

PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA  
LABORAL EN MÉXICO

INSTITUTIONALIZATION PROCESS OF THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES IN LABOR MATTERS IN  
MEXICO.

Alejandro Moctezuma Hernández<sup>1</sup>

Luis Enrique Concepción Montiel<sup>2</sup>

**Resumen:** Este artículo, tiene como objetivo el análisis de la evolución normativa e institucional del modelo de evaluación de políticas y programas públicos en México y su influencia en los esquemas de institucionalización de la evaluación en el Estado de Baja California. Se utiliza un alcance descriptivo, correlacional y explicativo desde un enfoque cualitativo, utilizando el método dogmático, documental, jurídico y comparativo para llevar a cabo una revisión del modelo federal de evaluación de políticas públicas, entre ellas las laborales, así como el análisis de algunos referentes internacionales que han implementado modelos de evaluación exitosos. Obteniendo como resultado el documentar el avance que este proceso evaluativo ha tenido en Baja California en la última década y en identificar cuáles son las áreas de oportunidad que pueden ser atendidas localmente con el objetivo de diseñar e implementar instancias evaluadoras multisectoriales y multidisciplinarias de las políticas y programas laborales, con amplia participación de los sectores involucrados en esta materia, con el objetivo de fortalecer la toma de decisiones en el ámbito laboral local, pretendiendo se traduzcan en mejores condiciones de vida para los bajacalifornianos.

**Palabras clave:** Institucionalización, políticas públicas, evaluación, políticas y programas laborales.

**Abstract:** This article aims to analyze the normative and institutional evolution of the public policy and program evaluation model in Mexico and its influence on the institutionalization of evaluation

---

<sup>1</sup> Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) México. Jefe de Departamento de Recursos Humanos de la UABC, Campus Ensenada. Doctor en Estudios de Desarrollo Global, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (UABC) y maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UABC. E-mail: almoctezuma@uabc.edu.mx

<sup>2</sup> Profesor investigador de la UABC, México, Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I con perfil PRODEP. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y maestro en Administración pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, España. E-mail: enriquepolitik@uabc.edu.mx

schemes in the State of Baja California. A descriptive, correlational and explanatory approach is used from a qualitative approach, using the dogmatic, documentary, legal and comparative method to carry out a revision of the federal model of evaluation of public policies, among them labor policies, as well as the analysis of some international benchmarks that have implemented successful evaluation models. Obtaining as a result the document the progress that this evaluation process has had in Baja California in the last decade and in identifying which are the areas of opportunity that can be served locally with the objective of designing and implementing multi sectoral evaluation bodies and Multidisciplinary work policies and programs, with broad participation of the sectors involved in this area, with the aim of strengthening decision making in the local labor field, aiming to translate into better living conditions for the people of Baja California.

**Keywords:** Institutionalization, public policies, evaluation, labor policies and programs.

## 1. Introducción

Las decisiones gubernamentales tendientes al logro de objetivos, son llevadas a la práctica a través del diseño e implementación de políticas públicas, -es decir, “la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo” (Jaime et al, 2013, Dye, 2005, Aguilar, 1993). Estas políticas, para su aplicación requieren de la utilización y consumo de recursos económicos, materiales, humanos, políticos e informáticos, por lo que la correcta asignación de los mismos, de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas, permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver, por lo que evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión. (Cardozo,1993). La evaluación entonces, se convierte en el instrumento más adecuado para conocer los resultados de la decisión tomada respecto del problema atendido, la eficacia y la eficiencia de la gestión y de las políticas implantadas (Villalobos, 2010). Para Guerrero (1995), la evaluación forma parte de la vida de cualquier organización (Aranibar, 2016), aunque suceda de manera táctica y consiste en que sus integrantes identifiquen y midan los efectos de las acciones individuales y del conjunto. Destacar la importancia de la evaluación dentro del proceso de las políticas públicas, representa la idea de considerar que no sólo es importante identificar el problema planteado y como resolverlo, sino, además, conocer el impacto de la decisión tomada para determinar si cumplió o no con el objetivo planteado.

En el caso específico de las políticas públicas laborales, de acuerdo con Samaniego (2002) hay consenso entre analistas, políticos y la opinión pública en que existen serios problemas laborales en América Latina. La insuficiencia de empleo de buena calidad y su reflejo, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas, empeorando estos indicadores en el 2016, sin dejar de reconocer que se presentaron algunas mejoras en el 2017 eso si con claros y oscuros (OIT 2017). En este sentido, las administraciones públicas tienen como objetivo primordial, la búsqueda de estrategias pertinentes en esta materia, mismas que les permitirán establecer esquemas de equilibrio entre los factores de la producción, así como mejores relaciones de empresa, permitiendo el desarrollo sostenible que buscan la mayoría de los países.

En este artículo, a partir de diversos criterios conceptuales relativos a las políticas públicas, - sobre todo en su etapa de evaluación-, se analiza la evolución del proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México y su avance en Baja California, específicamente se enfoca en el proceso de evaluación de las políticas y programas laborales; a fin de sentar las bases para la conformación de un órgano multisectorial, interdisciplinario y autónomo, con amplia participación de los sectores involucrados en la toma de decisiones en el ámbito laboral, el cual se encargue de monitorear y evaluar las políticas y programas implementados en la entidad y que sirva de contrapeso y a la vez de apoyo, a la incipiente, pero limitada estructura evaluadora establecida por la instancia gubernamental estatal.<sup>3</sup>

El desarrollo de este artículo, además de una introducción, se hace una revisión documental de antecedentes de otros países que han institucionalizado dicho proceso como es la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios de España<sup>4</sup>, la cual se ha logrado consolidar como un órgano fundamental para para la toma de decisiones en ese país. Por otro lado,

---

<sup>3</sup> El alcance de este artículo se limita al análisis del avance que ha tenido el proceso de evaluación de políticas y programas laborales en Baja California, con el fin de poder diagnosticar respecto la posibilidad de creación de un órgano evaluador autónomo conformado por representantes de los diversos sectores involucrados en el ámbito laboral en Baja California.

<sup>4</sup> La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España, por sus siglas AEVAL, es una entidad pública de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía y flexibilidad de gestión y se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe<sup>5</sup>, representa un esfuerzo global conformado por diversos sectores relacionados con la evaluación y monitoreo de políticas públicas. Finalmente, en el caso de Baja California, en el plano de la evaluación de políticas públicas se muestra su nivel de evolución, así como el tipo de estrategias que se han implementado para la evaluación de políticas y programas en materia laboral mostrando sus avances, retos y desafíos en cuanto a la participación de los sectores que participan en el diseño e implementación de políticas y programas laborales en el Estado.

