
VII. POLÍTICA SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y TEMAS DE POBLACIÓN

3.2 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años trabajan en México: módulo de trabajo infantil (MTI) 2017 (12 de junio) (INEGI)

El pasado 12 de junio de 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó el Boletín “3.2 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años trabajan en México: módulo de trabajo infantil (MTI) 2017 (12 de junio)”, en el que presentó los indicadores más recientes sobre la situación sociodemográfica de la población infantil y adolescente que realiza actividades económicas, domésticas y escolares.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presenta los resultados del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2017 que contempla, como universo de estudio, a la población de 5 a 17 años en México.

El Módulo ofrece información sobre la medición del trabajo infantil desde una perspectiva amplia, que incluye tanto el trabajo en actividades económicas no permitidas, como el trabajo no remunerado en actividades domésticas en el propio hogar en condiciones no adecuadas.

La medición del trabajo infantil en actividades económicas no permitidas comprende dos grandes grupos: los que trabajan a una edad menor a la permitida y los que teniendo la edad mínima legal para trabajar lo hacen en ocupaciones, sectores y lugares peligrosos, horarios prolongados o jornadas nocturnas, así como

en empleos prohibidos o con exposición a riesgos, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo (LFT).

El MTI proporciona además datos sobre la relación entre trabajo infantil y la educación: asistencia escolar y razones de no asistencia a la escuela.

Trabajo infantil y sus componentes

En 2017, la población infantil de 5 a 17 años en el país ascendió a 29.3 millones de personas. De este universo, 3.2 millones (11%) realizaron trabajo infantil, siendo 62.7% hombres y 37.3%, mujeres.

La tasa de trabajo infantil disminuyó de 12.4% en 2015 a 11% en 2017. En este último año, del 11% referido, un 6.4% realizó solo alguna ocupación no permitida, 4% solo se dedicó a realizar quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas y 0.7% combinó ambas formas de trabajo.

Por entidad federativa, en 2017 Nayarit tuvo la mayor tasa de trabajo infantil con 19.7%, mientras que en Querétaro se observó la tasa más baja con 5.3 por ciento.

Durante 2017, la tasa de trabajo infantil fue más alta en las áreas menos urbanizadas (localidades menores de 100 mil habitantes) con 13.6% a diferencia de las áreas más urbanizadas (localidades de 100 mil y más habitantes), donde el trabajo infantil alcanzó al 7.6% de la población de 5 a 17 años de edad.

7.1% en ocupación no permitida

La ocupación no permitida la realizaron 2.1 millones de niños, niñas y adolescentes, cifra equivalente al 7.1% de la población de 5 a 17 años, mientras que la ocupación

permitida la desarrollan 243 mil personas. La tasa de ocupación infantil en actividades económicas no permitidas descendió de 11.5 a 7.1% entre 2007 y 2017.

En el mismo periodo, la ocupación no permitida de 5 a 14 años¹, disminuyó de 6.9 a 3.6 por ciento.

La ocupación no permitida por entidad federativa reportó sus niveles más altos en Nayarit (12.2%), seguido de Zacatecas, Guerrero y Puebla con 11.9% cada uno.

Por sexo, la ocupación infantil no permitida la realizan 73.2% de los niños y 26.8% de las niñas, mientras que por grupos de edad, el 38.7% lo realizó la población infantil de 5 a 14 años y el 61.3% de 15 a 17 años.

La ocupación no permitida es principalmente de trabajadores subordinados y remunerados con 56.7%, seguida de los trabajadores no remunerados con 39.2 por ciento. Concentrándose en el sector agropecuario con 34.5%, seguido de los servicios y el comercio, con 22.3 y 20.3%, respectivamente.

En 2017, 39.3% de la ocupación no permitida no recibe ingresos por su trabajo y el 31.3% percibe como máximo hasta un salario mínimo; seguido de un 20.9% que percibe entre uno y dos salarios mínimos.

La tasa de ocupación peligrosa² a nivel nacional fue de 18.2%. Por entidades, Zacatecas reportó el nivel más alto con 29.8% y la Ciudad de México, con 6.1%, registró la tasa más baja. Entre 2007 y 2017, se observó un descenso de 26.6 a 18.2 por ciento.

¹ Es decir, aquella población por debajo de la edad mínima para trabajar, de acuerdo con la reforma constitucional de 2015 que elevó de 14 a 15 años la edad mínima legal de acceso al empleo en México.

² Referida al porcentaje de ocupados de 15 a 17 años que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo (LFT) laboran en ocupaciones y sectores peligrosos, en horarios prolongados o nocturnos o en ocupaciones que ponen en riesgo su salud y sano desarrollo físico y/o mental.

Las principales consecuencias para el hogar si el niño, niña o adolescente deja de trabajar, son que el hogar tendría que destinar parte de su ingreso al niño o la niña con 26.0% y el ingreso del hogar se vería afectado con 18.3 por ciento.

De los 29.3 millones de población infantil de 5 a 17 años, 2.1 millones no asisten a la escuela (7.2%). Las principales razones fueron la falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela (42.2%), falta de recursos económicos (13.7%) y por trabajo (12%).

El MTI identificó en el cuarto trimestre de 2017, 16.9 millones de hogares con población de 5 a 17 años. De éstos, en 1.7 millones hay población en ocupación no permitida, la mayoría en hogares con jefatura masculina (76%). Aun así, el número de hogares con ocupación infantil no permitida mostró un descenso de 2.3 millones en 2009 a 1.7 millones en 2017.

1.4 millones de personas de 5 a 17 años en trabajo doméstico en condiciones no adecuadas

Los quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas son aquellas actividades dedicadas a la producción de bienes y servicios para el consumo de los miembros del hogar y que afectan la salud o integridad física de quienes las realizan, es decir, se llevan a cabo en condiciones peligrosas o en horarios prolongados.

El MTI estima para el cuarto trimestre de 2017 un total de 21 millones de personas de 5 a 17 años que realizan quehaceres domésticos en sus hogares sin recibir remuneración, de los cuales 1.4 millones (4.7%) los hacen en condiciones no adecuadas.

La proporción de personas de 5 a 17 años que realizan quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas según sexo, fue de 51.5% mujeres y 48.5% de hombres.

Los estados de Tabasco con 14.2% y Querétaro con 1.6%, reportaron la tasa de quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas más alta y más baja, respectivamente.

El 59.7% de las personas que realizan quehaceres domésticos no adecuados, le dedican hasta 14 horas semanales.

La metodología para la medición del trabajo en actividades no permitidas u ocupación no permitida fue aprobada por el Comité Técnico Especializado de Estadísticas del Trabajo y Previsión Social (CTEETPS) en su sesión celebrada el 27 de junio de 2016; el cual definió la ocupación no permitida como: *“las actividades económicas que no están permitidas por la ley, ponen en riesgo la salud o bien afectan el desarrollo físico y/o mental de las niñas, los niños y los adolescentes de 5 a 17 años de edad”*. Dicho trabajo comprende dos grandes grupos, los que trabajan a una edad menor a la permitida y los que teniendo la edad mínima legal para trabajar lo hacen en ocupaciones peligrosas, horarios prolongados o prohibidos.

En cuanto a la medición del trabajo doméstico en condiciones no adecuadas, esta toma como referencia la legislación laboral nacional, la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) y la metodología de las estimaciones mundiales de trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Nota técnica

Módulo de trabajo infantil (MTI) 2017

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presenta los resultados del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2017. El módulo permite ofrecer información sobre la medición del trabajo infantil desde una perspectiva amplia, que incluye tanto el trabajo en actividades económicas no permitidas, como el trabajo en actividades domésticas en condiciones no adecuadas, acorde con la resolución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de estadísticas de trabajo infantil emanada de la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) celebrada en 2008.

La metodología para la medición del trabajo en actividades no permitidas u ocupación no permitida fue aprobada por el Comité Técnico Especializado de Estadísticas del Trabajo y Previsión Social (CTEETPS) en su sesión celebrada el 27 de junio de 2016; el cual definió la ocupación no permitida como: *“las actividades económicas que no están permitidas por la ley, ponen en riesgo la salud o bien afectan el desarrollo físico y/o mental de las niñas, los niños y los adolescentes de 5 a 17 años de edad”*. Dicho trabajo comprende dos grandes grupos: los que trabajan a una edad menor a la permitida y los que teniendo la edad mínima legal para trabajar lo hacen en ocupaciones peligrosas, horarios prolongados o prohibidos. En cuanto a la medición del trabajo doméstico en condiciones no adecuadas, ésta toma como referencia la legislación laboral nacional, la XVIII CIET y la metodología de las estimaciones mundiales de trabajo infantil de la OIT.

Los antecedentes del Módulo de Trabajo Infantil datan de 1997, en el que por primera vez se buscó estimar el número de niños y niñas de 6 a 14 años que desempeñaban actividades económicas en las zonas indígenas del país, en el marco de la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas (ENEZI) 1997. Posteriormente, le siguió un segundo levantamiento en una submuestra de viviendas de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 1999, con una cobertura nacional y el mismo diseño conceptual del módulo que le antecedió.

En 2006, el INEGI en colaboración con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y varias organizaciones nacionales e internacionales, entre ellas la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), rediseñaron y plantearon el levantamiento del Módulo de Trabajo Infantil en el marco de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), acorde con las mejores prácticas nacionales e internacionales, cuyo primer levantamiento fue en 2007, y por primera vez tuvo una cobertura nacional y estatal para la población de 5 a 17 años.

De 2007 a la fecha, el Módulo tuvo algunas adecuaciones en sus instrumentos de recolección para atender las nuevas necesidades de información y medición del fenómeno. En el levantamiento 2015 con la finalidad de contar con una medición amplia del fenómeno se hicieron las adecuaciones correspondientes a los cuestionarios para medir las actividades domésticas peligrosas.

La edición 2017 del Módulo anexo a la ENOE no tuvo cambios respecto a 2015, cumpliendo con ello una década de generación de información de manera bienal e ininterrumpida; proyecto realizado de manera coordinada entre la STPS y el INEGI.

En el siguiente cuadro se muestra la cobertura temática del Módulo.

COBERTURA TEMÁTICA DEL MTI 2017

Población	Temas	Variables
Población de 5 a 17 años	Actividades económicas	Grupos de ocupación Sector de actividad económico Posición en la ocupación Uso de equipo de protección Número de trabajadores en la unidad económica Edad a la que empezó a trabajar Parentesco y sexo de la persona para la que trabaja Tipo de jornada y horas trabajadas Ingreso por trabajo Uso del ingreso y aportación al hogar Lugares y actividades peligrosas Exposición a riesgos y accidentes de trabajo Consecuencias de dejar de trabajar.
	Quehaceres domésticos	Tipo de actividades domésticas Horas semanales trabajadas Cuidados de personas y quehaceres domésticos peligrosos
	Estudio	Asistencia escolar Nivel de instrucción Interrupción de la escuela Duración de la interrupción Horas semanales de estudio Razón por la que no asiste a la escuela

Las principales características del diseño estadístico del MTI se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS DEL MTI 2017

Características	Descripción
Marco muestral	Marco Nacional de Viviendas 2012, construido con la información del Censo de Población y Vivienda 2010
Esquema de muestreo	Probabilístico, bietápico, estratificado y por conglomerados
Unidad de muestreo	Vivienda particular
Unidades de observación	Los hogares y residentes habituales de las viviendas
Población de estudio	Población de 5 a 17 años
Tamaño de la muestra	52 049 viviendas particulares 89 521 personas de 5 a 17 años
Período de levantamiento	Cuarto trimestre de 2017

Objetivos

General

Proporcionar información de las actividades económicas, domésticas no remuneradas y educativas de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años.

Específicos

- Disponer de información sobre el trabajo infantil desde una perspectiva amplia, incluyendo tanto la ocupación no permitida como los quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas.
- Obtener información para la medición del trabajo infantil no permitido, ello incluye identificar: a) los sectores económicos y lugares peligrosos; b) las ocupaciones peligrosas y la exposición a riesgos; y c) los horarios prolongados o jornadas nocturnas.
- Conocer las características laborales de los niños, niñas y adolescentes ocupados.
- Recuperar información sobre las actividades domésticas no remuneradas de la población infantil y aquellas que se realizan en condiciones no adecuadas.
- Contar con datos sobre la relación entre trabajo infantil y educación: asistencia escolar, razones de no asistencia a la escuela.

Principales resultados

A nivel internacional la población infantil comprende a los niños y las niñas menores de 18 años de edad; y para efectos de la medición del trabajo infantil, acorde con las prácticas nacionales la edad mínima para trabajar que consideran muchos países, son los 5 años de edad. De esta manera el universo de estudio del Módulo de Trabajo Infantil quedó establecido en la población de 5 a 17 años.

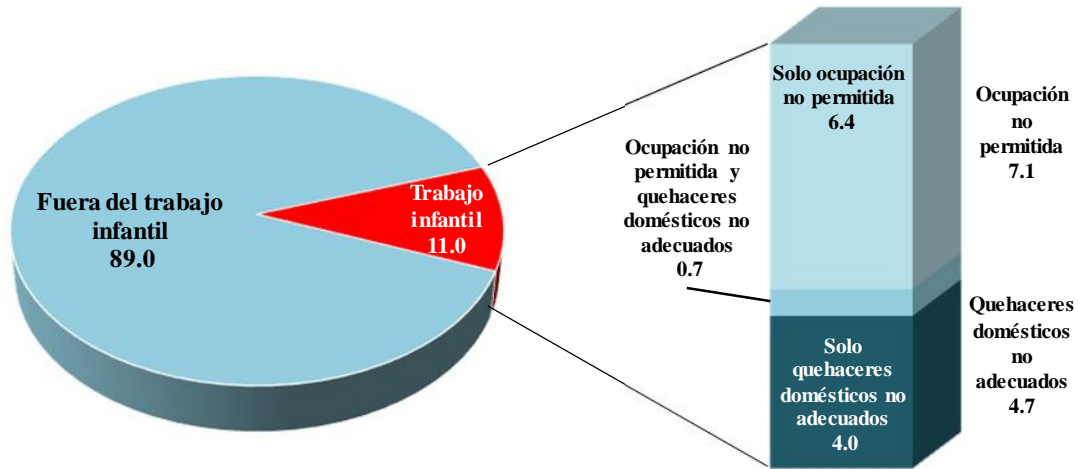
En el primer apartado se presentan los datos del trabajo infantil, sus componentes y la evolución que ha tenido de 2015 a 2017; en el segundo y tercero se reportan por separado la evolución de los componentes del trabajo infantil, la ocupación no permitida y los quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas; finalmente en el cuarto apartado, los productos y documentos del MTI 2017.

