

Retos y Oportunidades en la Evaluación de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo en el Contexto COVID-19: El Caso de la Ciudad de México

Autor: Sergio Federico Sierra Romero *

Resumen

Frente a los problemas estructurales del desempleo y subempleo en una de las mayores urbes del planeta, la evaluación de las políticas activas de mercado de trabajo en la Ciudad de México tiene gran relevancia, especialmente en el contexto de la pandemia por COVID – 19. El análisis aborda de manera integral estos problemas sustantivos, el marco normativo e institucional a lo largo de los últimos 20 años, particularmente los avances en la evaluación de estas políticas, con una especial orientación hacia la identificación de los retos y oportunidades que implica el desarrollo de un modelo de monitoreo y evaluación sostenible a nivel subnacional. Lo anterior, en el marco de un entorno nacional de incertidumbre macroeconómica e importantes limitaciones presupuestarias e institucionales a los servicios públicos de empleo.

Palabras Clave: políticas activas de mercado de trabajo; monitoreo; evaluación: Ciudad de México

Abstract

In the context of the structural problems of unemployment and underemployment in one of the largest cities on the planet, the evaluation of active labor market policies in Mexico City is highly relevant, especially in the context of the COVID-19 pandemic. The analysis comprehensively addresses these substantive problems, the regulatory and institutional framework over the last 20 years, particularly the advances in the evaluation of these policies, with a special orientation towards the identification of the challenges and opportunities for the development of a sustainable monitoring and evaluation model at the subnational level. The foregoing, in the context of a national environment of macroeconomic uncertainty and important budgetary and institutional limitations to public employment services.

Key Words: active labor market policies; monitoring; evaluation; Mexico City

* Maestro en políticas públicas comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, consultor independiente y socio activo de la Academia Nacional de Evaluadores de México; sfsierra@live.com.

1. Introducción

El trabajo es una actividad fundamental del ser humano, a través del cual ejerce sus potencialidades creativas y productivas, genera los bienes y servicios, así como los ingresos monetarios para satisfacer sus necesidades básicas, de reconocimiento y autoestima personal, así como de interacción sociocultural, en el marco de formas y relaciones de producción, distribución y consumo históricamente cambiantes. De manera que, el trabajo ha formado parte sustantiva del desarrollo humano y más recientemente, bajo el concepto de desarrollo sostenible impulsado por la comunidad internacional, toma especial relevancia por ser factor fundamental de una sociedad que aspira a una sostenibilidad económica, social y medioambiental.

Como parte de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) aprobados por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015, en el marco de la *Agenda 2030*, el Objetivo 8 señala la relevancia de promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, pero generador de empleos suficientes y de calidad, bajo los principios de un “trabajo decente”.¹ No obstante, Jeremy Rifkin (2010: 13-51), en su famoso texto *El fin del trabajo*, alertaba previo a la primera crisis mundial de este siglo, sobre la persistencia del desempleo estructural, tanto en países industrializados como en desarrollo, ante el avance de la robotización y automatización de procesos, lo que ha traído consigo una disminución en la capacidad de generación de nuevos empleos, la pérdida de viejos trabajos en algunos sectores industriales y de servicios, la disminución de las remuneraciones reales, así como de la jornada laboral media en las ocupaciones inferiores, derivando en elevados niveles de desempleo y subempleo en amplios contingentes de la población económicamente activa (PEA).

Seis años después de la adopción de los ODS, las medidas de contención sanitaria instrumentadas frente a la pandemia de COVID-19 han significado la contracción de la mayoría de las economías, la pérdida de trabajos formales e informales, y el deterioro en la calidad del empleo. Durante 2021, las actividades económicas en distintos sectores se fueron reactivando acompañadas de los avances en la cobertura de vacunación de las poblaciones; sin embargo, la aparición de nuevas variantes de este virus, trastocan las estrategias planteadas de recuperación en 2022.

¹ Por trabajo decente la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999) considera aquel trabajo productivo con remuneración justa; seguridad en el lugar de trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias; mejores perspectivas para su desarrollo personal y social; libertad de manifestación y organización para la toma de decisiones que afecten sus vidas; igualdad de oportunidades y de género.

América Latina no ha sido ajena a este proceso, el Banco Interamericano de Desarrollo (2021) estima, con base en información de 13 países, que durante el primer año de la pandemia (febrero de 2020 a febrero de 2021) se perdieron casi 16 millones de empleos, situación que ha afectado mayormente al empleo informal y a la fuerza laboral femenina. En un estudio del Banco Mundial (Silva, et.al, 2021), se concluye que la crisis ha llevado a la pérdida significativa de empleos e ingresos en la región, pero con impactos diferenciados por país, sectores y tipo de trabajadores. Si bien las políticas de control macroeconómico y los sistemas de aseguramiento frente al desempleo son fundamentales en tiempos de crisis, muchos países latinoamericanos carecen de este tipo de seguros y la severa caída de ingresos, especialmente de los trabajadores informales, ha tenido que compensarse con transferencias de efectivo a los hogares más pobres, las cuales han sido insuficientes, lo que ha redundado en incrementos en los niveles de pobreza.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022: 12-19) espera que en 2022 la economía mundial crezca 4.9%, en promedio; sin embargo, el crecimiento proyectado de la región latinoamericana sería de apenas 2.1%, y más de la mitad de las economías de estos países no habrán recuperado su nivel registrado en 2019. Este organismo destaca que la crisis por el COVID-19 agudizó los problemas estructurales de baja inversión y productividad, informalidad, desocupación, escasa cobertura de la seguridad social, y altos niveles de desigualdad y pobreza.

En el caso de México, que ocupa el segundo lugar en América Latina, tanto en tamaño de su población como de su producto interno bruto (PIB), sólo después de Brasil, en 2020 observó una contracción de 8.2% en su economía y si bien cifras preliminares indican que en 2021 creció 5.0%, su nivel es todavía 4.0% inferior al registrado en 2018, mientras que la población mantiene un crecimiento anual de 1.4%, lo que ha significado un retroceso importante en el ingreso per cápita. Durante 2020, en el sector formal de la economía se perdieron casi 650 mil empleos, mientras que en 2021 se generaron poco más de 846 mil, de manera que al mes de diciembre del último año, respecto al cierre de 2019, el nivel total de empleos formales se había incrementado 1% (198,705 puestos).² En este mismo periodo, la tasa de desempleo abierto (TDA) aumento de 4.1% a 5.5% del cuarto trimestre de 2019, al mismo periodo de 2020; mientras que para el cierre de 2021,

² Número de puestos de trabajo registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, indicador “proxy” del empleo asalariado “formal”.

disminuyó a 4.7%, como resultado de la reactivación económica; sin embargo, este nivel es todavía más elevado que el observado antes de la pandemia. No se omite señalar que, si bien la TDA se incrementó sigue siendo baja en comparación con lo observado en países desarrollados, que cuentan con un seguro de desempleo; lo que no se presenta en el caso mexicano, por lo que la tasa de subocupación abierta (TSA) es otro indicador complementario importante a considerar. Esta tasa aumentó significativamente al cierre de 2020 (15.6%) respecto al cuarto trimestre de 2019 (7.9%), y si bien para el mismo periodo de 2021 había disminuido como resultado de la reactivación económica (11%), se mantenía por encima del valor registrado antes de la pandemia.³

La Ciudad de México, capital de México y generadora del 15% del PIB nacional, presentó una contracción de 223,379 empleos formales en 2020, poco más de una tercera parte de todos los empleos formales perdidos en el país, y si bien en 2021 este empleo creció 2%, el nivel registrado a final de año todavía estaba 4.5% por debajo del observado al cierre de 2019. Al comparar cifras al cuarto trimestre de 2019 y 2020, se observa que la TDA y la TSA en la metrópoli se incrementaron de 5.1% a 7.2% y de 6.4% a 22.4%, respectivamente, y si bien para el tercer trimestre de 2021 estos indicadores se habían reducido a 7.0% y 19.1%, sus niveles todavía eran elevados respecto a la situación previa a la pandemia.

Las brechas de desempleo y subempleo que observa una de las urbes más pobladas del mundo, agudizadas por la pandemia, demandan de políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) sustantivas y sostenibles; sin embargo, la falta de recursos federales y locales suficientes limita los alcances e impactos de las intervenciones requeridas. Esta situación repercute también en el importante rezago del monitoreo y evaluación (M & E) de estas políticas, lo que se traduce en un “círculo vicioso”, que durante varios años ha limitado las capacidades institucionales y sostenibilidad de los programas, pese a la bondad en algunos de sus diseños; situación agudizada con la pandemia. En este sentido, es relevante la discusión sobre los retos y oportunidades del M & E de estas políticas, no solo para impulsar la atención efectiva de las brechas de desempleo y subempleo en la Ciudad de México, sino también mejores prácticas y mayor voluntad política, en un modelo nacional actualmente estancado.

³ La población subocupada abierta se refiere a aquellas personas que manifestaron tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas que las que su ocupación actual le permite; la TSA es la razón de esta población respecto a la población ocupada.

2. Brechas de desempleo y subempleo en la Ciudad de México⁴

La Ciudad de México, además de ser sede de los poderes federales, desde el año 2016 es una entidad federativa que goza de autonomía en su régimen interior y organización política y administrativa, conforme a los artículos 44 y 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La Ciudad es además una de las mayores urbes de mundo, con una población total registrada en 2020 de 9'209,944 personas (7.3% de la población nacional).⁵ Si se toma en consideración a la Ciudad de México con la conurbación de 60 municipios de las entidades federativas circunvecinas del Estado de México e Hidalgo, con los cuales existen numerosos flujos de personas y mercancías, la *Zona Metropolitana del Valle de México* concentraba en ese año alrededor de 22 millones de habitantes (17.5% del total nacional) y constituía en ese año la novena área urbana más poblada del planeta (*Demographia*, 2020).

Al tercer trimestre de 2021, la población en edad de trabajar (de 15 años o más) de la Ciudad de México era de 7.8 millones, de los cuales 4.7 millones eran PEA (60.6%). En la Tabla 1 se aprecia que esta tasa de participación era ligeramente mayor al promedio nacional y muy similar al promedio de la 39 ciudades comprendidas por la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), y a lo observado en las ciudades de Monterrey y Guadalajara, que son el segundo y tercer centro urbano del país. Es interesante destacar que al cuarto trimestre de 2019 esta tasa era más alta (62.3%) y su diferencial respecto al promedio nacional era mayor; sin embargo, por efecto de la pandemia disminuyó sensiblemente (54.3%, al cuarto trimestre de 2020), ya que parte importante de la PEA desempleada prefirió declararse económicamente inactiva pero disponible, por la falta de oportunidades de trabajo. De manera que en este periodo, la tasa de disponibilidad aumentó de 17.2% al 31.2%, y si bien para el tercer trimestre de 2021 el indicador disminuyó a 22.2%, todavía estaba por encima tanto del promedio nacional como de las 39 ciudades, Monterrey y Guadalajara. Este fenómeno se acentuó entre los hombres, cuya tasa de disponibilidad al tercer trimestre de 2021 (27.1%) era superior a la femenina (19.7%), y habiendo alcanzando 40% en 2020.

⁴ Para ejemplificar el problema del empleo en la metrópoli, se analizan las brechas de desempleo y subempleo, con base en la información disponible al tercer trimestre de 2021, y referencias a la situación al cuarto trimestre de 2020, para destacar algunos efectos de la pandemia.

⁵ *Censo de Población y Vivienda 2020*, levantado por el INEGI.

Tabla 1
Principales Indicadores Laborales de Ciudad de México y Otras Áreas Seleccionadas
(Cifras al Tercer Trimestre de 2021)

INDICADOR	Ciudad de México	Nacional	Agregado 39 Ciudades	Guadalajara	Monterrey
Tasa neta de participación ¹	60.6	59.4	60.7	61.1	61.2
Tasa de desocupación abierta (%) ²	7.0	4.2	5.3	3.9	4.8
Tasa de subocupación abierta (%) ³	19.1	12.9	13.4	7.5	9.3
Tasa de disponibilidad (%) ⁴	22.2	19.5	17.6	8.2	13.7
Tasa de subutilización de la fuerza de trabajo (%) ⁵	34.2	26.4	26.4	15.5	20.6
Tasa de informalidad laboral (%) ⁶	49.1	51.8	44.9	39.8	34.8
Tasa de ocupación en el sector informal (%) ⁷	31.8	32.7	27.8	22.3	21.8
Tasa de ocupación en el sector secundario (%) ⁸	15.8	24.8	25.7	27.5	33.7
Tasa de ocupación en el sector terciario (%) ⁹	83.1	62.1	72.9	71.7	65.5

¹ Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) respecto a la población de 15 años y más.

² Porcentaje de la población desocupada (sin trabajar pero disponible y buscando trabajo) respecto a la PEA.

³ Porcentaje de la población subocupada abierta (con necesidad y disponibilidad de trabajar más horas) respecto a la población ocupada.

⁴ Porcentaje de la población inactiva disponible (sin búsqueda pero disponible para trabajar), respecto a la población económicamente inactiva.

⁵ Porcentaje de la población desocupada, subocupada e inactiva disponible, respecto a la PEA ampliada.

⁶ Porcentaje de la población ocupada que labora en condiciones vulnerables y/o carece de seguridad social, respecto a la población ocupada.

⁷ Porcentaje de la población ocupada en unidad económica que opera con recursos del hogar sin ser empresa, respecto a la población ocupada.

⁸ Porcentaje de la población ocupada que labora en actividades secundarias (extractiva, electricidad, agua, construcción y manufacturas).

⁹ Porcentaje de la población ocupada que labora en actividades terciarias (comercio y servicios).

FUENTE: Elaborada con base en información del INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE).

Se aprecia que la TDA y la TSA de la Ciudad de México al tercer trimestre de 2021 (7.0% y 19.1%, respectivamente) continuaron siendo superiores al promedio nacional y urbano. Si a estos indicadores se adicionan los niveles de población inactiva disponible, la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo en la metrópoli se eleva a 34.2%, muy por encima del promedio nacional, del agregado de 39 ciudades, así como de Monterrey y Guadalajara, aunque menor al observado al cuarto trimestre de 2020 (42.1%), como resultado de la pandemia.