## 2. La Evaluación de políticas públicas, herramienta fundamental para la toma de decisiones

La constante transformación y evolución de las sociedades en el contexto global actual, requiere de procesos de adaptación a los cambios sociales, políticos, económicos e institucionales que las sociedades demandan, por lo que las administraciones públicas de los países de todas las latitudes, buscan hacer más eficientes y pertinentes sus procesos de toma de decisiones para la solución de un amplio espectro de problemas públicos que afectan el desarrollo de sus poblaciones. La modernización y la innovación de la administración pública son condiciones necesarias para implementar políticas públicas efectivas (Concepción, 2011). En las últimas décadas, las etapas de diseño e implementación de políticas públicas como mecanismos fundamentales para esta toma de decisiones, se han visto rebasadas por la escasa generación de valor público y la casi nula obtención de resultados con su operación, lo que genera costos muy altos para los gobiernos al momento de hacer el recuento de los daños derivados de las decisiones tomadas. En este sentido, la evaluación como etapa indispensable dentro del ciclo de las políticas públicas, representa la herramienta más adecuada para conocer los resultados e impactos de las políticas y programas implementados, lo que permite a los tomadores de decisiones contar con información valiosa que les posibilite la modificación o reorientación de las acciones y estrategias destinadas a la solución de problemas públicos.

---

<sup>5</sup> La red es auspiciada desde el año 2005 por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y representa un foro para el análisis e intercambio de experiencias evaluativas por parte de expertos de diferentes países de la región.

Es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, en donde cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios que influyen en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras (Aguilar, 1993). A partir de la década de los setenta, han variado las connotaciones conceptuales que diversos autores como Lasswell, (1971), Wildavsky (1977), De León y Brewer (1983), Anderson (1984), Hogwood y Gum (1986) le han asignado al ciclo de las políticas públicas. Cada uno de los autores contempla diversas etapas dentro del proceso de la política pública, pero en todas, el concepto evaluación se establece como el vínculo entre la etapa de implementación y la terminación, por lo que se constituye como un elemento fundamental para la continuación, modificación-redefinición o terminación de la política pública como herramienta para la toma de decisiones dentro de las administraciones públicas.

La toma racional de decisiones, el ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas sigue siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas, como del análisis en y para el proceso de las mismas (Parsons, 2007)

Por lo que corresponde a la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. (Tamayo, 1997). Por otra parte, la etapa de evaluación de los programas y políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. (Castelazo y Guillen, 2011). La mayoría de los autores que estudian el tema de la evaluación, consideran que esta debe contribuir a la toma de decisiones y rendición de cuentas a la ciudadanía, coadyuvando a un empleo eficiente de los recursos y a una amplia efectividad de su impacto. (Cardozo, 2006)

En la actualidad, ha cambiado el paradigma del proceso de evaluación tradicional en donde sólo se evaluaban los resultados de la política o programa implementada sin contar con una idea clara del objetivo de la evaluación o para cumplir con requisitos exclusivamente para la obtención de recursos financieros. Ahora se busca pasar a un modelo de evaluación integral en donde se mide desde el diseño, implementación, resultados e impactos. Este esquema de evaluación integral, permite establecer criterios de pertinencia y congruencia entre el problema que se pretende resolver y la idoneidad de la política utilizada para su solución. En este sentido y para efectos de la toma de decisiones, el contar con información resultado de evaluaciones integrales de políticas públicas, permite en muchos de los casos, reorientar los esfuerzos gubernamentales con la intención de

eficientar y hacer más eficaces los procesos de solución de problemas públicos, lo que traerá aparejado un incremento en el valor público en beneficio de la sociedad.

### 3. Referentes internacionales para la evaluación de políticas públicas

España es uno de los países que ha desarrollado en forma importante un modelo institucionalizado del proceso de evaluación de políticas públicas. Claro ejemplo de lo anterior, es la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la cual se configura como una entidad pública de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía y flexibilidad de gestión y se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (Moctezuma, 2013)

Esta agencia cuenta con un órgano de gobierno como Consejo Rector, el cual se conforma por representantes de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Presidencia y Asuntos Exteriores y Cooperación, de las organizaciones sindicales y profesionales independientes de reconocido prestigio. Asimismo, los representantes de las Comunidades Autónomas que celebren un convenio de colaboración con la Agencia pueden participar institucionalmente en el Consejo Rector.<sup>6</sup> La creación de esta Agencia de Evaluación, constituye un elemento clave en el proceso de institucionalización de la evaluación en España, y si bien existían previamente instituciones que realizaban evaluaciones, su dimensión era más bien sectorial o relacionada con las políticas de gasto. En este sentido, la Agencia aporta una mayor articulación al modelo global, dentro de un marco común del que enriquece interadministrativamente<sup>7</sup>.

Para la Agencia, la evaluación viene considerándose como el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en

---

<sup>6</sup> La Agencia se constituye como un referente muy importante por su esquema de participación multisectorial y multidisciplinaria de los diversos sectores en los procesos de evaluación de políticas públicas, lo que permite legitimar la información y los datos obtenidos de las mismas para la toma de decisiones y gestión gubernamentales.

<sup>7</sup> <http://www.aeval.es>

evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía.<sup>8</sup>

A nivel latinoamericano, la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe (REDLACME), representa en la actualidad, un referente fundamental para determinar y establecer la importancia de la evaluación de las políticas públicas a nivel global. La red es impulsada desde el año 2005 por diversas organizaciones como el Banco Mundial (BM), el Programa Prodev del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un creciente grupo de países de América Latina y busca servir como escenario para el análisis de los logros y dificultades encontrados durante la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en los niveles nacional y sub-nacional, así como promover el diálogo, compartir experiencias y fortalecer la capacidad institucional y estimular la colaboración.<sup>9</sup>

La red, está conformada por personas que representan a muchos de los sectores involucrados en el análisis del proceso de las políticas públicas, poniendo principal énfasis en la evaluación. La conforman funcionarios de gobierno (tomadores de decisiones), académicos, intelectuales, representantes de organismos no gubernamentales, representantes del sector empresarial, entre otros, los cuales provienen de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En el año 2010 se llevó a cabo en la ciudad de México la VI reunión de la red, surgiendo algunas reflexiones importantes para el destino de la evaluación.

#### **4. Proceso de Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México**

Al inicio del tercer milenio, se ha presentado una importante evolución y transformación en el marco normativo e institucional mexicano, lo que ha permitido transitar, lenta pero sistemáticamente en un esquema de apertura al proceso de evaluación de políticas y programas públicos como un esfuerzo por transparentar y eficientar la gestión pública y los recursos utilizados en ese esfuerzo.

#### **Figura 1.- Evolución normativa e institucional de la evaluación de políticas públicas en México**

---

<sup>8</sup> <http://www.aeval.es>

<sup>9</sup> <https://totaleval.wordpress.com/2014/10/31/red-latinoamericana-y-caribe-de-evaluacion-y-monitoreo-redlacme/>



Fuente: Elaboración propia con información del Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2014-2019.

En la figura anterior, se muestra esa evolución a partir de la creación de la Ley de Desarrollo Social como precursora en temas de evaluación y de la cual derivan toda una serie lineamientos y organismos enfocados a esta materia. No obstante, el avance que se ha presentado en la construcción de estructuras que permitan llevar a cabo procesos transparentes de rendición de cuentas y de utilización responsable de los recursos públicos, sigue existiendo el desafío de poder establecer mecanismos de evaluación que aseguren una mayor y mejor aportación de elementos valiosos para toma de decisiones gubernamentales. Para Cardozo (2009), sigue existiendo un limitado desarrollo de la cultura evaluativa en la administración pública mexicana. En este escenario, se presenta la gran oportunidad de realizar un análisis detallado de cuál ha sido la evolución de los modelos de evaluación de políticas públicas institucionalizados en México, para posteriormente, adentrarnos en el ámbito local de Baja California para analizar cuáles han sido los avances en esta materia.

