecutores del FA desconocen los criterios para la priorización y aprobación de las propuestas, ya que no se encuentran documentados.

- **Estandarización de los procesos.** Se refiere a si los procesos se realizan de la misma forma por todos los ejecutores. Debido a que cada entidad federativa tiene arreglos institucionales propios en cuanto a la estructura organizacional, no es posible que la totalidad de los procesos y subprocesos operen de manera estandarizada en todo el país. Sin embargo, hay similitud más no estandarización en la operación de los procesos.

El proceso que opera de manera más estandarizada es el de Monitoreo y Evaluación ya que es acorde a definiciones de la CGSNE. Mientras que el que opera de manera más diversa es el de distribución de los bienes, sobre todo cuando se trata de bienes reasignados, ya que no está normado el proceso.

- **Existencia de un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.** No todos los procesos cuentan con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión, hay un indicador global y recae en el proceso de entrega de los bienes. En conjunto, cada proceso contribuye a su logro, sin embargo, no tiene cada proceso parámetros para su monitoreo y ejecución individual.
- **Existencia de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.** Excepto en el proceso de planeación, en el que se recopilan las sugerencias de adecuación a las Reglas de Operación del siguiente ejercicio, el resto de los procesos no cuenta con un mecanismo sistemático de mejoras. En las visitas de campo, sólo en San Luis Potosí mencionaron contar con certificaciones de ISO, con lo que tenían establecido de forma permanente un proceso de calidad.

Por lo anterior, al concatenar el grado de consolidación operativa del subprograma se obtiene el siguiente puntaje:

TABLA 11. GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DE FA

CRITERIO \ PROCESO	PROCESO										
	Planeación	Difusión	Solicitud de apoyos	Selección de beneficiarios	Producción de bienes	Distribución de bienes	Entrega de apoyos	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	Monitoreo y evaluación	Global
1) Si existen documentos que normen los procesos;	0.5	0	0.5	0.5	1	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.45
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	0	0	1	0.5	1	0.5	0.5	1	1	1	0.65
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	1	0.5
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1	NA	NA	NA	0.1
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1
Grado de consolidación operativa	2	0.5	2	1.5	2.5	0.5	2.5	2	2	2.5	1.8

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del PAE, Manual de Procedimientos de FA y resultados procesados de las visitas a 6 entidades federativas y de la encuesta en línea.

7.2. Hallazgos transversales

7.2.1. Fortalezas y buenas prácticas

El Subprograma de Fomento al Autoempleo es un apoyo importante para la población que no es susceptible de ser contratada en un empleo por situaciones y características personales, de desarrollo de competencias laborales, edad, o bien, porque en las localidades donde viven no existen suficientes fuentes de empleo, por lo que, en general, tiene gran aceptación entre la población.

La autorización colegiada en el CIE es una fortaleza del subprograma, sin embargo, se puede ver mermado su impacto al no tener criterios escritos y públicos para la toma de decisiones en el CIE, respecto de la aprobación de IOCP a apoyar.

Una fortaleza del subprograma es que entreguen bienes al beneficiario y no el recurso para que ellos lo adquieran. También lo es que el bien se entregue en resguardo y se le dé seguimiento a la operación durante un año y sólo si cumplen los requisitos y reglas se les realice la entrega definitiva.

Finalmente, una fortaleza intangible para FA y el resto de los servicios del SNE es el compromiso del personal de las OSNE y de las UR, para la realización de sus funciones, con la que se superan los obstáculos por falta de recursos materiales.

En las visitas de campo se identificaron diversas buenas prácticas, algunas de las cuales son inherentes a un solo proceso o en conjunto al subprograma; por ejemplo:

- En la OSNE de Jalisco, hicieron un cambio en la distribución del trabajo de los Consejeros de FA: en ejercicios anteriores un Consejero de FA atendía a un solicitante de principio a fin en su trámite. Hace un par de años, se redistribuyó el trabajo, generando especializaciones; ahora unos Consejeros de FA se dedican exclusivamente a apoyar a los solicitantes en el llenado de su propuesta de IOCP y demás formatos, mientras que otros se encargan de

la integración de los expedientes para pasarlos al CIE, y otros se dedican al trabajo de campo, es decir las visitas de verificación y supervisión. Este cambio en la distribución de las responsabilidades en el personal les permitió reducir cargas acumulativas de trabajo y atender de manera más eficiente a los solicitantes.

- En Morelos, en el pasado, se hacían expo de las IOCP para promover los productos.
- En algunas entidades se busca hacer sinergia con otros servicios del SNE, como Bécate para acceder a FA (pudiendo contar con un oficio demostrable).

7.2.2. Oportunidades

Una oportunidad del programa es que, al tener buena aceptación entre las autoridades estatales y municipales, existe la posibilidad de hacer algunas alianzas que resultan benéficas para los integrantes de las IOCP. Por ejemplo, en Jamay, Jal., la UR ha logrado acuerdos con el Ayuntamiento para facilitar los trámites de permisos municipales, e incluso exonerar los costos durante una vigencia determinada, para las IOCP apoyadas por el FA.

7.2.3. Debilidades, áreas de oportunidad, cuellos de botella y problemas en la normatividad.

Los arreglos institucionales que cada OSNE ha desarrollado a lo largo del tiempo con los gobiernos estatales representa al subprograma debilidades en algunos casos, en términos de recursos (humanos, materiales y financieros).

- En las OSNE tienen estructuras orgánicas en las que convive personal contratado por cada estado y por la federación, con distintos niveles salariales y de prestaciones, así como distintos tipos de contratación. Eso se

traduce en una debilidad ya que, desde el Manual de Procedimientos, no es posible definir un perfil / cargo específico y acorde para las funciones y procesos de FA, ya que no existe homogeneidad en las entidades federativas para cubrirlos. También se debe mencionar que, en función de los niveles salariales, no siempre es justa la distribución del trabajo y nivel de responsabilidad que tiene el personal.

- El equipo de cómputo utilizado en las OSNE y UR, es provisto tanto por el estado como por la federación, y tiene distintas características. Esto provoca que el rendimiento del personal sea heterogéneo en la realización de actividades similares. En general, no se encuentra actualizado el software y en muchos casos el equipo es obsoleto. Las condiciones de conectividad de las OSNE parecen insuficientes, quizá por el ancho de banda, para que la transferencia de datos sea ágil. Esta situación no depende del área y no tiene más alternativa que trabajar al ritmo que el sistema y la conectividad permiten, según los servicios de acceso a Internet disponibles.
- El parque vehicular, en la mayoría de las OSNE y UR, es insuficiente y en muchos casos, no tiene las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento. Esto constituye un obstáculo para la oportuna y pertinente realización de las visitas de verificación y seguimiento. Aunado a ello, el limitado combustible con el que cuentan representa un reto para que los Consejeros puedan cumplir cabalmente, como está especificado en el Manual de Procedimientos, con los procesos de solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, entrega de apoyos y seguimiento a los beneficiarios.

El circuito operativo de FA contiene los siguientes momentos “filtro”:

- Primer filtro: Cuando personal de la OSNE aplica al Buscador de empleo el *Cuestionario sobre el perfil del solicitante para determinar su selección a algún subprograma.*

- Segundo filtro: En la entrevista grupal, cuando aplican el *Cuestionario de preevaluación*.
- Tercer filtro: En el Comité Interno de Evaluación cuando deciden si aprueban o no la IOCP, con base en el expediente, que entre otros documentos contiene: *Registro del solicitante* (SNE-01), *Cuestionario de Preevaluación* (FA-3), *Propuesta de IOCP* (Formato FA-4 y anexos), *Visita de verificación de la IOCP* (Formato FA-5) y *Carta compromiso de los integrantes de la IOCP*.
- Cuarto filtro: Cuando, posterior al dictamen del CIE y al proceso de licitación, y previo a la adjudicación del contrato, se realiza la *Validación de las acciones* por parte de la CGSNE.
- Quinto filtro: Periodo de seguimiento posterior a la entrega en resguardo de los bienes, son 12 meses en los que la OSNE realizará 3 visitas a la IOCP para verificar su operación y cumplimiento de compromisos.

Sólo las IOCP que hayan cubierto satisfactoriamente estos 5 filtros podrán recibir, al término del periodo de seguimiento, los bienes en propiedad.

Los primeros 4 filtros son previos a que los beneficiarios reciban en resguardo los bienes, en la práctica el tiempo que toma el trámite oscila entre 3 y 9 meses (entre la primera visita a la OSNE para llevar documentos e iniciar el trámite de FA, hasta que reciben el bien en resguardo).

7.2.4. Amenazas.

Como amenazas, es decir situaciones externas al programa que representen un cierto grado de riesgo para el cumplimiento de sus objetivos se identificaron las siguientes:

- Cambio de administración a nivel federal y en algunos estados en 2018. La relación con los gobiernos estatales y municipales representa una importante fuente de recursos complementarios.
- La existencia de presiones de grupos políticos que busquen beneficios para sus afiliados.
- Sistemas estatales de compras gubernamentales externos a las OSNE que provocan retrasos en la ejecución del programa.
- Inseguridad en las zonas donde se ubican los proyectos.
- Este tipo de programas tiene riesgo de volverse discrecional en su distribución.
- Recortes presupuestales al PAE y en especial al FA.

7.3. Hallazgos y resultados por proceso

7.3.1. Cuellos de botella

Solicitud de apoyos

- A los solicitantes se les complica el llenado del formato FA-4, por tal motivo los consejeros de FA les ayudan a llenarlo, y les toma al menos 2 o 3 visitas a la OSNE para concluirlo.
- La obtención de cotizaciones representa un problema y es motivo de retraso para el trámite de la solicitud de apoyo. Los problemas más frecuentes que enfrentan son: que los proveedores les cobran las cotizaciones, esta práctica se ha generalizado ya que los proveedores que entregan la carta no siempre son invitados a los procesos de licitación; por otra parte, para algunos bienes no hay suficientes proveedores en la localidad, en las OSNE no les aceptan estudios de mercado realizados por Internet, requieren un escrito dirigido al solicitante con la descripción detallada de los bienes y monto.

Selección de beneficiarios

- Falta de vehículos en condiciones adecuadas para realizar las visitas de verificación.

Producción de bienes

- En el caso específico de Jalisco, su normatividad estatal indica que hay una unidad central encargada de hacer las compras públicas. Por la interpretación que dan a la LAASSP, si no se presentan 3 propuestas solventes, el proceso se tiene que repetir indefinidamente, hasta que se presenten esas 3 propuestas solventes. El número máximo de procesos repetido es de 7 y les ha tomado hasta 5 meses el proceso licitatorio.
- Los procesos licitatorios por proyecto provocan cuellos de botella, ya que multiplican el trabajo de las áreas de compras.

Entrega de apoyos

- Los procesos licitatorios centralizados impiden la entrega oportuna de acuerdo con la normatividad.
- Insuficientes recursos para la movilización de todos los implicados en los procesos de entrega.
- Que el CIE tenga que aprobar la entrega definitiva de IOCP que han cumplido todos los requisitos, provoca que algunos beneficiarios reciban en definitiva sus bienes hasta el mes 13 o 14, en lugar del 12.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos

- Falta de vehículos en condiciones adecuadas para realizar las visitas de verificación y viáticos limitados.
- El manual especifica, para cuando se hallan situaciones extraordinarias durante la verificación, la intervención del CIE en varios momentos; sin embargo, en la práctica sólo lo presentan para autorización de la recuperación de los bienes.

Contraloría social y satisfacción de beneficiarios

- El personal de las áreas de contraloría no es suficiente para atender las visitas por lo que en algunas OSNE no participan o es el área de FA quien hace el trabajo de contraloría social.
- No se encontró evidencia de un procesamiento, sistematización y uso de las encuestas de satisfacción en procesos de mejora, probablemente debida a la falta de personal.

7.3.2. Problemas normatividad

Reglas de Operación

- En general, las Reglas de Operación podrían mejorar su organización, y ofrecer en forma más compactada la información para cada subprograma. Actualmente están ordenadas por temas, y resulta complicado para el lector ciudadano la localización de la información del subprograma entre los apartados de las Reglas.
- Hay una inconsistencia en cuando a la edad de la población objetivo de FA, en el numeral **3.4.2.1. Método de cálculo**, establece que será *Buscadores de un trabajo no asalariado en el rango de edad de 20 a 69 años, sin instrucción y hasta con estudios de nivel superior*. Y en el **numeral 3.12.3. fracción II. Edad 18 años o más**.

Manual de Procedimientos

- En general, el Manual de Procedimientos podría mejorar su organización, y ofrecer en forma menos repetitiva los pasos y requisitos a cumplir.
- **Planeación**. El procedimiento de planeación plasmado en el Manual no corresponde a la práctica identificada en las OSNE.
- **1. Atención y selección del Solicitante de empleo**. De este apartado, los **Requisitos** y la **Documentación**, podrían colocarse al inicio del Manual,

como información general del Subprograma. El Manual en los numerales lleva un orden cronológico del desarrollo del circuito operativo, por lo que al estar colocada esta información en la parte inicial, donde se describe la llegada inicial de los Buscadores de empleo a la OSNE, pareciera que deben presentar en ese punto la información.

El Registro en el SNE. No es una actividad exclusiva de FA, sino que es aplicable a cualquier persona que acuda ya sea a FA, a Bécate, a Bolsa de Trabajo, etc., por lo que sería más conveniente presentar esas actividades fuera del circuito operativo de FA.

Aplicación del Cuestionario sobre el perfil del Solicitante para determinar su selección a algún subprograma (en el Formato SNE-01). Ocurre lo mismo que con el Registro al SNE, ya que a partir del resultado de ese cuestionario es que el Consejero de empleo decide si canaliza al Buscador de empleo a algún subprograma, como lo es FA o Bécate. Por ello sería más conveniente presentar esas actividades fuera del circuito operativo de FA.

Entrevista grupal. Primera actividad propia de FA. Por la forma en que se encuentra estructurado el Manual, no es visible esta actividad y por tanto, se pierde entre las demás actividades previas al trámite de FA.

El Manual no contiene una numeración dentro de los capítulos que permita identificar mejor las actividades y orientar mejor el proceso.

- **2. Evaluación y aprobación de propuestas.** El orden cronológico del Manual se distorsiona al incorporar en este apartado los casos derivados del periodo de seguimiento de los beneficiarios que también son presentados al Comité Interno de Evaluación.

Existe una inconsistencia en el plazo en que el personal de la OSNE debe enviar al Secretario Técnico del CIE los expedientes de propuestas de IOCP (3 días hábiles de anticipación a la fecha de sesión del CIE), y el plazo que

el Secretario Técnico tiene para convocar a sesión del CIE (un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la entrega de los expedientes de las Propuestas de IOCP). En ambos casos se refiere al mismo plazo: el tiempo entre que el Secretario Técnico recibe los expedientes y la celebración de la sesión del CIE; sólo que en el primer párrafo se refiere a 3 días hábiles y en el segundo a un máximo de 10 días hábiles).

- **6.1 Recuperación de bienes.** No se documenta el subproceso de retiro de los bienes de la IOCP y traslado a una bodega para su resguardo; así como el correspondiente al resguardo.
- **6.2 Reasignación de los bienes recuperados.** No se documenta el subproceso de traslado de los bienes de la bodega de resguardo a los nuevos beneficiarios.
- **Formatos.** No cuentan con instructivos de llenado.

247

7.3.3. Buenas prácticas

Solicitud de apoyos

En varias OSNE hay pláticas semanales (o dos veces a la semana) para dar la información general de FA, lo que ayuda a que las personas autoevalúen su perfil como emprendedores. Sirve como un primer filtro antes de que pasen a entrevista con el consejero de FA.

En general, los consejeros de FA ayudan a los solicitantes durante el llenado del formato FA-4. Por la complejidad de la información contenida, resulta difícil de llenar a personas con baja escolaridad.

En Sinaloa ya han desarrollado una guía de equivalencias para los principales insumos de los tipos de proyectos más recurrentes.

Selección de beneficiarios

En algunas OSNE (Morelos/Puebla, por ejemplo) los consejeros FA preparan una presentación de PowerPoint para explicar al CIE el proyecto. Esto homogeniza la forma e información presentada.

En la OSNE de Morelos invitan a las y los solicitantes a responder preguntas sobre su proyecto al CIE.

8. Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación de procesos de FA. En los Anexos VI y VIII se detallan las propuestas de modificación a la normatividad y las recomendaciones.

8.1. Conclusiones

El Subprograma de Fomento al Autoempleo es un apoyo especialmente útil para la población que no es susceptible de ser contratada en un empleo por situaciones y características personales, de desarrollo de competencias laborales, edad, o bien, porque en las localidades donde viven no existen suficientes fuentes de empleo, por lo que, en general, tiene gran aceptación entre la población. Es una intervención gubernamental que ha existido por varios ejercicios ya, y que en lo general, opera adecuada y sistemáticamente en las distintas OSNE y UR.

Un resultado de FA es la generación de iniciativas de ocupación por cuenta propia formalizadas ante el SAT. Sin embargo, esto no asegura que quienes participan en ellas, o bien los empleos que estas generen, sean ocupaciones formales, ni que puedan considerarse empleos de calidad. Dado que los procesos no llevan sistemáticamente al objetivo de lograr empleos de calidad, se considera cuestionable la pertinencia de esta intervención entre los programas del SNE. A partir de su diseño actual, la evaluación encuentra los siguientes aspectos que requieren ser fortalecidos o modificados.

Ausencia de planeación estratégica y criterios específicos para la focalización de la población objetivo.

Este subprograma ha venido ejecutándose de manera inercial. Es decir, su planeación operativa no es resultado de una planeación estratégica que defina grandes directrices a seguir para coadyuvar eficazmente a la solución de alguna problemática o prioridad específica. Anualmente, mirando al pasado se definen incrementalmente las metas a alcanzar en el ejercicio. Paradójicamente el

presupuesto se distribuye, no con base en esas metas, sino en función del presupuesto asignado por la CGSNE para FA.

Las metas se comunican desde la CGSNE a cada OSNE, donde existe la posibilidad de que sean modificadas, y en la mayoría de los casos, no se replica el ejercicio de las OSNE a las UR. Así, no se realiza un ejercicio de focalización, ni geográfica ni por grupos de población; sino que el subprograma se atiende a la demanda. Al no haber una estrategia de difusión, no existen medios para dar a conocer FA hacia localidades que aún no han sido atendidas, por lo que existen áreas de oportunidad en materia de focalización.

250

Presupuesto no acorde a las metas de atención establecidas.

Los recortes presupuestales al PAE repercuten en sus subprogramas no se han reflejado en una reducción consecuente en las metas operativas. Los ejecutores en las entidades federativas han subsanado esta situación reduciendo el monto máximo de los apoyos por persona y por IOCP, a fin de poder alcanzar las metas. En respuesta a lo anterior, las IOCP se han visto afectadas en los montos que recibirán para iniciar sus operaciones y lo han subsanado incrementando artificialmente el número de beneficiarios. Es decir, esta relación entre el monto del apoyo y el número de personas que participan en el proyecto genera incentivos a la práctica de incluir “beneficiarios simulados”. Así, se incrementa el número de participantes para acceder a más recursos, sin que todos estén realmente involucrados en la operación. Esto se traduce, entre otros, en problemas para el reparto de ingresos entre más integrantes de la IOCP con lo que no se logra que las personas realmente mejoren su calidad de vida; además de incentivar una práctica poco deseable.

Ausencia de criterios para la priorización y aprobación de IOCP.

La gran mayoría de los procesos que conducen hacia la adecuada presentación de una propuesta de IOCP, se encuentra documentada en el Manual de FA. Sin embargo, se encuentran dos excepciones importantes:

Por un lado, no se registra la totalidad de solicitudes y proyectos que ingresan a FA y por tanto se desconoce el universo de las IOCP de entre las cuales se decide las que se presentarán al CIE. Por otro lado, no están normados los criterios con base en los cuales el CIE decide apoyar o no una IOCP. Estos, no están documentados ni son del conocimiento de todo el personal que opera FA en las OSNE y UR. En la medida en que se presentan para evaluación muchos más proyectos de los que es posible apoyar dadas las restricciones presupuestales, esto constituye una debilidad operativa del Subprograma, ya que abre un espacio para la toma discrecional de decisiones.

Heterogeneidad de características de los recursos con los que opera el subprograma.

La concurrencia de recursos estatales y federales para la operación de las OSNE se traduce, entre otras cosas en que se cuente con recursos heterogéneos para la operación dentro del mismo subprograma en la misma OSNE. Ejemplo de ello son las distintas condiciones contractuales de los recursos humanos, las características y suficiencia de los recursos materiales y bienes informáticos. Así, en una misma oficina coexisten Consejeros de FA con y sin prestaciones laborales, con distintos sueldos y equipados con computadoras de características distintas. Todo esto se traduce en situaciones subóptimas para el desempeño del subprograma, ya que la calidad de la atención recae de manera importante en estas figuras, entre las cuales se cuenta con personal profesionalizado y motivado, así como con personal desmotivado.

Altos costos operativos versus bajos montos de los apoyos.

En el circuito operativo de FA existen múltiples filtros hasta llegar a la entrega definitiva de los bienes. Cada uno de ellos incrementa el costo de operación del subprograma por el alto número de horas hombre dedicadas a brindar información, apoyar en el llenado de formatos, revisar la información, aprobar las IOCP, obtener la validación de la CGSNE, realizar visitas de verificación y seguimiento, entre otros. Además, se incurre en costos por el uso de los vehículos, combustible, peajes y viáticos, para los cuales no suele haber recursos suficientes. Paradójicamente no se cuenta con procesos ni con recursos para dar seguimiento a los proyectos más allá de la entrega definitiva de los bienes.

Por otra parte, como se mencionó líneas arriba, los montos promedio de los apoyos por persona y proyecto se han ido reduciendo para alcanzar las metas con menos presupuesto. Así, los costos operativos por IOCP se mantienen iguales mientras que los montos de los bienes apoyados y por tanto es posible que los beneficios de los proyectos se reduzcan (y no se tiene conocimiento de la sostenibilidad de los proyectos).

En este contexto, si bien no es posible calcular en la práctica la relación costo-beneficio de FA, es de esperar que, en muchos casos, los costos rebasen los beneficios de los proyectos financiados.

8.2. Recomendaciones

Directamente vinculadas a las principales conclusiones que identificaron áreas de mejora, se proponen las siguientes recomendaciones:

Realizar planeación estratégica y definir criterios específicos para la focalización de la población objetivo.

Ante la coyuntura que ofrece el cambio de administración, se recomienda la realización de un ejercicio de planeación estratégica que sirva como base para

determinar la pertinencia de conservar FA en el SNE y con su diseño actual, así como, en su caso, precisar la focalización de su población objetivo.

Es deseable que en las OSNE se realice un ejercicio de planeación y focalización a fin de establecer las metas factibles de FA e idealmente su ubicación geográfica, en función de la ubicación de la población objetivo.

Una vez definida la focalización, es importante implementar una estrategia de difusión del subprograma que garantice que la población objetivo podrá tener conocimiento y acceso al subprograma.

253

Presupuesto vinculado a resultados

Resulta indispensable definir el objetivo o resultado que se espera obtener con los proyectos financiados por FA, por ejemplo, en términos de incremento en los ingresos de los beneficiarios o el equivalente en número de salarios mínimos. En función de estos, vincular las metas operativas de número de beneficiarios y número de IOCP atendidas con el presupuesto asignado al subprograma, y en caso de recortes presupuestales, realizar la revisión de las metas operativas a fin de asegurar la orientación a resultados de las inversiones.

Estudiar la factibilidad de modificar el mecanismo de asignación de monto por proyecto asociado a número de beneficiarios a fin de eliminar los incentivos a incluir beneficiarios simulados. Una opción es definir los montos en función de la rentabilidad estimada del proyecto.

Definir criterios para la priorización y aprobación de IOCP.

Incluir en el Manual de Procedimientos y de ser posible en las reglas de operación, los criterios mínimos de priorización, la ponderación de los mismos y los elementos para asignar los puntajes sobre los que el CIE deberá basar la decisión de apoyar una IOCP evitando así espacios para la toma discrecional de decisiones.

Los criterios de evaluación podrían asociarse a prioridades transversales como género, grupos etarios, sustentabilidad, entre otros. También podrían priorizarse determinados perfiles de negocio, de acuerdo a las características económicas de la región.

Homologar las características de los recursos con los que opera el subprograma.