Asimismo, la calidad de la ocupación es más precaria en la Ciudad de México tomando en consideración los niveles de informalidad. Al tercer trimestre de 2021, la proporción de población que se encontraba ocupada bajo condiciones vulnerables y/o sin gozar de prestaciones de seguridad

social (49.1%), era superior al promedio urbano (44.9%) y lo observado en Guadalajara (39.8%) y Monterrey (34.8%). Si bien esta situación se explica en parte por la estructura del empleo de la megalópolis, que se distingue más por sus actividades de servicios (comercio principalmente) que industriales, la proporción de la población ocupada en unidades económicas que operaban con recursos del hogar sin ser empresa (31.8%) era mayor al promedio urbano (27.8%), y a lo observado en Guadalajara (22.3%) y Monterrey (21.8%).

Tabla 2
Perfil de la Población Desocupada en la Ciudad de México y Promedio 39 Ciudades, por Género
(Cifras al Tercer Trimestre de 2021)

INDICADOR	Ciudad de México			Agregado 39 Ciudades		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Desocupada	330,268	174,800	155,468	1,497,159	854,391	642,768
Participación % Respecto 39 Ciudades	22.1	20.5	24.2	-	-	-
Tasas de Desocupación por Grupos de Edad (%)	7.0	6.7	7.3	5.2	5.2	5.2
De 15 a 24 años	9.4	8.6	11.0	9.5	9.1	10.1
De 25 a 44 años	7.6	7.2	8.1	5.1	5.1	5.3
De 45 a 64 años	6.0	5.8	6.1	3.6	3.7	3.5
De 65 años y más	3.1	4.0	2.0	2.8	3.6	1.3
No especificado	0.0	0.0	0.0	2.6	3.1	1.3
% Por nivel de instrucción	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria incompleta	1.6	1.5	1.6	2.4	2.8	1.9
Primaria completa	9.3	9.3	9.4	8.5	9.9	6.6
Secundaria completa	26.5	27.4	25.5	30.6	30.2	31.2
Medio superior y superior	62.6	61.8	63.5	58.5	57.1	60.3
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
% Por antecedente laboral	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con experiencia	96.4	95.2	97.7	92.3	93.3	91.1
Perdió o terminó su empleo	59.0	64.9	52.5	54.8	61.3	46.1
Renunció o dejó su empleo	24.3	17.2	32.3	28.1	22.7	35.3
Dejó o cerró un negocio propio	10.2	9.3	11.3	6.6	5.8	7.6
Otro	2.8	3.8	1.7	2.9	3.4	2.2
Sin experiencia	3.6	4.8	2.3	7.7	6.7	8.9
% Por duración del desempleo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta 1 mes	24.7	22.8	27.0	36.1	37.2	34.6
Más de 1 mes hasta 3 meses	17.4	21.5	12.8	29.7	30.0	29.2
Más de 3 meses hasta 6 meses	15.0	17.4	12.3	11.2	11.3	11.0
Más de 6 meses hasta 1 año	11.8	9.8	14.0	8.1	6.9	9.8
Más de 1 año	13.0	15.1	10.8	7.8	8.3	7.1
No especificado	18.0	13.5	23.1	7.2	6.4	8.4

FUENTE: Elaborada con base en información del INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE).

En la Tabla 2 se aprecia que al tercer trimestre de 2021, se estimaba un total de 330,268 personas desocupadas en la Ciudad de México, que representaban 22.1% del agregado urbano de 39 ciudades. Sobre el perfil del desempleo, se destaca que:

- Por efecto del estancamiento de la actividad económica que ya se observaba desde 2019 y su contracción por efecto de las medidas sanitarias frente al COVID-19, la TDA aumentó de 5.1% a 6.6%, entre el cuarto trimestre de 2019 y el mismo periodo de 2020, y si bien se eleva a 7.0% para el tercer trimestre de 2021, esto pudiera explicarse más por factores estructurales.
- La TDA era más alta entre las mujeres (7.3%) que en los hombres (6.7%). El grupo de jóvenes de 15 a 24 años observó los mayores niveles (9.4%) y dentro de éstos, las mujeres (11.0%), lo que corresponde con el agregado urbano y la tendencia observada desde hace varios años.
- Seis de cada 10 desocupados contaba con estudios a nivel media superior o superior, lo que coincide con lo observado en el agregado urbano. Esta tendencia se presenta tanto en hombres como mujeres, y obedece a que en países como México, que carecen de un seguro generalizado frente al desempleo, este fenómeno no afecta mayormente a la población menos calificada; por el contrario, es aquella con más estudios y, por tanto, con mayores expectativas de ingreso, la que está dispuesta a buscar por más tiempo una mejor opción laboral (Sierra, 2006: 140).
- La gran mayoría de la población desocupada contaba con experiencia laboral, aunque en la Ciudad de México la proporción de personas que no contaban con experiencia laboral (3.6%) es menor al agregado urbano (7.7%). Sin embargo, la proporción de personas con experiencia laboral previa que perdió su empleo o cerró un negocio propio era más elevada que el promedio urbano, y la causal de renuncia era mucho más alta entre mujeres (32.3%) que en hombres (17.2%); aspecto presente no solo en el mercado laboral de la metrópoli.
- La duración en el desempleo se ha incrementado con la pandemia, tanto en hombres como en mujeres; puesto que mientras al cuarto trimestre de 2019 la población desocupada con 3 meses y hasta un año representaba 20.5%, al cierre de 2020 era el 33%. Para el tercer trimestre de 2021, esta proporción disminuyó a 26.8%; sin embargo, el 13% de las personas desempleadas declararon tener más de un año buscando un empleo, nivel superior al promedio urbano (7.8%) y que se acentúa en el caso de los hombres (15.1%).

Tabla 3
Perfil de la Población Subocupada en la Ciudad de México y Promedio 39 Ciudades, por Género
(Cifras al Tercer Trimestre de 2021)

INDICADOR	Ciudad de México			Agregado 39 Ciudades		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Subocupada	838,676	487,013	351,663	3,576,184	2,155,286	1,420,898
Participación % Respecto 39 Ciudades	23.5	22.6	24.7	-	-	-
Tasas de Subocupación Abierta (%)	19.1	20.1	17.8	13.4	13.9	12.8
% Por condición de búsqueda de trabajo adicional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con búsqueda de trabajo adicional	8.0	8.1	7.8	6.6	7.0	6.0
Sin búsqueda de trabajo adicional	92.0	91.9	92.2	93.4	93.0	94.0
% Por nivel de instrucción	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria incompleta	5.3	4.7	6.2	5.8	5.5	6.3
Primaria completa	15.2	13.7	17.2	15.4	15.5	15.1
Secundaria completa	34.6	35.8	33.1	34.5	35.0	33.7
Medio superior y superior	44.9	45.8	43.6	44.2	43.7	44.9
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
% Por posición en la ocupación	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Trabajadores subordinados y remunerados	45.3	44.8	45.9	47.7	49.1	45.6
Empleadores	6.6	7.9	4.8	5.9	7.5	3.4
Trabajadores por cuenta propia	45.5	44.8	46.5	43.1	41.5	45.4
Trabajadores no remunerados	2.6	2.5	2.8	3.4	1.9	5.7
% Por sector económico	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	0.5	0.9	0.0	0.7	1.0	0.2
Secundario	15.9	20.3	9.7	23.2	29.8	13.3
Terciario	83.4	78.4	90.3	75.6	68.6	86.3
No especificado	0.2	0.4	0.0	0.5	0.6	0.2

FUENTE: Elaborada con base en información del INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE).

En la Tabla 3 se observa que, al tercer trimestre de 2021, se estimaba una población subocupada de 838,676 personas en la Ciudad de México, la cual representaba 23.5% del agregado urbano de 39 ciudades. Sobre el perfil del subempleo, se destaca que:

- Por efecto de la reducción de la actividad económica, la TSA en la metrópoli aumentó significativamente entre el cuarto trimestre de 2019 y 2020, de 6.4% a 23.7%. Esta tendencia coincide con lo observado a nivel nacional a partir de abril de 2020, puesto que una parte

importante de las personas ocupadas, no perdieron su empleo, pero vieron reducido su tiempo de trabajo de manera involuntaria. Al tercer trimestre de 2021, los niveles de subocupación por motivo de jornada se redujeron a 19.1%, que todavía son muy elevados y superiores al promedio urbano (13.9%); afectando en mayor grado a los hombres (20.1%).

- La gran mayoría de las personas subocupadas no estaban buscando un trabajo adicional y al igual que la población desocupada, un porcentaje importante contaban con estudios a nivel medio superior o superior, tanto en hombres como mujeres, lo que confirma el hecho de que los mayores niveles de subutilización en la Ciudad de México se observan entre la PEA con mayores niveles de instrucción.
- Ocho de cada 10 subocupados laboraban en actividades de servicios, principalmente en comercio, y con una mayor incidencia de mujeres; mientras que la proporción de las personas subempleadas que trabajaban por cuenta propia (45.5%), era muy similar a la de trabajadores subordinados y remunerados (45.3%).

3. Políticas públicas frente al desempleo y subempleo en la Ciudad de México

La *Constitución Política de la Ciudad de México* establece en su artículo 10, apartado B, el derecho al trabajo, pero también el derecho a que éste sea un trabajo digno e instruye a las autoridades de la Ciudad para que promuevan, entre otras acciones, la generación de condiciones para el pleno empleo, salario remunerador, aumento en los ingresos reales e incremento de empleos formales. Cabe señalar que los niveles de desocupación y subocupación impactan directamente no solo en el bienestar actual de las familias sino también en la capacidad de la metrópoli para generar condiciones futuras de desarrollo sostenible, dados sus efectos en la subutilización del recurso humano, deterioro en ingresos familiares, baja autoestima laboral, elevación en la incidencia del alcoholismo, drogadicción y delincuencia, especialmente entre los jóvenes, así como la concomitante perpetuación de la pobreza en los hogares más marginados. Asimismo, dada la magnitud y diversidad de los flujos laborales y comerciales con municipios conurbanos, la atención al problema del empleo demanda políticas de alcance metropolitano, más que locales, mismas que

actualmente enfrentan el reto adicional de articularse con la reactivación económica, a medida que se vayan liberando las medidas sanitarias instrumentadas frente a la pandemia.

Para atender las brechas de desempleo y subempleo estructurales, el Gobierno Mexicano ha instrumentado en los últimos 40 años un conjunto de PAMT, operadas principalmente por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE), con sus oficinas regionales. Si bien la falta de recursos para sostener un sistema general de seguro de desempleo ha limitado la adopción de políticas pasivas compensatorias, el impulso de las PAMT ha obedecido al convencimiento de que éstas son la alternativa más sostenible a largo plazo; lo que ha sido coincidente con la visión de organismos internacionales como la OIT, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han brindado apoyo técnico y/o financiero para ello.

Las PAMT pretenden nivelar las oportunidades para grupos desiguales mediante un sistema diferenciado de apoyos e incentivos que buscan mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo conforme a las normas internacionales del trabajo, con especial atención a grupos en desventaja y la adaptación a las condiciones locales, tanto con acciones de fortalecimiento de la oferta y demanda laborales, como el mejoramiento de los procesos del mercado de trabajo (OIT, 1993). En México, las PAMT se han orientado principalmente al mejoramiento en la operación de los mercados de trabajo con el SNE, la capacitación para y en el trabajo de las personas desempleadas y algunos apoyos menores a emprendimientos productivos.

Desde la segunda mitad de los 1980's, la STPS contó con financiamiento del BM y del BID para sus programas de promoción del empleo, lo que permitió ampliar la cobertura en la aplicación de las PAMT, además del fortalecimiento institucional en cuanto a generación de información, estudios y evaluaciones de los programas. Sin embargo y no obstante la relevancia del problema del empleo, en las primeras décadas del presente siglo el presupuesto federal de la STPS destinado a las PAMT se contrajo severamente en términos reales.

Si bien a partir de 2019, con el *Programa Jóvenes Construyendo un Futuro* de la actual Administración Federal, se canalizaron importantes recursos presupuestales para apoyar la demanda laboral de las personas de 18 a 29 años, a efecto de romper el círculo vicioso de la falta

de experiencia laboral; llama la atención importantes distorsiones presupuestarias.⁶ No obstante el impacto negativo de la contracción económica de 2020 sobre el empleo a nivel nacional, el Gobierno Federal disminuyó el presupuesto destinado al Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de 704.9 mdp en 2020 a 55.5 mdp en 2021, dejando prácticamente sin recursos a las PAMT, salvo por el abultado presupuesto de apoyo a la población joven, lo que ha traído como resultado la disminución en la cobertura de apoyos y vinculación del mercado de trabajo, precisamente cuando más se necesitan recursos para aprovechar la incipiente recuperación económica.

Asimismo, preocupa que para 2022, se tiene prevista la misma política, puesto que los recursos aprobados al PAE ascienden a tan solo 56.8 mdp, mientras que para el Programa insignia del Gobierno actual destinado a los jóvenes contará con 21,753.4 mdp. No es cuestionable apoyar al empleo juvenil, lo que es observable es descuidar la atención de otras brechas igualmente importantes del mercado laboral, en un contexto de recursos escasos, además de hacerlo en forma desarticulada de las potestades y fortaleza institucional de la red del SNE.

En la Tabla 4 se resumen las PAMT instrumentadas en México a nivel federal, por medio de la red de Servicios Estatales de Empleo (SEE), que forman el SNE, y en los cuales participan los gobiernos estatales, entre ellos el gobierno de la Ciudad de México. No es objeto del presente análisis evaluar las políticas nacionales, pero al ser parte sustantiva del quehacer de los SEE, es relevante identificarlas. Ahora bien cada gobierno estatal puede instrumentar otras acciones complementarias en atención al problema del desempleo y subempleo en su jurisdicción, financiadas con recursos locales, y que en los últimos años, incluyendo 2022, se constituyen como la principal fuente de recursos, dada la política actual del Gobierno Federal de concentrar el presupuesto de las PAMT primordialmente al *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*.

⁶ Los recursos presupuestales federales destinados directamente a las PAMT se redujeron 76.6% en términos reales, al comparar los ejercicios fiscales de 2000 y 2018. En 2019, estos recursos aumentaron 3,929%; sin embargo, el 98.2% de los mismos se destinó al Programa de *Jóvenes Construyendo el Futuro* y solo 1.8% al *Programa de Apoyo al Empleo*, operado a través de la red de los servicios públicos de empleo. En 2020 y 2021, los recursos autorizados a las PAMT se redujeron 39% y 22%, en términos reales, y la participación del PAE continuó disminuyendo (2.7% y 0.3%, respectivamente), comprometiendo incluso la nómina de todo el personal de la red del SNE, en plena crisis de desempleo nacional.