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), representa el modelo de evaluación institucionalizado más importante y ha servido como guía para la conformación de nuevos esquemas de evaluación implementados a lo largo y ancho de la República Mexicana. Su fundamento legal deriva de la Constitución Mexicana y la Ley General de Desarrollo Social y se crea por Decreto Presidencial de fecha 24 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial



de la Federación, por lo que posteriormente se fue consolidando como el órgano responsable de evaluar la política y programas de desarrollo social a través del indicador de la pobreza<sup>10</sup>.

La Ley General de Desarrollo Social establece entonces, que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL, quien podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.<sup>11</sup>

Otro referente importante es el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALUACDMX) es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales que esta ejecuta.<sup>12</sup>

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen al Consejo, cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General con las estructuras administrativas establecidas en su Estatuto Orgánico y un Comité de Evaluación y Recomendaciones que es el órgano colegiado de toma de decisiones y de cumplimiento respecto de las atribuciones sustantivas del Consejo.<sup>13</sup>

#### **4.1. Antecedentes de la evaluación de políticas laborales en México**

En el caso particular de las políticas laborales, no existe referente alguno de evaluación institucionalizada, salvo casos aislados de evaluación de programas laborales a nivel federal por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pero en ninguno de los casos se lleva a cabo una

---

<sup>10</sup>Aun cuando el CONEVAL se enfoca en la evaluación de las políticas de desarrollo social en México, constituye un referente muy importante como modelo de observancia para el diseño de otras instancias institucionalizadas de evaluación de políticas públicas en otras materias, como el caso de lo laboral.

<sup>11</sup> Ley General de Desarrollo Social

<sup>12</sup> Evalúa CDMX, representa otro ejemplo de evaluación institucionalizada en el país. Su estructura y actividad podrá ser observada por las entidades federativas, a efecto de replicar su ejercicio evaluador para una mejor toma de decisiones.

<sup>13</sup> <http://www.evaluacdmx.gob.mx>

evaluación integral de la política laboral en su conjunto, por lo que existe una deficiencia en cuanto al ámbito de cobertura o alcance de las evaluaciones.<sup>14</sup>

*-Programa Nacional de Política Laboral (2001-2006)*

En cuanto al tema de la evaluación, el PNPL además de contener el aspecto de planeación y las características distintivas de la política pública laboral a implementar, también establece la forma en cómo se van a medir los avances a través del Proceso de Seguimiento y Evaluación de los Indicadores Laborales y del Servicio Estratégico de Información.

En el periodo del presidente Fox, se buscó una profunda reestructuración en la Administración Pública Federal, además de fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de evaluación de los actos y resultados de su gobierno; el compromiso fue, establecer claridad en metas y objetivos, dirigido fundamentalmente al desarrollo de una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para observar y dar cuenta del desempeño de las entidades que conforman la Administración Pública Federal y de sus servidores públicos, por lo que se creó el Sistema Nacional de Indicadores (SNI), el cual, tendría el propósito de medir el avance del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en cada uno de sus objetivos y estrategias que planteaba.<sup>15</sup>

Este Sistema, buscó ser un instrumento clave para que la acción del gobierno constantemente se evaluara y corrigiera, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan; para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal se crearon para ese periodo, 24 indicadores sectoriales y de alcance nacional, los cuales se plantearon como se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.- Indicadores del Sistema Nacional de Indicadores para la STPS**

**Listado de los 24 Indicadores en el SNI (2001-2006)**

<sup>14</sup> Existe una muy limitada actividad evaluadora de las políticas y programas laborales implementados por parte del gobierno federal. Sólo se evalúan algunos programas contemplados en los Programas Sectoriales de Trabajo y Previsión Social.

<sup>15</sup> Programa Nacional de Política Laboral, 2001-2006

Estratégicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nuevos trabajadores registrados en el IMSS.</li> <li>2. Productividad de la mano de obra por hora.</li> <li>3. Subempleo</li> <li>4. Población asalariada</li> <li>5. Recuperación de la capacidad adquisitiva del salario.</li> <li>6. Paz laboral</li> <li>7. Reforma a la Ley Federal del Trabajo</li> <li>8. Prevención de conflictos</li> <li>9. Impartición de justicia pronta y expedita en conflictos individuales.</li> <li>10. Colocación de becarios a los tres meses de haber egresado.</li> <li>11. Asistencia técnica a las empresas para el cumplimiento de la normatividad y garantizar centros de trabajo seguros e higiénicos.</li> <li>12. Actividades y mecanismos para promover la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos.</li> <li>13. Empleos a personas con habilidades diferentes.</li> </ol> <p>Trabajadores beneficiados por un crédito FONACOT.</p>
Satisfacción al cliente	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Satisfacción en la atención recibida por los clientes por parte de los funcionarios de PROFEDET</li> <li>15. Satisfacción en la atención recibida por los solicitantes y beneficiados por un crédito FONACOT</li> <li>16. Satisfacción de las personas becadas por PROBECAT</li> </ol>

Innovación y calidad	17. Profesionalización del personal.
Federalismo y municipalización	18. Trabajadores beneficiados por la Inspección Federal del Trabajo. 19. Impulso a los convenios de coordinación.
Participación ciudadana y rendición de cuentas	20. Trabajadores beneficiados por laborar en empresas apoyadas por el programa CIMO. 21. Cobertura de servicios de capacitación y asistencia técnica a sindicatos.
Medidas de austeridad	22. Programa de Ahorro y Racionalización de Recursos 23. Uso eficiente del agua, energía y materiales de oficina y consumo a. Responsable.

Fuente: Elaboración propia, adaptado del anexo 5 del Programa Nacional de Política Laboral (2001-2006) Tomado de Moctezuma (2013)

#### *Programa Sectorial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2007-2012*

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado para el periodo 2007-2012, establece dentro de su eje rector número 2, Objetivo 4, la instrucción de promover las políticas y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos en el sector formal, en este sentido, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tendrá la responsabilidad de dar atención y cumplimiento a este encargo planteándose las siguientes prioridades:

- 1.- Conservar la paz laboral, con base en la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción.
- 2.- Fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional.
- 3.- Consolidar la previsión social.

En el contexto actual, las políticas laborales, suelen ser más conciliadoras en cuanto al equilibrio entre la participación de los diversos actores pertenecientes al sector laboral. Así, se puede afirmar que actualmente nos encontramos en un nuevo esquema de participación de actores respecto del diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas laborales en México, de acuerdo con lo siguiente:

*“Se requiere, que, de forma tripartita, los gobiernos, los empleadores y sus organizaciones, así como los sindicatos, participen en el desarrollo de políticas novedosas, a fin de crear, preservar y restaurar la empleabilidad en todas las etapas de la vida laboral, indispensables para lograr un desarrollo humano sustentable”<sup>16</sup>*

Cabe mencionar que para la elaboración del PSSTPS, también se tomó como punto de partida a la Iniciativa Visión 2030<sup>17</sup>, la cual se generó a través de una amplia consulta con los actores relevantes del sector.

