



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación del Programa Sectorial **de Trabajo y Previsión Social**

2013-2018

Lo que se mide
se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Adriana Jaramillo

Dení Pörtl

Evaluador Externo

José Gabriel Martínez

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de este documento, en particular a la Unidad de Evaluación y a la Unidad de Planeación que dieron seguimiento a la evaluación y sus resultados.

Contenido

Tablas	5
Siglas y Acrónimos.....	6
Glosario.....	7
Resumen Ejecutivo	11
Introducción.....	12
I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND	16
II. Posición institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	19
III. Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018..	24
Consistencia del Programa derivado del PND.....	27
Coherencia en la alineación	45
Pertinencia en la instrumentación.....	64
Medición del desempeño del Programa derivado del PND	74
IV. Conclusiones.....	86
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.....	90
Recomendaciones	94
Referencias	98
Anexos	101

Tablas

Tabla 1. Ejes de la política laboral nacional	30
Tabla 2. Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.....	42
Tabla 3. Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.....	42
Tabla 4. Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral .	43
Tabla 5. Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral	44
Tabla 6. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS y Pp vinculado.....	52
Tabla 7. Relación entre Pp, derecho social e indicador de carencia social	53
Tabla 8. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 1	57
Tabla 9. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 2	60
Tabla 10. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 3	61
Tabla 11. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 4	63

Siglas y Acrónimos

CGSNE	Coordinación General del Sistema Nacional de Empleo	PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	PEA	Población Económicamente Activa
CONADIS	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	PET	Programa de Empleo Temporal
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Normal Técnica	PIB	Producto Interno Bruto
CONASAMI	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	PNTEPD	Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014 – 2018
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PROFEDET	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
DOF	Diario Oficial de la Federación	PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	Pp	Programa presupuestario
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	PSTPS	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013–2018
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados	SAT	Servicio de Administración Tributaria
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	RNVL	Red Nacional de Vinculación Laboral
INFONACOT	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	SEP	Secretaría de Educación Pública
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	SEPL	Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
JFCA	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	SNE	Servicio Nacional de Empleo
LFT	Ley Federal del Trabajo	SPS	Subsecretaría de Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	ST	Subsecretaría del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo	STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
PAE	Programa de Apoyo al Empleo	UDFT	Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo

Glosario

Actividad Económica

Conjunto de acciones que contribuyen a generar la oferta de bienes y servicios, sean o no de carácter legal, y que se dan en un marco de transacciones que suponen consentimiento entre las partes. Incluye las actividades del sector primario para el autoconsumo, excepto la recolección de leña. Excluye actos redistributivos, monetarios o en especie, que no suponen una contribución a la oferta de bienes y servicios.

Bolsa de Trabajo

Lugar físico o virtual donde se ordenan ofertas para que tanto oferentes como demandantes de empleo puedan encontrar de manera rápida y organizada la información que requieren.

Certificación de Competencias Laborales

La certificación de competencias es el proceso a través del cual las personas demuestran por medio de evidencias, que cuentan, sin importar como los hayan adquirido, con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para cumplir una función a un alto nivel de desempeño de acuerdo con lo definido en un Estándar de Competencia, entendiéndose por Estándar de Competencia, el documento oficial aplicable en toda la República Mexicana que sirve de referencia para evaluar y certificar la competencia de las personas.

Competencia Laboral

Existen múltiples y variadas definiciones en torno a la competencia laboral. Un concepto generalmente aceptado la establece como una capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución del trabajo, es una capacidad real y demostrada.

Contrato Colectivo de Trabajo

Es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

Convenio 100 de la OIT

Convenio adoptado por la OIT, también identificado como Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951, según el cual, todo Miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, aplicando el referido principio por medio de: (a) la legislación nacional; (b) cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación; (c) contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o (d) la acción conjunta de estos diversos medios.

Convenio 156 de la OIT

Convenio adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, con responsabilidades familiares, aplicable a todas las ramas de la actividad económica y a todas las categorías de trabajadores, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, según el

cual, cada Miembro de la Organización, deberá incluir entre los objetivos de su política nacional, el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

Crecimiento Económico

Es el incremento en la producción de bienes y servicios de un país durante un periodo determinado.

Democratización de la Productividad

Es una estrategia transversal de la presente Administración para lograr que las oportunidades de desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. En consecuencia, democratizar la productividad implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional.

Desempleo friccional o de búsqueda

Es aquel que se produce por la falta de homogeneidad y de información perfecta que pueda existir en el mercado de trabajo. Obedece, por lo tanto, a una situación claramente transitoria, motivada por el tiempo en que los trabajadores y empleadores pierden hasta que encuentran la colocación o el personal que satisface sus necesidades.

Diagnóstico

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

Empleo Informal

Puestos de trabajo que ofrecen las unidades del sector informal, es decir, las unidades catalogadas como empresas de hogares, dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios, que no constituyen una entidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo y que no llevan una contabilidad completa que permita distinguir claramente las actividades de producción de la empresa y las demás de sus propietarios. Puede incluirse en esta definición también a los trabajadores que, aunque no laboren en unidades informales, realizan su trabajo en condiciones de ausencia de vínculo con un empleador o por su cuenta sin contar con los permisos correspondientes.

Empleo

Circunstancia que otorga a una persona la condición de ocupado, en virtud de una relación laboral que mantiene con una instancia superior, sea ésta una persona o un cuerpo colegiado, lo que le permite ocupar una plaza o puesto de trabajo. Las personas con empleo constituyen un caso específico de personas que realizan una ocupación.

Estrategias

Referidas al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, corresponden a un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo.

Estrategia transversal

Estrategias que se promueven transversalmente en todas las políticas públicas.

Guía técnica	Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Huelga	Suspensión temporal del trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores. Para este efecto los sindicatos de trabajadores se consideran coaliciones permanentes, conforme a los Artículos 440 y 441 de la Nueva Ley Federal del Trabajo.
Líneas de Acción	Referidas al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, corresponden a la expresión más concreta de cómo el Gobierno de la República se propone alcanzar las metas propuestas.
Objetivos	Referidos al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, corresponden o son aquellos que describen los motivos fundamentales de la acción de gobierno, aún sin especificar los mecanismos particulares para alcanzarlos.
Programa presupuestario	Programa federal entendido como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.
Programa Sectorial	Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que comprenden el desempeño de las actividades de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora.
Salario Mínimo	Es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Los salarios mínimos son determinados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para cada zona económica en que está dividido el país.
Seguro de Desempleo	Política de empleo que tiene por objetivo brindar protección a trabajadores que se encuentran desempleados por haber perdido su ocupación.
Servicio Nacional de Empleo	Es un servicio social, instituido en la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tiene como 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; Organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; Registrar las constancias de habilidades laborales; Vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo; Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable; y Coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral.

Trabajador

Persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS). El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la **consistencia** del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, **coherencia en la alineación**. En tercer lugar, valorar la **pertinencia en la instrumentación** de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se **miden los avances y el desempeño** del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Esta evaluación es parte del ejercicio que el CONEVAL coordinó de manera simultánea a diez Programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica. Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo. En el presente documento se puede consultar la Posición Institucional de la dependencia respecto de este ejercicio de la evaluación.

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS) define cuatro objetivos de la política laboral nacional, relativos a: empleo de calidad; productividad; respecto a la normatividad, grupos vulnerables y protección del salario mínimo, y justicia laboral. Para la consecución de los objetivos se definieron 18 estrategias. Para el logro de los objetivos planteados en el PSTPS se cuenta en 2016 con 10 programas presupuestarios y 166 indicadores (25 de ellos de Nivel Fin).

Un Programas además es directamente relevante para el cumplimiento de los objetivos que se plantea el Ejecutivo Federal, el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014–2018 (PNTEPD), para impulsar el empleo y salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad. Además, el PSTPS siguiendo los lineamientos establecidos en el proceso de planeación, retoma las estrategias de los Programas Transversales que tienen una relación estrecha con el PSTPS: Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) en favor de la

igualdad de género, el Programa para Democratizar la Productividad 2013–2018 y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013–2018.

En general, se concluye que el PSTPS cumple con los criterios de consistencia, coherencia en la alineación y pertinencia en la instrumentación que definen los lineamientos que expidió el CONEVAL. Si bien la política laboral de México cubre la mayor parte de los temas principales de una política moderna, el retraso en la aprobación legislativa del seguro de desempleo es un hándicap, y con respecto al nivel de gasto, se observa una brecha importante de la política mexicana con respecto a países comparables.

Introducción

La Ley de Planeación¹ establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.² Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y enfocarlo a la consecución de objetivos estratégicos y metas nacionales. Este vínculo entre la planeación nacional y la programación-presupuestación forma parte de la óptica de orientación al logro de resultados que plantea la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación que pueda generar información que retroalimente la gestión pública en distintos momentos en el tiempo (Kusek 2005). A tres años de la publicación del PND y de sus programas derivados, resulta pertinente realizar una valoración de sus avances y de su instrumentación, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad que apunten la planeación nacional.

¹ Última reforma publicada DOF 06-05-2015

² Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72 de la LGDS).³ De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND⁴ señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La evaluación de los Programas derivados del PND es la culminación de las acciones realizadas por el CONEVAL en los últimos años en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Inicialmente, en 2013, se llevó a cabo una revisión a los indicadores de dichos Programas, con lo que se emitieron comentarios para su mejora. En 2014 se diseñó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND, esta metodología se probó en 2015. Con los resultados de este piloto se construyeron los Términos de Referencia implementados en 2016 y se establecieron las bases metodológicas para captar las diferencias que existen entre los Programas Sectoriales y los Programas Especiales (en específico los denominados Transversales) que fueron considerados dentro del ejercicio de evaluación.

La evaluación a los Programas derivados del PND busca analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del Programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del Programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación

³ Última reforma DOF 01-06-2016

⁴ Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el "Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"⁵, que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la "Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que indica las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los "Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND", que incluye los términos en los que deben publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

Con el objeto de contar con información sobre la política de desarrollo el Consejo determinó la evaluación a diez Programas derivados del PND: ocho Programas Sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, y dos Programas Transversales (ver figura 1). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los Programas Sectoriales que tienen a cargo las dependencias de la APF; mientras que estrategias transversales establecidas en el PND se promueven como componentes transversales dentro de las políticas públicas pertinentes a la problemática que atiende. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, corresponde a la atención de una problemática global que, dada la naturaleza compleja de esta problemática, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados

⁵ Publicado el 7 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las dependencias a cargo de los Programas derivados del PND evaluados, en el orden que aparecen en la figura 1 son: SEDESOL, SEP, SALUD, SEDATU, SAGARPA, SEMARNAT, STPS, SE, INMUJERES y SHCP.

El proceso de evaluación de los Programas derivados del PND se llevó a cabo con la información proporcionada por las dependencias, y que fue recolectada entre los meses de abril y mayo de 2016. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo y entrevistas entre los funcionarios públicos de las dependencias a cargo de cada uno de los Programas evaluados y los equipos de evaluación externos que desarrollaron la evaluación, lo que resultó en un proceso de evaluación participativo en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados por el equipo de evaluación externo.

A partir de los informes entregados por los equipos de evaluación en agosto y como parte del proceso de uso de evaluación que se desarrolla en el CONEVAL y que es uno de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con el objeto de identificar hallazgos y recomendaciones factibles de ser implementadas para mejorar la instrumentación de la planeación nacional, principalmente. El objetivo de estos talleres es parte de la estrategia del CONEVAL de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Como resultado de los talleres los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo.

En este informe se presenta la Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Dado que esta evaluación forma parte de un conjunto de diez evaluaciones realizadas a Programas derivados del PND, en el primer

capítulo se resumen los hallazgos generales que se identificaron de manera consistente en las evaluaciones y que son una reflexión sobre la normatividad e instrumentación de la planeación nacional. El segundo capítulo contiene la Opinión de la dependencia a cargo del Programa evaluado. En esta sección se puede identificar las acciones que llevará a cabo la dependencia para atender los principales hallazgos de la evaluación y la posición de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en cuanto al proceso de evaluación. En el capítulo tres se incluyen las preguntas de la evaluación, mismas que abordan las cuatro temáticas descritas anteriormente. Finalmente, el capítulo cuatro concluye y contiene las recomendaciones que el equipo de evaluación externo José Gabriel Martínez González consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND

Este primer ejercicio de evaluación a los Programas derivados del PND permitió identificar áreas de mejora en el arreglo de la planeación nacional. Se analiza la normatividad nacional en la materia, la Ley de Planeación requiere de una revisión para incorporar elementos que permitan armonizar una planeación de mediano y largo plazo en línea con las prioridades nacionales. Asimismo, la instrumentación de la planeación debe considerar esquemas que puedan adaptarse al contexto económico, social y político en el que se opera, con el objeto de potenciar las acciones concretas del gobierno. Estos hallazgos escapan a las dependencias que se encargan de atender las necesidades de los sectores, pero abren el espacio para futuras intervenciones en materia de evaluación y para que otros actores gubernamentales incluyan esta discusión en sus agendas.

En el marco de lo anterior, además de los hallazgos y recomendaciones específicas que se identificaron para cada uno de los Programas derivados del PND evaluados y que se incluyen en los informes individuales, existen hallazgos de carácter transversal que aplican a todos los Programas y, al presentarse de manera consistente, reflejan las áreas de oportunidad persistentes en el diseño y la forma en la que se conduce la planeación nacional. A continuación se resumen dichos hallazgos.

Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.⁶ Los programas derivados

⁶ Artículo 21 de la Ley de Planeación.

del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.⁷ Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

La operación de las dependencias no se rige por la planeación sino por la presupuestación anual. De manera general existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, priorizando a los primeros. En este sentido, destaca la importancia de considerar la posibilidad de que los actores que deben formar parte en la elaboración de los Programas deben ser no sólo del área de Planeación y Evaluación de las Dependencias sino también de Oficialía Mayor. Esta última área al interior de las dependencias tiene una estrecha comunicación con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, es posible que la planeación, programación y la presupuestación tenga mecanismos más efectivos si en este proceso se incorporan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, y las Unidades de Evaluación y Planeación, que cuentan con información más detallada la operación de los programas y políticas.

En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico. El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación, no se pueden reflejar en los Programas derivados del PND. De igual manera la estructura orgánica de las dependencias puede modificarse, afectando sus atribuciones y por ende los compromisos a los que suscribe la planeación nacional. Se considera pertinente discutir, bajo que condiciones, promover la flexibilidad en la planeación y su adaptación a contextos emergentes puede resultar en alcanzar mejores resultados. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas a los objetivos sectoriales pues la normatividad establece una relación lineal mientras que las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos.

⁷ Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos. Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.

Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales. Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

Se definieron Programas de carácter Transversal que atienden temáticas que son responsabilidad de todos los sectores como el de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres y el de democratización de la productividad. La implementación de estos programas de carácter transversal se enfrenta a dos retos. Los Programas Transversales se instrumentan a través de los Programas Sectoriales y para ello se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias. Estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a esto, las dependencias priorizan la consecución de sus objetivos sectoriales al ser responsables directos de los mismos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería incorporarlas en los objetivos sectoriales permeando la política del sector, en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a estas estrategias pero también claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto de los programas transversales. En este sentido, la capacitación para implementar las estrategias transversales de extrema relevancia.

Bajo este contexto de hallazgos de aplicación generalizada, se espera que la información que se incluye en el presente documento permita mejorar la toma de decisiones estratégica.

II. Posición institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Tabla 1 Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad

Sección / número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
Consistencia del Programa Sectorial	<p>Indicador 1.3 Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del Seguro de Desempleo.</p> <p>Acción 1.4.1 Operar la política activa del Seguro de Desempleo para apoyar a los trabajadores del sector formal que pierden el empleo.</p>	<p>Esta Línea de Acción se encuentra alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, sin embargo, las circunstancias actuales han cambiado desde el inicio de la Administración, ya que la Cámara de Senadores aún se encuentra en el estudio del Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Federal, que comprende la incorporación del Seguro de Desempleo a la Ley del Seguro Social.</p>	<p>La Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral realizó diversas labores a fin de estar preparada para dar cumplimiento a la Línea de Acción, entre las que se encuentran el diseño del proceso de atención específica para la población desempleada que, de aprobarse la reforma, tendría derecho al Seguro de Desempleo. Además, se realizó un estudio para determinar las necesidades de adecuación a la estructura operativa de la Subsecretaría, tomando en cuenta</p>

Sección / número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
			la demanda potencial del Seguro de Desempleo.
			En tanto el Poder Legislativo no apruebe la iniciativa mencionada, esta Subsecretaría no podrá dar cumplimiento a la Línea de Acción y a su respectiva meta sectorial.
		La capacitación y los incentivos a la certificación de competencias laborales, se otorgaban a los trabajadores a través del Programa Presupuestario de Subsidios "U002 Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)", mismo que fue fusionado en 2016 en un programa clasificación "E", es decir, de servicios y ya no de subsidios.	A fin de continuar realizando las actividades vinculadas a la Línea de Acción 2.1.1 del Programa Sectorial y cumplir con las metas respectivas, es necesario garantizar que la SHCP dote de recursos al programa vigente en las partidas presupuestarias en las que puedan ser utilizados, si no para otorgar subsidios, sí para contratar servicios de capacitación y certificación en apoyo a las y los trabajadores.
		Las metas del PAP programadas para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015 se cumplieron cabalmente. No obstante, a partir de 2016, la fusión de programas instruida por la SHCP, generó que los recursos asignados para capacitar y dar incentivos a la certificación de competencias laborales, no se ejercieran normalmente debido a que fueron etiquetados en la partida 43901 "Subsidios para Capacitación y Becas", cuando la naturaleza del Programa presupuestario vigente, denominado "E004 Capacitación para Incrementar la Productividad", permite usarlos con múltiples restricciones que complican la operación.	En caso de no contar con recursos en los términos referidos, se corre el riesgo de no cumplir con las metas vinculadas a esta línea de acción.
	Acción 2.1.1 Capacitar y dar incentivos a la certificación de competencias laborales de los trabajadores.		Adicionalmente, es necesario considerar que el indicador número 1 del objetivo sectorial 2, denominado: <i>Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad</i> , así como las metas anuales asociadas al mismo, se alinean directamente con las acciones que se realizaban a través del PAP, por lo que se insiste en la necesidad de contar con recursos suficientes para estar en posibilidad de cumplir con las metas sectoriales respectivas y, de ser posible, contar con la autorización de la SHCP para que en 2018, se autorice la apertura de un Programa Presupuestario clasificación "U".
	Acción 2.4.2 Reconocer las mejores prácticas de vinculación educación-empresa y promover la transferencia de conocimiento derivado de las mismas.	La publicación del Reglamento Interior vigente de esta Secretaría, implicó, entre otras modificaciones respecto al anterior reglamento, la creación de la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral.	Un análisis en la materia concluyó que fortalecer el Premio Nacional de Trabajo resultaba más conveniente y ofrecía un mayor impacto, que canalizar recursos para otorgar reconocimientos no previstos en la Ley de Premios, Estímulos y Reconocimientos Civiles, como el Reconocimiento a la

Sección / número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
		<p>Esta nueva Unidad Responsable asumió la mayoría de las facultades antes conferidas a la Dirección General de Capacitación y a la Dirección General para la Innovación Laboral.</p> <p>La facultad que dio origen a la Acción 2.4.2 del Programa Sectorial (artículo 26, fracción XIII del Reglamento Interior de la STPS publicado en el DOF el 14 de noviembre de 2008), no fue considerada dentro de las facultades de la actual Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral.</p>	<p>Vinculación Educación-Empresa, que perdió vigencia en 2014.</p> <p>Las metas asociadas a la Acción 2.4.2 derivaban del Reconocimiento a la Vinculación Educación-Empresa.</p>
		<p>A partir del ejercicio 2016 este indicador se compone de: Distintivo Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo"® (DEI); Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI); Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (DEFR); Distintivo México Libre de Trabajo Infantil (DIMEXTI) y Mecanismos de Coordinación y Vinculación Interinstitucional.</p>	<p>Por lo anterior, se propone la siguiente modificación:</p> <p>CONSIDERACIONES PARA EL CÁLCULO DE LAS METAS</p> <ul style="list-style-type: none"> Sumatoria de mujeres y hombres empleados en centros de trabajo que se hacen acreedores a los distintivos Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo" (DEI), Empresa Familiarmente Responsable (DEFR), Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI), Distintivo México Libre de Trabajo Infantil (DIMEXTI) y Mecanismos de Coordinación y Vinculación Interinstitucional.
Indicador 3.1 Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral.	<p>Sin embargo, la fórmula de este indicador sólo contempla en sus componentes los Distintivos DEI, DEALTI y DEFR.</p>		<p>Fórmula: \sum trabajadoras y trabajadores beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral (DEI+DEFR+DEALTI+DIMEXTI+Mecanismos de Coordinación y Vinculación Interinstitucional).</p>
	<p>En el Resumen ejecutivo, se señala lo siguiente: "Dos Programas además son relevantes para el cumplimiento de los objetivos que se plantea el ejecutivo</p>	<p>Es importante aclarar que como se señaló en el documento "Primer producto", que esta dependencia revisó el pasado 13 de junio, el PRONAPETI no es un Programa oficial, sino un proyecto</p>	<p>La solicitud se realiza en función de las acciones que la STPS está ejecutando en la <i>Estrategia 3.2 Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores</i></p>

Sección / número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	<i>federal: Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes en Edad Permitida (PRONAPETI)..."</i>	de Programa, por lo que consideramos que no debe ser contemplado como parte de la evaluación al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social.	<i>trabajadores en edad permitida, del PSTPS.</i>

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

La Evaluación tuvo como propósito el describir y valorar el grado de congruencia que tiene el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018, así como valorar la pertinencia en su instrumentación. Lo anterior, con el objetivo de mejorar la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto. Para tal efecto, se consideró la consistencia, la coherencia en la alineación, la pertinencia en la instrumentación y la medición del desempeño.

En tal sentido, se presentan los principales hallazgos detectados por el evaluador:

- El PSTPS 2013-2018 es un programa congruente y pertinente, y se encuentra en general alineado a los Pp asociados.
- Insuficiencia de desarrollos institucionales nodales para lograr una política laboral moderna, en particular para la activación de trabajadores hacia la economía formal y para apoyar a discapacitados y mujeres en forma personalizada.
- El problema principal del PSTPS radica en la gran brecha entre objetivos y recursos asignados, lo cual se refleja en limitaciones para los ejes de la política laboral nacional, en la aplicación de instrumentos para activar trabajadores, para apoyar directamente el trabajo de discapacitados, para disminuir la conflictividad gracias a un seguro de desempleo.
- El retraso en la aprobación del seguro de desempleo ha significado que no se cuente con un instrumento principal en la política laboral moderna.
- Existen tres iniciativas mayores de reforma legal (sobre desempleo, sobre justicia laboral y sobre agrupaciones sindicales), lo cual posibilita el efectuar ajustes mayores a los programas y a los presupuestos.
- Las recomendaciones vertidas en la evaluación no representan cambios mayores en los programas y no se identifican necesidades mayores de ajuste por inconsistencia o incoherencia en la alineación.

A su vez, derivado del análisis de las recomendaciones presentadas en el Informe Final de la Evaluación se tienen las siguientes consideraciones:

- No obstante que desde el 30 de junio de 2016, se enviaron diversas observaciones y comentarios de forma y fondo, en este documento final continúan observándose inconsistencias en algunas afirmaciones, así como contradicciones en todo el documento, en detrimento de la calidad y formalidad del documento.
- Se reitera que la STPS no está de acuerdo con la aseveración del evaluador al señalar que el Objetivo I del PSTPS 2013-2018 no tiene continuidad, ya que este Objetivo retoma el propósito del Eje Rector 2 Economía competitiva y generadora de empleo, del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012: "La STPS en coordinación con otras dependencias, contribuirá a generar las condiciones en el mercado laboral que fomenten la creación de empleos de calidad en la economía formal, lo que se traducirá en una mejora al nivel de vida de las familias mexicanas. (Metas de empleo, nivel de ingreso y competitividad)".

3. Comentarios específicos

Durante 2016, la SHCP y el CONEVAL evaluaron de manera independiente la estructura programática y el programa sectorial de la STPS, que arrojaron diagnósticos y conclusiones relevantes. Sin embargo, para la STPS, la evaluación del CONEVAL como la de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP podría representar información valiosa para la toma de decisiones y para corregir aspectos presupuestarios y de programación, si ambas se complementaran para ofrecer una visión integral de las problemáticas que debe atender esta dependencia.

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

Al respecto, se enlistan algunos de los hallazgos generales que se detectaron no solamente en la evaluación del PSTPS, sino también en la de otros programas sectoriales y transversales que fueron evaluados y que fueron expuestos por el CONEVAL ante la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP:

- Desvinculación de procesos de programación y presupuestación con la planeación nacional, donde se priorizó a la programación.
- Rigidez en la normatividad para la vinculación de las prioridades nacionales y los programas presupuestarios.

- Dada la rigidez en la planeación nacional, se dificulta la inclusión de problemas emergentes en los Programas Sectoriales.
- Desfase de por lo menos dos años en el Plan Nacional de Desarrollo y la implementación de los Programas Sectoriales.
- Las fusiones de 2016 dejaron descubiertos objetivos y estrategias sectoriales.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

Durante el proceso de la evaluación se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo entre personal del CONEVAL, integrantes del equipo evaluador y funcionarios de la Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial y de la Dirección General de Programación y Presupuesto, éstas últimas pertenecientes a la STPS.

En las reuniones, se abordaron temas relacionados con las fuentes de información, precisiones en torno a las diversas problemáticas que atiende el PSTPS, así como los retos en el corto y mediano plazo, entre otras. Lo anterior en un ambiente crítico, lo cual permitió una mayor comprensión de los distintos temas que abarca la política en el sector laboral.

3.3. Sobre el desempeño del equipo evaluador

Se considera que el equipo evaluador presentó un Informe Final de acuerdo a las características especificadas en los términos de referencia y mostró profesionalismo durante todo el proceso de la evaluación. Sin embargo, como se mencionó anteriormente en el documento final se observan inconsistencias en algunas afirmaciones, así como diversas contradicciones.

3.4. Sobre la Institución coordinadora

El CONEVAL coordinó la evaluación y estuvo en contacto continuo con la Unidad de Evaluación de la STPS para informar de las distintas reuniones, las solicitudes de información, así como el envío de los distintos informes, lo cual permitió una adecuada comunicación entre los distintos actores involucrados en la evaluación.

III. Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018

La evaluación está dividida en cuatro secciones: i) la consistencia del programa derivado del PND; ii) la coherencia en la alineación; iii) la pertinencia en la instrumentación, y iv) la medición del desempeño del programa derivado del PND. Estas secciones se analizaron a través de doce preguntas, pero también se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Las

preguntas se diseñaron con base en la normatividad aplicable para la planeación nacional en la que destaca la Ley de Planeación y los Criterios para la elaboración de Programas derivados del PND emitidos por la SHCP. La evaluación busca identificar cómo se puede mejorar la instrumentación de la planeación nacional.

Este documento evalúa el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS), incluyendo su estrecha vinculación con el recientemente publicado el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PNTEPD). Además, como el PSTPS retoma las estrategias que aplican a los tres programas transversales - Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) en favor de la igualdad de género, el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, se hacen reflexiones sobre los mismos, especialmente para el PROIGUALDAD. Para el logro de los objetivos planteados en el PSTPS se cuenta con 10 programas presupuestarios (Pp) en 2016, con 166 indicadores, 25 de ellos de nivel Fin. Todos estos son programas, y su vinculación, fueron expedidos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El objetivo de este trabajo es evaluar la congruencia y la pertinencia del PSTPS, así como la alineación de los Pp asociados, con la finalidad de generar información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La planeación estratégica de la política laboral enfrenta un problema complejo. Sobre el mercado de trabajo de un país inciden fuerzas profundas de la tecnología y los negocios, así como los deseos y restricciones fundamentales de las familias. Usualmente, a forma de resumen estadístico, se considera que los resultados principales son los salarios y el empleo, pero en realidad esos son promedios que ocultan que cada relación laboral es única. Hay en realidad resultados diversos en el mercado, millones de eventos que dependen del empate de empresas y trabajadores, de decisiones de personas de trabajar en forma independiente e inclusive de iniciar nuevos negocios, de la interacción de la educación y la productividad, de la capacidad de unos de ahorrar y de otros de ganar algo para vivir al día. También es en el mercado de trabajo donde se dan las decisiones de una persona de conseguir un empleo con seguridad social o de ir a la economía informal, y de los capitalistas de formar firmas modernas con prácticas solventes hacia su personal o de buscar la forma de eludir cargas regulatorias y fiscales y sostener relaciones laborales precarias. Lejos de tener causas y resultados que puedan caracterizarse por alguna relación simple, los eventos del mercado de trabajo reflejan contradicciones sociales y económicas.

La complejidad del mercado de trabajo se refleja en el esfuerzo que hace el Gobierno de la República al emitir diversos programas nacionales que inciden

directamente sobre el mercado de trabajo: el PSTPS, el PNTEPD, el PROIGUALDAD y el Programa para Democratizar la Productividad, principalmente.

Como parte del movimiento para modernizar la acción del Estado en el ámbito laboral se han dado iniciativas y reformas significativas. La primera fue publicada el 30 de noviembre de 2012, último día de la administración del Presidente Calderón, de manera que la administración actual ha sido la responsable de su implementación. En el momento actual se dan dos iniciativas que han sido presentadas por el Ejecutivo Federal para reformar la justicia laboral y la regulación a agrupaciones sindicales. La primera es una reforma constitucional que, de merecer aprobación legislativa, representará un cambio histórico a la forma en que el Estado apoya a los trabajadores para garantizar el cumplimiento de los contratos, ante la evidencia de que el sistema existente no siempre ha sido eficaz y opera con rezagos significativos. La segunda avanzará en el importante tema de la democracia sindical y la transparencia en el funcionamiento de las organizaciones. Adicionalmente, la iniciativa para crear un seguro de desempleo se encuentra ante la Cámara de Senadores, habiendo sido aprobada por la de Diputados. En su conjunto, este movimiento atiende a la necesidad de modernizar el marco legal que sustenta la política laboral.

Un elemento general que resalta al evaluar el PSTPS es la inflexibilidad del proceso de planeación. A la fecha de redacción de este documento⁸ están ante el Poder Legislativo tres iniciativas de reforma (sobre desempleo, registro de agrupaciones y justicia laboral) que, de ser aprobadas, cambiarán de forma sustancial la actuación de la STPS y de otras instituciones del Estado, además de que ya se han dado otras reformas importantes, como la que se dio en noviembre de 2012 a la Ley Federal del Trabajo. Igualmente, la administración del Estado avanza en temas importantes como las políticas para prevenir y erradicar el trabajo infantil, las políticas hacia personas con discapacidad, y otras, mientras que el proceso de planeación se define durante los primeros años de la administración y permanece aceptando sólo cambios marginales en programas y metas.

Una evaluación cuya finalidad es apoyar la planeación estratégica debe considerar la información más reciente y, si bien es una evaluación y no un ejercicio de planeación, debe apuntar hacia recomendaciones que sirvan para mejorar el proceso de programación y presupuesto.

⁸ El informe de evaluación final se entregó en agosto de 2016.

Consistencia del Programa derivado del PND

1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa derivado del PND existe:

- a) Una identificación clara y acotada de los problemas que pretende atender**
- b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema**
- c) Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual**
- d) Políticas que han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados**

a) Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.

Los programas de gobierno que inciden principalmente sobre el mercado de trabajo son el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS), el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PNTEPD), y los programas transversales, Programa para Democratizar la Productividad, y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD).

En su conjunto, estos programas enfrentan problemáticas profundas en las cuales no pueden esperarse soluciones fáciles o inmediatas. La falta de empleo de calidad se asocia al bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo, al retraso tecnológico de muchas empresas y al evento relacionado de proliferación de micro-empresas, ya que es en éstas donde se dan las más bajas tasas de cobertura social y de productividad (OIT, 2013). Similarmente, hay causas de fondo en la discriminación contra las mujeres en el lugar de trabajo, en la falta de oportunidades para discapacitados y en los motivos de una familia para permitir el trabajo de sus niños o para que niños que quedan solos tengan que trabajar. Esta complejidad resalta la importancia de que la acción pública defina claramente los objetivos y haga el mejor uso de los recursos disponibles.

El PSTPS define cuatro objetivos como ejes de la política laboral nacional, a saber:

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

- iv. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

El PSTPS declara una necesidad urgente de buscar herramientas que permitan aumentar la productividad y facilitar la transición de los trabajadores al mercado formal. Retoma la visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016) al plantear que el empleo digno es la vía para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Las secciones referentes a derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad tratan los temas de género, trabajo infantil, y discapacidad de forma expresa. Como se infiere de la lista anterior, la complejidad del tercer eje listado (Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral) llevó a la expedición de programas especiales en los temas mencionados.

Como se analizará en detalle en los incisos siguientes, para cada uno de estos problemas sí existe una identificación clara y acotada de lo que se pretende atender.

b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

A continuación, se analiza la relación de causalidad implícita en el PSTPS para cada uno de los ejes de la política.

- i. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva

El PSTPS señaló que la extensión del trabajo informal es un problema grave. Los trabajadores que se ubican en la informalidad representaban 59.1% de la población ocupada. La tasa de ocupación parcial y desocupación era del orden del 11.8% y la tasa de desempleo de 5.0% que equivalía a 2.6 millones de personas buscando empleo. En las opiniones expresadas en el documento, la causa principal de esta tendencia es un crecimiento insuficiente de la economía.

El PSTPS también propone como causa estructural de los problemas laborales las asimetrías o fallas en la información de los mercados de trabajo. Esta problemática ha sido señalada y conocida en la literatura del mercado laboral como modelos de búsqueda de empleo (el llamado modelo DMP; Mortensen y Pissarides, 1994). La hipótesis es que el encuentro entre la oferta y la demanda laboral es costoso, lo que lleva a desempleo y a menor productividad. El PSTPS propone también que este problema se acentúa para personas de menor calificación, aumentando la vulnerabilidad social. Esta relación de causalidad está claramente identificada en el diagnóstico del PSTPS.

La problemática detectada es la articulación del mercado laboral y los desajustes en éste, tales como la diferencia entre la generación de empleos y la disponibilidad de la mano de obra; información insuficiente sobre los empleos existentes; asimetrías entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos, factores que impactan de manera negativa sobre un empate eficiente entre oferta y demanda.

- ii. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores

El PSTPS propone que los insuficientes niveles de productividad laboral se dan por una inadecuada capacitación, falta de reconocimiento oficial de las competencias laborales, carencia de programas en los lugares de trabajo y ausencia de esquemas para democratizar la productividad laboral. Es decir, la causa de la baja productividad laboral es principalmente el bajo capital humano de las personas y la falta de capacitación en los lugares de trabajo, así como la inadecuada regulación en el reconocimiento de competencias.

- iii. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

Se propone que la discriminación y la desigualdad en las oportunidades de empleo están estrechamente relacionadas con la cultura, por lo cual la política debe promover una cultura laboral donde el sexo, la edad, la discapacidad, el estado de salud o cualquier otra condición, no sean obstáculo para la inclusión laboral, y donde la responsabilidad social de los centros de trabajo con los sectores más desfavorecidos sea un valor.

El PSTPS propone que la vulnerabilidad laboral condicionada por sexo, edad, discapacidad y otras condiciones es una causa de la falta de acceso, promoción, movilidad y estabilidad en el empleo de distintos sectores de la población.

- iv. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

El PSTPS planteó que, si bien en el ámbito colectivo se había avanzado en forma importante en disminuir la conflictividad, en el ámbito individual se daba un bajo nivel de conciliación y un retraso importante en la solución de expedientes. Las causas eran una mezcla de deficiencia presupuestal y normatividad de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

La Tabla 2 resume las causas, efectos y características de los problemas que expresó el PSTPS.

Tabla 2. Ejes de la política laboral nacional

Ejes	Causa	Efecto	Características
Empleo de calidad	Bajo crecimiento económico y deficiencias estructurales del mercado de trabajo	Informalidad, desempleo	Nivel excesivo de informalidad, y dificultades de trabajadores y empresas para encontrarse en el mercado
Productividad	Inadecuada capacitación, deficiente regulación a competencias y falta de programas en lugares de trabajo	Baja productividad	La deficiente productividad se refleja en bajos salarios e incide sobre el bienestar en general
Derechos de trabajadores	Cultura laboral que hace del sexo, la discapacidad, la edad, la salud y otros factores elementos de desventaja hacia personas	Bajas oportunidades de empleo y mejora salarial para grupos afectados	Amplios grupos de personas en desventaja
Paz laboral	Conflictos individuales y colectivos	Huelgas y separaciones laborales excesivas, especial incidencia en casos individuales	Un exceso de conflictividad disminuye la inversión física y desalienta la inversión en capital humano

Fuente: Elaborada para el CONEVAL, por José Gabriel Martínez González con base en datos del PSTPS.

En resumen, las causas de los problemas en el mercado laboral que postula el PSTPS son: i) falta de crecimiento económico que genera informalidad; ii) problemas de información en el mercado laboral que dificultan el encuentro de la oferta y la demanda, en particular en estratos de menor capital humano; iii) falta de capacitación y democratización de la productividad; iv) discriminación; y, v) vulnerabilidad. En menor medida se mencionan los problemas operativos que enfrentan las diferentes instancias de la STPS para hacer un trabajo más expedito y transparente.

c) *Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual.*

En esta sección se resume el análisis que se presenta en el PSTPS sobre las principales tendencias históricas.

La población en edad de trabajar llegará en un futuro próximo a su nivel más alto (bono demográfico), lo que permitirá contar con una fuerza laboral sin precedentes que apunte la actividad económica. No obstante, esto generará una considerable presión en el mercado de trabajo, que requiere de la creación de un mayor número de empleos formales y bien remunerados.

La falta de capacitación laboral de los trabajadores es un factor que inhibe el incremento de la productividad. Sólo 35% de la población económicamente

activa (16.3 millones de personas, 60% hombres y 40% mujeres) tomó algún curso de capacitación relacionado con el trabajo.

Durante 2012 perdieron la vida 1,534 trabajadores; se atendieron 557,782 riesgos de trabajo, que incluyen accidentes laborales; más de 4,800 trabajadores fueron víctimas de padecimientos profesionales y se perdieron más de 11 millones 250 mil días personas/laborales debido a diferentes incapacidades. Para hacer frente a la situación, en los últimos años se han incrementado las visitas de inspección.

Durante los últimos 36 años, el poder adquisitivo del salario mínimo acumuló una pérdida de 72.8%; en julio de 2013 que equivale a 27.2% del registrado en diciembre de 1976, y a pesar de que a partir del año 2000 se contuvo su caída, sigue sin mostrar una clara tendencia de recuperación sostenida. Por decisiones legislativas, el salario mínimo se ha constituido en unidad de cuenta, base o medida de referencia para efectos legales. Este hecho ha propiciado que existan diversas presiones durante los procesos anuales de negociación para fijar los salarios mínimos, las cuales han restringido la recuperación de su poder adquisitivo.

La JFCA ha definido estrategias puntuales para conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial. En el ámbito de los asuntos colectivos, desde la administración anterior se dio cumplimiento a las metas establecidas. En cambio, en el ámbito de los conflictos individuales se venía dando un mayor rezago. El PSTPS plantea que la falta de crecimiento del personal es la causa, pues en 2006 se tenía una plantilla de 1,832 servidores públicos para atender 211,528 juicios, mientras que al cierre de 2013 había 2,399 personas atendiendo 388,230 juicios; el PSTPS calcula que esto representó un incremento de 40% de la carga de trabajo. Sólo había 12 Funcionarios Conciliadores y sólo 22% de los asuntos individuales eran resueltos por esta vía.

El Diagnóstico del PSTPS está redactado en torno a los cuatro ejes de la política por lo cual posiblemente no articula lo suficiente los eventos principales del mercado. Es decir, las tendencias históricas principales están dentro del análisis relativo a cada eje, pero posiblemente es útil tener un diagnóstico general más básico. En nuestra opinión, esa narrativa se podría desarrollar a partir de lo siguiente: "El mercado de trabajo ha logrado un crecimiento sostenido del empleo (cerca de 2 por ciento anual) desde la época de la apertura comercial, hace ya dos décadas y media, pero el crecimiento del salario ha sido modesto y una parte importante del crecimiento del empleo se da en ambientes precarios. Esto se refleja en bajos indicadores de desocupación abierta y altos niveles de la tasa de condiciones críticas de la ocupación. Las crisis monetarias y recesiones, en particular las de 1994-1995 y 2008-2009, no afectaron al desempleo en la extensión que se da en recesiones en países desarrollados o en Sudamérica, pero en cambio han generado daños al salario que toma muchos años recuperar; por ejemplo, el salario de cotización al IMSS ajustado por inflación en 2012 era apenas 13 por ciento

superior al promedio de 1993. Los indicadores de seguridad e higiene muestran mejoras continuas, y la conflictividad laboral es baja a nivel colectivo, pero el sistema de justicia laboral ha resultado a largo plazo ineficaz para tratar los asuntos individuales. Con respecto a las políticas activas y afirmativas de mercado de trabajo, estas permanecen con un tamaño relativamente pequeño desde el punto de vista presupuestal, y la capacidad de influir sobre el enlace entre empleadores y sector educativo es limitada." Una introducción de este estilo ayudaría a visualizar como se acomodan los cuatro pilares definidos para la política.

d) *Políticas que han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados*

- i. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.

En el objetivo 1 del PSTPS 2013-2018 se retoma el "Eje Rector 2 Economía competitiva y generadora de empleo" del PND 2006-2012. Este señalaba lo siguiente: "La STPS en coordinación con otras dependencias, contribuirá a generar las condiciones en el mercado laboral que fomenten la creación de empleos de calidad en la economía formal, lo que se traducirá en una mejora al nivel de vida de las familias mexicanas. (Metas de empleo, nivel de ingreso y competitividad)."

- ii. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

De 2007 a 2012, como resultado de la capacitación impartida a los trabajadores, las empresas registraron 122,480 listas de constancias de competencias o de habilidades laborales, las cuales consideraron 57'033,868 constancias expedidas a los trabajadores. Para apoyar las acciones de capacitación que realizaron las empresas a sus trabajadores, en el periodo antes señalado se registraron 47,360 agentes capacitadores externos.

- iii. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

Por mandato constitucional, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) tiene la misión de proteger los derechos de los trabajadores (sindicalizados y no sindicalizados) ante la autoridad laboral, mediante los servicios de asesoría, conciliación y representación legal.

El Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), nace hace 42 años como respuesta a las demandas de los trabajadores en el sentido de tener acceso a crédito. En abril de 2006 se transformó en instituto con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando su cobertura para apoyar a los trabajadores de los apartados A y B. Con la modificación a la Ley Federal del

Trabajo (LFT), publicada el 30 de noviembre de 2012, se establece la obligatoriedad para que todos los patrones se afilien al INFONACOT y brinden esta prestación a sus colaboradores.

- iv. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) ha establecido incrementos salariales anuales por arriba de la inflación esperada. Lo anterior permitió que el salario mínimo real creciera 1.3% entre 2000 y 2012. La CONASAMI ha avanzado en el proceso de cierre del diferencial salarial entre las áreas geográficas. De esta forma, las diferencias entre salarios mínimos generales que se establecieron en su origen (1º de marzo de 1988) de las áreas geográficas A y B, de 8.04%; entre la A y la C, de 19.94%; y de la B con la C, de 11.02%, se habían reducido mediante el proceso de cierre que había llevado a cabo el propio Consejo de Representantes, hasta ubicarse, a partir de enero de 2009, en 2.91% entre la A y B; 5.50% entre la A y la C; y 2.52% entre la B y la C. Posteriormente, la CONASAMI decidió incrementar los salarios mínimos de la entonces vigente área geográfica B, para igualarlos con los del área geográfica A, a partir del 27 de noviembre de 2012.

Deben atenderse las actuales disposiciones de la LFT que establecen nuevas obligaciones para la JFCA, las más relevantes son: implementar el Servicio Público de Conciliación, establecimiento del Servicio Profesional de Carrera y cumplimiento del Principio de Celeridad Procesal. En segundo término, se establecieron estrategias para hacer frente al impacto que las modificaciones a la Ley de Amparo en la impartición de justicia laboral provocaron, un incremento del 40.6% en la concesión de amparos directos y un crecimiento del 21.6% en los amparos indirectos en trámite por denegación de justicia, que implican distracción en la labor sustantiva de las Juntas Especiales.

Siendo la conciliación uno de los pilares de esta institución, la JFCA solamente cuenta en su plantilla con 12 Funcionarios Conciliadores, por lo que sólo 22% de los asuntos individuales son resueltos por esta vía.

En relación con el índice de estallamiento de huelgas, éste se ha mantenido por debajo de 1%, lo que es una muestra de la responsabilidad y compromiso histórico de la JFCA y la STPS, para generar un clima de paz laboral. En efecto, sólo han estallado 19 huelgas en más de 28 mil emplazamientos que se dan desde el inicio de la administración, para un índice de 0.0007%. De noviembre de 2013 a mayo de 2016 transcurren 31 meses sin huelgas.

En promedio, en la administración pasada, la conciliación administrativa mantuvo un índice de efectividad de 98.95%, al llegar a 2,556 convenios de 2,583 asuntos atendidos.

La JFCA ha definido cuatro ejes estratégicos de acción que se desarrollan en este programa sectorial, con lo que se busca:

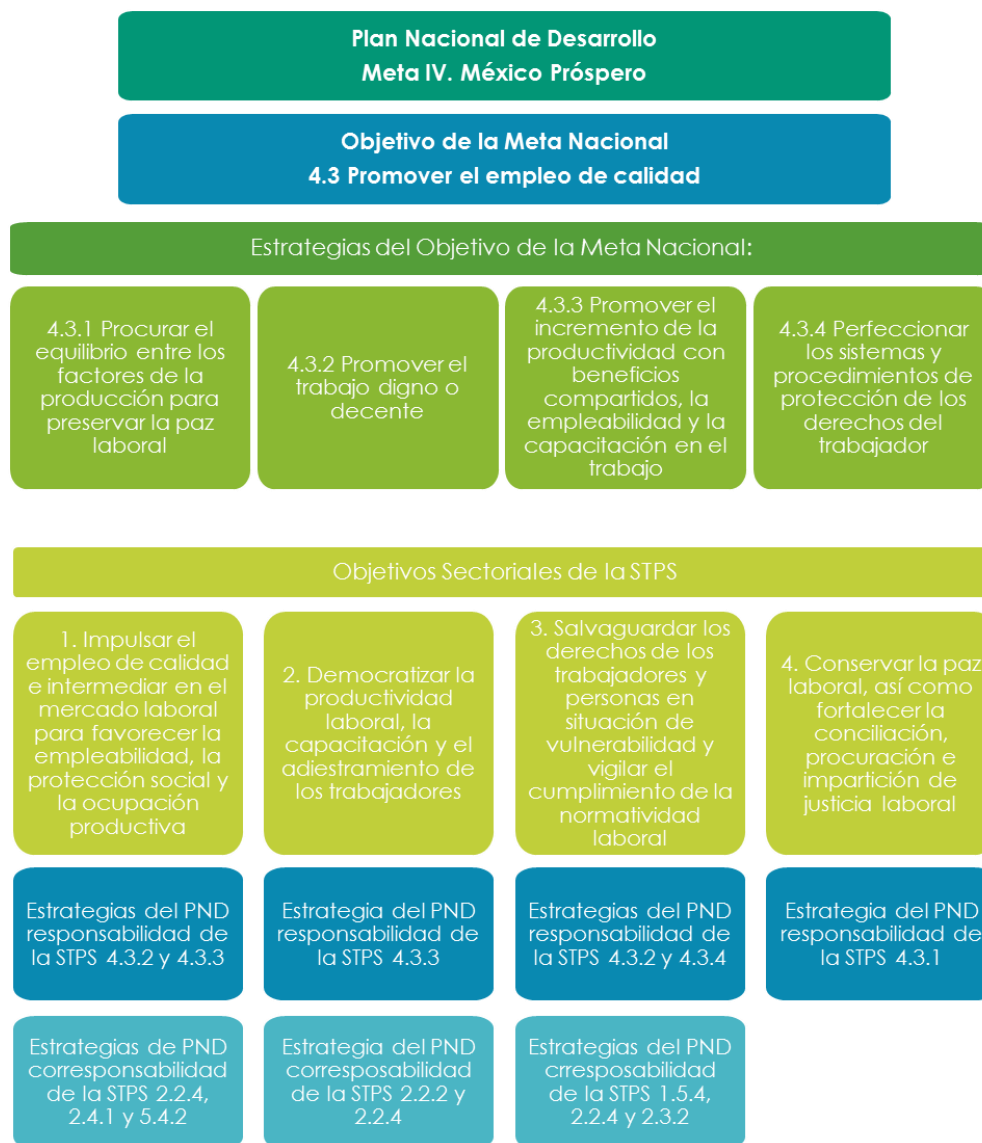
1. Elevar la calidad de los impartidores de justicia laboral;
2. Privilegiar la conciliación laboral;
3. Modernizar las herramientas tecnológicas; y,
4. Brindar mayor certeza jurídica.

Las políticas instrumentadas por la actual administración se han enfocado a atender los problemas más importantes; en algunos casos hay avances claros, en otros el proceso está en marcha. Destaca la instrumentación de la reforma laboral de 2012, y las iniciativas para reformar aspectos importantes del mercado de trabajo: seguro de desempleo, justicia laboral, registro sindical. Posiblemente el reto más grande está en la ampliación de las políticas de activación y en el desarrollo de la colaboración entre empleadores y sector educativo, así como en el desarrollo de la capacitación, todos estos aspectos interrelacionados en una política laboral moderna.

2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico sectorial y la declaración de los objetivos sectoriales?

La figura 2 aparece en el PSTPS; en la parte inferior relaciona los objetivos sectoriales con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018). Dentro del mismo destaca el objetivo 4.3, "Promover el empleo de calidad". Dentro de éste se plantean cuatro estrategias que se relacionan en general con los objetivos sectoriales del PSTPS. Si bien es posible identificar algunas relaciones más directas (por ejemplo entre la estrategia 4.3.1 del PND y el objetivo sectorial 4 del PSTPS), en realidad hay una interacción más rica. Por ejemplo, la estrategia 4.3.2 del PND (Promover el trabajo digno y decente) se ve beneficiada por avances en todos los objetivos sectoriales del PSTPS. En general, el resultado de cierta relación laboral (productividad, salario) es una mezcla compleja del costo de contratación o de disolución de la relación laboral, las inversiones por empleado y empleador para mejorar las habilidades y la interacción con la empresa, y de la incidencia de las leyes fiscales, laborales y de los programas del mercado de trabajo. Por ello, tampoco es conveniente buscar establecer relaciones simples entre las estrategias del PND y del PSTPS, pues sus objetivos y estrategias reflejan la complejidad del mercado de trabajo.

Figura 1. Alineación a las metas nacionales



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en el PSTPS 2013-2018.

Adicionalmente, los programas especializados en atender los problemas de trabajo infantil, discapacidad y discriminación por género abonan cada uno de ellos a los objetivos sectoriales del PSTPS y a los del PND.

Los denominados Ejes de la Política Laboral Nacional constituyen objetivos sectoriales que reflejan adecuadamente las problemáticas identificadas en el diagnóstico. En forma relacionada, todos los objetivos sectoriales cuentan con sustento en las problemáticas planteadas.

El PSTPS se especializa en los programas bajo la administración directa de la STPS, pero se dan en la administración 2012-2018 importantes programas que inciden

sobre el mercado laboral. La política debe valorarse en el conjunto de los programas. Destacan entre esos programas complementarios los siguientes: PNTEPD, y los tres programas transversales, el PROIGUALDAD, el Programa para Democratizar la Productividad, y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.

Para más información consulte el anexo 1.

- 3. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) señala que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades). Identifique si el Programa Sectorial incluye esta estrategia transversal con los siguientes criterios:**
- a) La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita, para esto identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del PROIGUALDAD a los objetivos del Programa derivado del PND. Entre otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa derivado del PND se presentan desagregados por género.**
 - b) La perspectiva de género incluida en el Programa derivado del PND promueve la reducción de la brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión, medición de resultados, etc.**

Los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno de la República señalan que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir las estrategias pertinentes de los tres programas transversales; destaca para esta pregunta el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD), por lo cual la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades) deben ser parte del PSTPS.

En esta pregunta se identificar si el PSTPS incluye esta estrategia transversal con los criterios señalados.

- a) La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita, para esto identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del*

Programa PROIGUALDAD a los objetivos del Programa Sectorial evaluado. Entre otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa Sectorial se presentan desagregados por género.

La estrategia 3.1 (Acción 3.1.4) y la estrategia 3.2 (promover el acceso de las mujeres al trabajo decente) del PSTPS establecen como política impulsar la instrumentación de buenas prácticas laborales con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, orientadas al trabajo decente. Los indicadores específicos del PSTPS no se presentan desagregados por género (Indicadores y Metas 2016 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial, STPS, Marzo, 2016).