Tabla 4
Políticas Activas de Mercado de Trabajo en México a Nivel Federal 2021

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA	
Capacitación para la empleabilidad	Apoyos a buscadores de trabajo que requieren capacitarse (en aula o empresa), para contar con las competencias laborales requeridas por el mercado. En 2021, estas acciones ya no contaron con recursos federales y en la Ciudad de México operaron con recursos locales.
Observatorio laboral	Servicios de información sobre ocupaciones y profesiones en el país, en apoyo a la elección vocacional de jóvenes.
Talleres para buscadores de empleo	Sesiones para asesorar al buscador de trabajo en su búsqueda (curriculum vitae, entrevista de trabajo, estrategias, entre otros).
Centros de intermediación laboral	Apoyos a buscadores de trabajo para el acceso y registro a sistemas informáticos de intermediación laboral.
Jóvenes construyendo el futuro	Programa que vincula a personas de 18 y 29 años de edad, que no estudian ni trabajan, con empresas, talleres, instituciones o negocios donde desarrollan hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar su empleabilidad; recibiendo un apoyo económico, seguro médico y de riesgos de trabajo.
FORTALECIMIENTO DE LA DEMANDA	
Fomento al autoempleo	Apoyos en especie a buscadores de trabajo con vocación emprendedora (mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta), para su iniciativa productiva. Estas acciones dejaron de contar con recursos federales a partir de 2020, por cambio en estrategia de intervención y en el caso de la Ciudad de México continúan con recursos locales.
Capacitación para la empleabilidad	Apoyos para la capacitación de buscadores de trabajo en empresa. Se considera que este instrumento también es de demanda, al incentivar a empresas para la posible contratación de la persona capacitada. En 2021, estas acciones tampoco contaron con recursos federales.

Jóvenes construyendo el futuro	Este Programa también es de demanda ya que, al apoyar la permanencia del joven en la empresa o institución, genera un incentivo al empleador para mantener la fuente de trabajo al término de la vigencia de los apoyos.
MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS DE MERCADO DE TRABAJO	
Intermediación Laboral	Servicios de: i) bolsa de trabajo, con atención individual a buscador de empleo y al empleador; ferias de empleo presenciales y virtuales; ii) Portal del Empleo
Movilidad laboral interna en sectores industrial y de servicios	Apoyos para la vinculación de buscadores de empleo seleccionados, requeridos por un empleador no agrícola, para su traslado a un lugar distinto al de su residencia dentro del país.
Movilidad laboral interna agrícola (jornaleros agrícolas)	Servicios de vinculación de buscadores de trabajo agrícola que, a petición del empleador, requieran trasladarse a un lugar distinto al de su residencia dentro de país.
Movilidad laboral externa no agrícola	Servicios de reclutamiento, selección y vinculación de buscadores de trabajo para migrar al extranjero a ocupar vacantes ofrecidas por empleadores de otros países, en ocupaciones no agrícolas.
Movilidad laboral externa agrícola (jornaleros agrícolas)	Servicios de reclutamiento, selección y vinculación de buscadores de trabajo, con experiencia en actividades agrícolas, con vacantes ofertadas por empleadores canadienses agrícolas (Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México - Canadá – PTAT). Incluye también servicios fuera del PTAT.
ESTRATEGIA TRANSVERSAL A TODOS LOS SERVICIOS	
Abriendo Espacios	Promoción del enfoque de inclusión laboral en todos los servicios para proporcionar atención especial a buscadores de trabajo que enfrentan mayores barreras (personas con discapacidad; migrantes, jornaleros y adultos mayores).

FUENTE: STPS; *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo de 2019 a 2022 y del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2021.*

En el caso del Servicio de Empleo de la Ciudad de México (SECDMX), éste se encuentra a cargo de la Dirección General de Empleo, de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) de la Ciudad. El SECDMX es operado a través de las oficinas centrales ubicadas en la STyFE y 16 Unidades Regionales, en cada una de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Para ello se cuenta con personal pagado tanto con recursos locales como federales; sin embargo, se aprecian incongruencias entre los niveles de competencia, las responsabilidades y condiciones de trabajo. El personal contratado por honorarios federales o locales no cuenta ni con seguridad en su continuidad laboral, ni con seguridad social, no obstante tener las mayores responsabilidades en los servicios de intermediación y operación de los programas. El personal de base ocupa una plaza pagada con recursos locales, con todas las prestaciones sociales, pero cuenta con bajos niveles de competencia y compromiso institucional, lo que limita el desempeño de las acciones.

El SECDMX tiene a su cargo todos los servicios y demás acciones promovidas por el SNE como parte de las PAMT nacionales. Asimismo, opera el programa local denominado *Programa de Fomento al Trabajo Digno* (PFTD),⁷ el cual tiene como objetivo fomentar el empleo mediante el otorgamiento de apoyos económicos a personas de 16 años y más, residentes de la Ciudad de México, en situación de desempleo o subempleo, con el fin de contribuir en el goce y ejercicio de su derecho al trabajo digno y socialmente útil y a fortalecer sus competencias laborales con perspectiva de igualdad e inclusión social.

El PFTD tiene diversos objetivos específicos, como es la planificación, gestión y operación de cursos de capacitación en aula o en empresas, que faciliten la incorporación de las personas buscadores de empleo en su plantilla laboral; la evaluación para fines de certificación de competencias laborales; incentivar la generación o consolidación de iniciativas de ocupación por cuenta propia, mediante apoyos económicos para adquisición de mobiliario, equipo y/o herramienta; apoyos económicos para el traslado a opciones de trabajo fuera de la Ciudad de México, así como para la compensación al desempeño de una ocupación temporal en proyectos de instituciones u organizaciones públicas o sociales. Asimismo, de manera transversal, el Programa

⁷ Este programa tiene como antecedente el *Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social* (CAPACITES), creado en 2004 y vigente hasta 2014, en que cambió a Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México (Trabajo digno hacia la igualdad) y en 2019 toma su denominación actual. Para mayor referencia, consultar las *Reglas de Operación del Programa Social "Fomento al Trabajo Digno"*, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 27 de enero de 2021.

promueve la generación de empleos verdes o emergentes en apoyo a una economía sostenible, la equidad de género, la inclusión de grupos vulnerables y la economía del cuidado, entre otros.

Cabe mencionar que, a partir de 2016, la STyFE estuvo operando el programa *Mi Primer Trabajo*, en convenio con organizaciones empresariales de la Ciudad de México, junto con la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto Nacional de la Juventud, con recursos locales. Este programa se orientó a facilitar la incorporación de la población juvenil, de 16 a 29 años, sin experiencia laboral, al sector productivo; destacando el registro de tasas de colocación promedio de 75.6% durante los tres años en que operó hasta 2018, año en que concluyó su operación para evitar duplicidad con el programa federal “Jóvenes construyendo el futuro” (Evalúa, 2019a).

Asimismo, desde 2008 la STyFE opera el *Programa Seguro de Desempleo*, en el cual la Ciudad de México es pionera en el país. Este programa otorga una protección económica básica a las personas que hayan perdido involuntariamente su empleo formal, incluyendo a grupos de atención prioritaria (personas migrantes repatriadas, huéspedes de diferentes nacionalidades, personas refugiadas, preliberadas o liberadas de un centro de reclusión, entre otras). El *Seguro de Desempleo* es un Programa de transferencia monetaria, considerado como una política pasiva de mercado de trabajo;⁸ sin embargo, en su operación se complementa con los servicios de intermediación laboral del SECDMX para promover la incorporación de las personas a un empleo formal. Cabe destacar los apoyos otorgados por este Programa a las personas que perdieron su empleo por efectos de la pandemia de COVID-19.

En forma paralela al PFTD y *Seguro de Desempleo*, desde 2012 la STyFE apoya también la constitución y desarrollo de unidades económicas que operan bajo el modelo de sociedades cooperativas, acciones que se fortalecen en 2019 con el *Programa de Fomento, Constitución y Fortalecimiento de Empresas Sociales y Solidarias* (FOCOFESS). El Programa tiene como objetivo el contribuir a la generación y consolidación de fuentes de trabajo dignas, mediante servicios de asesoría, capacitación o asistencia técnica especializada, además de apoyos económicos para la adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios enfocados a fortalecer procesos

⁸ Dada la polaridad de la controversia respecto a las bondades y pertinencia de las PAMT v.s. las políticas pasivas, algunos autores han señalado que en el caso de América Latina, la baja inversión y promoción de las políticas de empleo, hacen esencial la figura del seguro de desempleo, y apuntan la necesidad de una política más amplia que incluya encadenamientos con políticas fiscales, económicas y sociales, que tengan como meta la cobertura universal, dadas las restricciones por la falta de un crecimiento macroeconómico sostenido y la necesidad de transformación del modelo productivo (Escobar, 2010 y Bensusan, 2014, citados por Evalúa, 2021b: 255).

productivos, de comercialización y/o de promoción. En 2021, las metas de este Programa fueron beneficiar hasta a 718 sociedades cooperativas, y alrededor de 3,590 personas.

Resulta significativo que, para el ejercicio fiscal 2021, mientras que solo se aprobaron recursos presupuestales por 50 millones de pesos (2.5 millones de dólares) al PFTD, para el *Seguro de Desempleo* se consideraron 170 millones (8.4 millones de dólares). La población a atender por el PFTD se estimó en 7,403 personas (6.6% de una población objetivo de 111,774 personas desocupadas con más de 3 meses o subocupadas de tiempo parcial que buscaban trabajo), mientras que el *Seguro de Desempleo* proyectó beneficiar a 14,450 personas (4.9% de una población objetivo de 295 mil 629 personas desocupadas).⁹ Asimismo, para los apoyos del FOCOFESS, se destinó un presupuesto de 90 millones de pesos (4.5 millones de dólares), casi el doble del destinado al PFTD, para una población beneficiaria menor.¹⁰

Los indicadores de atención del SECDMX durante 2020, que se muestran en la Tabla 5, cayeron en la mayoría de los casos entre 60% y 74% respecto a 2019, como resultado de las medidas de contención sanitaria instrumentadas; no obstante, la tasa colocación de las personas atendidas se mantuvo a un nivel similar. Se aprecia que las principales acciones de PAMT correspondieron a la intermediación laboral. Por el lado de la oferta laboral, los apoyos se limitaron a los *talleres para buscadores de empleo*, que en 2020 se continuaron realizando de manera virtual frente a las restricciones por la pandemia. Cabe apuntar, que el Gobierno Federal canceló en 2020 los recursos destinados a capacitación de personas desocupadas en todos los servicios públicos de empleo; de manera que las pocas acciones de fortalecimiento de las competencias laborales dependieron de los recursos locales, que en el caso de la Ciudad de México, correspondieron a los recursos del PFTD. Fue el mismo caso de los apoyos a la demanda laboral, para los cuales el Gobierno Federal canceló las acciones de fomento al autoempleo y capacitación en empresas. Si bien el *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* contó con una cantidad importante de recursos, su operación estuvo centralizada por el Gobierno Federal y orientada solo a los jóvenes.

⁹ En 2020 el presupuesto destinado al *Seguro de Desempleo* fue de 500 millones de pesos (24.6 millones de dólares); sin embargo, a efecto de apoyar a trabajadores ocupados en actividades informales afectados por las medidas sanitarias frente al COVID-19, se reasignaron recursos del *Seguro de Desempleo*. Para 2021, la previsión presupuestaria anterior se consideró de origen, disminuyendo los recursos para el aseguramiento.

¹⁰ Para mayor referencia, consúltense las Reglas de Operación de los tres Programas, publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de enero de 2021.

Tabla 5
Indicadores de Resultados de las Políticas de Mercado de Trabajo del Gobierno de la Ciudad de México 2019 - 2020
(Indicadores al Cierre de cada Año)

INDICADOR	2020		2019	Variación 2020 vs. 2019	
	Meta	Observado (1)	Observado (2)	Absoluta (1-2)	% (1/2)
A) Políticas Activas de Mercado de Trabajo					
A.1 Políticas de fortalecimiento de la oferta					
- Talleres para buscadores de empleo (asistentes)	15,000	5,037	17,154	- 12,117	-70.6
- Beneficiarios de Capacitación para el Trabajo	2,905	4,268	2,469	1,799	72.9
A.2 Políticas de fortalecimiento de la demanda					
- Compensación a la Ocupación Temporal (Proyectos)	p.d.	76	99	- 23	-23.2
- Compensación a la Ocupación Temporal (Beneficiarios)	3,745	4,292	3,905	387	9.9
- Fomento al Autoempleo (Beneficiarios)	408	294	244	50	20.5
A.3 Políticas de mercado de trabajo					
- Atendidos por Servicio de Empleo	102,273	47,732	174,962	- 127,230	-72.7
- Colocados por Servicio de Empleo	22,500	11,916	45,552	- 33,636	-73.8
- Tasa de colocación (%)	22.0	25.0	26.0		
- Total de vacantes captadas	127,187	41,231	106,392	- 65,161	-61.2
- Movilidad laboral interna (colocados)	40	46	-	46	n.a.
- Movilidad laboral externa no agrícola (colocados)	p.d.	135	103	32	31.1
- Movilidad laboral externa agrícola (colocados)	473	387	473	- 86	-18.2
A.4 Estrategia transversal - Abriendo Espacios					
- Atendidos por Servicio de Empleo	27,000	9,071	26,398	- 17,327	-65.6
- Colocados por Servicio de Empleo	5,940	2,320	5,777	- 3,457	-59.8
- Tasa de Colocación (%)	22.0	25.6	21.9		
- Talleres para buscadores de empleo	800	821	683	138	20.2
B) Políticas Pasivas de Mercado de Trabajo					
B.1 Programa de Seguro de Desempleo					
- Personas beneficiadas por el Seguro de Desempleo	44,388	48,994	54,887	- 5,893	-10.7

p.d.: Por demanda

FUENTE: Elaborada con base en registros administrativos del Servicio Nacional de Empleo y de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

De manera que, las únicas acciones realizadas en 2020 y 2021 por el SECDMX con recursos federales correspondieron a intermediación laboral, talleres para buscadores de empleo y la estrategia de *Abriendo Espacios*; mientras que el resto de las acciones correspondieron al PFTD, el cual tiene todavía una baja cobertura de la población potencial, dada la limitación de recursos locales. No obstante, las metas 2020 del PFTD se cumplieron conforme a lo programado, especialmente por la modalidad de *Compensación a la Ocupación Temporal*, la cual apoyó a casi 4,300 personas, en 76 proyectos temporales de fortalecimiento en la operación, reactivación económica, atención a poblaciones vulnerables y medioambientales en instituciones públicas y

organizaciones sociales de la Ciudad de México, pese a las limitaciones de la pandemia. En el caso de 2021, al momento todavía no se han liberado las cifras definitivas de cierre del SECDMX y del PFTD; no obstante, se destaca un incremento importante en las labores de intermediación a medida que se fueron liberando las restricciones sanitarias. Asimismo, el 13 de julio se inauguró el *Centro de Monitoreo y Seguimiento para la Vinculación Laboral*, que opera como un centro de atención telefónica para la población buscadora de empleo de la Ciudad de México, que busca capacitarse, que requiere asesoría para iniciar su negocio o que busca hacerlo crecer.