Es así como el modelo actual de evaluación la política laboral a nivel federal se ha desarrollado a través de la participación de diversos organismos externos, los cuales son contratados por la instancia responsable, en este caso la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Del análisis realizado al periodo comprendido entre el año 2007 al 2011, se puede evidenciar que la evaluación de la política laboral a nivel federal, se ha llevado a cabo a través de la revisión y análisis de resultados de los distintos programas implementados durante ese periodo por parte de la Secretaría. Esta evaluación se realizó por parte instituciones externas, educativas en su gran mayoría, otras por el CONEVAL y otras en menor medida, por personas físicas dedicadas a la evaluación de programas de impartición de justicia en materia laboral.

El siguiente cuadro, muestra los programas en materia laboral evaluados durante el periodo comprendido entre el año 2007 al 2011.

#### **Cuadro 2.- Programas laborales evaluados durante el periodo 2007-2011**

---

<sup>16</sup> Programa Sectorial de la Secretaría del Trabajo y Previsión social, 2007-2012

<sup>17</sup> El Proyecto Visión 2030 implementado en la administración federal del presidente Felipe Calderón, representó un ejercicio de reflexión y prospectiva entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad para cumplir con las objetivos y metas comunes, además de ser un mecanismo valioso para la generación de información sobre las aspiraciones de los ciudadanos.

PROGR AMA	TIPOS DE EVALUACIÓN EFECTUADOS	ORGANISM OS EVALUADORES	INSTANCIAS CONTRATANTES	AÑ O
Progra ma de Apoyo al Empleo (PAE)	-Evaluación de consistencias y resultados -Evaluación específica del desempeño -Evaluación de impacto	- Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco -CONEVAL -Colegio de México -UNAM	-Secretaría del Trabajo y Previsión Social -CONEVAL - Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	200 7, 2008, 2009, 2010, 2011
Progra ma de Apoyo a la Capacitación (PAC)	Evaluación de consistencias y resultados Evaluación específica del desempeño	- Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	200 7, 2008
Progra ma de Fomento al Empleo (PFE)	Evaluación específica del desempeño Evaluación de diseño	-ITESM Campus Santa Fe. - Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco	-CONEVAL Dirección General de Programación y Presupuesto (STPS)	200 8, 2009
Progra ma de Apoyo a la	-Evaluación externa de diseño	-Colegio de Tlaxcala, A.C -Colegio de México	Dirección General de Programación y Presupuesto (STPS)	200 9, 2010

Productividad (PAP)	-Evaluación específica del desempeño		-CONEVAL	
Programa de Apoyo a Situaciones de Conflicto Laboral (PASCL)	-Evaluación específica del desempeño	-Colegio de México	CONEVAL	2010
Programa de Procuración de Justicia Laboral (PPJL)	Evaluación de Consistencia y Resultados	- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Campus Guanajuato	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)	2011
Programa de impartición de justicia laboral (PIJL)	Evaluación de Consistencia y Resultados	C. Jorge Luis Silva Méndez (Independiente)	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA)	2011

Fuente: Elaboración Propia, en: [http:// www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)

#### *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el objetivo de cumplir con los cuatro ejes de la Política Laboral Nacional, los cuales son:

- a) Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva;
- b) Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores;
- c) Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral y,

d) Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral, elaboró el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, el cual permitirá darle seguimiento de manera puntual a cada uno de los objetivos e indicadores que en la materia se desarrollaron, para cumplir a cabalidad con la Meta Nacional IV del Plan Nacional de Desarrollo, México Próspero<sup>18</sup>

En 2016, se presentó dentro del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, un documento denominado “Logros 2015”, en el cual se muestran los avances de los diversos programas implementados, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración federal.

1. *-Uno de los más importantes fue el contemplado en el objetivo número 2, denominado: “Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores”, por lo que una de las vertientes más importantes del programa sectorial fue la consolidación de políticas activas de capacitación para y en el trabajo, de manera que la productividad laboral se incremente y los beneficios entre empleadores y empleados sean compartidos. Para ello, se han instrumentado diversos programas y acciones para promover la capacitación, la generación de competencias y la empleabilidad.*<sup>19</sup>

#### *El Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)*

La Estrategia 2.2, “Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales, mediante la generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral.

Los logros obtenidos al año 2015 fueron:

- De enero a diciembre, se participó en la generación y actualización del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía y los Índices de Productividad Laboral y del Costo Unitario de la Mano de Obra para el comercio, la construcción, las manufacturas y los servicios privados no financieros.

---

<sup>18</sup> <http://www.dof.gob.mx>

<sup>19</sup> [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60515/Logros\\_2015\\_Programa\\_Sectorial\\_de\\_Trabajo\\_y\\_Previsión\\_Social.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60515/Logros_2015_Programa_Sectorial_de_Trabajo_y_Previsión_Social.pdf)



- Los indicadores al tercer trimestre de 2015 se publicaron el 14 de diciembre en los portales electrónicos de estadísticas laborales de la STPS y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- A partir de junio de 2015, se terminó la construcción de los Índices de Productividad Laboral y del Costo Unitario de la Mano de Obra en los Servicios Privados no Financieros con una serie a partir del primer trimestre de 2008<sup>20</sup>.

#### 4.2. Instituciones involucradas en el ámbito laboral en México

En México, en materia del trabajo, existe toda una estructura transversal, vertical y horizontal, conformada por las instituciones encargadas del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas laborales, las cuales esperan mantener una coordinación eficaz para llevar a cabo el diseño e implementación de estrategias destinadas al mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

##### *Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal*

El diseño e implementación de las políticas laborales en México a nivel federal, se concentran en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esta Secretaría, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 40, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.<sup>21</sup>

El artículo 40 de la Ley Orgánica, establece que a la Secretaría le corresponderá el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>20</sup>[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60515/Logros\\_2015\\_Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60515/Logros_2015_Programa_Sectorial_de_Trabajo_y_Previsión_Social.pdf)

<sup>21</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

*Fracción I: vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.*

En este sentido, la Secretaría, por conducto de sus servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, realizará sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial respectivo y a las políticas que para el despacho de los asuntos establezca el Presidente de la República, en coordinación, en su caso, con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*

El Plan Nacional de Desarrollo impulsado por el presidente Peña Nieto para el periodo 2013-2018, proyecta hacer de México una- *sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución*- En él, se establecen los grandes objetivos de las políticas y programas públicos, así como sus estrategias para lograrlos, buscando alcanzar un México en Paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global. Asimismo, se impulsa la propuesta de un federalismo más articulado y verticalmente transversal ponderando a las regiones, estados y municipios. En cuanto a la implementación de políticas y programas públicos, plantea tres estrategias: Democratizar la productividad, consolidar un gobierno cercano y moderno, además de incorporar el tema de la perspectiva de género.<sup>22</sup> Se incluye, por primera vez dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, indicadores que reflejan la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, por lo que, en el gobierno recaerá la obligación de darles puntual seguimiento y conocer el avance en el logro de las metas establecidas, para en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

<sup>23</sup> En este sentido, el tema de la evaluación de las políticas y programas públicos relacionados con los temas prioritarios de la Nación, se convierte en un elemento fundamental para el logro de los objetivos planteados en beneficio de la población.