Por otro lado, el Anexo Pregunta 3 lista las líneas de acción de PROIGUALDAD que son pertinentes al tema laboral. En el PROIGUALDAD, publicado en el DOF en agosto de 2013, se describen los siguientes indicadores con relación a acciones en que la STPS es responsable del seguimiento:

- Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo
- Índice de discriminación salarial por sector de actividad
- Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería

El INMUJERES hace público un sistema de indicadores de género mucho más amplio que los tres incluidos en la publicación del DOF de 2013. Es relevante señalar que esos tres indicadores reflejan condiciones estructurales del mercado de trabajo y de las familias que no son fáciles de modificar mediante una política pública. Por ello, si bien se trata de indicadores claros, relevantes y monitoreables, se requiere de estudios profundos para entender su evolución.

De la revisión de los documentos en la carpeta "Fichas técnicas", proporcionada en las "Fuentes de información para la Evaluación del Programa Sectorial STPS", se concluye lo siguiente:

- PNTEPD: no se separan los indicadores por género (el formato de la SHCP no solicitó esta desagregación).
- PSTPS: no se separan los indicadores por género.
- Metas intermedias PROFEDET e inspecciones: no se separan los indicadores por género.

Cabe señalar que como las Fichas Técnicas no especifican la separación por género, en algunas presentaciones no se hace la misma; por ejemplo, en los documentos "Logros 2015 Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018" y los reportes del Indicadores y metas 2015 del Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales (SISSET) que se emplean para elaborar Informes Mensuales de Labores de la STPS (Indicadores y

Metas. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial). Sin embargo, la STPS cuenta con la información separada cuando es aplicable el caso. Como el PSTPS no incorpora los temas de igualdad de género de forma expresa, el documento “Logros 2015, Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018” solamente contiene una actividad relevante al respecto (la celebración de talleres presenciales Formación de Gestores Comunitarios en Derechos Humanos, Laborales y Agrarios con perspectiva de género).

El Anexo 2 se refiere a los objetivos sectoriales y a su relación con la población objetivo. Por otro lado, en el Anexo 7 se listan los indicadores sectoriales. Al compararlos, se concluye que los objetivos sectoriales son mucho más amplios que los indicadores sectoriales. Esto se asocia a que el Objetivo 3 incluye diversos aspectos de la política, cada uno de los cuales requeriría de indicadores específicos (trabajo infantil, discriminación de género, discapacidad, seguridad e higiene, salario mínimo, crédito a los trabajadores y otros). Por ello, no hay en general una definición explícita de la población.

Por otro lado, el Informe de Labores de la STPS sí contiene un capítulo especial para tratar los temas de género, cuyo contenido se explica en la siguiente subsección.

b) La perspectiva de género incluida en el Programa Sectorial promueve la reducción de la brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión, medición de resultados, etc.

El PROIGUALDAD contiene el material relativo al tema de reducción de las brechas de desigualdad de género. Esto se verifica al revisar las estrategias planteadas en el inciso anterior (ver Anexo Pregunta 3). Es decir, la inclusión de manera transversal de la perspectiva de género sí enriquece el PSTPS.

El Informe de Labores de la STPS contiene en su capítulo 2 los avances con respecto a las partes de PROIGUALDAD indicadas en la sección anterior. El siguiente es un resumen del último informe disponible (este tiene fecha de septiembre de 2015); sin embargo, debe mencionarse que en general, estas son actividades de la STPS y no están todas ligadas al programa transversal:

- La STPS ha promovido las cuotas de género en los sindicatos.
- En el Subprograma Bécate, 72% de los apoyos y capacitación otorgada a buscadores de empleo correspondió a mujeres (septiembre 2014 a junio de 2015).

- Mediante el subprograma Bécate se capacitó a 95,261 mujeres, de las cuales 72,187 se colocaron en un empleo (enero-junio de 2015).
- Certificación de competencias y empleabilidad: Bases de Colaboración y el Anexo Técnico, en colaboración con el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural), al 30 de junio de 2015 se evaluó a 9,181 jornaleras y jornaleros agrícolas de 14 entidades federativas, de los cuales 1,733 son mujeres (18.9%).
- Capacitación laboral para incrementar la inclusión de las mujeres con discapacidad en el sector productivo: de septiembre de 2014 a junio de 2015, se capacitó y colocó en un empleo u ocupación productiva a 2,607 personas con discapacidad, de las cuales 1,704 fueron mujeres.
- Generar alternativas de trabajo remunerado e ingreso para mujeres jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad: de septiembre de 2014 a junio de 2015, se apoyó a 1,772 mujeres jóvenes para iniciar una actividad productiva por cuenta propia con el subprograma Fomento al Autoempleo; esto corresponde al 26.6% del total de los apoyos otorgados a mujeres en el periodo.
- Garantizar la portabilidad de derechos a la seguridad social de las mujeres entre los diversos subsistemas: se han celebrado mesas de trabajo con el IMSS y el ISSSTE para desarrollar material informativo y estadístico.
- Garantizar los derechos laborales de las mujeres jornaleras agrícolas, sus hijos e hijas, incluyendo salario y seguridad social: en coordinación con la Procuraduría Agraria, el INMUJERES y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se realizaron 141 talleres de formación de septiembre de 2014 a junio de 2015, con una participación de 52.2% de mujeres.
- Promover la incorporación de cláusulas que incluyan los intereses y demandas de las mujeres en los contratos colectivos: esta actividad se lleva a cabo en todas las revisiones salariales y contractuales.
- Impulsar la ratificación del Convenio 156 de la OIT. El Distintivo Empresa Familiarmente Responsable reconoce a los centros de trabajo que acreditan ser promotores de buenas prácticas laborales en materia de conciliación trabajo-familia, igualdad de oportunidades, prevención del acoso y hostigamiento sexuales, y violencia laboral; así como aquellos que incluyen acciones para que los trabajadores atiendan y fortalezcan sus relaciones familiares, laborales y personales. Con la emisión de la convocatoria 2014 de este distintivo, se logró un registro de 632 centros de trabajo, de los que resultaron reconocidos 340, en favor de 85,103 personas: 53,896 mujeres (63.3%) y 31,207 hombres (36.7%). Al 30 de junio de 2015, se tiene un registro de 807 centros de trabajo para participar por la obtención de dicho reconocimiento.

- Instrumentar esquemas de protección y seguridad social para las personas que realizan trabajos domésticos remunerados, y promover el reconocimiento social del trabajo doméstico sea éste remunerado o no: en mayo de 2015, la STPS elaboró una Hoja de Ruta para la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos.
- Desarrollar y promover medidas a favor de la paridad en los cargos directivos de las empresas privadas y dependencias públicas: la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres, se fortalece la igualdad como principio jurídico y se coadyuva al cumplimiento de diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de igualdad y no discriminación en el sector laboral

4. Identificar si el Programa Sectorial presenta objetivos con los siguientes criterios:

- a) Se establecen como una declaración de resultados. Los objetivos sectoriales describen la solución a una problemática social, es decir presentan el beneficio concreto que buscan obtener y no están expresados en términos de gestión y servicios, no refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión.**
- b) Incluyen a la población potencial o área de enfoque. Existe una afirmación precisa de la población o área geográfica que se pretende atender.**

Los objetivos del PSTPS aparecen de la página 42 a la 44. A continuación se presentan cuatro cuadros (Tabla 3 a 6) en que resumimos los objetivos del PSTPS de acuerdo a los criterios enunciados. En general, se plantean declaraciones de resultados. El Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del PND publicado por el CONEVAL concluyó que de los cuatro objetivos del PSTPS, uno era de resultados y 3 de gestión y servicios, y de los indicadores uno era de resultados y 11 de gestión y servicios.

Una pregunta en esta evaluación es si los elementos del programa tienen lógica y si los objetivos se pueden lograr con el presupuesto asignado.

Con respecto al Objetivo 1, Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva, hay una lógica bien establecida entre estrategia, soluciones y resultados. Cabe señalar que una parte importante es la adopción del seguro de desempleo, elemento que está fuera del alcance de la dependencia. Por otro lado, la parte relativa a mejorar la información en el mercado de trabajo en general y en forma focalizada para personas en situación de vulnerabilidad es parte del trabajo de la dependencia. La mejor vinculación de oferentes y

demandantes de empleo es uno de los principales beneficios esperados, y los resultados redundan en mejor acceso a la seguridad social y a la capacitación.

Con respecto al Objetivo 2, Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, las estrategias 2.2 y 2.3 se refieren a los temas de desarrollo de estadísticas y de capacitación y adiestramiento, que llevan a acciones específicas. Por otro lado, los resultados en las otras dos estrategias son muy amplios (mejorar condiciones de vida e incrementar la competitividad) y las soluciones propuestas también son de índole genérica. Así, si bien es claro que hay una vinculación entre mejorar la productividad y elevar las condiciones de vida de los trabajadores (estrategia 2.1), la solución propuesta es demasiado general e inclusive usa un concepto poco común, como es el de democratizar la productividad; por lo mismo, no es clara la vinculación entre esa solución y los resultados. Similarmente, en la estrategia 2.4 (fomentar la innovación y la vinculación educación-empresa), la solución propuesta es de fomento, y no se plantea una solución de acciones concretas para vincular al sector educativo con las empresas. En este objetivo, mejorar la capacitación de los trabajadores en los lugares de trabajo es uno de los principales resultados buscados.

Con respecto al Objetivo 3, Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, se tiene un enfoque más complejo porque hay otros programas importantes que tratan los temas laborales respecto a temas de género, trabajo infantil y discapacidad. Una parte importante de estas estrategias corresponde a tareas de la STPS y sus órganos, que no necesariamente están en Pp. Si bien todas las estrategias pueden asociarse de alguna manera a la temática de derechos laborales y cumplimiento de la normatividad, en realidad este objetivo agrupa políticas diversas: desigualdad de género, discapacidad, seguridad e higiene, inspección laboral, y política de salario mínimo. Por sí misma, cada uno de estos ámbitos plantea retos importantes a la política pública, y este objetivo posiblemente agrupa a demasiadas problemáticas. Los objetivos buscados son diversos, como corresponde a la diversidad de estrategias. Destacan los resultados buscados de mayor igualdad en el empleo, tanto por sexo como para personas con discapacidad, la mayor cobertura de la inspección laboral, el acceso de trabajadores a asesoría para proteger sus derechos, la incorporación de la totalidad de los centros de trabajo al INFONACOT, y la recuperación del salario mínimo.

Con respecto al Objetivo 4, Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral, las estrategias se refieren en general a las tareas institucionales básicas de la STPS; y, la declaración de resultados, las soluciones y la población beneficiada se definen claramente y en forma monitoreable. En general, las soluciones propuestas llevan a resultados

monitoreables, excepto posiblemente la primera, que supone que la desigualdad y la discriminación son un problema cultural, lo que puede ser difícil de definir y medir. Los resultados específicos esperados son el uso de la conciliación y el arbitraje como formas para resolver disputas, garantizar el diálogo entre empresas y sindicatos para evitar conflictos y garantizar el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo.

Tabla 3. Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva

Estrategia	Declara resultados	Describe solución	Define población potencial
1.1 Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral.	Si: Facilitar la vinculación de los actores del mercado laboral	Proveer información sobre oferta y demanda de trabajo	Buscadores de empleo (trabajadores) y empleados (empresas)
1.2. Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación.	Mejorar la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación	Diseñar y ejecutar políticas públicas (apoyos económicos a buscadores de empleo y empleados), apoyos en especie y apoyos a la movilidad	Buscadores de empleo (trabajadores) y empleados (empresas)
1.3. Desarrollar actividades focalizadas que permitan a personas en situación de vulnerabilidad el acceso, preservación o recuperación del empleo.	Permitir a personas en situación de vulnerabilidad el acceso, preservación o recuperación del empleo.	Actividades focalizadas	Bolsas de trabajo para personas vulnerables, apoyo en situaciones de contingencia
1.4. Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo.	Protección social para reducir los efectos del desempleo.	Establecer seguro de desempleo	Trabajadores formales desempleados
1.5 Implementar acciones tendientes a reducir la informalidad del empleo, mediante mecanismos de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno.	Disminuir la informalidad	Coordinación entre órdenes de gobierno	Jóvenes

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

^a La iniciativa de reforma constitucional para crear un seguro de desempleo está ante la Cámara de Senadores. El avance en este aspecto depende de los resultados legislativos al respecto.

Tabla 4. Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores

Estrategia	Declara resultados	Describe solución	Define población potencial
------------	--------------------	-------------------	----------------------------

2.1. Fomentar el incremento y democratización de la productividad laboral, para modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos.	Modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos	Fomentar el incremento y democratización de la productividad laboral,	Todos los trabajadores
2.2. Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales, mediante la generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral.	Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales	Generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral	El público en general
2.3. Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales.	Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales.	Hacer cumplir las obligaciones legales y fomentar la capacitación	Empresas y trabajadores
2.4 Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa, para el incremento de la competitividad.	Incrementar la competitividad.	Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa	Empresas y sector educativo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

Tabla 5. Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral

Estrategia	Declara resultados	Describe solución	Define población potencial
3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.	Eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente	Promover el cambio cultural y el empoderamiento de la población, así como la colaboración institucional para mejorar la empleabilidad	Personas en situación de vulnerabilidad
3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.	Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.	Reformas legales, coordinación institucional y colaboración con la sociedad civil	Niños trabajadores

3.3. Ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral: asesoría, conciliación y representación jurídica, cercanos, confiables y con apego a derecho.	Prevenir conflictos, representar a los trabajadores y ampliar la acción del Estado mediante Profedet	Ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral:	Trabajadores que requieren asesoría legal
3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral	Cumplimiento de la normatividad laboral	Inspección laboral	Empresas
3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.	Propiciar trabajo digno o decente	Políticas de salud y salud en el trabajo, y regulación vía normas	Empresas
3.6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.	Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.	Ampliar capacidad de INFONACOT, reformas al salario mínimo, impulsar la productividad y la capacitación sindical	Trabajadores

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

Tabla 6. Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral

Estrategia	Declara resultados	Describe solución	Define población potencial
4.1. Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales de competencia federal.	Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales de competencia federal.	Conciliación y negociación en los ámbitos individual y colectivo	Empresas, trabajadores y sindicatos
4.2. Privilegiar y mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia para garantizar certeza jurídica para los factores de la producción	Certeza jurídica para los factores de la producción	Privilegiar y mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia	Trabajadores, empresas y sindicatos en conflicto
4.3. Impulsar la legalidad y transparencia para que las relaciones obrero–patronales se fortalezcan mediante el diálogo y apego a la ley.	Fortalecer las relaciones obrero–patronales	Impulsar la legalidad y transparencia	Atención oportuna a asuntos sindicales

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

Coherencia en la alineación

5. ¿Las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa derivado del PND 2013-2018?

A partir de que se emiten los Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación 2014 y con los Criterios para la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y selección de indicadores para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, se da inicio al trabajo de alineación para cada Pp y MIR. Es por eso que a partir del ejercicio 2014 las MIR se encuentran alineadas al PND y al programa sectorial. No obstante lo anterior, informa la dependencia, el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) no dispone de un módulo que permita a las dependencias extraer la MIR alineada (atribución directa de la SHCP). De acuerdo con la información proporcionada por CONEVAL, las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) que están alineadas al PND, y por lo tanto al PSTPS, son las de los años 2016 y 2015. Para el ejercicio presupuestal 2016 se fusionaron varios Pp de la STPS (ver Anexo Pregunta 5). De esta forma en los párrafos siguientes se presentan las conclusiones respecto a la vinculación de las MIR 2016 de los Pp con el PSTPS.

Con base en el análisis de documentos clave, como la MIR, la normatividad de los programas, el estudio del PSTPS y el Anexo 4 "Vinculación de los Programas Presupuestarios" se puede concluir que:

- Las diez MIR de los Pp analizados se encuentran asociadas al PSTPS 2013-2018.
- Todas ellas tienen una vinculación de sintaxis entre el objetivo a nivel Fin y el objetivo sectorial; de hecho, todos los objetivos de las MIR a nivel Fin se redactan empezando por el objetivo sectorial; frase a la que se añade "mediante" y la particularidad de cada Pp.
- Todas las MIR de los Pp parecen tener una vinculación lógica en el objetivo del Propósito con el PSTPS, especialmente con los objetivos sectoriales y, por ello, el Propósito está encaminado a lograr el Fin. En el Objetivo 1 "Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva", el Pp S043 (Programa de Apoyo al Empleo) constituye la política activa de empleo y disminuye las asimetrías de información para disminuir el desempleo friccional. En el Objetivo 2 "Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores", los programas E004 (Capacitación para Incrementar la Productividad) plantea mayor capacitación en los lugares de trabajo y la certificación de actividades, por lo que creemos tiene una vinculación lógica. El Objetivo 3 "Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y

vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral" a consideración del grupo evaluador agrupa tres temas, que están reflejados en el PSTPS:

- i) acciones para garantizar que se cumple con la normatividad laboral vigente (a través de los Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral" el cual ejecuta acciones que garantizan la aplicación de la legislación laboral, hacia un trabajo digno y decente y apoyo a las personas en condición de vulnerabilidad y el P001 "Instrumentación de la política laboral" el cual se refiere a las visitas de supervisión a las actividades realizadas dentro del proceso de inspección a las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo);
 - ii) acciones para apoyar a personas en condición de vulnerabilidad (a través del Pp E003 y el E002 Procuración de justicia laboral cuyo componente es que la PROFEDET sea justa e imparcial para personas que consideran sus derechos violentados); y,
 - iii) acciones para apoyar a la economía familiar (a través del E009 "Créditos a trabajadores" a través del INFONACOT que busca incrementar el patrimonio familiar, el Pp E004 "Capacitación para Incrementar la Productividad" a través del componente que otorga servicios en materia de protección al salario para los trabajadores y las organizaciones sindicales y de asesoría, y porque fusionó al Pp E007 que tenía como uno de sus objetivos proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo y el P002 "Evaluación del Salario Mínimo" que busca informar a los responsables de la decisión sobre el salario mínimo para que se proteja la economía familiar). Se sugiere que los responsables del Pp adecúen el nombre el Pp E004 para que capture el objetivo del desaparecido E007.
- Con respecto al Objetivo 4 "Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral", se tienen tres Pp: el Pp E001 "Impartición de justicia laboral" a través de las JFCA busca que las disputas laborales se resuelvan de forma negociada, lo que contribuye a la paz aboral; el E008 "Conciliación entre empleadores y sindicatos" el cual busca una negociación que lleve a la paz laboral y el Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales" que otorga seguridad y tranquilidad sobre quiénes son sus representantes.

En resumen, sí existe una vinculación de las MIR de los Pp 2016 con el PSTPS: la vinculación se da tanto en los objetivos de Fin de los Pp con los distintos objetivos del PSTS, como en los objetivos de Propósito con los objetivos de Fin de la MIR. La vinculación se da en la sintaxis y de forma lógica.

Para mayor información consulte Anexo 3.

6. ¿Las estrategias de cada objetivo sectorial se pueden vincular a los programas presupuestarios? Si existen estrategias que no se encuentran cubiertas por programas presupuestarios ¿se identifican otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector u otros que atiendan dichas estrategias?

El PSTPS tiene 4 objetivos y cada uno de los objetivos tiene un número de estrategias (ver Anexo 4):

Como se puede observar en el Cuadro del Anexo Pregunta 5 en general, todas las estrategias tienen un Pp asociado. Sin embargo, existen dos estrategias que parecen no tener un Pp asociado, por lo menos manejado por la STPS. A continuación, el detalle por orden de estas estrategias:

1.4 Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo. No obstante que el Pp S043 (Programa de Apoyo al Empleo), se relaciona con el objetivo sectorial 1, "Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva", los subsidios que otorga son principalmente para apoyar políticas activas de empleo (e.g. Bécate), mientras que cuando se refiere a políticas pasivas de empleo (como un seguro de desempleo), las ROP sólo se refieren a que se tiene que tener una coordinación con el Programa de Empleo Temporal (PET) que administra la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

1.5. Implementar acciones tendientes a reducir la informalidad del empleo, mediante mecanismos de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno. No se identifica un Pp para atender esta estrategia.

7. ¿De qué manera contribuye el conjunto de programas presupuestarios al cumplimiento de cada objetivo sectorial?

- a) Existen similitudes entre los programas presupuestarios vinculados a un mismo objetivo sectorial. En el análisis, al menos deberán considerarse el derecho social al que atiende, indicadores de carencia social, el Propósito de la MIR, los tipos de apoyo (componentes) y la población objetivo de los programas presupuestarios.
- b) La suficiencia de los programas presupuestarios para el logro del objetivo sectorial. Para lo anterior, se debe analizar i) si el diagnóstico de la problemática del sector señala las principales causas de los problemas identificados, de acuerdo con la literatura en el tema. A partir de esto, ii) revisar si dichas causas se encuentran contenidas en las estrategias y líneas de acción sectoriales y en su caso, enunciar cuáles elementos quedan

pendientes por atender, iii) recuperar las vinculaciones realizadas en la pregunta 5 para mostrar las vinculaciones establecidas entre los programas presupuestarios y las estrategias y, iv) discutir sobre la pertinencia de dichos programas presupuestarios para atender las problemáticas.

a) Similitudes entre los programas presupuestarios vinculados a un mismo objetivo sectorial.

Las similitudes pueden ser a diferentes niveles: contribución a los derechos sociales; contribución a disminuir las carencias sociales, naturaleza, de subsidio o de planeación, atención de la problemática, población objetivo, o respecto de los objetivos de los diferentes niveles de la MIR. A nivel general podemos concluir que

- 1) Todos tienen similitudes para lograr que se respete el derecho social "Toda persona tiene derecho al trabajo", lo cual debe verse como una virtud del PSTPS; refleja un compromiso con los derechos de las personas y no actividades redundantes;
- 2) Cuatro programas tienen similitudes para disminuir la carencia social "ingreso corriente per cápita" el S043 ("Programa de Apoyo al Empleo"), sobre todo a través del subprograma Bécate, el E004 ("Capacitación para incrementar la productividad"), el E009 ("Créditos a los trabajadores") y el P002 ("Evaluación del salario mínimo"), sin embargo, las similitudes no significan que los Pp se estén repitiendo. El subprograma Bécate es un programa de subsidios y capacitación para jóvenes que estén en búsqueda de empleo y quieren adquirir mayores habilidades; por su parte, el E004 se refiere más bien a incentivar capacitación en los centros de trabajo y a certificar las habilidades; es probable que el subprograma Bécate pueda trasladarse al E004 siempre y cuando se resuelva la naturaleza de los Pp, uno es S y otro es E. Por otro lado, el Pp E004 también busca proteger el salario de las trabajadores sindicalizados, acciones de orientación sindical y apoyo para incrementar la productividad, pero sus acciones no se refieren a capacitación para el desarrollo de habilidades de los trabajadores sindicalizados, sino más bien de asesoría. Finalmente el Pp E009 se refiere a la operación de INFONACOT, el cual busca complementar la posibilidad de que los trabajadores cada vez ganen mejor y que al mismo tiempo tengan acceso a crédito a menor costo al cual los trabajadores pueden obtener un crédito.
- 3) Respecto a similitudes ya sea por objetivos de Propósito, Componentes o población objetivo que pudieran darse en el Objetivo 3, al cual están vinculados seis Pp, el análisis de las MIR, del PSTPS y la normatividad, que se resume en los cuadros que se presentan a continuación, permite concluir que no existen similitudes que puedan considerarse redundantes en los Pp que contribuyen al mismo objetivo sectorial e inclusive a la misma estrategia

sectorial. Esto además se puede concluir cuando se reconoce que este Objetivo 3 incluye varios temas, los cuáles se pueden sub-agrupar en:

- Acciones para garantizar que se cumple con la normatividad laboral vigente, lo que podría interpretarse como actividades preventivas (para ello se tiene el Pp E003 de ejecución y el Pp P001 de instrumentación).
 - Acciones para apoyar a personas en condición de vulnerabilidad ya sea ex trabajadores que consideran que tienen violentados sus derechos, a través del Pp E002 ("Procuración de justicia laboral", que se refiere a las acciones de la PROFEDET) y personas con alguna discapacidad (PNTEPD), o mujeres que sufren discriminación (a través del PROIGUALDAD).
 - Acciones para apoyar a la economía familiar, a través de proteger el salario de los trabajadores sindicalizados (Pp E004, sobre capacitación) con apoyo en asesoría, a través de ir mejorando el salario mínimo (Pp P002, de evaluación del salario) y a través del otorgamiento de créditos (Pp E009, sobre FONACOT).
- 4) Respecto a similitudes ya sea por objetivos de Propósito, Componentes o población objetivo que pudieran darse en el Objetivo 4, el análisis de las MIR, del PSTPS y de la normatividad, que se resume en los cuadros anteriores, permite concluir que aunque no existen similitudes en los Pp que contribuyen al mismo objetivo sectorial e inclusive a la misma estrategia sectorial, podría haber áreas de oportunidad. El Pp E001 (sobre impartición de justicia laboral) se refiere a la función de la JFCA, la cual no tiene similitudes; El Pp E008 (que se refiere a las actividades de conciliación entre las empresas y los sindicatos), quizá podría fusionarse con el Pp E011 (registro de agrupaciones sindicales), ya que ambas ayudan al clima de paz laboral y tienen la misma población objetivo. Para el lector interesado, en lo que resta de la respuesta a esta subsección a) se presentan los análisis detallados que justifican estas conclusiones.

El Cuadro 7 y los cuadros en el Anexo 5 y en el Anexo 6bis resumen los análisis de la contribución de los Pp al cumplimiento de cada objetivo sectorial. Como se puede observar:

- Para el cumplimiento 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" y de cuatro de sus cinco estrategias se cuenta con el Pp S043 "Programa de Apoyo al Empleo (PAE)" manejado por la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (ver Anexo P.7a Descripción de los Pp). Es decir es un sólo Pp para el objetivo sectorial, por lo que la respuesta a si hay similitudes entre los Pp vinculados a

un mismo objetivo sectorial no aplica. Esto es, este objetivo y sus estrategias buscan establecer - como se hace en la mayoría de los países de la OCDE - políticas activas de empleo, a través de los apoyos otorgados (Estrategias 1.1, 1.2 y 1.3), y políticas pasivas, o el seguro de desempleo, (Estrategia 1.4. "Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo"). No obstante, no se ha aprobado la reforma legal para establecer el seguro de desempleo, por lo que esta parte del objetivo puede no cumplirse. Existen otros instrumentos menores para atender el desempleo como la prestación que otorga la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (el cual a los trabajadores que quedan en el desempleo se les ofrece el beneficio de retirar una pequeña parte de los recursos que tienen acumulados en sus cuentas personales pero a cambio se ajustan las semanas cotizadas para fines del otorgamiento de una pensión); y el Programa de Empleo Temporal (PET), que maneja la SEDESOL, que otorga apoyos a la participación social, apoyos directos y apoyos para la ejecución de proyectos a personas mayores de 16 años que no tienen empleo y radican en Municipios con Alta Pérdida del Empleo y presentan índices de muy alta, alta o media marginación. No obstante, el primero no es propiamente un seguro de desempleo pues es un auto-préstamo de la cuenta individual y el otro no aplica como un instrumento de la seguridad social pues está dirigido a personas que viven en municipios precarios en los cuáles hay poco empleo formal. El establecimiento del seguro de desempleo con sus propias fuentes de financiamiento, como en los países de la OCDE es un tema pendiente en la agenda nacional.