Como se comenta en los apartados siguientes, los indicadores disponibles de las PAMT, en el mejor de los casos, dan cuenta de los resultados observados respecto a lo programado, sin evidencia de los impactos de estas políticas sobre la empleabilidad y mejoramiento en las condiciones laborales de la población desocupada o subocupada. Asimismo, es importante comentar que los servicios prestados por el SECDMX incluyen también otras acciones de apoyo a poblaciones vulnerables, cuyos resultados e impactos son difíciles de cuantificar, pero resultan relevantes. Tal es el caso de los apoyos a adultos mayores y personas con alguna discapacidad que, a través de la *Estrategia Abriendo Espacios*, reciben una atención especial en la entrevista, la concertación de vacantes con empresas y talleres para buscadores de empleo orientados a estos grupos.

Para estos fines, se coordinan acciones con otras instituciones del gobierno de la Ciudad de México como el Instituto de Envejecimiento Digno, el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto de Discapacidad. Se trabaja también con la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de esta Ciudad, para brindar apoyo a la inserción laboral de personas migrantes, refugiados, personas en situación de calle, mujeres victimizadas por violencia familiar, personas preliberadas, así como otros grupos que enfrentan discriminación laboral: población lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI). Todo ello lo realiza el personal de áreas centrales y Unidades Regionales del SECDMX que, como se comentó, enfrenta condiciones laborales muy vulnerables, bajos salarios y falta de seguridad social.

4. Marco normativo e institucional del M & E de las políticas públicas en la Ciudad de México

El interés por el M & E del gasto público federal no es reciente en México. Desde el último cuarto del siglo XX, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (31 de diciembre de 1976), contemplaba la evaluación del gasto público (artículos 5º, 6º y 40); sin embargo, no se formalizaba la adecuada identificación de proyectos, los análisis costo y beneficio, evaluaciones del desempeño y la administración por resultados. El *Reglamento* de esta *Ley* (18 de noviembre de 1981) era más específico y señalaba en su artículo 17, fracción III, que los programas con inversión física deberían especificar los indicadores de evaluación y su impacto socioeconómico; sin embargo, su aplicación en la toma de decisiones era todavía muy limitada.

El 3 de septiembre de 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió el *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública*, reformado en 2005, el cual contenía diversos preceptos normativos relacionados con la evaluación del gasto público, así como aquellos orientados específicamente a promover y sentar las bases de un sistema de identificación, evaluación y seguimiento de programas y proyectos de inversión física, así como algunas desregulaciones de este tipo de gasto. A partir del *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000*, se incorporó la obligación de emitir *Reglas de Operación* de los programas que otorgaran subsidios directos a la población, las cuales incluyen los objetivos, beneficios esperados, poblaciones potencial y objetivo, requisitos, procedimientos operativos, mecanismos e indicadores de M & E de estos programas; aspectos vigentes a la fecha.

México cuenta actualmente con un sistema de evaluación del gasto federal relativamente institucionalizado en su diseño, cuyas bases de desarrollo se gestaron en la primera década del siglo XXI, a partir de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH) y su *Reglamento*,¹¹ la *Ley General de Desarrollo Social*,¹² y diversos lineamientos normativos específicos, tanto para el M & E del gasto de inversión, como de los programas presupuestarios con objetivos sociales y de otra naturaleza. Estos instrumentos legales originaron y/o permitieron

¹¹ La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006; y su *Reglamento*, el 28 de junio del mismo año.

¹² La *Ley General de Desarrollo Social* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

consolidar el *Nuevo Sistema de Inversión Pública*¹³ y el *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*,¹⁴ así como las instancias federales responsables de su promoción y regulación: las Unidades de Inversiones y la de Evaluación del Desempeño en la SHCP, así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹⁵

No se pretende abordar un análisis detallado de los sistemas federales de M & E del gasto público en México; sin embargo, se destacan dos elementos:

- Si bien se han logrado avances significativos en las últimas dos décadas en la institucionalización del registro, seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios y proyectos de inversión del Gobierno Federal, incluyendo el gasto federalizado de los gobiernos estatales y municipales, todavía se observan limitaciones en la plena utilización de los resultados del M & E en la toma de decisiones para la asignación y ejercicio del gasto público, lo que constituye más un problema político que técnico.
- El marco institucional y metodológico federal, si bien solo es indicativo para los gobiernos estatales y municipales, es la principal referente en los sistemas de inversión y evaluación del desempeño a nivel subnacional.

En el caso del gobierno de la Ciudad de México y en específico en lo que se refiere al M & E de la política social, en la cual se incluyen las PAMT, es relevante señalar que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala en su artículo 134 que los resultados del ejercicio de todos los recursos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán ser evaluados por las instancias

¹³ El *Nuevo Sistema de Inversión Pública*, a cargo de la SHCP, tuvo como objetivos básicos: Promover el uso de las herramientas de planeación y evaluación de proyectos; asignar responsabilidades a los funcionarios públicos en forma más clara; contar con más y mejor información de los proyectos y sus evaluaciones, así como transparentarla a la ciudadanía, y facilitar los trámites presupuestarios (SHCP, 2002).

¹⁴ La constitución y funciones del *SED* se fundamentan en lo dispuesto en la LFPRH (artículos 25-III y 110), que señala que la evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo* y sus programas sectoriales se deberá realizar con base en el *SED* y que para la evaluación del grado de avance de objetivos y metas se utilizarán indicadores estratégicos y de gestión. Asimismo, en el artículo 303 del Reglamento de esta Ley se define al *SED* como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas con base en estos indicadores, para conocer el impacto social de los programas y proyectos.

¹⁵ Conforme al artículo 81 de la *Ley General de Desarrollo Social*, el CONEVAL es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, además de establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

técnicas que cada uno de estos niveles de gobierno establezcan, para asegurar que se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En este sentido, la *Constitución Política de la Ciudad de México* señala en su artículo 15, inciso A, numeral 7, que “la evaluación externa de las políticas, programas y acciones que instrumente la administración pública estará a cargo del organismo autónomo previsto en esta Constitución”, y que “los resultados de las evaluaciones serán instrumentos esenciales para fundamentar y motivar la planeación, programación y presupuesto, así como para el diseño de políticas públicas y proyectos”. A su vez, el artículo 47 indica que este organismo autónomo será el *Consejo de Evaluación de la Ciudad de México* (Evalúa), con la responsabilidad de evaluar las políticas, programas y acciones que implementen la administración de la Ciudad y las alcaldías, en materia de desarrollo económico, social, urbano y rural, de seguridad ciudadana y medio ambiente; teniendo carácter vinculante las recomendaciones que emita.

Cabe mencionar que, desde el 21 de septiembre de 2007, de conformidad con la *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal*, se creó el *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México*, como un organismo público descentralizado de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, con el objetivo de llevar a cabo la evaluación externa de los programas y la política social de la Administración Pública de la Ciudad de México, realizar la medición de la pobreza y la desigualdad, así como clasificar a unidades territoriales de la Ciudad de México por su grado de desarrollo social. Sin embargo, es hasta la actualización del *Estatuto Orgánico* de Evalúa, aprobado el 13 de octubre de 2021, cuando se formaliza el carácter constitucional autónomo, colegiado e imparcial de este organismo, de carácter especializado en evaluación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión, así como capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, determinar su organización interna y encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública y las alcaldías, de conformidad con el artículo 6 de la *Ley de Evaluación de la Ciudad de México*.

La página electrónica de Evalúa registra la realización de evaluaciones externas desde 2008 hasta 2020 por parte de este organismo o a través de terceros; la emisión de los Programas Anuales de Evaluaciones Externas de 2013 a 2021, y el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones (www.evalua.cdmx.gob.mx/evaluacion/evaluacion-de-programas-sociales); en

forma similar al modelo federal del CONEVAL. Asimismo, Evalúa cuenta con un inventario de los programas sociales de la Ciudad y sus Alcaldías. En la última década se han emitido lineamientos para el diseño de nuevos programas y acciones sociales y la realización de evaluaciones internas de los mismos; lineamientos y guías metodológicas para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas que otorguen subsidios.

Cabe mencionar los resultados del *Diagnóstico* elaborado por la SHCP (2021) sobre el avance en la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados (*PbR*) y del *SED*, con base en la aplicación a los gobiernos estatales de un cuestionario que comprendió nueve secciones temáticas: 1. Planeación, 2. Programación, 3. Presupuestación, 4. Ejercicio y control, 5. Seguimiento, 6. Evaluación 7. Rendición de cuentas, 8. Consolidación y 9. Buenas prácticas. De acuerdo a este *Diagnóstico*, la Ciudad de México presenta un avance “Medio Alto” (78.8%) en ese año, ligeramente mayor al promedio estatal (74.2%) y ubicándose en la posición 12 a nivel nacional. Se destaca el avance de 100% en el rubro de Evaluación, casi 20 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (82.4%). Asimismo, se observa un avance relevante en los aspectos relacionados con la planeación (92.5%), presupuestación (85%) y programación (80%); sin embargo, en materia de seguimiento, el grado de avance (77.5%), es menor a la media (86.2%).

5. M & E de las PAMT en la Ciudad de México

Por la relevancia de la incorporación productiva de la población al trabajo para el desarrollo sostenible de toda sociedad, se esperaría que el diseño y ejecución de las PAMT en México se apoyara en un sólido sistema de M & E; sin embargo, se aprecian pocos avances en las experiencias de evaluación tanto de diseño como de impacto. En este último caso, los estudios realizados se han orientado primordialmente a evaluar las intervenciones basadas en la capacitación de la población desempleada y poco se ha explorado el análisis de los servicios de intermediación laboral y apoyo a emprendimientos productivos. Esta situación se exagera en el caso de gobiernos subnacionales como el de la Ciudad de México, el cual presenta rezagos importantes en el desarrollo y operación de un sistema de indicadores de gestión e impacto de las PAMT, con los efectos negativos que esto trae consigo en la toma de decisiones públicas basadas en evidencia, que permitiese destinar mayores recursos presupuestarios a la promoción del empleo.

En el caso de las PAMT a cargo del Gobierno Federal, desde finales del siglo XX se realizaron estudios de evaluación de los impactos de la capacitación sobre la empleabilidad y nivel de ingresos de las personas desempleadas apoyadas por el *Programa Becas de Capacitación para Desempleados* (PROBECAT); evaluaciones a los apoyos para capacitación y consultoría de procesos en micro, pequeñas y medianas empresas por parte del *Programa de Calidad Integral y Capacitación* (CIMO), así como de otras acciones comprendidas principalmente en el PAE. Estas evaluaciones contaron con el apoyo técnico de organismos financieros internacionales, y si bien en un inicio se promovió la formación de un equipo interno de evaluación, posteriormente se reguló que fueran primordialmente externas y estuviesen a cargo de empresas consultoras o instituciones académicas. En algunos casos, los estudios han estimado el costo y beneficio de los programas a partir de la comparación de grupos piloto y control mediante modelos cuasi - experimentales; en otros, se han realizado estudios de desempeño con una orientación más cualitativa.

Si bien estas evaluaciones surgieron como parte de las condiciones establecidas en los préstamos otorgados por el BM y el BID; posteriormente se han venido realizando por requerirse en los *Programas Anuales de Evaluación* a nivel nacional, conforme a la normatividad del SED. En la Tabla 6 se presenta la relación de estudios de evaluación de las PAMT a nivel federal realizados en los últimos 25 años. Las primeras evaluaciones fueron principalmente de impacto, por el interés de los organismos financieros; sin embargo, con el desarrollo del SED, se le confirió mayor importancia a las evaluaciones de diseño, consistencia, desempeño; fichas de monitoreo y evaluación, así como algunas especiales orientadas a aspectos específicos del PAE, tales como bolsa de trabajo, fomento al autoempleo o capacitación. Se destaca que en 2020 y 2021 no se realizaron evaluaciones externas específicas relacionadas con las PAMT, aunque el tema del empleo quedó comprendido por una evaluación integral a los programas federales relacionados con el derecho al trabajo (2019) y a la política de desarrollo social (2020) realizadas por CONEVAL, así como fichas técnicas anuales de los programas en apoyo al proceso de elaboración del *Presupuesto de Egresos de la Federación* y fichas de monitoreo 2020 – 2021 del PAE y del *Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro*, integradas por la STPS.

Tabla 6
Estudios de Evaluación de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo del Gobierno Federal 1993 - 2019

AUTORES	NOMBRE DE ESTUDIO	AÑO CONCLUSIÓN
Ana Revenga, Michelle Riboud y Hong Tan	The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages	1993
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (grupo de trabajo interno)	Capacitación y empleo: evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados	1995
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (grupo de trabajo interno)	Evaluación costo-beneficio del Programa de Calidad Integral y Modernización	1995
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (grupo de trabajo interno)	Evaluación de las modalidades de autoempleo e iniciativas locales de empleo del PROBECAT	1997
Consultoría Internacional Especializada	Estudio de evaluación de la Modalidad Mixta del Probecat	2000
Grupo de Economistas Asociados	Estudio de evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) 2001-2002	2002
Análítica Consultores	Evaluación de impacto del Sistema de Capacitación para el Trabajo	2003
Análítica Consultores	Estudio de evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo	2004
El Colegio de México	Estimación de impacto de los Programa SICAT y SAEBE durante 2004.	2005
Análítica Consultores	Estudio sobre la evaluación del Programa de Apoyo al Empleo	2006
Banco Interamericano de Desarrollo	Evaluation of the Training for the Unemployed in Mexico	2006
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo	2007
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2008
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Fomento al Empleo	2008
El Colegio de México	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2009
El Colegio de México	Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2009
Instituto Tecnológico de Monterrey - Campus Santa Fe	Evaluación de Diseño del Programa de Fomento al Empleo	2009
El Colegio de México	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Fomento al Empleo	2009
El Colegio de México	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2010
El Colegio de México	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Fomento al Empleo	2010
CONEVAL	Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2009-2010	2010
CONEVAL	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2011
CONEVAL	Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2010	2011
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Evaluación Específica del programa Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	2012
Conferencia Interamericana de Seguridad Social	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2012
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Evaluación Específica del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2012
CONEVAL	Evaluación Integral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2011-2012	2012

Continúa

Tabla 6 (Continúa)
Estudios de Evaluación de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo del Gobierno Federal 1993 - 2019

AUTORES	NOMBRE DE ESTUDIO	AÑO CONCLUSIÓN
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del programa Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	2013
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2013
CONEVAL	Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2012-2013	2013
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del programa Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	2014
César Alfonso Velázquez Guadarrama	Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2014
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2014
Cocoa Services, s.c. Consultoría en gestión y políticas públicas.	Evaluación Específica del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2015
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2015
CONEVAL	Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2014-2015	2013
Cocoa Services, s.c. Consultoría en gestión y políticas públicas.	Evaluación Complementaria de Procesos del Programa de apoyo al empleo y el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México Canadá	2016
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Evaluación de Diagnóstico del Programa de Apoyo al Empleo	2016
Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.	Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2016
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2016
Análítica Consultores Asociados, S. C.	Evaluación Complementaria del Subprograma del S043 "Programa de apoyo al empleo" Bécate 2013-2015	2016
N.I.K. Beta S.C	Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2017
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2017
CONEVAL	Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo	2018
Cocoa Services, s.c. Consultoría en gestión y políticas públicas.	Evaluación Complementaria del Programa Apoyo al Empleo - Bolsa de Trabajo	2018
Cocoa Services, s.c. Consultoría en gestión y políticas públicas.	Evaluación Complementaria del Programa Apoyo al Empleo - Fomento al Autoempleo	2018
CONEVAL	Evaluación Integral de los Programas y Acciones Federales vinculados con el Derecho al Trabajo	2018 - 2019
CONEVAL	Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020	2019
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Ficha inicial de Monitoreo y Evaluación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro	2019
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Ficha inicial de Monitoreo y Evaluación del programa Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2019

Conclusión

FUENTE: Elaborada con base en Secretaría de Trabajo y Previsión Social y CONEVAL.