Es necesario que en los convenios entre la CGSNE y las OSNE, se incluyan cláusulas específicas sobre las características y perfiles del personal, las características de los bienes de equipamiento y otros recursos requeridos para la adecuada operación de FA, a fin de que tanto los gobiernos estatales como la federación los provean con las características y en las cantidades necesarias para asegurar la calidad de la atención y el logro de los objetivos del programa. Asimismo, deben preverse mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de dichas cláusulas, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Reducción de costos operativos y seguimiento

Se recomienda simplificar pasos en los trámites de FA, para reducir costos por ejemplo:

- Fusionar los cuestionarios de selección y de pre-evaluación del candidato de recibir apoyos de FA.
- Diseñar guías prácticas, tutoriales en línea, ofrecer una línea telefónica que resuelva dudas para el llenado de los formularios por parte de los solicitantes, a efecto de reducir el número de horas de atención personalizada que brindan los Consejeros de FA y los costos de desplazamiento de la población; y ofrecer esta atención a la población que por situaciones de vulnerabilidad lo requiera, evitando costos de traslado.
- Diseñar un mecanismo más ágil y oportuno para que la CGSNE emita su validación, a fin de que en caso de rechazar el proyecto, la pérdida por los

trámites efectuados sea lo menor posible tanto para la OSNE como para el solicitante.

- Acotar el papel del CIE y su número de participaciones relacionadas con la atención de situaciones extraordinarias encontradas en el marco de las visitas de seguimiento, a fin de agilizar la respuesta. Simplificar el proceso de entrega final de bienes, eliminando la participación del CIE en los casos en que se haya observado el puntual cumplimiento de todos los requisitos por parte de la IOCP.

En materia de seguimiento, satisfacción de beneficiarios y de evaluación, se recomienda que la CGSNE diseñe un mecanismo para generar una muestra panel en cada ejercicio fiscal para darle seguimiento por al menos dos años posteriores a la entrega final de bienes. Es decir, prever un tamaño de muestra representativa de IOCP, y seleccionarlas aleatoriamente en un periodo determinado del año. Esto a fin de que se les contacte por vía telefónica, correo o sistema de encuesta en línea para dar seguimiento en el año en que recibieron la atención y subsecuentes.

9. Anexos

Anexo I. Ficha técnica de identificación del Subprograma

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	14 - Trabajo y Previsión Social
	Institución	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
	Entidad	Dirección de Adquisiciones y Almacenes también está dirigido a Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (Lic. Manilo Alberto Terán Valdez)
	Unidad Responsable	310 - Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
	Clave Presupuestal	S-043
	Nombre del Programa	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
	Año de Inicio	2018
	Responsable titular del programa	Lic. Héctor Oswaldo Muñoz Oscós
	Teléfono de contacto	(55) 3000 4100 Ext. 34146
	Correo electrónico de contacto	hector.munoz@stps.gob.mx

Tema	Variable	Datos
Objetivos	Objetivo general del programa	<p><u>Objetivo General del PAE:</u> Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.</p> <p><u>Objetivos Específicos:</u></p> <p>Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los Empleadores registrados en el SNE.</p> <p>Vincular a los solicitantes de empleo de acuerdo conl perfil laboral requerido para cubrir las vacantes disponibles de los Empleadores.</p> <p>a) Apoyar a solicitantes de empleo mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para incrementar sus posibilidades de colocación en un puesto de trabajo.</p> <p>Apoyar a solicitantes de empleo interesados en trabajar por cuenta propia, mediante el otorgamiento de apoyos en especie y/o económicos para la creación de IOCP.</p> <p>Apoyar a los solicitantes de empleo, mediante el otorgamiento de recursos económicos, facilitando la movilidad laboral, para su vinculación a puestos de trabajo.</p> <p>b) Apoyar a Repatriados, mediante el otorgamiento de recursos en especie y/o económicos, para facilitar el retorno a su lugar de origen o residencia y procurar su colocación en un empleo u ocupación productiva.</p>

Tema	Variable	Datos
	Principal Normatividad	<p>ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo</p> <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 5-II-1917 y sus reformas.</p> <p>Ley Federal del Trabajo. D.O.F. 1-IV-1970 y sus reformas.</p> <p>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. D.O.F. 31-XII-1982 y sus reformas.</p> <p>Ley Federal de Procedimiento Administrativo. D.O.F. 4-VIII-1994 y sus reformas.</p> <p>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. D.O.F. 4-I-2000 y sus reformas.</p> <p>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. D.O.F. 30-III-2006 y sus reformas.</p> <p>Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. D.O.F. 30-VII-2014.</p> <p>Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. D.O.F. 20-V-2013.</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. D.O.F. 20-V-2013.</p> <p>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. D.O.F. 30-VIII-2013.</p> <p>Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. D.O.F. 13-XII-2013.</p> <p>Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018. D.O.F. 28-IV-2014.</p> <p>Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. D.O.F. 27-XII-2015.</p> <p>Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo 2018.</p>
	Meta del PND con el que está alineado	Meta Nacional IV México Próspero
	Objetivo del PND con el que está alineado	Objetivo 4.3 Promover el empleo de calidad
	Estrategia del PND con la que está alineado	Estrategia 4.3.1 Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral
	Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018

Tema	Variable	Datos
	Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado	1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva
	Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Número de buscadores de empleo colocados a través del Servicio Nacional de Empleo
	Propósito del programa	Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva (MIR 2018)
Población potencial	Definición	<p><u>La población potencial del PAE:</u> personas que, a lo largo de un año, se encuentran en búsqueda empleo. Para su estimación se considera la información más reciente de la población total de 16 años y más que se encuentra en situación de desempleo y aquella que, estando ocupada, se encuentra en búsqueda de empleo para sustituir o complementar su ocupación.</p> <p><u>Población objetivo de los Servicios de Vinculación Laboral, Bécate, Fomento al Autoempleo y Movilidad Laboral:</u> Personas que, a lo largo de un año, se encuentran en situación de búsqueda de empleo</p>
	Unidad de medida	Personas (Buscadores de un empleo asalariado)
	Cuantificación	<p>Total: 10,618,938</p> <p>Hombres: 6,918,895</p> <p>Mujeres: 3,700,043</p>
Población objetivo	Definición	<p><u>La población objetivo del PAE:</u> personas que sean Buscadores de empleo que cuenten con 16 años o más. Para su estimación se considera como población objetivo a subgrupos de la población potencial que responden a la definición de criterios de focalización para los subprogramas del PAE: Servicios de Vinculación Laboral, Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando.</p> <p><u>Población objetivo de Fomento al Autoempleo:</u> Buscadores de un trabajo no asalariado en el rango de edad de 18 años o más, sin instrucción y hasta con estudios de nivel superior.</p>
	Unidad de medida	Personas (Buscadores de un empleo asalariado)
	Cuantificación	<p>Total: 1,008,306</p> <p>Hombres: 720,956</p> <p>Mujeres: 287,350</p>
Población atendida	Definición	Constituye la meta de Buscadores de empleo a atender en función del presupuesto disponible y la capacidad de operación del PAE.

Tema	Variable	Datos
	Unidad de medida	Personas
	Cuantificación	Total: 4,471 Hombres: 1,829 Mujeres: 2,642
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto original (MDP)	975.35
	Presupuesto modificado (MDP)	975.35 (2° trimestre de 2018)
	Presupuesto ejercido (MDP)	265.84 (2° trimestre de 2018)
Cobertura geográfica	Entidades Federativas en las que opera el programa	En las treinta y dos Entidades federativas.
Focalización	Unidad territorial del programa	n/a

Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1.1	Planeación estratégica. Diseño y determinación de elementos de largo plazo, incluyendo objetivos y metas
	1.2	Presupuestación. Distribución y concertación del presupuesto a nivel nacional para las Entidades Federativas.
	1.3	Planeación operativa. Definición de metas anuales y programa operativo anual.
	1.4	Actualización de ROP y normatividad. Para adecuarlo a las metas programadas (de ser el caso)
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	2.1	Difusión nacional. Publicación de las Reglas de Operación, actualización de portal, producción de materiales
	2.2	Difusión Local. Publicación de convocatoria abierta por OSNE, promoción del PAE, publicaciones en medios.
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.	3.1	Registro en el SNE. El Buscador de empleo solicitará su registro ya sea por a) el Portal del Empleo, o b) acudiendo a la OSNE para realizarlo.
	3.2	Información sobre el subprograma. El personal de la OSNE proporcionará al Buscador de empleo información general sobre las características y apoyos del subprograma.
	3.3	Entrevista grupal. Aplicación del Cuestionario de Preevaluación.
	3.4	Elaboración de la propuesta IOCP. Propuesta de IOCP en (Formato FA-4 y sus Anexos) con asesorará de los Consejeros de FA en su llenado.
	3.5	Visita de verificación y validación. Verificar las condiciones del lugar donde se instalará la IOCP

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
	3.6	Suscripción de la carta compromiso. Se establecen los compromisos que asumirán para impulsar y consolidar la operación de la IOCP.
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	4.1	Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE. Solicitud de dictaminación del CIE
	4.2	Convocatoria a sesión del CIE. La convocatoria va acompañada de la orden del día de la sesión y copia de la información que sustenta cada propuesta de IOCP.
	4.3	Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar las propuestas de IOCP. El CIE revisará la viabilidad y rentabilidad de cada una de las propuestas, con lo cual estarán en condición de emitir un dictamen.
	4.4	Entrega de minuta de la sesión y los Formatos FA-6 a la UC. Documentar la sesión.
	4.5	Notificación a los integrantes de la IOCP. Mediante la Notificación del dictamen del CIE (Formato FA-7), el resultado del dictamen.
	4.6	Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP (condicionadas). Personal de la OSNE realizará una visita al lugar donde operará la IOCP para verificar que ésta ya cuenta con el local o las adecuaciones y/o modificaciones que los integrantes hayan comprometido a realizar.
Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	5.1	Proceso de adquisición de los bienes. Procedimiento de adquisiciones, en apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento, así como a la legislación local aplicable en la materia.
	5.2	Registro en el sistema del proveedor ganador. La OSNE deberá contar con el Registro de empresas proveedoras de bienes.

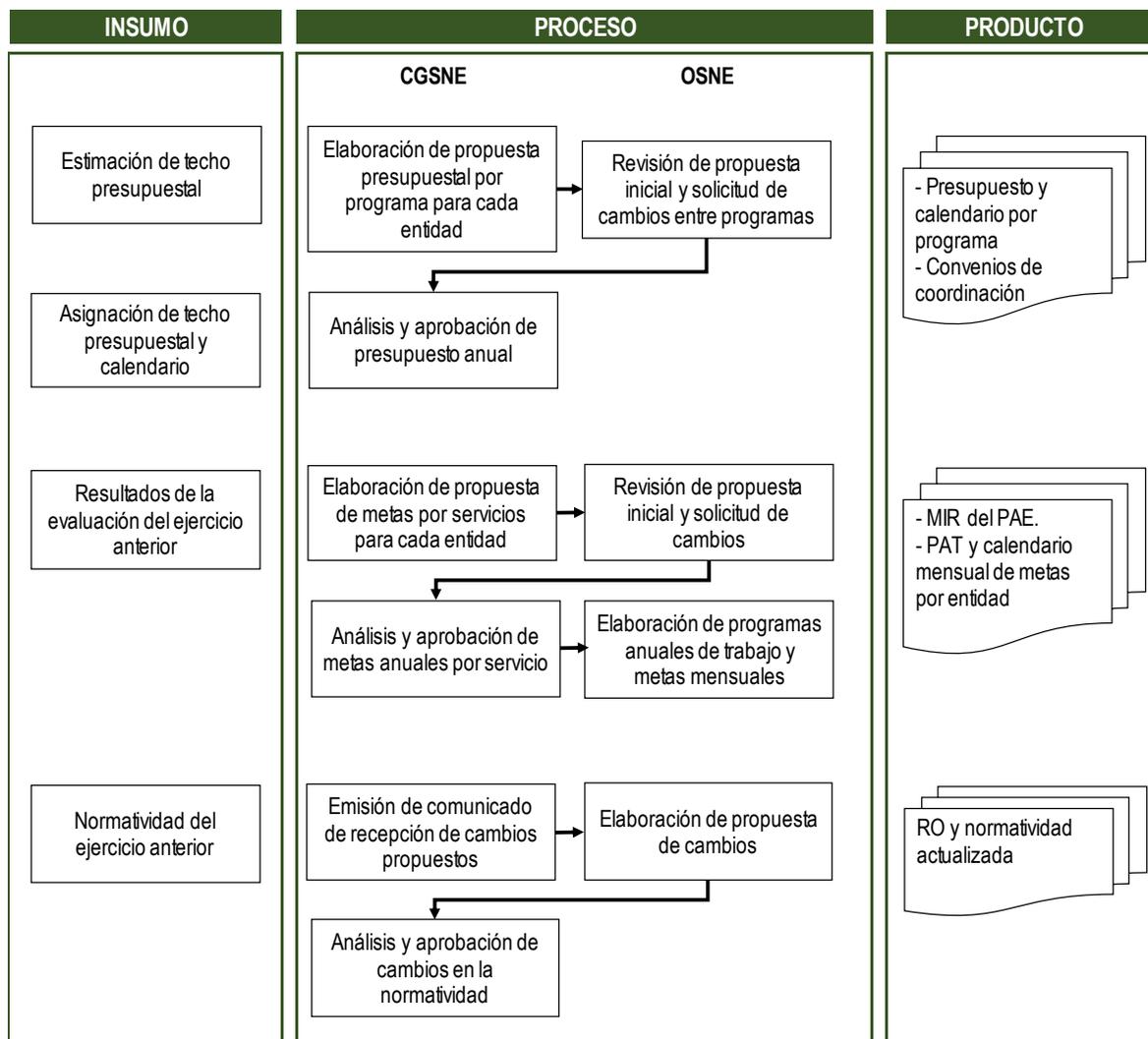
Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
	5.3	Validación de las acciones por la CGSNE. La OSNE procederá a registrar las acciones de cada propuesta de IOCP aprobadas, y las valida la CGSNE.
	5.4	Formalización de los contratos de adquisiciones. Los contratos con los proveedores ganadores se formalizarán una vez que la CGSNE valide las acciones registradas por la OSNE en el sistema informático.
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	6.1	Agendar con el proveedor la entrega de los bienes. Se acuerda con el proveedor la fecha y hora de la entrega de los bienes.
	6.2	Convocatoria a todos los asistentes al acto de entrega de los bienes en custodia. La OSNE deberá informar a los integrantes de la IOCP, al área de Contraloría Social y al Órgano Estatal de Contraloría (OEC) hora, fecha y lugar de la entrega de los bienes en custodia.
	6.3	Preparación del Acta de Entrega- Recepción de Bienes en Custodia y su anexo. Preparación de la documentación que se utilizará en el acto de entrega.
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	7.1	Verificación del cumplimiento de los compromisos previos. Visita al lugar donde operará la IOCP para verificar que cuente con las adecuaciones y/o modificaciones que se hayan comprometido a realizar.
	7.2	Acto de entrega – recepción de los bienes en custodia. Acto en el que el proveedor entrega a la OSNE y ésta a los integrantes de la IOCP, los bienes solicitados para la operación de la IOCP. .

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
	7.3	Entrega definitiva de bienes. Transcurrido el plazo de 12 meses si la IOCP ha operado adecuadamente y los integrantes han cumplido con los compromisos, y se les entregan los bienes en forma definitiva.
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.	8.1	Elaboración del programa de visitas. Para dar seguimiento a la operación de las IOCP, el personal de la OSNE deberá elaborar un programa de visitas.
	8.2	Realización de las visitas de seguimiento Durante las visitas deberán registrar lo que observan en el Cuestionario de Seguimiento (Formato FA-9)
	8.3	Acciones para seguir en caso de encontrar situaciones extraordinarias. Durante las visitas de seguimiento se pueden encontrar las siguientes situaciones: <ul style="list-style-type: none"> a) Robo y siniestro de los bienes otorgados. b) Cambio de domicilio de la IOCP. c) Sustitución de personas beneficiarias. d) Incumplimiento a los compromisos establecidos. De cada una de ellas se desprenden distintas acciones.
	8.4	Recuperación de bienes En los casos en donde el personal de la OSNE detecte algún incumplimiento normativo, una vez dictaminado por el CIE, se procederá a la recuperación de los bienes entregados en custodia.
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las	9.1	Contraloría Social. Se brinda a los integrantes de la IOCP información sobre sus derechos y obligaciones como beneficiarios del subprograma.

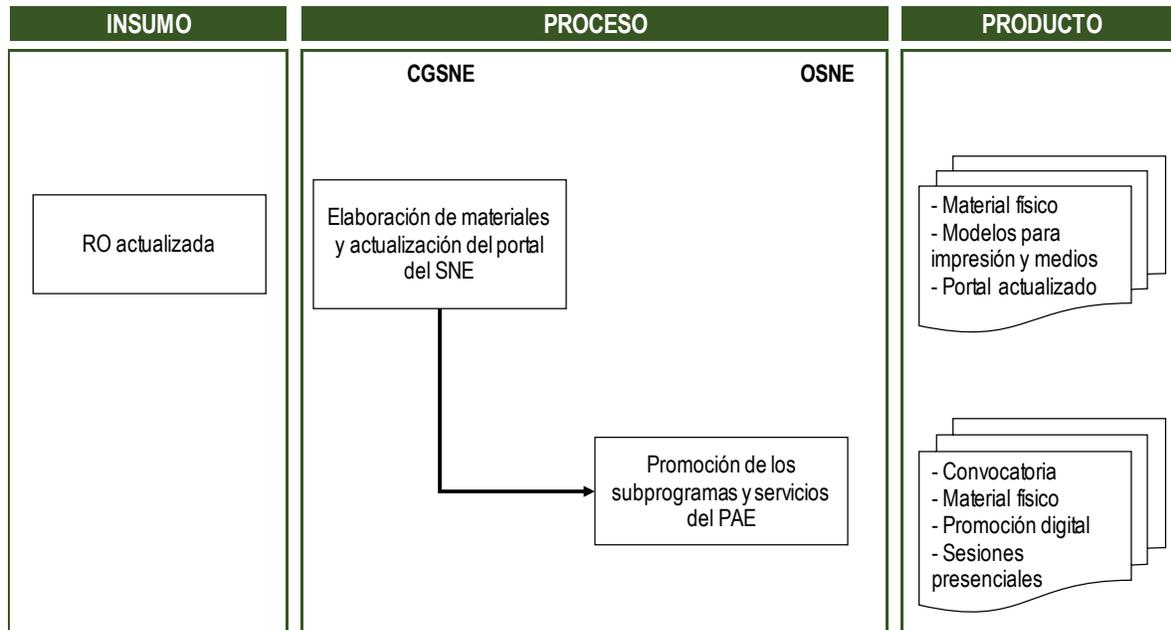
Modelo general de procesos	Número de secuencia	Subprocesos del programa identificados por el evaluador
quejas o denuncias que tenga del programa.	9.2	Encuesta de satisfacción Durante los meses de junio y octubre se aplicará una encuesta de satisfacción a las IOCP que reciban los bienes en esos meses.
Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	10.1	El proceso de monitoreo acompaña a todos los procesos operativos del subprograma hasta la conclusión del ciclo de gestión.

Anexo III. Flujoigramas de Fomento al Autoempleo

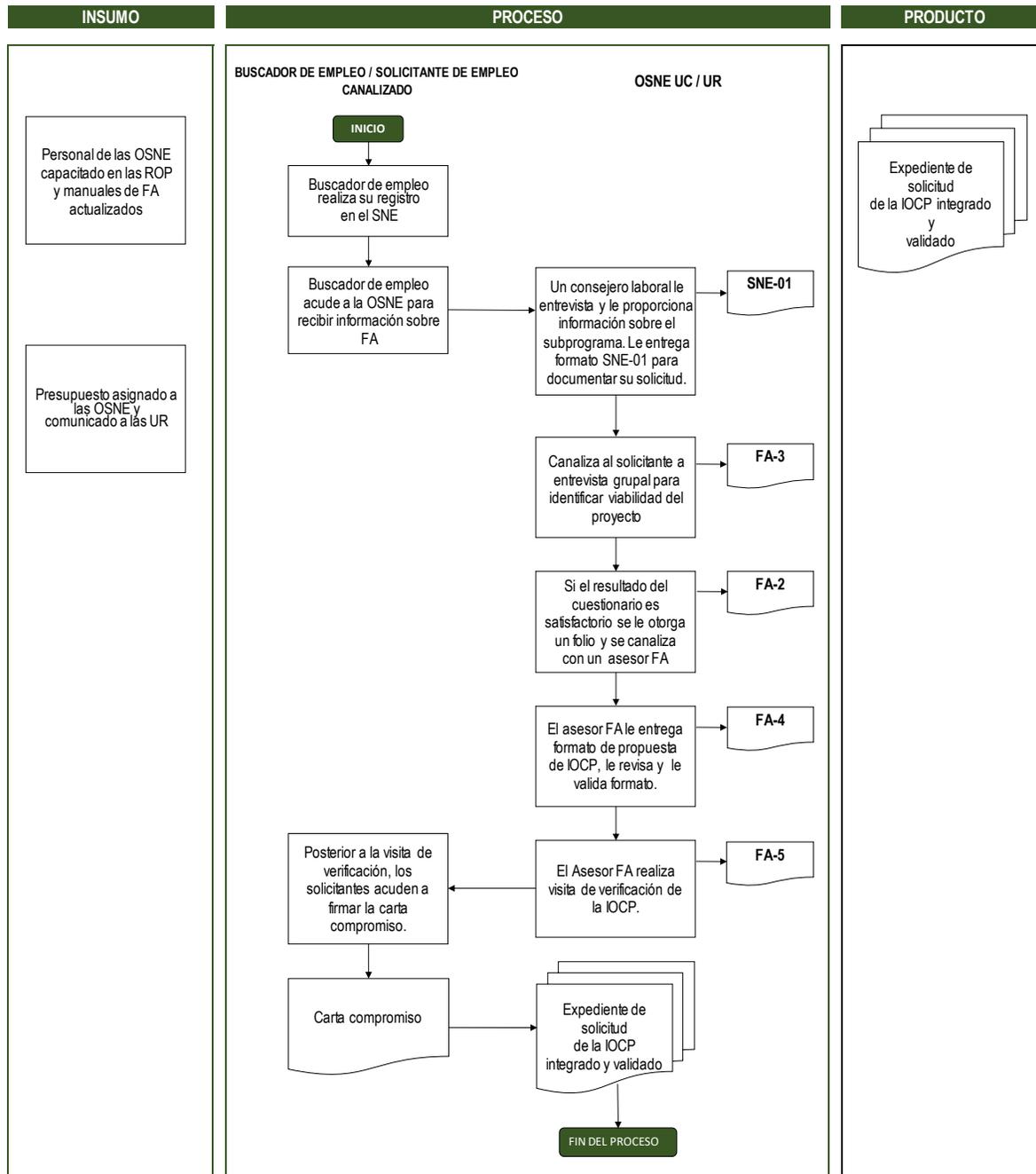
PROCESO: PLANEACIÓN (Tomado de la operación)