- Para el cumplimiento del Objetivo 2. "Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores" y de todas sus estrategias se tiene el Pp E004 "Capacitación para Incrementar la Productividad". El Pp reconoce que las empresas no tienen incentivos para invertir en capital humano específico y trata de complementar la educación general que otorga el sistema educativo. El subprograma presupuestario Bécate del Pp S043 (Programa de Apoyo al Empleo) tiene la misma vocación que este Pp: capacitación; solo que aquél es de subsidios y éste es de prestación de servicios públicos, por lo tanto se complementan. Como en el caso anterior, como sólo existe un Pp para la atención de este objetivo la respuesta a esta pregunta es que no hay similitudes.
- Para el cumplimiento del Objetivo 3. "Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral" se tienen seis Pp:
 - E002 "Procuración de justicia laboral", el cual coadyuva al cumplimiento de la estrategia 3.3 del objetivo sectorial.
 - E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", agrupa dos grandes funciones independientes i) hacer cumplir la

normatividad y ii) apoyar a personas en condición de vulnerabilidad. De esta forma este Pp coadyuva al cumplimiento de las estrategias 3.1, 3.2, 3.4 y 3.5 del objetivo sectorial. No obstante, el equipo evaluador sugiere que exista un Pp enfocado en verificar la normatividad laboral, incluyendo las inspecciones de seguridad y salud en el trabajo; y otros instrumentos para apoyar a las personas en condición de vulnerabilidad, por ejemplo, el PNTEPD. Esto bajo la lógica de que la normatividad laboral se debe cumplir no importando que grupo de la población está empleada.

- El E004, "Capacitación para Incrementar la Productividad", al fusionarse con el Pp E007 ("Asesoría y capacitación a sindicatos y trabajadores para impulsar la productividad, proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo") absorbió las acciones que permiten a los trabajadores sindicalizados recibir servicios de protección a la capacidad adquisitiva del salario, acciones de orientación sindical y promoción de la productividad. Este Pp busca en particular contribuir a la estrategia 3.6. Se sugiere se revise la separación entre estos dos objetivos la capacitación y el apoyo a trabajadores sindicalizados, del Pp E004 ("Capacitación para incrementar la productividad").
- E009 "Créditos a trabajadores", el cual, a través de FONACOT, busca contribuir a la estrategia 3.6.
- P001 "Instrumentación de la política laboral" es sobre el que se sustentan los demás Pp, en especial el Pp E003. Este Pp coadyuva al cumplimiento de las estrategias 3.1, 3.2, 3.4 y 3.5 del objetivo sectorial.
- P002 "Evaluación del Salario Mínimo" Este Pp busca que el H. Consejo de Representantes cuente con información oportuna sobre el comportamiento de la economía para sustentar su toma de decisiones en materia de fijación de los salarios mínimos. Este Pp busca en particular contribuir a la estrategia 3.6.

El hecho que seis Pp coadyuven al cumplimiento del Objetivo Sectorial 3 y que además, el PNTEPD coadyuve al logro de este objetivo puede potencialmente llevar a similitudes, ya sea en los objetivos de Propósito, Componentes, Apoyos, Población objetivo, Derechos sociales y Carencias sociales. Para evaluar si existen similitudes llevaremos a cabo análisis detallados. Para el cumplimiento del Objetivo 4. "Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral" se tienen los siguientes Pp:

- Pp E001, "Impartición de justicia laboral", el cual a través de las JFCA proporciona una instancia para resolver diferencias laborales entre ambos factores de la producción. Con ello coadyuva al cumplimiento de las estrategias 4.1 y 4.2 del objetivo sectorial.

- Pp E008, “Conciliación entre empleadores y sindicatos” coadyuva al cumplimiento de la estrategia 4.3 del objetivo sectorial.
- Pp E011, “Registro de agrupaciones sindicales”, coadyuva al cumplimiento de la estrategia 4.3 del objetivo sectorial.

Como se puede observar, existen tres Pp para el logro de este objetivo. De ellos, el Pp E008 (“Conciliación entre empleadores y sindicatos”) y el Pp E011 (“Registro de agrupaciones sindicales”) coadyuvan con la estrategia 4.3 (relativa a impulsar la legalidad y transparencia en las relaciones obrero-patronales). Así es importante analizar las similitudes en los Pp ya sea en los objetivos de Propósito, Componentes, apoyos, población objetivo, derechos sociales y carencias sociales; tema que resumiremos al final de esta sección después de los análisis detallados.

Tabla 7. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS y Pp vinculado

Problemática	Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado
Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad
Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral	Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	E002 Procuración de justicia laboral
		E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral
		E004 Capacitación para Incrementar la Productividad
		E009 Créditos a trabajadores
		P001 Instrumentación de la política laboral
Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e	Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación,	P002 Evaluación del Salario Mínimo
		E001 Impartición de justicia laboral
		E008 Conciliación en-tre empleadores y sindicatos

impartición de justicia
laboral

procuración e
impartición de
justicia laboral

E011 Registro de agrupaciones sindicales

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018, MIR de los Pp y normatividad de los Pp.

En cuanto a las similitudes para el respeto a los derechos sociales y los indicadores de carencias, el equipo evaluador considera que todos los Pp se complementan para que se logre el derecho que tiene toda persona al trabajo y el derecho a la seguridad social; también se considera que los programas S043, E004, E009 y P002 se complementan para mejorar el ingreso corriente per cápita. No se considera que existan otras similitudes en otros Pp. Las acciones relativas a trabajo infantil y de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México contribuyen al derecho social de derecho al trabajo y a la no discriminación, con diferentes poblaciones objetivo. En lo que respecta a aspectos de la MIR y la población objetivo, en opinión del equipo evaluador, los Pp en general se están complementando (ver Cuadro 7).

Tabla 8. Relación entre Pp, derecho social e indicador de carencia social

Programa presupuestario vinculado	Derecho social que atiende el Pp		Indicadores de carencia social		
	Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.	Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.	1. Ingreso corriente per cápita	2. Acceso a la seguridad social	3. Cohesión social
S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	✓	✓	✓	✓	
E001 Impartición de justicia laboral	✓				
E002 Procuración de justicia laboral	✓				✓
E003 Ejecución de los programas y	✓	✓			

Programa presupuestario vinculado	Derecho social que atiende el Pp		Indicadores de carencia social
acciones de la Política Laboral			
E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	✓		✓
E008 Conciliación entre empleadores y sindicatos	✓		
E009 Créditos a trabajadores			✓
E011 Registro de agrupaciones sindicales	✓		
P001 Instrumentación de la Política Laboral	✓	✓	
P002 Evaluación del Salario Mínimo	✓		✓

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018, MIR y normatividad de los Pp; y http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/derechos_basicos.aspx.

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestari o vinculado	Propósito de la MIR	Tipos de apoyo (componentes)	Población objetivo de los Pp
Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva	Acciones de vinculación entre la oferta y la demanda y apoyo económicos y en especie para los buscadores de empleo	Hombres y mujeres buscadores de empleo que cuenten con 16 años o más en las 32 entidades federativas
Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	Los trabajadores incrementan sus competencias laborales, es decir, las habilidades, conocimientos y aptitudes	Capacitación presencial y virtual otorgada a los trabajadores, así como certificación de capacidades y apoyo a las empresas para cumplir con los programas de capacitación	Trabajadores y empresas
Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	E002 Procuración de justicia laboral	Las y los trabajadores que solicitan protección judicial laboral cuentan con mecanismos de procuración de justicia laboral, hasta su conclusión en un ambiente de seguridad y certeza jurídica	PROFEDET justa e imparcial	Trabajadores que buscan protección jurídica
	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	Los centros de trabajo cuentan con condiciones de trabajo digno o decente	Ejecución de acciones que garantizan la aplicación de la legislación laboral, hacia un trabajo digno y decente y apoyo a las personas en condición de vulnerabilidad	Trabajadores
	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	Los trabajadores sindicalizados reciben servicios de protección a la capacidad adquisitiva del salario, acciones de orientación sindical y promoción de la productividad para su beneficio	Servicios en materia de protección al salario para los trabajadores y las organizaciones indiciales y asesoría	Trabajadores sindicalizados

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario o vinculado	Propósito de la MIR	Tipos de apoyo (componentes)	Población objetivo de los Pp
Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral	E009 Créditos a trabajadores	Las personas trabajadoras cuentan con una alternativa financiera adecuada y flexible de acuerdo a su necesidades que permita mejorar sus condiciones laborales y de vida	Fomento del desarrollo integral de los trabajadores y el crecimiento de su patrimonio familiar	Trabajadores en activo del IMSS y el ISSSTE
	P001 Instrumentación de la política laboral	Las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo cuentan con criterios homogéneos para realizar sus labores dentro del proceso de inspección-sanción en normatividad laboral.	Visitas de supervisión a las actividades realizadas dentro del proceso de inspección a las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo.	Organización interna
	P002 Evaluación del Salario Mínimo	El H. Consejo de Representantes cuenta con información oportuna sobre el comportamiento de la economía para sustentar su toma de decisiones en materia de fijación de los salarios mínimos.	Reuniones ordinarias del H. Consejo de Representantes a las que asistió la Dirección Técnica y entregó el informe mensual sobre el comportamiento de la Economía o el de fijación de los salarios mínimos	Trabajadores asalariados
	E001 Impartición de justicia laboral	Los trabajadores y empleadores de las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores a su servicio, cuentan con una instancia para resolver sus diferencias laborales.	Proporción de resoluciones de asuntos individuales por conciliación, desistimiento, incompetencia, caducidad o prescripción y laudos dictados, emitidas con respecto a las nuevas demandas recibidas.	Trabajadores individuales y trabajadores organizados colectivamente
	E008 Conciliación entre empleadores y sindicatos	Las empresas y los sindicatos resuelven sus conflictos laborales de orden colectivo con la suscripción del convenio que consigna los acuerdos tomados por las partes.	Apoyo a las empresas y sindicatos con el servicio de conciliación otorgado.	Empresas y sindicatos

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario o vinculado	Propósito de la MIR	Tipos de apoyo (componentes)	Población objetivo de los Pp
	E011 Registro de agrupaciones sindicales	Las Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica, por lo que su información es publicada conforme a lo establecido en el artículo 365bis de la Ley Federal del Trabajo.	Atender las solicitudes de registro y actualización de las organizaciones sindicales conforme lo establecido en Ley federal del Trabajo ("Toma de nota")	Trabajadores sindicalizados

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con información del PSTPS 2013-2018, MIR y normatividad de los Pp; y datos de CONEVAL

b) Suficiencia de los programas presupuestarios para el logro del objetivo sectorial.

El Objetivo 1 "Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva" responde, de acuerdo al diagnóstico, a que en el país no se ha generado el número de empleos necesarios con protección social debido a: i) el bajo crecimiento económico; y ii) deficiencias estructurales del mercado de trabajo, entre ellas, la falta de información entre la oferta y la demanda, falta de empate de capacidades con los puestos de trabajo disponibles y costos de transacción en la movilidad para la búsqueda de empleo. El Gobierno de la República se propone, junto con los gobiernos estatales y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), aumentar el número de empleos formales de calidad, mejor remunerados y con prestaciones sociales. Así, el PSTPS en este objetivo y sus estrategias y líneas de acción pretenden solventar las deficiencias estructurales del mercado de trabajo. El Cuadro 8 muestra las cinco estrategias que se han establecido para cumplir con este objetivo y una síntesis de las líneas de acción de cada estrategia.

Tabla 9. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 1

Problemática identificada en el diagnóstico	Causa	Efecto	Objetivo del PSTPS	Estrategia sectorial a la que se vincula el programa presupuestario	Foco de la línea de acción
Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	Bajo crecimiento económico y deficiencias estructurales del mercado de trabajo: problemas de información, capacidades y costos de movilidad para empatar oferta y demanda	Desempleo y nivel excesivo de informalidad	Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	1.1. Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral.	Proveer de espacios de encuentro entre la oferta y la demanda: portales de internet, ferias de empleo, número telefónicos, así como capacitación para encontrar trabajo o mantenerlo.
				1.2. Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación.	Otorgar apoyos económicos y/o capacitación a los buscadores de empleo para facilitar la colocación o permanencia, la generación de autoempleo y la movilidad laboral.
				1.3. Desarrollar actividades focalizadas que permitan a personas en situación de vulnerabilidad el acceso, preservación o recuperación del empleo.	Crear y operar bolsas de trabajo especializadas, apoyar a localidades que estén en condición de vulnerabilidad
				1.4. Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo.	Operar la política activa del Seguro de Desempleo para apoyar a los trabajadores del sector formal que pierden el empleo.
				1.5. Implementar acciones tendientes a reducir la informalidad del empleo, mediante mecanismos de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno.	Apoyar a los jóvenes becarios de programas sociales a conseguir empleo y a jóvenes en general para que encuentren un primer empleo en empresas formales

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

La falta de crecimiento económico seguirá siendo un determinante para la generación de oportunidades de empleo. El que haya un marco de mayor información para que haya un mejor empate entre la oferta y demanda de trabajadores es una condición necesaria pero no suficiente para la generación de empleos de calidad. La falta de seguro de desempleo impedirá que se cumpla a cabalidad con todas las estrategias del Objetivo 1.

El Objetivo 2. “Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores” busca incrementar la productividad a través de nuevos programas y del fortalecimiento de programas existentes que ya se proporcionaban por la STPS. Los nuevos programas tienen que ver con el énfasis que da esta administración a incrementar la productividad, por lo que se crea el programa transversal PDP, se generan instancias para promover la productividad y se recalca la necesidad de generar estadísticas y estudios que apoyen las mejor políticas que puedan apoyar a los tomadores de decisiones. Además de generar estadísticas agregadas se requiere un programa que permita a los trabajadores tener experiencias específicas en los lugares de trabajo.

Otro tema son los programas y convenios que tiene la STPS con el sector empresarial para promover la capacitación en los lugares de trabajo. Si bien la STPS y el hecho que cada vez más hay empresas grandes con altos niveles de productividad podrían favorecer que este programa crezca.

No obstante lo anterior, consideramos que el Pp no será suficiente para lograr el objetivo sectorial. Existen dos razones para ello. Por un lado los programas de capacitación en las empresas son pequeños en México en comparación con los países de la OCDE, y por el otro lado, la productividad depende de múltiples factores además del capital humano desde inversión en capital físico, innovación y tamaño de la empresa que están fuera del alcance de este programa sectorial. El Cuadro 9 muestra las cinco estrategias que se han establecido para cumplir con este objetivo y una síntesis de las líneas de acción de cada estrategia.

Tabla 10. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 2

Problemática identificada en el diagnóstico	Causa	Efecto	Objetivo del PSTPS	Estrategia sectorial a la que se vincula el programa presupuestario	Foco de la línea de acción
Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	Inadecuada capacitación, deficiente regulación a competencias y falta de programas en lugares de trabajo	La deficiente productividad se refleja en bajos salarios e incide sobre el bienestar en general	Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	2.1. Fomentar el incremento y democratización de la productividad laboral, para modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos.	Otorgar capacitación y certificación a las competencias laborales. Diseñar e instrumentar mecanismos que incrementen la productividad
				2.2. Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales, mediante la generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral.	Generar estadísticas sobre productividad que apoyen el diseño de políticas públicas.
				2.3. Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales.	Fortalecer las empresas en términos legales y tecnologías de información para que se incremente la capacitación
				2.4. Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa, para el incremento de la competitividad.	Otorgar reconocimiento a las mejores prácticas e intercambio de conocimiento y mejores prácticas (incluyendo la relación empresa-escuela) para incrementar la productividad.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

Para lograr la democratización e incremento de la productividad de los factores de producción se propone i) apoyar a los trabajadores con capacitación y certificación de habilidades y ii) apoyar e incentivar a las empresas a través de asesorías legales y el otorgamiento de reconocimientos. En este sentido, se cubren los dos factores de la producción. No obstante, el tamaño de este programa es muy pequeño en función de la situación de las bajas habilidades del país y del tamaño de estos programas en otras economías; por lo cual se considera insuficiente el esfuerzo para el logro de este objetivo.

El Objetivo 3. “Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral” reconoce que i) hay que estar vigilando a las empresas para que cumplan con la normatividad laboral; ii) existen amplios grupos de la población vulnerable en el

mercado laboral, ya sea por su propia condición, jóvenes mujeres o niños, o en desprotección legal y iii) la salarios son bajos (en gran medida debido a la baja productividad) y que por lo tanto se tiene que apoyar a la economía familiar de los trabajadores de menores habilidades. El Cuadro 10 muestra las estrategias y el foco de las líneas de acción que se diseñaron para abordar estos temas.

Tabla 11. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 3

Problemática identificada en el diagnóstico	Causa	Efecto	Objetivo del PSTPS	Estrategia sectorial a la que se vincula el programa presupuestario	Foco de la línea de acción
Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral	Cultura laboral que hace del sexo, la discapacidad, la edad, la salud y otros factores elementos de desventaja hacia personas	Bajas oportunidades de empleo y mejora salarial para grupos afectados	Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.	Combinación de promoción de buenas prácticas, generación de información y certificación a capacidades y empresas para favorecer el trato digno y decente de jóvenes y mujeres, en particular.
				3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.	Elaborar acuerdos, propuestas de ley; asistencias técnicas y apoyo a inspectores y empresas para erradicar el trabajo infantil.
				3.3. Ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral: asesoría, conciliación y representación jurídica, cercanos, confiables y con apego a derecho.	Prevenir conflictos laborales a través de la conciliación y proporcionar a los trabajadores instancias para proteger sus derechos.
				3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral.	Realizar visitas y operativos especiales de inspección para verificar el cumplimiento de los centros de trabajo de la normatividad laboral.
				3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.	Promover y verificar el cumplimiento de las prácticas y normas sobre salud y seguridad en el trabajo.
				3.6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.	Promover la homologación y mejora del salario mínimo y proporcionar créditos a los trabajadores.

Fuente: Elaborada para CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

El objetivo de lograr una buena inspección en los centros de trabajo para verificar que se cumpla la normatividad se puede lograr, pues depende únicamente de que la STPS cumpla con su función, aunque se reconoce que requiere de mejorar el número y capacidades de los recursos humanos. El pleno derecho de las personas en condición de vulnerabilidad puede alcanzarse en cuanto a la protección que ofrece la PROFEDET, pero el equipo evaluador considera que el problema de la integración de personas con discapacidad, el trabajo infantil y las mujeres son programas tan grandes que no son fáciles de resolver sin políticas de acciones afirmativas o muy costosas.

Por otro lado, el PNTEPD contribuye a este objetivo (y al Objetivo Sectorial 1) de acuerdo con la alineación que se establece en el propio programa. En particular el equipo evaluador considera que contribuye a través de sus objetivos 1 al 4 y las estrategias y líneas de acción que se desprenden de estos objetivos:

- 1) Lograr la conciliación entre normatividad, políticas y programas, para garantizar el trabajo digno de las personas con discapacidad.
- 2) Fortalecer la inclusión laboral de personas con discapacidad, basada en habilidades y competencias laborales.
- 3) Favorecer condiciones que permitan el acceso de las personas con discapacidad a la formación, capacitación y adiestramiento para el trabajo.
- 4) Garantizar un entorno laboral favorable, con opciones de acceso, desarrollo y permanencia sin discriminación hacia las personas con discapacidad.

Por su parte el Acuerdo presidencial por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México establece en su Artículo 5 que la comisión tiene las siguientes funciones (se destacan las relevantes):

- i. Participar en el diseño de políticas, programas y acciones en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, el combate a la explotación laboral de los menores y la protección de trabajadores adolescentes en edad permitida, así como coordinar su ejecución, con un enfoque multidisciplinario que propicie su articulación, homologación y complementariedad;
- ii. Promover que las acciones que en el ámbito de su competencia realicen las dependencias y entidades que la integran, se encuentren alineadas al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas derivados de éste en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajador adolescente en edad permitida;
- iii. Proponer la suscripción de acuerdos y convenios entre los representantes de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado en materia

- de prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador en edad permitida;
- iv. Analizar y, en su caso, proponer mejoras para la vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable al trabajo de adolescentes en edad permitida;
 - v. Analizar el marco normativo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, el combate a la explotación laboral de los menores y la protección del trabajador adolescente en edad permitida y, en su caso, realizar las propuestas conducentes para su actualización o mejora;

El hecho que se haya publicado el PNTEPD y se haya creado la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México sugiere que las autoridades no consideran que los Pp sean suficiente para el logro del Objetivo.

El Objetivo 4. “Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral” reconoce que existen rezagos en los casos de conciliación, debido a la falta de personal, su capacitación y a la falta de modernas herramientas tecnológicas. Además, asume que para conservar la paz laboral es necesaria también una relación transparente con las organizaciones sindicales. El Cuadro 11 muestra las estrategias y el foco de las líneas de acción que se diseñaron para abordar estos temas.

Tabla 12. Relación entre problemática, objetivo del PSTPS, estrategias y líneas de acción: Objetivo 4

Problemática identificada en el diagnóstico	Causa	Efecto	Objetivo del PSTPS	Estrategia sectorial a la que se vincula el programa presupuestario	Foco de la línea de acción
Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral	Baja plantilla de personal respecto a la carga de trabajo, austeridad presupuestaria, históricas debilidades estructurales y nuevas atribuciones	Rezago en las resoluciones de la JFCA	Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral	4.1. Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales de competencia federal.	Prevenir a través de la conciliación los conflictos laborales colectivos y promover la productividad en los contratos.
				4.2. Privilegiar y mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia para garantizar certeza jurídica para los factores de la producción.	Elevar la calidad de los impartidores de justicia laboral y mejorar las herramientas tecnológicas para dar mayor celeridad y certeza jurídica
				4.3. Impulsar la legalidad y transparencia para que las relaciones obrero-patronales se fortalezcan mediante el diálogo y apego a la ley.	Atender eficientemente y con transparencia las solicitudes de registro y las reformas estatutarias de las organizaciones sindicales

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información del PSTPS 2013-2018.

Los Pp básicamente se enfocan en: i) proveer de instancias para que las partes resuelvan sus conflictos (JFCA); ii) promover la conciliación y el arbitraje entre empresas y sindicatos para evitar conflictos laborales, y iii) otorgar registros a las organizaciones sindicales y los cambios estatutarios para dar certeza a los trabajadores respecto a quiénes son sus representantes. El equipo evaluador considera que en general los Pp son suficientes para lograr el objetivo sectorial, siempre y cuando se atiendan las necesidades identificadas en el diagnóstico, especialmente las que generan un rezago en las decisiones de la JFCA: un número mayor de recursos humanos, mayor preparación e inversión en tecnología. De hecho, el diagnóstico registra que se han tenido avances importantes en esta materia al tener menores huelgas y en general se ha mejorado el clima de paz laboral.

Pertinencia en la instrumentación

8. **Presentar una valoración breve de la vinculación de los elementos que integran el Programa Sectorial. La vinculación debe incluir las siguientes relaciones: problemáticas/objetivos sectoriales, objetivos sectoriales/programas presupuestarios y problemáticas-programas presupuestarios. El análisis debe considerar:**
 - a. **Resumir los principales hallazgos sobre las vinculaciones presentadas en las preguntas anteriores.**
 - b. **Exponer la forma que idealmente deberían presentar las vinculaciones, de tal manera que se reduzcan las similitudes entre los programas presupuestarios y se eliminen los vacíos de atención, tanto de las problemáticas, como de los objetivos sectoriales.**
 - c. **Incluir un análisis comparativo entre los costos de atención de las problemáticas (identificados en la pregunta 1) con los presupuestos asignados a cada objetivo sectorial a fin de identificar las prioridades del sector en la instrumentación de la política sectorial. Específicamente, identificar qué temas tienen mayor atención por medio de recursos asignados a programas presupuestarios con respecto al costo de atención de la problemática. En caso de que no se cuenten con aproximaciones en términos monetarios de los costos, se debe incluir una justificación y de ser posible un análisis en términos de prioridades de la instrumentación de la problemática. Se recomienda ilustrar los hallazgos de las prioridades sectoriales, la vinculación encontrada y la vinculación ideal.**

a) *Resumir los principales hallazgos sobre las vinculaciones presentadas en las preguntas anteriores.*

Los ejes de la política laboral cubren grandes aspectos que pertenecen a este ámbito en cualquier país contemporáneo: empleo de calidad y protección social,

capacitación para elevar la productividad, programas para personas en desventaja e instituciones para lograr negociaciones laborales individuales y colectivas justas y en paz. Para contestar a esta pregunta, cabe indicar que “vincular”, en este contexto, se refiere al análisis de la alineación vertical de los objetivos, estrategias, líneas de acción y programas o instrumentos con los cuales se implementan las estrategias encaminadas al logro de los objetivos.

En ese sentido, el principal hallazgo es que:

- Los objetivos sectoriales responden al diagnóstico presentado en el PSTPS.
- En general las estrategias, y sus líneas de acción, están encaminadas al logro de los objetivos.
- Los Pp se alinean en general a las estrategias y, por ello, a los cuatro objetivos sectoriales.
- Los Pp buscan en general contribuir a dos derechos sociales: el derecho de las personas a tener un trabajo digno y el derecho a tener seguridad social.
- Con la depuración de los Pp de 2015 a 2016 parece que se eliminaron las duplicidades entre los componentes de los Pp y la población objetivo. Un claro caso es la fusión del U002 al E004, ya que ambos trataban temas de capacitación.

No obstante, si bien la vinculación entre la definición del problema y su medición es clara y explícita en la mayor parte de los casos, en algunos debe entenderse que el tamaño de los programas es limitado con relación al mercado de trabajo del país. En particular en el ámbito del objetivo de productividad, puede verse que las metas para 2016 son sólo 10,514 trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad, y 41,330 capacitados a manera presencial y a distancia, siendo que la Población Económicamente Activa (PEA) alcanzará este año los 53 millones de personas.