*Delegaciones federales del Trabajo*

El capítulo VII, artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal, menciona que la Secretaría contará con delegaciones federales del trabajo, en el número y con la competencia territorial y sede que se fijen en los acuerdos que emita el Secretario; asimismo, el artículo 30 del mismo ordenamiento establece que el delegado federal del trabajo en cada entidad federativa tendrá la representación de la Secretaría y desempeñará las facultades y funciones que se le asignen en el Reglamento, así como en el manual administrativo correspondiente de la Secretaría y de las delegaciones federales del trabajo, así como las que expresamente le confiere el Secretario.<sup>24</sup>

Entre sus principales funciones se encuentran:

Artículo 31.-

*XVIII.- Promover la celebración de convenios de coordinación en materia de trabajo entre la Federación y las entidades federativas y el Distrito Federal, y de concertación con instituciones educativas superiores o de investigación y con organizaciones sociales y privadas; celebrarlos en los términos de los acuerdos delegatorios correspondientes y, en su caso, proveer su ejecución y efectuar su seguimiento;*

*XIX.- Participar en la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene y el Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento, así como en las demás instancias de diálogo y concertación con los sectores productivos;*

**5. La evaluación de políticas y programas laborales en Baja California, sus retos y desafíos.**

---

<sup>24</sup> Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 2003.

*Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Baja California*

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es el órgano encargado de ejercer las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del Estado, teniendo como facultades para la atención y trámite de los asuntos laborales de índole local, las siguientes:

I.- *Conducir la política laboral del Estado*, vigilando la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las aplicables en el ámbito local de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos<sup>25</sup>.

Asimismo, se plantea una visión encaminada a impulsar la importancia del trabajo como factor trascendente de la persona humana y coadyuvar con el desarrollo de la familia y su entorno<sup>26</sup>, sustentado en valores y principios de carácter universal, que permita al Estado ser más competitivo, manteniendo un clima laboral más estable en beneficio de los trabajadores y empresarios, y así, contribuir a una nación más justa con oportunidades para todos.<sup>27</sup>

*Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)*

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California, surgió en marzo de 1981 como resultado de las decisiones de orden político asumidas por el Gobierno de la República, en el sentido de otorgarles a los Estados, a sus habitantes y autoridades, la responsabilidad de planear su propio desarrollo, estableciendo formas democráticas de participación ciudadana y vinculando su esfuerzo propio al del país, a través del Sistema Nacional de Planeación, por lo tanto, la responsabilidad de la planeación estatal del desarrollo corresponde al COPLADE, además de ser el órgano rector del proceso de desarrollo y ser el único conducto de propuesta en el ámbito estatal,

---

<sup>25</sup> Ley Orgánica de la Administración pública del estado de Baja California

<sup>26</sup> [www.bajacalifornia.gob.mx/stps/](http://www.bajacalifornia.gob.mx/stps/)

<sup>2720</sup> En el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Baja California, se encuentra muy bien definida, de acuerdo con la Ley, su función de conducir la política laboral del Estado, por lo que para los objetivos de la presente investigación, representa un elemento de análisis importante en términos de su participación en la definición de esquemas en el ámbito laboral, incluyendo en estos, el establecimiento de nuevos mecanismos de evaluación participativa entre los actores involucrados como etapa fundamental para la implementación de políticas laborales-locales, consensuadas, eficaces y con alto valor público.

para la coordinación que establezca el Ejecutivo del Estado con el Ejecutivo Federal y con los Ayuntamientos.<sup>28</sup>

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, deberá estudiar y proponer al seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, una política laboral con visión regional y local, impulsando líneas estratégicas y de acción tendientes a la mejoría de la productividad, la ocupación y el empleo, la capacitación y adiestramiento, la salud e higiene, y todas aquellas medidas institucionales que tengan como objetivo el fortalecimiento de la planta productiva del estado y la mejoría de quienes laboran en ella.<sup>29</sup>

En Baja California, es a partir de la actualización del *Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2008-2013*, en donde se plantea por primera vez, que el Sistema Estatal de Planeación (SEPDBC), contempla la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación como un proceso integral cuya finalidad principal es que las instituciones de gobierno cumplan con los objetivos estratégicos establecidos en el PED.<sup>30</sup> (Plan Estatal de Desarrollo, 2008-2013)

En este sentido y de acuerdo con el PED, el seguimiento y evaluación se constituye como un elemento clave para asegurar la rendición de cuentas, además de ser una valiosa herramienta para la oportuna toma de decisiones y para una objetiva asignación y orientación de recursos. (Plan Estatal de Desarrollo, 2008-2013).

Tomando en cuenta que fue la primera vez que se enunciaron en el PED los resultados a lograr, el seguimiento y evaluación cobró gran relevancia ya que cada acción realizada y recurso

---

<sup>28</sup> <http://www.copladebc.gob.mx>

<sup>29</sup> Por lo tanto, al COPLADE le corresponde la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, estableciendo las directrices en materia de planeación para el desarrollo del Estado, a través del establecimiento de ejes de política pública, las cuales van a constituir el rumbo que los tomadores de decisiones utilizarán para la implementación de políticas y programas en diversos sectores, encaminados a la solución de problemas públicos previamente identificados.

<sup>30</sup> Nota: El Sistema Estatal de Planeación de Baja California, representa el primer antecedente de un proceso integral en donde la evaluación se constituye como un elemento central para la toma de decisiones en Baja California.

ejercido debían reflejarse en dichos resultados. De acuerdo con el PED, se debía velar para que los programas públicos se ejecutaran siempre con eficiencia, eficacia y oportunidad, por lo que el seguimiento y evaluación se constituyó como un elemento clave para asegurar la rendición de cuentas, además de ser una valiosa herramienta para la oportuna toma de decisiones y para una objetiva asignación y orientación de recursos.

El Plan Estatal de Desarrollo contemplaba abordar la fase de la evaluación desde dos grandes vertientes:

1. Fase institucional<sup>31</sup>

2. Fase social<sup>32</sup>

Para la vertiente institucional, se puso en marcha el Sistema Estatal de Evaluación (SEE), para dar seguimiento al PED, por lo que este sería una herramienta de la gestión pública que estableció el marco general en el que se aplicaría el seguimiento y la evaluación sistemática de los programas y políticas de la Administración Pública Estatal, vinculando los resultados obtenidos al logro de los objetivos y estrategias del PED. La problemática que se presentó en este sentido, es que el nuevo esquema de evaluación se planteó en términos muy generales y con una proyección a futuro ya que no se definió cual sería la priorización de dicho monitoreo y evaluación, es decir a qué tipo de programas se dará principal énfasis. En este sentido, no se tuvo la certeza si el ámbito laboral sería una de las prioridades para la administración estatal, lo que generó incertidumbre para muchos de los sectores involucrados en esa materia. Asimismo, con relación a la vertiente social, el seguimiento estará a cargo del COPLADE, quien establecerá las bases para la evaluación técnica y ciudadana para el cumplimiento de los objetivos y resultados a lograr y contenidos en el PED.<sup>33</sup>

Todo este proceso de evaluación se contempla en la integralidad de las políticas públicas y programas contenidos en el PED, por lo que habría que definir y para el caso de la presente investigación, cuáles serían los mecanismos de evaluación participativa para el tema de las políticas laborales.