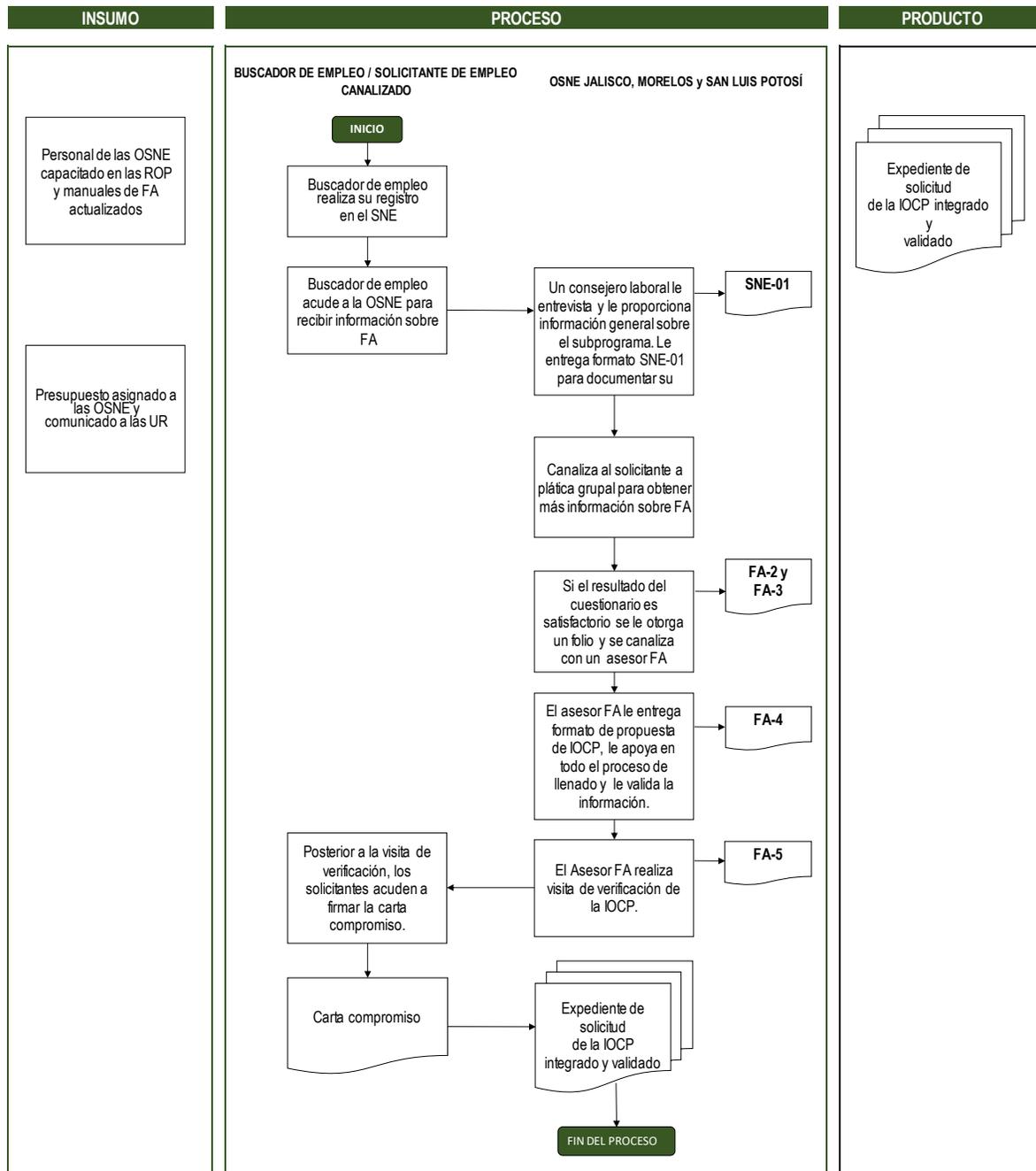
PROCESO: DIFUSIÓN (Tomado de la operación)



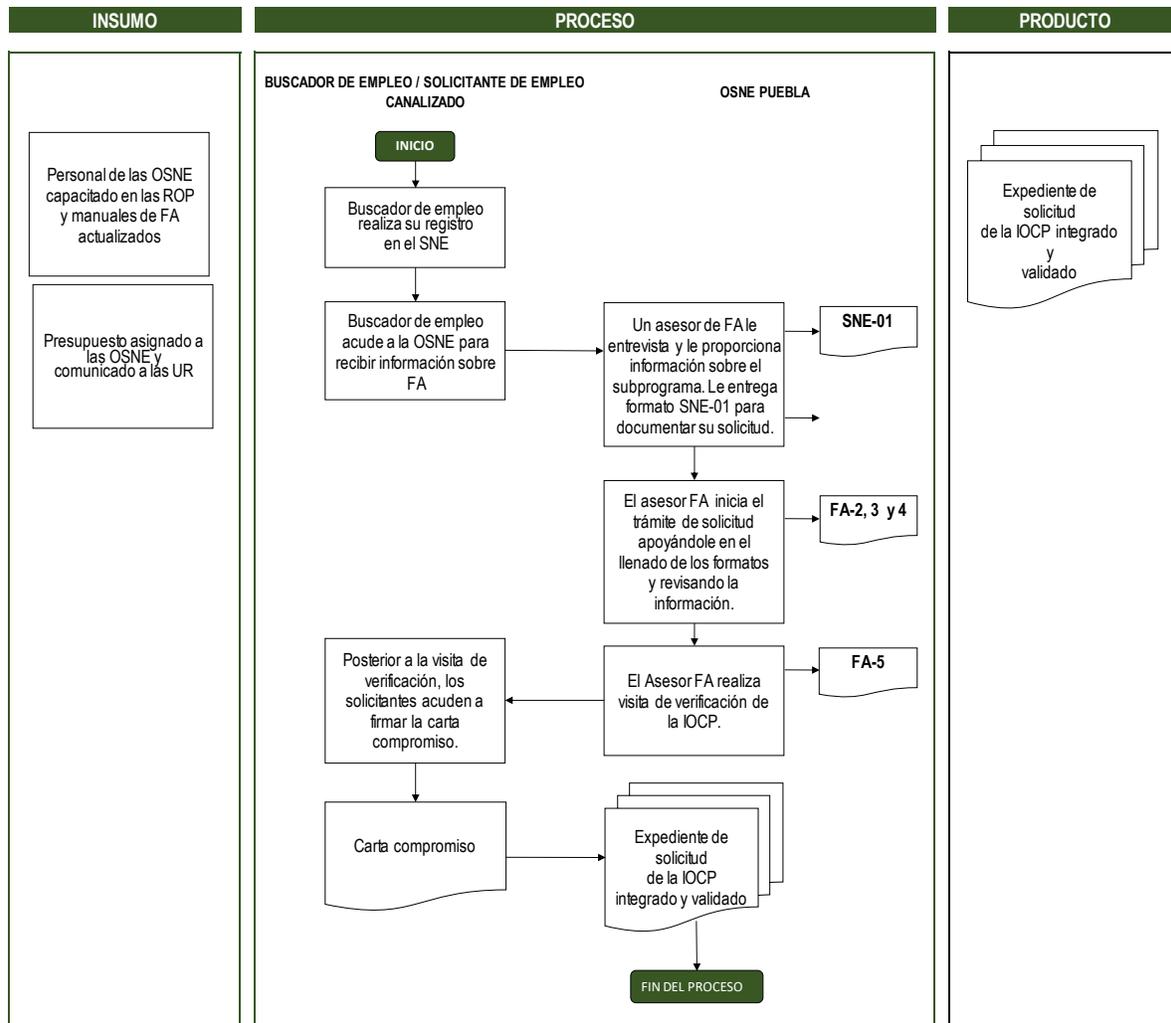
PROCESO: SOLICITUD DE APOYOS (De acuerdo con el Manual)



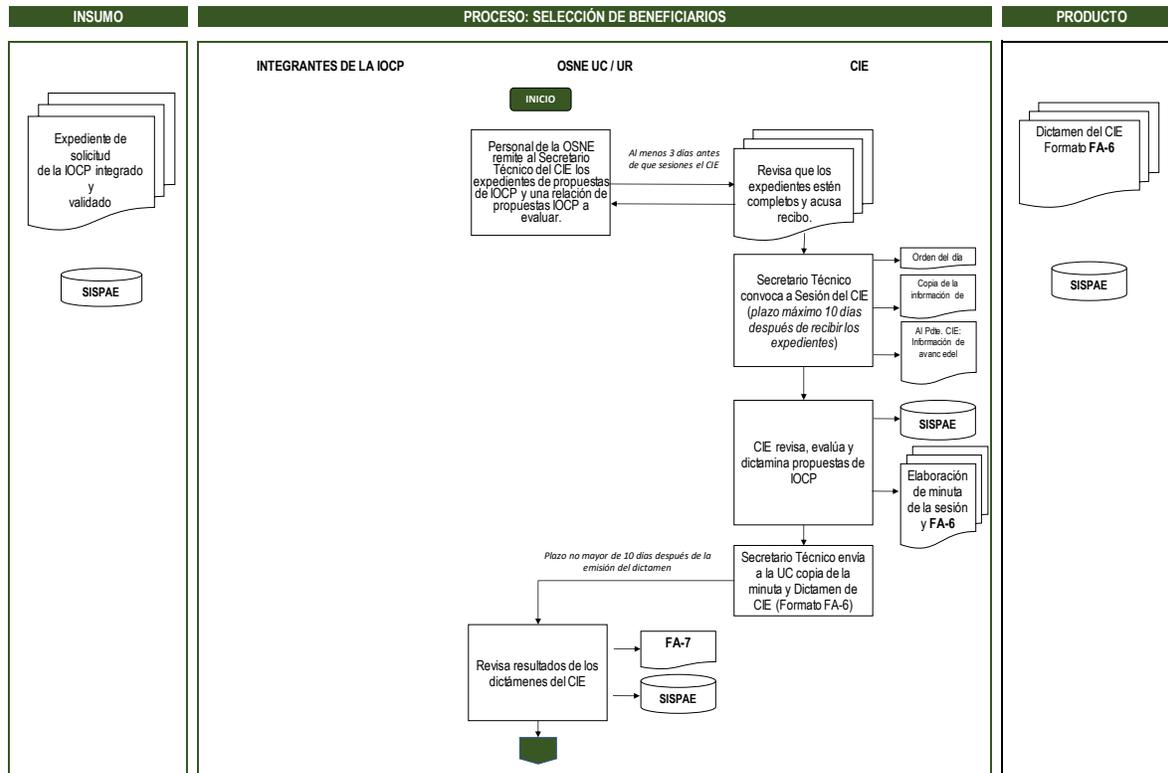
PROCESO: SOLICITUD DE APOYOS (Variaciones encontradas en algunas OSNE visitadas)

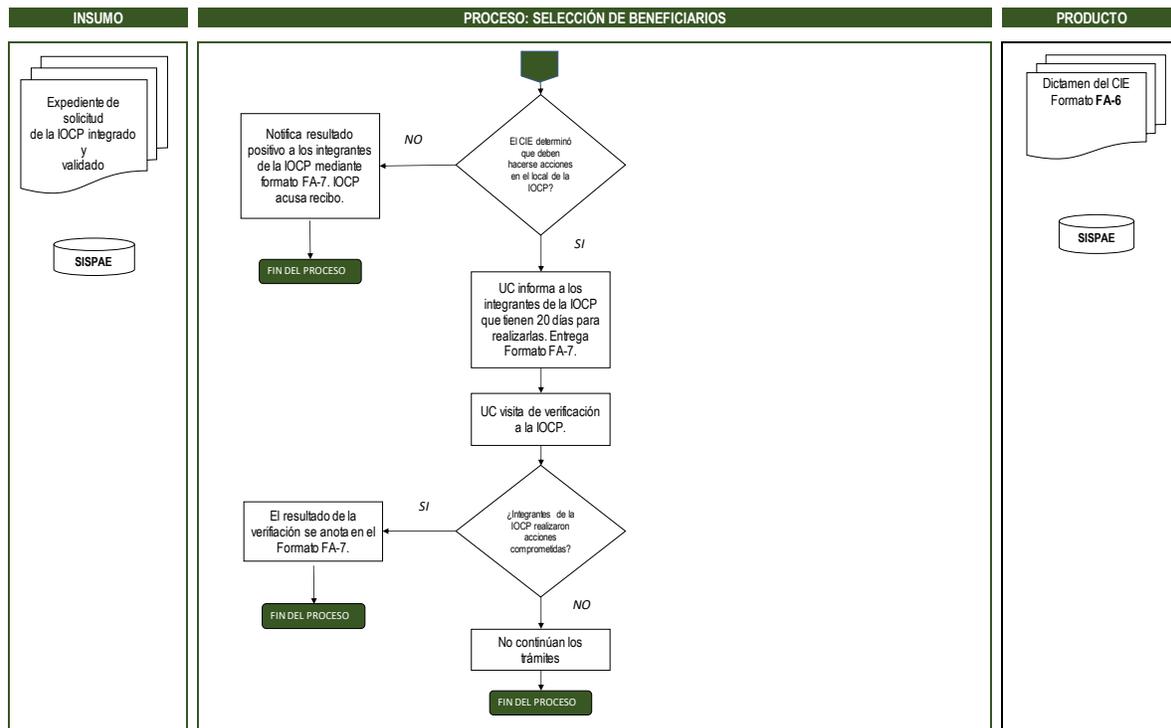


PROCESO: SOLICITUD DE APOYOS (Variaciones encontradas en algunas OSNE visitadas)

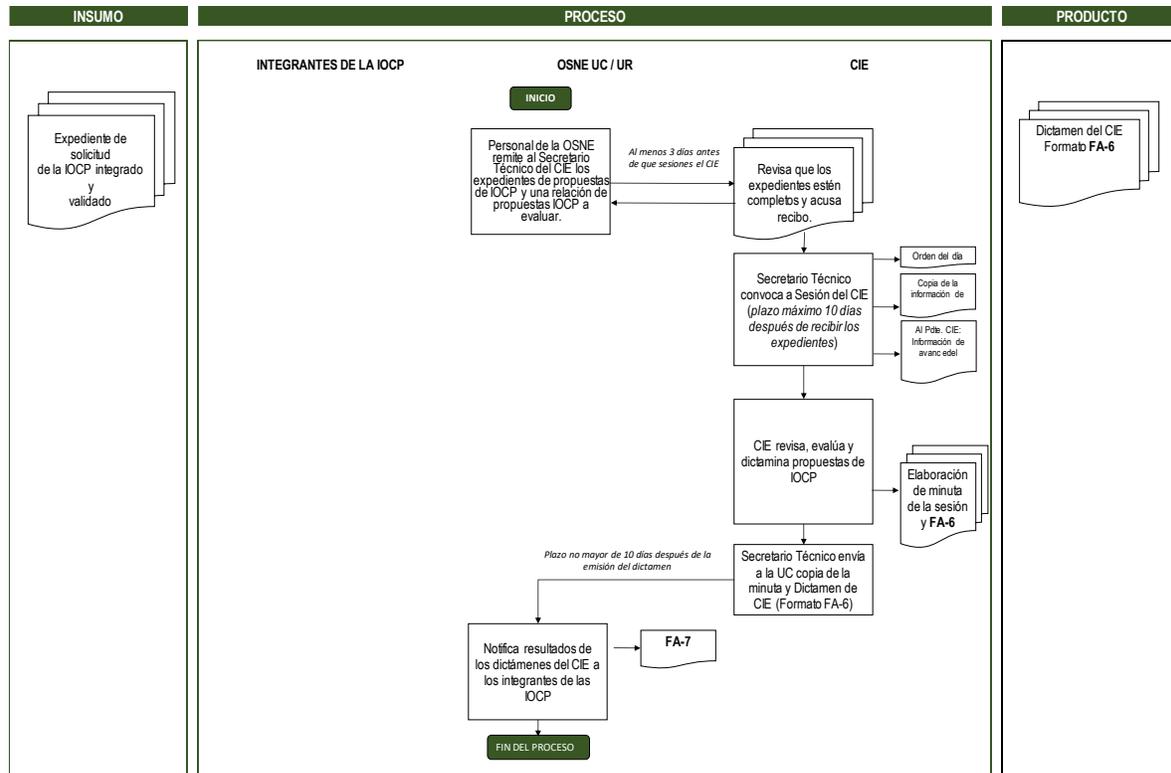


PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS (De acuerdo con el Manual)

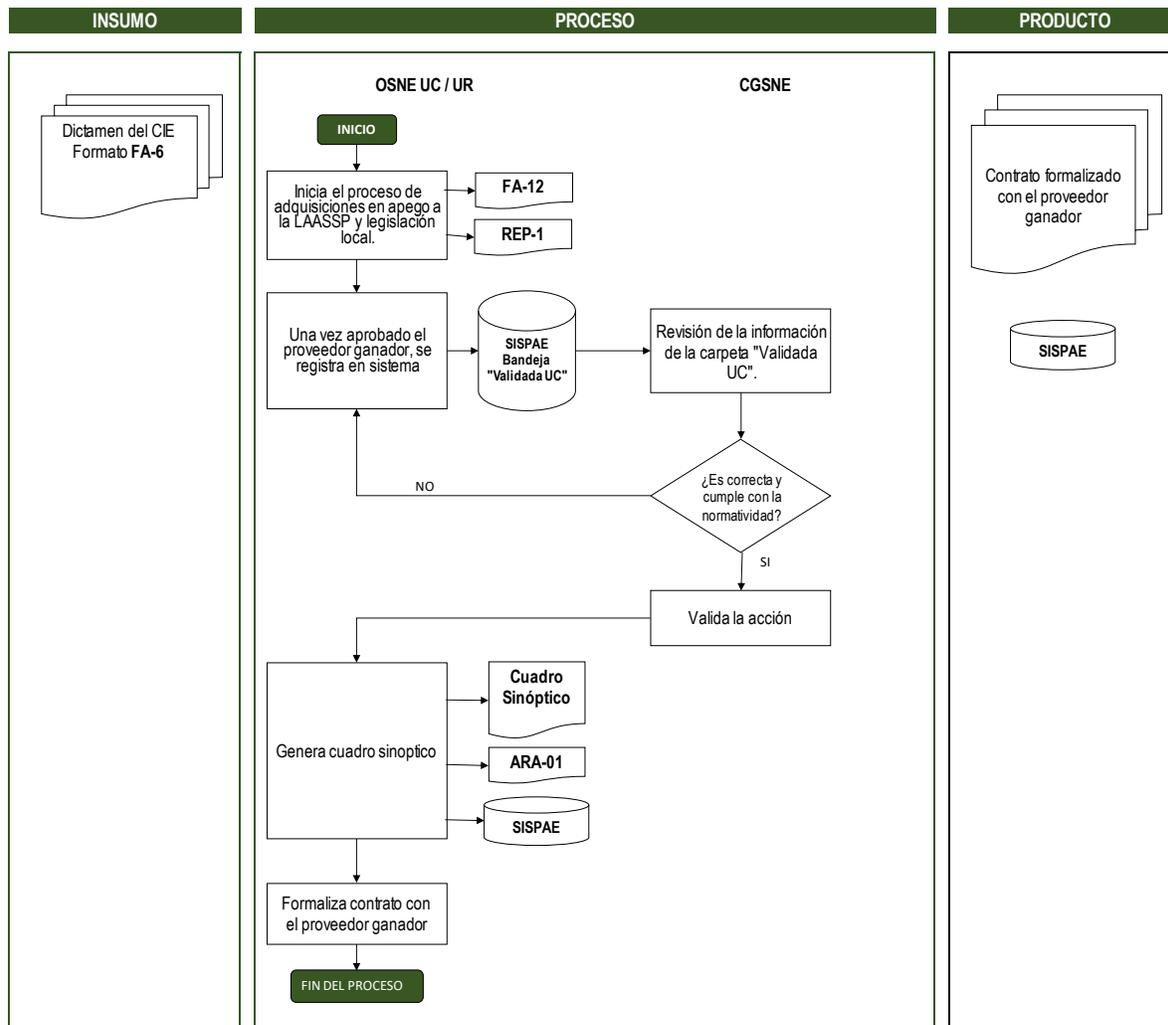




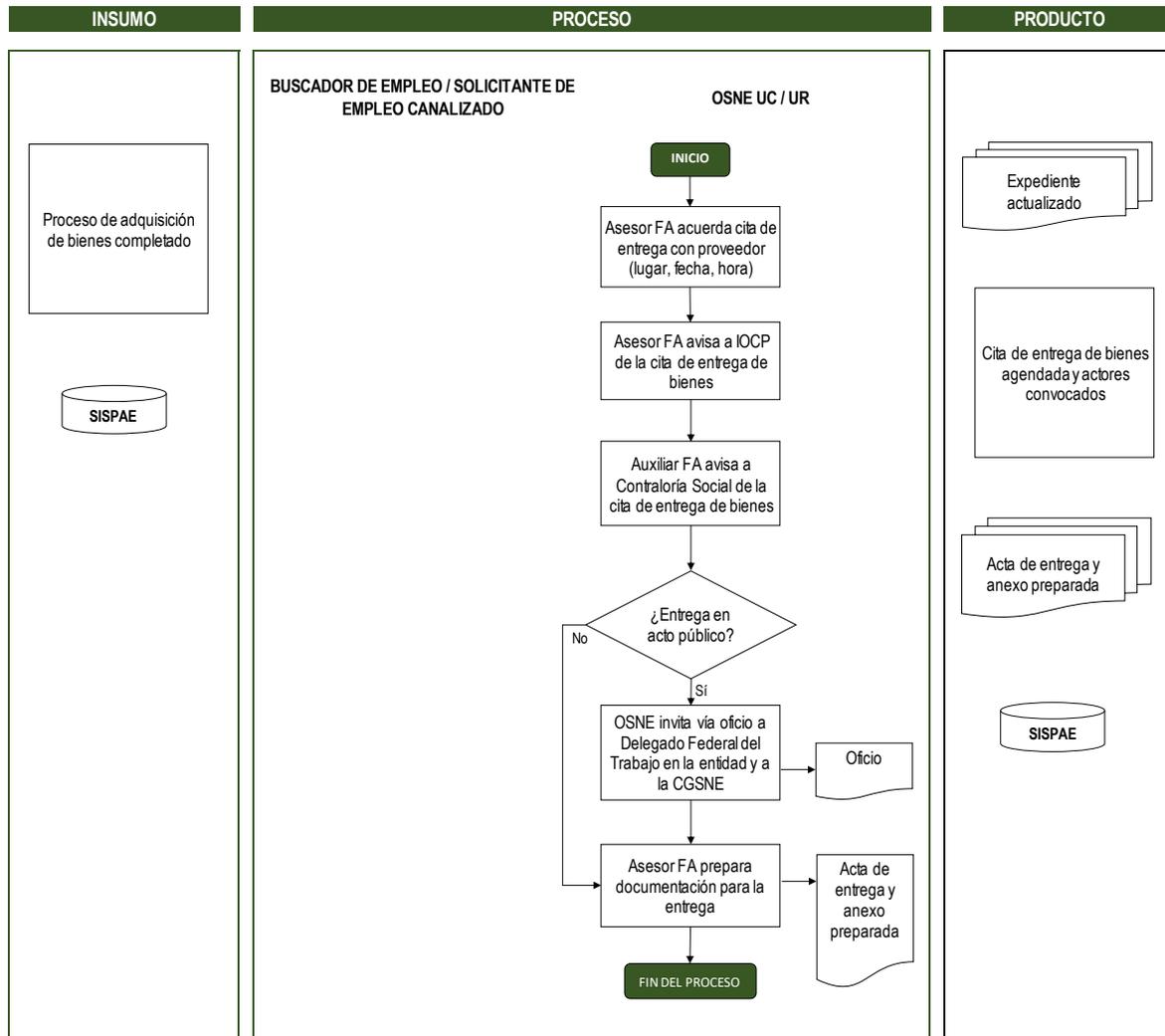
PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS (Variaciones encontradas en las OSNE visitadas)



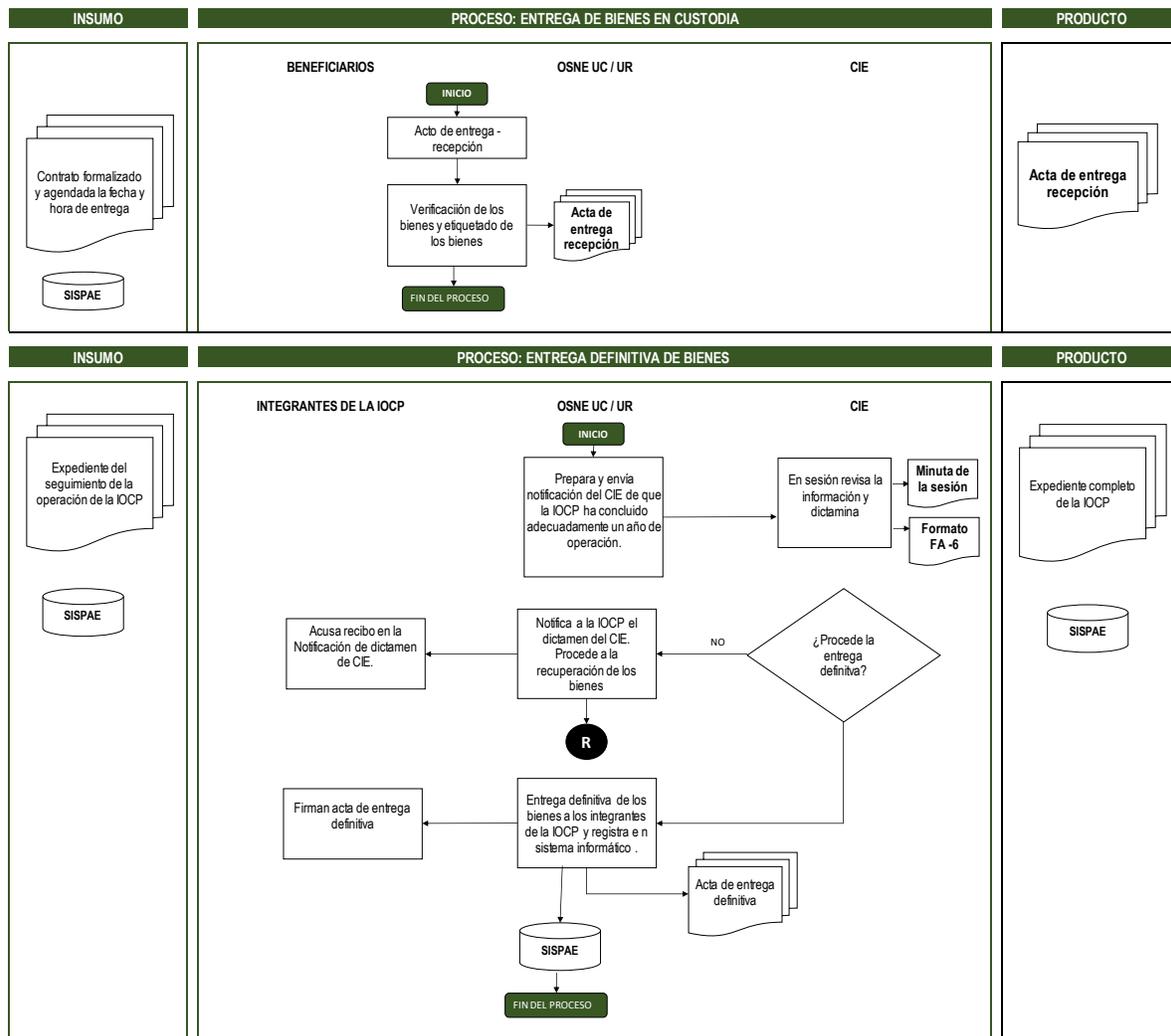
PROCESO: PRODUCCIÓN DE BIENES (De acuerdo con el Manual y coincide con los Estados)



