

IV. DISEÑO DEL PROGRAMA

En relación a la justificación de la creación y del diseño del programa Promoción y Fomento al Empleo y la Inversión, se encontró con un diagnóstico presentado en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016, mismo que en su Eje 4 Desarrollo Económico y Empleo establece que en el municipio de Tijuana existen cinco barreras que limitan la capacidad de productividad a nivel nacional: la fortaleza institucional, el desarrollo social, el capital humano, la igualdad de oportunidades y la proyección internacional.

Éste diagnóstico, que es el único documento que precede la elaboración del programa, como tal, no identifica las causas y efectos ni delimita la población objetivo ni la ubicación territorial; así como tampoco establece el plazo para su revisión y su actualización, por lo tanto, no se puede considerar como el diagnóstico de donde provenga el problema planteado, en el que se establezca su situación actual y sus características.

Por tanto, la dependencia estableció en el documento Árbol de problemas que la principal problemática que busca resolver es que no se cuentan con empleos formales por falta de atracción de inversión, así como poco apoyo para que las empresas instaladas puedan mejorar sus condiciones de funcionamiento.

Derivado de lo anterior, el programa establece dos Propósitos, el primero encaminado a que la población de Tijuana tenga más y mejores empleos formales a través de la promoción de la ciudad y la atracción, retención y crecimiento de la inversión privada, y el segundo encaminado a que la población de Tijuana cuente con apoyos para fortalecer las condiciones para crear y consolidar empresas, así como acceder a las oportunidades de empleo disponibles en el municipio.

Tras realizar un análisis de esta problemática, nos percatamos que se considera dentro de su redacción como origen, la inclusión de un servicio al citar que el problema consiste en que no se cuentan con empleos formales, Además, continúa su definición citando como parte del problema, aspectos que se consideran causas del mismo al mencionar que es por falta de atracción de inversión y poco apoyo a las empresas.

Dentro del enunciado que define el problema principal, se omite precisar la población objetivo, sin embargo, en el documento denominado Programa Operativo Anual, ésta se describe como personas que quieren aperturar una empresa o fortalecer las ya existentes y buscadores de empleo. Esta población se encuentra desagregada por sexo y por grupo de edad.

Con este análisis se desprende una situación que debe ser tomada en cuenta por la Secretaría al plantear su problema principal y es que en este enunciado convergen dos problemáticas distintas: una, la referente a la falta de empleos y la otra referente al apoyo a empresas para su desarrollo o crecimiento y que cada una dispone de recursos de distinta procedencia (propio y federal).

Para efecto de justificar teórica o empíricamente, el diagnóstico en mención se puede considerar como el único esbozo de justificación que otros niveles de gobierno proponen para sustentar la existencia del programa, ya que como ventaja para el programa, este diagnóstico muestra datos estadísticos de la situación que presenta la población tanto ocupada, es decir, la que se encuentra laborando, como aquella que se encuentra desocupada (al menos hasta 2013), sirviendo como referente para establecer acciones a desarrollar para impulsar aún más la generación de empleos.

En relación a la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales, se realizó un análisis comparativo que permitió identificar con qué programa sectorial, especial, institucional o nacional se vinculaban los dos Propósitos del Programa de Promoción y Fomento al Empleo y la Inversión. Resultando para éste efecto, que los Propósitos del programa se vinculan con las estrategias del Programa Estatal de Desarrollo Económico 2015-2019, así como con sus objetivos.

Ambos programas, buscan la promoción de la inversión en la ciudad y la generación de empleos; asimismo, buscan también, que la población de Tijuana cuente con apoyos para fortalecer las condiciones para crear y consolidar empresas.

Por otro lado, existe una vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 mismo que establece en su Eje 4 México Próspero, el objetivo 4.3 Promover el empleo de calidad, y su estrategia 4.3.2 Promover el trabajo digno y decente.

Asimismo, en un enfoque transversal, éste establece la estrategia de Democratizar la Productividad, misma que se vincula con el objetivo y, por ende, con los dos Propósitos correspondientes al programa.