---

<sup>31</sup> Nota: La fase institucional se lleva a cabo a través del Sistema Estatal de Evaluación.

<sup>32</sup> Nota: La fase social la lleva a cabo el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) a través de sus mecanismos establecidos para la participación ciudadana.

<sup>33</sup> Moctezuma (2013)

*Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California 2014-2019*

En un esfuerzo de continuidad institucional en el tema de la evaluación, dentro del *Plan Estatal de Desarrollo* del Estado de Baja California para el periodo 2014-2019 se contempla un apartado para su seguimiento y evaluación el cual incluye un estudio de diagnóstico y situación actual en donde se establece que en la Administración Pública Estatal se trabaja para orientarse hacia un enfoque basado en resultados en su gestión. Lo anterior promovido por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como los principales impulsores de este esfuerzo en nuestro país.<sup>34</sup>

El enfoque basado en resultados es lograr el desarrollo, mediante una administración pública enfocada, eficiente y centrada en generar impactos en la sociedad, por lo que la evaluación de la gestión pública es parte de este enfoque y es un componente esencial ya que su función es identificar las desviaciones en los objetivos establecidos por el gobierno, pero también facilitar la rendición de cuentas y la medición de los resultados<sup>35</sup>El seguimiento y la evaluación tendrán como propósitos particulares la medición de la efectividad en el cumplimiento de los objetivos trazados y evaluar el impacto de las estrategias definidas en el plan.

*El Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño del Estado de Baja California (SEDED)*

Este sistema es el instrumento del gobierno para dar seguimiento y evaluar los programas y políticas del Poder Ejecutivo del Estado, vinculando los resultados obtenidos, al logro de los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo.

**Cuadro 3.- Elementos del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño de Baja California**

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	MARCO NORMATIVO
---------------------------	-----------------

<sup>34</sup>[http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/seguimiento\\_evaluacion.pdf](http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/seguimiento_evaluacion.pdf)

<sup>35</sup> <http://www.copladebc.gob.mx/documentos>

➤ Consejo Ciudadano de evaluación del Desempeño (en proceso de conformación)	➤ Ley de Planeación para el estado de Baja California (LPEBC)
➤ Sistema Estatal de Indicadores (SEI)	➤ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de Baja California (LPCGPBC)
➤ Monitor de Seguimiento Ciudadano (MSC)	➤ Lineamientos Generales de Evaluación (LGE)
➤ Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF)	➤ Programa Anual de Evaluación (PAE)
➤ Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)	-----

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019<sup>36</sup>

#### *La Agenda multianual de evaluaciones de Baja California 2016-2019*

Como seguimiento al proceso de evaluación de políticas y programas públicos en Baja California se menciona que: la política de evaluación del desempeño de los programas estatales y del gasto federalizado en Baja California se ha fortalecido los últimos años; en este tiempo se han puesto en marcha diversas normas, procesos, esquemas y herramientas que han permitido evaluar el desempeño de las políticas públicas que el poder ejecutivo de Baja California ha implementado en la administración 2014-2019.<sup>37</sup> El objetivo general de esta agenda es fortalecer la política de evaluación del desempeño de los programas estatales y del gasto federalizado del Poder Ejecutivo de Baja California, por lo que en ella se contemplan las evaluaciones a realizarse durante el periodo 2016-2019. Lo anterior se fundamenta normativamente en el artículo 134 constitucional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público de Baja

<sup>36</sup>[http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/seguimiento\\_evaluacion.pdf](http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/seguimiento_evaluacion.pdf)

<sup>37</sup> <http://www.copladebc.gob.mx/documentos>



California y los Lineamientos generales de Evaluación de programas Gubernamentales del Estado de Baja California.

**Cuadro 4.- Línea base de programas estatales y gasto federalizado evaluables en cada uno de los Programas Anuales de Evaluación (PAE)**

o.	PROGRAMA ESTATAL/ RECURSO FEDERAL	016	017	018	019
	<b>PROGRAMAS ESTATALES</b>				
	Programa Estatal de la Mano Contigo				
	Programa Guarderías y Estancias Infantiles del Gobierno del Estado				
	Programa Estatal Tarjeta Joven B.C.				
	<b>GASTO FEDERALIZADO</b>				
	Fondo Para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)				
	Fondo de Aportaciones Múltiples, Asistencia Social (FAM-DIF)				
	Fondo de Aportaciones Múltiples, Infraestructura Social Básica (FAM-BASICO)				
	Fondo de Aportaciones Múltiples a la Infraestructura Educativa Superior (FAM-SUPERIOR)				
	Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP)				
	Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Social Estatal (FAISE)				
	Fondo Metropolitano (Zona Tijuana, Rosarito y Tecate, F.M. Mexicali)				
	Programa Nacional para la Prevención del Delito (PRONAPRED)				

	Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)				
0	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)				
1	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)				
2	Fondo de Infraestructura Deportiva (FIDE)				
3	Fondo Oportunidades (Componente de Salud)				
4	Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)				
5	Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS)				
6	Recurso para el Sistema de Justicia Penal				

Fuente: Tomado de la Agenda Multianual de Evaluaciones-Secretaría de Planeación y Finanzas/COPLADE<sup>38</sup>

El calendario de evaluaciones de la Administración Pública Estatal para el periodo 2016-2019, contempla la base mínima de programas estatales y gasto federalizado aplicado a programas de apoyo para la entidad, sin perjuicio de que las propias dependencias estatales puedan incorporar otros programas prioritarios a los Programas Anuales de Evaluación (PAE). De esta calendarización de evaluaciones, se desprende que no se contempla ningún programa en materia laboral, por lo que se hace pertinente la revisión de su posible incorporación en los PAE para los años 2015 y 2016.

*Programas Anuales de Evaluación, ejercicios fiscales 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.*

<sup>38</sup> <http://www.copladebc.gob.mx/documentos>

En virtud de que en el Plan Estatal de Desarrollo para el periodo 2014-2019 se establece un modelo de seguimiento y evaluación, que plantea la realización de evaluaciones a las políticas estratégicas del gobierno estatal, así como la obligación de evaluar los recursos federales y difundir los resultados de estas evaluaciones como parte de la transparencia en el manejo de las cuentas públicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contabilidad Gubernamental,<sup>39</sup> el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas y como parte del Sistema Estatal de Evaluación y tomando en cuenta la línea base de evaluaciones establecidas en la Agenda Multianual de Evaluaciones, publica anualmente el Programa Anual de Evaluación, en donde se contemplan los programas evaluables para el periodo anual correspondiente.