Sin embargo, lo que llama la atención es que no obstante el número o variedad de evaluaciones practicadas a las PAMT a nivel federal y que éstas en lo general arrojaron resultados positivos, durante los últimos 20 años no se han aumentado los recursos presupuestarios en términos reales destinados a las mismas y que, salvo por el *Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro*, no se

ha fortalecido la operación de las acciones de vinculación del mercado de trabajo y atención a los grupos de población buscadora de empleo, más vulnerables. Incluso para 2022, los recursos federales destinados a la red de servicios públicos de empleo a través del PAE, no son ni siquiera suficientes para soportar la operación mínima de los programas de bolsa de trabajo y, al igual que en 2021, no se presupuestaron subsidios para los programas de fortalecimiento de la oferta y estímulo a la demanda, aún como medida anti cíclica. Esta situación ha tenido que mitigarse con recursos estatales, lo que ha incrementado las desigualdades en las capacidades locales para atender el tema del empleo; aspecto del que no ha escapado el Gobierno de la Ciudad de México.

La evaluación de las PAMT de la Ciudad de México ha estado prácticamente ausente, en la Tabla 7 se aprecia que de los 68 estudios de evaluación externa reportados por Evalúa en los 14 años desde su creación, sólo dos se relacionan específicamente con el tema del empleo, y de éstos, uno corresponde a las PAMT y el otro al *Seguro de Desempleo*. Conforme a la información disponible de la STyFE, en 2017 se realizó la evaluación interna de diseño y construcción de línea de base, al programa social *Mi Primer Empleo*, con base en su operación en 2016 y que apoyaba la inserción de jóvenes al empleo en empresas de la Ciudad de México. La evaluación (STyFE, 2017a) se apegó a los *Lineamientos para la evaluación interna 2017 de los programas sociales de nueva creación*, emitidos por Evalúa, y sus principales conclusiones fueron que el Programa estaba bien diseñado, pero enfrentaba la escasez de oferta de oportunidades de inserción laboral de los jóvenes, así como la necesidad de contar con un mejor diagnóstico y precisión de la población objetivo.

En el mismo año, se realizó una evaluación interna del PFTD (STyFE, 2017b), la cual evaluó el diseño del programa, con base en la metodología de marco lógico, e información del *Sistema Integral de Información del Servicio Nacional de Empleo (SIISNE)*, del SIRCE y la ENOE. Lo anterior, se complementó con la revisión documental de naturaleza normativa y administrativa. La evaluación concluyó que si bien el diseño del Programa era adecuado y la entrega de los apoyos era eficiente, había escasez de información actualizada sobre las necesidades de capacitación de la población objetivo respecto a los requerimientos del sector productivo y falta de oferta de empleos dignos suficientes. Una conclusión importante de dicha evaluación fue que era necesario establecer un sistema integral de indicadores que permitiera a las áreas operativas y directivas contar con información estratégica para mejorar el Programa.

Tabla 7
Estudios de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en la Ciudad de México 2008 - 2021

PROGRAMA SOCIAL	TEMA DE DESARROLLO	AÑO
Programas de Desarrollo Social de la Delegación Miguel Hidalgo	Desarrollo social	2008
Programas de Desarrollo Social de la Delegación Tláhuac	Desarrollo social	2008
Programas de Desarrollo Social de la Delegación Álvaro Obregón	Desarrollo social	2009
Programas de Desarrollo Social de la Delegación Gustavo A. Madero	Desarrollo social	2009
Programas de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa	Desarrollo social	2009
Programa de Mejoramiento de Vivienda	Vivienda	2009
Programa de Vivienda en Conjunto	Vivienda	2009
Programa de Micro-Créditos para Actividades Productivas de Autoempleo	Microfinanciamiento	2009
Programa de Atención Integral de Cáncer de mama en el DF	Salud	2009
Programa de Apoyo Económico a las Personas con Discapacidad	Población con discapacidad	2008
Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Promoción del Empleo y Protección del Trabajo	Empleo	2010
Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Acceso al Agua Potable	Agua potable	2010
Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política hacia los Jóvenes del Distrito Federal	Jóvenes	2010
Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política hacia la Infancia del Distrito Federal	Infancia	2010
Metaevaluación de las Políticas Evaluadas por el Evalúa DF durante 2009	Metaevaluación	2011
Evaluación de la Política de Equidad de Género del Gobierno del Distrito Federal de México	Equidad de género	2011
Evaluación del Diseño e Instrumentación de la Política de Transporte Público Colectivo de Pasajeros en el Distrito Federal	Transporte público	2011
Evaluación del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Distrito Federal	Participación ciudadana	2011
Evaluación de Operación, Resultados e Impactos de los Servicios de Salud Materno-Infantil del Gobierno del Distrito Federal 2006-2010	Salud	2011
Evaluación de la Formulación y el Diseño de la Política de Atención, Promoción y Garantía de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad y de Reconocimiento de la Diversidad Urbana	Población indígena	2012
Evaluación del Diseño de los Servicios Educativos que Proporciona el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	Educación	2012
Evaluación de la Formulación y Diseño de la Política de Promoción del Desarrollo Económico y Social de la Zona Rural de la Ciudad De México	Desarrollo rural	2013
Evaluación de Diseño y Resultados del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos	Derechos humanos	2013
Evaluación de Diseño y Resultados del Presupuesto con Enfoque de Género (2009-2013)	Equidad de género	2013
Evaluación de Resultados de la Política de Inclusión en la Educación Media Superior del Gobierno del Distrito Federal	Educación	2013
Evaluación del Impacto de la política de apoyos productivos del FONDESO	Microfinanciamiento	2013
Evaluación de Operación de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF)	Violencia familiar	2014
Evaluación de Diseño del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Desarrollo comunitario	2014
Evaluación Externa de Diseño del Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género	Violencia de género	2014
Evaluación de Operación del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	Economía social	2014
Evaluación Externa de Resultados del Programa de Atención Social Emergente	Pobreza	2014
Evaluación Externa de Resultados y Satisfacción de Beneficiarios del Programa Comedores Populares	Alimentación	2014
Evaluación de Operación de los Programas Sociales de la Delegación Miguel Hidalgo	Desarrollo social	2014
Evaluación Externa de Diseño del Programa Social "Ollin Callan", para las Unidades Habitacionales	Desarrollo comunitario	2014

Continúa

Tabla 7 (Continúa)
Estudios de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en la Ciudad de México 2008 - 2021

PROGRAMA SOCIAL	TEMA DE DESARROLLO	AÑO
Evaluación Externa del Diseño y Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social - PROFACE	Desarrollo ambiental	2015
Evaluación externa de resultados y satisfacción de la estrategia de reconstrucción del tejido social, a través de la música: Orquesta Sinfónica Esperanza Azteca Tepito. 2014	Desarrollo comunitario	2015
Evaluación Externa de Impacto del Programa Seguro de Desempleo 2009-2014	Empleo	2015
Evaluación Externa de Resultados de Beneficiarios Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, Residentes del Distrito Federal	Adultos mayores	2015
Evaluación de Impacto del Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal	Educación	2015
Evaluación Externa de Resultados e Impacto del Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social" del Distrito Federal	Educación	2015
Evaluación Externa de Impacto (Satisfacción y Seguridad Alimentaria) del Programa de Comedores Públicos, 2009-2014	Pobreza	2015
Evaluación Externa de Diseño y Operación del Programa Cultura Alimentaria, Artesanal, Vinculación Comercial y Fomento de la Interculturalidad y Ruralidad de la Ciudad de México. 2014	Desarrollo comunitario	2015
Evaluación Externa de Diseño del Programa Cunas CDMX	Infancia	2016
Evaluación Externa de Diseño del Programa Bebé Seguro CDMX	Infancia	2016
Evaluación Externa de Diseño del Programa Comedores Comunitarios	Alimentación	2016
Evaluación Externa de Diseño del Programa Seguro contra la Violencia Familiar	Violencia familiar	2016
Evaluación Externa de Impacto del Programa Educación Garantizada	Educación	2016
Evaluación Externa de Diseño de los Programas Sociales del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México	Jóvenes	2016
Evaluación Externa de Diseño y Operación de los Programas Sociales del Instituto del Deporte de la Ciudad de México	Desarrollo comunitario	2016
Evaluación Externa de Diseño de la Política Alimentaria de la Ciudad de México	Alimentación	2016
Evaluación Externa de la Operación de la Política Alimentaria en la CDMX: el caso del Programa Aliméntate	Alimentación	2016
Evaluación Externa de Diseño del Programa Médico en tu Casa	Salud	2017
Evaluación Externa de Diseño del Programa de Otorgamiento de Ayudas para la Prestación de Servicios de Tratamiento Contra el Consumo de Sustancias Psicoactivas a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados en la Ciudad de México	Salud	2017
Evaluación Externa de Impacto del Programa de Desayunos Escolares	Alimentación	2017
Evaluación Externa de Operación del Programa Hijos e Hijas de la Ciudad	Infancia	2017
Evaluación Externa de Operación y Resultados del Programa de Servicios Saludarte	Salud	2017
Evaluación de los Programas Sociales para la Construcción del Sistema de Bienestar Social de la Ciudad de México	Desarrollo social	2018
Metaevaluación de la Política Alimentaria en la Ciudad de México	Alimentación	2018
Metaevaluación de las Políticas y Programas Sociales vinculados al Derecho a la Educación en la Ciudad de México	Educación	2018
Evaluación de diseño y operación del programa Red de mujeres para la igualdad y la no violencia en la Ciudad de México	Equidad de género	2019
Evaluación de Diseño y Operación del programa Niñas y Niños Talento	Infancia	2019
El Derecho a la alimentación: Evaluación de los cambios en la política y programas alimentarios de la Ciudad de México	Alimentación	2019
Evaluación de diseño y operación del programa mejor escuela	Educación	2019
Evaluación de diseño y operación del programa pilares	Educación	2019
Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México (2018-2020)	Desarrollo social	2019
Evaluación de diseño de la declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres 2019	Equidad de género	2020
Evaluación de la política social de las alcaldías de la Ciudad de México (2018-2020)	Desarrollo social	2020
Evaluación de las políticas públicas implementadas por la Ciudad de México y las Alcaldías para enfrentar la pandemia por COVID-19	Emergencia sanitaria	2020

Conclusión

FUENTE: Elaborada con base en información del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México

En febrero de 2021, Evalúa dio a conocer el *Programa Anual de Evaluaciones Externas* correspondiente a ese año, y destaca la inclusión de una evaluación de las políticas públicas de empleo de la Ciudad de México. Al momento no se cuenta todavía con los resultados de esta evaluación, pero seguramente serán de mucho interés para el análisis de los avances en el M & E de las PAMT en la metrópoli. Asimismo, en el mes de noviembre se liberó una evaluación de las políticas públicas implementadas en 2020 por la Ciudad de México y las Alcaldías para enfrentar la pandemia de COVID-19 (Evalúa, 2021a); el cual concluye, entre otros aspectos, que la política social instrumentada frente a la crisis sanitaria, contó con varias fortalezas a través de diversos programas, que pudieron adaptarse para hacer frente a la emergencia,¹⁶ además de nuevas medidas específicas que se instrumentaron desde abril de 2020, especialmente en el sector salud. En el caso de los programas de empleo, el estudio destaca la ampliación oportuna del *Seguro de Desempleo*, y la instauración de un mecanismo de transferencia monetaria para trabajadores informales o eventuales con ingresos afectados por la suspensión de actividades económicas. Sin embargo, se observó la disminución en el número de ministraciones mensuales del *Seguro de Desempleo*, de 6 a 2, y si bien el monto de estas transferencias fue relativamente adecuado respecto al costo de una canasta mínima, la cobertura de tan solo 2 meses resultó insuficiente, considerando la duración de las restricciones sanitarias. El estudio también destacó la importancia de buscar mecanismos tripartitos de financiamiento del *Seguro de Desempleo* para ampliar sus alcances, así como instrumentar programas de apoyo a las actividades económicas informales, independientes y eventuales, en que laboran más de un millón de personas.

Pese a que no se han realizado recientemente evaluaciones externas de las PAMT en la Ciudad de México, se continuaron elaborando evaluaciones internas del PFTD (STyFE, 2020b y 2021d). Estas evaluaciones tienen la limitación de mantener un sesgo institucional que modera la observación crítica del Programa, pero se fundamentan en los lineamientos normativos en la materia y generan algunas recomendaciones interesantes, que se comentan en el siguiente análisis de las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en el M & E de las PAMT en la Ciudad de México. Para estos fines, se retoman dos conjuntos de elementos metodológicos: a)

¹⁶ Tal fue el caso de la utilización de programas ya consolidados como *Mi Beca para Empezar*, *Seguro de Desempleo*, microcréditos de FONDESOS y comedores sociales, de los cuales se ha aprovechado durante la pandemia sus padrones de beneficiarios, mecanismos de operación y transferencias ya vigentes (Evalúa, 2021a: vii).

