



EVALUACIÓN EXTERNA DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN DEL TRABAJO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Considerando que:

- ✓ La Ley de Desarrollo Social del DF, señala como uno de los objetivos del Desarrollo Social en su artículo 1º Frac II: *“Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, **trabajo** e infraestructura social;”*
- ✓ El Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012 señala como uno de sus objetivos específicos: *“Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria;”*
- ✓ Los Tratados y Convenios Internacionales en materia de trabajo suscritos por el Estado Mexicano imponen obligaciones para los gobiernos de los estados que conforman el pacto Federal.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal establece los términos de referencia para la: **Evaluación de las Políticas de Fomento al Empleo y Protección del Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.**



Términos de Referencia

I.- Marco general

Uno de los retos fundamentales para una política social que pretenda ocuparse eficazmente del desarrollo de la sociedad es la recuperación de la centralidad del trabajo, aspecto olvidado en las orientaciones sólo compensatorias de políticas y programas sociales. En la perspectiva del desarrollo social, el trabajo no puede ser visto como una mercancía a regular sino que, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF), es uno de los derechos fundamentales a garantizar por la acción gubernamental.

Sabemos que en una perspectiva de largo plazo el mundo del trabajo ha estado experimentando una acelerada transformación, las nuevas tecnologías han modificado los procesos productivos y estos a su vez las formas de agregación de los sectores laborales, las tasas de sindicalización presentan una tendencia a la baja, las formas de negociación entre sectores productivos, actores políticos y gobiernos se modifican, aparecen tendencias a la precarización del trabajo, que favorecen la negación de su reconocimiento y garantía como derecho.

Se sabe que la regulación de diversas variables que condicionan el desempeño de distintos aspectos del trabajo (empleo y salarios, entre otros) no dependen de los gobiernos intermedios, sino de agregados macroeconómicos cuya regulación corresponde a los gobiernos nacionales, lo que no desconoce que, de acuerdo a la normatividad internacional y en el marco de sus responsabilidades, los gobiernos intermedios deban utilizar hasta el máximo de sus recursos y capacidades a fin de garantizar el derecho al trabajo.

El DF al concentrar un porcentaje importante de la PEA total del país, cercana al 10%, concentra a la vez varias de sus principales tensiones, cuatro quintas partes de la misma se ubican en el sector terciario de la economía, más de una cuarta parte parece ubicarse en la informalidad, la tasa de desempleo abierto



es mayor al 5.5 % (todos los anteriores según datos de diciembre de 2007 compilados por la STyFEDF).

La actual situación de crisis, con sus efectos multiplicados sobre el empleo y los salarios, reactualiza la discusión sobre el derecho al trabajo, para algunos la crisis es el pretexto para intentar retrocesos en las políticas, acciones e instrumentos que garantizan ese derecho, para otros la propia crisis vuelve aún más urgente el diseño de instrumentos que incrementen su garantía.

Frente al rediseño del mundo del trabajo surgen múltiples propuestas con las orientaciones más disímiles, por un lado están aquellos que pretenden la mayor reducción de las acciones regulatorias para la garantía del derecho al trabajo, reduciendo la acción gubernamental sólo al fomento de capacidades; por otro, aquellos que sostienen la necesidad de desvincular la política social de la condición laboral, de manera total o parcial, otros más pondrán el énfasis en la flexibilización de su regulación con incrementos en la protección y reinserción de quienes pierden sus empleos. Se propone también la ampliación de las fórmulas de generación de autoempleo con base en la capacidad organizativa de los diversos núcleos sociales. Todas estas posiciones interpelan las estrategias y las prácticas actuales

En la perspectiva de los planteamientos anteriores el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal se ha propuesto la evaluación externa de la política de fomento al empleo y protección al trabajo del gobierno del DF, de diciembre de 2007 a la fecha con el siguiente:

II.- Objetivo. Evaluar de manera integrada el diseño y la implementación de políticas, programas y acciones del gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fomento al empleo y protección del trabajo.



La **evaluación de diseño** tiene por objetivo analizar el grado de congruencia entre el diseño de las políticas y programas de fomento al empleo y protección al trabajo con la normatividad derivada de la legislación nacional, la legislación del DF, los pactos y convenios internacionales en la materia y el Programa de Desarrollo Social del DF, ubicando su consistencia interna, su pertinencia y suficiencia para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos.