**Cuadro 5.- Evaluaciones contempladas en los Programas Anuales de Evaluación (PAE)**

PROGRAMA	Nº	FECHA DE PUBLICACIÓN PERIÓDICO OFICIAL DE B.C.	EVALUACIONES	PROGRAMAS EN MATERIA LABORAL B.C.
PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN	014	25/ julio/ 2014	8 programas estatales (evaluaciones de percepción) 15 fondos federales (evaluaciones de consistencia y orientación de resultados y desempeño)	Estudio para conocer la evaluación que realizan los diferentes beneficiarios de los programas de autoempleo y proyectos productivos de la STPSBC

<sup>39</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, No. 38, de fecha 25 de julio de 2014.

PROGRAM A ANUAL DE EVALUACIÓN	015	24/ abril/ 2015	4 programas estatales (2 evaluaciones de diseño y 2 de desempeño) <hr/> 17 fondos federales evaluados (desempeño)	Ninguno
PROGRAM A ANUAL DE EVALUACIÓN	016	18/ marzo/ 2016	4 programas estatales (desempeño) <hr/> 37 fondos federales (desempeño)	Ninguno
PROGRAM A ANUAL DE EVALUACIÓN	017	31/ marzo/ 2017	3 programas estatales (desempeño) <hr/> 37 fondos federales (desempeño)	Ninguno
PROGRAM A ANUAL DE EVALUACIÓN	018	08/ febrero/ 2018	7 programas estatales (desempeño) <hr/> 28 fondos federales (desempeño)	Programa estatal impulso de la capacitación y vinculación para el empleo

Fuente: Elaboración propia con información de COPLADE<sup>40</sup><sup>40</sup> <http://www.coplade.gob.mx>

En concordancia con lo anterior, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, puso en marcha un portal electrónico denominado - “*Monitor de seguimiento Ciudadano*”, en el cual se dan a conocer los principales resultados de la Administración Pública Estatal, así como sus principales indicadores e información estadística relevante. Se muestran los avances del cumplimiento de los indicadores y subindicadores, a través de un sistema de semaforización que contempla el nivel de cumplimiento, el cual puede ser total (verde), parcial (amarillo) y no cumplimiento (rojo), de acuerdo con la línea base y meta de cada subindicador establecido en la ficha técnica respectiva.<sup>41</sup>

Cuadro 6.-Indicadores contemplados en la plataforma Monitor de Seguimiento Ciudadano

INDICADOR	SUBINDICADORES EN MATERIA LABORAL	AVANCE DE CUMPLIMIENTO
Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Porcentaje de beneficiados con el Programa de Empleo Temporal</li> </ul>	100 % (verde)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Porcentaje de jóvenes beneficiados con el Proyecto Empleo Temporal</li> </ul>	69.57% (amarillo)
Sociedad Saludable	N/A	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Variación de la generación de empleos formales creados por las inversiones en Mexicali y zona valle.</li> </ul>	-11.07 (rojo)

<sup>41</sup> La explicación del nivel de cumplimiento a través del esquema de semaforización refleja la interpretación propia de los autores de este artículo ya que, de acuerdo con el análisis realizado, no se encuentra evidencia del proceso en la página oficial del Gobierno del Estado.

<p><b>Desarrollo</b></p> <p><b>Económico</b></p> <p><b>Sustentable</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleos generados y conservados por las nuevas inversiones en zona costa.</li> <li>• Empleos generados y/o conservados por MIPYMES.</li> <li>• Porcentaje de personas colocadas en vacantes de empleo en el Estado.</li> <li>• Índice de colocación en las ferias de empleo de Baja California</li> <li>• Iniciativas de autoempleo apoyadas</li> </ul>	<p>12,440 empleos (verde)</p> <p>17,651 (verde)</p> <p>76.29% (verde)</p> <p>43.51 % (verde)</p> <p>49.33% (amarillo)</p>
Educación para la Vida	N/A	
Infraestructura para la Competitividad y el Desarrollo	N/A	
Seguridad Integral y Estado de Derecho	N/A	

Administración y Finanzas	N/A	
Gobierno de Resultados y Cercano a la Gente	N/A	

Fuente: Elaboración Propia con información en:<sup>42</sup>

Como se muestran en el cuadro los avances del cumplimiento de los indicadores y subindicadores, a través de un sistema de semaforización se contempla el nivel de cumplimiento, los resultados son medianamente aceptables, ya que predomina el verde con un color rojo de la semaforización en el subindicador: variación de la generación de empleos formales creados por las inversiones en Mexicali y zona valle.

#### *Identificación de los actores y de los sectores involucrados en materia laboral en Baja California*

Actualmente, se exige una nueva forma de gobernar, en donde el Estado se apoye en los diversos sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones de educación, entre otras, para poder tomar mejores decisiones en beneficio de la sociedad.

La institucionalización del proceso de evaluación de políticas y programas laborales en Baja California, requiere del involucramiento y participación de diversos actores y sectores que forman parte del ámbito laboral en el Estado, con el objetivo de fortalecer el modelo de gobernanza democrática para una mejor toma de decisiones.

En este sentido, se identificaron, cuáles son los sectores que pueden formar parte del proceso evaluador en la entidad, a través de la conformación de un órgano multisectorial institucionalizado, mismo que pueda fortalecer el modelo actual de evaluación existente en la entidad, el cual recae en este momento, exclusivamente en el gobierno. Lo anterior deberá partir del supuesto de los siguientes criterios: a) Nivel de interés por participar en el proceso de evaluación de

<sup>42</sup> <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/listado-indicadores>

políticas laborales; b) Nivel de involucramiento en el proceso de evaluación de las políticas laborales; y c) Nivel de influencia dentro del proceso de evaluación de las políticas laborales.

Con relación a lo anterior, se identificaron los principales actores representantes de los diversos sectores dentro del ámbito laboral en el Estado, de los cuales pudiera existir representación dentro del órgano evaluador de las políticas y programas laborales, diseñados e implementados por la Administración Pública Estatal, con el objetivo de obtener información valiosa para la adecuada toma de decisiones en esta materia en la entidad.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Baja California.  
(STPSBC)
- Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del Estado de Baja California.  
(JLCABC)
- Delegación Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (DFSTPS)
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)
- Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Baja California. (SEDECO)
- Cámaras empresariales en el Estado de Baja California. (CEBC)
- Comisión del Trabajo y Previsión Social, Congreso del Estado de B.C.(CTPSCBC)
- Comisión de Desarrollo Económico, Congreso del Estado de B.C.(CDECBC)
- Sindicatos en el Estado (SBC)
- Instituciones de Educación Superior en Baja California (IESBC)

## Conclusiones

-La evaluación, constituye un elemento fundamental para la acción gubernamental y para beneficio de las administraciones públicas, lo que permite contar con información valiosa para la



toma de decisiones como respuesta al reclamo constante para contar con gobiernos más confiables.

-En este sentido, se requiere la maduración de un proceso institucionalizado de evaluación que cuente con una estructura adecuada, dentro y fuera de la administración pública (participación de los distintos sectores), así como un marco normativo adecuado que de legitimidad al objeto de su actividad.