1. El trabajo infantil y sus componentes

En 2017, de acuerdo con los datos del MTI, la población infantil de 5 a 17 años ascendió a 29.3 millones de personas, de las cuales 3.2 millones realizaron trabajo infantil, cifra equivalente al 11% de la población de 5 a 17 años³. Asimismo, la proporción de población que realiza trabajo infantil según sexo son 62.7% hombres y 37.3% mujeres.

³ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima para 2016 que el trabajo infantil es del 9.6%, equivalente a 152 millones de niños y niñas de 5 a 17 años. Fuente: Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil. Resultados y tendencia 2012-2016. Resumen ejecutivo. Consultado el 25 de mayo de 2018: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_596481.pdf.

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TRABAJO INFANTIL
Y SUS COMPONENTES
2017**



Nota: Los porcentajes parciales no suman 11% debido al redondeo.
FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Cuarto trimestre.

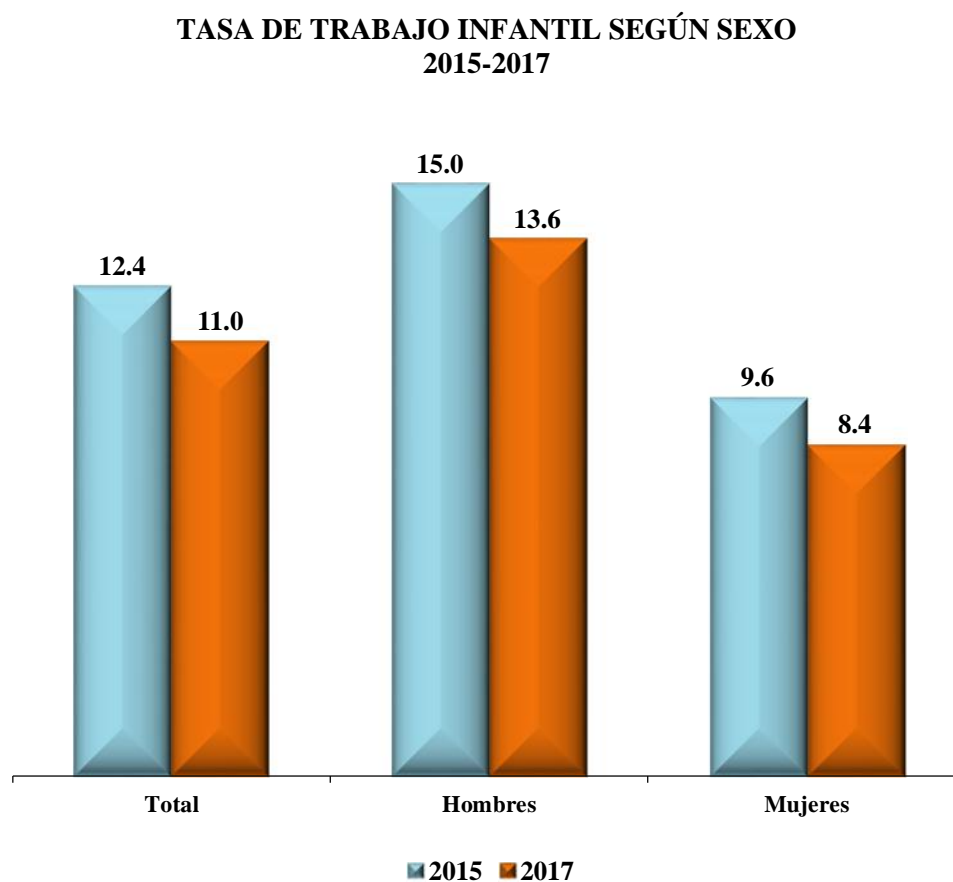
Del 11% de trabajo infantil, 6.4% realizó solo ocupación no permitida, 4% solo quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas y 0.7% combinó tanto ocupación no permitida como quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas.

En 2017, la ocupación no permitida fue del 7.1%, compuesta del 6.4% que solo tuvieron ocupación no permitida y del 0.7% que combinaron ocupación no permitida y quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas.

Los quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas representaron el 4.7%, de los cuales 4% solo realizó quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas y 0.7% combinó la ocupación no permitida con los quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas.

Evolución del trabajo infantil

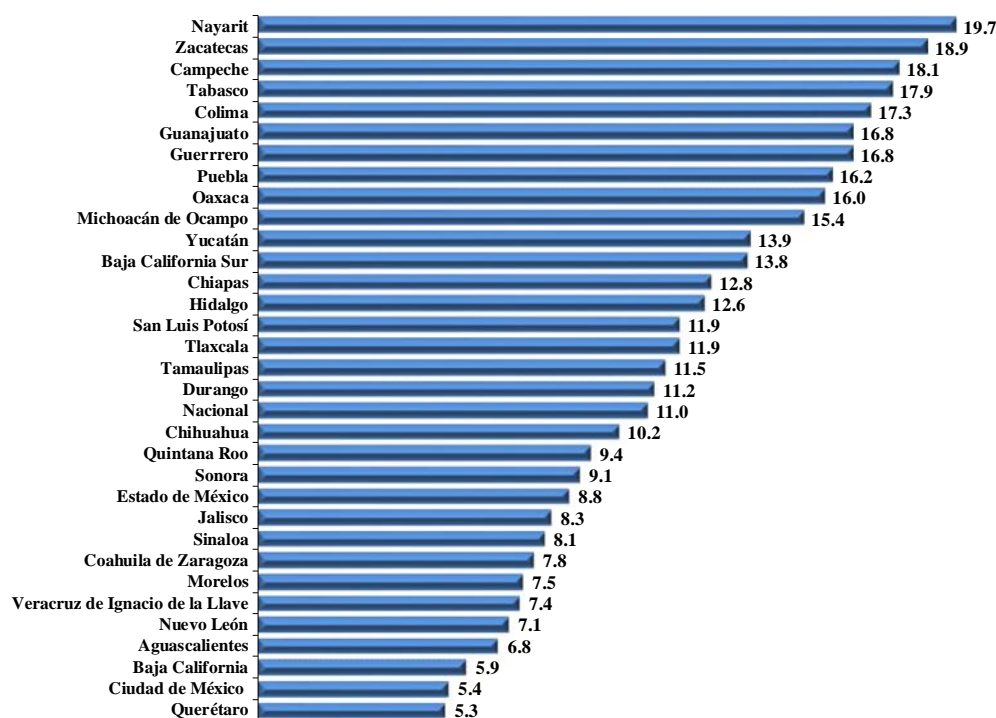
En el período 2015 a 2017, la tasa de trabajo infantil disminuyó de 12.4 a 11%. El comportamiento según sexo, reportó una disminución en el trabajo infantil en niños, al pasar de 15 a 13.6%, lo mismo que el trabajo infantil en niñas, de 9.6 a 8.4 por ciento.



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015-2017. Cuarto trimestre.

La tasa de trabajo infantil por entidad federativa reportó que, en 2017, el estado de Nayarit tuvo la mayor tasa con 19.7%, mientras que la tasa más baja se observó en Querétaro con 5.3 por ciento.

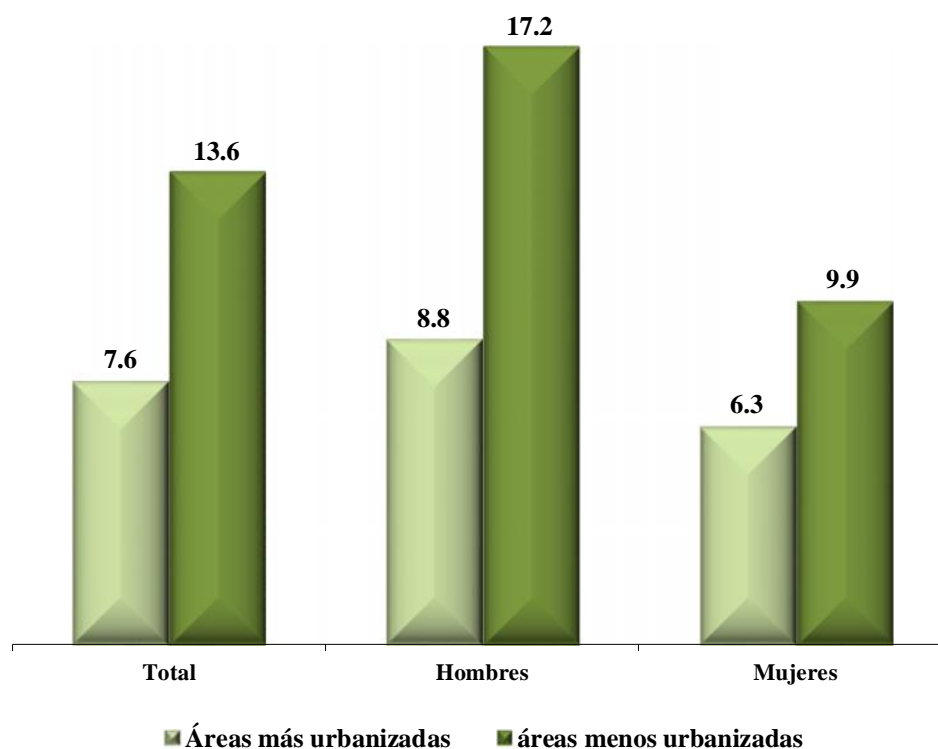
TASA DE TRABAJO INFANTIL POR ENTIDAD FEDERATIVA 2017



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Cuarto trimestre.

De acuerdo con el tipo de localidad, la tasa de trabajo infantil en las áreas más urbanizadas (localidades de 100 mil y más habitantes), en 2017 fue del 7.6%, mientras que en las menos urbanizadas (localidades menores de 100 mil habitantes) ascendió a 13.6%. Tanto en los hombres como en las mujeres, la tasa de trabajo infantil es más alta en las áreas menos urbanizadas.

TASA DE TRABAJO INFANTIL SEGÚN TIPO DE LOCALIDAD Y SEXO 2017



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Cuarto trimestre.

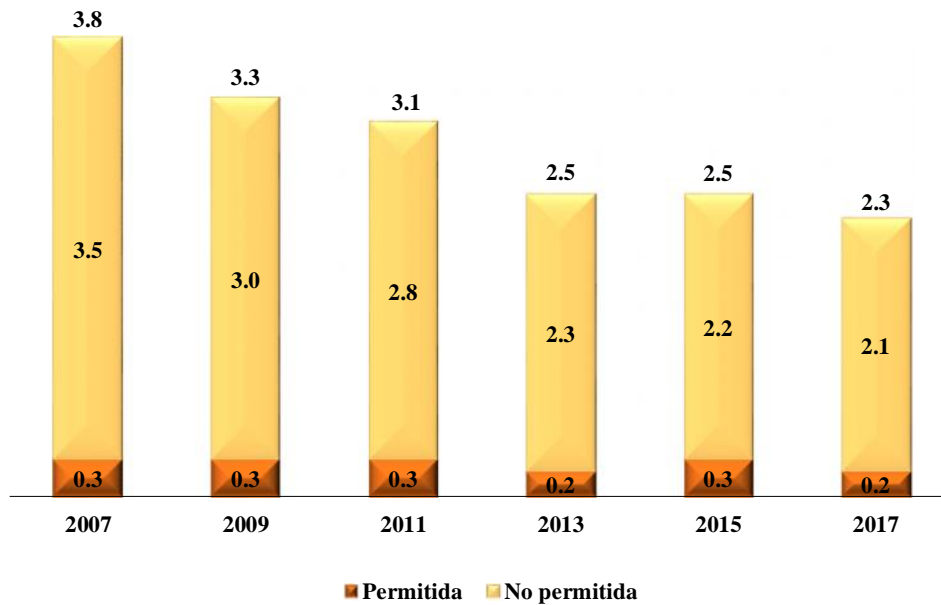
2. Evolución de la ocupación no permitida

En 2017, de acuerdo con los datos del MTI, la población infantil de 5 a 17 años ascendió a 29.3 millones de personas, de las cuales 2.3 millones (7.9%) estaban ocupadas, es decir, realizaron una actividad económica en la semana de referencia y 27 millones (92.1%) fueron no ocupadas.

La ocupación no permitida la realizaron 2.1 millones de niños, cifra equivalente al 7.1% de la población de 5 a 17 años, mientras que la ocupación permitida la desarrollaron 243 mil personas.

La población infantil de 5 a 17 años en actividades económicas no permitidas por la ley o que ponen en riesgo la salud o afectan el desarrollo físico y/o mental de las niñas, los niños y los adolescentes, en la última década disminuyó 1.4 millones, al pasar de 3.5 millones a 2.1 millones, entre 2007 y 2017.