Ocho factores propuestos por la SHCP (2021), para su *Diagnóstico* sobre el grado de avance del *PbR* y el *SED* en los gobiernos estatales y municipales de México¹⁷ y b) Seis criterios de evaluación y principios para su utilización de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), recientemente mejorados por la *Red de Evaluación del Desarrollo* (EvalNet), del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de esa Organización (OCDE, 2020).

Los seis *Criterios* mejorados de la OCDE proveen un marco normativo para determinar las bondades de una intervención, ya sea una política pública, programa o proyecto, en lo que corresponde a la evaluación de la misma, y son: i) *Pertinencia*, respecto a las necesidades y prioridades de los beneficiarios; ii) *Coherencia (interna y externa)* con otras intervenciones; iii) *Eficacia*, en el cumplimiento de objetivos y resultados (generales y diferenciados por grupos); iv) *Eficiencia*, en la obtención de los resultados (de manera económica y a tiempo), incluyendo la eficiencia operativa; v) *Impacto*, en cuanto a efectos significativos, positivos o negativos, previstos o no previstos; vi) *Sostenibilidad*, referida al grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.

A continuación se resumen los resultados del análisis realizado, el cual se basó en algunos de los elementos considerados en las 86 preguntas que resultaron aplicables del cuestionario base utilizado por la SHCP en su *Diagnóstico*, agrupados en los 8 *Factores* señalados, y que en el caso del factor referido a la “Evaluación”, se desglosa con base en los 6 *Criterios* de la OCDE.

a) Planeación

En el caso de las PAMT financiadas con recursos del Gobierno de la CDMX, se considera como una importante fortaleza el hecho de que el PFTD se alinea en primera instancia a la *Constitución Política* de esta Ciudad (“Ciudad productiva”; “Ciudad incluyente” y “Ciudad habitable”). Por otra parte, retoma los principios de la política social señalados en la *Ley de Desarrollo Social* de esta Ciudad: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad integralidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Además de que, dentro del *Programa de Gobierno 2019-2024*, se alinea al Eje 2 “Ciudad sustentable”; subeje 2.1 “desarrollo económico sustentable e incluyente y generación de empleo”, en lo referente al fortalecimiento de

¹⁷ Estos factores son: a) planeación, b) programación, c) presupuestación, d) ejercicio y control, e) seguimiento, f) evaluación, g) rendición de cuentas y h) consolidación.

la economía social y el emprendimiento, la mejora de la protección social frente al desempleo y derechos humanos y empleo. Asimismo, se destaca la identificación de la contribución del PFTD a los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*: 1 “Fin de la Pobreza”; 5 “Igualdad de Género”; 8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”, y 10 “Reducción de las Desigualdades”.

Ahora bien, en el caso de las PAMT financiadas con recursos federales del PAE, ese Programa no se encuentra alineado claramente al *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, ya que en dicho Plan solamente se hace referencia al *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, el cual solo atiende la problemática de este grupo de población, dejando de lado otras poblaciones vulnerables. Ahora bien, el *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024* considera entre sus objetivos, además de “lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo”, “lograr la inserción en un empleo de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal”. Sin embargo, basándonos en el muy limitado monto de recursos presupuestarios asignados al PAE en los primeros cuatro años de la actual Administración Federal (2019 – 2022), se puede concluir que existe poco interés por impulsar un modelo integral de PAMT, e incluso la amenaza de desaparecer la Red del SNE, con 40 años de operación en México, en plena etapa de recuperación económica y en medio de severos impactos negativos todavía presentes de la pandemia; sin ofrecer alguna alternativa, salvo el programa de transferencias para la inserción de jóvenes, con varias observaciones a su diseño.

b) Programación

La STyFE realiza anualmente la programación calendarizada de sus acciones y metas relacionadas con las PAMT, tanto las financiadas con recursos locales como federales, contando con documentos normativos que regulan esta programación. A estas fortalezas se adiciona que, para todos los programas sociales, se cuenta con un marco conceptual que define los criterios para la creación y modificación de programas y acciones de la política social en la CDMX, emitido por Evalúa en 2015, así como un *Reglamento* para someter a la aprobación del *Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas, emitido en 2012, y los *Lineamientos* para la presentación de los nuevos programas (2010), en los que se requiere que los programas cuenten con: diagnóstico;

marco jurídico; congruencia con otros programas; pertinencia; objetivo general; objetivos específicos; población objetivo; cobertura; estrategias para el logro de los objetivos; metas que se pretende alcanzar; recursos humanos, materiales y financieros que se destinarán al programa; procedimiento de instrumentación; integralidad, e indicadores de evaluación.

Pese al marco programático formal existente, la programación de acciones y metas relacionadas con las PAMT se limitan a indicadores de gestión y resultados determinados en forma inercial, con un análisis muy limitado de los elementos prospectivos que pudieran justificar dicha programación. Asimismo, la programación y reprogramación de acciones y metas que se realiza, es muy limitada en su proceso de elaboración y orientación a una gestión basada en resultados.

Si bien a nivel de todo el Gobierno de la CDMX, el diagnóstico realizado por la SHCP sobre los avances alcanzados de 2020 a 2021 en el *PbR* y en el *SED* muestra un avance superior a la media, en el caso de las PAMT pareciera ser que los avances han sido pocos, lo que limita en forma importante el avance hacia un modelo más efectivo y eficiente, y el poder aprovechar la oportunidad de sumarse al esfuerzo del gobierno local por impulsar un modelo de gestión basado en resultados. Todo ello contribuye a un “círculo vicioso” bajo el cual los programas de empleo no generan evidencias sólidas de sus impactos positivos, que sustenten el fortalecimiento no solo de los recursos destinados a transferencias monetarias a la población desempleada y subempleada, sino también para fortalecer la operación con infraestructura y recursos humanos calificados.

c) Presupuestación

El Gobierno de la CDMX, al igual que los demás gobiernos estatales de México, utilizan clasificadores presupuestarios armonizados con los clasificadores federales, tanto para recursos federales como locales. Asimismo, los informes sobre el ejercicio presupuestario presentan criterios de desagregación similares. La inclusión en los esquemas de armonización contable nacionales constituye una fortaleza del Gobierno de la metrópoli, a lo que se suma el hecho de que, aunque con algunos años de retraso, se ha venido instrumentando el modelo de *PbR*.

En 2020, prácticamente la totalidad de los recursos presupuestados a las PAMT se ejercieron; sin embargo, para 2021 los recursos federales se redujeron en forma significativa por medidas de austeridad, limitándose a lo mínimo indispensable para mantener la nómina del SECDMX. Por otra

parte, los recursos locales asignados al PFTD también disminuyeron de 51.7 millones de pesos (mdp) en 2020, a 50.0 mdp en 2021, pese a la necesidad de fortalecer las acciones de atención al desempleo y subempleo, exacerbadas por las medidas sanitarias instrumentadas frente al COVID-19, lo que constituye una debilidad relevante. No obstante el avance en la instrumentación del modelo de *PbR* en la CDMX, en el caso de las PAMT las medidas de austeridad y el avance limitado del M & E de los programas, ha limitado su profundización.

d) Ejercicio y control

Conforme a la normatividad, el ejercicio del presupuesto destinado a las PAMT se procura realizarlo en forma eficiente y acorde a su calendarización. De manera que, en caso de subejercicios, se reasignan recursos al interior del PFTD, aunque por las medidas de austeridad frente al COVID-19 se han requerido reasignaciones a otros programas emergentes de la Ciudad.

Conforme a la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, el registro de las etapas contables del presupuesto de la CDMX refleja los mismos momentos contables federales: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado. El ejercicio del recurso de las PAMT está regulado por *Reglas de Operación* tanto del programa federal (PAE) como del local (PFTD), y para este último se cuenta con un sistema informático de control.

No obstante estas fortalezas, la liberación de los apoyos a beneficiarios del PFTD toma mucho tiempo (de 1 a 1.5 meses después de devengarse el recurso), lo que genera molestia y deserciones. En el caso de los recursos federales, que en 2021 solo pagaron parte de la nómina del SECDMX, se observa también retraso importante en los primeros pagos, y se requiere recabar una autorización global de las plazas eventuales cada 3 meses, lo que es responsabilidad del Gobierno Federal.

La operación actual del PFTD se apoya en el *Sistema de Información y Registro para la Capacitación y el Empleo* (SIRCE), que permite generar los controles a nivel de “acción” para el pago a los beneficiarios; sin embargo, este Sistema presenta algunos problemas de diseño que limitan su utilización y generan excesiva burocracia en la validación y gestión de los pagos.

e) Seguimiento (monitoreo)

Como fortalezas del seguimiento, se destaca que tanto el PAE como el PFTD cuentan con indicadores de desempeño que se desprenden de una Matriz de Indicadores de Resultados

formulada con base en el modelo de Marco Lógico (a nivel propósito y componentes): En el caso del PAE, los indicadores básicos son: Número de solicitantes de empleo atendidos; número de colocados; tasa de colocación; número de vacantes registradas. Esta información es registrada por los servicios de intermediación laboral a nivel general y de la estrategia *Abriendo Espacios*. Por lo que se refiere al PFTD, los indicadores de desempeño son: Tasa de eficacia del Programa; porcentaje de personas capacitadas; Porcentaje de beneficiarios apoyados para adquisición de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramientas; Numero de proyectos apoyados y beneficiarios incorporados a la modalidad de compensación a la ocupación temporal, así como el Número de buscadores de empleo apoyados para movilidad laboral, con información sobre ofertas de trabajo, asesoría y apoyo económico para su traslado a las empresas contratantes, ubicadas en otras entidades federativas distintas a la CDMX.

En 2020, se dio seguimiento a las acciones de apoyo emergente a personas trabajadoras no asalariadas con registro ante la StyFE, residentes de la Ciudad de México, a las personas trabajadoras eventuales que residían y realizaban su actividad económica en la Ciudad de México y que vieron afectados sus ingresos por la suspensión de actividades no esenciales, ante la emergencia por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, este seguimiento se limitó a objetivos operativos y no de M & E.

Ahora bien, en el caso del seguimiento a la intermediación laboral, como parte del PAE, la debilidad identificada es que los indicadores son meramente operativos y se vienen registrando desde hace varios años; siendo el indicador más relevante la tasa de colocación respecto a la población atendida; sin embargo, al interior de la STyFE se le confiere poca relevancia a su análisis detallado por tipo de buscador(a) de empleo. Dada la disponibilidad de información, el seguimiento pudiera complementarse con análisis explicativos sobre los patrones de colocación, así como del tipo de vacantes registradas para una mejor toma de decisión, pero no se realiza.

Por otra parte, los indicadores del PFTD son muy limitados para un seguimiento efectivo de los resultados, al corresponder a un simple registro de acciones realizadas, respecto a las iniciadas o a las programadas, lo cual generalmente arroja un valor muy cercano al 100% al final del año. Lo mismo sucede con los indicadores a nivel de actividad específica. Este tipo de indicadores limitan un seguimiento efectivo de los resultados del Programa en cada Unidad Regional de Empleo.

Cabe destacar la oportunidad de que se fortalezca el SIRCE para constituir la columna vertebral de un sistema de monitoreo del PFTD, tanto de metas físicas como financieras, y la incorporación de la información sobre satisfacción por parte de la población beneficiaria y eventualmente el seguimiento en el mercado laboral. Sin embargo, no obstante que en 2020 se diseñaron *Términos de Referencia* para el desarrollo de un sistema con estas características, en 2021 ya no se avanzó en el mismo, situación que se exacerbó con el cambio de autoridades superiores a mediados del ejercicio fiscal, y el estancamiento en el mejoramiento de la infraestructura informática.

f) Evaluación

Como ya se comentó, a nivel federal se identifican varias experiencias de evaluación de las PAMT, en el marco del *SED*. No obstante las fortalezas apuntadas, cabe señalar que todos los estudios de evaluación de las PAMT a nivel federal, no particularizan sus análisis a nivel subnacional, por lo que no son referencia como experiencias evaluativas de estas políticas en la Ciudad de México.

En el caso local, de acuerdo a la página electrónica de Evalúa, el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con un *Programa Anual de Evaluación*, al menos de 2013 a la fecha, aunque son muy escasas las evaluaciones externas de PAMT. Se registra una evaluación externa al *Diseño y la Implementación de la Política de Promoción del Empleo y Protección del Trabajo* (Escobar, et.al., 2010) y otra de impacto al *Programa Seguro de Desempleo 2009 - 2014* (2015). Es hasta 2021, en que se vuelve a incluir en el *Programa Anual de Evaluación*, la evaluación externa de las políticas públicas de empleo en la Ciudad de México. Asimismo, de 2017 a 2020, se registran evaluaciones internas al PFTD y de los programas *Mi primer trabajo*, *Seguro de Desempleo* e *Inclusión laboral para Personas en Condición de Integración Social* (poblaciones callejeras).

Respecto a las acciones del PFTD, el SECDMX levanta una encuesta sobre la satisfacción de los beneficiarios con relación a los beneficios recibidos, calidad de la atención y honestidad del personal responsable de la atención. Sin embargo, esta información no se tiene sistematizada y menos aún analizada. Como parte del proyecto de aprovechamiento del SIRCE para seguimiento y evaluación del Programa, desarrollado en 2020, se planteó una alternativa “en línea”, para contar con la información sistematizada y vinculada a otras variables; sin embargo, no se ha avanzado.