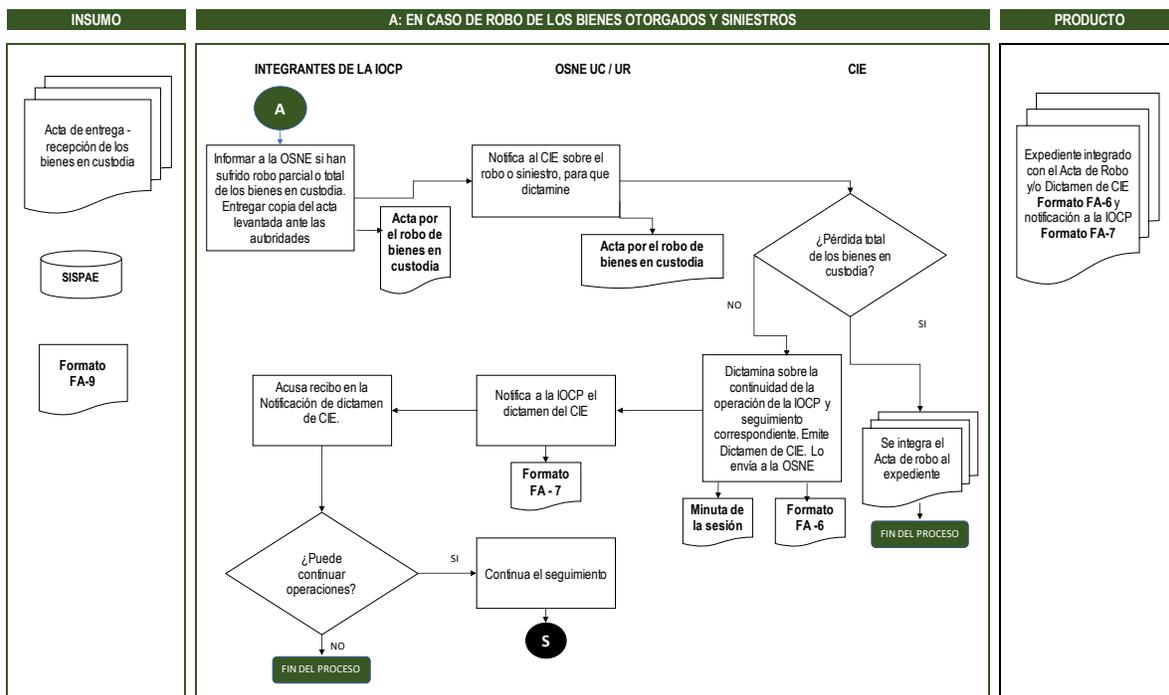
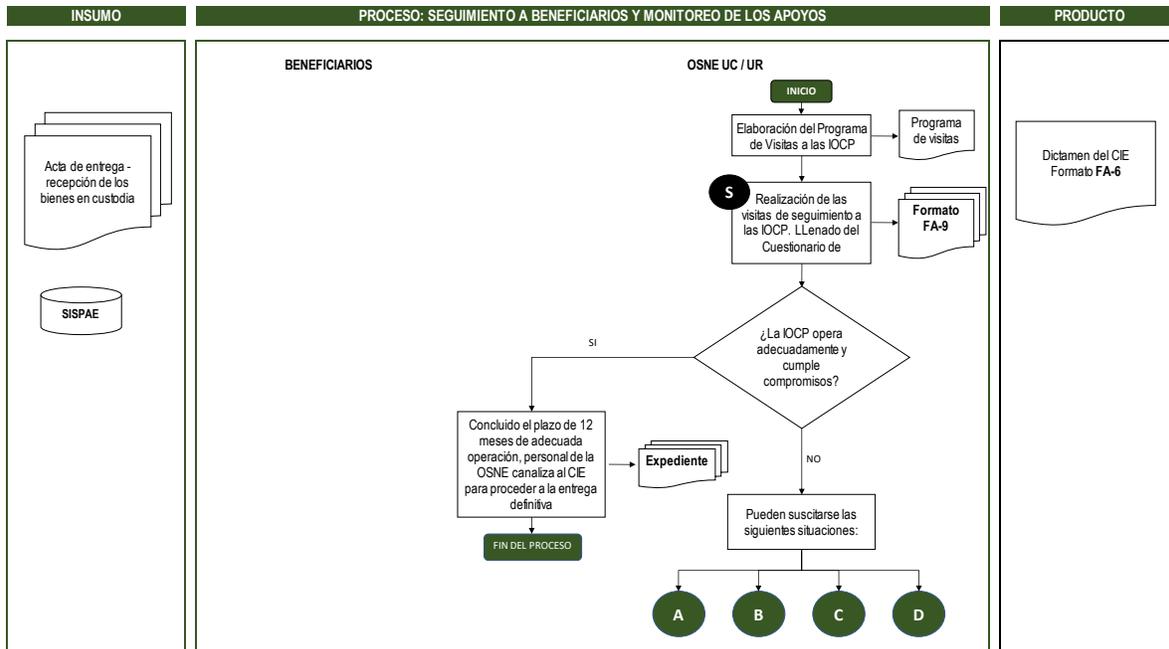
PROCESO: DISTRIBUCIÓN DE BIENES (Tomado de las visitas a los Estados)

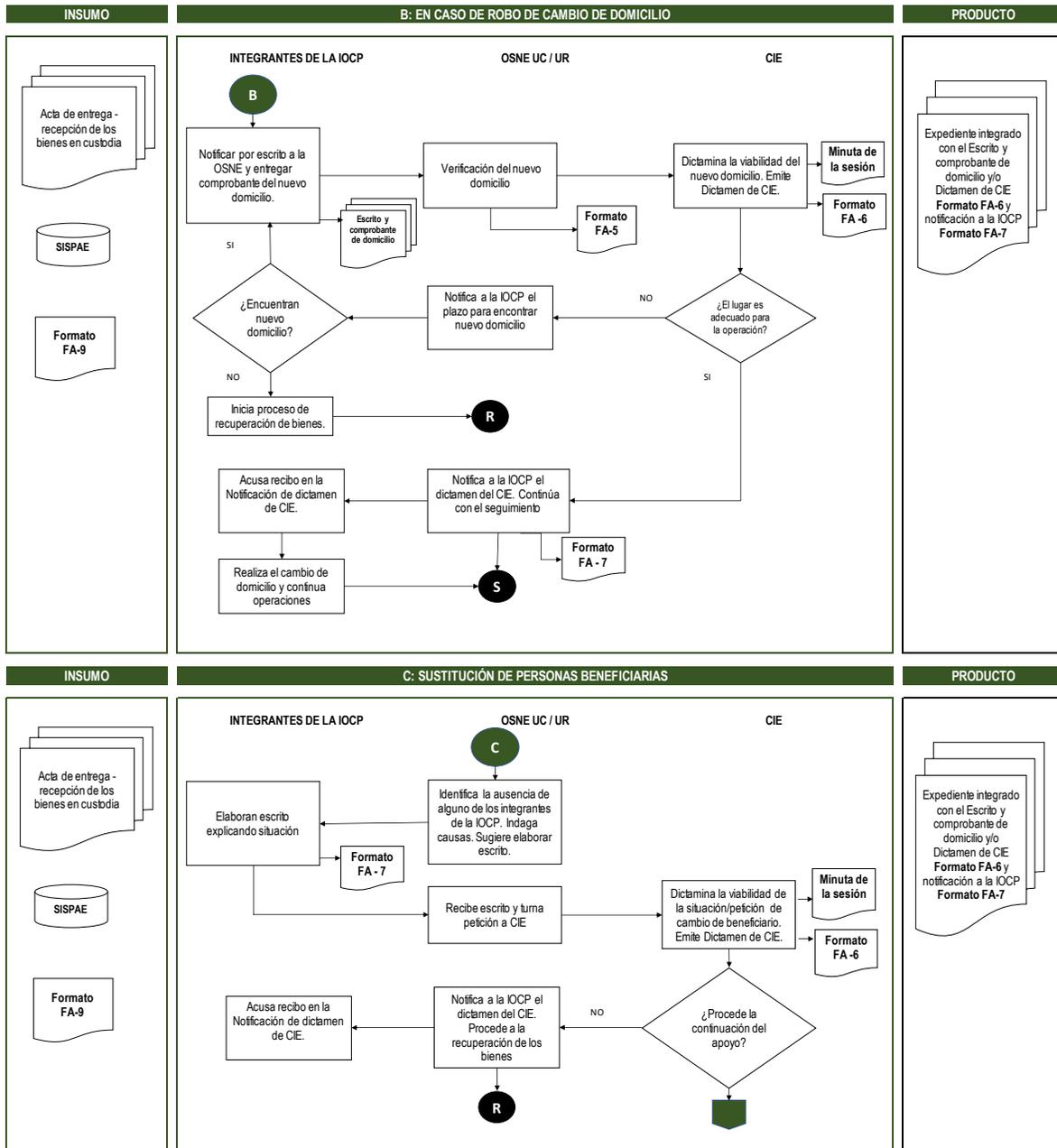


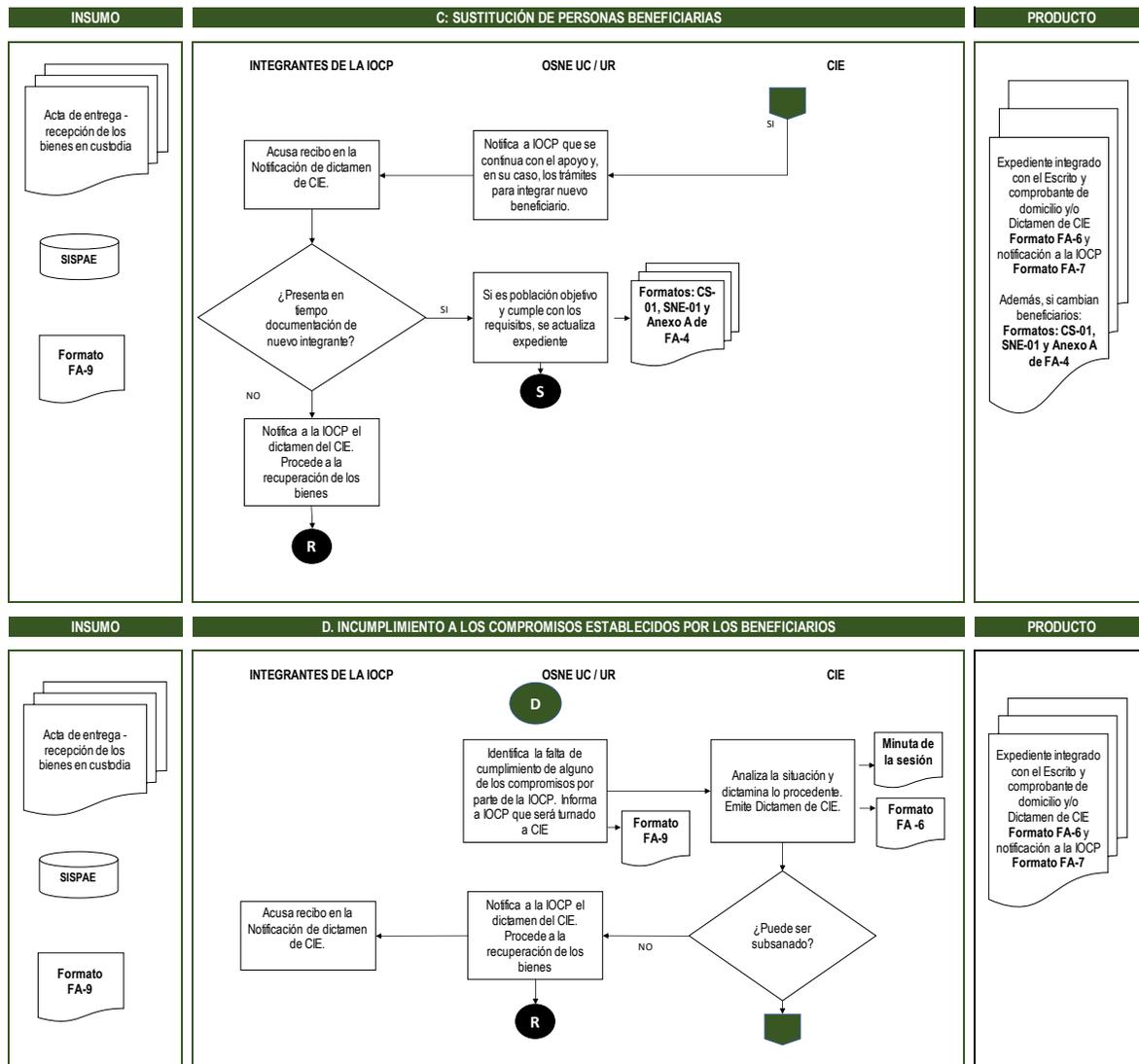
PROCESO: ENTREGA DE BIENES (Tomado de la práctica)

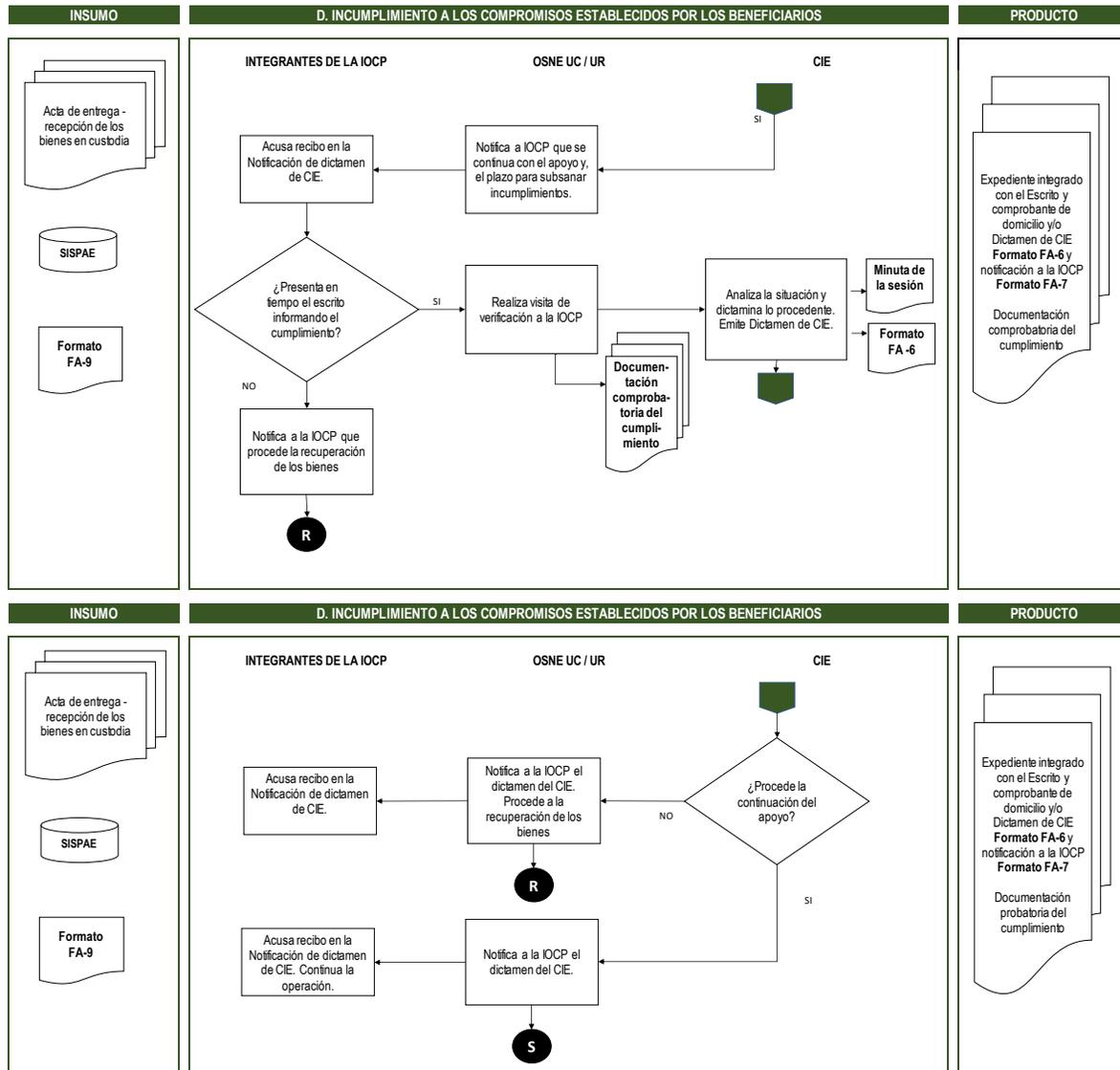


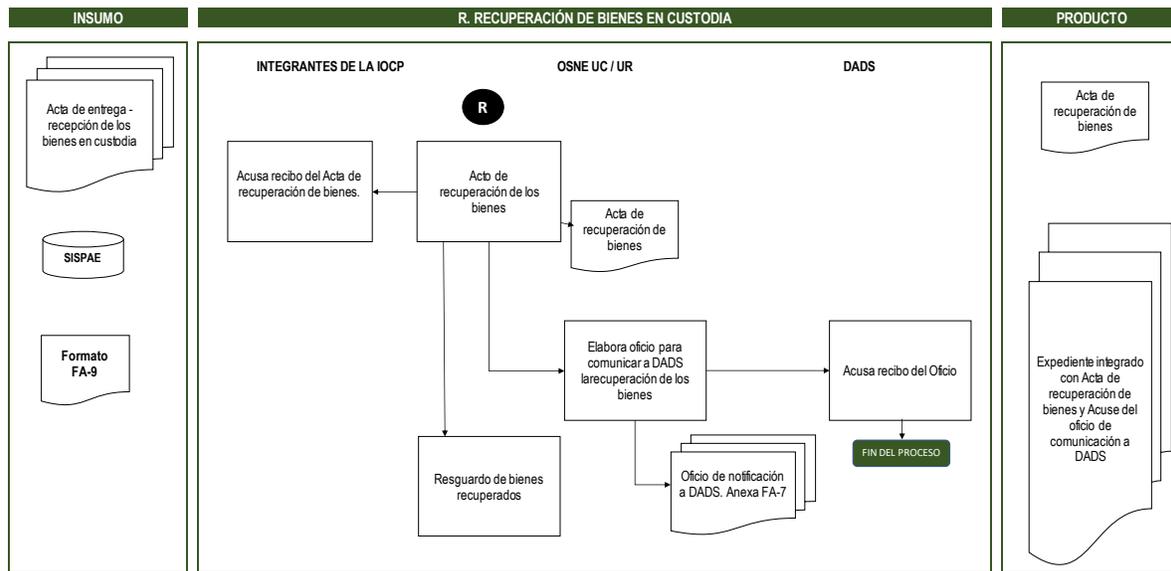
PROCESO: SEGUIMIENTO DE BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE LOS APOYOS (De acuerdo con el Manual coincidente con la práctica)



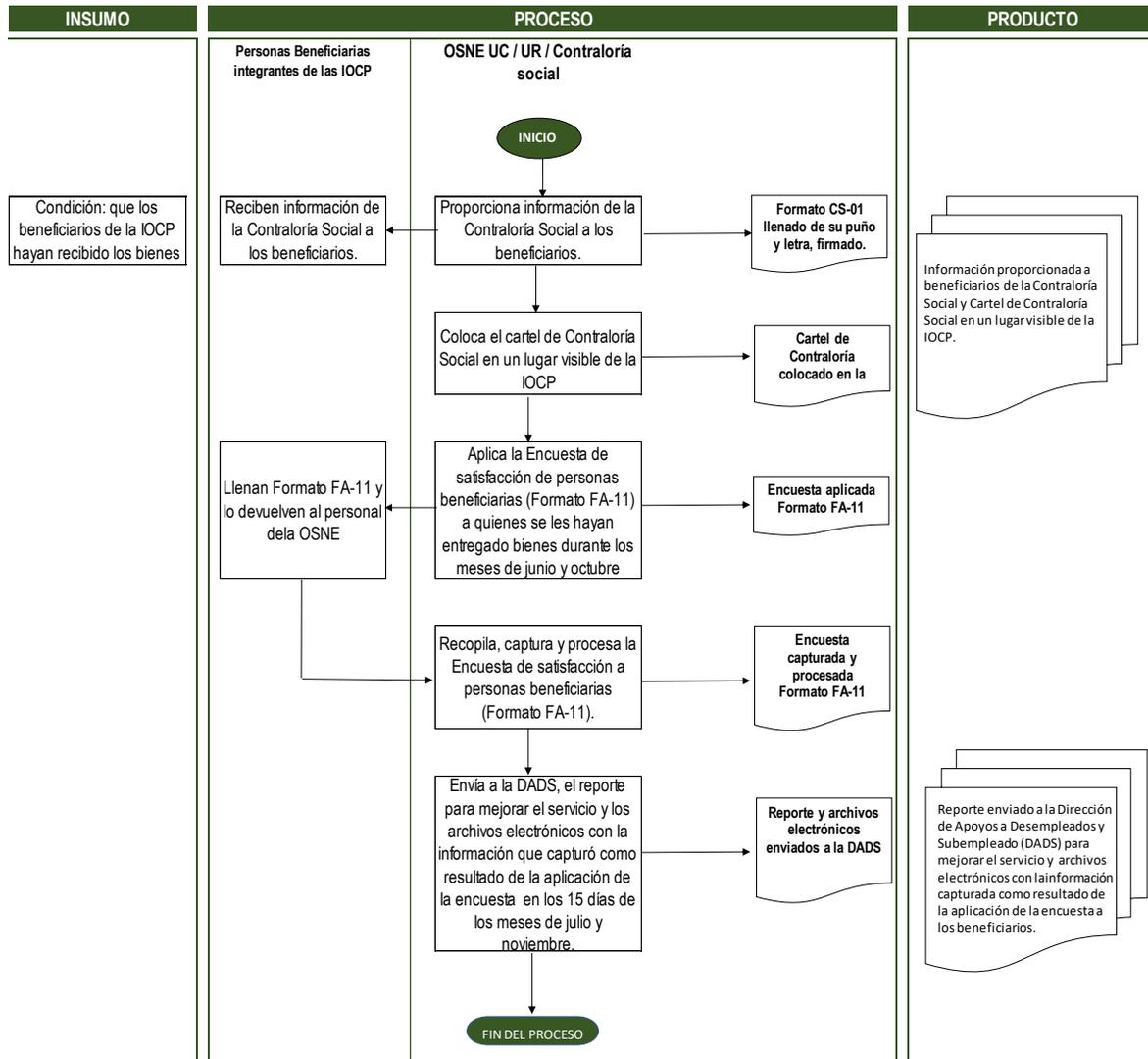








PROCESO: CONTRALORÍA SOCIAL Y PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS (Tomado del Manual coincidente con la práctica)



Anexo IV. Grado de consolidación operativa del programa

PROCESO: PLANEACIÓN

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos.; si se cuenta con documentos que norman las actividades coordinadas por instancias externas, y no se cuenta con documentos que normen la aplicación de la normatividad externa en la CGSNE o las OSNE.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados			0		No existe normatividad interna para la realización de las actividades de planeación y los operadores están al pendiente de las indicaciones comunicadas en su momento para atenderlas de acuerdo con las indicaciones que contengan.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			El proceso no está estandarizado formalmente, aunque todas las instancias ejecutoras cumplen las instrucciones comunicadas en cada ejercicio.