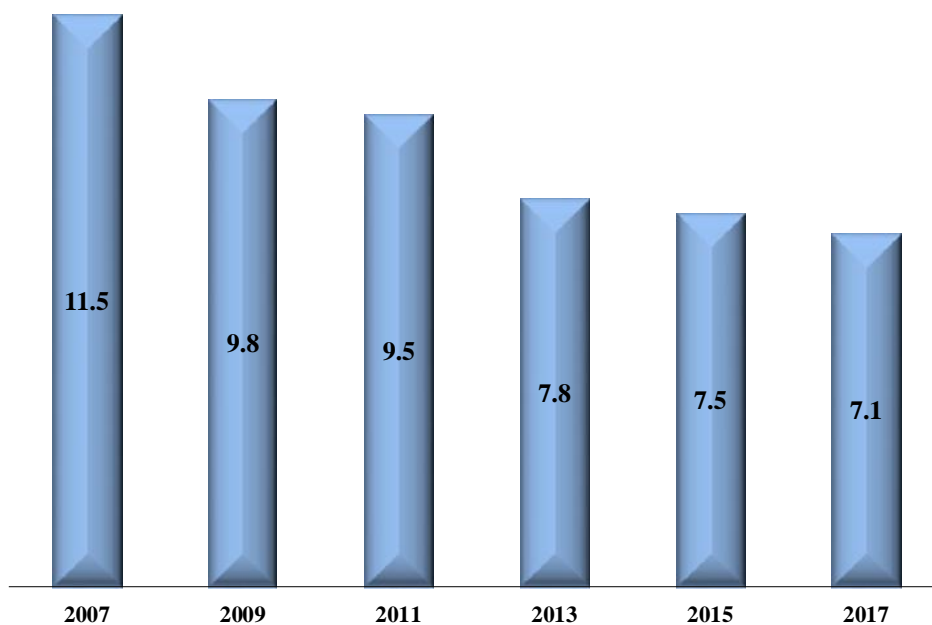
**POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN TIPO DE OCUPACIÓN
2007-2017
> Millones >**



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2007-2017. Cuarto trimestre.

La tasa de ocupación infantil en actividades económicas no permitidas en el período descendió de 11.5 a 7.1%, 4.4 puntos porcentuales menos en los últimos diez años.

TASA DE OCUPACIÓN NO PERMITIDA*
2007-2017



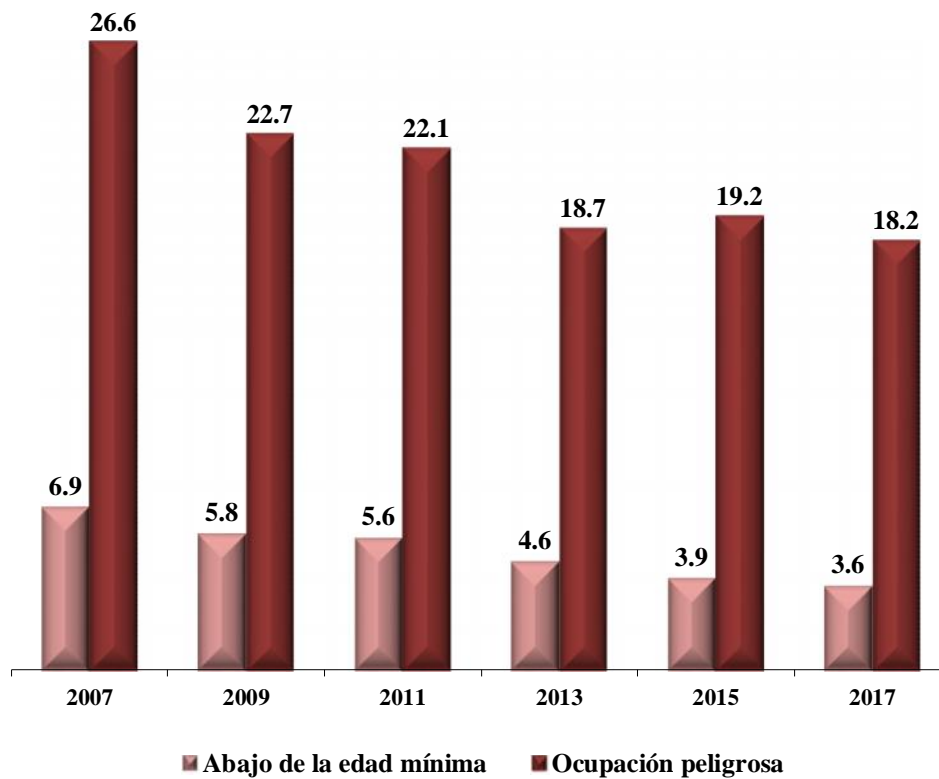
* Porcentaje de la población de 5 a 17 años.

FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2007-2017. Cuarto trimestre.

La ocupación no permitida de 5 a 14 años, es decir, por debajo de la edad mínima para trabajar, de acuerdo con la reforma constitucional de 2015 que elevó de 14 a 15 años la edad mínima legal de acceso al empleo en el país, disminuyó de 6.9 a 3.6 por ciento.

La tasa de ocupación peligrosa, es decir, el porcentaje de ocupados de 15 a 17 años que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo (LFT) laboran en ocupaciones y sectores peligrosos, en horarios prolongados o nocturnos o en ocupaciones que ponen en riesgo su salud y sano desarrollo físico y/o mental; descendió de 26.6% en 2007 a 18.2% en 2017.

**TASA DE OCUPACIÓN NO PERMITIDA ABAJO
DE LA EDAD MÍNIMA* Y PELIGROSA**
2007-2017**



* Porcentaje de la población de 5 a 14 años.

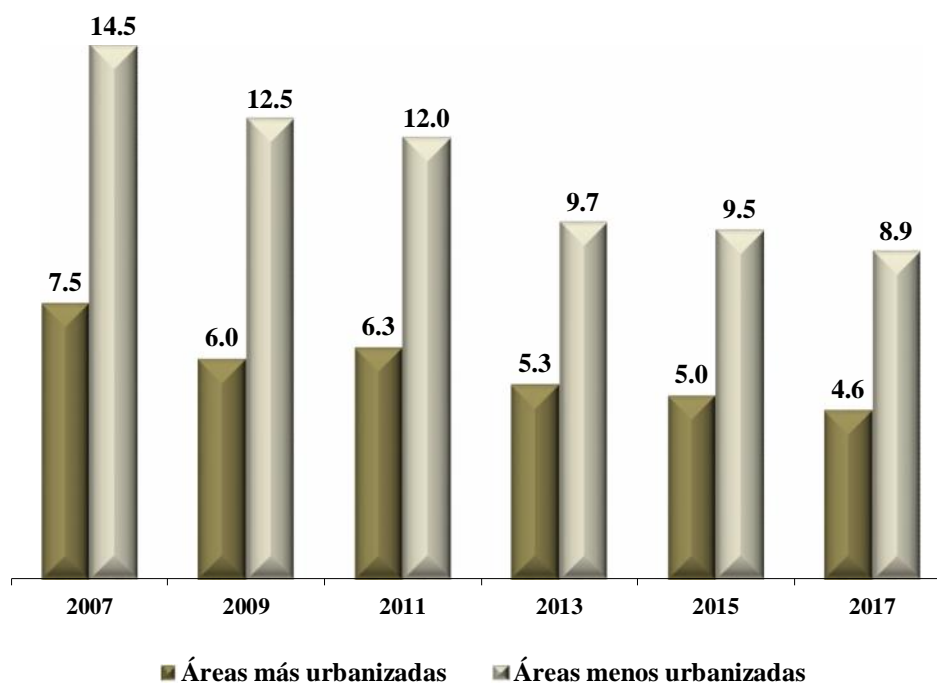
** Porcentaje de la población de 15 a 17 años.

FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2007-2017. Cuarto trimestre.

La ocupación no permitida según el tamaño de la localidad tiende a ser diferenciada. En las localidades menos urbanizadas, es decir, menores de 100 mil habitantes, la tasa de ocupación no permitida en 2017 fue del 8.9%, contra un 4.6% en las localidades más urbanizadas (de 100 mil y más habitantes).

Asimismo, se observa que en las localidades menos urbanizadas la tasa de ocupación no permitida disminuyó 6 puntos porcentuales, de 14.5% en 2007 a 8.9% en 2017. Por otra parte, dicha tasa en las localidades más urbanizadas descendió 2.9 puntos porcentuales en el período, al pasar de 7.5 a 4.6 por ciento.

**TASA DE OCUPACIÓN NO PERMITIDA
POR TIPO DE LOCALIDAD
2007-2017**



Nota: Las áreas más urbanizadas corresponden a las localidades de 100 mil y más habitantes.
Las áreas menos urbanizadas corresponden a las localidades menores de 100 mil habitantes.
FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2007-2017. Cuarto trimestre.

En 2017, la ocupación infantil no permitida según sexo, 73.2% representaron los niños y 26.8% las niñas; porcentajes muy similares a 2015, que fueron de 72.5 y 27.5%, respectivamente.

Sobre la proporción por grupos de edad, 38.7% correspondió a población de 5 a 14 años y 61.3% al de 15 a 17 años en 2017; mientras que en 2015, los porcentajes fueron de 40 y 60%, respectivamente.

La situación por entidad federativa muestra que en 2017, la tasa de ocupación no permitida en los estados de Nayarit (12.2%), Zacatecas, Guerrero y Puebla con 11.9% cada uno, Guanajuato (10.8%), Michoacán (10.3%) y Oaxaca (10.3%), reportaron las tasas más elevadas.

Los estados con las tasas de ocupación no permitida más bajas fueron Quintana Roo (5%), Chihuahua (4.5%), Coahuila (4.3%), Nuevo León (4.2%), Baja California (4%), Querétaro (3.9%) y la Ciudad de México con 3.4 por ciento.

En general, los estados del sur del país, específicamente del sureste, reportaron mayores tasas de ocupación no permitida; y los estados del norte del país, tasas menores.

Las áreas menos urbanizadas corresponden a las localidades menores de 100 mil habitantes.

TASA DE OCUPACIÓN NO PERMITIDA POR ENTIDAD FEDERATIVA 2017



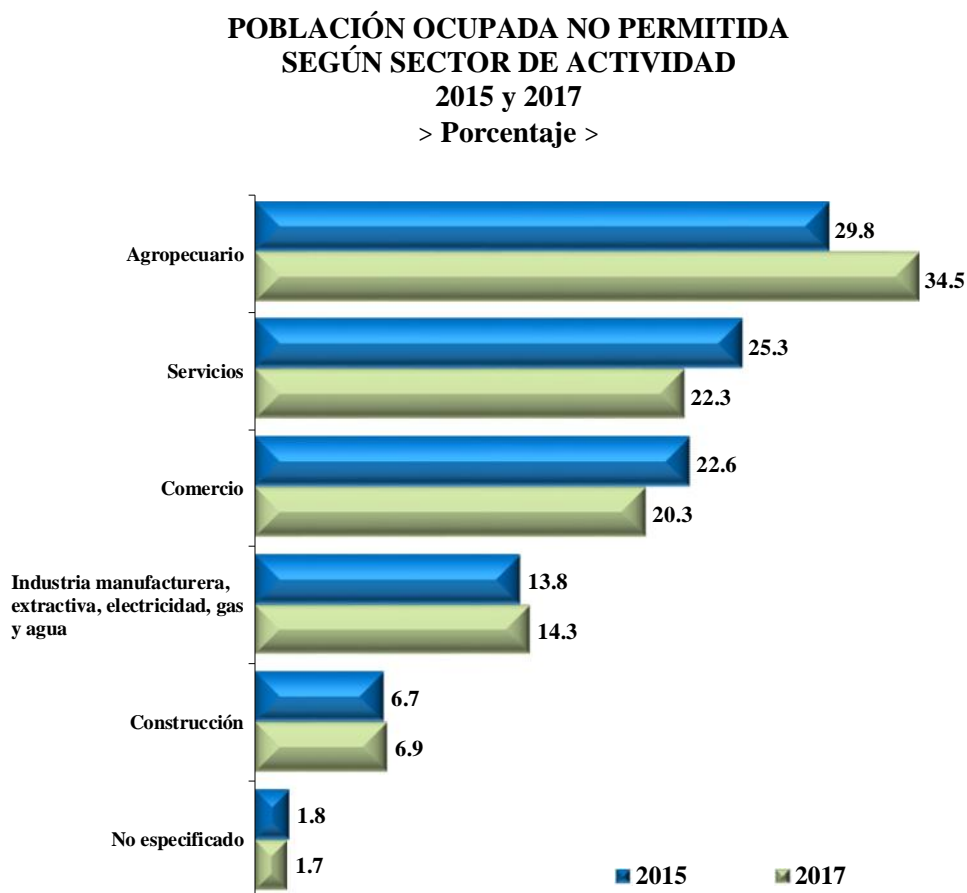
FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Cuarto trimestre.

La ocupación por debajo de la edad mínima registró un monto de 802 mil personas (38.7%); en cambio, la ocupación peligrosa fue de 1.3 millones (61.3%).

La tasa de ocupación peligrosa a nivel nacional fue del 18.2%, siendo el estado de Zacatecas con 29.8% el que reportó la tasa más alta; y la Ciudad de México con 6.1%, registró la tasa más baja.

La ocupación no permitida es principalmente de trabajadores subordinados y remunerados con 56.7%, seguida de los trabajadores no remunerados con 39.2 por ciento.