A continuación se analizan las experiencias y principales resultados de la evaluación de las PAMT en la CDMX, tomando como base los criterios definidos por la OCDE.

f.1.- Pertinencia

La evaluación de las PAMT coordinada en 2010 por el Gobierno de la CDMX tuvo como objetivo valorar el grado de congruencia entre el diseño de las políticas y programas del fomento al empleo y de protección a los derechos de los/las trabajadores(as) con la normatividad y el marco institucional vigente, su consistencia interna, y suficiencia para alcanzar el bienestar de la población trabajadora a quien se dirige y el disfrute efectivo de sus derechos. El estudio concluía sobre la pertinencia de las políticas y programas con estos objetivos, aunque afirmaba que se había descuidado la seguridad social y con ello la protección al trabajo (Escobar, et.al., 2010: 64). Existen evidencias que la pertinencia de los programas continua a la fecha, pero que también no se ha avanzado mucho en el tema de la protección laboral.

f.2.- Coherencia interna y externa

Al análisis de Escobar, et.al. (2010: 57 y 73) mostraba que la falta de vinculación entre los programas de fomento económico e inversión pública, y los de fomento al empleo y protección al trabajo, era patente y se requería de un replanteamiento institucional. Asimismo, dicho análisis identificaba la falta de coherencia interna entre las políticas activas (Servicio de Empleo y otros programas) y las políticas pasivas (*Seguro de Desempleo*). Esto se explicaba por un problema de coordinación efectiva, que incidía en su diseño e implementación y en la eficacia del *Seguro de Desempleo* para motivar la reinserción laboral del beneficiario. Ahora bien, a principios de la década actual, esta situación parece prevalecer. Por otra parte, a esta situación contribuye el hecho de que el personal del SECDMX responsable de la consejería de empleo y empresarial enfrenta problemas importantes en su seguridad laboral y, la mayoría de éste no cuenta con seguridad social, lo que constituye una importante limitación para fortalecer al Servicio, además de una seria falta de coherencia institucional y omisión legal.

f.3.- Eficacia

De acuerdo a las evaluaciones internas de la operación 2019 y 2020 del PFTD, las acciones de capacitación generaban un beneficio bidireccional por la capacitación del buscador de empleo, así

como su vinculación laboral a una empresa. Por otra parte, los apoyos a las iniciativas productivas de autoempleo mostraban buenas experiencias de crecimiento de los emprendimientos. En el caso del primer acercamiento laboral para jóvenes y otros grupos beneficiarios de una ocupación temporal, el Programa resultó una alternativa altamente incluyente para población vulnerable, así como para los jóvenes egresados de las instituciones de educación superior, que se pudieron incorporar a proyectos interesantes y de impacto en su formación laboral, como es el caso de los egresados de carreras de biología y medioambientales, que participaron en diversas actividades en las *Áreas Naturales Protegidas* de la Ciudad de México, y el *Museo de Historia Natural*, durante la pandemia, cuando las opciones laborales acordes a su perfil eran nulas.

La evaluación de 2010 ya identificaba limitaciones en el diseño de las PAMT en la Ciudad de México, por depender de lo determinado por el Gobierno Federal, y al ser más relevante en términos de recursos la política pasiva del *Seguro de Desempleo* (Escobar, et.al, 2010: 118). Asimismo, el SECDMX ha enfrentado el problema de un baja calidad o nivel ocupacional de muchos de los empleos ofertados a los buscadores de empleo; aun cuando, se ha avanzado en la concertación empresarial, para poder ofrecer más y mejores vacantes para profesionistas y técnicos, a lo que ha contribuido la realización de ferias de empleo. Se destaca la celebración de una Feria de Empleo en octubre 2020, bajo un esquema virtual muy novedoso, que logró la participación de más de 70 empresas, 5,000 vacantes y 35,000 usuarios de la plataforma.

Por otra parte, se reitera la observación sobre la debilidad del M & E por la falta de un sistema institucional que permita contar con indicadores actualizados no solo de resultados, sino también de impactos en colocación laboral y mejoramiento en la calidad del empleo. Seguramente, la evaluación externa realizada a los programas de empleo en 2021 permitirá conocer más a profundidad sobre la eficacia de los mismos en la atención de la población buscadora de empleo.

f.4.- Eficiencia

Tanto las acciones de intermediación laboral como los apoyos del PFTD se operan a través de las 16 Unidades Regionales del SECDMX, lo que le facilita al buscador de empleo el acceso a los servicios que se brindan. Estas Unidades llevan operando varios años, lo que ha permitido su posicionamiento como agentes públicos en el mercado laboral de la Ciudad de México. No obstante, la dotación de infraestructura y recursos humanos es muy heterogénea al depender de los

apoyos complementarios que se reciban de las 16 Alcaldías gobernadas por partidos políticos no necesariamente iguales al del Gobierno de la Ciudad. Lo anterior, junto con los exiguos presupuestos federales y locales aprobados para el fortalecimiento institucional de estas Unidades, han limitado la eficiencia de los procesos, especialmente bajo las restricciones de la pandemia.

El proceso para la gestión de los apoyos económicos a los beneficiarios del PFTD presenta desfases importantes, explicados principalmente por procedimientos burocráticos ineficientes en las áreas financieras dentro y fuera de la STyFE, generando molestias importantes a los beneficiarios. A lo anterior se suma la debilidad estructural ya comentada en cuanto a las condiciones laborales del personal responsable a nivel central y en las Unidades Regionales, así como la falta de involucramiento de la mayoría del personal con plaza de base (sindicalizado). Esta circunstancia está presente desde hace varios años, afecta tanto al personal pagado con recursos federales como locales. Se destaca que esta situación también está presente en la estructura de la Dirección a cargo del *Programa de Seguro de Desempleo*, a lo que se suman deficiencias y falta de unificación de los sistemas de información (Escobar, et.al., 2010: 89). Estos aspectos, se reflejan en limitaciones estructurales para mejorar la eficiencia de los programas de empleo.

f.5.- Impacto

Existen un número importante de personas desempleadas o subempleadas beneficiadas por las PAMT instrumentadas en la Ciudad de México, tanto con recursos federales como locales; de las cuales se tiene un registro sistematizado, con información sociodemográfica y educativa, lo que sería una base inicial relativamente sólida para el diseño de evaluaciones de impacto; sin embargo, a la fecha no se han realizado. Las evaluaciones de impacto registradas corresponden al Gobierno Federal, a nivel nacional, entre 1993 y 2009 (Tabla 6). Si bien a mediados de la pasada década se realizó una evaluación con ese objetivo, correspondiente al *Programa de Seguro de Desempleo* (Evalúa, 2015), ésta presentó diversas limitaciones, como son la falta de un grupo de control y una mayor orientación hacia la descripción del desempeño del Programa, que a sus efectos sobre la empleabilidad de las personas, por lo que sus resultados no son sólidos en este sentido.

Si bien el SECDMX cuenta con registros de las personas desempleadas y subempleadas atendidas por las PAMT, esta información no se ha procesado para fines de conformar una base de datos consistente que sirviese de base para ejercicios robustos de impacto. Se agrega el hecho de que

dichos registros no contienen información sobre la trayectoria ocupacional de las personas posteriormente a las intervenciones, por lo que se requeriría del levantamiento posterior, a una muestra estadísticamente significativa. Asimismo, la *Encuesta de Satisfacción* que se ha venido aplicando a todos los beneficiarios del PFTD, se ha llevado a cabo básicamente para cumplir el requisito normativo, puesto que la sistematización de la información presenta limitaciones importantes, desde el mismo contenido de las preguntas. En 2020, se rediseñaron los cuestionarios para su aplicación a partir de 2021; sin embargo, estos cuestionarios no se han utilizado y todavía no se cuenta con un sistema “en línea” para la sistematización eficiente de la información.

f.6.- Sostenibilidad

Al hablar de sostenibilidad, la OCDE (2021: 13) la define como “el grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen”. Asimismo, se precisa que el análisis del flujo real de beneficios netos, así como de la probabilidad de que éstos se mantengan en el mediano y largo plazos, pudiera depender del momento de la evaluación. Sin embargo, como se detalló al comentar los elementos de “impacto”, actualmente no se cuenta con información ni procedimientos que permitan conocer los beneficios de las acciones de política activa de empleo que realiza el SECDMX, que efectivamente pudieran atribuirse a las mismas, en términos de: reducción en el tiempo de búsqueda de empleo y los concebidos ahorros, o bien por una mejora en la calidad del empleo al que accede la persona buscadora de empleo atendida, en términos de ingresos y condiciones laborales. Asimismo, en el caso de las intervenciones contempladas en el PFTD, tampoco se cuenta con información que permita cuantificar y valorar los beneficios de la capacitación recibida, la dotación de activos para un emprendimiento, la accesibilidad a una experiencia laboral o bien de los apoyos a la movilidad laboral.

Por otra parte, la OCDE también contempla “el análisis de las capacidades financieras, económicas, sociales, medioambientales e institucionales de los sistemas necesarios para que los beneficios se mantengan en el tiempo”. Al respecto, cabe mencionar que desde principios de la década pasada se cuestionaba la sostenibilidad del *Seguro de Desempleo* al ser un seguro no contributivo, que depende enteramente de las finanzas gubernamentales, situación que prevalece actualmente y que se ha exacerbado en 2020 y 2021 ante la demanda de apoyos especiales para las personas que laboraban trabajos formales o informales y que perdieron su empleo por las medidas sanitarias

frente a la pandemia de COVID-19. Asimismo, la magnitud de los recursos requeridos por este programa ejerce presiones importantes sobre la disponibilidad de recursos para las PAMT.

Por otra parte, no obstante que se han mantenido disponibilidades presupuestarias federales y locales para la operación de las PAMT, éstas no se han incrementado en términos reales pese a la elevación importante de los niveles de desempleo y subempleo en la Ciudad de México. Asimismo, los recursos destinados al monitoreo y evaluación de estas políticas se han mantenido muy bajos, prácticamente limitados a sostener al personal responsable de la elaboración de informes diversos y la actualización de indicadores agregados y de gestión de los programas.

g) Rendición de cuentas

La STyFE elabora cada año un Programa de Trabajo, siendo el de 2021 el último disponible; en el cual se incluyen las metas programadas de todos sus programas, incluyendo las acciones relacionadas con la implementación de las PAMT. Asimismo, cada año se tienen disponibles los padrones de beneficiarios de los programas que otorgan apoyos monetarios y/o en especie. Asimismo, se rinde un Informe de Gobierno anual, siendo el último disponible el correspondiente al periodo agosto 2020 – julio 2021, el cual en materia de las PAMT presenta un diagnóstico de la situación del empleo en la Ciudad de México y una breve descripción de las características de los distintos componentes del PFTD y sus avances al periodo, así como de los servicios de bolsa de trabajo brindados a través de las Unidades Regionales y Central, como parte de las actividades institucionales; las cuales observaron una fuerte contracción a partir de abril de 2020.

No obstante lo anterior, estos documentos presentan información limitada para fines de monitoreo de las PAMT, y prácticamente ausente en términos de una evaluación de las mismas. Asimismo, se aprecia que si bien las acciones que se desarrollan son fiscalizadas tanto por la Auditoría Superior de la Federación (recursos federales) como por la Contraloría local, las revisiones se limitan a auditorías financieras, con muy escasos elementos de evaluación del desempeño.

h) Consolidación

Tanto el Gobierno de la Ciudad de México como la StyFE, en particular, cuentan con áreas responsables de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Asimismo, se observa que el gobierno local y las

Alcaldías avanzan actualmente hacia un modelo de PbR, aunque en forma muy lenta, lo que constituye en cierta forma una fortaleza en términos de consolidación de las políticas públicas. Sin embargo, no se cuenta con un Servicio Profesional de Carrera en estos gobiernos, que permitiese asegurar la estabilidad de los expertos en estas áreas. Asimismo, la información generada como resultado de las acciones de seguimiento y evaluación no tiene todavía mucho impacto en la toma de decisiones de la gestión de las políticas públicas, salvo por algunos aspectos operativos que se revisan al elaborar anualmente las Reglas de Operación de los programas de subsidios.

6. Conclusiones y recomendaciones

Las PAMT, como parte de las políticas públicas nacionales o locales, comparten la necesidad no solo metodológica, sino también práctica y política de considerar de manera integrada e integral el M & E para sus diseños, procesos, resultados e impactos. En este artículo, se han analizado los retos y oportunidades que enfrenta el Gobierno de la Ciudad de México para impulsar este modelo, en el contexto de importantes brechas de desempleo y subempleo en la metrópoli, así como un repliegue del actual Gobierno Federal frente a los retos del empleo, tanto estructurales como por la coyuntura de la pandemia de COVID-19. A continuación se destacan algunas conclusiones del análisis y recomendaciones para que el SECDMX fortalezca sus capacidades técnicas e institucionales de M & E de las PAMT, para mejorar su cobertura e impactos y, con ello, posicionarse como una entidad modelo a nivel nacional.

- Tomando como referencia la información disponible al tercer trimestre de 2021, los niveles de desocupación y subocupación de la Ciudad de México son más elevados que el promedio urbano y a lo observado en ciudades como Guadalajara y Monterrey, lo que junto con la elevada tasa de disponibilidad de la población económicamente inactiva, muestra elevados niveles de subutilización del recurso humano; situación exacerbada durante la pandemia. Lo anterior, junto con los elevados niveles de informalidad, dan muestra de problemas importantes de precariedad laboral, especialmente en actividades de comercio y servicios. No obstante, cabe señalar que, atendiendo al hecho de que en México no existe un seguro de desempleo generalizado, las personas buscan opciones laborales antes que permanecer en la

desocupación, aunque no correspondan con sus expectativas de ocupación y/o ingreso, para lo cual el ingreso familiar constituye un soporte importante. Asimismo, el fenómeno del desempleo en la metrópoli ha afectado en mayor medida a las mujeres y a la población joven, lo que corresponde a lo observado en otras áreas urbanas, mientras que el subempleo está más presente entre la población masculina. Sin embargo, este fenómeno no necesariamente es mayor entre las personas menos calificadas, ya que 6 de cada 10 personas desempleadas y 8 de cada 10 subocupadas contaba con estudios a nivel media superior y superior, lo que se explica por sus mayores expectativas de ingreso. Aunque la duración promedio del desempleo ha disminuido, llama la atención que en esta Ciudad la proporción de personas afectadas por más de un año era superior a la media urbana.

- Conforme a estas brechas de desempleo y subempleo, así como otros aspectos estructurales de oferta y demanda más particulares por ocupación, actividad económica y ámbito territorial de la metrópoli, su atención requiere de un sólido servicio público de empleo, que sea ejemplo a nivel nacional, de los servicios de intermediación laboral, promoción de la capacitación, apoyos a emprendimientos productivos y movilidad laboral, entre otros. Si bien no es objetivo primordial de este texto, se considera relevante señalar que una urbe como la Ciudad de México debería contar con un Servicio Público de Empleo más integral e integrado, para lo cual cuenta con diversos consejeros de empleo comprometidos y con varios años de experiencia, pero que sin embargo prestan sus servicios bajo condiciones laborales muy precarias, que favorecen una alta rotación del personal más experimentado. Fortalecer la infraestructura física, los métodos y sistemas de trabajo, así como la planta laboral es algo no solo relevante, sino factible al corto plazo, de contarse con la voluntad política para favorecerlo, bajo criterios de calidad más que de cantidad de las acciones; todo lo cual, es complementario a otros programas como el *Seguro de Desempleo*, pero que tendría que tener una expresión institucional y presupuestaria, así como una visión metropolitana, dada la importante conurbación con 60 municipios de estados circunvecinos.
- Las PAMT que se apliquen en la Ciudad de México, necesariamente deberán estar plenamente articuladas con las medidas de reactivación económica, a medida que se vayan liberando los controles sanitarios por el COVID-19, y valorando el costo social elevado de

mantener las restricciones a la actividad productiva, especialmente para los grupos con menores posibilidades de ahorro. Si bien la complementación de las PAMT con los apoyos del *Seguro de Desempleo* es necesaria en el caso de los grupos más vulnerables, es importante considerar que las políticas activas son la alternativa más sostenible a largo plazo.