Un elemento que debe mencionarse es que la magnitud de los problemas rebasa ampliamente el alcance de los recursos disponibles para esta política. Hemos visto que los recursos en los programas de empleo, para la discapacidad, para la capacitación y otros, son muy inferiores a lo observado en otros países, por lo cual una vinculación acertada puede ser insuficiente para la atención a los problemas planteados. Por ejemplo, el Objetivo 2, referente a democratizar la productividad, tiene presupuestos sumamente bajos y un objetivo muy amplio (modificar las condiciones de vida de los trabajadores). Los programas para personas con discapacidad o para atender la discriminación de género también tienen metas muy amplias y recursos muy escasos. Esto se extiende a los programas transversales; por ejemplo, PROIGUALDAD tiene como indicadores la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, el índice de discriminación salarial por sector de actividad y el porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería. Los dos primeros indicadores se mueven en forma lenta y la forma en

que la política laboral los puede modificar es incierta pues dependen principalmente del capital humano y de la demanda por trabajo femenino por las empresas, factores estructurales difíciles de modificar; el tercer indicador requiere de inversiones y gastos importantes que no están previstos en los programas. La política pública puede jugar un papel en facilitar el trabajo de las mujeres mediante programas de activación focalizados que emplean políticas orientadas a la familia, como son licencias parentales, subsidios al cuidado de niños y capacitación a mujeres que se reintegran al mercado. Por ejemplo, al segundo trimestre de 2016 había en el mercado de trabajo 16.7 millones de mujeres con hijos, 2.5 de las cuales tenía menos de 29 años de edad; un programa enfocado al grupo específico de mujeres trabajadoras con niños pequeños puede tener una rentabilidad social claramente identificable, mientras que la medición de la participación en la fuerza de trabajo y otros indicadores generales empleados no derivan en criterios de bienestar bien definidos.

A continuación se comenta cada objetivo.

Con respecto al objetivo sectorial 1 "Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva", el hallazgo principal es que la identificación del problema coincide con lo que consideramos una buena lectura de la literatura sobre el problema. Estos programas abarcan las denominadas políticas activas del mercado laboral, pero su tamaño es demasiado pequeño en México. Un hallazgo importante es que la ausencia de un seguro de desempleo genera la mayor parte de la brecha de gasto en programas laborales, en comparación con Chile, Corea del Sur y Polonia. Como se ha informado, esta iniciativa está pendiente de aprobación ante la Cámara de Senadores.

Con respecto al objetivo sectorial 2 "Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores", el hallazgo es que se mezcla un elemento esencial de la política laboral (la capacitación y el entrenamiento), pero bajo un concepto que se define de forma muy general, que es el de democratizar la productividad (modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores). Las estrategias son de capacitación y certificación de competencias, además de generación de información estadística y fomento en las empresas; sin embargo, en otros países se observan mayores esfuerzos de reforma laboral y educativa para avanzar en ligar al sistema educativo con las empresas y de esta forma apoyar en particular a los jóvenes y a las mujeres que reingresan al mercado. Por ejemplo, es necesaria una coordinación estrecha entre partes del sistema educativo (por ejemplo el CONALEP), los servicios de empleo, los programas de activación y el sector empresarial. La autoridad laboral federal debe jugar un papel central en esta coordinación debido a que los problemas principales son lograr la transición de jóvenes al mercado de trabajo, y la

readaptación de trabajadores maduros que han perdido empleo, para lo cual se requiere de una comunicación intensa y estructurada entre empleadores y sus agrupaciones, y trabajadores y sindicatos; el documento de la OIT sobre la “Estrategia de Entrenamiento del G20” contiene algunos ejemplos al respecto (OIT, 2010).

Con respecto al objetivo sectorial 3 “Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad”, el objetivo es de gran relevancia en una política laboral. El apartado incluye temas diversos que tienen como hilo común el de la vulnerabilidad de personas (niños, mujeres, personas que creen vulnerados sus derechos), pero su tratamiento es heterogéneo. En algunos casos hay una vinculación clara (prevenir y erradicar el trabajo infantil mediante reformas legales, acción interinstitucional y participación de la sociedad civil), mientras que en otros la vinculación es vaga (contribuir a eliminar la discriminación en el mercado laboral mediante la promoción de un cambio cultural). Cabe mencionar que la STPS lleva a cabo acciones en el ámbito de prevenir y erradicar el trabajo infantil. Existe un proyecto de Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Trabajadores Adolescentes en Edad Permitida (PRONAPETI). Este último es un documento valioso que refleja las acciones que la STPS lleva a cabo en la materia, pero al no ser un programa oficial no puede ser contemplado en la evaluación.

Algunas estrategias forman parte de programas importantes del sector, como es el caso de la PROFEDET y de INFONACOT. En lo que respecta al INFONACOT, su crecimiento ha sido importante. Durante la administración se habían colocado (a marzo de 2016), 40 mil millones de pesos en créditos; se tenían registrados 281,592 centros de trabajo (el total a 2012 era de 59,864); y se han acreditado 50,874 empresas (lo que significa que al menos un trabajador tiene crédito). La Tarjeta Mujer FONACOT apoya la estrategia México Incluyente del Gobierno Federal y al PROIGUALDAD. De julio de 2016 a marzo de 2016 se apoyó a 635 municipios en que los trabajadores han sido afectados por condiciones climatológicas adversas. Por su parte, la PROFEDET ha logrado que aproximadamente 9 de cada 10 demandas de juicio sean ganadas por trabajadores (Informes de Resultados de 2015 y a marzo de 2016); también se lograron cerca de 80% de soluciones vía convenio en favor del trabajador.

Los temas de seguridad e higiene y de cumplimiento de la normatividad laboral también son muy importantes; estos programas son parte de las principales actividades de la STPS. Un tema que llama la atención, por la importancia que le quiere dar el Gobierno de la República al tema, es la fusión del Pp E005 “Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral al Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la política laboral”. En 2015 se realizaron 128,864 visitas de inspección laboral, que cubren los temas de condiciones

generales de trabajo (6%), seguridad e higiene (12%), capacitación y adiestramiento (11%) y visitas extraordinarias (71%). El número de inspecciones durante la actual administración llegó en diciembre de 2015 a 399,006, que ya es superior en 35% al observado durante el periodo 2006-2012. En el aspecto normativo, se expidió un nuevo Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo (febrero de 2015). Una de las áreas de atención especial ha sido el sector agrícola que emplea jornaleros, para combatir el trabajo infantil y la explotación.

Finalmente, sobre el objetivo sectorial 4 "Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral", el equipo evaluador considera que en general hay una vinculación clara de los Pp a las estrategias, a los objetivos sectoriales y a los problemas identificados.

b) Exponer la forma que idealmente deberían presentar las vinculaciones, de tal manera que se reduzcan las similitudes entre los programas presupuestarios y se eliminen los vacíos de atención, tanto de las problemáticas, como de los objetivos sectoriales.

El tema de la política laboral y del rol de un ministerio de trabajo ha sido estudiado y hay una experiencia importante sobre el tema (por ejemplo, ver Rychly, 2013). Con base en ello, puede plantearse una forma alternativa de organizar los grandes objetivos y estrategias en torno precisamente a las funciones nucleares del ministerio: i) empleo y desempleo, ii) seguridad e higiene, iii) capacitación y entrenamiento, iv) inspección laboral, prevención y resolución de disputas, y, v) previsión y seguridad social. Pensamos que de esta forma serían más claras las vinculaciones entre objetivos y resultados, incluyendo la forma de acomodar los objetivos transversales.

Por otro lado, debe entenderse que los objetivos del PSTPS se desarrollan a partir de objetivos presidenciales y siguiendo los lineamientos expedidos por la SHCP. Los programas transversales complementan el PSTPS. En particular, los programas referentes a discapacidad, género y trabajo infantil. Sin embargo, parte del debate sobre las políticas de mercado laboral tiene que ver con la dispersión de programas, y la dificultad de generar una administración moderna. Una administración moderna significa en este caso una con capacidad de dar una atención integral a las personas, concentrando todos los apoyos económicos del Estado, la relación con empleadores y sector educativo, y en particular el conocimiento de la persona. La multiplicidad de programas y entidades responsables obstaculiza esa integración. Esto se ve con claridad en los programas de empleo temporal, que son administrados por varias dependencias sin bases de datos comunes o sin una coordinación adecuada a los programas de capacitación.

Del análisis presentado en la pregunta 1, destacan brechas en los aspectos de programas de empleo y desempleo, programas de familia y programas de discapacidad. La aprobación por el Congreso de la iniciativa para crear el seguro de desempleo cerraría una parte importante de esa brecha, en particular si se mide contra países como Chile, Polonia y Corea del Sur. Alcanzar el nivel de cobertura de países más ricos requeriría recursos aún mayores. Sin embargo, debe destacarse que el desarrollo de programas de familia y discapacidad podría ampliarse con una perspectiva de largo plazo, sentando las bases institucionales que sirvan para ampliar gradualmente la cobertura. Por ejemplo, en los programas de discapacidad hay elementos como el apoyo a cuidadores, el financiamiento a elementos necesarios para el trabajo y otros que pueden tener un costo relativamente bajo y una alta rentabilidad. En el caso de programas de familia, el uso de asignaciones familiares para madres trabajadoras, de licencias de maternidad ampliadas y de otros mecanismos focalizados puede también tener alta rentabilidad social y económica.

La Línea de Acción 1.4.1, relativa a operar la política activa del Seguro de Desempleo, la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral realizó labores de preparación, entre las que se encuentran el diseño del proceso de atención específica para la población desempleada que, de aprobarse la reforma, tendría derechos al seguro de desempleo. Se realizó también un estudio para determinar las necesidades de adecuación de la estructura operativa de la Subsecretaría, tomando en cuenta la demanda potencial del seguro de desempleo. Ese, decir, la dependencia llevó a cabo las acciones que le corresponden para cumplir, hasta donde es posible antes de la aprobación legislativa.

Con respecto a la Acción 2.1.1: "Capacitar y dar incentivos a la certificación de competencias laborales de los trabajadores", la capacitación y los incentivos a la certificación de competencias laborales, se otorgaban a los trabajadores a través del Programa Presupuestario de subsidios "U002 Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)", mismo que fue fusionado en 2016 en un programa clasificación "E", es decir, de servicios y ya no de subsidios. Las metas del PAP programadas para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015, fueron cumplidas cabalmente. No obstante, a partir de 2016, la fusión de programas instruida por la SHCP, generó que los recursos asignados para capacitar y dar incentivos a la certificación de competencias laborales, no puedan ser ejercidos normalmente debido a que fueron etiquetados en la partida 43901 "Subsidios para Capacitación y Becas", cuando la naturaleza del Programa presupuestario vigente denominado "E004 Capacitación para Incrementar la Productividad", permite hacer uso de ellos con restricciones que complican la operación. A fin de continuar realizando las actividades vinculadas a la Línea de Acción 2.1.1 del Programa Sectorial y cumplir con las metas respectivas, es necesario garantizar que la SHCP dote de recursos al programa vigente en aquellas partidas presupuestarias en las que puedan ser

utilizados, si no para otorgar subsidios, si para contratar servicios de capacitación y certificación en apoyo a las y los trabajadores. Adicionalmente, es necesario considerar que el indicador número 1 del objetivo sectorial 2, denominado: Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad, así como las metas anuales asociadas al mismo, se alinean directamente con las acciones que se realizaban a través del PAP, por lo que es necesario contar con recursos suficientes para estar en posibilidad de cumplir con las metas sectoriales respectivas y, de ser posible, contar con la autorización de la SHCP para que en 2018, se autorice la apertura de un Programa Presupuestario clasificación "U".

De la lista de funciones en el primer párrafo de esta subsección, los indicadores del programa sectorial (Anexo P.9.1) no se refieren al tema de seguridad e higiene en el trabajo, ni al de la protección social. Estos son dos elementos clave de la política laboral. Podrían incluirse indicadores como el crecimiento de la afiliación al IMSS con respecto al crecimiento de la PEA de tiempo completo, o inclusive enfatizar la cobertura en empresas micro, que concentran el problema. Sobre seguridad e higiene, podrían considerarse las tasas de siniestralidad y el número de muertes.

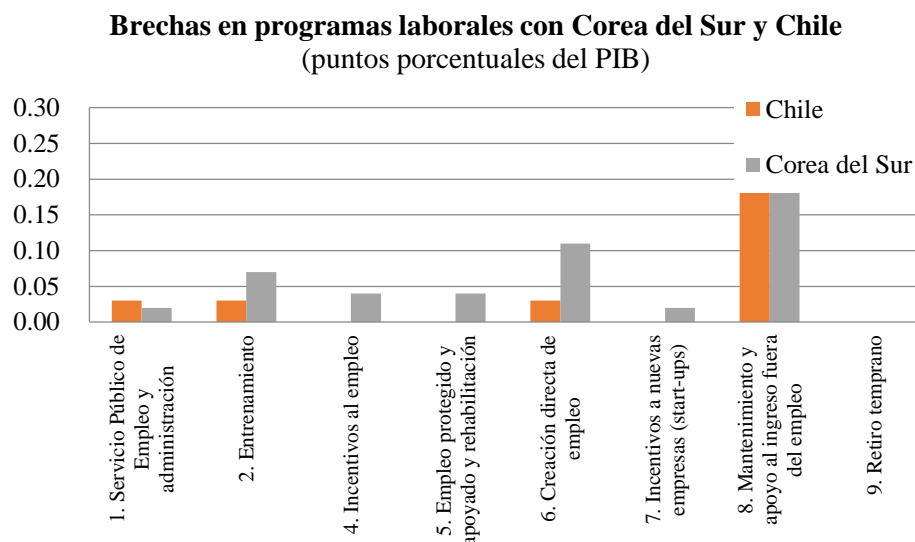
c) Incluir un análisis comparativo entre los costos de atención de las problemáticas (identificados en la pregunta 1) con los presupuestos asignados a cada objetivo sectorial a fin de identificar las prioridades del sector en la instrumentación de la política sectorial. Específicamente, identificar qué temas tienen mayor atención por medio de recursos asignados a programas presupuestarios con respecto al costo de atención de la problemática. En caso de que no se cuenten con aproximaciones en términos monetarios de los costos, se debe incluir una justificación y de ser posible un análisis en términos de prioridades en la instrumentación de la problemática. Se recomienda ilustrar los hallazgos con material gráfico que permita visualizar el análisis comparativo.

En el inciso e) de la pregunta 1) se trata el tema de los costos de atención a las problemáticas. Las prioridades están en general correctamente identificadas y corresponden a las de una política laboral moderna, sin embargo, los recursos disponibles son bajos.

En la figura 3 se ilustra en donde se concentran las brechas, al comparar con Corea del Sur y Chile. Otros países de la OCDE tienen recursos aún superiores para programas laborales, pero se seleccionan estos dos países por tener mercados de trabajo más parecidos al mexicano. La principal diferencia se asocia a la ausencia de un seguro de desempleo. Una institución así jugaría un papel útil para enfrentar los problemas de distorsiones en el mercado de trabajo por falta de incentivos a la búsqueda de empleo, que el PSTPS analiza, serviría para disminuir la conflictividad laboral (pues el trabajador dependería menos de los pagos por separación del empleo) y apoyaría a los fines generales de la política de seguridad social (pues se

fortalecería la continuidad en el sistema de pensiones y la reforma incluye un mayor financiamiento hacia las cuentas individuales para el retiro).

Figura 2. Brechas en programas laborales con Corea del Sur y Chile (puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Elaborada por CONEVAL por José Gabriel Martínez González.

La figura 3, indica que de alcanzar el nivel de gasto de Chile habría un incremento de 6,616 millones de pesos; para alcanzar el nivel de gasto de Corea se tendría un incremento de 10,586 millones de pesos. En ambos casos, el efecto de la adopción del seguro de desempleo sería ligeramente superior a los 5 mil millones de pesos. El gasto relativo al seguro de desempleo se asocia directamente al Objetivo 1 al mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, y al Objetivo 3 al mejorar el nivel de protección a los trabajadores, e indirectamente al Objetivo 1 al mejorar el empate entre buscadores de empleo y buscadores de trabajadores, y el Objetivo 4 al crear un instrumento de protección que disminuye la presión de los trabajadores por conservar un mismo empleo al entender que hay una protección del seguro. El resto de la diferencia con el gasto de Chile y Corea se entiende gasto en los programas de activación que no se pagan como beneficio en efectivo. En primer lugar, el fortalecimiento del SNE y de los programas de capacitación y entrenamiento (como Bécate) y de creación directa de empleo (incluyendo algunos que están bajo la responsabilidad de otras dependencias), que en su conjunto completan la diferencia con Chile. En segundo lugar, los programas de incentivos al empleo, empleo protegido y apoyado, y rehabilitación, que se focalizan a personas con discapacidad, a mujeres en situación vulnerable y a apoyar a otras personas en desventaja.

Una pregunta pertinente es si el “cierre de brechas” es algo que se resumen en ampliar el presupuesto. La respuesta es negativa, y para entender eso hay que entender el modelo de seguro de desempleo y su rol en ampliar las políticas activas. Para financiar el seguro de desempleo, el modelo que está ante el Congreso emplea recursos de la denominada subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, institución que está vigente desde la reforma a la Ley del Seguro Social de 1997. Esos recursos se recanalizarían hacia las cuentas individuales de los trabajadores y con ello se pagaría la mayor parte de los beneficios; de esa manera, el establecimiento del seguro de desempleo no tendría un efecto mayor sobre el flujo de efectivo del Estado. Adicionalmente, la institución del seguro de desempleo debería servir para relanzar el Servicio Nacional de Empleo como una plataforma para la adopción de políticas de activación y capacitación más amplias. Esa plataforma deberá servir para adoptar políticas focalizadas que son empleados en programas de empleo en diversos países, tales como asignaciones familiares a mujeres trabajadoras con hijos pequeños, pagos compensatorios a trabajadores con discapacidad, ampliación de licencias maternales en forma focalizada a familias con niños discapacitados, programas de entrenamiento a mujeres que se reintegran al mercado, programas de transición para jóvenes al mercado de trabajo para jóvenes, y otros. Este último conjunto de programas es amplio, pero contar con una plataforma moderna de Servicio Público de Empleo servirá para combinar recursos públicos y privados, federales, estatales y municipales, y para moderar estratégicamente la asignación de recursos hacia programas de mayor rentabilidad social. El ámbito de políticas de empleo es posiblemente aquel en que más se ha profundizado en otros países en aplicar enfoques modernos a la evaluación de programas.

Con respecto a indicadores de resultados potenciales a incluir, una lista de sugerencias para cubrir brechas percibidas es la siguiente:

Empleo y desempleo:

- Cotizantes al IMSS con relación a la PEA que trabaja más de 20 horas a la semana (a calcular con datos administrativos y de la ENOE).
- Tasa de ocupación parcial y desocupación.

Seguridad e higiene:

- Accidentes laborales registrados en el IMSS.
- Enfermedades laborales registradas en el IMSS.
- Muertes por causas laborales registradas en el IMSS.

Capacitación y entrenamiento

- Incremento real en los salarios de las personas que reciben capacitación y entrenamiento (requiere estudio de evaluación).

Inspección laboral, prevención y resolución de disputas

- Indicador basado en prioridades, relevancia, sustentabilidad y efectos sistémicos (por construir).

Previsión y seguridad social

- Índice compuesto de beneficios (con base en ENOE y datos administrativos).

Algunos de estos indicadores se pueden lograr a partir de información administrativa y estadística disponible. Otros (que se han indicado), requieren del desarrollo de nueva información. Pensamos que se pueden lograr definiciones que cumplan con los criterios de CONEVAL, de que el indicador sea claro, relevante y monitoreable. En particular, consideramos necesario incluir indicadores de seguridad e higiene, de informalidad y desocupación.

d) Analizar el alcance que tiene la instrumentación en la atención de la problemática, incluyendo hallazgos de las prioridades sectoriales, la vinculación encontrada y la vinculación ideal.

La brecha entre la vinculación encontrada y la vinculación ideal se puede descomponer en dos partes. La primera se trata en el inciso b) de esta pregunta. Es cuestión de organización, de cómo ligar las actividades de la STPS con las prioridades del gobierno en general y con sus trabajos y programas de más largo plazo. Este punto se puede discutir; el PSTPS seguramente se puede mejorar, se pueden encontrar mejores indicadores, etc. La segunda parte es más compleja y tiene que ver con un retraso general en la política laboral del país, que se trata en el inciso d) de esta respuesta. Dos puntos que han surgido son la ausencia de un seguro de desempleo y la fuerte limitación presupuestal de los programas de activación.

Sobre la primera parte, haremos recomendaciones específicas. Sobre la segunda, su atención rebasa el ámbito de esta evaluación, pero la respuesta al inciso c) dimensiona el problema.

Es importante señalar que la política laboral se encuentra en un periodo de transformación en aspectos muy importantes. Destaca el rol que pueden jugar dos iniciativas recientes que ha enviado el Ejecutivo Federal al Congreso.

La primera, firmada el 28 de abril de 2016, representará, de recibir la aprobación del Constituyente, una reforma trascendental al transferir el trato de los casos laborales al poder judicial. En mayor detalle, la iniciativa de reforma se basa en los siguientes puntos: a) impartición de la justicia laboral por juzgados; b) crear una instancia obligatoria de conciliación previa al juicio, que: b.1) se denominarán Centros de Conciliación y serán organismos descentralizados; y, b.2) el

procedimiento legal tendrá sólo una audiencia obligatoria; c) crear un organismo federal descentralizado que llevará el registro de los contratos colectivos y las organizaciones sindicales y la administración de los procesos respectivos. La segunda iniciativa propone reformar la LFT para fortalecer la transparencia de la vida sindical y su democracia, y regular el registro de los contratos colectivos. En conjunto con la iniciativa de creación de un seguro de desempleo, que, como se ha comentado, está ante la Cámara de Senadores, estas iniciativas representan un cambio histórico que enriquecerá de forma importante la política laboral.

Medición del desempeño del Programa derivado del PND

El objetivo específico cuatro de la evaluación del PSTPS se refiere a identificar de qué manera se miden los avances y el desempeño del Programa Sectorial, para determinar si la medición está dirigida a evaluar resultados e impacto del programa, para ello se da respuesta a cuatro preguntas específicas.

El PSTPS está integrado por cuatro objetivos, cada uno de los cuales contiene tres indicadores (el máximo permitido por la normativa)⁹, por lo que en total el programa sectorial contiene 12 indicadores (Anexo Pregunta 9, P.9.1.), para medir el avance en el logro de los objetivos y proveer información para el monitoreo y la evaluación de los resultados del programa. El objetivo es identificar, mediante el reporte de los indicadores, si las acciones para el logro de cada objetivo están teniendo la incidencia esperada o reorientarlas en caso contrario.

Para dar respuesta a las preguntas específicas se revisaron y analizaron los 12 indicadores del programa sectorial y los 146 indicadores de los 10 programas presupuestales (2016) de modalidad subsidios (S) y desempeño (E), que se vinculan con los indicadores sectoriales (Anexo Pregunta P, P. 9.2).

De acuerdo con la normatividad, los indicadores de los programas sectoriales deben estar incluidos en el nivel de Fin de las MIR de los Pp a cargo de la dependencia, normatividad que sí cumple este programa sectorial, ya que los 12 indicadores sectoriales se encuentran clasificados en el nivel de Fin de la MIR de los Pp correspondientes.

9. Identificar si el Programa Sectorial presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:

- a) Orientación a resultados, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.**
- b) Claridad, deben ser precisos e inequívocos.**

⁹ SHCP. Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND 2013-2018 p.17.

- c) Relevancia, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.**
- d) Monitoreabilidad, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.**

En el Anexo 7: Análisis de indicadores sectoriales se presenta el resumen del análisis de los indicadores sectoriales que dan seguimiento a los objetivos sectoriales, con base en su orientación a resultados, las características de claridad, relevancia y monitoreabilidad.

El PSTPS contiene un indicador “Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del “Seguro de Desempleo” que da seguimiento al objetivo 1 “Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, protección social y la ocupación productiva”, que corresponde al “Programa de Promoción y Colocación”, el cual aún no inicia operaciones¹⁰ y en consecuencia no existen datos observados del indicador. Sin embargo, existe su ficha técnica y meta para 2018, por lo que sí se incluye en el análisis correspondiente.

a. Orientación a resultados

Si definimos este criterio en el sentido de que el indicador debe medir resultados y no insumos para resultados, el programa no incluye indicador alguno de este tipo, sin embargo si indicador con orientación a resultados es aquel que mide algún beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo (que permita o contribuya a alcanzarlo, no que lo alcance), es decir, que mida aspectos relacionados con la solución de una problemática social (objetivo)¹¹, entonces el programa tiene nueve indicadores que están orientados a resultados y tres son de gestión y servicios (Anexo 7). Destaca entonces que la mayoría de los indicadores, 75%, tiene una orientación a resultados.

Los tres indicadores vinculados al Objetivo 1 están orientados a resultados porque miden aumento en la empleabilidad. De los indicadores del Objetivo 2, sólo el 5 “Porcentaje de trabajadores beneficiados con bonos de productividad” está orientado a resultados, ya que mide aumento en trabajadores productivos (los trabajadores fueron reconocidos por su contratante como productores eficientes y, en consecuencia, benefició a la productividad de su empresa), los otros dos son de gestión, hacen referencia a la gestión del programa con las acciones de

¹⁰ Programa del esquema del Seguro de Desempleo, el cual fue propuesto como reforma constitucional y aún no es aprobado por la Cámara de Senadores.

¹¹ CONEVAL. Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del PND 2013-2018, p18.

capacitación y certificación, no miden qué tipo de trabajadores son los que se capacitaron o certificaron y en cuánto contribuyen a incrementar la productividad laboral, es decir, no permiten evaluar en qué medida las acciones de los programas contribuyeron a incrementar la productividad laboral.