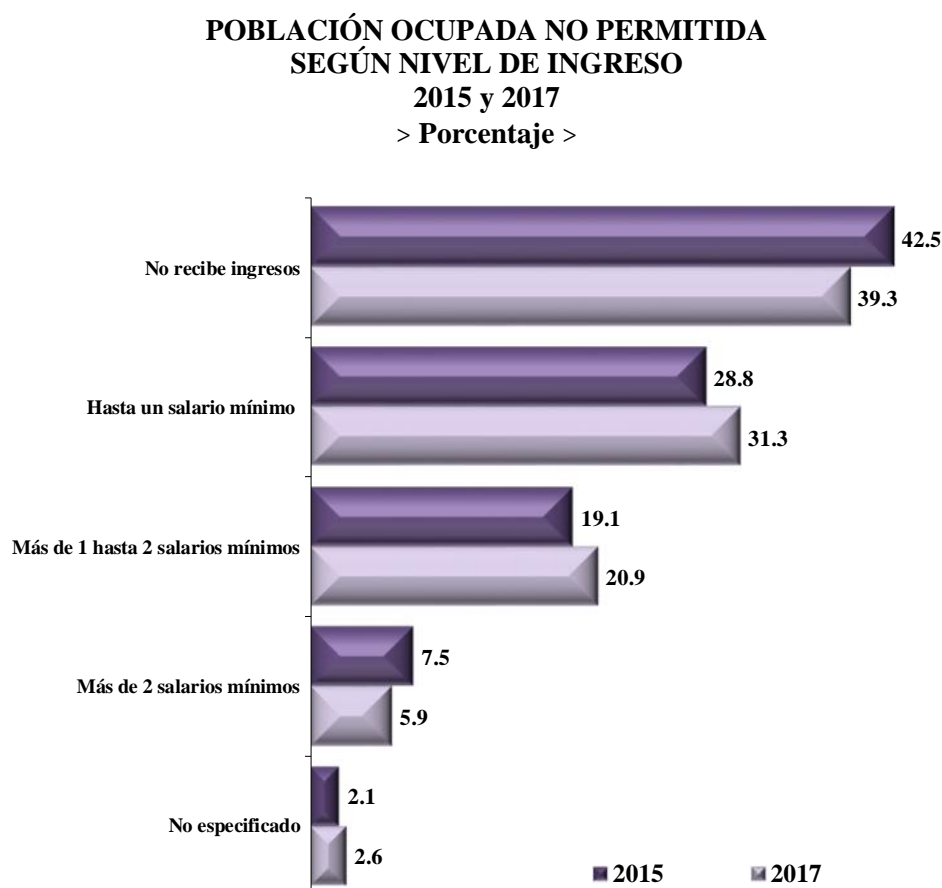
En 2017, el sector agropecuario concentró el mayor porcentaje de ocupación no permitida con 34.5%, seguida de los servicios y el comercio, con 22.3 y 20.3%, respectivamente.



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

En jornadas de trabajo reducidas de hasta 14 horas semanales (24.3%) y en horarios irregulares (21.1%) se concentra el 45.4% de la ocupación no permitida en 2017. Sin embargo, también un 29.2% labora jornadas de trabajo de más de 36 horas semanales.

En 2017, 39.3% de la ocupación no permitida no recibe ingresos por su trabajo y el 31.3% percibe como máximo hasta un salario mínimo; seguido de un 20.9% que percibe entre uno y dos salarios mínimos.



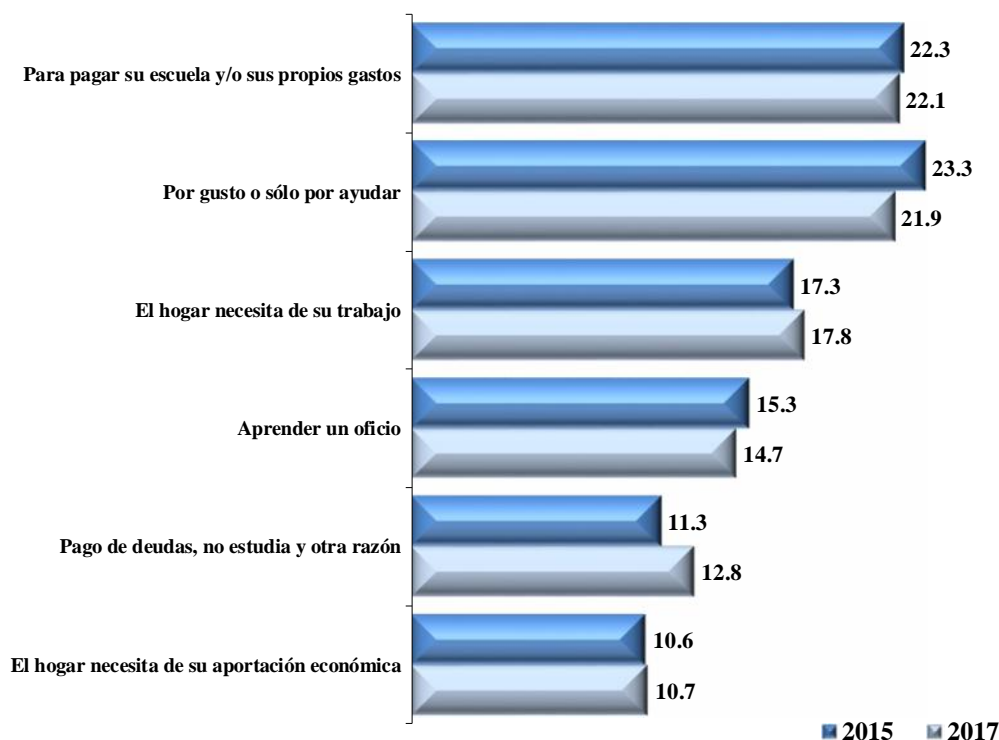
FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

En relación con la importancia económica de la ocupación no permitida en el hogar, se tiene que en el cuarto trimestre de 2017, 38.9% aportó ingresos a su hogar; mientras que el restante 61.1%, no lo hizo, ya sea por que los ingresos que obtuvo fueron para sus propios gastos, no percibían ingresos o aportaron únicamente tiempo de trabajo en el negocio familiar.

En 2017, los motivos por los que trabajan los niños, las niñas y los adolescentes destacan el pago de la escuela y gastos propios (22.1%) y por gusto o ayudar

(21.9%). En un segundo bloque de motivos se encuentran aprender un oficio (14.7%), pagar deudas, no estudia u otra razón (12.8%) y finalmente, el hogar necesita de su aportación económica con 10.7 por ciento.

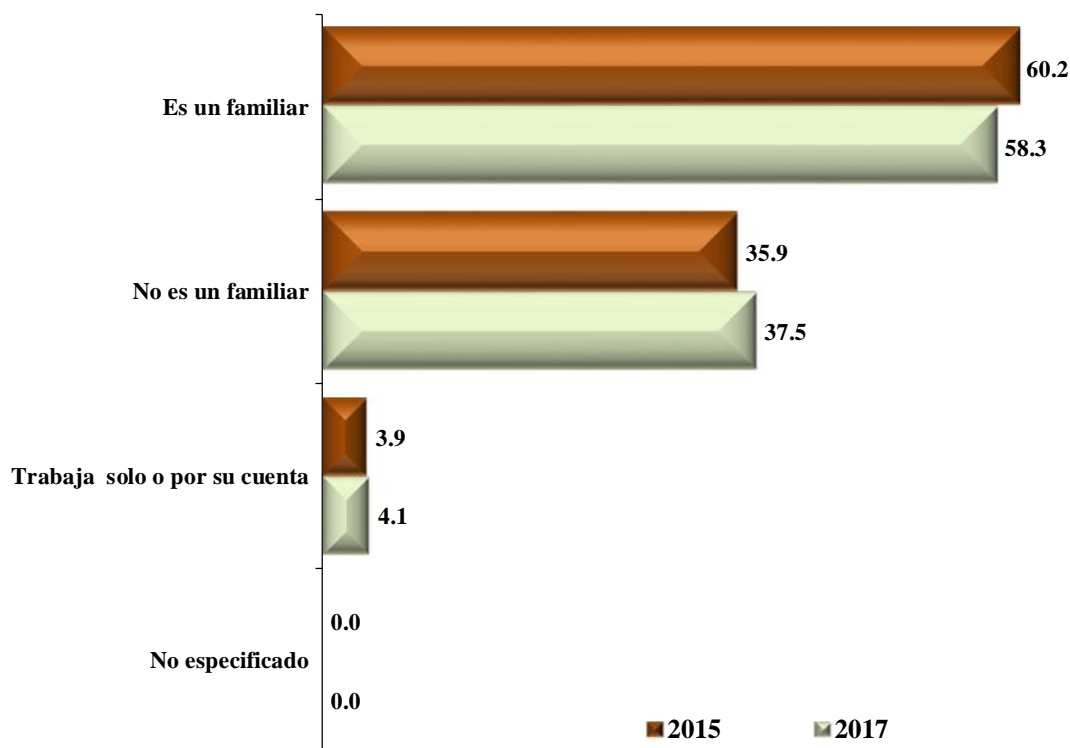
**POBLACIÓN OCUPADA NO PERMITIDA SEGÚN
MOTIVOS POR LOS QUE TRABAJA
2015 y 2017
> Porcentaje >**



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

En lo que se refiere al empleador o persona para la que trabaja el niño, la niña o el adolescente, el 58.3% de la ocupación no permitida durante el cuarto trimestre de 2017, es un familiar, aunque cabe destacar, que en el 37.5%, el empleador es un no familiar.

**POBLACIÓN OCUPADA NO PERMITIDA SEGÚN
PERSONA PARA LA QUE TRABAJA
2015 y 2017
> Porcentaje >**

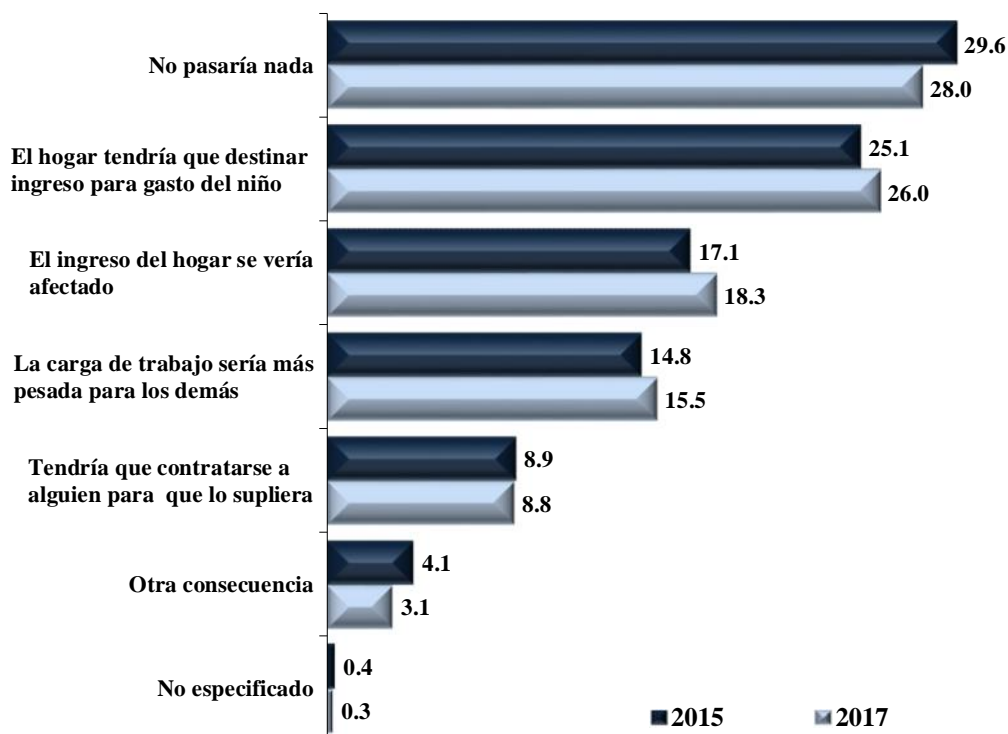


FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

Por último, en 2017, las principales consecuencias para el hogar si el niño, niña o adolescente deja de trabajar son que el hogar tendría que destinar parte de su ingreso al niño o la niña con 26.0% y el ingreso del hogar se vería afectado con 18.3 por ciento.

Enseguida se tienen las razones de que la carga de trabajo sería mayor para el resto de los miembros del hogar (15.5%), tendría que contratarse a otra persona para sustituirlo (8.8%). Aunque, en el 28% de los casos, no pasaría nada o el hogar no se vería afectado, si el niño, niña o adolescente dejara de trabajar.

**POBLACIÓN OCUPADA NO PERMITIDA SEGÚN CONSECUENCIAS
PARA EL HOGAR DE DEJAR DE TRABAJAR
2015 y 2017
> Porcentaje >**



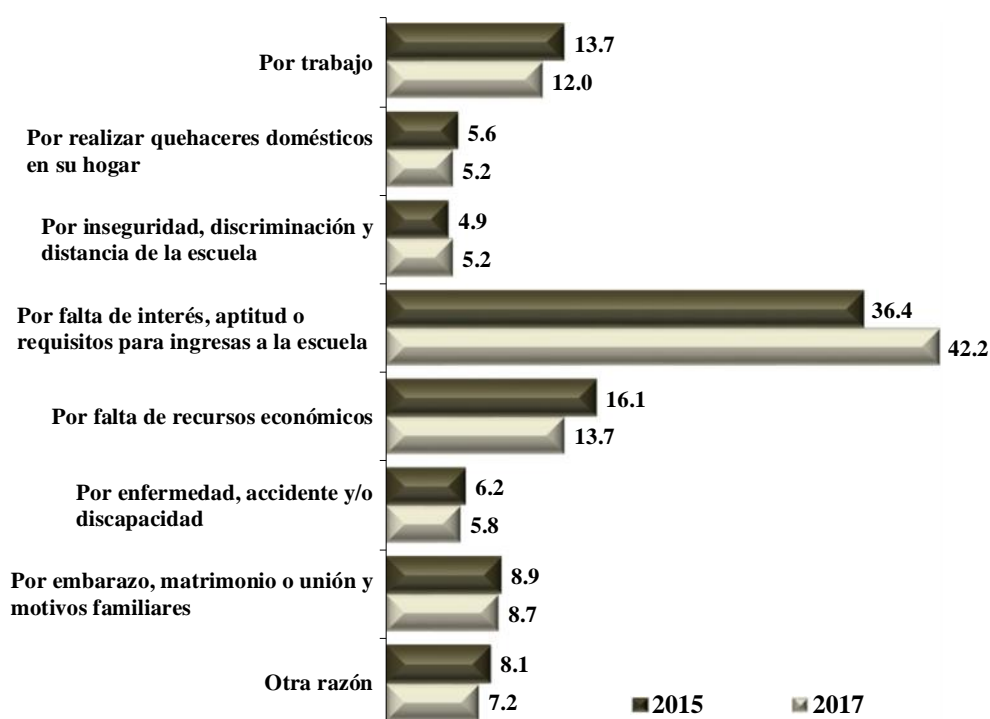
FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

De los 29.3 millones de población infantil de 5 a 17 años, 2.1 millones no asisten a la escuela, cifra equivalente al 7.2 por ciento.