- En la actual Administración Federal se tomó la decisión de apoyar fuertemente las PAMT, revirtiendo la tendencia en los últimos 20 años; sin embargo, la gran mayoría de los recursos se destinaron a la inserción productiva de los jóvenes, bajo un modelo centralizado que ha operado en forma mayormente descoordinada de la red nacional de servicios públicos de empleo, lo que ha significado una importante distorsión en la ejecución de estas políticas, no solo por la distribución desigual de los presupuestos, sino también por limitar la instrumentación de una estrategia integral de atención a los mercados de trabajo, situación que se mantiene en 2022, pese a las recomendaciones que se han formulado a la autoridad superior. Es importante revertir esta situación al corto plazo, por los efectos que ello está teniendo en la fortaleza institucional del SNE y su vinculación con los gobiernos locales, como el de la Ciudad de México, además de que la atención a los problemas estructurales de desempleo y subempleo se ha mantenido limitada.
- Las PAMT en la Ciudad de México han operado con recursos tanto federales como locales, con una marcada reducción de los primeros en la actual Administración. Estas políticas han considerado acciones de fortalecimiento de la demanda y oferta laborales, mejoramiento de los procesos de mercados de trabajo, y la atención transversal de las personas buscadoras de empleo que enfrentan mayores barreras. Durante la pandemia, estos servicios se vieron seriamente limitados pero no dejaron de brindarse, utilizando en varios casos medios virtuales. No obstante, las limitaciones de infraestructura y las condiciones laborales vulnerables del personal constituyen obstáculos importantes para fortalecer al SECDMX y con ello las PAMT, en el marco de la incipiente recuperación económica. Esta situación demanda de una visión federal y local más amplia de la relevancia de la política de empleo dentro del conjunto de políticas sociales de impulso al desarrollo sostenible, lo cual deberá traducirse en modificaciones institucionales y presupuestarias sustantivas, que muy posiblemente tengan que considerar reformas fiscales importantes.

- El M & E de las PAMT en la Ciudad de México cuentan con un marco normativo e institucional federal y local relativamente sólidos desde hace varios años; sin embargo, en ambos casos, observan limitaciones en la plena utilización de los resultados del seguimiento y evaluación de las políticas y programas, para toma de decisiones en la asignación y ejercicio del gasto público, lo que se explica más por factores políticos que técnicos. En el caso de Evalúa, que es el organismo local responsable de evaluar las políticas, programas y acciones de la Ciudad de México, su reciente formalización como ente constitucional autónomo, pudiera marcar un cambio relevante en la relevancia y uso del M & E en la metrópoli. A nivel federal, llama la atención el hecho de que, no obstante los resultados positivos de diversas evaluaciones realizadas a las PAMT a lo largo de al menos 30 años, los recursos presupuestarios destinados a las mismas no se han incrementado en términos reales, e incluso han disminuido en los últimos años, salvo por elevados apoyos dirigidos a la inserción productiva de los jóvenes. Por otra parte, el M & E de las PAMT presenta un rezago importante en la Ciudad de México, lo que tiene efectos en la generación de evidencias que sustenten la dotación de mayores recursos institucionales y presupuestarios locales a las mismas; no obstante que, desde 2017, una evaluación interna revelaba que era necesario establecer un sistema integral de indicadores que permitiera contar con información estratégica para el mejoramiento del PFTD, principal programa local de PAMT.
- Con base en los criterios metodológicos de la SHCP para el análisis de los sistemas de evaluación al desempeño locales y los criterios de evaluación de la OCDE, se aprecia que las PAMT de la Ciudad de México se encuentran alineadas adecuadamente al marco de planeación de esta metrópoli, pese a que las políticas federales se limitan a alinearse parcialmente, solo en lo que respecta a la inserción de los jóvenes al trabajo. De igual manera, la programación y presupuestación de estas políticas obedece al marco local y federal en la materia, lo que constituye una fortaleza; sin embargo, la programación de acciones y metas se limita a indicadores de gestión y resultados determinados en forma inercial, de manera que se aprecia poco avance en la instrumentación del modelo de evaluación al desempeño y del PbR, lo que obedece a las medidas de austeridad aplicadas frente a la pandemia y el rezago del M & E para apoyar las PAMT. En cuanto al ejercicio de los recursos, pese a operarse con base en un marco normativo federal y estatal sólidos y apoyado en un sistema

- informático (SIRCE), se observan rezagos importantes en la gestión de pagos a los beneficiarios del PFTD así como excesivos controles en el ejercicio de los recursos federales destinados al pago del personal. Tanto el programa federal (PAE) como el local (PFTD) cuentan con indicadores de desempeño contruidos con base en la metodología de marco lógico; sin embargo, éstos tiene más una naturaleza de gestión u operativos. Si bien, la tasa de colocación de las personas buscadoras de empleo atendidas por el SECDMX es un indicador registrado desde hace varios años para dar seguimiento al impacto de las acciones, éste no se calcula a un nivel más detallado, de manera que pudieran conocerse los resultados de la atención por población objetivo, en cada una de las Unidades Regionales de Empleo.
- Una medida factible para avanzar en la disponibilidad de información consistente sobre los programas sería, por una parte, que el SECDMX tuviera acceso directo y oportuno a información detallada sobre las acciones de vinculación de los mercados de trabajo que actualmente ya se registran en el SISNE. Sin embargo, este sistema federal opera actualmente bajo un esquema centralizado, con rezagos importantes en la disponibilidad de información y fallas técnicas que no se han podido revertir por la falta de recursos presupuestarios. Por otra parte, en el caso del sistema de información local que soporta al PFTD (SIRCE), se requiere su fortalecimiento integral, siendo factible su consolidación como instrumento para el registro de la información sobre los avances físicos y financieros; la captura en tiempo real por parte de la población de sus respuesta a la encuesta de satisfacción, así como la construcción de un esquema de seguimiento más detallado del proceso de inserción laboral de las personas beneficiadas. Sin embargo, si bien en 2020 se avanzó en el diseño conceptual de este nuevo Sistema, no se han continuado los esfuerzos para su desarrollo y puesta en operación. Por otra parte, en materia de rendición de cuentas, si bien se elaboran programas anuales de trabajo e informes diversos durante la ejecución de los programas, el contenido de los mismos es muy limitado para el M & E, además de que las instancias fiscalizadores centran su revisiones y observaciones en los aspectos financieros, dejando de lado la evaluación del desempeño. Por lo anterior, es necesario continuar los esfuerzos en la implementación SED y el PbR, pero sobretodo en la institucionalización del uso de la evaluación como instrumento efectivo para la toma de decisiones.

- Salvo por las evaluaciones externas de 2010 y 2015, no es hasta 2021 en que se considera dentro del *Programa Anual de Evaluación de la Ciudad de México*, una evaluación externa de las políticas públicas de empleo. Si bien ha habido evaluaciones internas de las que se extraen algunas recomendaciones, no dejan de tener un sesgo institucional, además de que las evaluaciones realizadas a nivel federal no particularizan sobre condiciones específicas locales. Conforme a los criterios de la OCDE y las evaluaciones practicadas, se aprecia que las PAMT en la Ciudad de México han sido relativamente pertinentes. No obstante, se apuntan problemas de coherencia externa por su falta de vinculación con otros programas gubernamentales de la Ciudad, pero también adolecen de coherencia interna al mantener condiciones laborales muy precarias del personal por honorarios del SECDMX, no obstante que es requisito que las empresas clientes de estos servicios, deban ofrecer invariablemente vacantes con todas las prestaciones de ley para los buscadores de empleo que se les sean enviados. Si bien desde 2010 se identificaban problemas de diseño en las políticas de empleo, también se destacan logros en la eficacia de las mismas; sin embargo, requieren ser objeto de evaluaciones rigurosas e integrales, a partir de un sistema de M & E más fortalecido, el cual incluya no solo indicadores de gestión sino, sobre todo, de impacto en términos de colocación laboral y calidad del empleo para poder evaluar la efectividad de las acciones. Asimismo, es relevante que se avance en atender las limitaciones estructurales ya comentadas a nivel institucional, para poder mejorar la eficiencia en la ejecución de las PAMT.
- No se cuenta con evaluaciones de impacto de las PAMT en la Ciudad de México o las existentes no tiene suficiente rigor metodológico. Existe información sobre las personas atendidas; sin embargo, no se tiene debidamente sistematizada para ejercicios robustos de impacto, además de que no se da seguimiento a la trayectoria ocupacional después de las intervenciones y las encuestas de satisfacción de beneficiarios presentan problemas de diseño, que han sido abordados pero las recomendaciones no se han instrumentado. Si bien para determinar la sostenibilidad de las PAMT se requiere contar con información sobre sus beneficios netos, el SECDMX no cuenta actualmente con datos cuantitativos o cualitativos de los mismos, ni medios para obtenerlos. Asimismo, la sostenibilidad de las PAMT en términos de la dotación de capacidades financieras e institucionales, enfrenta severas restricciones presupuestarias y la competencia con otros programas sociales, situación

exacerbada durante la pandemia. Personal del SNE a nivel nacional y del SECDMX cuentan con calificaciones suficientes para impulsar el fortalecimiento de las PAMT en la metrópoli y de su M & E. Sin embargo, como en otras trincheras del desarrollo, la voluntad y consenso políticos son determinantes para contar con los recursos presupuestarios e institucionales para lograrlo, que por lo demás no serían muy onerosos.

Bibliografía

- Administración Pública de la Ciudad de México (2017). “Constitución Política de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (5 de febrero).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). Observatorio laboral COVID-19 (febrero); https://observatoriolaboral.iadb.org/es/assets/pub_obslab/Informe_OLC_202102.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____ (2019). *Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho al trabajo 2018 – 2019*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: CONAPO-INEGI.
- Consejo de Evaluación de la Política Social de la Ciudad de México (2021a). “Aviso por el que se da a conocer el Programa Anual de Evaluaciones Externas 2021,” *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2 de febrero). Ciudad de México: Evalúa.
- _____ (2021b). *Evaluación de las políticas públicas implementadas por la Ciudad de México y las Alcaldías para enfrentar la pandemia por COVID-19*. Ciudad de México: Evalúa.
- _____ (2019a). *Evaluación interna del programa Mi Primer Trabajo – Ficha Sintética de Información de los Programas Sociales*. Ciudad de México: Evalúa.
- _____ (2019b). *Evaluación interna del programa Fomento al Trabajo Digno – Ficha Sintética de Información de los Programas Sociales*. Ciudad de México: Evalúa.
- _____ (2015). *Evaluación externa de impacto del Programa Seguro de Desempleo 2009 – 2014*. Ciudad de México: Evalúa.
- Demographia World Urban Areas*, 16th annual edition, June 2020 (<http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>)
- Escobar Toledo, Saúl, et.al. (2010). *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal* (https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2009/evaluacion_trabajo_2010.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva Edición: Principales indicadores laborales de las ciudades* (Cuarto trimestre de 2020).
- Oficina Internacional del Trabajo - Secretaría Permanente de la Organización Internacional del Trabajo (1993). “Las políticas de mercado de trabajo activas en el contexto de unos planes de actuación más amplios”, Reunión 258 del Consejo de Administración. Ginebra (inédito).

- _____ (1999). “Trabajo decente”, *Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: Autor (inédito).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – DAC Network on Development Evaluation (2020). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización* (www.oecd.org/dac/evaluation/).
- Rifkin, Jeremy (2010). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). *Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021- Diagnóstico PbR-SED*. Ciudad de México: SHCP.
- _____ (2002). *Nuevo Sistema de Inversión Pública* (documento en diapositivas).
- Secretaría de Finanzas y Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (2017). *Evaluación de diseño del Programa de Fomento al Trabajo Digno*. Ciudad de México: SF-STyFE (http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr_new/assets/doc/evaluaciones/2017/18_TRABAJO_DIGNO_CDMX.pdf)
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (2021a). “Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Social Fomento al Trabajo Digno para el Ejercicio Fiscal 2021”, en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (27 de enero).
- _____. (2021b). “Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Social Seguro de Desempleo, para el Ejercicio Fiscal 2021”, en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (27 de enero).
- _____. (2021c). “Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Fomento, constitución y fortalecimiento de empresas sociales y solidarias de la Ciudad de México, para el Ejercicio Fiscal 2021”, en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (27 de enero).
- _____. (2021d). *Programa anual de trabajo 2021*. Ciudad de México: STyFE (https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PAT_2021_STYFE.pdf).
- _____. (2021e). *Evaluaciones internas 2021: Programa Fomento al Trabajo Digno*. Ciudad de México: STyFE (https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Evaluacion_Trabajo_Digno_2021.pdf)
- _____. (2020a). *Segundo Informe de Gobierno - Dra. Soledad Aragón Martínez, Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México*. (https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Segundo_Informe%20STYFE_2020.pdf)
- _____. (2020b). *Evaluaciones internas 2020: Programa Fomento al Trabajo Digno*. Ciudad de México: STyFE (https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Evaluaci%C3%B3n_Trabajo_Digno_2020.pdf)

_____. (2017a). “Aviso por el cual se dan a conocer los resultados de la evaluación interna 2017 del Programa Mi Primer Trabajo, para el Ejercicio Fiscal 2016”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (29 de junio, pp. 147-204).

_____. (2017b). “Aviso por el cual se dan a conocer los resultados de la evaluación interna 2017 del Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México, para el Ejercicio Fiscal 2016”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (29 de junio, pp. 205-244).

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2021). “Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo”, en *Diario Oficial de la Federación* (22 de febrero).

Sierra Romero, Sergio F. (2006). “Tendencias y factores determinantes del desempleo regional”, en *Mercado laboral y capacitación: Un análisis regional para México* (Hernández Laos y Llamas Huitrón, coordinadores). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés.

Silva, Joana, Liliana D. Sousa, Truman G. Packard, and Raymond Robertson (2021). *Employment in Crisis: The Path to Better Jobs in a Post-COVID-19 Latin America*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank.

<https://www.coneval.org.mx/paginas/principal.aspx>

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/>

<https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

<https://www.gob.mx/stps/>

<https://www.inegi.org.mx/>

<https://trabajo.cdmx.gob.mx>