La **evaluación de implementación** analizará el desempeño de las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, procura, representación y patrocinio de los derechos y de los servicios que estén obligadas a realizar, la claridad en la identificación de sus funciones, su coordinación, el manejo de los recursos para cumplir con eficiencia sus funciones y atribuciones, la sistematización de la información que generan y los procesos de evaluación que realicen, el logro de sus metas y la valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos utilizados y las metas previstas (eficacia y eficiencia). Contrastando el diseño con la operación.

El conjunto de la evaluación deberá atender a las distintas fases del proceso de políticas en la materia, **partirá** del análisis de

- i) Criterios de orientación, (normatividad internacional, legislación nacional y del DF, Programa General de Gobierno del DF, Programa de Desarrollo Social del DF, programas sectoriales...)

a manera de **antecedentes** de la política analizará su **gestación**,:

- ii) estructuración de la agenda, (demandas incorporadas y omitidas de diversos actores sociales)
- iii) análisis de alternativas y proceso decisorio;

enfaticará las fases de:



iv) diseño (con base en lo establecido en el punto II), incorporará también los diseños de evaluación que se hayan realizado,

v) implementación (también con base en lo establecido en el punto II), en este punto también se **valorará** la pertinencia de las acciones realizadas en cuanto a la evaluación prevista en el diseño.

La evaluación ponderará los aspectos del entorno que pudieran influir sobre las políticas de fomento al empleo y protección al trabajo, tales como: económicos, políticos, institucionales, entre otros.

III.- La metodología para realizar la evaluación incorporará trabajo de gabinete, análisis documental, bases de datos existentes, trabajos de evaluación y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema, observación directa, contendrá también la aplicación de entrevistas a informantes-clave o cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se fundamente como pertinente y factible.

IV.- Los componentes fundamentales de la evaluación son:

- 1) Política y programas de fomento al empleo;
- 2) Programa de seguro del Desempleo;
- 3) Política y programas de protección al trabajo.

De cada uno de estos componentes se hará la evaluación de diseño e implementación, en los términos señalados en los párrafos correspondientes.

1.- En el componente **Política y Programas de fomento al empleo**, se incorporarán los diagnósticos, la normatividad, estrategias, programas, medidas, y acciones promovidas por el GDF, que dentro de sus competencias hayan sido destinadas a satisfacer y garantizar el **derecho de acceso al trabajo**, tales como:

1.1 *Creación de empleos permanentes.* Estrategias de generación de empleo en la inversión y el gasto públicos, en la promoción de la inversión privada, en el otorgamiento de créditos por el gobierno de la Ciudad y en

las medidas fiscales (si son explícitas, si tienen metas, si evalúan los avances en cuanto al cumplimiento de las metas, si hay registro de lo anterior, si existen análisis de su impacto, en tal caso se hará la valoración de resultados registrados, de sus alcances y restricciones).

- 1.2 *Mejoramiento de la calidad del empleo generado.* A partir de la categoría *trabajo decente* asumida por la OIT. Si atiende la heterogeneidad del trabajo en la Ciudad de México y el nivel de escolaridad de la oferta, sustentabilidad del empleo generado.
- 1.3 *Calidad del empleo generado en el gobierno de la Ciudad.* Niveles salariales, prestaciones y seguridad social. Relaciones contractuales. Comparación con la calidad de empleo en la federación.
- 1.4 *Programas emergentes de empleo.* Objetivos de los programas, diseño y operación, población a la que se pretende atender, calidad de la oferta de empleo, relación entre el empleo previsto y los requerimientos de la oferta en cuanto a cantidad y composición.
- 1.5 *Capacitación u orientación técnico profesional,* planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo, programas, orientación, calidad, si hay registro de su cobertura e importancia, de la eficacia de la capacitación para la inserción o reinserción laboral.
- 1.6 *Atención del problema del desempleo y subempleo.* Mejoramiento de su calidad (diagnósticos, estrategias, programas vigentes, pertinencia de sus diseños, fomento a la organización social para la generación de empleo, si hay evaluaciones de desempeño de los diversos programas en cuanto a su eficiencia y eficacia, valoración de las mismas;);
- 1.7 *Garantía al igual acceso al trabajo y a la capacitación* (diagnósticos, estrategias, inspección y vigilancia, registro de acciones, valoración de las tendencias);
- 1.8 *No discriminación e igualdad de protección del empleo,* (diagnósticos, estrategias, inspección y vigilancia, registro de acciones, valoración de las tendencias).
- 1.9 *Protección del salario;* si hay estrategias para la protección del salario, valoración de alcances y restricciones; programas para la protección del