De los 2.1 millones que no asisten a la escuela, 39.6% trabajan en ocupación no permitida, 3.5% en ocupación permitida y 56.9% son no ocupados.

Las principales razones de no asistencia a la escuela son: la falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela (42.2%), la falta de recursos económicos (13.7%) y por el trabajo (12%). También cabe destacar que en un 8.7% dejaron de estudiar por cuestiones de embarazo, matrimonio o unión y motivos familiares.

**POBLACIÓN INFANTIL QUE NO ASISTE A LA ESCUELA
SEGÚN RAZÓN DE NO ASISTENCIA
2015 y 2017
> Porcentaje >**



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

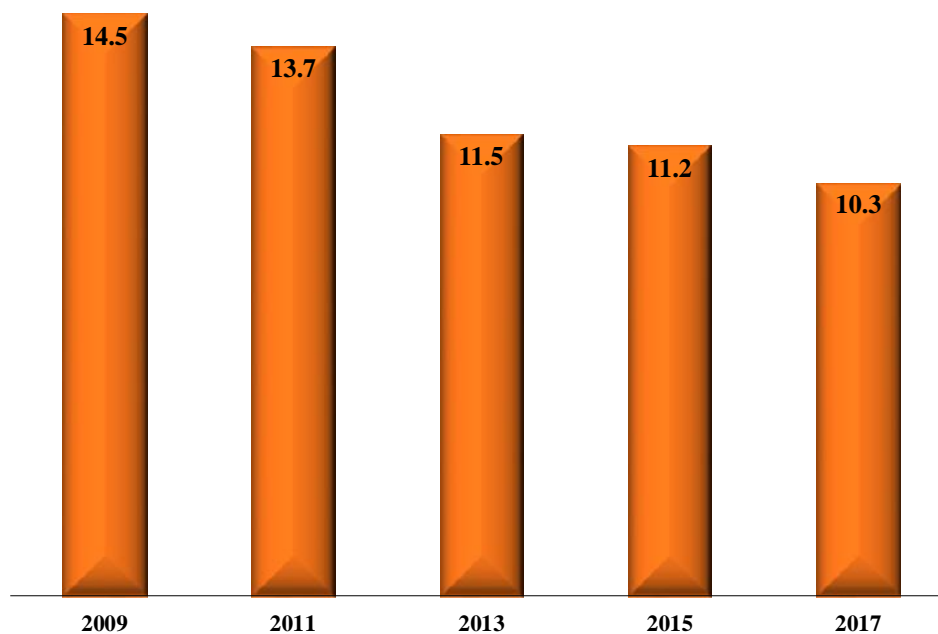
El MTI identificó en el cuarto trimestre de 2017, 16.9 millones de hogares con población de 5 a 17 años; de éstos, en 1.7 millones hay población en ocupación no permitida, siendo en su mayoría hogares con jefatura masculina (76%).

El número de hogares con ocupación infantil no permitida mostró un descenso de 2.3 millones en 2009 a 1.7 millones en 2017.

Los estados de Zacatecas con 17.8% y la Ciudad de México con 4.9%, reportaron en 2017 la tasa de hogares con ocupación no permitida más alta y más baja, respectivamente.

La tasa de hogares con ocupación infantil no permitida registró una disminución de 14.5 a 10.3%, entre 2009 y 2017.

**TASA DE HOGARES CON OCUPACIÓN INFANTIL NO PERMITIDA
2009-2017**



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2009-2017. Cuarto trimestre.

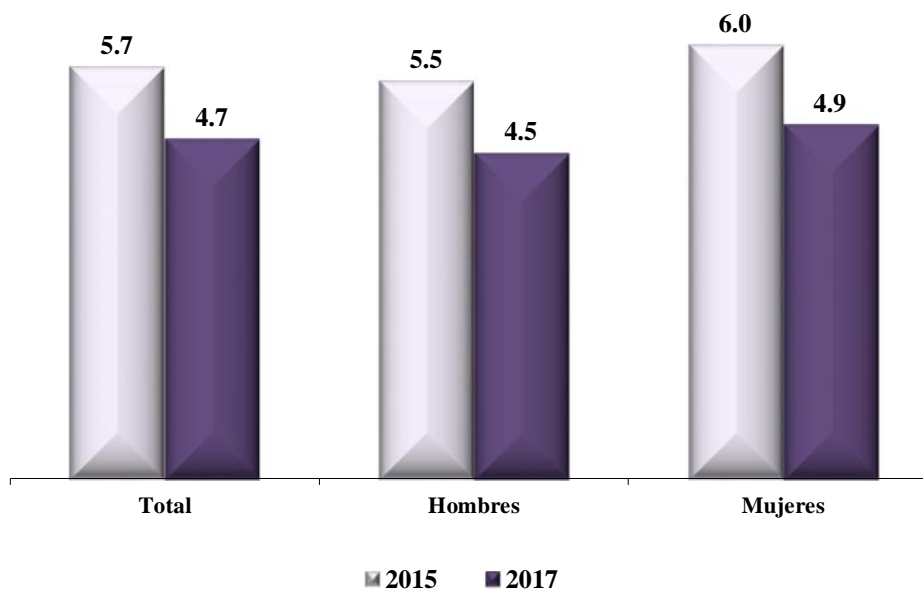
3. Quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas

Los quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas son aquellas actividades dedicadas a la producción de bienes y servicios para el consumo de los miembros del hogar que afectan la salud o integridad física de quienes las realizan, es decir, se llevan a cabo en condiciones peligrosas o en horarios prolongados.

El MTI estima, para el cuarto trimestre de 2017, un total de 21 millones de personas de 5 a 17 años que realizan quehaceres domésticos en sus hogares sin recibir remuneración, de los cuales 1.4 millones los hacen en condiciones no adecuadas.

En 2017, el porcentaje de personas de 5 a 17 años en quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas representó el 4.7%, mientras que en 2015 fue del 5.7%; en el caso de los hombres los porcentajes fueron de 4.5 y 5.5%, y de las mujeres 4.9 y 6%, para los años 2017 y 2015, respectivamente.

**TASA DE QUEHACERES DOMÉSTICOS EN CONDICIONES
NO ADECUADAS SEGÚN SEXO
2015-2017**

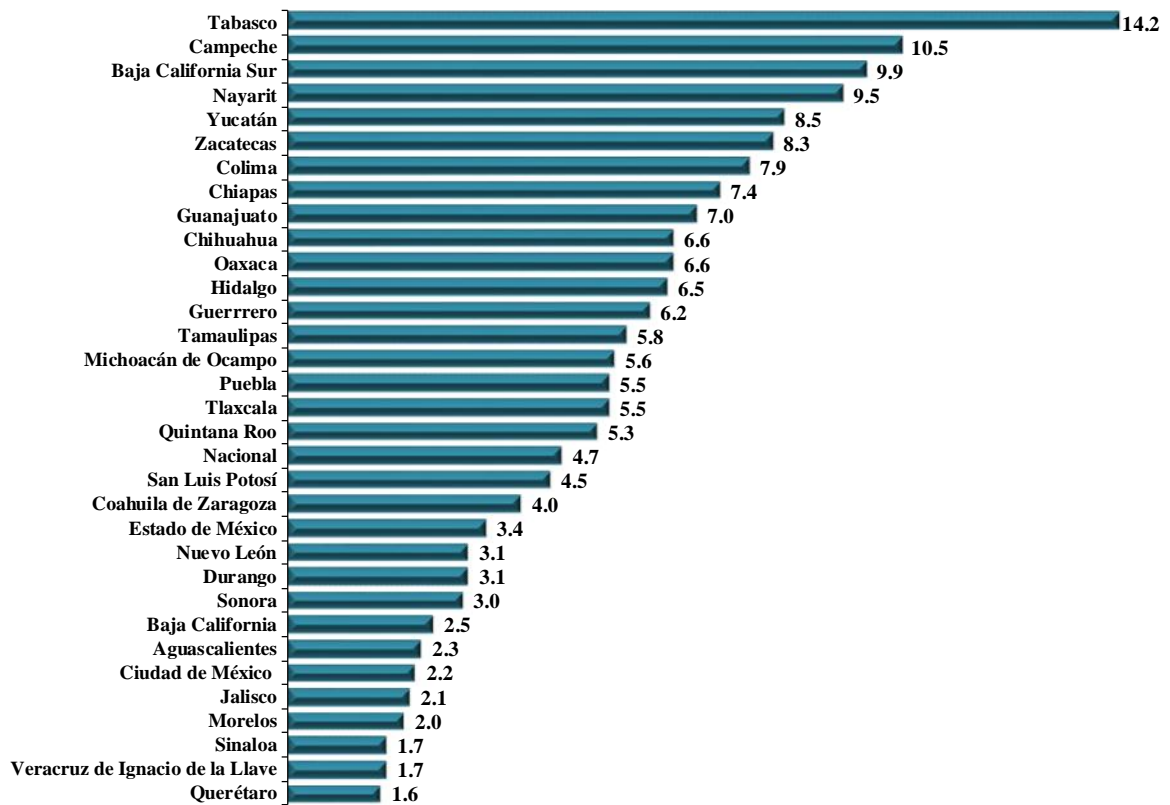


FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

La proporción de personas de 5 a 17 años que realizan quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas según sexo en 2017 fue de 51.5% mujeres y 48.5% de hombres.

Los estados de Tabasco con 14.2% y Querétaro con 1.6% reportaron en 2017 la tasa de quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas más alta y más baja, respectivamente.

**TASA DE QUEHACERES DOMÉSTICOS EN CONDICIONES
NO ADECUADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA
2017**

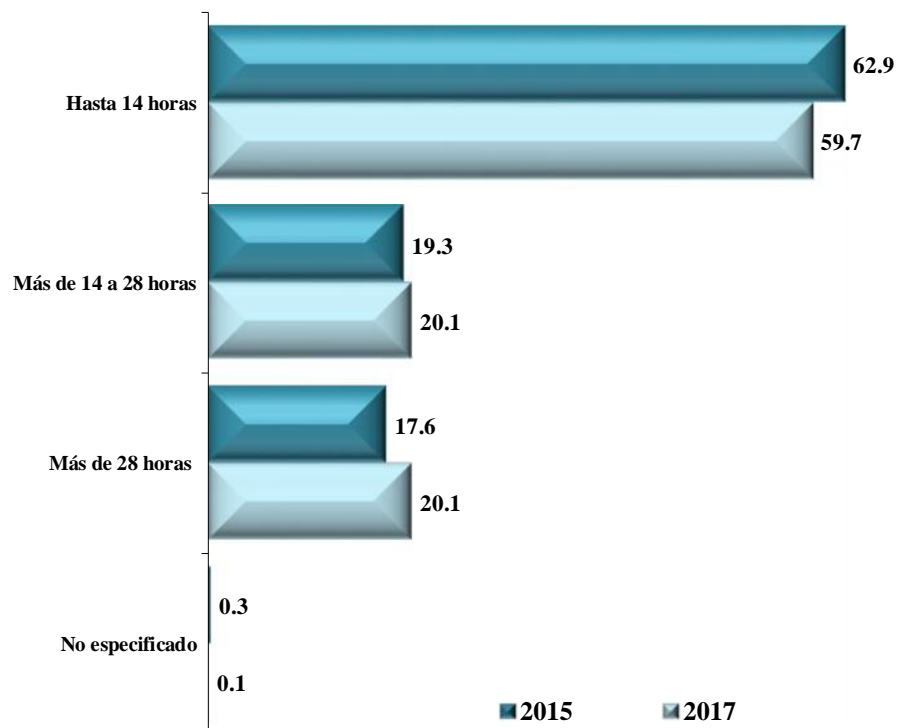


FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Cuarto trimestre.

El 59.7% de las personas que realizan quehaceres domésticos no adecuados, le dedican hasta 14 horas semanales.

**QUEHACERES DOMÉSTICOS EN CONDICIONES NO ADECUADAS
SEGÚN HORAS SEMANALES**

2015-2017
> Porcentaje >



FUENTE: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017. Cuarto trimestre.

Fuente de información:

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/MdoTrabInf2018_06.pdf

Intervenciones en materia de diálogo social: ¿Qué funciona y por qué? (OIT)

El 28 de marzo de 2018, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó el documento “Intervenciones en materia de diálogo social: ¿Qué funciona y por qué? Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo 2013–2016”. A continuación, se presenta el Resumen Ejecutivo.

Resumen Ejecutivo

En el presente informe se exponen las conclusiones de una evaluación recapitulativa de las intervenciones de la OIT en el ámbito del diálogo social en el período 2013-2016. El informe, encargado por la Oficina de Evaluación (EVAL) de la OIT y elaborado con anterioridad a la discusión recurrente de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el diálogo social que se celebrará en 2018, está concebido como documento complementario de la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del diálogo social y el tripartismo, que preparará el Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE) de la OIT. El informe se basa en un examen exhaustivo de evaluaciones, documentos de proyectos y estudios relacionados con las intervenciones de la OIT en materia de diálogo social.

El objetivo es contribuir al aprendizaje institucional sobre la eficacia de las intervenciones de la OIT en el ámbito del diálogo social mediante el análisis sistemático de los resultados, las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas de las intervenciones realizadas entre 2013 y 2016 a partir de las evaluaciones y los estudios pertinentes. Las conclusiones del análisis fortalecerán los conocimientos empíricos y contribuirán a la elaboración y aplicación de futuras medidas de diálogo social por la OIT y sus mandantes, como se menciona en los términos de referencia (TdR).