Asimismo, dos indicadores del Objetivo 3 están orientados a resultados, ya que miden beneficio por salvaguarda de derechos de trabajadores (beneficio que busca alcanzar el objetivo) y un indicador es de gestión, el indicador número 9 "Número de visitas de inspección, a fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales", que si bien el fin es parte de lo que quiere lograr el objetivo sectorial, el número de visitas de inspección no mide el grado de cumplimiento de las normas laborales. Por otra parte, los tres indicadores del Objetivo 4 están orientados a resultados, porque miden fortalecimiento de la conciliación y conservación de paz laboral (parte del objetivo).

b. Claridad

Esta característica se refiere a que el indicador no contenga vaguedad en su definición, de tal forma que no admita duda o equivocación en su cálculo. En consecuencia, 8 de los 12 indicadores son claros: los tres indicadores vinculados al Objetivo 1 no son claros, ya que no se establece una fórmula de cálculo precisa. Los indicadores "Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva" y "Número de buscadores de empleo colocados, apoyados con capacitación para el trabajo (bécate)" tienen como método de cálculo sólo una variable que es número de buscadores de empleo colocados en una vacante, para el primero, y número de buscadores de empleo colocados mediante capacitación para el trabajo mediante el Subprograma Bécate para el segundo, pero no se indica cómo se mide esa variable, la cual no proviene de un único dato; y el indicador "Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo" tiene como método de cálculo la división de dos variables, para las cuales no se indica cómo se miden, ya que, al igual que en las dos anteriores, no provienen de un único dato. Asimismo, el indicador 4 (vinculado al objetivo 2) "Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad", sí especifica su fórmula de cálculo, pero no es precisa, ya que ésta depende de factores que no son estables (planeación: costo, duración).

Con respecto al indicador 7 "Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral", a partir del ejercicio 2016 este indicador está compuesto por: Distintivo Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo"® (DEI); Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI); Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (DEFER); Distintivo México Libre de Trabajo Infantil (DIMEXTI) y Mecanismos de Coordinación y Vinculación Interinstitucional. Sin

embargo, la fórmula de este indicador sólo contempla en sus componentes, los Distintivos DEI, DEALTI y DEFR.

c. *Relevancia*

Esta característica establece si lo que mide el indicador es importante para lograr el objetivo y si es específico sobre lo que se busca medir de ese objetivo. En este sentido, los 12 indicadores son relevantes, incluyendo a los tres indicadores que no están orientados a resultados: 4 "Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad", 6 "Número de trabajadores capacitados de manera presencial y a distancia" y 9 "Número de visitas de inspección, a fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales", ya que aunque no miden el beneficio concreto que permita o contribuya a alcanzar el objetivo, si son importantes para alcanzar el objetivo.

d. *Monitoreabilidad*

De acuerdo con los criterios señalados por CONEVAL, los indicadores deben permitir su comprobación, comprender la descripción precisa de las fuentes de información para que la ciudadanía o una unidad especializada verifiquen los datos para estimar dicho indicador. Del Anexo 7 se obtiene que los 12 indicadores tienen un grado de monitoreabilidad media, debido a que el grado de certeza no es de 100%, por lo siguiente. Para los 12 indicadores sí se establece la línea base (dato numérico) a partir de la cual se fijan las metas, sin embargo, la información de sus medios de verificación no es precisa y algunos de los indicadores no pueden comprobarse mediante una fuente de verificación específica; no se especifican bases de datos; y, las fuentes de la información no son independientes de la entidad responsable que ejecuta el programa. Asimismo, no hay alguna fuente de la información de algún indicador que sea externa a la STPS, órganos, entidades o unidades que la integran; y no se indican fuentes como encuestas, censos, bases de datos de otras instituciones gubernamentales, lo cual hace que el reporte del indicador sea dependiente de la información que provee la propia dependencia.

Del Anexo Pregunta 9, P.9.3 sobresale que sólo en un caso se tiene una fuente de la información diferente a la unidad responsable del indicador, este es el indicador número 5, que tiene como fuente de la información a la JFCA y la unidad responsable es la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral (SEPL), pero ambos son parte de la STPS.

Vistos los indicadores en su conjunto, se identifican los siguientes aspectos relevantes que no están siendo cubiertos. Los tres indicadores para lograr el Objetivo 1 hacen referencia a intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad formal y con ello la protección social y la ocupación productiva, pero no están dirigidos a monitorear el empleo de calidad, sin embargo dos de los

indicadores del Objetivo 2 (4 y 6 del Anexo Pregunta 9, P.9.1) contribuyen con este objetivo. También, para impulsar el empleo de calidad, un indicador que se propone agregar al PSTPS y que ahora forma parte del Programa P002 “Evaluación del Salario Mínimo” es “Tasa de variación de la recuperación anual del poder adquisitivo de los salarios mínimos generales y profesionales”.

Con respecto a la consecución del Objetivo 2, no existe algún indicador que permita evaluar en qué medida (cuánto) las acciones de los programas contribuyeron a incrementar la productividad laboral. Si bien, por una lado, el indicador 5 “Porcentaje de trabajadores beneficiados con bonos de productividad” está orientado a resultados, ya que mide si benefició a la productividad de la empresa que le otorga el bono de productividad, por otro, este indicador tampoco permite cuantificar el beneficio a la productividad laboral, después de considerar los efectos de cualquier otra variable que pudiera impactar sobre las utilidades o los costos de producción.

Destaca entonces que los indicadores del PSTPS en conjunto, dados sus objetivos, contienen el mayor número de características: a) están orientados a resultados, 75%, esto significa que sólo una cuarta parte de los indicadores mide aspectos de gestión, es decir, sólo tres indicadores miden entrega de servicios o realización de acciones; b) 67% de los indicadores se consideran claros, es decir, una tercera parte no integraron un método de cálculo específico; c) el criterio de relevancia se cumple para todos los indicadores, el 100% mide factores esenciales del objetivo al que se encuentran asociados; y, d) todos los indicadores tienen un grado de monitoreabilidad media, debido a que no cumplen con todos los criterios señalados por CONEVAL para este propósito (para los 12 indicadores sí se establece la línea base; sin embargo, la información de sus medios de verificación no es precisa y algunos de los indicadores no pueden comprobarse mediante una fuente de verificación específica; no se especifican bases de datos; y, no hay alguna fuente de la información de algún indicador que sea externa a la STPS).

Dada la relevancia de los indicadores como herramienta para medir el avance en el logro de los objetivos y para evaluar los resultados del programa, el equipo evaluador considera que las áreas de mejora en esta parte son: 1) especificar métodos de cálculo para los indicadores en los que no se incluye; y 2) agregar fuentes de información específicas, precisar nombres de documentos, bases de datos, nombres específicos de variables de bases de datos usadas. Asimismo, en relación con los diferentes tipos de método de cálculo de los indicadores, se identifica que los valores absolutos (resultado de sumas y restas), así como los porcentajes son los dos métodos de cálculo usados en la construcción de los indicadores (50% cada uno). El uso de otros métodos para calcular los indicadores, como razones, proporciones o tasas puede hacer más claros los métodos de cálculo y enriquecer las mediciones.

10. La dependencia responsable reporta los avances del Programa Sectorial con las siguientes características:

- a) Se reportan el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.**
- b) Disponibles en línea y de manera accesible.**
- c) Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas.**
- d) El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.**
- e) Se reporta el total de los indicadores.**

Con respecto al inciso a, a excepción del indicador 3 "Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo", dado que aún no entra en operación no se ha reportado línea base ni avance, todos los demás indicadores sí reportan avance anual, en el primer bimestre del siguiente año, de acuerdo con la normatividad aplicable. Asimismo, para los indicadores correspondientes a cada objetivo sí se ha determinado correctamente la frecuencia de su medición.

La característica correspondiente al inciso b. es cumplida parcialmente, es decir, sí está disponible en línea el avance de todos los indicadores (excepto el indicador 3, el cual aún no se autoriza su Pp), pero es difícil su acceso debido a que es necesario encontrar la liga al sitio exacto a través de diversos pasos.

Para el inciso c, sí, todos los reportes de avances están estandarizados, ya que las entidades que participan en el cumplimiento de las metas dependen de la STPS.

Sobre el inciso d, de acuerdo con las fichas técnicas, 10 indicadores son de periodicidad mensual y dos son anuales. El avance de los indicadores sí es congruente con la periodicidad para cada uno de los indicadores. Como ya se comentó, el indicador 3 no presenta avance porque aún no se autoriza su programa presupuestal. Asimismo, cabe destacar que el indicador 4 "Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad", debido a las modificaciones de la estructura programática para 2016 (programa E004 de clasificación E que operará como subsidios) a la fecha no se ha definido la metodología para su operación, por lo que las metas se programaron a partir de agosto, de tal forma que no se presenta avance a la fecha.

En relación con el inciso e, sí se reporta el total de los indicadores, a excepción del indicador 3, que como ya se especificó aún no se autoriza su programa presupuestal.

Es importante señalar que existen diferencias en los términos y precisión con que se registran el nombre, definición y método de cálculo de algunos indicadores entre la MIR y sus Fichas Técnicas, sin que ello represente una variación relevante en el indicador. Sin embargo, estos componentes deberían ser los mismos en ambos documentos para guardar consistencia con respecto a la interpretación de la información que se presenta y no prestarse a confusiones.

Destaca entonces que la dependencia responsable del programa reporta los avances de todos los indicadores (excepto el indicador 3), con todas las características requeridas: a) para todos los indicadores se reporta avance anual; b) todos los indicadores están disponibles en línea, aunque la accesibilidad no es fácil; c) los avances de todos los indicadores están estandarizados; d) el avance de todos los indicadores es congruente con la periodicidad de cada uno, y, e) se reportan todos los indicadores.

Por otro lado, cabe resaltar que, como se anotó antes, no se reporta el indicador 3 “Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo”, debido a que aún no se autoriza su programa presupuestal; asimismo, no se presenta avance 2016 del indicador 4 “Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad”, porque las metas se programaron a partir de agosto (debido a las modificaciones de la estructura programática para 2016). El indicador 3 mide el avance del Objetivo 1 y el indicador 4 el correspondiente al Objetivo 2; el primero está orientado a resultados el segundo no, sin embargo los dos son relevantes para el logro de los objetivos correspondientes, por lo que es pertinente poder contar con éstos. En el caso del indicador 4, su falta de reporte de avance se corregirá en cuanto se defina la metodología para operar el programa correspondiente. Con respecto al indicador 3, dada la restricción presupuestal, será difícil que se apruebe su programa en el corto plazo, por lo que se considera pertinente sustituirlo.

11. ¿Se considera que las metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial?

- a) Identificar si todos los indicadores son responsabilidad de al menos un programa presupuestario aunque su vinculación no sea por la vía normativa (por la sintaxis del Fin en la MIR).**
- b) Se deberá elaborar un análisis cualitativo en el cual se valore si las metas son alcanzables considerando como elementos mínimos: i) el contexto macroeconómico y socioeconómico del país –o algún otro que se considere relevante para el sector– así como, ii) los vacíos de acciones gubernamentales identificados en las preguntas anteriores y iii) el desempeño de los indicadores de resultados de los programas presupuestarios vinculados con cada objetivo sectorial.**

La meta de cada indicador del programa sectorial es una expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo vinculado en un periodo determinado y son importantes porque mediante sus resultados podemos saber si hay éxito o fracaso en las políticas y estrategias. El análisis de las metas se hace para los 11 indicadores sectoriales que están operando actualmente.

En el Anexo Pregunta 11, P.11.1 se observa que sólo dos indicadores sectoriales no están bajo la responsabilidad de algún Pp vigente (vía normativa o no): el indicador 3 "Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo", el cual no está operando, porque aún no se autoriza su programa presupuestal, como ya se especificó antes, y el indicador 5 "Porcentaje de trabajadores beneficiados con bonos de productividad"; sin embargo, este último es responsabilidad de la SEPL y la información proviene de los registros administrativos de la JFCA. Cabe anotar que aunque este indicador no está bajo la responsabilidad de algún programa Pp, la estadística necesaria y su cálculo son generados como una función de la JFCA, por lo que no se ve problema para medir su desempeño.

En el Anexo Pregunta 11, P.11.2 se identifica que las metas de todos los indicadores sí tienen relación con la línea base, es mayor la meta en los indicadores ascendentes y menor en los descendentes. En el indicador número 11 y 12, "Índice de estallamiento de huelgas" y "Porcentaje de efectividad en la conciliación administrativa", respectivamente, la meta 2018 (menor a 0.5% y mayor a 96%, respectivamente) ya se ha superado desde 2013 y se han mantenido y mejorado hasta 2015 (0.0% y 98.2% respectivamente). Sin embargo, los demás indicadores, tuvieron un mejor desempeño en 2013 y 2014, con respecto a 2015, ya que en el último año se observó una disminución en la tasa de crecimiento de éstos.

A pesar de lo anterior, se considera que todas las metas de los indicadores sectoriales son factibles de alcanzar, considerando los plazos y los menores recursos con los que cuenta la STPS, así como las posibles fallas en la medición de algunos indicadores ya especificados. Sin embargo, la perspectiva de bajo crecimiento, así como de menores precios del petróleo puede provocar otro recorte al gasto público que implicaría reducir recursos para estos programas.

Por otra parte, es importante anotar que un avance de 20% no es peor que un avance de 50%; este grado dependerá del tipo de indicador, por lo que para establecer las metas se requiere un análisis del contexto del programa y del comportamiento de la propia problemática.¹² El bajo crecimiento anual promedio del PIB de 1.9% durante la última década y el crecimiento de la población en edad de trabajar considerados en el diagnóstico del programa sectorial, aunados a la consecuente consideración de menores recursos disponibles, llevó a establecer

¹² CONEVAL, op. cit. p26.

metas conservadoras para la mayoría de los indicadores: cinco indicadores superaron la meta 2018 en el primer año (2013), 1, 2, 8, 11 y 12; dos indicadores más, 6 y 9, para 2013 ya habían avanzado con el 87 y 91% de la meta 2018, respectivamente. Por ello, se considera que, en general, las metas son conservadoras porque se pudieron cumplir al siguiente año de iniciado el programa y no están orientadas a impulsar el desempeño, ya que además no prevén factores como uso de tecnologías o incremento en productividad. En consecuencia, el seguimiento de los indicadores muestra que las metas son factibles de cumplirse, en tanto no se presenten otras condiciones, como recortes presupuestales adicionales.

Asimismo, cabe resaltar que de los 12 indicadores del programa sectorial, ninguno se reporta por género, para medir contribución a la consecución del Objetivo 3 en este tema. Sin embargo, el PROIGUALDAD contiene tres indicadores generales: "Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo", "Índice de discriminación salarial por sector de actividad" y "Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería" (cuya fuente de la información es el INEGI), así como tres indicadores para empleo en la administración pública (federal y municipal), que podrán reflejar si se dan avances en este tema.

12. Como complemento de la pregunta anterior, realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales – y no gubernamentales cuando sea el caso – que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos sectoriales y, por lo tanto, a atender las problemáticas del sector. El análisis debe contener como mínimo:

- a. Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (objetivo sectorial), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema**
- b. Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen**
- c. Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de coordinación**

Desde una visión organizacional, la STPS tiene un canal externo de coordinación establecido como mecanismo para la atención del objetivo sectorial 3, que es un convenio de colaboración entre la STPS y el INFONAVIT en favor de las personas con discapacidad, para difundir los beneficios fiscales que otorga el PNTEPD, así como para obtener el Distintivo Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo". La colaboración se da a través de información proporcionada por la STPS al INFONAVIT sobre opciones de empleo, programas y acciones gubernamentales, beneficios e incentivos fiscales, así como asesoría presencial y a distancia; el INFONAVIT por su parte, mediante la promoción de los beneficios fiscales del PNTEPD, a través de organismos sindicales y empresariales representados por el

INFONAVIT, así como la participación de las delegaciones regionales del INFONAVIT en la Red Nacional de Vinculación Laboral (RNVL) de la STPS.

El PNTEPD cuenta con estrategias integrales y multisectoriales, que permiten brindar a las y los buscadores de empleo que tengan alguna discapacidad, los elementos necesarios para su capacitación, rehabilitación, profesionalización e incorporación en el mercado laboral en igualdad de condiciones; al mismo tiempo que se fortalece la cultura de inclusión y no discriminación entre los sectores productivos. Asimismo, mediante el PNTEPD se da una vinculación con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) (para los beneficios fiscales) y con el IMSS (para la expedición de certificados de discapacidad), instituciones con las que ya se han llevado a cabo mesas de trabajo para, de manera coordinada, emitir una presentación única e interinstitucional sobre los beneficios que pueden obtener las empresas que contraten a personas con discapacidad, y se garantice la transparencia en los requisitos solicitados.

La STPS a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) - estrategia Abriendo Espacios - vincula a los oferentes interesados en contratar a personas en situación de vulnerabilidad con los demandantes de empleo; asimismo, mediante el Distintivo Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo", reconoce públicamente a los centros de trabajo que no tienen obstáculos para la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, mediante los programas transversales, PROIGUALDAD, a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se abre un canal de coordinación para contribuir con el objetivo transversal de "Proveer el acceso y la igualdad de las mujeres al trabajo remunerado, el trabajo decente y los recursos productivos", así como mediante el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018" a cargo de la SHCP.

Por ello, la atención de las problemáticas del sector, objetivos sectoriales, se realiza con la participación de organismos, entidades y unidades que integran a la propia STPS. Como sobresale de la figura 4, la atención de cada problemática recae en un órgano de la STPS, la JFCA, así como en las tres subsecretarías, Subsecretaría del Trabajo, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral y Subsecretaría de Previsión Social.

Así, se identifican también las siguientes vinculaciones. La CGSNE (a cargo de la SEPL) contribuye y atiende las problemáticas de los objetivos 1 "Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, protección social y la ocupación productiva" y 3 "Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral", a través de la estrategia Abriendo Espacios. La SEPL, atiende al Objetivo 1, a través de la CGSNE, y al Objetivo 2 "Democratizar la

productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores", a través de la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral. La SPS, contribuye a los Objetivos 2 y 3. La PROFEDET y la Unidad de Delegaciones Federales contribuyen al Objetivo 3, al igual que la CGSNE. La ST contribuye y atiende a los Objetivos 3 y 4 "Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral". La JFCA atiende y contribuye al Objetivo 4.

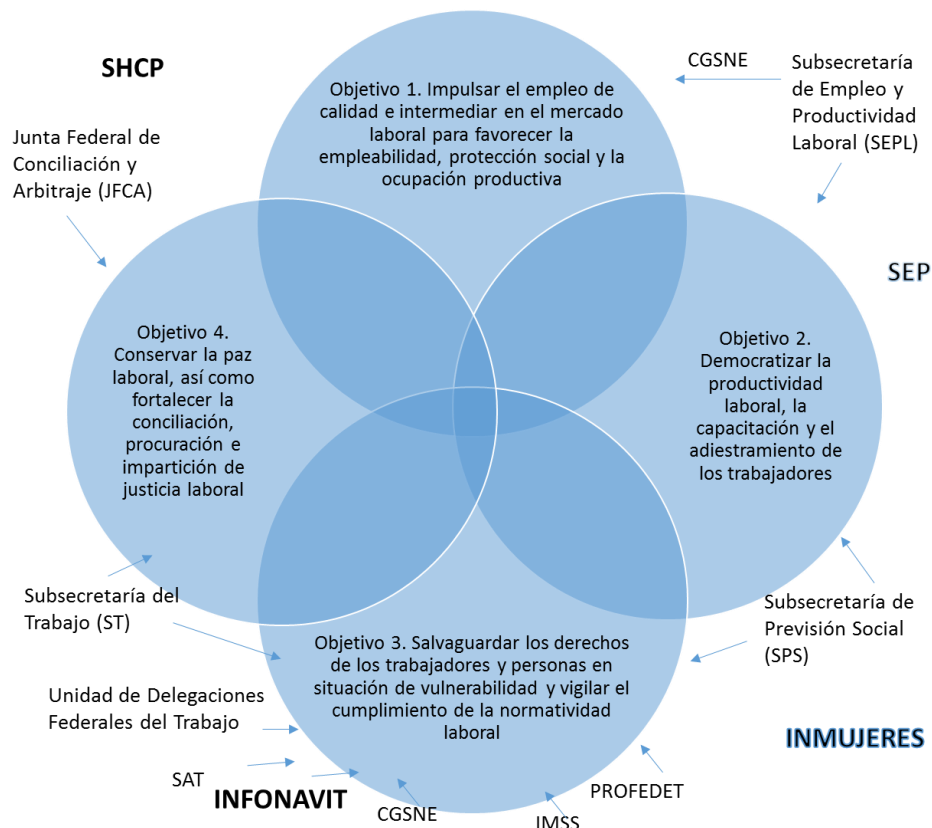
Asimismo, el SNE, en coordinación con la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores de la SPS: diseña programas y estrategias que generan oportunidades de trabajo a buscadores de empleo de jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad; y, promueve el Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (a centros de trabajo que instrumentan buenas prácticas laborales en materia de: conciliación trabajo-familia; igualdad de oportunidades; y prevención de la violencia laboral y del hostigamiento sexual). Por otra parte, en el marco de la estrategia 2.4 "Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa, para el incremento de la competitividad" del Objetivo 2, la STPS, a través del SNE contribuye a la vinculación educación-empresa, mediante la facilitación del acceso de jóvenes a becas de capacitación del SNE, con el acompañamiento de empresas y la participación del sector educativo (a través de convenios centro educativo-empresas), para que éstos tengan una alternativa real de ocupación y empleo formal.

Como se anota en la respuesta al inciso b de la pregunta 8, una forma alternativa de organizar los objetivos prioritarios de la política laboral es con base en las funciones nucleares de la STPS: i) empleo y desempleo, ii) seguridad e higiene, iii) capacitación y entrenamiento, iv) inspección laboral, prevención y resolución de disputas, y, v) previsión y seguridad social. De esta forma serían más claras las vinculaciones entre objetivos y resultados, incluyendo la forma de acomodar los objetivos transversales, así como la coordinación entre actores.

Destaca entonces que los actores que intervienen en la consecución de los objetivos, los que tienen mayor interrelación son los que forman parte de la STPS; sin embargo, los actores externos como el INFONAVIT (mediante el convenio de colaboración STPS- INFONAVIT en favor de las personas con discapacidad, para difundir los beneficios fiscales que otorga el PNTEPD), que ya tiene una participación importante a través de sus delegaciones federales, el SAT (mediante el PNTEPD, para los beneficios fiscales que otorga este programa) y el IMSS (mediante el PNTEPD, para la expedición de certificados de discapacidad), así como el INMUJERES (mediante el programa transversal PROIGUALDAD) y la SHCP (mediante el programa transversal Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018) tendrán en adelante una interrelación importante, de tal forma que sus vinculaciones serán más estrechas en la medida en que las ligas que comparten

mediante estos programas se desarrollen. Así, la STPS, como cabeza de sector, deberá continuar con su papel rector en los temas de vinculación laboral, protección de los derechos de los trabajadores y vigilancia y promoción de la paz laboral.

Figura 3. Instituciones relacionadas con la atención de los objetivos del PSTPS 2013-2018



Fuente: Elaborada para CONEVAL por José Gabriel Martínez González con información de la STPS. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018.

Por otra parte, la consecución de los objetivos del PSTPS tendría mejores resultados si instituciones como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), tuvieran mecanismos más estrechos de vinculación con la STPS para llevar a cabo programas y acciones que permitan la capacitación de trabajadores. Por ello, se recomienda establecer mecanismos de cooperación entre la STPS y estas dos instituciones, para vincular el sistema educativo con las empresas: los requerimientos de habilidades de las empresas y centros de trabajo, ante nuevas tecnologías, para incrementar capacidades y satisfacer requerimientos de nuevas habilidades; así como en el acceso a la educación, en general, y en particular a la participación de la mujer, para contribuir a eliminar la discriminación en el mercado laboral.

IV. Conclusiones

El tema del empleo es un tema sustancial en las economías. El bienestar de las familias pasa porque los miembros responsables del hogar tengan un empleo; es de hecho un derecho fundamental. Desde hace muchos años los trabajadores de los países han luchado por tener mejores condiciones de trabajo; en México esto se ha reflejado en compromisos de largo plazo como la creación de los esquemas de seguridad social, el apego a acuerdos internacionales adoptados para promover un trabajo digno y decente para todos, proteger a personas en condición de vulnerabilidad, y establecer mecanismos que permitan una mejor relación entre los factores de la producción.

No obstante, la economía mexicana no ha sido capaz de generar el número de puestos de trabajo y el poder adquisitivo que el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) considera deseables para las familias. Como establece el diagnóstico del PSTPS, el nivel de crecimiento económico no ha sido suficiente para tener un mercado de trabajo con crecimiento de salarios importante, y el equipo evaluador considera que las bajas perspectivas económicas son una amenaza en este sentido. Existen múltiples razones para que la economía no haya crecido a mayores tasas. En lo que concierne a los factores de la producción, continua el diagnóstico, este bajo crecimiento económico no se explica por falta de fuerza laboral o de inversión, sino por: i) asimetrías de información entre la oferta y la demanda de trabajo que complican el empate y da lugar al empleo friccional, y ii) la baja productividad del trabajo, debido a la baja educación especialmente en el sector informal de la economía (situación que no cambiará en el corto plazo), y por escasez de personal capacitado en habilidades específicas. Por otro lado, el PSTPS hace un detallado diagnóstico de los retos que se enfrentan en las funciones sustantivas que debe realizar la STPS como ente rector del sector. En general, ha habido avances importantes, pero falta mejorar la eficiencia y la respuesta de los procesos.

El PSTPS con base en este diagnóstico establece cuatro objetivos y 18 estrategias que buscan en su conjunto: i) mejorar el empleo, la productividad y el poder adquisitivo del salario al incidir en los problemas estructurales, las asimetrías de información y la baja capacitación de la fuerza laboral (objetivos sectoriales 1 y 2); y, ii) mejorar las funciones sustantivas que debe realizar la STPS en diseñar y aplicar la normatividad (objetivos sectoriales 3 y 4).

Para mejorar el empleo el PSTPS se basa en el Programa de Apoyo al Empleo (Pp S043), que lleva ya varios años operando—como prácticamente todos los 10 Pp que sustentan el PSTPS y que constituye una fortaleza en todos los casos. Este programa establece políticas activas de empleo. El subprograma principal es el programa Bécate; que otorga subsidios mientras los buscadores de empleo se

están capacitando. El monto que se destina a este programa parece muy bajo en comparación con el tamaño del empleo informal y del subempleo que registra la economía. Parece que sería necesario revisar el financiamiento a este subprograma presupuestal.

Además de las políticas activas de empleo, lo novedoso del PSTPS, y que generó una importante expectativa, es el establecimiento del seguro de desempleo, el cual es un programa nodal en prácticamente todos los países miembros de la OCDE. Hoy, el que no se concrete esta iniciativa es una amenaza para el logro del Objetivo 1. La iniciativa presidencial se aprobó en la Cámara de Diputados y hoy se encuentra para su análisis en la Cámara de Senadores. El costo fiscal que tiene el seguro de desempleo depende de su diseño; la iniciativa que se encuentra en el Congreso supone que el financiamiento provenga de las contribuciones que ya hacen los patrones a la subcuenta de vivienda. En este sentido, podría preverse que no habiendo nuevos impuestos, es viable su implementación, al menos en términos económicos.