salario, estrategias, instrumentos, registro y, en su caso, valoración de resultados.

1.10 *Relación con los actores del mundo del trabajo.* Participación de diversos actores sociales en el diseño e implementación de estrategias.

La valoración de los aspectos anteriores requerirá la elaboración de un diagnóstico (o la referencia explícita a diagnósticos ya elaborados) de los aspectos implicados en la situación y composición del trabajo en la Ciudad, ubicados en el marco de condicionamientos económicos, políticos e institucionales, así como en los del carácter metropolitano del DF, estos aspectos serán el elemento de contraste para la propuesta de correctivos a las estrategias de fomento al empleo.

2.- El componente **Programa Seguro de Desempleo**; se evaluará su diseño e implementación a partir de los elementos que integran su objetivo:

- *Otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados.*
- *Crear las condiciones para su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo.*

La evaluación comprenderá, al menos, los siguientes aspectos:

- 2.1 Diagnósticos elaborados. Pertinencia del diseño y orientación del programa, relación con la normatividad y legislación aplicable en la materia, en particular con la Ley de Desarrollo Social y con el Programa de Desarrollo Social del DF;
- 2.2 Idoneidad de los destinatarios respecto del problema formulado, cumplimiento de los criterios de la LDSDF (art. 27 de la LDSDF y 47 del Reglamento de la LDSDF);
- 2.3 Evolución de la normatividad del programa y de las reglas de operación (claridad, suficiencia respecto de los objetivos, compatibilidad de las

- metas). Cumplimiento de la normatividad y de las reglas de operación en la implementación del programa.
- 2.4 Pertinencia de los componentes y de los instrumentos previstos respecto a los objetivos y al problema formulado, eficiencia en su desempeño.
 - 2.5 Recursos previstos y ejercidos, para el logro de las metas (humanos, materiales y financieros). Suficiencia respecto de las metas.
 - 2.6 Adecuación y desempeño de las funciones del personal del programa.
 - 2.7 Adecuación de los instrumentos para el registro de los resultados y seguimiento de los derechohabientes.
 - 2.8 Cobertura general, cobertura según grupos de edad, género, etnicidad, valoración de los instrumentos de protección frente a las necesidades del derechohabiente.
 - 2.9 Facilidad o dificultad de acceso al programa, difusión de la información, suficiencia o redundancia de los requerimientos, tiempo de espera; oportunidad, regularidad y certeza en la recepción de los beneficios; niveles de rechazo y sus características, ocasiones o situaciones de condicionalidad o de captura de recursos, transparencia en el padrón de beneficiarios.
 - 2.10 Pertinencia del diseño de los instrumentos para favorecer la incorporación al mercado laboral, compatibilidad con la oferta de mano de obra, captación de la demanda.
 - 2.11 Recursos utilizados, reincorporación, seguimiento de los derechohabientes, registro de la reinserción laboral, calidad del trabajo de los que se reinserían a través del programa.
 - 2.12 Captación de la demanda y necesidades de los derechohabientes. Participación de organizaciones de la sociedad en su rediseño y funcionamiento.
 - 2.13 Diseño de evaluación del programa, acciones de evaluación realizadas.
 - 2.14 Propuestas de correctivos o de reorientación del programa.