PROCESO: PLANEACIÓN

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras	1				Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras; en el proceso se aplican mecanismos para la identificación e implementación de mejoras anuales a los elementos normativos y las reglas de operación del PAE.
Grado de consolidación operativa	2				

PROCESO: DIFUSIÓN

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;			0		No se señalaron documentos que normen las actividades de este proceso con una sola referencia a la fecha límite de publicación de las convocatorias por entidad.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados			0		No existe normatividad interna para la realización de las actividades y en cuanto al uso de redes sociales sólo se hizo mención de que se usan las plantillas con diseño institucional.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			El proceso no está estandarizado formalmente, por lo que no se hace referencia a ningún estándar, salvo para el caso del modelo de Convocatoria que se encuentra en el Anexo 01 de las RO.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos</p>

PROCESO: DIFUSIÓN

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
					(o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		No se identificaron mecanismos aplicables a las actividades de este proceso. En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.
Grado de consolidación operativa	0.5				

PROCESO: SOLICITUD DE APOYO

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	1				En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.

PROCESO: SOLICITUD DE APOYO

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			<p>La mayoría de las actividades del proceso se realizan de forma estandarizada, y existen otros que se realizan de manera diferente, por ejemplo:</p> <p>1) Registro en el SNE. • En general en los estados, el Buscador de empleo al llegar a la OSNE es atendido en un área de recepción perteneciente a vinculación laboral. Es diferente en Puebla, ya que la oficina de vinculación (bolsa de trabajo) se encuentra en el Centro Integral de Servicios del Gobierno del Estado, y el área de FA se encuentra en otra oficina, por lo que es el área de vigilancia quien pregunta al Buscador de empleo sobre el área a la que visita y es enviado al área de FA.</p> <p>2) Información sobre el subprograma. En algunos estados, como Jalisco y San Luis Potosí, la primera información se las otorgan los consejeros laborales; pero en otros, a las personas interesadas en FA se les envía directamente con el área de FA.</p> <p>3) Entrevistas grupales. En algunos estados, como Jalisco, Morelos y San Luis Potosí, han implementado pláticas grupales periódicas para informarles las características y requisitos del subprograma, previo a la entrevista con los Consejeros de FA. En Puebla se realiza esa plática de forma individual o grupal, de acuerdo con la afluencia de solicitantes, con los Consejeros de FA.</p> <p>4) Elaboración de la propuesta de</p>

PROCESO: SOLICITUD DE APOYO

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	NA	
					IOCP. Aunque el Manual indica que el solicitante debe llenar el Formato FA-4, en general, en todos los estados visitados, el Consejero de FA dedica tiempo, más de dos o tres sesiones, para apoyar a los solicitantes con el llenado del Formato FA-4. 5) Visita de verificación y validación. Esta actividad es muy similar en todos los estados visitados y acorde al Manual.

PROCESO: SOLICITUD DE APOYO

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		<p>En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.</p>
Grado de consolidación operativa	2				

PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso. No existe un documento que explicita los criterios de priorización para la toma de decisiones del CIE respecto a las IOCP a aprobar, que sería relevante para garantizar la transparencia de esta toma de decisiones.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		0.5			En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual de FA y los lineamientos de operación del CIE. Sin embargo, algunos expresaron desconocer los criterios del CIE para la aprobación de IOCP, ya que no están documentados.

PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			En la práctica, las OSNE han omitido la última actividad relativa a la visita de verificación previa a la aprobación definitiva. En las entrevistas con las áreas operativas, la respuesta en general, era que piden a los integrantes de las IOCP que renten el local o realicen las adecuaciones cuando ya les van a entregar el bien, y antes de la primera visita de seguimiento. Por tanto, no desarrollan de manera estandarizada el proceso como está establecido en el Manual de Procedimientos.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad: Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia. Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un

PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	NA	
					sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.
Grado de consolidación operativa	1.5				

PROCESO: PRODUCCIÓN DE BIENES

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;	1				El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	1				En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			Hay actividades que están estandarizadas: 2) Registro en el sistema del proveedor ganador. 3) Validación de las acciones por la CGSNE. 4) Formalización de los contratos de adquisiciones sin embargo, el procedimiento de adquisiciones es diferente en cada OSNE, en apego a lo establecido en cada gobierno estatal.

PROCESO: PRODUCCIÓN DE BIENES

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		<p>En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.</p>
Grado de consolidación operativa	2.5				

PROCESO: DISTRIBUCIÓN DE BIENES

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;			0		Es importante señalar que en el Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo no existe un apartado específico para este proceso. En otros apartados se mencionan actividades que corresponden a este proceso.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		0.5			En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso aun cuando no aparezcan como secuencia en el Manual. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras			0		No existe en el Manual un proceso definido como "Distribución". Si bien en el caso de la entrega de bienes nuevos, los pocos pasos consisten en acordar con el proveedor la fecha y hora de entrega, comunicarlo a quienes participarán en el acto y preparar el acta correspondiente; cuando se trata de reasignar bienes recuperados, hay que informar al almacén y coordinar la entrega con el medio de transporte.

PROCESO: DISTRIBUCIÓN DE BIENES

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		<p>En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.</p>
Grado de consolidación operativa	0.5				

PROCESO: ENTREGA DE BIENES

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos. Las descripciones de las actividades descritas en el Manual pueden mejorar la comprensión de cada paso junto con los productos que se derivan de cada acción. Sin embargo, no precisa nombres de documentos como el acta de entrega en propiedad.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		0.5			En campo se corroboró que los operadores conocen los pasos a seguir del proceso de los dos momentos de entrega de bienes.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			No todos los operadores realizan de forma estandarizada el proceso de entrega normado, por ejemplo, la visita de verificación previa a la entrega, en algunas de las OSNE visitadas no se realiza.

PROCESO: ENTREGA DE BIENES

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	1				<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso se pueden vincular los indicadores de componente (subprograma) y de actividad: Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; pero es al momento de registrar la entrega cuando se consideran APOYADOS a las IOCP.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras					En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.
Grado de consolidación operativa	2.5				

PROCESO: SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual de Procedimientos documenta todas las actividades del proceso y contiene los formatos a utilizar. No contiene instructivos para el llenado de los formatos.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	1				En general, los Consejeros de FA, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso. Cuando hay personal de nuevo ingreso reciben capacitación de parte de sus superiores y apoyo de sus compañeros.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			En general, los Consejeros de FA siguen lo establecido en el Manual, o lo harían cuando se les presentaran estas situaciones. En una OSNE Estatal mencionaron que para algunas de estas situaciones no reúnen al CIE, más que cuando se trata de recuperar bienes, ya que los procesos operativos los lleva sólo el área de FA. Por lo que respecta al sitio en el que se depositan los bienes recuperados en la OSNE, en un caso mencionaron que no cuentan con un almacén y los bienes permanecen en las oficinas, lo cual

PROCESO: SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
					pudo ser constatado durante las visitas de campo.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.
Grado de consolidación operativa	2				

PROCESO: CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			El Manual de Procedimientos del Subprograma Fomento al Autoempleo y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo norman los procesos. El Manual detalla sólo dos subprocesos, aunque en la práctica, la participación de la contraloría se realiza en más procesos, siendo de forma transversal [selección a beneficiarios, producción de bienes, entrega de bienes, seguimiento y, quejas y sugerencias].
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	1				En general, el personal de la OSNE y sobre todo del área de Contraloría, conocen el Manual, los formatos y las actividades del proceso. Personal de la OSNE brinda la información que la Contraloría requiera para el cumplimiento de sus funciones.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras		0.5			Debido a que sólo dos subprocesos están normados, el resto de las funciones de la Contraloría no están estandarizadas. Si bien, en general realizan las mismas funciones y participan en casi todos los procesos del subprograma, se realizan de acuerdo con las estructuras orgánicas y criterios de los mandos superiores.

PROCESO: CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		<p>En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.</p>
Grado de consolidación operativa	2				

PROCESO: MONITOREO Y EVALUACIÓN

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		0.5			Si existen documentos que normen los procesos: El proceso está normado por Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y las brevemente en las Reglas de Operación del PAE. No existe normatividad interna que detalle las responsabilidades de las áreas para este proceso.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	1				En general, el personal en la CGSNE y el personal de dirección en las OSNE y los responsables del subprograma conocen la normativa aplicable.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras	1				Los procesos están estandarizados por los sistemas en que se reporta.

PROCESO: MONITOREO Y EVALUACIÓN

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	No	NA	
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión				N/A	<p>A nivel programa, el PAE cuenta con una MIR en la que tienen indicadores. Específicamente para este proceso no hay indicadores, pero sí uno a nivel componente (subprograma) y otro para una actividad:</p> <p>Indicador de componente. Porcentaje de población objetivo del Subprograma Fomento al Autoempleo es apoyada en sus iniciativas de ocupación por cuenta propia.</p> <p>Indicador de actividad. Porcentaje de Iniciativas de ocupación por cuenta propia apoyadas. Para lograr ambos objetivos (actividad y componente), se requiere de la realización de todos (o la mayoría) de los procesos; por lo que no se puede decir que un sólo proceso es suficiente para alcanzar las metas de los indicadores. Por tanto, se considera que, en lo individual para los procesos, NO APLICA este criterio de valoración.</p>
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras			0		<p>En general, no se encontró con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Sólo en el estado de San Luis Potosí se tiene un sistema de calidad y mejora de procesos.</p>
Grado de consolidación operativa	2.5				

Consolidación Global

CRITERIO \ PROCESO	PROCESO										
	Planeación	Difusión	Solicitud de apoyos	Selección de beneficiarios	Producción de bienes	Distribución de bienes	Entrega de apoyos	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	Monitoreo y evaluación	Global
1) Si existen documentos que normen los procesos;	0.5	0	0.5	0.5	1	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados	0	0	1	0.5	1	0.5	0.5	1	1	1	0.7
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	1	0.5
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1	NA	NA	NA	0.1
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1
Grado de consolidación operativa	2	0.5	2	1.5	2.5	0.5	2.5	2	2	2.5	1.8

Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos

Proceso:		1. Planeación
Dimensión del proceso		1.1 Planeación estratégica. 1.2 Presupuestación. 1.3 Planeación operativa. 1.4 Actualización de ROP y normatividad.
Límites	Inicio	El proceso inicia con insumos del ejercicio en curso con relación al presupuesto y metas asignadas y alcanzadas al momento de realizar las actividades del proceso, así como a la normatividad vigente
	Fin	El proceso concluye con los productos de presupuesto y calendario por programa para cada entidad, el programa de trabajo anual y la calendarización de metas por subprograma y servicio, así como la MIR del PAE
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Los tiempos no están establecidos en normatividad interna y siguen los plazos y fechas límites establecidos por instancias externas, particularmente la SHCP en la definición de proyecto de presupuesto y actualización de la MIR. La fecha de realización de la reunión anual de evaluación se programa para contar con información al 15 de noviembre, en la que se esperan datos cercanos a los del cierre del ejercicio.
	Personal	La asignación de tareas relativas a este proceso con el personal disponible es considerada como adecuada, especialmente en la CGSNE en sus diferentes direcciones. En las OSNE se percibe como una actividad estacional a la cual los directivos le dedican tiempo hacia finales del ejercicio antecedente y los primeros meses de cada ejercicio considerando que el tiempo dedicado es suficiente para cubrir las actividades en tiempo y forma.
	Recursos financieros	No se señalaron necesidades de recursos específicos para este proceso.
	Infraestructura	En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.
	Otros	

Proceso:	1. Planeación	
Productos	Productos del Proceso	Como resultado de las actividades de este proceso se generan los siguientes productos: <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto y calendario mensual por subprograma para cada entidad • MIR actualizada del PAE, cargada en PASH • Programas anuales de trabajo y calendario mensual de metas por entidad • Reglas de Operación actualizadas • Manuales de Procedimientos actualizados
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Para el proceso de planeación no se usa un sistema informático específico, aunque se explota la información contenida fundamentalmente en el SIISNE, SISPAE y SESNE para la identificación de avances en los indicadores operativos asignados y reportados por cada OSNE.
	Tipo de información recolectada	
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí, en este proceso se fijan las metas.
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en retrasos o incumplimiento de las actividades de este proceso.	
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	El proceso es pertinente en la medida que da los elementos necesarios para la realización de los siguientes procesos. Sin embargo, se percibe como un ejercicio rutinario e inercial que sólo cumple con la normatividad y plazos aplicables sin una orientación a resultados, por lo que en este sentido no resulta del todo pertinente para atender la problemática nacional o por entidad.	

Proceso:		2. Difusión
Dimensión del proceso		2.1 Difusión nacional. 2.2 Difusión Local.
Límites	Inicio	El proceso inicia con el insumo de Reglas de Operación actualizadas, que son utilizadas para actualizar la información a incluir en el portal del empleo.
	Fin	El proceso concluye con el portal con información actualizada, materiales físicos para distribución y exhibición, archivos en formato digital y producción para redes sociales, así como con la publicación de las convocatorias abiertas en cada entidad.
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	En la práctica, no se manifiesta retraso en la entrega de materiales como un problema, aunque si lo limitado del número de ejemplares. La producción de plantillas es oportuna para su actualización y publicaciones.
	Personal	La asignación de tareas relativas a este proceso con el personal disponible es considerada como adecuada.
	Recursos financieros	En general, en las OSNE se consideró que el recurso financiero dedicado en la CGSNE es insuficiente, por lo que se recibe menos material impreso en los últimos ejercicios.
	Infraestructura	No se señalaron necesidades adicionales de infraestructura para el desarrollo de este proceso.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Como resultado de las actividades de este proceso se generan los siguientes productos: <ul style="list-style-type: none"> • Material físico (impresiones) • Modelos digitales para impresión y uso en medios • Portal de Empleo actualizado • Convocatorias abiertas por entidad • Sesiones presenciales
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Para el proceso de difusión no se usa un sistema informático específico
	Tipo de información recolectada	N/A

Proceso:	2. Difusión	
	¿Sirve de información para el monitoreo?	N/A
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en incumplimiento de las actividades de este proceso.	
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	El proceso es pertinente en la medida que produce un conocimiento de los requisitos y tipos de apoyo que provee el PAE y es antecedente para la realización de los siguientes procesos.	

Proceso:		3. Solicitud de Apoyo
Dimensión del proceso		3.1 Registro en el SNE 3.2 Información sobre el subprograma 3.3 Entrevista grupal 3.4 Elaboración de la propuesta IOCP 3.5 Visita de verificación y validación 3.6 Suscripción de la carta compromiso
Límites	Inicio	El proceso inicia con el registro del Buscador de empleo
	Fin	El proceso termina con su firma en la Carta Compromiso y la integración del expediente.
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	No. Los diez días establecidos para la integración de la Propuesta de IOCP (Formato FA-4) pueden ser insuficientes, dependiendo de la dificultad que a los solicitantes represente obtener la información y documentación del Formato FA-4.
	Personal	Las OSNE entrevistadas manifestaron que el recurso humano con que cuentan es suficiente y adecuado; salvo cuando las fallas que el sistema presente les represente doble trabajo: captura manual y después en el sistema.
	Recursos financieros	Con el presupuesto asignado al subprograma en los estados no es posible alcanzar las metas fijadas si se otorga el monto máximo de apoyo establecido en las Reglas de Operación. Una medida que toman en las OSNE visitadas, es que buscan reducir el monto máximo de los apoyos para poder alcanzar sus metas y también porque la demanda es superior incluso a sus metas, y al presupuesto asignado. Respecto a los recursos financieros para la operación, son insuficientes. En ocasiones las áreas operativas no cuentan con recursos para el combustible y los viáticos necesarios para las visitas de verificación y validación.

Proceso:		3. Solicitud de Apoyo
	Infraestructura	<p>En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los módulos de atención al público se encuentran en espacios abiertos que impiden la privacidad para tratar cada caso en particular; • El equipo de cómputo es obsoleto; • No cuentan con suficientes equipos telefónicos o, en algunos casos, éstos se encuentran deteriorados; • En algunas OSNE o UR, las condiciones en que se encuentran los vehículos representan un riesgo para hacer viajes en carretera.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	<p>El producto de este subproceso es la propuesta de IOCP documentada, revisada y verificada en físico y en sistema. El expediente contiene los siguientes formatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro del solicitante en el Formato SNE-01 • Cuestionario de Pre-evaluación en el Formato FA-3 • Asignación de folio a la IOCP en el Formato FA-2 • Propuesta de IOCP en el Formato FA-4 y sus anexos • Visita de verificación de la IOCP en el Formato FA-5. • Carta compromiso firmada por todos los integrantes de la IOCP. En SIISNE queda documentada la captura del Formato SNE-01; en SISPAE quedan documentados todos los demás formatos.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Los productos de este proceso es un insumo necesario para la realización del siguiente proceso.
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	<p>SIISNE - Sistema Integral de Información del Sistema Nacional de Empleo. SISPAE - Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo</p>

Proceso:		3. Solicitud de Apoyo
	Tipo de información recolectada	<p>En el SIISNE se captura el registro de los solicitantes de empleo (Formato SNE-01)</p> <p>En el SISPAE se captura la información de la IOCP y del trámite de solicitud (Formatos FA-2, FA-3, FA-4, FA-5).</p> <p>Durante las visitas a las entidades federativas, tanto en las OSNE como en las UR se recibieron reiterados comentarios sobre los múltiples problemas que enfrentan con el SIISNE y en menor medida con el SISPAE.</p>
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí, el monitoreo se realiza a través del SISPAE.
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		La solicitud de apoyos requiere coordinación entre el personal de Vinculación Laboral y el área encargada del subprograma Fomento al Autoempleo (como se mencionó en el numeral 3.3.2 dependiendo de la estructura de cada OSNE puedes estar o no en la misma dirección.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		El proceso es pertinente en la medida que da los elementos necesarios para la selección de beneficiarios. Este proceso se articula con el siguiente proceso, selección de beneficiarios, y le provee insumos para su realización.

Proceso:		Selección de beneficiarios
Dimensión del proceso		1) Envío de los expedientes al Secretario Técnico del CIE; 2) Convocatoria a sesión del CIE; 3) Sesión del CIE para revisar, evaluar y dictaminar las propuestas de IOCP; 4) Entrega de minuta de la sesión y los Formatos FA-6 a la UC; 5) Notificación a los integrantes de la IOCP 6) Verificación de compromisos de los integrantes de la IOCP (condicionadas).
Límites	Inicio	El proceso inicia con el envío de los expedientes de propuestas de IOCP al CIE.
	Fin	El proceso tiene 3 salidas cuando a los integrantes de la IOCP se les notifica el resultado del CIE: A. Se les notifica resultado positivo o negativo, reciben y acusan la notificación. B. Se les otorga una aprobación condicionada, se les entrega la notificación condicionada, se les da un plazo para llevar a cabo las acciones; de realizarlas se anota en la notificación que han cumplido. C. Se les otorga una aprobación condicionada, se les entrega la notificación condicionada, se les da un plazo para llevar a cabo las acciones; de no realizarlas se detienen los trámites.
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	No. Los plazos entre el envío de los expedientes a CIE y la sesión del CIE, que puede ser de hasta 10 días hábiles; y entre que sesiona el CIE y se notifica a los integrantes de la IOCP, que pueden ser otros 10 días hábiles; pueden sumar hasta 20 días de retraso para el inicio de las operaciones de las IOCP aprobadas.
	Personal	Sí, en este proceso participan sólo personal de la OSNE del área de FA, el titular de la OSNE y de Contraloría.
	Recursos financieros	Con el presupuesto asignado al subprograma en los estados no es posible alcanzar las metas fijadas si se otorga el monto máximo de apoyo establecido en las Reglas de Operación. Una medida que toman en las OSNE visitadas, es que buscan reducir el monto máximo de los apoyos para poder alcanzar sus metas y también porque la demanda es superior incluso a sus metas, y al presupuesto asignado. Respecto a los recursos financieros para la operación en este proceso, son suficientes, parte del gasto corriente.

Proceso:	Selección de beneficiarios	
	Infraestructura	En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere un espacio para realizar las sesiones del CIE y se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía; en general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	El producto de este subproceso es el Dictamen del CIE de la propuesta de IOCP. Al expediente se agregan los siguientes formatos: • Dictamen del CIE C16en el Formato FA-6. • Notificación a los integrantes de la IOCP en el Formato FA-7. En el SISPAE quedan documentados todos los formatos.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Los productos de este proceso es un insumo necesario para la realización del siguiente proceso.
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	SISPAE - Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo
	Tipo de información recolectada	En el SISPAE se captura la decisión del CIE y la notificación a los integrantes de la IOCP (Formatos FA-6, FA-7).
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí, el monitoreo se realiza a través del SISPAE.
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	Sí es adecuada. La selección de beneficiarios requiere la coordinación entre el personal del área encargada de FA y el CIE.	
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	Sí, el proceso es pertinente. El proceso es pertinente en la medida que aprueba las iniciativas a apoyar; sin embargo, en los casos que el tiempo entre que son presentados los expedientes y se realiza la sesión es mayor a los diez días, y se agrega un plazo de diez días más para comunicar el resultado a los integrantes de las IOCP, este proceso retrasa el inicio de operaciones de la IOCP.	

Proceso:		Producción de bienes
Dimensión del proceso		1) Proceso de adquisición de los bienes. 2) Registro en el sistema del proveedor ganador. 3) Validación de las acciones por la CGSNE. 4) Formalización de los contratos de adquisiciones.
Límites	Inicio	El proceso inicia cuando el área encargada de realizar las compras es notificada que el CIE aprobó la IOCP
	Fin	El proceso termina cuando se formaliza el contrato de adquisiciones con el proveedor ganador.
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Respecto a los tiempos de duración de cada trámite del proceso, las Reglas de Operación en el numeral 4.1 Proceso establece que el plazo de resolución, en este caso entrega de bienes, será en un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la fecha de emisión del dictamen del CIE. En general, no es posible cumplir con el plazo de 10 días para la entrega de los bienes como se establece en las ROP.
	Personal	En el Manual no se establece el perfil que debe tener el personal que desarrolla estas actividades y no se define una estructura mínima requerida para realizar este proceso, y no se menciona al cargo que debe tener el personal de la OSNE que lo realiza. En las OSNE visitadas, es personal de las áreas administrativas y del área de FA quienes la realizan, dependiendo de la estructura orgánica y distribución de funciones que cada una tenga. En las visitas de campo no se identificó que hubiera falta de personal para este proceso.
	Recursos financieros	Estas actividades son parte de la operación regular del área FA en la OSNE. No tienen una asignación de recursos diferenciada.
	Infraestructura	En las visitas de campo se constató que para la ejecución de este proceso se requiere oficina, mobiliario y equipo de cómputo y telefonía. En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	El producto de este subproceso es el contrato formalizado de los bienes para la IOCP.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí, a partir de la formalización del contrato se puede programar la distribución de los bienes.

Proceso:	Producción de bienes	
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	1) Dependiendo de la organización estatal para las adquisiciones, podrían utilizarse algunos sistemas para la captura de las requisiciones. En las visitas de campo, no hubo algún reporte especial sobre problemática que representaran estos sistemas. 2) Para la validación por parte de la CGSNE, se utiliza el SISPAE.
	Tipo de información recolectada	1) Características de los bienes requeridos y toda la información para el procedimiento de adquisiciones. 2) Bienes solicitados y datos del proveedor ganador
	¿Sirve de información para el monitoreo?	1) Es sólo cuando existen para el procedimiento de adquisiciones. 2) Sí, es para validar los proyectos apoyados
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	Sí. La producción de los bienes, es decir, la adquisición de los bienes que serán entregados a los integrantes de las IOCP requiere coordinación entre el personal del área de Fa y el área administrativa y/o comité de compras de la SNE. En los casos que las adquisiciones deban realizarse a través de un área central estatal, se agrega este actor a la coordinación interinstitucional.	
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	Sí. El proceso es pertinente por la relevancia que los procedimientos de adquisiciones representan, y la aplicación de la normatividad federal y estatal en la materia. Sin embargo, es importante revisar los plazos de realización de estos. En general, no es posible cumplir con el plazo de 10 días para la entrega de los bienes como se establece en las ROP.	