El diagnóstico de baja productividad del país es un tema de suma preocupación y se reconoce que va más allá de los alcances de la política de la STPS y de cualquier ministerio. Para resaltar esta prioridad y su naturaleza horizontal, el Gobierno de la República publicó el Programa Transversal para Democratizar la Productividad, el PSTPS y el Pp E004 lo incorporan. No obstante, los programas de capacitación en la empresa, lo que en opinión del equipo de evaluación tendría que ser la parte medular del Programa para el logro de la estrategia, son muy pequeños en comparación con los observados en países de la OCDE. La STPS tiene bajo su responsabilidad y capacidad acrecentar estos programas. Existe un sector de la economía compuesto cada vez más por empresas de gran tamaño y con estándares de eficiencia que compiten a nivel mundial (industria automotriz por ejemplo) que proporciona una base cada vez mayor para ampliar el programa, siempre y cuando la STPS cuente con la capacidad necesaria. Una amenaza es que con la fusión del Programa de Apoyo a la Productividad en el E004 se pierda la prioridad en el tema, pues ya no es explícita la asesoría a sindicatos y trabajadores.

Los otros dos objetivos tienen que ver con las funciones de la STPS como garante de los derechos de los trabajadores. El objetivo 3 agrupa, sin una razón explícita, tres funciones: i) acciones para garantizar que se cumple con la normatividad laboral vigente; ii) acciones para apoyar a personas en condición de vulnerabilidad; y, iii) acciones para apoyar a la economía familiar. La primera área de oportunidad es considerar que en un futuro los responsables de elaborar el próximo programa sectorial reconozcan estas tres funciones y esto conlleve a una nueva organización de los objetivos.

El segundo tema relevante a considerar es la oportunidad que tiene la STPS de apoyar a los grupos en condición de vulnerabilidad con la publicación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) y del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PNTEPD). Cabe señalar que para lograr una continuidad en la política, para el próximo ejercicio de planeación se tendría que garantizar, de acuerdo al artículo 22 de la Ley de Planeación, que se incluyan los programas relevantes derivados del PND que sería apropiado elaborar; en este sentido sería recomendable la coordinación entre la STPS, la SHCP y otras instancias gubernamentales involucradas en la protección de personas en condición de vulnerabilidad.

Una coyuntura favorable para mejorar la economía familiar es que con la desvinculación del salario mínimo a otros precios de la economía se pudiera favorecer una recuperación más acelerada del salario mínimo, lo que junto con el apoyo que otorga el FONACOT—organismo con buena solidez financiera—puede ayudar a mejorar el ingreso y consumo de las familias.

En conclusión, los seis Pp para el logro de este objetivo se agrupan en torno a tres temáticas: i) acciones para garantizar que se cumple la normatividad; ii) acciones para apoyar a personas en condición de vulnerabilidad; y, iii) acciones para apoyar la economía familiar. En general el equipo evaluador concluye que se complementan y que no se duplican, pues tienen naturalezas diferentes y deben ser separados.

El Objetivo 4 junto con el inciso i) del párrafo anterior, que se refiere a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), trata la relación entre los factores de la producción; es un tema que requiere apoyo para manejar la eficiencia y capacidad resolutive. La amplia experiencia que tiene la STPS en este tema y los buenos resultados de los años anteriores se reflejan en el bajo nivel de conflictividad en asuntos colectivos. Sin embargo, no hay una planeación estratégica a partir de la cual se puede prever la solución al problema de rezago de los casos individuales. De lograrse la aprobación de la reforma Constitucional al sistema de justicia laboral se abrirá un espacio de innovación importante, y deben efectuarse los estudios y redactarse los planes para la transición. Este es un tema que debe de abordar de forma inmediata los responsables de la PROFEDET junto con la STPS.

En cuanto a los indicadores, el PSTPS incluye 12 indicadores, tres por cada uno de los objetivos, tal como se establece en los Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas Derivados del PND 2013-2018. En general es un tema en el que la STPS tiene que trabajar, en particular en la definición de los indicadores: ninguno de los indicadores cumple con todas las características que establece la evaluación como deseables, es decir, enfocados a resultados, claros, relevantes y

con posibilidad de ser monitoreados. Se debe reconocer sin embargo que si se siguen y actualiza el avance en los mismos.

Los párrafos anteriores han señalado puntualmente lo que el equipo evaluador considera son los principales hallazgos y resultados de la evaluación en temas puntuales. No obstante, existen fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas comunes al logro de los cuatro objetivos.

Fortaleza: Amplia experiencia en las actividades

Oportunidades: Revisión de los Pp con base en la estrategia de presupuesto base cero.

Debilidades: Bajo presupuesto para el tamaño del problema, falta de un sistema de evaluación de resultados de los Pp (por ejemplo, en los casos de programas de productividad a nivel micro), insuficiencia de personal capacitado y de tecnologías de información y deficiencia en los indicadores de monitoreo.

Amenazas: Recortes al presupuesto.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

FODA Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.

Fortalezas	Debilidades
Amplia experiencia de la STPS en las acciones que se implementan para alcanzar el objetivo.	Bajo presupuesto enfocado a políticas activas de empleo en comparación con los países de la OCDE
El Programa de Apoyo al Empleo tiene evaluaciones de impacto, y recientemente se concluyeron cuatro evaluaciones de costo-efectividad.	Las acciones de apoyo al autoempleo pueden ser contrarias a generar empleos formales y productivos
	Falta de indicadores con todas las características adecuadas (las que señala CONEVAL). Los tres indicadores de este objetivo no son claros y no son completamente monitoreables.
	Falta de evaluaciones robustas sobre el efecto de los programas implementados
Oportunidades	Amenazas
Replantear los programas poco efectivos como consecuencia de presupuesto base cero	Pronóstico de bajo crecimiento económico que genera bajo crecimiento del empleo formal
	Recortes al presupuesto federal que puede disminuir aún más el financiamiento a los Pp alineados con este objetivo
	Riesgo de que se no implemente el seguro de desempleo
	El bajo nivel de educación e inclusive la falta de acceso, dependen de factores que rebasan a la política laboral y existe una baja probabilidad de que haya cambios que impacten en el corto plazo

FODA Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Fortalezas	Debilidades
	Falta de implementación de programas que son exitosos en otros países
	Inexistencia de estudios detallados y de caso de productividad laboral
Amplia experiencia en algunas de las acciones que se implementan para alcanzar el objetivo	Bajo presupuesto a los Pp enfocados a cumplir este objetivo
Se cuenta con índices agregados de productividad laboral obtenidos de la ENOE (Índice Global de Productividad Laboral)	Falta de indicadores con las características adecuadas (las que señala CONEVAL). Los tres indicadores de este objetivo no son completamente monitoreables; los indicadores 4 y 6 no son orientados a resultados; además el indicador 4 no cumple con la característica de claridad.
	Falta de evaluaciones robustas y de impacto sobre el efecto de los programas implementados
Oportunidades	Amenazas
Interés prioritario del Gobierno de la República en incrementar la productividad	Riesgo de que la fusión de los Pp E004 "Capacitación para incrementar la productividad" y U002 "Programa de apoyo a la productividad" en el E004 tenga problemas operativos de implementación
Replantear los programas poco efectivos como consecuencia de presupuesto base cero	Recortes al presupuesto federal que puede disminuir aún más el financiamiento a los Pp alineados con este objetivo
	Posibilidad de que con la baja en el crecimiento económico pocas empresas participen en los programas de capacitación

FODA Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

Fortalezas	Debilidades
Amplia experiencia en acciones que se implementan para alcanzar el objetivo	Bajo presupuesto a los Pp enfocados a cumplir este objetivo
El INFONACOT cuenta con una estructura financiera sólida, así como una destacada participación en el mercado de valores para fondearse.	Falta de indicadores con las características adecuadas (las que señala CONEVAL). Los tres indicadores de este objetivo no son completamente monitoreables; el indicador 9 no está orientado a resultados.
Se cuenta con evaluaciones de procesos de la JFCA y de PROFEDET.	Falta de evaluaciones robustas sobre el efecto de los programas implementados
Oportunidades	Amenazas
Compromisos internacionales que se deben cumplir Publicación del programa PROIGUALDAD 2013-2018	Riesgo de que la fusión de los Pp E004 "Capacitación para incrementar la productividad" y el E007 "Asesoría y capacitación a sindicatos y trabajadores para impulsar la productividad, proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo" tenga problemas operativos de implementación
Publicación del Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	
Desvinculación del salario mínimo de otros precios en la economía	Recortes al presupuesto federal que puede disminuir aún más el financiamiento a los Pp alineados con este objetivo
Replantear los programas poco efectivos como consecuencia de presupuesto base cero	Riesgo de que no se lleven a cabo los cambios legales al sistema de procuración de justicia laboral

FODA Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

Fortalezas	Debilidades
Amplia experiencia en acciones que se implementan para alcanzar el objetivo	Poco personal y con insuficiente capacitación, retraso crónico en atención a conflictos individuales
	Baja inversión en tecnologías de información
	Falta de indicadores con las características adecuadas (las que señala CONEVAL). Los tres indicadores de este objetivo no son completamente monitoreables.
	Falta de evaluaciones robustas sobre el efecto de los programas implementados
Oportunidades	Amenazas
Replantear los programas poco efectivos como consecuencia de presupuesto base cero	Riesgo de que no se lleven a cabo los cambios legales al sistema de procuración de justicia laboral
	Recortes al presupuesto federal que puede disminuir aún más el financiamiento a los Pp alineados con este objetivo

Recomendaciones

Las principales conclusiones de esta evaluación son que el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013–2018 (PSTPS) es un programa congruente y pertinente, y se encuentra en general alineado a los programas presupuestarios asociados (Pp). Sin embargo, hacen falta desarrollos institucionales nodales para lograr una política laboral moderna, en particular para la activación de trabajadores hacia la economía formal y para apoyar a discapacitados y mujeres mediante programas de mayor cobertura y que provean servicios en forma personalizada (es decir, los programas modernos de activación no se basan en subsidios o medidas generales, sino que identifican la condición especial de la persona y proveen apoyos acordes a sus circunstancias).

Adelante se presentan recomendaciones de ajustes a los programas presupuestales existentes. Sin embargo, cabe señalar que en opinión del equipo evaluador éstas no representan cambios mayores en los programas, y que no se identifican necesidades mayores de ajuste por inconsistencia o incoherencia en la alineación. Por otro lado, existen tres iniciativas mayores de reforma legal (sobre desempleo, sobre justicia laboral y sobre agrupaciones sindicales), por lo cual las autoridades laborales y hacendarias deben estar atentas a la posibilidad de efectuar ajustes mayores a los programas y a los presupuestos, lo que será en especial necesario de aprobarse las iniciativas relativas a seguro de desempleo y a justicia laboral. Para aclarar la posibilidad de instrumentación de las recomendaciones se incluye la necesidad de recursos, los responsables y el periodo en el cual se pueden empezar a atender las recomendaciones.

Un elemento estratégico del PSTPS radica en la brecha entre objetivos y recursos asignados. De la revisión de los niveles de gasto que se dan en otros países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es claro que hay un retraso importante. Esto significa limitaciones para los ejes de la política laboral nacional, en la aplicación de instrumentos para activar trabajadores, para apoyar directamente el trabajo de discapacitados, para disminuir la conflictividad gracias a un seguro de desempleo. El retraso en la aprobación del seguro de desempleo ha significado que no se cuente con un instrumento principal en la política laboral moderna; si bien su aprobación no corresponde al ámbito administrativo, no puede dejar de mencionarse pues su implantación cambiaría estratégicamente la política laboral y su presupuesto (y es un evento probable pues ha sido aprobado ya por una de las Cámaras legislativas).

A continuación se presentan recomendaciones aplicables en el corto plazo, y recomendaciones a considerar en un proceso de planeación a mediano plazo. Cuando se plantea la posibilidad de acción inmediata, no se requiere modificar el Pp o la MIR. Cuando se hace referencia a próximo ejercicio presupuestal, se requiere modificación de esos elementos.

Recomendaciones
<p><input type="checkbox"/> Atender con urgencia el problema de rezago en la atención a conflictos individuales en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JFCA).</p> <p><input type="checkbox"/> Llevar a cabo estudios y planeación para la implementación de la reforma a la justicia laboral.</p> <p>En tanto se resuelve el destino de la iniciativa para reformar la justicia laboral, se debe adoptar una estrategia de transición.</p> <p>La iniciativa pasará el trato de los conflictos laborales al poder judicial. Siendo una reforma constitucional, cuya implementación involucra una transferencia mayor de la administración, se prevé que tomará tiempo (en el mejor de los casos hasta 2018), para que se pueda desplegar plenamente (falta la aprobación del Constituyente, y la elaboración y expedición de legislación secundaria).</p> <p>Adicionalmente, el problema del rezago en la atención a conflictos individuales amerita atención. Este documento plantea un análisis al respecto, pero las decisiones sobre el mismo deben considerar las posibles reformas. La asignación de recursos adicionales para la solución de conflictos debe evitar crear gastos fijos, debe respetar el proceso legal, y debe lograr que haya una disminución en el rezago.</p> <p>Requiere recursos: Si.</p> <p>Responsable: JFCA, poder judicial, SHCP.</p> <p>Inicio de la acción: Inmediata.</p>
<p><input type="checkbox"/> Financiar estudios sobre el seguro de desempleo y su implementación, y sobre la ampliación de las políticas de activación. Independientemente de que se apruebe la legislación sobre seguro de desempleo, la planeación estratégica de la política laboral requiere entender qué tipo de política de activación sería más útil en el país.</p> <p>Requiere recursos: Si, bajos para el financiamiento de estudios en el corto plazo. Para la implementación a los que hacen referencia los análisis de costos.</p> <p>Responsable: STPS, SHCP.</p> <p>Inicio de la acción: Inmediata.</p>
<p><input type="checkbox"/> Coordinar las transformaciones administrativas que pueden mejorar la eficacia del Servicio Nacional de Empleo, los programas de empleo temporal y los programas de otras instituciones.</p> <p>Requiere recursos: No</p> <p>Responsable: STPS, SEDESOL, SE, IMSS, ISSSTE.</p> <p>Inicio de la acción: Inmediata.</p>
<p><input type="checkbox"/> Se sugiere adecuar el nombre del programa presupuestario (Pp) E004 para que capture mejor su objetivo. El Pp E004 "Capacitación para Incrementar la Productividad" fusionó el programa E007 que tenía como uno de sus objetivos proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo.</p> <p>Requiere recursos: No</p> <p>Responsable: STPS, SHCP.</p> <p>Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.</p>
<p><input type="checkbox"/> Revisar el Pp E004 para que capture las estrategias y las líneas de acción del desaparecido Pp U002 que permiten cumplir con las estrategias 2.1 y 2.2 del PSTPS.</p> <p>Requiere recursos: No</p> <p>Responsable: STPS, SHCP.</p> <p>Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.</p>
<p><input type="checkbox"/> Revisar la separación entre dos objetivos: la capacitación y el apoyo a trabajadores sindicalizados, del Pp E004.</p> <p>El E004, Capacitación para Incrementar la Productividad, al fusionarse con el Pp E007 absorbió las acciones que permiten a los trabajadores sindicalizados recibir servicios de protección a la capacidad adquisitiva del salario, acciones de orientación sindical y promoción de la productividad. Este Pp busca en particular contribuir a la estrategia 3.6.</p> <p>Requiere recursos: No</p> <p>Responsable: STPS, SHCP.</p> <p>Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.</p>

- ❑ El Pp E008 (que se refiere a las actividades de conciliación entre las empresas y los sindicatos), puede fusionarse con el Pp E011 (registro de agrupaciones sindicales) ya que ambas ayudan al clima de paz laboral y tienen la misma población objetivo.

Requiere recursos: No

Responsable: STPS, SHCP.

Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.

- ❑ Dentro del objetivo de impulsar el empleo de calidad, un indicador que se propone agregar al PSTPS y que ahora forma parte del Pp P002 "Evaluación del Salario Mínimo es "Tasa de variación de la recuperación anual del poder adquisitivo de los salarios mínimos generales y profesionales".

Requiere recursos: No

Responsable: STPS.

Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.

- ❑ Con respecto al indicador 3 (Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo) se considera pertinente sustituirlo en tanto no se aprueba la legislación correspondiente.

Requiere recursos: No

Responsable: STPS.

Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.

- ❑ Corregir el indicador de metas sobre Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral.

- Sumatoria de mujeres y hombres empleados en centros de trabajo que se hacen acreedores a los distintivos Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo" (DEI), Empresa Familiarmente Responsable (DEFR), Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALI), Distintivo México Libre de Trabajo Infantil (DIMEXTI) y Mecanismos de Coordinación y Vinculación Interinstitucional.

- Fórmula: \sum trabajadoras y trabajadores beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral (DEI+DEFR+DEALI+DIMEXTI+Mecanismos de Coordinación y Vinculación Interinstitucional)

Requiere recursos: No

Responsable: STPS y SHCP.

Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.

- ❑ Ampliar los recursos disponibles a las políticas de activación. Los recursos en los programas de empleo, para la discapacidad, para la capacitación y otros, son muy inferiores a lo observado en otros países, por lo cual una vinculación acertada es insuficiente para la atención a los problemas planteados.

Requiere recursos: Sí.

Responsable: STPS.

Inicio de la acción: Próximo ejercicio presupuestal.

- ❑ Establecer una coordinación estrecha entre partes del sistema educativo (por ejemplo, los Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), los servicios de empleo, los programas de activación y el sector empresarial. La autoridad laboral federal debe jugar un papel central en esta coordinación.

Requiere recursos: No

Responsable: STPS, SEP.

Inicio de la acción: Inmediata.

- ❑ Plantear una forma alternativa de organizar los grandes objetivos y estrategias en torno a las funciones nucleares de la STPS: i) empleo y desempleo, ii) seguridad e higiene, iii) capacitación y entrenamiento, iv) inspección laboral, prevención y resolución de disputas, y, v) previsión y seguridad social. Pensamos que de esta forma serían más claras las vinculaciones entre objetivos y resultados, incluyendo la forma de acomodar los objetivos transversales.

Requiere recursos: No

Responsable: STPS.

Inicio de la acción: Próximo ejercicio de planeación.

- ❑ Establecer mecanismos de cooperación entre la STPS, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para vincular el sistema educativo con el empleo, los requerimientos de habilidades de las empresas y centros de trabajo, ante nuevas tecnologías, para incrementar capacidades y satisfacer requerimientos de nuevas habilidades; así como en el acceso a la educación, en general, y en particular a la participación de la mujer, para contribuir a eliminar la discriminación en el mercado laboral.

Requiere recursos: No

Responsable: STPS, SEP, CONACYT.

Inicio de la acción: Inmediata.

- ❑ Ampliar programas de familia y discapacidad con una perspectiva de largo plazo, sentando las bases institucionales que sirvan para ampliar gradualmente la cobertura. Por ejemplo, en los programas de discapacidad hay elementos como el apoyo a cuidadores, el financiamiento a elementos necesarios para el trabajo y otros que pueden tener un costo relativamente bajo y una alta rentabilidad. En el caso de programas de familia, el uso de asignaciones familiares para madres trabajadoras, de licencias de maternidad ampliadas y de otros mecanismos focalizados puede también tener alta rentabilidad social y económica. Se tiene que empezar por realizar estudios sobre diseño y financiamiento.

Requiere recursos: Sí, para el financiamiento de estudios.

Responsable: STPS, IMSS.

Inicio de la acción: Inmediata para que los resultados estén disponibles para el próximo ejercicio de planeación.

Referencias

CONEVAL. Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. CONEVAL. 2015. México.

_____. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013, 2014, 2015 y 2016.

_____. Matriz de Indicadores de Resultados Cuenta Pública 2015.

_____. Matriz de Indicadores de Resultados 2016.

STPS. Aportación de la STPS al Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de la República. Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, p. 387-396. México.

_____. Aportación de la STPS al Tercer Informe de Ejecución 2014-2015. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de la República. México.

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018. Diario Oficial de la Federación 20 de mayo 2013. México:

_____. Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018. Logros 2015. PND 2013-2018.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, varios años. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: www.inegi.gob.mx

Kusek, J. y Rist, R. Manual para gestores del desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial, 2005.

Lazear, Edward P. "Firm-specific human capital: a skill-weights approach", National Bureau of Economic Research, Working paper #9679, 2003.

Mortensen, Dale T., y Pissarides, Christopher A. "Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment." Review of Economic Studies 61 (1994), p. 397-415

OCDE. stat.ocde.org

OIT. "A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth A G20 Training Strategy," International Labour Office, Geneva, 2010.

_____. Trabajo Decente y la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030. Ginebra: Oficina Internacional el Trabajo, 2016.

_____. "Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas," Organización Internacional del Trabajo, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, Lima, 2013. Disponible en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_318203.pdf

Presidencia de la República. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

_____. Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

_____. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Logros 2015. PND 2013-2018. México.

_____. Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2014. México.

_____. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2014. México.

Rychly, Ludek, "Ministries of Labour: Comparative Overview. Database, Organograms," LAB/ADMIN Working document No. 27. ILO Action. Ginebra: International Labour Organization, 2013.

_____. SHCP. Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra la Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

_____. Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin fecha. México. Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica_pnd2013_2018.pdf

_____. Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas Derivados del PND 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2013. México.

_____. Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Junio 2015. México.

_____. Criterios para la publicación de Logros de Programas derivados del PND 2013-2018. 23 de enero de 2015. México.

STPS. Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 2014. México.

_____. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. México. Gobierno de la República, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013. México.

_____. Tercer Informe de Labores de la STPS 2014-2015. 1 de septiembre de 2015.

____. Informe de Resultados enero-diciembre 2015.

____. Informe de Resultados enero-marzo 2016.

____. Convenio General de Colaboración en Favor de las Personas con Discapacidad entre la STPS y el INFONAVIT. 19 de enero de 2015. México.

____. Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 2015. México.

____. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 2014. México.

____. Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 24/10/2014. México.

____. Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre 2014. México.

____. Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 2014. México.

____. Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Diario Oficial de la Federación, 31 de julio de 2013. México.

____. Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, México: Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2015.

____. Matriz de Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios 2012-2016.

____. Indicadores y metas 2015 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Informe de Actividades enero-diciembre 2015.

____. Fichas Técnicas Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Resultados.

____. Fichas Técnicas Programa Nacional de Empleo para las Personas con Discapacidad. Resultados.

Thévenon. Olivier, "Family policies in OECD countries: a comparative analysis," Population Development Review, 37,1(2011):57-87.

Anexos

Anexo 1: Relación de objetivos sectoriales con problemáticas del diagnóstico

Temática del problema	Problemática (Descripción)	Objetivo del Programa Sectorial Vinculado
Alto grado de informalidad del empleo; falta de empate entre la oferta y la demanda; falta de protección social a los desempleados. Falta de protección social a los desempleados.	Sector informal grande con baja productividad y bajos salarios y sin seguridad social. Desajustes en la articulación del mercado laboral, como la información insuficiente sobre la oferta y la demanda de empleo (desempleo friccional) que afecta a los de menores salarios y es un riesgo para la duración del desempleo. Asimetrías entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos. Falta de capacitación laboral adecuada a la demanda de trabajo. Desprotección a quienes se quedan sin empleo (falta de un seguro de desempleo)	Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva
Heterogeneidad en los niveles de productividad (alta productividad en empresas grandes, muy baja en empresas micro)	Las estructuras educativa y laboral no han evolucionado para responder a los nuevos requerimientos de las empresas para contar con capital humano altamente calificado, capaz de aprender continuamente y adaptarse al entorno. Deficiente innovación en los centros de trabajo. Desvinculación educación empresa para generar habilidades que incrementen la productividad.	Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores
Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad	Había 5.7 millones de personas con discapacidad en 2010. La población con discapacidad ocupada es de más de un millón 150 mil personas (28.1% mujeres y 71.9% hombres). Existencia de trabajo infantil: laboran poco más de tres millones de niños; y de éstos, 882 mil tienen menos de 14 años. Una quinta parte de las mujeres ocupadas (20.6%) sufre discriminación laboral. El 53.4% de éstas han tenido menos oportunidades que un hombre para obtener un ascenso. Una de cada 10 mujeres ocupadas ha sufrido incidentes de violencia laboral por embarazo a lo largo de su vida. Hay 32 millones de jóvenes de 14 a 29 años que se están incorporando al mercado laboral. De ellos, están ocupados 15.3 millones (63% hombres y 37% mujeres); sólo el 17% trabaja y estudia; y 1.5 millones están disponibles para trabajar, pero no obtienen un empleo debido a la falta de experiencia, escasas competencias.	Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.
Impartición de justicia laboral	Rezago en los casos atendidos por la JFCA, debido a la falta de personal, deficiente equipamiento tecnológico y baja capacitación. El aumento de recursos debe incidir sobre los casos individuales.	Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en el PSTPS 2013-2018.

Anexo 2: Análisis de los objetivos sectoriales

Objetivo del Programa Sectorial	¿En el objetivo sectorial se identifica el beneficio que se espera obtener?	¿En el objetivo sectorial se identifica a la población beneficiada?
Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva	Vincular oferentes y demandantes de empleo	Buscadores de empleo, desempleados
	Procurar el equilibrio de los factores de la producción	
	Promover la productividad de las empresas con beneficios compartidos	
	Propiciar las condiciones que den paso a un mercado interno de trabajo sólido y competitivo, que ofrezca más y mejores puestos de trabajo y salarios remuneradores	
Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	Incentivar el acceso a la seguridad social y capacitación de calidad para los trabajadores, mejorar sus expectativas y permitirles desarrollar su máximo potencial	Trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad, con bonos de productividad o capacitados de manera presencial y a distancia
	Establecer vínculos formales y eficientes entre los sectores productivo y educativo para articular orgánicamente las políticas de educación y capacitación, de inclusión laboral y empleo, de mejoramiento de la empleabilidad y la productividad, con este programa sectorial se atiende y enfoca a combatir esta problemática.	
	Promover condiciones de igualdad, no discriminación, empleabilidad y competitividad, que faciliten a la población trabajadora en situación de vulnerabilidad, el desarrollo de competencias laborales y su inclusión a un trabajo decente.	
	Incrementar las visitas de inspección a los centros de trabajo para asegurar condiciones que se apeguen a la regulación de seguridad y salud en el trabajo	
Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	Garantizar que los trabajadores tengan una instancia que los ayude a proteger sus derechos laborales	Trabajadores
	Incorporación del 100% de los centros de trabajo al INFONACOT incluyendo ahora al IMSS y al ISSSTE	Trabajadores
	Recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo	Trabajadores que ganan el salario mínimo
	Privilegiar la conciliación y el arbitraje como formas para resolver las disputas laborales; la STPS	Trabajadores y empresas

Objetivo del Programa Sectorial	¿En el objetivo sectorial se identifica el beneficio que se espera obtener?	¿En el objetivo sectorial se identifica a la población beneficiada?
conciliación, procuración e impartición de justicia laboral	Instrumentar el diálogo y el entendimiento entre las empresas y los sindicatos como medio eficaz para encaminar sus relaciones, y con ello asegurar la paz y armonía en los centros de trabajo	Trabajadores sindicalizados y empresas
	Garantizar el respeto de la voluntad de las organizaciones de trabajadores y patrones, en el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo (LFT).	Trabajadores sindicalizados y empresas

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en el PSTPS 2013-2018.