Por último, el propósito del programa está vinculado de manera indirecta con el objetivo 8 de Desarrollo Sostenible, mismo que es propuesto por la Organización de las Naciones Unidas, e indica promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Ambos coinciden en que promover la inversión y el crecimiento económico, favorece la creación de empleos formales.

En relación al análisis de las poblaciones potencial y objetivo, la dependencia cuenta con el documento denominado Reglas de Operación del Fondo Nacional

Emprendedor para el Ejercicio Fiscal 2017, en el cual se establece a la población objetivo como los emprendedores y las unidades económicas que forman parte de la población potencial y que el programa tiene capacidad operativa y financiera de atender por medio de los apoyos, conforme a los términos y criterios de elegibilidad establecidos por estas reglas.

Además se establece a la población potencial como los emprendedores con interés de crear un negocio formal, las MIPYMES interesadas en incrementar su productividad, pertenecientes a sectores estratégicos definidos en cada entidad federativa y las MIPYMES que tienen capacidad de innovación.

Asimismo, en el Programa Operativo Anual se establece a la población objetivo como las personas que desean aperturar una empresa o fortalecer las ya existentes y buscadores de empleo. En este documento particularmente la población objetivo se cuantifica por sexo y grupos de edad, sin embargo, no se presenta una desagregación por población indígena ni por entidad federativa, de igual manera no hace una diferencia entre los dos tipos de población objetivo: inversionistas y buscadores de empleo.

Por último, en las fichas técnicas del programa se define a una población objetivo como la persona, el empleado, desempleado, micro empresarios, empresa, comerciante, instituciones, que dista con la citada en el documento Programa Operativo Anual.

Cabe mencionar que para efecto de determinar el porqué de la cuantificación, la dependencia no proporcionó evidencia documental de la metodología utilizada para su cuantificación, ni para determinar el plazo para su revisión y actualización.

En relación a los mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, cabe mencionar que el programa atiende a pequeñas y medianas empresas a través de dos servicios principales: Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y Aviso de Apertura Inmediata (Sólo AVISA), mismos que tienen como propósito facilitar la apertura de empresas de bajo impacto.

Ambos portales permiten conocer a los beneficiarios o a quienes reciben los apoyos del programa, ya que se cuentan con una base de datos que incluye características de los beneficiarios tales como edad, sexo y domicilio, entre otros datos. Sin embargo, no se incluye información de carácter socioeconómico que permita conocer el nivel de ingresos de los beneficiarios, que pueda servir de referente para otorgar más o menos apoyos.

La información está sistematizada, sin embargo no se incluye un registro, folio o clave única de identificación del beneficiario y además no se encontró ni presentó un mecanismo documentado para su depuración y actualización.

Con respecto a los apoyos entregados bajo el esquema de INADEM, la Secretaría recolecta información de los solicitantes por medio de un formato impreso que incluye principalmente datos generales del solicitante, de la empresa, datos bancarios y datos generales de contacto de una referencia personal.

En relación a la evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores de resultados, se compararon los indicadores correspondientes a Fin, Propósito, Componentes y Actividades con el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Económico, así como con las Reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor para el Ejercicio Fiscal 2017.

En el reglamento interno se identificó el 85.71% de los Componentes y Actividades de la MIR que componen el programa. Asimismo, se identificó claramente el Fin del programa como una de las principales funciones y los 2 Propósitos del mismo.

En el documento Reglas de operación, solamente se identificó el 57.14% de las Actividades de la MIR, sin embargo, el enfoque de las reglas de operación está orientado únicamente al emprendedor, por ende, no se logran identificar algunas de las Actividades, Componentes, Propósitos y el Fin en particular.

Es importante que la dependencia regule la elaboración de su programa operativo anual municipal y se determine la correspondencia con todas las actividades establecidas en el programa con las ROP.

En relación a las fichas técnicas de los indicadores del programa, se determinó que cuentan con la mayoría de las características establecidas, a excepción de la Línea base, que no se encuentra en ninguno de los indicadores.