Proceso:		6. Distribución de los bienes
Dimensión del proceso		6.1 Agendar con el proveedor la entrega de los bienes. 6.2 Convocatoria a todos los asistentes al acto de entrega de los bienes en custodia. 6.3 Preparación del Acta de Entrega- Recepción de Bienes en Custodia y su anexo.
Límites	Inicio	El proceso inicia cuando se agenda con el proveedor la fecha, hora y lugar de entrega.
	Fin	EL proceso concluye cuando se prepara el Acta de Entrega - Recepción
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	No se reportaron problemas con el plazo establecido.
	Personal	No se reportaron problemas con el personal disponible para realizar este proceso.
	Recursos financieros	No tienen una asignación de recursos diferenciada.
	Infraestructura	En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Evento de entrega recepción organizado y acta preparada
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	El Manual no prevé que las acciones de este proceso sean registradas en el sistema.
	Tipo de información recolectada	N/A
	¿Sirve de información para el monitoreo?	N/A

Proceso:	6. Distribución de los bienes	
<p>¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?</p>	<p>El personal de FA en la OSNE debe estar coordinado con el área de administración a cargo de la adquisición de los bienes para conocer las condiciones pactadas con el proveedor y así poder dar aviso oportuno de la entrega a la IOCP e invitar al EOC y a Contraloría Social.</p> <p>En el caso que la entrega se realice en algún evento público, como pudiera ser una feria de empleo, el área de FA tiene que coordinarse con el área organizadora del evento para efectos logísticos.</p>	
<p>¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?</p>	<p>El proceso es pertinente pues cumple lo señalado en el Manual y lo requerido en la práctica para pasar del proceso previo de Producción de bienes y servicios al proceso siguiente de Entrega de apoyos.</p>	

Proceso:		7. Entrega de bienes
Dimensión del proceso		<p>7.1 Verificación del cumplimiento de los compromisos previos.</p> <p>7.2 Acto de entrega – recepción de los bienes en custodia.</p> <p>7.3 Entrega definitiva de bienes.</p>
Límites	Inicio	<p>El proceso de entrega de bienes en el subprograma tiene dos momentos: cuando se entrega en custodia los bienes a la IOCP para que inicie operaciones; y cuando, una vez transcurridos 12 meses de adecuada operación y cumplimiento de compromisos, se entregan definitivamente los bienes a la IOCP.</p> <p>En el primer momento, en la práctica el proceso inicia con el acto de entrega – recepción.</p> <p>Para el segundo momento, el proceso inicia cuando la IOCP notifica al CIE que la IOCP ha concluido satisfactoriamente el plazo de seguimiento.</p>
	Fin	<p>El primer momento concluye con la formalización del Acta de Entrega de Bienes en Custodia.</p> <p>Para el segundo momento, el proceso concluye con el registro en el Sistema Informático.</p>
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Los plazos son oportunos.
	Personal	<p>El personal expresa demanda de capacitación para realizar con mayor eficacia sus funciones.</p> <p>Dado el nivel de recursos económicos para FA, los cuales se consideran bajos, el personal existente en las áreas relacionadas con este subprograma se considera suficiente.</p>

Proceso:	7. Entrega de bienes	
	Recursos financieros	<p>Los recursos financieros destinados para FA son limitados tanto para apoyar a las IOCP (hay un caso en el que apoyan a IOCP con un número de integrantes menor al autorizado a fin de cumplir metas) como los viáticos que se dan para que el personal cumpla sus tareas. Frecuentemente el personal tiene aportar recursos propios o bien, se les reembolsa de forma tardía.</p> <p>Los recursos financieros destinados para FA son limitados tanto para apoyar a las IOCP (hay un caso en el que apoyan a IOCP con un número de integrantes menor al autorizado a fin de cumplir metas) como los viáticos que se dan para que el personal cumpla sus tareas. Frecuentemente el personal tiene que poner de su bolsa dinero o bien, se les reembolsa de forma tardía. En los casos en los que hay recursos tanto federales como estatales, primero se ejerce el federal (llega primero) y luego el estatal. En los casos en los que hay recursos tanto federales como estatales, primero se ejerce el federal (llega primero) y luego el estatal.</p>
	Infraestructura	Los vehículos en la mayoría de los casos son insuficientes o no están en condiciones para salir a los lugares de las IOCP ubicadas en lugares complicados de llegar y menos aun cuando las condiciones climatológicas implican fuertes lluvias.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Acta de entrega recepción de los bienes en custodia Acta de entrega definitiva de los bienes
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	SISPAE
	Tipo de información recolectada	
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí, del sistema se toman los datos para el cálculo de indicadores de la MIR

Proceso:	7. Entrega de bienes
<p>¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?</p>	<p>La entrega de bienes requiere coordinación con el personal de la Contraloría Social debido a que se les invita a la realización de la entrega de bienes in situ, así como el proveedor de los bienes y los integrantes de la IOCP.</p> <p>Cuando se trata de entregas de bienes definitiva, la coordinación involucra al Comité de la CIE para obtener la minuta de la sesión en la que se elaboró el Dictamen, así como la Notificación que debe entregarse a la IOCP.</p>
<p>¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?</p>	<p>El proceso es pertinente ya que es donde se concreta el apoyo del subprograma FA a los solicitantes seleccionados, se articula con el proceso de seguimiento y control, así como el de contraloría social.</p>

Proceso:		Seguimiento de beneficiarios y monitoreo de apoyos
Dimensión del proceso		8.1 Elaboración del programa de visitas. 8.2 Realización de las visitas de seguimiento 8.3 Acciones a seguir en caso de encontrar situaciones extraordinarias. 8.4 Recuperación de bienes
Límites	Inicio	El proceso inicia con la elaboración del Programa de Visitas
	Fin	La terminación del proceso puede ser en dos sentidos: a) Que la IOCP termina el plazo de 12 meses en adecuada operación y cumplimiento de compromisos, aun cuando haya tenido situaciones extraordinarias intermedias, que fueron resueltas. b) Que la IOCP presenta durante el plazo de seguimiento o al término de este, situaciones extraordinarias que le impidieron la adecuada operación y cumplimiento de compromisos, y no pudo resolverlos, por lo que se procedió a la recuperación de los bienes.
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Según los operadores del subprograma en las OSNE, el tiempo es adecuado porque les permite a los integrantes de las IOCP madurar sus proyectos.
	Personal	Según los entrevistados, el personal es adecuado.
	Recursos financieros	Para realizar las visitas de seguimiento requieren recursos financieros para compra de combustible, pago de peajes/estacionamiento y viáticos del personal. En ocasiones la falta de recursos financieros dificulta el trabajo.
	Infraestructura	En general las OSNE cuentan con espacios, mobiliario y equipo para realizar el trabajo; aun cuando no siempre se encuentra en las condiciones más adecuadas. Donde encuentran más problemas es en los vehículos. No son suficientes y algunos no presentan las condiciones más adecuadas para recorrer largas distancias; por lo que sólo son utilizados para recorridos cercanos.
	Otros	

Proceso:	Seguimiento de beneficiarios y monitoreo de apoyos	
Productos	Productos del Proceso	<p>Al término del seguimiento el expediente puede contener adicionados los siguientes documentos y formatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro del solicitante en el Formato SNE-01 • Contraloría Social en el SNE en el Formato CS-01 • Propuesta de IOCP en el Formato FA-4 y sus anexos • Dictamen del CIE en el Formato FA-6 • Notificación de dictamen de CIE en el Formato FA-7 • Cuestionario de Seguimiento en el Formato FA-9 • Escritos libres de las IOCP sobre situaciones extraordinarias. • Documentación del cumplimiento de compromisos de las IOCP. • Acta de Recuperación de Bienes • Oficio a la DADS notificando notificación de bienes. <p>Los productos de este proceso es un insumo necesario para la realización del siguiente proceso.</p>
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí, ya sea para la entrega definitiva o se recuperan los bienes y se asignan de nuevo
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	El Manual no prevé que las acciones de este proceso sean registradas en el sistema.
	Tipo de información recolectada	N/A
	¿Sirve de información para el monitoreo?	N/A

Proceso:	Seguimiento de beneficiarios y monitoreo de apoyos	
<p>¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?</p>		<p>El personal del área de FA encargado de las visitas de seguimiento, se coordina con el área administrativa para el recurso financiero necesario para la compra de combustible, pago de peajes y viáticos. En los casos de situaciones extraordinarias que requieran dictaminación del CIE, aunque no lo menciona el Manual, el responsable de FA en la OSNE debe coordinar la realización de una sesión extraordinaria del CIE, para someter a dictaminación la situación que se presente.</p> <p>En los casos de recuperación de bienes, el área de FA debe coordinar con el área de almacén y el área de transportes, para ir a la IOCP a recoger los bienes y dejarlos en depósito en la OSNE.</p>
<p>¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?</p>		<p>El proceso de seguimiento a los beneficiarios y monitoreo de los apoyos es pertinente ya que contribuye a la permanencia y adecuada operación de las IOCP.</p>

Proceso:		9. Contraloría Social y Percepción de beneficiarios
Dimensión del proceso		9.1 Contraloría Social. 9.2 Encuesta de satisfacción
Límites	Inicio	El subproceso de Contraloría Social, en la práctica concluye en el Acto de Entrega de Bienes en Custodia. El subproceso de Encuestas de Satisfacción, en la práctica se realiza en los plazos estipulados en el Manual. Inicia con la entrega de las encuestas de satisfacción
	Fin	El subproceso de Contraloría Social, en la práctica inicia en el Acto de Entrega de Bienes en Custodia. El subproceso de Encuestas de Satisfacción, en la práctica se realiza en los plazos estipulados en el Manual, concluye con el envío del reporte a la DADS
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Cuando participan en proceso de entrega de bienes en custodia, no siempre se les avisa con tiempo de anticipación suficiente ya que están sujetos a la disposición del proveedor.
	Personal	En la práctica, en alguna de las OSNE visitadas manifestaron que para la cantidad de actividades en las que participa la contraloría social se considera pertinente contar con más personal.
	Recursos financieros	En general, los viáticos en la oficina son insuficientes para la carga de trabajo con la que participan dentro del FA.
	Infraestructura	En todos los casos, los vehículos son insuficientes e inadecuados para realizar el trabajo.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Con este proceso, genera la siguiente documentación: • La información proporcionada de la Contraloría Social se documenta en el Formato CS-01. • Reporte de los resultados de la encuesta y medidas a implementarse en la OSNE para mejorar el servicio.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	N/A
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	N/A

Proceso:		9. Contraloría Social y Percepción de beneficiarios
	Tipo de información recolectada	N/A
	¿Sirve de información para el monitoreo?	N/A
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		La participación de la contraloría en los dos subprocesos requiere coordinación con el área de FA. Los entrevistados mencionaron que algunas veces se enteran de entregas o visitas el día del acto, ya que ellos no tienen acceso al sistema y la comunicación les llega por escrito, y ese medio suele ser lento.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		El proceso de contraloría social y encuestas de satisfacción son pertinentes ya que ofrecen información a los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones, así como las sanciones a las que se harían acreedores en casos de cometer infracciones. El subproceso de encuestas de satisfacción debe brindar información para la mejora del subprograma. En campo no se obtuvo evidencia de que las encuestas se sistematicen.

Proceso:		monitoreo y evaluación
Dimensión del proceso		
Límites	Inicio	Acompaña todos los procesos operativos del subprograma hasta la conclusión del ciclo de gestión
	Fin	
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Sí, es parte del ciclo de gestión del subprograma
	Personal	Sí, en la estructura de la CGSNE y las OSNE
	Recursos financieros	Sí, es gasto operativo
	Infraestructura	Sí, es gasto operativo
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte puntual y correcto de los avances en metas y ejercicio de recursos según corresponde a las metas y los indicadores planteados en la MIR del PAE (S043) través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). - Datos e información para que la CGSNE para detectar rezagos o subejercicios del subprograma en las OSNE y, en su caso, reasignar recursos o redistribuir metas. - Reporte puntual y correcto de los avances en metas y ejercicio de recursos según corresponde a las metas y los indicadores planteados en la MIR del PAE (S043) través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). - Datos e información para que la CGSNE para detectar rezagos o subejercicios del subprograma en las OSNE y, en su caso, reasignar recursos o redistribuir metas.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sirven de insumo al siguiente ciclo de gestión
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	PASH, SISPAE
	Tipo de información recolectada	Indicadores de la MIR
	¿Sirve de información para el monitoreo?	

Proceso:	monitoreo y evaluación
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	Sí. Es parte de sus atribuciones normadas.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	Es necesario para determinar dicho cumplimiento

Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad

Reglas de Operación

- Hay una inconsistencia en cuando a la edad de la población objetivo de FA, en el numeral 3.4.2.1. Método de cálculo, establece que será *Buscadores de un trabajo no asalariado en el rango de edad de 20 a 69 años, sin instrucción y hasta con estudios de nivel superior*. Y en el numeral 3.12.3. fracción II. *Edad 18 años o más*.
 - **Definir el rango de edad de la población objetivo y realizar los cambios en las Reglas de Operación y en el Manual de Procedimientos para hacer consistentes ambos documentos.**

Manual de Procedimientos

- En general, el Manual de Procedimientos podría mejorar su organización, y ofrecer en forma menos repetitiva los pasos y requisitos a cumplir.
 - **Organizar con numeración los subtítulos del manual.**
- **1. Atención y selección del Solicitante de empleo.** De este apartado, los **Requisitos** y la **Documentación**, podrían colocarse al inicio del Manual, como información general del Subprograma. El Manual en los numerales lleva un orden cronológico del desarrollo del circuito operativo, por lo que al estar colocada esta información en la parte inicial, donde se describe la llegada inicial de los Buscadores de empleo a la OSNE, pareciera que deben presentar en ese punto la información.
 - **Al inicio del documento abrir un apartado de requisitos y documentación y colocar ahí la información referente a esos temas que se encuentra en el proceso de Solicitud de Apoyos.**

El Registro en el SNE. No es una actividad exclusiva de FA, sino que es aplicable a cualquier persona que acuda ya sea a FA, a Bécate, a Bolsa de

Trabajo, etc., por lo que sería más conveniente presentar esas actividades fuera del circuito operativo de FA.

Aplicación del Cuestionario sobre el perfil del Solicitante para determinar su selección a algún subprograma (en el Formato SNE-01). Ocurre lo mismo que con el Registro al SNE, ya que a partir del resultado de ese cuestionario es que el Consejero de empleo decide si canaliza al Buscador de empleo a algún subprograma, como lo es FA o Bécate. Por lo que sería más conveniente presentar esas actividades fuera del circuito operativo de FA.

- ***Al inicio del documento abrir un apartado de pre-requisitos y colocar ahí los pasos previos al inicio de los trámites de FA.***

Entrevista grupal. Primera actividad propia de FA. Por la forma en que se encuentra estructurado el Manual, no es visible esta actividad y por tanto, se pierde entre las demás actividades previas al trámite de FA.

El Manual no contiene una numeración dentro de los capítulos que permita identificar mejor las actividades y orientar mejor el proceso.

- ***Organizar con numeración los subtítulos del manual.***
- **2. Evaluación y aprobación de propuestas.** El orden cronológico del Manual se distorsiona al incorporar en este apartado los casos derivados del periodo de seguimiento de los beneficiarios que también son presentados al Comité Interno de Evaluación.
 - ***Pasar al apartado de seguimiento la información relativa a esa parte del circuito operativo de FA.***

Existe una inconsistencia en el plazo en que el personal de la OSNE debe enviar al Secretario Técnico del CIE los expedientes de propuestas de IOCP (3 días hábiles de anticipación a la fecha de sesión del CIE), y el plazo que el Secretario Técnico tiene para convocar a sesión del CIE (un plazo máximo

de 10 días hábiles a partir de la entrega de los expedientes de las Propuestas de IOCP). En ambos casos se refiere al mismo plazo: el tiempo entre que el Secretario Técnico recibe los expedientes y la celebración de la sesión del CIE; sólo que en el primer párrafo se refiere a 3 días hábiles y en el segundo a un máximo de 10 días hábiles).

- ***Definir el plazo que debe pasar entre que el Secretario Técnico recibe los expedientes y que sesiona el CIE y manejarlo de forma homogénea.***
- **6.1 Recuperación de bienes.** No se documenta el subproceso de retiro de los bienes de la IOCP y traslado a una bodega para su resguardo; así como el correspondiente al resguardo.
 - ***Normar de este subproceso: actividades, responsables, recursos con los que se llevará a cabo.***
- **6.2 Reasignación de los bienes recuperados.** No se documenta el subproceso de traslado de los bienes de la bodega de resguardo a los nuevos beneficiarios.
 - ***Normar de este subproceso: actividades, responsables, recursos con los que se llevará a cabo.***
- **Formatos.** No cuentan con instructivos de llenado.
 - ***Elaborar los instructivos para el llenado de cada formato e incluirlos como parte del manual.***

Anexo VII. Análisis FODA del Programa

VII.1. Fortalezas

El Subprograma de Fomento al Autoempleo es un apoyo importante para la población que no es susceptible de ser contratado en un empleo por situaciones y características personales, de desarrollo de competencias laborales, edad, o bien, porque en las localidades donde viven no existen suficientes fuentes de empleo, por lo que, en general, tiene gran aceptación entre la población.

La autorización colegiada en el CIE es una fortaleza del subprograma, sin embargo, se puede ver mermado su impacto al no tener criterios escritos y públicos para la toma de decisiones en el CIE, respecto de la aprobación de IOCP a apoyar.

Una fortaleza del subprograma es que entreguen bienes al beneficiario y no el recurso para que ellos lo adquieran. Y que el bien se entregue en resguardo y se le dé seguimiento a la operación durante un año y sólo si cumplen los requisitos y reglas se les realiza la entrega definitiva.

Finalmente, una fortaleza intangible para FA y el resto de los servicios del SNE es el compromiso del personal de las OSNE y de las UR, para la realización de sus funciones, supera los obstáculos por falta de recursos materiales.

En las visitas de campo se identificaron diversas buenas prácticas, algunas de las cuales son inherentes a un solo proceso o en conjunto al subprograma; por ejemplo:

- En la OSNE de Jalisco, hicieron un cambio en la distribución del trabajo de los Consejeros de FA: en ejercicios anteriores un Consejero de FA atendía a un solicitante de principio a fin en su trámite. Hace un par de años, se redistribuyó el trabajo, generando especializaciones; ahora unos Consejeros de FA se dedican exclusivamente a apoyar a los solicitantes en el llenado de

su propuesta de IOCP y demás formatos, mientras que otros se encargan de la integración de los expedientes para pasarlos al CIE, y otros se dedican al trabajo de campo, es decir las visitas de verificación y supervisión. Este cambio en la distribución de las responsabilidades en el personal les permitió reducir cargas acumulativas de trabajo y atender de manera más eficiente a los solicitantes.

- En Morelos, en el pasado, se hacían expo de las IOCP para promover los productos.
- En algunas entidades se busca hacer sinergia con otros servicios del SNE, como Bécate para acceder a FA (pudiendo contar con un oficio demostrable).

VII.2 Oportunidades

Una oportunidad del programa es que, al tener buena aceptación entre las autoridades estatales y municipales, existe la posibilidad de hacer algunas alianzas que resultan benéficas para los integrantes de las IOCP. Por ejemplo, en Jamay, Jal., la UR ha logrado acuerdos con el Ayuntamiento para facilitar los trámites de permisos municipales, e incluso exonerar los costos durante una vigencia determinada, para las IOCP apoyadas por el FA.

VII.3 Debilidades

Los arreglos institucionales que cada OSNE ha desarrollado a lo largo del tiempo con los gobiernos estatales representa al subprograma debilidades en algunos casos, en términos de recursos (humanos, materiales y financieros).

- En las OSNE tienen estructuras orgánicas en las que convive personal contratado por cada estado y por la federación, con distintos niveles salariales y de prestaciones, así como distintos tipos de contratación. Eso se

traduce en una debilidad ya que, desde el Manual de Procedimientos, no es posible definir un perfil / cargo específico y acorde para las funciones y procesos de FA, ya que no existe homogeneidad en las entidades federativas para cubrirlos. También se debe mencionar que, en función de los niveles salariales, no siempre es justa la distribución del trabajo y nivel de responsabilidad que tiene el personal.

- El equipo de cómputo utilizado en las OSNE y UR, es proveído por el estado y por la federación, y tiene distintas características. Esto provoca que el rendimiento del personal sea heterogéneo en la realización de actividades similares. En general, no se encuentra actualizado el software y en muchos casos el equipo es obsoleto. Las condiciones de conectividad de las OSNE parecen insuficientes, quizá por el ancho de banda, para que la transferencia de datos sea ágil. Esta situación no depende del área y no tiene más alternativa que trabajar al ritmo que el sistema y la conectividad permiten, según los servicios de acceso a internet disponibles.
- El parque vehicular, en la mayoría de las OSNE y UR, es insuficiente y ,en muchos casos, no tiene las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento. Esto constituye un obstáculo para la oportuna y pertinente realización de las visitas de verificación y seguimiento. Aunado a ello, el limitado combustible con el que cuentan representa un reto para que los Consejeros puedan cumplir cabalmente, como está especificado en el Manual de Procedimientos, con los procesos de solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, entrega de apoyos y seguimiento a los beneficiarios.

El circuito operativo de FA contiene los siguientes momentos “filtro”:

- Primer filtro: Cuando personal de la OSNE aplica al Buscador de empleo el *Cuestionario sobre el perfil del solicitante para determinar su selección a algún subprograma.*

- Segundo filtro: En la entrevista grupal, cuando aplican el *Cuestionario de preevaluación*.
- Tercer filtro: En el Comité Interno de Evaluación cuando deciden si aprueban o no la IOCP, con base en el expediente, que entre otros documentos contiene: *Registro del solicitante* (SNE-01), *Cuestionario de Preevaluación* (FA-3), *Propuesta de IOCP* (Formato FA-4 y anexos), *Visita de verificación de la IOCP* (Formato FA-5) y *Carta compromiso de los integrantes de la IOCP*.
- Cuarto filtro: Cuando, posterior al dictamen del CIE y al proceso de licitación, y previo a la adjudicación del contrato, se realiza la *Validación de las acciones* por parte de la CGSNE.
- Quinto filtro: Periodo de seguimiento posterior a la entrega en resguardo de los bienes, son 12 meses en los que la OSNE realizará 3 visitas a la IOCP para verificar su operación y cumplimiento de compromisos.

Sólo las IOCP que hayan cubierto satisfactoriamente estos 5 filtros podrán recibir, al término del periodo de seguimiento, los bienes en propiedad.

Los primeros 4 filtros son previos a que los beneficiarios reciban en resguardo los bienes, en la práctica el tiempo que toma el trámite oscila entre 3 y 9 meses (entre la primera visita a la OSNE para llevar documentos e iniciar el trámite de FA, hasta que reciben el bien en resguardo).

VII.4 Amenazas.

Como amenazas, es decir situaciones externas al programa que representen un cierto grado de riesgo para el cumplimiento de sus objetivos se identificaron las siguientes:

- Cambio de administración a nivel federal y en algunos estados en 2018. La relación con los gobiernos estatales y municipales representa una importante fuente de recursos complementarios.
- La existencia de presiones de grupos políticos que busquen beneficios para sus afiliados.
- Sistemas externos de compras provoca retrasos en la ejecución del programa.
- Inseguridad en las zonas donde se ubican los proyectos.
- Este tipo de programas tiene riesgo de volverse discrecional su distribución.
- Recortes presupuestales al PAE y en especial al FA.

Anexo VIII. Recomendaciones del programa

Directamente vinculadas a las principales conclusiones que identificaron áreas de mejora, se proponen las siguientes recomendaciones:

Realizar planeación estratégica y definir criterios específicos para la focalización de la población objetivo.

Ante la coyuntura que ofrece el cambio de administración, se recomienda la realización de un ejercicio de planeación estratégica que sirva como base para determinar la pertinencia de conservar FA en el SNE y con su diseño actual, así como, en su caso, precisar la focalización de su población objetivo.

Es deseable que en las OSNE se realice un ejercicio de planeación y focalización a fin de establecer las metas factibles de FA e idealmente su ubicación geográfica, en función de la ubicación de la población objetivo.

Una vez definida la focalización, es importante implementar una estrategia de difusión del subprograma que garantice que la población objetivo podrá tener conocimiento y acceso al subprograma.

Presupuesto vinculado a resultados

Resulta indispensable definir el objetivo o resultado que se espera obtener con los proyectos financiados por FA, por ejemplo, en términos de incremento en los ingresos de los beneficiarios o el equivalente en número de salarios mínimos. En función de estos, vincular las metas operativas de número de beneficiarios y número de IOCP atendidas con el presupuesto asignado al subprograma, y en caso de recortes presupuestales, realizar la revisión de las metas operativas a fin de asegurar la orientación a resultados de las inversiones.

Estudiar la factibilidad de modificar el mecanismo de asignación de monto por proyecto asociado a número de beneficiarios a fin de eliminar los incentivos a incluir

beneficiarios simulados. Una opción es definir los montos en función de la rentabilidad estimada del proyecto.

Definir criterios para la priorización y aprobación de IOCP.

Incluir en el Manual de Procedimientos y de ser posible en las reglas de operación, los criterios mínimos de priorización, la ponderación de los mismos y los elementos para asignar los puntajes sobre los que el CIE deberá basar la decisión de apoyar una IOCP evitando así espacios para la toma discrecional de decisiones.