Anexo 3: Vinculación de los programas presupuestarios

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado (a partir de su sintaxis)	¿Presenta vinculación en sintaxis?	¿Presenta vinculación lógica?	Justificación	Total de Pp vincula-dos	Porcentaje de Pp que tienen vincula-ción lógica	Presupues-to (millones de pesos)
Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Sí. 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 y servicios de vinculación laboral (El Programa establece como políticas activas de empleo aquellas que otorgan a buscadores de empleo apoyos económicos y en especie para la capacitación, 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)	Sí	Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva.	1	100%	1,726.60
Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	Sí. Contribuir a democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores mediante el incremento de sus competencias laborales que incidan favorablemente en la competitividad del país; Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante acciones de protección al salario, la promoción de la productividad laboral y orientación sindical	Sí	Los trabajadores incrementan y certifican sus competencias laborales; además los centros de trabajo registrados (empresas) que cumplen con obligaciones legales en materia de capacitación, adiestramiento y productividad; los trabajadores desarrollan prácticas laborales innovadoras en los centros de trabajo sindical y promoción de la productividad para su beneficio	1	100%	84.52
Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en	E002 Procuración de justicia laboral	Sí. Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante la procuración de justicia laboral.	Sí	Las y los trabajadores que solicitan protección jurídica laboral cuentan con mecanismos de procuración de justicia laboral, hasta su conclusión en un ambiente de seguridad y certeza jurídica	6 (Se cuenta el E004)	50%	190.23

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado (a partir de su sintaxis)	¿Presenta vinculación en sintaxis?	¿Presenta vinculación lógica?	Justificación	Total de Pp vincula-dos	Porcentaje de Pp que tienen vincula-ción lógica	Presupues-to (millones de pesos)
situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	Sí. Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante acciones que propicien el trabajo digno o decente	Sí	En el propósito del programa "Los centros de trabajo cuentan con condiciones de trabajo digno o decente" no queda clara una relación con el Objetivo sectorial			578.54
	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	Sí. Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante acciones de protección al salario, la promoción de la productividad laboral y orientación sindical	No	Los propósitos del programa tienen que ver con capacitación principalmente con la productividad laboral; en menor medida se enfocan a temas de protección al salario y orientación sindical, propósitos que no se alinean directamente al Objetivo del PSTPS			84.52
	E009 Créditos a trabajadores	Sí. Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante el financiamiento de créditos accesibles para la adquisición de bienes y pago de servicios durante el ciclo de vida productiva del trabajador	Sí	El propósito del programa "Las personas trabajadoras cuentan con una alternativa financiera adecuada y flexible de acuerdo a sus necesidades que permita mejorar sus condiciones laborales y de vida" no se alinea directamente al Objetivo del PSTPS			-
	P001 Instrumentación de la política laboral	Sí. Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante visitas de inspección, con el propósito de promover el trabajo digno o decente en los centros de trabajo.	Sí	El propósito del programa "Las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo cuentan con criterios homogéneos para realizar sus labores dentro del proceso de inspección-sanción en normatividad laboral" se relaciona con el objetivo del PSTPS			493.8
	P002 Evaluación del Salario Mínimo	Sí. Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante la recuperación anual del poder adquisitivo del salario mínimo.	Sí	El objetivo de propósito del programa se refiere a proporcionar la información pertinente y oportuna para que se fije el salario mínimo de forma informada y se salvaguarden los derechos de los trabajadores			26.05

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado (a partir de su sintaxis)	¿Presenta vinculación en sintaxis?	¿Presenta vinculación lógica?	Justificación	Total de Pp vinculados	Porcentaje de Pp que tienen vinculación lógica	Presupuesto (millones de pesos)
Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.	E001 Impartición de justicia laboral	Contribuir a conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral. mediante la instancia que conoce y resuelve los conflictos de trabajo de competencia federal que se susciten entre los trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.	Sí	Este programa es el que administra la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que permite a los trabajadores y empresas tener una instancia para resolver sus diferencias laborales	3	66%	907.11
	E008 Conciliación entre empleadores y sindicatos	Contribuir a conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral mediante la procuración del equilibrio entre los factores de la producción, proporcionando el servicio público de conciliación en los conflictos laborales de orden colectivo de competencia federal, con estricto respeto al principio de bilateralidad de la negociación colectiva.	Sí	Las empresas y los sindicatos resuelven sus conflictos laborales de orden colectivo con la suscripción del convenio que consigna los acuerdos tomados por las partes, lo que es el resultado de la conciliación.			25.13
	E011 Registro de agrupaciones sindicales	Contribuir a conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral mediante la resolución de las solicitudes de las agrupaciones sindicales de competencia federal, bajo los principios de legalidad y servicio público, otorgando así certeza jurídica a las resoluciones de la Dirección General de Registro de Asociaciones	No	El objetivo del propósito "Las Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica, por lo que su información es publicada conforme a lo establecido en el artículo 365 bis de la Ley Federal del Trabajo" no parece alinearse con el objetivo del PSTPS.			21.22

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en el PSTPS 2013-2018.

Anexo 4: Vinculación de programas presupuestarios con estrategias sectoriales

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado	Estrategia a la que se vincula el programa presupuestario (de acuerdo con sus documentos normativos o Matrices de Indicadores)	¿Existe coherencia en la vinculación?	Vinculación propuesta (para los casos en los que no se explicita una vinculación)
Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	1.1. Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral.	Si. A través de diferentes mecanismos, como ferias, el SNE busca superar los problemas de falta de información entre la oferta y la demanda.	
		1.2. Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación.	Si. A través de diferentes mecanismos el SNE busca superar los problemas de falta de información entre la oferta y la demanda de empleo.	
		1.3. Desarrollar actividades focalizadas que permitan a personas en situación de vulnerabilidad el acceso, preservación o recuperación del empleo.	Si. Existen varios mecanismos de información, capacitación y financiamiento para que las personas en situación de vulnerabilidad recuperen su empleo.	
		1.4. Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo.	No. Las ROP hacen referencia a que los apoyos se tienen que alinear al PET que maneja la SEDESOL únicamente, pero no hace alusión al seguro del desempleo.	Establecer un seguro de desempleo
		1.5. Implementar acciones tendientes a reducir la informalidad del empleo, mediante mecanismos de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno.	No. Las ROP no hacen explícito la coordinación de los tres órdenes de gobierno para reducir la informalidad.	Dependiendo del Componente al que se refiere el Pp modificar las ROP que establezca la colaboración de los tres órdenes de gobierno, por ejemplo en el caso de trabajadores migrantes.
Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	2.1. Fomentar el incremento y democratización de la productividad laboral, para modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos.	No. Básicamente repite el objetivo sectorial. Las líneas de acción de esta estrategia además de la capacitación se refieren a diseñar mecanismos para incrementar la productividad	Se sugiere fusionar esta estrategia con la estrategia 2.3

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado	Estrategia a la que se vincula el programa presupuestario (de acuerdo con sus documentos normativos o Matrices de Indicadores)	¿Existe coherencia en la vinculación?	Vinculación propuesta (para los casos en los que no se explicita una vinculación)
Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.		2.2. Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales, mediante la generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral.	No. No queda claro en la sintaxis cómo las estadísticas de productividad pueden ayudar a la capacitación laboral que ayude a incrementar la productividad	Generar información sobre productividad que ayude a identificar buenas prácticas que generan empleos productivos
		2.3. Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales.	Si. Las ROP indican claramente que se fomenta la capacitación y la certificación de habilidades	
		2.4. Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa, para el incremento de la competitividad.	Si. La innovación casi siempre lleva a un incremento en la productividad	
		3.3. Ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral: asesoría, conciliación y representación jurídica, cercanos, confiables y con apego a derecho.	Si. Es la razón de ser de la PROFEDET.	
	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.	Si. Son los programas de verificación que lleva a cabo la STPS en su papel de ministerio rector del mercado laboral	
		3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.	Si. Son los programas de verificación que lleva a cabo la STPS en su papel de ministerio rector del mercado laboral	
		3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral.	Si. Son los programas de verificación que lleva a cabo la STPS en su papel de ministerio rector del mercado laboral	
		3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.	Si. Son los programas de verificación que lleva a cabo la STPS en su papel de ministerio rector del mercado laboral	
	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	3.6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.	Si. El E004 fusionó al Pp E007 que busca proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo.	
	E009 Créditos a trabajadores	3.6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.	Si. El programa permite a los trabajadores adquirir bienes y servicios a tasas	

Objetivo del PSTPS	Programa presupuestario vinculado	Estrategia a la que se vincula el programa presupuestario (de acuerdo con sus documentos normativos o Matrices de Indicadores)	¿Existe coherencia en la vinculación?	Vinculación propuesta (para los casos en los que no se explicita una vinculación)
Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.	P001 Instrumentación de la política laboral	3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.	Si, este programa se refiere a la planeación, seguimiento y evaluación de la política laboral, mientras que el E003 se refiere a la ejecución de los programas	preferenciales lo que ayuda a la economía familiar
		3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.		
		3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral.		
		3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.		
	P002 Evaluación del Salario Mínimo	3.6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.	Si, a través de estudios y recomendaciones que protejan la capacidad adquisitiva de los trabajadores	
	E001 Impartición de justicia laboral	4.1. Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales de competencia federal. 4.2. Privilegiar y mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia para garantizar certeza jurídica para los factores de la producción.	Si. Se refiere a las JFCA que busca precisamente resolver con imparcialidad los conflictos laborales Si. Se refiere a las JFCA que busca precisamente resolver con imparcialidad los conflictos laborales	
	E008 Conciliación entre empleadores y sindicatos	4.3. Impulsar la legalidad y transparencia para que las relaciones obrero-patronales se fortalezcan mediante el diálogo y apego a la ley.	Si. Es una de las funciones de la STPS participar en las negociaciones entre sindicatos y patrones	
	E011 Registro de agrupaciones sindicales	4.3. Impulsar la legalidad y transparencia para que las relaciones obrero-patronales se fortalezcan mediante el diálogo y apego a la ley.	Si, para que haya un diálogo transparente se debe establecer quién es la representación sindical	

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en el PSTPS 2013-2018.

Anexo 5: Alineación general del Programa Sectorial

Ver archivo de Excel denominado "Anexos Evaluación Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018".

Anexo 6: Alineación ideal del Programa Sectorial

Ver archivo de Excel denominado "Anexos Evaluación Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018".

Anexo 7: Análisis de indicadores sectoriales

Objetivo del programa sectorial	Programa presupuestario 2016 vinculado	Nombre del indicador vinculado	Orientación a resultados	Claridad	Relevancia	Monitoreabilidad
Objetivo 1: Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, protección social y la ocupación productiva	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE); P002 Evaluación del salario mínimo	1. Número de buscadores de empleo colocados a través del servicio nacional de empleo	Sí	No	Sí	Media
		2. Número de buscadores de empleo colocados, apoyados con capacitación para el trabajo (bécate)	Sí	No	Sí	Media
		3. Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo	Sí	No	Sí	Media
Objetivo 2: Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	4. Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad	No	No	Sí	Media
		5. Porcentaje de trabajadores beneficiados con bonos de productividad	Sí	Sí	Sí	Media
		6. Número de trabajadores capacitados de manera presencial y a distancia	No	Sí	Sí	Media
Objetivo 3: Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral	E002 Procuración de justicia laboral; E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral; E009 Créditos a trabajadores; P001 Instrumentación de la política laboral; P002 Evaluación del salario mínimo	7. Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral	Sí	Sí	Sí	Media
		8. Porcentaje de juicios resueltos favorablemente promovidos por la PROFEDET	Sí	Sí	Sí	Media
		9. Número de visitas de inspección, a fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales	No	Sí	Sí	Media
Objetivo 4: Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación,	E001 Impartición de justicia laboral; E002 Procuración de justicia laboral; E008 Conciliación	10. Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales	Sí	Sí	Sí	Media
		11. Índice de estallamiento de huelgas	Sí	Sí	Sí	Media

Objetivo del programa sectorial	Programa presupuestario 2016 vinculado	Nombre del indicador vinculado	Orientación a resultados	Claridad	Relevancia	Monitoreabilidad
procuración e impartición de justicia laboral	de intereses entre empleadores y sindicatos; E011 Registro de agrupaciones sindicales	12. Porcentaje de efectividad en la conciliación administrativa	Sí	Sí	Sí	Media

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en el PSTPS 2013-2018.

Anexo Pregunta 3

Líneas de acción de carácter específico en PROIGUALDAD, que involucran a la STPS:

OBJETIVO 1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.

ESTRATEGIA 1.2. Promover acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y evitar la discriminación de género.

Acción 1.2.7 Promover las cuotas de género en los sindicatos para asegurar la representación de las mujeres en negociaciones contractuales colectivas.

ESTRATEGIA 1.3. Promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones.

Acción 1.3.8 Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en las empresas y organizaciones sociales.

OBJETIVO 3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.

ESTRATEGIA 3.1. Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

Acción 3.1.1 Fomentar la capacitación laboral para integrar mujeres en los sectores con mayor potencial productivo.

Acción 3.1.2 Promover la certificación de competencias para fortalecer la empleabilidad de las mujeres.

Acción 3.1.3 Promover la capacitación de las mujeres en ocupaciones no tradicionales para ampliar sus oportunidades y mejorar sus ingresos.

Acción 3.1.4 Realizar capacitación laboral para incrementar la inclusión de las mujeres con discapacidad, en el sector productivo.

Acción 3.1.8 Generar alternativas de trabajo remunerado e ingreso para mujeres jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.

Acción 3.1.9 Establecer medidas que disminuyan el costo de las empresas por el seguro de maternidad.

ESTRATEGIA 3.2. Promover el acceso de las mujeres al empleo decente.

Acción 3.2.1 Impulsar la creación de una instancia en la STPS para incentivar el cumplimiento del Convenio 100 de la OIT.

Acción 3.2.3 Garantizar la portabilidad de derechos a la seguridad social de las mujeres entre los diversos subsistemas.

Acción 3.2.5 Garantizar los derechos laborales de las mujeres jornaleras agrícolas, sus hijos e hijas, incluyendo salario y seguridad social.

Acción 3.2.6 Promover la incorporación de cláusulas que incluyan los intereses y demandas de las mujeres, en los contratos colectivos.

Acción 3.2.7 Promover acciones afirmativas para facilitar la participación de las mujeres sindicalizadas en los mecanismos de concertación entre los sectores productivos.

Acción 3.2.8 Promover acciones afirmativas para incrementar la participación de las mujeres en espacios laborales tradicionalmente muy masculinizados.

ESTRATEGIA 3.5. Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.

Acción 3.5.1 Impulsar la ratificación del Convenio 156 de la OIT.

ESTRATEGIA 3.6. Reconocer los derechos laborales de las personas que realizan trabajo doméstico remunerado.

Acción 3.6.1 Instrumentar esquemas de protección y seguridad social para las personas que realizan trabajos domésticos remunerados.

Acción 3.6.3 Promover la organización mutualista de las trabajadoras domésticas remuneradas.

Acción 3.6.4 Promover la capacitación y la certificación de las trabajadoras domésticas remuneradas, para mejorar su empleabilidad.

Acción 3.6.6 Promover el reconocimiento social del trabajo doméstico sea éste remunerado o no.

OBJETIVO 4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.

ESTRATEGIA 4.5. Fortalecer las actividades artísticas, culturales y deportivas con acciones afirmativas hacia las mujeres y niñas.

Acción 4.5.7 Incentivar la creación de empresarias de industrias culturales con acciones específicas para mujeres creadoras y artesanas.

OBJETIVO 6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

ESTRATEGIA 6.2. Promover la igualdad de género en las oportunidades y resultados de la democracia y el desarrollo político.

Acción 6.2.5 Desarrollar y promover medidas a favor de la paridad en los cargos directivos de las empresas privadas y dependencias públicas.

Acción 6.2.9 Promover medidas a favor de la paridad en el sector privado.

Líneas de acción de carácter general

OBJETIVO 1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.

ESTRATEGIA 1.2. Promover acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y evitar la discriminación de género.

Acción 1.2.5 Desarrollar protocolos y códigos de conducta para que los prestadores de servicios atiendan a las mujeres sin discriminación o misoginia.

ESTRATEGIA 1.3. Promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones.

Acción 1.3.3 Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en gobiernos federal, estatales y municipales.

Acción 1.3.4 Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en la Administración Pública Federal u organismos autónomos.

Acción 1.3.9 Promover la transversalidad de la igualdad de género en estatutos, normas, procedimientos y plataformas políticas de los partidos.

ESTRATEGIA 1.4. Fomentar la construcción de ciudadanía de las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Acción 1.4.6 Incrementar la participación de las mujeres en la definición, ejecución y evaluación de programas y proyectos de los que son beneficiarias.

ESTRATEGIA 1.5. Promover valores que contribuyan al cambio social y cultural en favor de la igualdad y el respeto de los derechos humanos.

Acción 1.5.3 Eliminar el lenguaje sexista y excluyente en la comunicación gubernamental escrita y cotidiana.

Acción 1.5.4 Promover que en las imágenes y en los eventos públicos haya una participación sustantiva de mujeres.

Acción 1.5.5 Difundir en la APF códigos de conducta en contra de la discriminación hacia las mujeres y en favor del lenguaje incluyente.

OBJETIVO 3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.

ESTRATEGIA 3.1. Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

Acción 3.1.10 Fomentar la igualdad salarial y la promoción de cuadros femeninos en el sector público.

ESTRATEGIA 3.5. Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.

Acción 3.5.5 Fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de las niñas y niños.

Acción 3.5.6 Difundir en los centros de trabajo los derechos de los varones a licencias de paternidad y sus responsabilidades domésticas y de cuidados.

Acción 3.5.7 Promover esquemas y horarios de trabajo que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia.

OBJETIVO 6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

ESTRATEGIA 6.2. Promover la igualdad de género en las oportunidades y resultados de la democracia y el desarrollo político.

Acción 6.2.1 Desarrollar medidas y acciones a favor de la paridad de género en los cargos públicos.

ESTRATEGIA 6.3. Orientar y promover la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Acción 6.3.1 Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.

ESTRATEGIA 6.7. Promover y dirigir el cambio organizacional a favor de la igualdad y la no discriminación de género.

Acción 6.7.1 Garantizar la aplicación integral de Programa de Cultura Institucional.

Acción 6.7.3 Promover el uso de lenguaje incluyente en los informes y documentos oficiales.

Anexo Pregunta 5

Fusión de Programas presupuestarios

De 2015 a 2016 se fusionaron varios Pp. El Cuadro 5.1 muestra que la fusión de estos Pp responde en la mayoría de los casos a que el Pp que se mantuvo puede absorber las actividades que se hacían bajo los otros Pp pues había muchas coincidencias en los objetivos de Fin y los objetivos sectoriales. El documento Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 (SHCP), explica de forma más detallada las razones de las fusiones señaladas.

Fusión de Pp de 2015 a 2016

Objetivo PSTPS	Programa Presupuestario 2016	Programa Presupuestario 2015
Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
		E010 Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo
		U001 Programa de atención a situaciones de contingencias laborales
Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad
Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.		U002 Programa de Apoyo a la Productividad
		E007 Asesoría y capacitación a sindicatos y trabajadores para impulsar la productividad, proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo
Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral
		E005 Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral
		E006 Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo con relación a las funciones de verificación de contingencias laborales

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con datos de las MIR y del PSTPS.

Anexo Pregunta 6

Objetivos y estrategias del PSTPS

OBJETIVO 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.

Estrategias:

- 1.1. Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral.
- 1.2. Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación.
- 1.3. Desarrollar actividades focalizadas que permitan a personas en situación de vulnerabilidad el acceso, preservación o recuperación del empleo.
- 1.4. Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo.
- 1.5. Implementar acciones tendientes a reducir la informalidad del empleo, mediante mecanismos de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno.

OBJETIVO 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Estrategias:

- 2.1. Fomentar el incremento y democratización de la productividad laboral, para modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos.
- 2.2. Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales, mediante la generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral.
- 2.3. Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales.
- 2.4. Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa, para el incremento de la competitividad.

OBJETIVO 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

Estrategias:

3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.

3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.

3.3. Ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral: asesoría, conciliación y representación jurídica, cercanos, confiables y con apego a derecho.

3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral.

3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.

3.6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.

OBJETIVO 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

Estrategias:

4.1. Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales de competencia federal.

4.2. Privilegiar y mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia para garantizar certeza jurídica para los factores de la producción.

4.3. Impulsar la legalidad y transparencia para que las relaciones obrero–patronales se fortalezcan mediante el diálogo y apego a la ley.

Anexo P.7.a a P.7.d: Objetivos, programas, derechos, indicadores, propósitos, tipos de apoyo y población objetivo

Ver archivo de Excel denominado "Anexos Evaluación Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018".

Anexo Pregunta 9

Anexo P.9.1. Indicadores del Programa Sectorial

Objetivo 1: Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, protección social y la ocupación productiva

1. Número de buscadores de empleo colocados a través del servicio nacional de empleo
2. Número de buscadores de empleo colocados, apoyados con capacitación para el trabajo (Bécate)
3. Porcentaje de desempleados colocados dentro del esquema del seguro de desempleo

Objetivo 2: Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores

4. Número de trabajadores beneficiados por acciones de apoyo a la productividad
5. Porcentaje de trabajadores beneficiados con bonos de productividad
6. Número de trabajadores capacitados de manera presencial y a distancia

Objetivo 3: Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral

7. Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral
8. Porcentaje de juicios resueltos favorablemente promovidos por la PROFEDET
9. Número de visitas de inspección, a fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales

Objetivo 4: Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral

10. Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales
11. Índice de estallamiento de huelgas
12. Porcentaje de efectividad en la conciliación administrativa

Fuente: Elaborada para CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información de la STPS.

Anexo P. 9.2. Número de Indicadores de los Programas Presupuestarios del Ramo 14

Mod	Programa	Número de Indicadores				
		Total	Fin	Propósito	Componente	Actividad
S043	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	13	3	2	4	4
E003	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	36	5	3	9	19
E004	Capacitación para incrementar la productividad	57	4	8	14	31
E001	Impartición de justicia laboral	9	2	1	2	4
E002	Procuración de justicia laboral	13	3	1	5	4
E008	Conciliación entre empleadores y sindicatos	5	2	1	1	1
E009	Créditos a trabajadores	6	3	1	1	1
E011	Actualización y registro de agrupaciones sindicales	7	2	1	2	2
P001	Instrumentación de la política laboral	21	2	2	5	12
P002	Evaluación del salario mínimo	5	2	1	1	1
Todos		166	25	20	43	78

Fuente: Elaborada para CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información de la STPS. MIR 2016 de cada uno de los Programas Presupuestarios.

Nota: la unidad responsable del programa E009 es el INFONACOT, organismo público descentralizado de interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autosuficiencia presupuestal y sectorizado en la STPS.

Anexo P. 9.3. Independencia de la información

Indicador	Unidad responsable	Fuente de la información
1	CGSNE	Registros administrativos del SNE
2	CGSNE	Registros administrativos del SNE
3	CGSNE	Registros administrativos del SNE
4	SEPL	Planeación y registros de trabajadores capacitados o certificados
5	SEPL	Registros administrativos de la JFCA
6	SPS	Registros de las personas capacitadas
7	SPS	Bases de datos sobre los centros de trabajo reconocidos y dictámenes de los centros de trabajo distinguidos
8	PROFEDET	Sistema Integral de Procuración de la Defensa del Trabajo (SIPRODET) y Repositorio de juicios concluidos
9	ST/UDFT	Estadísticas de la ST y Unidad de Delegaciones Federales
10	JFCA	Numeralia y Carpeta de Dirección a partir de informes de la JFCA
11	JFCA	Numeralia y Carpeta de Dirección a partir de informes de las áreas involucradas
12	ST	Informe diario de labores y compendio de estadística y archivos de la Unidad de Funcionarios Conciliadores

Fuente: Elaborada para CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información de la STPS. MIR 2016 de cada uno de los Programas Presupuestarios.

Anexo Pregunta 11

Anexo P. 11.1 Indicadores responsabilidad de algún programa

Indicador	Programa presupuestario responsable
1	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
2	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
3	Sin programa
4	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad
5	Sin programa
6	E004 Capacitación para Incrementar la Productividad
7	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral; P002 Evaluación del salario mínimo
8	E002 Procuración de justicia laboral
9	E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral; P001 Instrumentación de la política laboral; E009 Crédito a los trabajadores (sin presupuesto)
10	E001 Impartición de justicia laboral
11	E001 Impartición de justicia laboral

12 E008 Conciliación entre empleadores y sindicatos y E011 Registro de agrupaciones
sindicales

Fuente: elaborada para el CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información de la STPS. MIR 2016 de cada uno de los Programas Presupuestarios.

Anexo Pregunta 11

Anexo P. 11.2. Metas de los Indicadores

Indicador	Unidad de medida	Línea base 2013	Observado 2013	Observado 2014	Observado 2015	Meta 2018
1	Personas	1,100,000	1,433,303	1,557,350	1,217,485	1,404,000
2	Personas	152,884	241,739	263,853	157,687	168,800
3	Porcentaje	n/a	n/a	n/a	n/a	20
4	Trabajadores	9,214	15,744	31,596	14,363	18,000
5	Porcentaje	29.6	n/a	28.5	32.4	35.0
6	Trabajadores	55,973	63,766	61,853	43,267	64,888
7	Beneficiarios	263,277	n/a	270,623	262,343	350,000
8	Porcentaje	90.0	91.3	88.0	86.3	mayor a 90%
9	Visitas	84,153	126,538	139,061	128,864	130,789
10	Porcentaje	19.8	26.5	20.2	23.6	30.0
11	Porcentaje	menor a 1%	0.2	0.0	0.0	menor a 0.5%
12	Porcentaje	mayor a 96%	98.3	98.3	98.2	mayor a 96%

Fuente: Elaborada para CONEVAL por José Gabriel Martínez González con base en información de la STPS. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Logros 2015.