El programa cuenta con 24 indicadores: un indicador de nivel Fin, 2 de nivel Propósito, 7 de nivel Componente y 14 de nivel Actividad. La dependencia proporcionó todas y cada una de las fichas técnicas, sin embargo, al realizar el análisis y verificación de las mismas, se detectó que algunas de ellas no contienen información referente a la unidad de medida y línea base, por lo tanto el porcentaje con el que cuentan los indicadores del programa es el 75%, es decir, considerando que en total son ocho elementos a considerar, cada uno de los indicadores de la MIR del programa logra cumplir con seis.

El 29.17% de los indicadores que conforman el programa no establecen Metas, el 50% no establecen una Interpretación y el 100% de ellos no presenta Línea base.

Cabe mencionar que se detectaron algunas incongruencias con respecto a los indicadores en mención, así como en la información proporcionada tanto en la Matriz de Indicadores de Resultados, como en las Fichas Técnicas.

Por ejemplo, en el caso de la Matriz de Indicadores de Resultados del Ejercicio Fiscal 2017, en el indicador nivel Fin se encontraron errores al momento de plasmar la fórmula para realizar el cálculo, ya que se obtiene un resultado negativo, mientras que se establece un comportamiento ascendente, por ende, el resultado no debería arrojar un negativo. Asimismo, al comparar la fórmula establecida en la MIR con lo plasmado en el Segundo Avance Trimestral y con las Fichas Técnicas, no coincide, debido a que en éstos últimos dos documentos, el método de cálculo se estableció correctamente.

Por otro lado, en la misma Matriz de Indicadores se establecen las metas en términos de porcentaje, reflejando avances trimestrales. Tras realizar el comparativo entre este documento y las fichas técnicas, se encontraron incongruencias en el indicador nivel Fin, ya que en la MIR se estableció como meta lograr el 3% en el trimestre número 4 y en la Ficha técnica se estableció un 0% en el mismo trimestre.

Por último, tras realizar un análisis más detallado sobre el resumen narrativo, el nombre del indicador y el método de cálculo, se encontró que algunos indicadores no son claros, relevantes o adecuados, ya que no brindan la información que se requiere para poder lograr el objetivo de dicho indicador (definición de variables). Por ejemplo, en el caso del indicador nivel Fin, el cual tiene como nombre “Índice de crecimiento de la inversión”, el resultado como tal es la cantidad de empresas establecidas según INEGI al inicio de 2016, entre la cantidad de empresas establecidas según INEGI al término de 2016, por tanto, este dato no determina por sí solo, medir el crecimiento de la inversión, además de que ésta información se está considerando del Ejercicio Fiscal del año anterior.

Asimismo, se recomienda establecer a cada uno de los indicadores de nivel Actividad un nombre que permita reconocer fácilmente lo que representa cada uno de ellos, ya que todos llevan por nombre “Porcentaje de Logro”.

En relación a las metas de los indicadores documentados en la MIR, mismas que cuentan con unidad de medida, algunas están orientadas a impulsar el desempeño y otras se muestran laxas. No es clara o fácil de interpretarse gran parte de las metas por lo que no es posible determinar si son factibles de alcanzar,

además de que se desconocen los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Asimismo, no se encontró ni se presentó información acerca de la forma en que el programa establece sus metas y la información que utiliza para la construcción de las mismas.

Para finalizar, se identificaron programas con los que el Programa de Promoción y Fomento al Empleo y la Inversión pudiera tener complementariedad como lo es el “Fondo Nacional Emprendedor para el Ejercicio Fiscal 2017” del INADEM, ya que ambos persiguen el mismo propósito, asimismo, la población objetivo tienen características en común, sin embargo, la cobertura del programa INADEM es a nivel nacional, y el programa evaluado es a nivel municipal.

Asimismo, la información proporcionada por la dependencia en su mayoría fue documentación que se les entregó al momento de ingresar a la dependencia y responsabilizarse del programa, por lo que parte de esa información se desconoce por parte del mismo personal responsable.