La noción de diálogo social y tripartismo es uno de los cuatro pilares fundamentales del Programa de Trabajo Decente de la OIT, tal como establece la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa⁴. El concepto de diálogo social designa la participación de los trabajadores, los empleadores y el gobierno en el proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones relativas al empleo y al lugar de trabajo. Incluye todo tipo de negociaciones, consultas o simplemente intercambios de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre cuestiones de interés común en materia de política económica y social. Por lo tanto, engloba diversos tipos y formas de diálogo, como bipartito, cuando se entabla entre trabajadores y empleadores, o tripartito, cuando incluye la participación directa y oficial del gobierno. Sin embargo, el diálogo social no es solo uno de los objetivos estratégicos de la OIT. También sustenta los demás objetivos estratégicos de las actividades de la OIT, que deberían basarse en un enfoque integrado y holístico, ya que son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. En consonancia con el Programa de Trabajo Decente, el documento de planificación estratégica de la OIT para 2010-2015⁵ fue elaborado en torno a cuatro objetivos estratégicos y 19 resultados que contribuyen al logro de los objetivos. Cabe señalar que aunque algunos resultados (a saber, del 9 al 14) parecen estar pura y exclusivamente vinculados con el tripartismo y el diálogo social, la mayoría de los resultados de los demás objetivos estratégicos fueron diseñados y concebidos para incluir a mandantes tripartitos o destinados a ellos (representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores).

⁴ OIT: Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 2008, puede consultarse en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang-es/index.htm

⁵ OIT: Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, Consejo de Administración, 304.^a reunión, Ginebra, marzo de 2009, GB.304/PFA/2 (Rev.), puede consultarse en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_102562.pdf

Así pues, el diálogo social no es solo un objetivo estratégico sino también una cuestión transversal del Marco de Políticas y Estrategias (MPE) se considera un método fundamental para poner en práctica los demás objetivos estratégicos de la OIT. Los documentos estratégicos más recientes de la OIT para 2016-2017 confirman este enfoque.

La evaluación recapitulativa se centra en los actores del diálogo social, las instituciones, los proyectos y los estudios directamente relacionados con la cuestión del diálogo social y a la vez presenta el carácter integrado e interrelacionado de las medidas y los resultados. Esto significa que el examen no solo abarca proyectos e intervenciones que expresamente se centran en la promoción y el fortalecimiento del diálogo social, sino también en intervenciones de la OIT que incluyen algún componente vinculado con el diálogo social y/o en las que el diálogo social forma parte integrante del proceso.

El examen se llevó a cabo aplicando la metodología detallada en los TdR, lo cual garantizó un análisis y una evaluación rigurosos y sistemáticos de las investigaciones y estudios existentes sobre el tema, asegurando la transparencia de los procesos y las decisiones del examen, teniendo en cuenta al mismo tiempo los recursos y el tiempo limitados disponibles para esta tarea. Los principales elementos de este enfoque fueron: a) la formulación de preguntas para la investigación claramente definidas; b) la definición de una estrategia y protocolo de búsqueda estableciendo parámetros de inclusión, como fecha de publicación, alcance geográfico, idioma, tipo de estudio y pregunta de la investigación; y c) la selección e inclusión de las publicaciones reunidas según un conjunto de parámetros relacionados con la calidad de los datos. Los criterios incluyeron: a) el grado de pertinencia de los estudios para las preguntas de la investigación; b) la fiabilidad de las fuentes (si no son de la OIT); c) la solidez de los métodos de investigación aplicados (incluidas las cuestiones relacionadas con el tamaño de la muestra y el uso de métodos experimentales o cuasiexperimentales); d) el país de origen; y e)

una evaluación, un análisis y una síntesis detallados de las publicaciones seleccionadas, empleando una plantilla de registro pormenorizada antes de elaborar un resumen de la base de datos empíricos consolidada. Los documentos incluidos en el examen fueron principalmente recopilados por la OIT mediante la base de datos de evaluación de la EVAL de la OIT y otras fuentes y comprendieron evaluaciones independientes de proyectos, informes de evaluación externa, exámenes de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) e informes y estudios de evaluación sobre políticas y estrategias de alto nivel. De los 347 documentos inicialmente preseleccionados y considerados, se eligieron 147 para el examen. Es importante señalar las principales limitaciones de este proceso desde una perspectiva metodológica. La más importante se refiere a la disponibilidad reducida de datos exhaustivos y de buena calidad de las evaluaciones, que podrían usarse para contestar las preguntas de la investigación. Los datos relativos a los efectos resultaron especialmente escasos.

El análisis de los datos disponibles sobre las intervenciones de la OIT relacionadas con el diálogo social revela claramente la complejidad y el alcance de la actividad de la Oficina en este ámbito, que se caracteriza por una gran diversidad de áreas temáticas y tipos de intervención. En el informe se ordenan los datos según los objetivos estratégicos, con secciones especiales en las que se analiza el vínculo con los PTDP y las intervenciones conjuntas de la OIT y la Unión Europea (UE). En términos generales, hay un vínculo claro entre la labor de la OIT en el ámbito del diálogo social y otras esferas de intervención de la OIT. La mayoría de los proyectos y actividades elaborados en otras esferas clave de intervención (como el empleo, la protección social, los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT), la seguridad y la salud en el trabajo (SST) y el VIH y el sida) incluyen el diálogo social como uno de sus componentes, atrayendo la participación de los interlocutores sociales en los procesos de consulta o de toma de decisiones y creando foros para que los mandantes tripartitos intervengan en el diseño y la ejecución de proyectos, o como resultado de actividades específicas.

Del mismo modo, los proyectos cuyo objetivo inmediato es promover el diálogo social a menudo lo consideran un instrumento para impulsar reformas en otras esferas de acción de la OIT.

Los datos analizados revelan que las intervenciones de la Oficina en todos los ámbitos manifiestan una tendencia generalizada a procurar reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y promover el diálogo social tripartito y bipartito a nivel nacional, regional, sectorial y/o local y empresarial. Las actividades de creación de capacidad más recurrentes parecen estar orientadas a la promoción del tripartismo y el diálogo social. También se realizaron numerosas actividades para promover la sensibilización, el reconocimiento de interlocutores sociales y mecanismos de diálogo social, y la capacidad institucional.

En el ámbito de la promoción del empleo, los datos analizados revelan que la mayoría de las intervenciones de la OIT evaluadas durante el examen poseen un componente de diálogo social que asume dos formas principales: a) impulsan la participación de los interlocutores sociales en los procesos y estructuras de consulta o toma de decisiones vinculados con la elaboración y aplicación de intervenciones (por ejemplo, comités directivos, comisiones técnicas); y b) incluyen resultados o actividades relacionados con el diálogo social. Esta última comprende principalmente: a) la creación de marcos de cooperación entre los mandantes tripartitos a nivel local y regional; b) el diálogo sobre políticas; y c) la mejora de la capacidad de los mandantes para evaluar e influenciar la formulación y aplicación de políticas sobre empleo, empleo juvenil, formación profesional y capacitación y desarrollo de competencias. A tal efecto, se llevaron a cabo actividades como talleres bipartitos y tripartitos, mesas de diálogo, reuniones y cursos de formación, exámenes inter pares y visitas de estudio.

Del mismo modo, en el ámbito de la protección social, los datos disponibles muestran que hubo varias intervenciones de la OIT en que el diálogo social facilitó el logro de los objetivos o en que fue necesario impulsar el diálogo social tripartito para alcanzar los objetivos. Esto comprende todos los ámbitos que abarca la OIT en el marco de este objetivo estratégico, es decir, seguridad social, condiciones de trabajo, SST, migración laboral, y el VIH y el sida. Los componentes del diálogo social guardaban relación principalmente con la participación de los mandantes tripartitos en la ejecución de las actividades del proyecto y la creación de capacidad a fin de potenciar su habilidad para influenciar y promover políticas de protección social más avanzadas. Las intervenciones examinadas entrañaron la participación de los mandantes tripartitos en consultas nacionales, talleres de formación y actividades sobre cuestiones específicas (como los derechos y el salario mínimo de los trabajadores domésticos, los programas nacionales sobre SST y gestión de riesgos en el lugar de trabajo, y la migración laboral), campañas de sensibilización, actividades de validación y mesas de diálogo social, así como la provisión de investigaciones, conocimientos y herramientas para facilitar las negociaciones tripartitas. También se organizaron actividades específicas de creación de capacidad dirigidas a órganos tripartitos existentes, como consejos de migración, comités nacionales y consejos económicos y sociales.

En cuanto al diálogo social como objetivo estratégico en sí mismo, los datos disponibles revelan que su consecución depende mayormente del fortalecimiento de las capacidades tripartitas, entendido como el refuerzo de las organizaciones de trabajadores y/o de empleadores, y de otras capacidades institucionales, como las administraciones del trabajo, incluidas las inspecciones del trabajo; de la promoción de mecanismos de resolución de conflictos laborales; y de los enfoques sectoriales.

El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores constituye un requisito fundamental para el diálogo social eficaz y funcional.

En este contexto, los datos disponibles muestran que la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) han llevado a cabo varias intervenciones dirigidas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, respectivamente, con el objetivo de reforzar su capacidad tanto institucional como técnica por medio de diversas actividades de creación de capacidad, como la formación, la asistencia técnica y el asesoramiento en materia de políticas. Las intervenciones de la OIT durante el período examinado también han contribuido a la elaboración de productos globales pertinentes, como guías de recursos y guías prácticas, que podrían facilitar la participación efectiva de los interlocutores sociales en el diálogo social y la formulación de políticas. Las actividades en esta esfera también incluyeron campañas de sensibilización. El objetivo principal de la mayoría de las intervenciones de la OIT en el ámbito del cumplimiento y la administración de la legislación laboral ha sido la consecución de una mejora de la capacidad institucional para diseñar, implementar y gestionar la legislación laboral y el fortalecimiento de la comprensión y el ejercicio de los derechos legales por parte de los trabajadores. Los datos disponibles revelan que las actividades principales fueron: a) la creación de capacidad; b) la prestación de asistencia técnica; c) la organización de campañas educativas, de sensibilización y de divulgación sobre derechos y responsabilidades laborales; y d) la realización de actividades y estudios de investigación. La OIT también promueve el diálogo social mediante un enfoque sectorial que lleva a la práctica el asesoramiento de alto nivel sobre políticas en el ámbito donde se necesita: el lugar de trabajo. En este contexto, el Departamento de Políticas Sectoriales (SECTOR) promueve y apoya el diálogo social a nivel sectorial por conducto de diversas actividades. Una de las iniciativas de fortalecimiento del diálogo social de larga data es la organización de reuniones sectoriales. Estas reuniones ofrecen un foro de diálogo social tripartito sobre cuestiones fundamentales y emergentes en sectores seleccionados, y sus resultados contribuyen a la elaboración de políticas y programas nacionales, y al mismo tiempo proporcionan orientación a los mandantes.

Además de las reuniones sectoriales, se elaboran diversas herramientas sectoriales para fortalecer el diálogo social en sectores específicos, como manuales, cuadernos de ejercicios y otros materiales de formación o didácticos.

En el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las intervenciones de la OIT que poseen algún componente de diálogo social suelen estar vinculadas con la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Esto se debe principalmente a que la libertad sindical es un derecho fundamental, pero al mismo tiempo constituye, a todas luces, una condición para el diálogo social constructivo, la negociación colectiva y las relaciones laborales. Los datos disponibles muestran que las intervenciones principales de la OIT en este ámbito fueron: a) el apoyo a la elaboración de leyes destinadas a mejorar el marco jurídico vigente, incluida la legislación laboral, para que se ajuste a las normas internacionales del trabajo, proteja los derechos laborales fundamentales, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva, instaure mecanismos de solución de conflictos, defina el derecho de huelga y promueva la cooperación entre los trabajadores y la administración de las empresas; b) la creación de capacidad institucional, especialmente la creación de una administración del trabajo eficaz y moderna y la reforma de los mecanismos de administración de la legislación laboral; c) la creación de capacidad y la promoción del diálogo social bipartito y tripartito en los niveles nacional, sectorial y/o empresarial, incluidos los órganos nacionales de consulta tripartitos; d) actividades y campañas de comunicación, información y sensibilización que puedan promover la comprensión de la libertad sindical, los derechos en el trabajo, la negociación colectiva y el diálogo social; y e) programas de educación y formación. Asimismo, en el ámbito de los PDFT, en algunos casos las intervenciones de la OIT relacionadas con el trabajo infantil han incorporado el diálogo social.

En este contexto, los componentes de diálogo social guardan principalmente relación con: a) la participación de los mandantes tripartitos en la elaboración y ejecución de las actividades de los proyectos, por ejemplo mediante la creación de comités tripartitos y foros de discusión; y b) las actividades de creación de capacidad, como las sesiones de formación para las partes interesadas a nivel nacional, que mejoran su comprensión sobre el trabajo infantil, los convenios pertinentes de la OIT y las estrategias para prevenir el trabajo infantil y apartar a los niños que son víctimas de éste.

Los PTDP promueven el trabajo decente como elemento clave de las estrategias nacionales de desarrollo y garantizan que las actividades de la OIT se lleven a cabo en un marco basado en los resultados que impulse el Programa de Trabajo Decente de forma coherente y en consonancia con el contexto de cada país. El diálogo social y el tripartismo son cruciales para los PTDP, tanto en el diseño y la aplicación de las actividades de la OIT a nivel nacional como en las cuestiones y los objetivos transversales que forman parte integral de la respuesta de la OIT. Los datos examinados brindan muchos ejemplos de cómo las intervenciones de la OIT están interrelacionadas a nivel nacional y contribuyen al logro de las prioridades nacionales, entre otras cosas por medio del diálogo social. El diálogo social se integra en los PTDP principalmente de dos maneras: a) con la participación (en diferentes grados) de los mandantes tripartitos en la elaboración y aplicación de los programas, entre otras cosas en los talleres y consultas celebrados en la labor preparatoria, los comités tripartitos y los organismos de control; y b) como prioridad fundamental de las actividades de la OIT a nivel nacional. Los tipos de intervención dependen del contexto nacional, pero en general abarcan la gama de intervenciones disponibles para la OIT, incluidos el asesoramiento en materia de políticas y la asistencia técnica los mecanismos nacionales de diálogo social, como los consejos económicos y sociales; el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales; las campañas de sensibilización; las investigaciones; y las actividades de difusión.