Los criterios de evaluación podrían asociarse a prioridades transversales como género, grupos etarios, sustentabilidad, entre otros. También podrían priorizarse determinados perfiles de negocio, de acuerdo a las características económicas de la región.

Homologar las características de los recursos con los que opera el subprograma.

Es necesario que en los convenios entre la CGSNE y las OSNE, se incluyan cláusulas específicas sobre las características y perfiles del personal, las características de los bienes de equipamiento y otros recursos requeridos para la adecuada operación de FA, a fin de que tanto los gobiernos estatales como la federación los provean con las características y en las cantidades necesarias para asegurar la calidad de la atención y el logro de los objetivos del programa. Asimismo, deben preverse mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de dichas cláusulas, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Reducción de costos operativos y seguimiento

Se recomienda simplificar pasos en los trámites de FA, para reducir costos por ejemplo:

- Fusionar los cuestionarios de selección y de pre-evaluación del candidato de recibir apoyos de FA.

- Diseñar guías prácticas, tutoriales en línea, ofrecer una línea telefónica que resuelva dudas para el llenado de los formularios por parte de los solicitantes, a efecto de reducir el número de horas de atención personalizada que brindan los Consejeros de FA y los costos de desplazamiento de la población; y ofrecer esta atención a la población que por situaciones de vulnerabilidad lo requiera, evitando costos de traslado.
- Diseñar un mecanismo más ágil y oportuno para que la CGSNE emita su validación, a fin de que en caso de rechazar el proyecto, la pérdida por los trámites efectuados sea lo menor posible tanto para la OSNE como para el solicitante.
- Acotar el papel del CIE y su número de participaciones relacionadas con la atención de situaciones extraordinarias encontradas en el marco de las visitas de seguimiento, a fin de agilizar la respuesta. Simplificar el proceso de entrega final de bienes, eliminando la participación del CIE en los casos en que se haya observado el puntual cumplimiento de todos los requisitos por parte de la IOCP.

En materia de seguimiento, satisfacción de beneficiarios y de evaluación, se recomienda que la CGSNE diseñe un mecanismo para generar una muestra panel en cada ejercicio fiscal para darle seguimiento por al menos dos años posteriores a la entrega final de bienes. Es decir, prever un tamaño de muestra representativa de IOCP, y seleccionarlas aleatoriamente en un periodo determinado del año. Esto a fin de que se les contacte por vía telefónica, correo o sistema de encuesta en línea para dar seguimiento en el año en que recibieron la atención y subsecuentes.

Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión

Se sugiere la incorporación de dos indicadores que midan:

- a) costo-efectividad de las áreas operativas en los estados: al calcular el número de expedientes de IOCP viables que se elaboraron y que no fueron presentados a comité por falta de recursos que representan trabajo y tiempo invertidos y que resultan un elemento relevante para medirla.
- b) Resultados a largo plazo: al calcular el número de IOCP que recibieron definitivamente el equipo que se mantengan operando un año después de haberlo recibido (contar con 2 años en operación).

Anexo X. Trabajo de campo realizado

X.1. Entrevistas en oficinas centrales

Se propuso que las entrevistas con funcionarios en oficinas centrales fueran individuales y tuvieran una duración de 60 a 90 minutos cada una. Se contempló inicialmente una lista de actores a entrevistar, tomando en cuenta la posibilidad de que durante el desarrollo de la investigación se identificara la existencia de otras figuras cuyas entrevistas pudieran resultar importantes para recabar información relevante y fortalecer los resultados del estudio. Del mismo modo, en caso de identificar que algunos de los actores seleccionados no estuvieran relacionados de manera directa con la gestión del Subprograma, se solicitaría cancelar o cambiar la entrevista por otros actores.

Evento	Comentario
Septiembre 3, 2018	
Director General OSNE	Vinculación y FA
Directora de Vinculación	Vinculación
Equipo del Subprograma Fomento al Autoempleo	FA
Titular de Ferias	Vinculación, Ferias

X.2. Entrevistas efectuadas en entidades federativas

X.2.1 Muestra seleccionada y selección de informantes clave

Para definir la muestra de 6 entidades se utilizaron los siguientes criterios:

Regionalización geográfica y cultural. Clasificación de las entidades que presentan características similares de tipo social, económica, geográfica y cultural en 6 regiones:

- Norte (oeste y este),

- Oeste,
- Este,
- Centro Norte,
- Centro Sur,
- Sur (oeste y este).

De cada región se seleccionó una entidad para integrar la muestra de entidades.

Grado de formalidad del mercado laboral. Clasificación de las entidades en tres clases:

- Alta,
- Media,
- Baja formalidad.

La muestra se integró con, al menos, una entidad de cada clase. Las entidades se ordenaron según el volumen y eficacia de la operación, de acuerdo con un promedio ponderado que consideró distintos factores, como se explica más adelante.

Una vez ordenadas, a las entidades se les asignó un número del 1 al 32, dónde 1 corresponde a la entidad mejor ubicada en términos de volumen y eficacia en la operación, y 32 a la entidad peor ubicada.

Se promedió el ordenamiento y se asignaron números finales.

La selección de una entidad por región y de, al menos, una entidad por grado de formalidad se realizó considerando, en general, las mejores ubicadas de acuerdo con el ordenamiento final.

Las 32 entidades federativas clasificadas por Región se presentan en la Tabla 12.

TABLA 12. ENTIDADES CLASIFICADAS POR REGIÓN.

Región	No	Entidad
1. Norte (oeste y este)	2	Baja California
	3	Baja California Sur
	5	Coahuila
	8	Chihuahua

Región	No	Entidad
	10	Durango
	19	Nuevo León
	25	Sinaloa
	26	Sonora
	28	Tamaulipas
2. Oeste	6	Colima
	14	Jalisco
	16	Michoacán
	18	Nayarit
3. Este	13	Hidalgo
	21	Puebla
	29	Tlaxcala
	30	Veracruz
Región	No	Entidad
4. Centro Norte	1	Aguascalientes
	11	Guanajuato
	22	Querétaro
	24	San Luis Potosí
	32	Zacatecas
5. Centro Sur	9	Ciudad de México
	15	México, Edo. de
	17	Morelos
6. Sur (oeste y este)	4	Campeche
	7	Chiapas
	12	Guerrero
	20	Oaxaca
	23	Quintana Roo
	27	Tabasco
	31	Yucatán

Fuente: Elaboración propia. Agrupación de entidades que presentan características similares de tipo geográfico, físico, cultural, social y económico.

La clasificación de las entidades por grado de formalidad del mercado laboral se hizo en tres estratos, para tal efecto el rango de variación de porcentaje de población formal (máximo de 64.6% en Chihuahua y mínimo de 17.8% en Oaxaca) se dividió en tres intervalos de igual longitud, en los que se clasificaron las entidades tal como se presenta en la Tabla 13.

TABLA 13. ENTIDADES CLASIFICADAS POR GRADO DE FORMALIDAD DEL MERCADO LABORAL

Formalidad Alta		Formalidad Media		Formalidad Baja	
Entidad	% F	Entidad	% F	Entidad	% F
Chihuahua	64.6	Sinaloa	49.1	Tabasco	33.0
Nuevo León	63.0	Durango	47.7	Morelos	31.8
Coahuila	62.7	Colima	47.5	Veracruz	31.5
Baja California Sur	62.0	Guanajuato	43.0	Michoacán	28.2
Baja California	61.8	México	42.8	Tlaxcala	27.3
Aguascalientes	56.2	San Luis Potosí	41.9	Hidalgo	26.6
Querétaro	56.1	Yucatán	37.7	Puebla	26.2
Sonora	55.2	Campeche	37.5	Guerrero	21.8
Tamaulipas	52.9	Zacatecas	36.8	Chiapas	20.3
Distrito Federal	51.7	Nayarit	36.5	Oaxaca	17.8
Quintana Roo	50.9				
Jalisco	50.6				

Fuente: Elaboración propia, a partir de la ENOE 4to trimestre 2016.

Para ordenar las entidades, de acuerdo con el volumen y eficacia de la operación, se utilizó como fuente de información “Acciones de 2009 al mes de junio de 2018”. De este informe se utilizaron los datos de 2017 y del primer semestre del 2018, ponderando por 1 los de 2018 y por 2 los de 2017, por la diferencia de cobertura y la situación preliminar de los datos de 2018.

Para este Programa la información disponible son las personas registradas y los eventos de colocación, clasificados por sexo; los valores de ambas variables son iguales, por lo cual se tomarán en cuenta solo los eventos de colocación. Para los eventos de colocación, clasificados por sexo, se calculó su distribución porcentual, como indicador de eficacia se calculó, para cada entidad, el porcentaje de mujeres colocadas en relación con el total de colocados. A modo de ejemplo se presentan las variables y los indicadores para 2017.

TABLA 14. FOMENTO AL AUTOEMPLEO: EVENTOS DE COLOCACIÓN

Entidad Federativa	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres	% Hombres	Mujeres/ Total
2017	4,262	3,070	7,332	100.0	100.0	58.1
Aguascalientes	114	47	161	2.7	1.5	70.8
Baja California	44	32	76	1.0	1.0	57.9
Baja California Sur	63	42	105	1.5	1.4	60.0
Campeche	75	37	112	1.8	1.2	67.0
Coahuila	60	41	101	1.4	1.3	59.4
Colima	36	17	53	0.8	0.6	67.9
Chiapas	89	66	155	2.1	2.1	57.4
Chihuahua	116	101	217	2.7	3.3	53.5
Ciudad de México	225	147	372	5.3	4.8	60.5
Durango	134	89	223	3.1	2.9	60.1
Guanajuato	367	313	680	8.6	10.2	54.0
Guerrero	40	42	82	0.9	1.4	48.8
Hidalgo	157	155	312	3.7	5.0	50.3
Jalisco	208	95	303	4.9	3.1	68.6
México, Edo. de	-	-	-	0.0	0.0	-
Michoacán	127	68	195	3.0	2.2	65.1
Morelos	177	73	250	4.2	2.4	70.8
Nayarit	31	16	47	0.7	0.5	66.0
Nuevo León	36	19	55	0.8	0.6	65.5
Oaxaca	41	28	69	1.0	0.9	59.4
Puebla	106	73	179	2.5	2.4	59.2
Querétaro	91	76	167	2.1	2.5	54.5
Quintana Roo	72	74	146	1.7	2.4	49.3
San Luis Potosí	197	114	311	4.6	3.7	63.3
Sinaloa	122	62	184	2.9	2.0	66.3
Sonora	182	150	332	4.3	4.9	54.8
Tabasco	346	268	614	8.1	8.7	56.4
Tamaulipas	14	14	28	0.3	0.5	50.0
Tlaxcala	62	49	111	1.5	1.6	55.9
Veracruz	153	105	258	3.6	3.4	59.3
Yucatán	360	226	586	8.4	7.4	61.4
Zacatecas	417	431	848	9.8	14.0	49.2

Fuente: Elaboración propia.

En las primeras tres columnas de esta Tabla se presentan los datos de las variables mencionadas, en las últimas tres, los indicadores utilizados para ordenar a las entidades. Así, por ejemplo, en Aguascalientes colocó 2.7% de las mujeres colocadas y 1.5% de los hombres colocados, por su parte, 70.8% de los colocados son mujeres.

Los indicadores de ordenamiento se utilizaron para asignar a cada entidad una posición entre las 32 entidades. Ordenando las entidades para cada indicador, de mayor a menor, se asignaron valores entre 1 y 32. En la Tabla 15 se presentan los resultados de este ordenamiento.

TABLA 15. FOMENTO AL AUTOEMPLEO: ORDENAMIENTO DE LAS ENTIDADES

Región	Clase Formalidad Laboral	Entidad Federativa	Orden Ocupado por las entidades en cada indicador 2018 enero a junio			Orden Ocupado por las entidades en cada indicador 2017 enero a diciembre			Indicador Promedio	
			Mujeres	Hombres	Mujeres/Total	Mujeres	Hombres	Mujeres/Total	Valor	Orden
4	1	Aguascalientes	18	18	16	16	21	1	12.2	6
1	1	Baja California	29	19	28	25	26	19	23.5	30
1	1	Baja California Sur	26	22	22	22	22	14	19.7	23
6	2	Campeche	21	27	4	20	25	5	13.8	12
1	1	Coahuila	28	30	6	24	24	16	19.2	21
2	2	Colima	22	24	7	28	29	4	15.8	14
6	3	Chiapas	9	12	8	19	18	20	15.9	15
1	1	Chihuahua	17	11	29	15	10	26	20.0	25
5	1	Ciudad de México	19	13	27	5	7	12	13.2	10
1	2	Durango	32	32	32	12	12	13	19.0	20
4	2	Guanajuato	2	1	24	2	2	25	13.3	11
6	3	Guerrero	16	20	10	27	23	31	23.3	28
3	3	Hidalgo	12	14	15	10	5	27	16.2	17
2	1	Jalisco	3	10	3	6	11	3	5.4	1
5	2	México, Edo. de	20	21	12	32	32	32	26.8	32
2	3	Michoacán	7	7	13	13	17	9	11.3	5
5	3	Morelos	13	16	11	9	15	2	8.9	3
2	2	Nayarit	14	29	1	30	30	7	16.1	16
1	1	Nuevo León	30	25	20	29	28	8	20.1	26
6	3	Oaxaca	15	23	2	26	27	15	17.3	19
3	3	Puebla	24	15	31	17	16	18	19.9	24
4	1	Querétaro	25	17	26	18	13	24	21.0	27
6	1	Quintana Roo	31	31	17	21	14	29	23.5	29
4	2	San Luis Potosí	8	9	14	7	8	10	9.6	4
1	2	Sinaloa	11	8	21	14	19	6	12.6	7
1	1	Sonora	6	6	18	8	6	23	14.0	13
6	3	Tabasco	4	3	25	4	3	21	12.9	8
1	1	Tamaulipas	27	26	9	31	31	28	25.6	31
3	3	Tlaxcala	23	28	5	23	20	22	19.6	22
3	3	Veracruz	5	4	19	11	9	17	12.9	9
6	2	Yucatán	1	2	23	3	4	11	8.9	2
4	2	Zacatecas	10	5	30	1	1	30	16.6	18

Fuente: Elaboración propia.

Los tres indicadores de ordenamiento se promediaron, de forma ponderada, para generar un orden único, que integró la información de estos indicadores. La ponderación fue 1 para la distribución porcentual de mujeres y de hombres y 2 para el porcentaje de mujeres sobre el total de eventos de colocación, de igual forma, la ponderación fue 1 para los indicadores calculados con los datos de 2018 y 2 para los indicadores calculados con los datos de 2017. Este promedio y el orden que establece para las entidades, se presentan en las dos últimas columnas de la Tabla 15.

La selección de una entidad por región y de, al menos, una entidad por grado de formalidad se realizó considerando, en general, las mejores ubicadas de acuerdo con el ordenamiento final. En las regiones 3 y 6, se seleccionó Puebla y Quintana Roo respectivamente, por ser las peor ubicadas, para conocer y contrastar como opera el Programa en dichas condiciones.

En la última columna de la TABLA 16 se identifican las entidades que integraron la muestra.

TABLA 16. ENTIDADES FEDERATIVAS POR REGIÓN, ORDEN FINAL Y MUESTRA DE ENTIDADES

Región	Clase Formalidad	Entidad Federativa	Orden Final	Muestra
1	2	Sinaloa	7	1
	1	Sonora	13	
	2	Durango	20	
	1	Coahuila	21	
	1	Baja California Sur	23	
	1	Chihuahua	25	
	1	Nuevo León	26	
	1	Baja California	30	
	1	Tamaulipas	31	
2	1	Jalisco	1	1
	3	Michoacán	5	
	2	Colima	14	
	2	Nayarit	16	
3	3	Veracruz	9	
	3	Hidalgo	17	

Región	Clase Formalidad	Entidad Federativa	Orden Final	Muestra
	3	Tlaxcala	22	
	3	Puebla	24	1
4	2	San Luis Potosí	4	1
	1	Aguascalientes	6	
	2	Guanajuato	11	
	2	Zacatecas	18	
	1	Querétaro	27	
5	3	Morelos	3	1
	1	Ciudad de México	10	
	2	México, Edo. de	32	
6	2	Yucatán	2	
	3	Tabasco	8	
	2	Campeche	12	
	3	Chiapas	15	
	3	Oaxaca	19	
	3	Guerrero	28	
	1	Quintana Roo	29	1

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 17, se presenta la muestra analítica de 6 entidades federativas.

TABLA 17. MUESTRA ANALÍTICA DE 6 ENTIDADES FEDERATIVAS

Región	Clase Formalidad	Entidad Federativa	Orden Final
1	2	Sinaloa	7
2	1	Jalisco	1
3	3	Puebla	24
4	2	San Luis Potosí	4
5	3	Morelos	3
6	2	Quintana Roo	29

Fuente: Elaboración propia

Desarrollo del trabajo de campo en entidades federativas

La propuesta de trabajo de campo en los estados, presentada para autorización, se planteó para el periodo del 3 de septiembre al 12 de octubre de 2018. De acuerdo con la selección de la muestra, el trabajo de campo en Sinaloa se reprogramó del 15 al 18 de septiembre por situación de emergencia en Sinaloa. Asimismo, originalmente estaba programado llevar la visita de trabajo en el estado de Yucatán del 8 al 12 de octubre y por motivos de cambios en la administración del gobierno del estado se sustituyó por el estado de Quintana Roo y se recorrió a la semana del 22 al 25 de octubre.

Las entrevistas de trabajo en todos los estados se llevaron a cabo casi al 100% de acuerdo con las agendas propuestas.



TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE JALISCO

Jalisco	Septiembre				
	3	4	5	6	7
OSNE Jalisco	X	X		X	
UR. Tlaquepaque			X		
UR. Jamay					X

TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE MORELOS

Morelos	Septiembre			
	10	11	12	13
OSNE Morelos	X	X	X	
UR. Cuautla				X

TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE PUEBLA

Puebla	Septiembre				
	17	18	19	20	21
OSNE Puebla	X	X			
UR. Teziutlán			X		

TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

San Luis Potosí	Septiembre			
	24	25	26	27
OSNE San Luis Potosí	X	X		
UR. Río Verde			X	

TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE SINALOA

Sinaloa	Octubre				
	15	16	17	18	19
OSNE Sinaloa	X		X	X	
UR. Mazatlán					X

TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Puebla	Octubre			
	22	23	24	25
OSNE Chetumal	X	X		
UR. Playa del Carmen			X	
UR. Cancún				X

Personal entrevistado

Nombre	Cargo/área	Estado	Fecha
Gilberto Ortega	Director General	Jalisco	3/09/18
Patricia M. Torres	Analista "A"	Jalisco	3/09/18
Delia Santos R.	Analista "A"	Jalisco	3/09/18
Carlos Ricardo B.	Analista "A"	Jalisco	3/09/18
Humberto Reyes	Coordinador G.	Jalisco	3/09/18
Patricio Del Toro	Analista "A"	Jalisco	04/09/18
Ricardo R. Rentería	Analista "A"	Jalisco	04/09/18
Edith Angélica Macías Cortés	Apoyo Administrativo	Jalisco	04/09/18
Rosa María del Carmen Robles	Secretaria de Dirección de Área	Jalisco	04/09/18
Cinthia K. García Barragán	Beneficiarios	Jalisco	6/09/18
María E. Cinterez F.	Beneficiarios	Jalisco	6/09/18
Ma. Del Carmen Cervantes	Beneficiarios	Jalisco	6/09/18
Eliza Helguera Fregoso	Beneficiarios	Jalisco	6/09/18
Jorge Armando C. S.	Beneficiarios	Jalisco	6/09/18
Miriam Viridiana G.	Beneficiarios	Jalisco	6/09/18
Alejandro Macías Martínez	Coordinador de planeación e información ocupacional	Morelos	10/09/18
Marcela Hernández Salgado	Dirección General	Morelos	10/09/18

Nombre	Cargo/área	Estado	Fecha
Francisco Javier Gómez Linares	Coordinador de apoyos financieros a la capacitación	Morelos	10/09/18
Marco Antonio Estrada González	Administración	Morelos	11/09/18
Arianna Castillo Uriastegui	Coordinador de desarrollo humano y administración de rec.	Morelos	11/09/18
María Vidal Gaviño	Analista "A" Fomento al autoempleo	Morelos	11/09/18
Daniel Galindo Barrera	Analista "A" Fomento al autoempleo	Morelos	11/09/18
Elías Natanel Díaz Flores	Analista "A" Fomento al autoempleo	Morelos	11/09/18
Josue Diego Celis	Analista en sistemas de información	Morelos	12/09/18
Laila Gisela Domínguez Pineda	Coordinación de supervisión contraloría social y asesoría jurídica	Morelos	12/09/18
Aldo Alejandro Díaz Ríos	Analista "A" en contraloría social y asesoría jurídica	Morelos	12/09/18
Karla Beatriz Cervantes López	Auxiliar administrativo B	Morelos	12/09/18
María Luisa Lanuz Posada	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Ana Laura Ortíz Gonzalez	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Adriana Ortíz Gonzalez	Beneficiarios	Morelos	12/09/18

Nombre	Cargo/área	Estado	Fecha
María del Rocío González Román	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Rosa Solano Castañeda	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Rodrigo Asael Quintana	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Nolberta Vargas Hernández	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Cristina Guerrero Patrón	Beneficiarios	Morelos	12/09/18
Adriana Naomi Colin Lima	Coordinadora Regional Cuautla	Morelos	13/09/18
Irais Barrera	Responsable del subprograma de FA	Morelos	13/09/18
Nora Griselda Aguilar	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Jorge Luis Ramos	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Abinamar Gutierrez	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Antonia Pérez Salgado	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Hilda García Bello	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Alicia Salazar Hernández	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Esperanza Velázquez	Beneficiarios	Morelos	13/09/18
Raquel Rosalía Razo Valdés	Directora General del Servicio Nacional de Empleo	Puebla	17/09/18
Maricarmen Merino Ortega	Directora de Apoyos Financieros	Puebla	17/09/18
Yamel Hernández Hernández	Coordinadora de Apoyos Financieros a la capacitación	Puebla	17/09/18

Nombre	Cargo/área	Estado	Fecha
Alejandra Carmona Oliveros	Coordinadora de Supervisión , Contraloría Social y Asesoría Jurídica	Puebla	18/09/18
Claudia A. Vázquez Montero	Analista	Puebla	18/09/18
Ariel Andrade Cruz	Analista	Puebla	18/09/18
Gabriela Rendón Ariza	Analista	Puebla	18/09/18
José Armando Gonzalez Lima	Coordinador de Desarrollo Humano y Administración de Recursos	Puebla	18/09/18
Carmen Gutierrez Díaz	Analista	Puebla	18/09/18
Rita Jiménez Montes	Analista	Puebla	18/09/18
Mariana Tavera Bautista	Analista	Puebla	18/09/18
Nancy Cadena Martínez	Analista	Puebla	18/09/18
Edgardo Santos C.	Analista	Puebla	18/09/18
Blanca G. Ramos T.	Beneficiarios	Puebla	19/09/18
Maria Guadalupe Ameral F.	Beneficiarios	Puebla	19/09/18
Jaqueline Paz López	Beneficiarios	Puebla	19/09/18
Karem Ariadna Hernández P.	Beneficiarios	Puebla	19/09/18
Luz Ma Luourdes Popoca L.	Beneficiarios	Puebla	19/09/18
Maria del Socorro Popoca L.	Beneficiarios	Puebla	19/09/18

Nombre	Cargo/área	Estado	Fecha
María Fernanda Hdez. P.	Beneficiarios	Puebla	19/09/18
Karla Olivas Flores	Responsable FA	Sinaloa	15/10/18
Claudia L. Núñez H.	Coord. Administrativo	Sinaloa	15/10/18
Mónica Hermosillo Fonseca	Consejera de Empleo	Sinaloa	15/10/18
Aglae Cruz Garay	Consejera de Empleo	Sinaloa	15/10/18
Ana Marcela Felton Gorostiza	Coordinadora UR	Sinaloa	17/10/18
Juan Carrillo Muñoz	Encargado de Subprograma Fomento al Autoempleo	Sinaloa	17/10/18
José Ma. Castro Valencia	Coord. de Supervisión, Contraloría Social	Sinaloa	18/10/18
Dayanira Gallardo G.	Supervisor	Sinaloa	18/10/18
José M. Quiñonez V.	Supervisor	Sinaloa	18/10/18
Kevin D. Gómez Higuera	Analista	Sinaloa	18/10/18
Karla Díaz de León C.	Encargada FA	SLP	24/09/18
Raúl Galván Llamas	Auxiliar FA	SLP	24/09/18
María L. Vázquez Guerrero	Auxiliar FA	SLP	24/09/18
Hilda Alatorre Ruíz	Auxiliar FA	SLP	24/09/18
Ana L. Suárez	Coordinador	SLP	25/09/18

Nombre	Cargo/área	Estado	Fecha
Mario García Arroyo	Analista A.	SLP	25/09/18
Nayeli Balderas Sáenz	Aux. Administrativo	SLP	25/09/18
Octavio Constantino Pérez	Sistemas	SLP	26/09/18
Alberto Ruiz	Administración y coordinación en sistemas	SLP	26/09/18
Mercedes Minerva Loredo	Coordinación de Sistemas de Calidad	SLP	26/09/18
Pedro Joaquín Cano	Coordinadora Unidad Regional	Quintana Roo	22/10/18
Porfirio Alberto	Jefe de oficina de sistemas	Quintana Roo	22/10/18
Ricardo Chavez Bravo	Coordinador estatal del servicio nacional de empleo	Quintana Roo	22/10/18
Maria Ramirez	Recepción y Registro	Quintana Roo	22/10/18
Brenda Carmona Ruiz	Analista	Quintana Roo	22/10/18
Ruth Escalante de Luna	Analista	Quintana Roo	22/10/18
Aurora Cervantes	Analista	Quintana Roo	22/10/18

Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de procesos

a) Guías de entrevista en oficinas centrales

**Temas para la entrevista con el
Coordinador General del Servicio Nacional de Empleo**

¿Cómo se inserta el PAE dentro de la estrategia de política social y como se coordina con otras dependencias y se relaciona con otros Programas a nivel federal? ¿Y específicamente el FA, cómo se inserta dentro de la estrategia de política social y como se coordina con otras dependencias y se relaciona con otros Programas a nivel federal?