-Del análisis realizado, se puede identificar que, a partir de los últimos diecisiete años, existe en México un avance significativo en la institucionalización del modelo de evaluación de políticas y programas públicos. Prueba de ello, es la consolidación de instituciones como el CONEVAL y EVALUACDMX, instancias que sirven de modelo de observancia para ser replicados en las entidades federativas

-Parece alentador que el tema de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas comience a adquirir un auge significativo en nuestra entidad, no obstante que más que un esfuerzo legítimo de los gobiernos por transparentar y eficientar sus procesos de implementación de políticas y programas públicos, responda a una obligación legal de fundamentar el ejercicio de su actuar más por la obtención de recursos financieros en términos del contexto actual de fuerte incertidumbre económica.

-En cuanto al tema de políticas y programas laborales, existe una muy limitada evaluación en Baja California, tomando en cuenta que dentro del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED), la Agenda Multianual de Evaluaciones (AME) para el periodo 2016-2019 y sus respectivos Programas Anuales de Evaluación (PAE) (2015, 2016, 2017 y 2018), no existe evidencia de la incorporación integral de programas en esta materia.

-En este escenario, se presenta un campo fértil para la conformación de un órgano evaluador multisectorial en materia de políticas y programas laborales en nuestra entidad, en el cual se de participación activa a los sectores identificados como involucrados en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas en esta materia., mismo que será materia de futuras investigaciones.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (1993) “Problemas públicos y agenda de gobierno”, INAP, México, Porrúa.
- Aguilar, Luis (2013) “El gobierno del gobierno”, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. p. 143
- Aranibar, Monica Fernanda, (2016), *La evaluación del desempeño y su incidencia en la Maquiladoras de Baja California*, Mexico, Editorial UABC.
- Cardozo Brum, Myriam (1993) “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones” en Revista de Administración Pública, pp.167-197
- Cardozo Brum, Myriam (2006) “La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México”, Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo Brum, Myriam (2009) “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes. *Convergencia*, 16(49), 175-198. Recuperado el 26 de abril de 2017, de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>
- Castelazo R. José y Guillén López Tonatiuh (2011) “La evaluación de políticas públicas en México”, Ramos José María, Sosa José, Acosta Félix (Coords.), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.
- Concepción Montiel, Luis Enrique y David Tanimoto (2011) “Políticas y nuevas propuestas de gestión pública”, Mexicali, editorial UABC.
- Dye, Thomas, R. (2005), *Understanding Public policy*, Pearson Prentice Hall.
- Fundamentos de evaluación de políticas públicas, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, Madrid 2010, Primera Edición.

- Guerrero Amparan, Juan Pablo, “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. Gestión y política pública, vol., núm.1, primer semestre 1995.
- Jaime, Fernando Martin, et al (2013), *Introducción al análisis de las políticas Publicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina.
- Moctezuma Hernández, Alejandro (2013) “Institucionalización del proceso de evaluación de políticas laborales en Baja California”, Tijuana, México, Universidad Autónoma de Baja California, Tesis de Doctorado. [consultada 27 de abril de 2017]
- Parsons, Wayne (2007) “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”, FLACSO México, Miño y Dávila editores.
- Peters y Pierre (2000) Título Original: Why the concern with governance now?, traducido en “La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia (2005), Cerrillo i Martínez Agusti (Coord.) Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 262 p.
- Samaniego, Norma, (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo No 19, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tamayo Saez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Villalobos, Pacheco, Alberto, (2010). *El sistema de evaluación en México*, una propuesta para los gobiernos locales, México, INAP.

## Documentos

- Agenda Multianual de Evaluaciones de Baja California 2016-2019. <http://www.indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/doctos/AGENDA> [consultado el 25 de abril de 2017]
- Ley General de Desarrollo Social. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf) [consultado el 23 de abril de 2017]

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>. [consultada el 17 de abril de 2017]
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatad/Baja20California/wo19587.pdf> [consultada 20 de abril de 2017]
- Ley de Planeación del Estado de Baja California. <http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/leyes/Leyplanea.pdf> [consultada el 27 de abril de 2017]
- Logros 2015, Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60515/Logros\\_2015\\_Programa\\_Sectorial\\_de\\_Trabajo\\_y\\_Previsión\\_Social.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60515/Logros_2015_Programa_Sectorial_de_Trabajo_y_Previsión_Social.pdf) [consultado el 20 de abril de 2017]
- Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013. [http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia\\_fiscal/marco\\_programatico/ped/ped.htm](http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia_fiscal/marco_programatico/ped/ped.htm) [consultado el 26 de abril de 2017]
- Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.jsp> [consultado el 22 de abril de 2017]  
<http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.jsp8>. [consultado el 23 de abril de 2017]
- Plan Nacional de desarrollo 2007-2012 [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf) [consultado el 23 de abril de 2017]
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 <http://pnd.gob.mx/> [consultado 23 de abril de 2017]
- Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. [http://www.stps.gob.mx/02\\_sub\\_trabajo/01\\_dgaj/decreto6.pdf](http://www.stps.gob.mx/02_sub_trabajo/01_dgaj/decreto6.pdf) [consultado el 27 de abril de 2017]
- Programa Sectorial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2007-2012 <http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php> [consultado 27 de abril de 2017]
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40778/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Trabajo\\_y\\_Previsión\\_Social\\_2013-2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40778/Programa_Sectorial_de_Trabajo_y_Previsión_Social_2013-2018.pdf) [consultado 28 de abril de 2017]

#### Sitios web

- Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) consultada en: <http://www.aeval.es> [consultado 23 de abril de 2017]

-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) consultado en: <http://www.coneval.gob.mx> [consultado 23 de abril de 2017]

-Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California (COPLADE) consultado en: <http://www.coplade.gob.mx> [consultado 23 de abril de 2017]

-Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALUACDMX) consultado en: <http://www.evaluacdmx.gob.mx> [consultado 23 de abril de 2017]

-Diario Oficial de la Federación consultado en: <http://www.dof.gob.mx> [consultado 23 de abril de 2017]

-Monitor de Seguimiento Ciudadano de Baja California, consultado en:

-<http://www.indicadores.baja-california.gob.mx/consultaciudadana/listado-indicadores> [consultado 23 de abril de 2017]

OIT (2017) *Panorama Laboral 2017*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima. [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_613957/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_613957/lang-es/index.htm)

<http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/pae/PAE%202018%20Periodico-7-CXXV-201829-SECCION%20III.pdf> consultado 11 de junio de 2018

-Plan Estatal de Desarrollo (PED) consultado en: <http://www.bajacalifornia.gon.mx/portal/gob/ped> [consultado 23 de abril de 2017]

-Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación <https://totaleval.wordpress.com/2014/10/31/red-latinoamericana-y-caribe-de-evaluacion-y-monitoreo-redlacme/> [consultado 23 de abril de 2017]

-Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) <http://www.stps.gob.mx> [consultado 23 de abril de 2017]

-Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño de Baja California <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/index3.jsp> [consultado 23 de abril de 2017]

<http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/menuPAE-16.jsp> consultado 11 de junio de 2018

Trabalho enviado em 24 de outubro de 2018

Aceito em 30 de setembro de 2019