Por último, los datos analizados revelan que varias de las intervenciones relacionadas con el diálogo social en el período examinado fueron realizadas por la OIT en colaboración con la Comisión Europea (CE) o con financiación de la UE. Esas intervenciones se llevaron a cabo sobre la base de la alianza estratégica en curso entre la OIT y la CE con el fin de promover la cooperación en materia de diálogo social y las relaciones laborales en los Estados miembros de la UE y los países candidatos, especialmente en el contexto de la crisis económica y en el período posterior a la crisis. Según los datos examinados, las principales tareas emprendidas por los proyectos conjuntos de la OIT y la CE fueron estudios nacionales y comparativos pormenorizados, el intercambio de conocimientos y experiencias, y la creación de capacidad, como seminarios centrados en el diálogo sobre políticas.

En cuanto a los resultados y los efectos, los informes de evaluación de los proyectos varían considerablemente en cuanto a su capacidad para presentar productos, resultados y efectos reales (y para diferenciarlos). En la mayoría de los casos, la discusión se centra en los productos de los proyectos (que a menudo se presentan como los únicos resultados del proyecto) y muchas veces en los productos en relación con los objetivos del proyecto, mientras que los efectos no siempre se analizan en mucho detalle o no se basan en datos rigurosos. Además, varias intervenciones en las que el diálogo social constituía un componente o un método del proyecto para alcanzar los objetivos proporcionaron muy pocos datos o ninguno. Si bien es importante tener esto en cuenta, se han demostrado efectos, a veces importantes, en varios proyectos y en esferas estratégicas de acción de la OIT. En general, las intervenciones han contribuido a: a) el fomento y el fortalecimiento del diálogo social a nivel nacional, local, regional y sectorial en una serie de esferas temáticas; b) el apoyo a la ratificación de convenios de la OIT; c) la formulación de textos legislativos, políticas, programas y planes de acción estratégicos nacionales en todos los ámbitos del mandato de la OIT; d) el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y e) el aumento de la

sensibilización y la implicación de los mandantes tripartitos y de otros interesados y beneficiarios (como trabajadores y empleadores). Más concretamente, en el ámbito de la protección del empleo los datos disponibles revelan que en muchos casos las intervenciones contribuyeron al fomento y el fortalecimiento del diálogo social a nivel nacional, local, regional y sectorial. El diálogo social se consideró un instrumento clave para motivar a los sectores sociales y económicos a examinar en conjunto cuestiones y soluciones relativas a las políticas de empleo, lo que condujo en varios casos a la creación de una cultura de participación tripartita activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas. En los casos en que se ejecutaron actividades a nivel local basadas en el diálogo descentralizado y la participación activa de los interesados locales, los proyectos han logrado crear una dinámica local y aplicar un modelo descentralizado de creación de empleo. Del mismo modo, en el ámbito de la protección social, los datos examinados muestran que el establecimiento de órganos tripartitos y la organización de talleres, reuniones y debates tripartitos constituyeron mecanismos eficaces para fortalecer el diálogo social y lograr los objetivos y resultados previstos de los proyectos. Las actividades de los proyectos facilitan la inclusión de la protección social en las agendas nacionales de políticas y permiten que los mandantes tripartitos examinen temas que de otro modo serían competencia exclusiva de los gobiernos. Del mismo modo, los datos de las evaluaciones indican que se han alcanzado resultados en materia de productos y efectos en el ámbito de las condiciones de trabajo y la migración laboral. En términos generales, se ha observado que las actividades de creación de la capacidad de los mandantes nacionales fortalecen la sensibilización y la implicación en torno al concepto de trabajo decente y la elaboración de leyes, políticas y programas en estas esferas. En el ámbito del diálogo social y el fortalecimiento de las capacidades de los mandantes tripartitos, también se observó que las intervenciones alcanzaron resultados positivos, especialmente con respecto a la participación de los interlocutores sociales en el diálogo social y la mejora de sus capacidades.

También se advirtió un fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos para cumplir sus funciones y responsabilidades como organizaciones promotoras de los intereses de los trabajadores. En cuanto a los efectos en los mecanismos institucionales, los datos disponibles revelan que los proyectos contribuyeron a revitalizar o incluso poner en marcha órganos tripartitos y fomentaron el diálogo social, los mecanismos para la prevención o resolución de conflictos y la negociación colectiva. En el ámbito de los PDFT, los datos indican que se produjeron efectos en cuestiones como la participación de los interesados y el consenso para reformas de políticas, una mayor concienciación y comprensión acerca de los derechos laborales, la ratificación de las normas fundamentales del trabajo y la mejora general del diálogo social.

Asimismo, los datos disponibles muestran que la colaboración entre la CE y la OIT produjo resultados positivos. En particular, las actividades de creación de capacidad se consideraron eficaces para que los mandantes tripartitos de los países participantes dialogaran e intercambiaran experiencias. Las enseñanzas extraídas de estos diálogos e investigaciones conjuntos entre la OIT y la CE resultaron beneficiosas para varios Estados Miembros de la OIT y de la UE y dieron lugar a la evolución de la legislación laboral y su reforma, y la negociación colectiva.

Los hallazgos también subrayaron la importancia de las sinergias, de garantizar la sostenibilidad y de centrarse en la dimensión de género. En cuanto al primero de estos aspectos, las pruebas revelan que la mayoría de los proyectos, con mayor o menor éxito, intentaron crear sinergias con otros proyectos de la OIT y/o con otros proyectos en el país o región de la intervención. Las conclusiones de las evaluaciones examinadas destacan el efecto positivo de aprovechar las sinergias entre los temas del diálogo social, los proyectos ejecutados en el marco de otros objetivos estratégicos y en diferentes ámbitos, y los actores que intervienen.

En cuanto a la sostenibilidad, los datos examinados arrojan resultados limitados y revelan que, en términos generales, los proyectos y evaluaciones hacen poco hincapié en la sostenibilidad de los efectos de los proyectos. Uno de los aspectos que suele señalarse como importante para garantizar la sostenibilidad es la intervención y participación activa de los mandantes y otros interesados en todas las etapas del proyecto, ya que se considera que esto fortalece la implicación y, por consiguiente, asegura la continuidad y sostenibilidad de las actividades una vez que la intervención concluye. En los exámenes de los PTDP analizados, los factores considerados de por sí importantes para garantizar la sostenibilidad de la acción de la OIT a nivel nacional son el tripartismo y los mecanismos de diálogo social. Las conclusiones indican que las plataformas tripartitas de coordinación, como los comités directivos y los consejos de supervisión, suelen considerarse buenas prácticas que vale la pena reproducir en los diversos proyectos a fin de facilitar la ejecución de los programas y la obtención de resultados duraderos.

En los proyectos evaluados, las cuestiones de la dimensión de género y la igualdad de género se trataron de forma dispar. En muchos proyectos, la igualdad de género no se incorporó como tema transversal en la metodología, el análisis y los resultados. En cambio, en un número limitado de proyectos, la igualdad de género se tuvo en cuenta principalmente en la selección de los grupos destinatarios y beneficiarios. En general, el vínculo entre igualdad de género y diálogo social parece ser bastante débil. Sin embargo, a partir del examen se extrajeron algunas buenas prácticas en relación, por ejemplo, con la colaboración entre los programas y proyectos de la OIT y la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT (GENDER), y la incorporación satisfactoria y eficaz de la dimensión de género en las estrategias y actividades de proyectos en muchos países y en algunos productos con componentes mundiales. A pesar de esta tendencia positiva, con mucha frecuencia los datos examinados ponen de manifiesto que es necesario hacer mucho más para reconocer el papel de la mujer o destacar su participación. Sin embargo, los resultados tangibles en los documentos examinados son limitados.

El análisis de los datos disponibles extraídos de las evaluaciones permitió identificar una amplia gama de beneficiarios y grupos destinatarios de las intervenciones de la OIT en el ámbito del diálogo social, incluidos funcionarios gubernamentales nacionales, encargados de la adopción de decisiones a nivel nacional y local, inspecciones del trabajo, empleadores y organizaciones de empleadores, trabajadores y organizaciones de trabajadores de diferentes sectores económicos, organizaciones de la sociedad civil y el público en general y grupos destinatarios específicos.

En la mayoría de los casos, los mandantes de la OIT participaron en las intervenciones de algún modo u otro, por ejemplo en las actividades de creación de capacidad o en los comités directivos, y son los principales grupos destinatarios de las intervenciones y actividades de la OIT en la esfera del diálogo social. En varios proyectos, algunas de las actividades dirigidas a los mandantes tripartitos estuvieron abiertas a la participación de un grupo más amplio de interesados, como organizaciones de la sociedad civil, jueces, representantes de los medios de comunicación y estudiantes, a fin de aumentar el impacto y el valor añadido de las intervenciones. Algunas también estuvieron destinadas a interesados sectoriales y/o regionales o locales y a grupos específicos, como las mujeres, los trabajadores jóvenes y los trabajadores de determinados sectores, como la confección, el trabajo rural o agrícola, la exportación, la economía informal o el trabajo doméstico y la minería.

De los informes de evaluación analizados para este examen surgen varios factores de éxito fundamentales para la promoción eficaz del diálogo social en diversos proyectos, que abordan distintos aspectos de las intervenciones. Por ejemplo, los datos extraídos de las evaluaciones ponen claramente de manifiesto la importancia decisiva que revisten para los beneficiarios e interesados la disponibilidad, el intercambio y la difusión de conocimientos sobre la esfera de intervención de los proyectos y acciones, para que puedan fomentar la concienciación y la capacidad a fin de formular propuestas y expresar necesidades. Otro factor de éxito importante es el diseño de proyectos que contemple y aborde las necesidades de los interesados y beneficiarios. Contar con información adecuada, actualizada y pertinente resulta clave para identificar a los beneficiarios pertinentes de los proyectos y facilitar el diálogo social. Los proyectos que lograron identificar los factores de motivación y las necesidades pudieron determinar quiénes se beneficiarían de las actividades y atraer su participación. Así pues, realizar evaluaciones de las necesidades es un ejemplo de cómo pueden los proyectos identificar mejor los factores de motivación potenciales. Del mismo modo, según los datos examinados, la flexibilidad contribuye a que los proyectos resulten pertinentes para su contexto, ya que posibilita una adaptación a los entornos externos y a las necesidades reales de los interlocutores sobre el terreno. Por lo tanto, la adaptación de las actividades al contexto y la cultura locales también es considerada un factor facilitador, al igual que la selección de las herramientas y medidas más apropiadas durante el diseño del proyecto y su gestión eficaz. Las evaluaciones examinadas reflejan la gran diversidad de contextos nacionales y destacan que las generalizaciones suelen ser peligrosas en vista de tal diversidad. Para elegir las herramientas y medidas más apropiadas se deben tener en cuenta los objetivos de las intervenciones, las necesidades de los beneficiarios y el contexto local. En el ámbito del diálogo social, las actividades de creación de capacidad suelen considerarse un componente esencial de las estrategias destinadas a fortalecer el diálogo social.

Además, la participación de los beneficiarios parece ser fundamental para asegurar un diseño de proyecto eficaz y garantizar su sostenibilidad. La mayoría de las evaluaciones analizadas en este examen señalan claramente la importancia de atraer la participación de los beneficiarios e interesados ya desde la fase de diseño del proyecto, a fin de fomentar su compromiso e implicación. En la mayoría de los proyectos, el compromiso de los beneficiarios e interesados fue clave para facilitar el diálogo social, especialmente a nivel directivo o de gestión, en el que se definieron las prioridades estratégicas antes de que se extendieran al resto de la organización.

Varias intervenciones se benefician de los logros de proyectos anteriores o de sinergias con otras intervenciones. Evidentemente estas intervenciones se nutren de una labor que ya ha tenido éxito, impulsan cuestiones pendientes y evitan la duplicación de esfuerzos. En consecuencia, varios proyectos se basaron en los logros de proyectos anteriores.

La “marca OIT”, con su modelo de gobernanza tripartita, también se considera un factor de éxito, ya que genera confianza entre los mandantes, a raíz de la condición singular de la OIT y su mandato de ofrecer un espacio abierto para el diálogo constructivo, las consultas y la creación de consenso.

Además, el contexto externo en el que se ejecutan los proyectos es fundamental para determinar su éxito o fracaso. La voluntad política favorable, la presencia de instituciones sólidas y la existencia de procesos e instituciones de diálogo social constituyen factores que pueden repercutir en los resultados de los proyectos.

Sin embargo, los datos disponibles extraídos de las evaluaciones también revelan varios desafíos vinculados con la ejecución de las intervenciones. Los obstáculos más comunes identificados incluyen cuestiones relacionadas con el diseño, la ejecución y la oportunidad del proyecto, así como con el financiamiento

insuficiente.

Otra dificultad frecuente es el escaso compromiso de los actores principales, lo cual puede dificultar la ejecución eficaz de las intervenciones. Por último, la falta de sinergias y de complementariedad en los proyectos (pertinentes) y entre ellos, la insuficiente atención prestada a la igualdad de género, el contexto político local desfavorable y las cuestiones de sostenibilidad también se consideraron obstáculos para la aplicación eficaz de las intervenciones en el ámbito del diálogo social.

Fuente de información:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_624132.pdf

El diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América latina (OIT)

El 25 de mayo de 2018, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó el documento “El diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América Latina”. A continuación se presenta: 1. Introducción, 2. El Panorama Latinoamericano del diálogo social en el sector público y 3. Conclusión: balance del diálogo social.