¿Existen mecanismos para generar sinergias entre el PAE - FA y las acciones impulsadas por los gobiernos estatales y municipales?

¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes del diseño descentralizado del FA?

¿Considera Usted que los apoyos que otorga el FA son los adecuados para contribuir a abatir el desempleo y a incrementar los ingresos de la población?

Guía de entrevista al (a la) Director/a de Apoyos a Desempleados y Subempleados

Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Antigüedad en la Secretaría	
Correo electrónico	
Teléfono	

359

Preguntas de la guía de entrevista

1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. Puede decirme ¿De qué forma se concibió la gestión del Subprograma, y cómo se instrumentó y de qué forma opera actualmente el FA?
3. ¿Cómo se definen y establecen los mecanismos de coordinación y control?
4. ¿Cómo se inserta el FA dentro de la estrategia de política social y como se coordina con otras dependencias y se relaciona con otros Programas a nivel federal?
5. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la CGSNE se coordina el área a su cargo para instrumentación del FA? ¿En qué consiste esta Coordinación?
6. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste.

Preguntas de la guía de entrevista	
7.	¿Con qué instancias externas se vincula su área para los procesos del FA y cómo se da esta vinculación?
8.	¿Existen mecanismos para generar sinergias entre el FA y las acciones impulsadas por los gobiernos estatales y municipales?
9.	¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes del diseño descentralizado del FA?
10.	¿Cuál es la influencia del FA, y cuáles son los riesgos y desafíos en marco de la política social?
11.	¿Considera Usted que los apoyos que otorga el FA son los adecuados para contribuir a abatir el desempleo y a incrementar los ingresos de la población?
12.	¿De qué manera contribuye el FA a promover la colocación en una actividad productiva a personas desempleadas o subempleadas?
13.	¿De qué manera se lleva a cabo la planeación del crecimiento de cobertura del FA y la presupuestación para llevarlo a cabo?

Entrevistador/a (s)	
Nombre del archivo de audio	
Responsable del resguardo del archivo	

Guía de entrevista al (a la) Responsable del Área encargada de la Planeación

Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Antigüedad en la Secretaría	
Correo electrónico	
Teléfono	

361

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. Puede decirme ¿De qué forma se concibió la gestión del Subprograma, y cómo se instrumentó y de qué forma opera actualmente el FA?
3. ¿Cómo se inserta el FA dentro de la estrategia de política social y como se coordina con otras dependencias y se relaciona con otros Programas a nivel federal?
4. ¿Cómo se concibe la “planeación estratégica” en la operación del subprograma? ¿Es un concepto claro, difundido y asumido para el logro de los objetivos del subprograma ? ¿Sirve para guiar el subprograma?
5. ¿En este proceso participan activamente todos los actores clave de la gestión del programa?

Preguntas de la guía de entrevista
6. ¿Cómo se ha llevado a cabo la planeación estratégica que ha llevado a la definición del PAE y sus subprogramas?
7. ¿Cuáles son las principales fortalezas del PAE y de FA que se detectaron en el último ejercicio de planeación estratégica que realizaron?
8. ¿Cuáles son las principales debilidades del PAE y de FA que se detectaron en el último ejercicio de planeación estratégica que realizaron?
9. ¿Qué medidas se tomaron para el fortalecimiento de esas debilidades?
10. ¿Cuáles son las principales oportunidades del PAE y de FA que se detectaron en el último ejercicio de planeación estratégica que realizaron?
11. ¿Cuáles son las principales amenazas del PAE y de FA que se detectaron en el último ejercicio de planeación estratégica que realizaron?
12. ¿Cómo se protegió al PAE y FA de esas amenazas? ¿Qué medidas se llevaron a cabo? ¿Cuándo se suspendieron?
13. ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?
14. Hablando de la planeación del subprograma, ¿Es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las metas al interior del programa para el nuevo ciclo de operación (por ejemplo, año fiscal)?
15. ¿Es adecuado el periodo utilizado para realizar la planeación del programa?
16. ¿Podría platicarme de qué manera está vinculada la planeación con el cumplimiento de los componentes del programa?, ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?
17. ¿Cuál es el procedimiento para determinar la población objetivo del FA para cada año?
18. ¿De qué manera determinan el presupuesto que se le asignará a FA para cada ejercicio?
19. ¿El FA ha alcanzado las metas establecidas? ¿Esas metas corresponden a la demanda por este subprograma? Si la demanda es superior, ¿Se pensaría en el corto plazo ampliar los recursos para FA?; si la demanda es inferior ¿Qué sucede con los recursos no ejercidos y su planeación para el siguiente ejercicio?

Entrevistador/a (s)	
Nombre del archivo de audio	
Responsable del resguardo del archivo	

Guía de entrevista al (a la) Responsable del Área encargada del Seguimiento a la ejecución del PAE - FA

Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Antigüedad en la Secretaría	
Correo electrónico	
Teléfono	

364

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. Con relación al FA, ¿Cuál es específicamente su participación en el seguimiento del ejercicio de los recursos?
3. ¿Cuál es la utilidad de hacer este seguimiento?
4. De acuerdo con su experiencia, ¿Considera que el tiempo fijado por la norma con que se realiza el proceso de seguimiento es pertinente? ¿Se requeriría que fuera más frecuente?
5. ¿Cómo se opera el proceso de seguimiento?
6. En los estados, ¿Quién es el encargado de cargar en el sistema la información del seguimiento?
7. ¿Qué factores inciden en que la información sobre las acciones no se capture al día?; ¿Qué problemas tienen con la operación del Sistema?

Preguntas de la guía de entrevista	
8.	¿Qué estrategias se ponen en práctica para cumplir las metas mensuales?
9.	¿Cómo afecta el cumplimiento de metas a la calidad de las acciones del FA?
10.	¿Existen mecanismos de supervisión interna? ¿Quién es el área responsable? ¿Los mecanismos son los adecuados o no?
11.	¿Cuál es la relación que se establecen las OSNE con la CGSNE en este tema?
12.	¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?
13.	¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?; ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de lo que se hace de forma diferente a lo establecido por la norma?
14.	¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso?

Entrevistador/a (s)	
Nombre del archivo de audio	
Responsable del resguardo del archivo	

Guía de entrevista para el personal de la OSNE que participa en la ejecución del Subprograma FA

Lugar	
Nombre	
Cargo	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Antigüedad en la Secretaría	
Correo electrónico	
Teléfono	

¿En cuáles de los siguientes procesos participa el/la entrevistado/a? (Marque en una X)

- | | | | |
|-------------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| 1. Planeación | <input type="checkbox"/> | 6 Distribución de apoyos | <input type="checkbox"/> |
| 2. Difusión | <input type="checkbox"/> | 7. Entrega de apoyos | <input type="checkbox"/> |
| 3. Solicitud de apoyos | <input type="checkbox"/> | 8. Seguimiento de beneficiarios y monitoreo de los apoyos | <input type="checkbox"/> |
| 4. Selección de beneficiarios | <input type="checkbox"/> | 9. Contraloría social | <input type="checkbox"/> |
| 5. Producción de apoyos | <input type="checkbox"/> | 10. Monitoreo y evaluación | <input type="checkbox"/> |
| | | 11. Sistematización de la información | <input type="checkbox"/> |

De acuerdo con la respuesta anterior, seleccionar los segmentos del cuestionario que les corresponden:

PLANEACIÓN
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.

PLANEACIÓN

2. ¿Usted participa en el proceso de planeación?
 - En caso afirmativo, ¿en qué consiste este proceso? ¿En cuáles actividades usted participa? ¿Qué actores involucra el ejercicio de planeación? ¿Existen documentos que describan el proceso de planeación? ¿Son claros, difundidos y accesibles? ¿En qué medida son utilizados para guiar la operación del Subprograma?
 - En caso de no participar en el proceso de planeación, ¿Le son comunicadas las acciones derivadas de la planeación? ¿Le son comunicadas a tiempo? ¿A través de qué medios le informan las acciones?
3. ¿La planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas? ¿Considera que los indicadores son adecuados y útiles para la operación del subprograma?
4. ¿Las metas de los indicadores son factibles y están orientadas a impulsar el desempeño del subprograma?
5. ¿Cómo se vincula la planeación con las actividades de seguimiento de FA?

DIFUSIÓN

1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. ¿Existe una estrategia de comunicación o divulgación del Subprograma? ¿Está documentada la estrategia de comunicación? En caso afirmativo, describirla. ¿Qué actores intervienen en el proceso de comunicación del subprograma?
3. ¿A quiénes están dirigidas las actividades de comunicación que se realizan?
4. ¿La estrategia de comunicación o divulgación (documentada o no) es adecuada y oportuna para informar a la población objetivo sobre las actividades del Subprograma?
- 5.

DIFUSIÓN

6. ¿Cuenta con los recursos necesarios para realizar sus actividades? ¿Considera que la infraestructura es la adecuada para realizar sus actividades? ¿Su actividad requiere de recursos financieros específicos para llevarla a cabo? ¿Considera que cuenta con el personal y las capacidades adecuadas para realizar sus actividades?
7. ¿Considera que existe algún otro medio que pudiera contribuir significativamente a la divulgación del Subprograma? ¿Cuáles?

368

SOLICITUD DE APOYOS

1. ¿En qué consiste el proceso de solicitud de apoyos? ¿Quiénes participan en este proceso? ¿En cuáles actividades usted participa?
2. ¿En este proceso ocupan algún documento para brindar atención u orientar a los beneficiarios? ¿Existe un documento que los beneficiarios deban requisitar? ¿Deben entregar documentación adicional?
3. ¿Existe un documento o formato con el cual verifiquen el cumplimiento de requisitos de cada una de las IOCP? Una vez que hay un conjunto de IOCP que cumplen los requisitos solicitados por la normatividad ¿con base en qué priorizan cuáles de ellos serán elegidos? es decir, ¿cuenta con criterios de selección y elegibilidad claros, estandarizados y sistematizados?
4. ¿Entregan alguna documentación a los candidatos beneficiarios por haber entregado todo en orden?
5. ¿Existe información en una base de datos o sistema institucional en la que se registre la información de las personas atendidas? ¿Qué información integra esa base de datos? ¿Existen mecanismos para validar y actualizar esta base de datos? ¿Estos mecanismos son adecuados? ¿Funcionan correctamente?
6. ¿Utiliza alguna otra base de datos o archivos alternos para realizar las actividades de seguimiento? ¿De qué forma complementa al sistema informático institucional?

SOLICITUD DE APOYOS
7. ¿Cuenta con los recursos necesarios para realizar sus actividades? ¿Considera que la infraestructura es la adecuada para realizar sus actividades? ¿Su actividad requiere de recursos financieros específicos para llevarla a cabo? ¿Considera que cuenta con el personal y las capacidades adecuadas para realizar sus actividades?
8. ¿Qué recomendaría para mejorar el proceso de solicitud de apoyos?
9. ¿Identifica alguna(s) área(s) de oportunidad para que los sistemas informáticos funcionen mejor?

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS
1. ¿En qué consiste el proceso de selección de beneficiarios? ¿Quiénes participan en la selección de beneficiarios? ¿En cuáles actividades usted participa?
2. ¿Existe un documento con el cual verifiquen el cumplimiento de requisitos de cada una de las IOCP?
3. Una vez que hay un conjunto de IOCP que cumplen los requisitos solicitados por la normatividad ¿con base en qué priorizan cuáles de ellos serán elegidos? es decir, ¿cuenta con criterios de selección y elegibilidad claros, estandarizados y sistematizados?
4. ¿Entregan alguna documentación a los candidatos beneficiarios por haber entregado todo en orden? ¿Conservan la información de todos los expedientes o los destruyen?
5. ¿Existe información en una base de datos o sistema institucional que permita conocer a el número de IOCP se les revisó o pudieran ser posibles beneficiarios? ¿Qué información integra esa base de datos?
6. ¿Utiliza alguna otra base de datos o archivos alternos para realizar las actividades de seguimiento? ¿De qué forma complementa al sistema informático institucional?
7. ¿La información contenida en el sistema es confiable?
8. ¿Existen periodos claramente establecidos para el registro de información?

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

9. ¿A partir de los sistemas, puede generar reportes útiles para sus actividades?
¿Los sistemas son adecuados a la problemática que enfrentan los gobiernos locales en materia de fiscalización?
10. ¿Cuenta con los recursos necesarios para realizar sus actividades?
¿Considera que la infraestructura es la adecuada para realizar sus actividades? ¿su actividad requiere de recursos financieros específicos para llevarla a cabo? ¿Considera que cuenta con el personal y las capacidades adecuadas para realizar sus actividades?
11. ¿Identifica alguna(s) área(s) de oportunidad para que los sistemas informáticos funcionen mejor?
12. ¿Qué recomendaría para mejorar el proceso de selección de beneficiarios?

370

PRODUCCIÓN DE BIENES

1. Una vez que el CIE seleccionó y aprobó las IOCP que serán apoyadas ¿Qué actividades se realizan? ¿quiénes participan en estas actividades? ¿Qué documentos se generan? ¿Qué tiempo toma realizar estas actividades?
2. ¿Cuenta con criterios de selección/aprobación claros, estandarizados y sistematizados? ¿Existen mecanismos para validar y actualizar esta base de datos? ¿Su operación permite una aplicación imparcial y objetiva?
3. ¿Existe información en una base de datos o sistema institucional que permita conocer quiénes recibirán los apoyos? ¿Qué información integra esa base de datos?
4. ¿Utiliza alguna otra base de datos o archivos alternos para realizar las actividades de seguimiento? ¿De qué forma complementa al sistema informático institucional? ¿Existen mecanismos para incorporar comentarios o sugerencias a los sistemas informáticos?
5. ¿La información contenida en el sistema es confiable?
6. ¿Existen periodos claramente establecidos para el registro de información?

PRODUCCIÓN DE BIENES

7. ¿A partir de los sistemas, puede generar reportes útiles para sus actividades?
¿Los sistemas son adecuados a la problemática que enfrentan los gobiernos locales en materia de fiscalización?
8. ¿Cuenta con los recursos necesarios para realizar sus actividades?
¿Considera que la infraestructura es la adecuada para realizar sus actividades? ¿su actividad requiere de recursos financieros específicos para llevarla a cabo? ¿Considera que cuenta con el personal y las capacidades adecuadas para realizar sus actividades?
9. ¿Identifica alguna(s) área(s) de oportunidad para que los sistemas informáticos funcionen mejor?
10. ¿Qué recomendaría para mejorar este proceso?

371

ENTREGA DE BIENES

1. ¿En qué consiste el proceso de entrega de bienes (en custodia y la definitiva)?
¿Quiénes participan en la entrega? ¿En qué actividades usted participa?
¿Está documentado el proceso de entrega? ¿Utiliza formatos en este proceso? ¿Qué tiempo toma realizar estas actividades?
2. ¿Cuenta con criterios o lineamientos para realizar la entrega?
3. ¿Los medios utilizados para la entrega son adecuados y oportunos?
4. ¿Cuenta con los recursos necesarios para realizar sus actividades? La entrega de los bienes ¿es oportuna?
5. ¿Considera que la infraestructura es la adecuada para realizar sus actividades? ¿su actividad requiere de recursos financieros específicos para llevarla a cabo? ¿Considera que cuenta con el personal y las capacidades adecuadas para realizar sus actividades?
6. ¿Existe información en una base de datos o sistema institucional que permita conocer quiénes reciben los apoyos? ¿Qué información integra esa base de datos? ¿Existen mecanismos para incorporar comentarios o sugerencias a los sistemas informáticos?

ENTREGA DE BIENES

7. ¿Existen mecanismos para validar y actualizar esta base de datos? ¿Estos mecanismos son pertinentes?
8. ¿Utiliza alguna otra base de datos o archivos alternos para realizar las actividades de seguimiento? ¿De qué forma complementa al sistema informático institucional?
9. ¿Identifica alguna(s) área(s) de oportunidad para que los sistemas informáticos funcionen mejor (tiempos de coordinación y realización de la entrega)?
10. ¿Qué prácticas sería deseable replicar o continuar?, en caso contrario ¿qué acciones deben evitarse en el futuro?

372

SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE LOS BIENES

1. ¿En qué consiste el proceso de seguimiento? ¿Quiénes participan en el seguimiento? ¿En qué actividades usted participa? ¿Está documentado el proceso de seguimiento? ¿Utiliza formatos, cuáles?
2. ¿Cómo se coordina con los otros actores para dar seguimiento? ¿los medios de comunicación son efectivos y oportunos?
3. ¿El seguimiento o supervisión es oportuno y adecuado?
4. ¿El seguimiento es efectivo para realizar una operación adecuada de la IOCP?
5. ¿Existen mecanismos para conocer la satisfacción de quienes recibieron los apoyos? ¿Con qué frecuencia se utilizan? ¿Qué se hace con la información generada? ¿Son adecuados estos mecanismos? ¿Su operación permite una aplicación imparcial y objetiva?
6. ¿Cuenta con los recursos necesarios para realizar sus actividades? La entrega de los bienes ¿es oportuna?
7. ¿Considera que la infraestructura es la adecuada para realizar sus actividades? ¿su actividad requiere de recursos financieros específicos para llevarla a cabo? ¿Considera que cuenta con el personal y las capacidades adecuadas para realizar sus actividades?

SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE LOS BIENES

8. ¿La información contenida en el sistema es confiable?
9. ¿Existen periodos claramente establecidos para el registro de información?
10. ¿A partir de los sistemas, puede generar reportes útiles para sus actividades?
¿Los sistemas son adecuados a la problemática que enfrentan los gobiernos locales en materia de fiscalización?
11. ¿Identifica alguna(s) área(s) de oportunidad para que los sistemas informáticos funcionen mejor (tiempos de coordinación y realización de la entrega)?
12. ¿Qué prácticas sería deseable replicar o continuar?, en caso contrario ¿qué acciones deben evitarse en el futuro?

373

CONTRALORÍA SOCIAL

1. ¿Existe un comité de contraloría social?, ¿Cómo se desarrolla el proceso de Contraloría? ¿Quiénes participan? ¿Utilizan algún formato?
2. ¿Existen mecanismos para verificar que los recursos fueron asignados a las IOCP adecuadas? Es decir, ¿que cumplan con las ROP y los manuales?
3. ¿Cómo se aprovecha la información/retroalimentación que surge de la Contraloría Social?
4. ¿Existe evidencia para afirmar que las quejas y sugerencias recibidas son utilizadas para la mejora continua del Subprograma? ¿cómo opera la atención a las quejas y sugerencias presentadas? ¿El tiempo de atención a quejas u observaciones se considera adecuado?

MONITOREO Y EVALUACIÓN

1. ¿Existe un sistema de monitoreo de la operación/gestión del presupuesto?
2. ¿Se cuenta con un sistema informático de apoyo para el proceso de supervisión y monitoreo?, ¿Es adecuado este sistema?

MONITOREO Y EVALUACIÓN	
3.	¿Conoce con claridad el funcionamiento del sistema informático para la carga de información? ¿Conoce con oportunidad los tiempos en que debe registrar la información en el sistema? ¿Conoce para qué se utiliza la información que se registra en ese sistema?
4.	¿La información contenida en el sistema es confiable?
5.	¿Existen periodos claramente establecidos para el registro de información?
6.	¿A partir de los sistemas, puede generar reportes útiles para sus actividades? ¿Los sistemas son adecuados a la problemática que enfrentan los gobiernos locales en materia de fiscalización?
7.	¿Existe, de manera sistematizada, un documento que dé cuenta del desempeño del Subprograma visto a través de los valores de los indicadores? ¿Se utiliza para implementar mejoras en su operación?
8.	¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
9.	¿Es de utilidad la información derivada del proceso de monitoreo?
10.	¿Existen mecanismos internos para evaluar la eficacia o el desempeño del Subprograma? ¿Son adecuados?
11.	¿Existen mecanismos externos para evaluar la eficacia o el desempeño del Subprograma? ¿Son adecuados? ¿Existe evidencia de que las evaluaciones externas sean aprovechadas en la implementación de mejoras del Subprograma?

Entrevistador/a (s)	
Nombre del archivo de audio	
Responsable del resguardo del archivo	

INSTRUMENTOS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN PARA LA ENCUESTA EN LÍNEA

En medio digital se incluyen los archivos en formato PDF correspondientes a los cuestionarios levantados mediante sistema de encuesta en línea.

375

BASES DE DATOS

Asimismo, se incluye la base de datos derivada de dicho levantamiento, configurada de tal forma que se garantiza el anonimato de los respondientes.

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO ORAL PARA ENTREVISTAS A PERSONAL DE LA COORDONACIÓN GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO (CGSNE) Y DE LAS OFICINAS DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO (OSNE)

Cocoa Services, S.C. con un equipo coordinado por Claudia Mir Cervantes, está llevando a cabo la Evaluación de Procesos del Subprograma Fomento al Autoempleo, para la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

376

Temas de la entrevista

Si usted decide participar, la entrevista se centrará en su experiencia y opinión con respecto a la calidad de la atención y los procesos operativos en los que usted participa en el FA.

Confidencialidad y Anonimato

La información que Usted nos brinde, será tratada de manera anónima. Para facilitar el procesamiento de la información, le agradecemos nos indique si está de acuerdo en que la entrevista sea grabada. La información será resguardada por los consultores.

Duración de la entrevista

Si está de acuerdo con participar, le vamos a pedir que participe ya sea en una entrevista individual o de grupo focal de aproximadamente entre 1hr y 1hr 30 minutos de duración.

Beneficios

Su participación contribuirá a mejorar el diseño y operación del Subprograma Fomento al Autoempleo y la atención brindada a los futuros beneficiarios del programa.

Participación voluntaria

Su participación en el estudio es absolutamente voluntaria, por lo que no habrá ningún problema, en caso que usted decida no participar. Su decisión de participar o de no hacerlo no afecta de ninguna manera su situación laboral. Usted tiene derecho, por supuesto, a no responder aquellas preguntas que le incomoden o incluso puede dejar de participar o suspender la entrevista en el momento que considere conveniente.

377

.Aclaraciones

Si Usted tiene alguna duda, puede comunicarse por cobrar con Claudia Mir, responsable del estudio, al 55 21 63 55 66 de lunes a viernes de 9 h a 18h.

Consentimiento

“Estoy informado de las condiciones del estudio y estoy de acuerdo en participar.”

Nombre y firma

Anexo XII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación

- Nombre de la instancia evaluadora: Cocoa Services, S.C.
- Nombre del coordinador de la evaluación: Claudia Mir Cervantes
- Nombres de los principales colaboradores: Janett Salvador, Iván Carreño, Edelith Romero, David Loyola, Alonso Veraza
- Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
- Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Lic. Héctor Oswaldo Muños Oscós
- Forma de contratación de la instancia evaluadora: Invitación Nacional a Cuando Menos Tres Personas Electrónica
- Costo total de la evaluación: \$1,900,000.00 más IVA
- Fuente de financiamiento: Recursos fiscales