3.- El componente **Política y programas de protección al trabajo**. Evaluará aquellas medidas, estrategias y acciones promovidas por el GDF, de acuerdo a la legislación vigente, tanto en su diseño como en su operación, incluyendo programas y servicios para asegurar, entre otros:

- 3.1 Protección mediante los recursos y las acciones necesarias (administrativas y de administración de justicia laboral) al trabajo y las condiciones de trabajo de las personas, asesoría, representación y patrocinio a los trabajadores y sus sindicatos, incluye los servicios de la Procuraduría de Defensa del Trabajador y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, (cumplimiento de las funciones previstas en la normatividad de cada una de las dependencias, principales restricciones de acceso, eficacia en el cumplimiento de sus funciones, registro de actividades, valoración de resultados: alcances y restricciones, acciones y resultados para la transparencia de su funcionamiento);
- 3.2 Inspección de los centros laborales (diseño del proceso de inspección, mecanismos de control de la inspección, seguimiento de casos y recomendaciones de la JLCA, recursos disponibles, aplicación de correctivos y sanciones, registro de actividades, valoración de resultados, transparencia);
- 3.3 Vigilancia y promoción del cumplimiento de los derechos de los trabajadores del gobierno del DF, establecidos en la normatividad federal e internacional.
- 3.4 Promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan, (diagnósticos, estrategias, instrumentos, acciones, recursos disponibles, registro de actividades, valoración de resultados), prevención del trabajo de menores.
- 3.5 Impulso al desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres (diagnósticos, estrategias, instrumentos, acciones, recursos disponibles, registro de actividades, valoración de resultados);

- 3.6 Protección y promoción de los derechos de los no asalariados y de los trabajadores informales (generación de diagnósticos y propuestas de estrategias para regulación, previsión de conflictos, relación con las organizaciones de no asalariados, mecanismos de protección social). Respeto y observancia de los derechos humanos en las acciones regulatorias.
- 3.7 Relación con organizaciones laborales y sociales, mecanismos de concertación y participación.

La evaluación propondrá correctivos o reorientaciones de las estrategias de protección al trabajo.

4.- En general. El abordaje de los tres componentes sustentará la valoración que se haga de la política de fomento al empleo y protección del trabajo, en la cual se incorporarán los siguientes aspectos:

- 4.1 Su nivel de formalización, considerándolos aspectos explícitos y los implícitos.
- 4.2 El grado de cumplimiento de la normatividad,
- 4.3 Sus omisiones, tanto en relación a su normatividad como frente a otras experiencias nacionales e internacionales;
- 4.4 La relación y concertación con los actores del mundo del trabajo y sus omisiones;
- 4.5 Sus ventajas y desventajas comparativas respecto de la federación;
- 4.6 Sus principales alcances y restricciones;
- 4.7 Su ubicación en el marco general de transformaciones del mundo del trabajo
- 4.8 Sus posibles correctivos o reorientaciones.

V.- La propuesta técnica que se presente deberá:

1. Exponer y fundamentar la metodología de evaluación específica a desarrollar;

2. Contener la presentación del plan de trabajo que se pretende llevar a cabo para cumplir con la evaluación propuesta
3. Presentar la estructura temática de los informes a elaborar con una breve descripción de su contenido, en el que al menos se incluya:
 - 3.1 Marco teórico utilizado. Criterios de selección de la orientación u orientaciones teóricas utilizadas, definición de las principales categorías utilizadas en la evaluación.
 - 3.2 Estrategia metodológica. En seguimiento de los presentes términos de referencia delimitar y ubicar los alcances y las restricciones de los resultados, instrumentos para la validación de la información que sustenta las conclusiones, técnicas utilizadas.
 - 3.3 Análisis del marco normativo y de los criterios de orientación de la política. Normas analizadas, articulación e inconsistencias encontradas, déficits principales.
 - 3.4 Análisis de las diversas fases de las políticas y conclusiones por cada uno de los componentes. Con el grado de priorización establecido en el punto II de los presentes TdR.
 - 3.5 Conclusiones en las que se integren los análisis de los tres componentes, la valoración de conjunto de la política del trabajo, ubicando esta valoración en la discusión contemporánea sobre la política laboral y su relación con la política social enunciada en el marco general de estos TdR.
 - 3.6 Observaciones y recomendaciones, generales y específicas. Tanto para cada uno de los programas analizados, como para los componentes y para la política en general, y
 - 3.7 Fuentes de información utilizadas.