1. Introducción

El diálogo social es uno de los pilares del trabajo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT). Como sostuvo su anterior Director General, Juan Somavía, refiriéndose a su fomento: “Para el diálogo social se requiere la participación y la libertad de asociación, de ahí que sea un fin en sí mismo en las sociedades democráticas. Resulta igualmente fecundo con fines de resolución de conflictos, de justicia social y de aplicación real de la política. Es el medio gracias al cual se defienden los derechos y se promueve el empleo y un trabajo seguro, así como una fuente de estabilidad en todos los niveles, desde la empresa hasta la sociedad en general”⁶.

Si el diálogo social está firmemente incorporado en el mundo del trabajo del sector privado, no se puede afirmar lo mismo en el sector público. Esto se explica porque estamos en una etapa de transición de abandono del modelo estatutario y su reemplazo por el modelo laboral, es decir, la sustitución de una relación unilateral del Estado hacia sus trabajadores por una relación bilateral, donde el reconocimiento del derecho de negociación colectiva en el servicio público es un objetivo para introducir la democracia laboral.

⁶ Organización Internacional del Trabajo. Trabajo Decente. Memoria del Director General. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1999, p. 5.

El presente Estudio tiene por objetivo identificar las prácticas legales y reglamentarias pertinentes en materia de diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América Latina.

Para cumplir este objetivo se divide el Estudio en tres secciones. En la primera parte se introduce el tema del diálogo social en el sector público en Latinoamérica presentando un panorama general, donde se precisan los niveles del diálogo social y se justifica la selección de los países seleccionados. En la segunda parte se analizan los distintos órganos de diálogo social constituidos en los países seleccionados desde sus prácticas legales y la reglamentación establecida. En la tercera parte se hace un balance del diálogo social en el sector público desde las experiencias analizadas.

Para plantear el balance del diálogo social desde la experiencia de estos países, planteamos como metodología la propuesta weberiana que consiste en la elaboración de un modelo ideal de órgano de diálogo social que sirva como criterio de comparación respecto al funcionamiento real de los diversos Consejos de la región. Así, las fortalezas se retratan por su acercamiento al Consejo ideal, mientras las debilidades se retratan en su alejamiento.

Tomamos como parámetro este órgano ideal constituido sobre la base de seis criterios: (1) el nivel de participación de los miembros del órgano; (2) el funcionamiento de la estructura del órgano; (3) la toma de decisiones y su seguimiento; (4) el apoyo técnico en su funcionamiento; (5) los recursos materiales para su funcionamiento; y, (6) el rol del Gobierno dentro del órgano. Estos seis criterios retratan las materias esenciales que se requieren para un fructífero funcionamiento de un órgano de diálogo social.

Asimismo, se puede plantear que los Consejos pueden estratificarse en tres niveles en función al retrato que se obtenga en la comparación entre el ideal y el real. El primer nivel sería un Consejo que sea sólo un espacio de encuentro e intercambio de

ideas entre los interlocutores sociales, sin que se logren sustanciales acuerdos y las negociaciones se desenvuelvan sobre posiciones enfrentadas de las partes. El segundo nivel sería un Consejo con acuerdos importantes, aunque escasos que no suelen producirse continuamente y enfrentan serias dificultades en darle seguimiento. El tercer nivel sería un Consejo institucionalizado con negociaciones basadas en intereses y acuerdos sustanciales, que gozan del respaldo social y marcan las pautas de las políticas públicas en el mundo del trabajo.

2. El Panorama Latinoamericano del diálogo social en el sector público

En la Memoria del Director General de la OIT sobre el Trabajo Decente se describe el diálogo social como la solución óptima en sus múltiples formas y niveles, desde la cooperación y las consultas tripartitas nacionales hasta la negociación colectiva en la propia empresa⁷. La OIT desarrolla este planteamiento identificado tres formas comunes y posiblemente coexistentes de diálogo social: la información, la consulta y la negociación⁸.

La Unión Europea ha definido las dos primeras formas de diálogo social en el artículo 2 de su Directiva 2002/14/CE en los siguientes términos. “La información es la transmisión por el empleador a los representantes de los trabajadores de los datos pertinentes relativos a determinados asuntos, en tiempo y forma que permita proceder a un examen profundo de su contenido. La consulta es el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre los representantes de los trabajadores y el empresario”.

En el caso de la noción de negociación en el ámbito laboral lo podemos deducir desde las normas internacionales del trabajo. La negociación es la práctica de tratar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias

⁷ Ídem., p. 45.

⁸ Cfr. DAZA PÉREZ, José Luis. *El Diálogo Social en la Administración Pública*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo N°. 11, 2002, p. 15.

organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con la finalidad de fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

En general se puede sostener que estas tres formas de diálogo social se configuran de manera ascendente en función de su institucionalidad. En el primer nivel se ubica la información como primer peldaño donde el empleador o el Estado proporcionan los datos relevantes a los trabajadores. La Recomendación N°. 129 de la OIT propone en su párrafo 15 un listado de materias de las que debería proporcionarse información. En el segundo nivel se ubica la consulta, en el plano de reciprocidad de una relación bilateral de intercambio de opiniones. La Recomendación N°. 113 de la OIT resalta que la consulta y la colaboración fomentan la comprensión mutua y las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En el tercer nivel se ubica la negociación que en el trato entre las partes se busca alcanzar un acuerdo sobre materias laborales. Como resalta Daza: “La consulta y la negociación pueden aparecer como mecanismos excluyentes o complementarios. La finalidad de ambos procesos, en su configuración jurídica, es netamente distinta, puesto que la manifestación de una opinión y el debate para llegar a acuerdos no tienen la misma naturaleza. Pero en la práctica algunos procesos de consulta, por su dinámica, se convierten en productores de acuerdos, ya que el Estado asume y aplica en todo o en parte las conclusiones”⁹.

En todo caso estas tres formas son las que predominan en el diálogo social. Sin embargo, merece destacarse como una forma independiente la concertación social que se desprende de la negociación. La negociación en el ámbito laboral ha alcanzado tal nivel de flexibilidad que es capaz de adaptarse a las más distintas circunstancias económicas, de modo que le ha permitido generar una nueva

⁹ Ídem., p. 34.

manifestación, tripartita y de un mayor contenido a la mera regulación de las condiciones de trabajo o a la regulación de las relaciones laborales¹⁰. La relación bilateral empleador-trabajadores se redimensiona con la participación de un tercero: la autoridad gubernamental, dando forma al tripartismo en el más alto nivel. Aquí el peso de sus tres miembros –el tripartismo– y las materias que tratan conducen a justificar su autonomía respecto al carácter bilateral que gobierna la negociación. Si bien la concertación social puede ser incluida dentro de una noción amplia de negociación, lo cierto es que puede postularse que sus particularidades lo distinguen.

Ermida sostiene en relación a este tema que: “la concertación social puede llegar a constituir un modelo tripartito de relaciones industriales, que, visto desde una perspectiva del estado, puede ser concebido como un avance de éste sobre la negociación colectiva y la autonomía sectorial, mientras que, visto desde la perspectiva de los actores sociales, puede ser concebido como una “trilateralización” de las relaciones de cierto nivel, incorporando al estado a las negociaciones de cúpula. Más aún, desde esta segunda perspectiva, la concertación social podría ser percibida como un avance de la autonomía colectiva sobre materias que están más allá de las meras condiciones de trabajo”¹¹.

Lo cierto es que bajo la noción de diálogo social se manifiestan diversas formas de actuación entre los actores sociales de manera bipartita o su ampliación tripartita con la participación del Estado. La información, la consulta, la negociación y la concertación social son materialización del diálogo social.

En Latinoamérica el diálogo social es la tribuna natural del mundo del trabajo donde se alcanzan consensos sobre la base del esfuerzo colectivo de los actores sociales y las autoridades gubernamentales¹².

¹⁰ Cfr. EMIRDA URIARTE, Oscar. *La Concertación Social*. Lima: Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT/OIT), 2ª. Edición, 1988, p. 5.

¹¹ Ídem., p. 6.

¹² Cfr. CANESSA MONTEJO, Miguel F. “El diálogo social en los Consejos Consultivos de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana”. En: *Perspectiva Laboral. Presente y futuro del diálogo social*. San José: Organización Internacional del Trabajo, N°. 4, Año 2, marzo 2012, p. 37.

En el Estudio nos enfocaremos más en la estructura tripartita del diálogo social, dejando a un lado la negociación colectiva en el sector público que se analiza en otros documentos. Hay que tener presente que esta estructura tripartita asegura la solución óptima por medio del diálogo social, donde se encuentran materializados los intereses de sus miembros en el acuerdo alcanzado. Así, el listado de materias que se pueden abordar es amplia, aunque teniendo como base el mundo del trabajo: los salarios, las condiciones de trabajo, la seguridad social, el empleo, etcétera.

La capacidad de consultar y negociar lleva tiempo y requiere grandes esfuerzos, se trata de una construcción permanente que se retroalimenta con la experiencia, los éxitos y los fracasos. Se requiere como premisa que los actores sociales sean capaces y estén dispuestos a entablar el diálogo de un modo responsable y que tengan la fuerza y la flexibilidad necesarias para amoldarse a las circunstancias y aprovechar las oportunidades. Asimismo, las autoridades gubernamentales deben valorar ese espacio tripartito donde pueden obtener el respaldo social de las políticas públicas por implementar.

El diálogo social se presenta en la región como canales de interlocución de los actores sociales y el Estado plasmados en consejos tripartitos, mayormente adscritos a los Ministerios de Trabajo, bajo la forma de Consejos Consultivos de Trabajo. Por ejemplo, en Honduras es el Consejo Económico y Social¹³, en República Dominicana es el Consejo Consultivo de Trabajo, o en Perú es el Consejo Nacional del Trabajo¹⁴. Sin embargo, también se materializa el diálogo social en términos bipartitos donde la participación solo les corresponde a los actores sociales. Por ejemplo, la Fundación del Trabajo en Panamá que solo está conformado por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sin representación estatal.

Con independencia de la forma que adquieran estos espacios tripartitos de alto nivel en la región, lo cierto es que el análisis del diálogo social latinoamericano en el sector público tiene estrecha relación con la consolidación de la negociación

¹³ Cfr. <https://www.latinno.net/es/case/12038/>.

¹⁴ Cfr. <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=649&tip=9>

colectiva dentro del sector. En otras palabras, parece difícil postular que un diálogo social fructífero en el sector público pueda materializarse si no viene sostenido en el libre ejercicio de la negociación colectiva.

Hay una tendencia sostenida en reconocer el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos entre los distintos países de la región. Esto queda evidenciado por recientes regulaciones. Por ejemplo, la reforma del Código de Trabajo de 2016 en Costa Rica que regula en un apartado específico la negociación colectiva en el sector público; el Decreto 160 de 2014 en Colombia que reconoce el derecho de negociación colectiva; la Ley 18.508 de 2009 en Uruguay que regula el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos. Las dos últimas normas fueron aprobadas luego de una discusión paritaria con las organizaciones de los servidores públicos, en el marco del diálogo social institucionalizado en esos países.

Justamente estos cuatro países mencionados –Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay– son los seleccionados para analizar la institucionalidad alcanzada en el diálogo social del sector público, en razón que sus regulaciones provienen del acuerdo alcanzado entre los actores sociales y sus gobiernos. En otras palabras, sostenemos que las recientes regulaciones sobre el derecho de negociación colectiva en estos países responden a la madurez alcanzada en el diálogo social, por lo que justifica analizarlos de modo que podamos identificar las causas de su éxito.

2.1. El diálogo social en Costa Rica

La importancia del diálogo social costarricense queda evidenciada en el último Informe del Estado de la Nación (2016) que retrata la disminución considerable del conflicto social, que se redujo en un 29% entre el 2013 y el 2015 explicado por el uso del diálogo y las vías institucionales para canalizar las demandas de los distintos

sectores sociales¹⁵. Este dato nos introduce en el escenario del diálogo social en el mundo del trabajo costarricense.

Existen destacados organismos nacionales en Costa Rica donde se materializa el diálogo social con distintos resultados. Debe mencionarse el diálogo social sobre una estrategia nacional para la transición de la economía informal a la economía formal en Costa Rica en el marco de la Recomendación N°. 204 de la OIT, que, si bien queda fuera del Estudio por no ubicarse en el sector público, merece destacarse el fructífero esfuerzo en lograr consensuar políticas públicas de manera tripartita sobre esta materia central¹⁶.

El Consejo Superior de Trabajo es un órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, constituido bajo el mandato del artículo 140 numerales 3 y 18 de la Constitución¹⁷, y los artículos 25, 26 y 27 de la Ley General de Administración Pública, en concordancia con la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La actual reglamentación del funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo (en adelante, Consejo o CST) está establecido en el Decreto Ejecutivo N.º 36157-MTSS de 19 de agosto de 2010 (en adelante, Decreto)¹⁸.

Conforme lo señala el Decreto, el Consejo tiene por objetivo contribuir al desarrollo económico y productivo del país y a la consolidación de un sistema democrático de relaciones laborales sustentado en el trabajo decente y en el diálogo social permanente. Para alcanzar este objetivo, el CST debe analizar la situación del país en materia de trabajo, empleo y protección social con la finalidad de proponer y promover las políticas nacionales en ese campo. La sola lectura del objetivo del CST

¹⁵ Cfr. PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. San José: PEN-CONARE, 2016, p. 273.

¹⁶ Véase CHENG LO, Rosa. Estudio de caso: El diálogo social en la construcción de una estrategia nacional para la transición de la economía informal a la economía formal en Costa Rica. San José: Oficina Internacional de la OIT, 2017.

¹⁷ El artículo 140 de la Constitución establece los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente de la República y al Ministerio de Gobierno.

¹⁸ Recientemente algunas de sus regulaciones fueron modificadas por el Decreto N° 40582-MTSS-MP de 17 de octubre de 2017.

lo vincula con la labor institucional de la OIT, especialmente la influencia que ejerce la noción de trabajo decente formulado por el organismo internacional.

El CST está integrado por nueve delegados: a) los tres representantes del poder ejecutivo (los Ministros de Trabajo, Economía, y Presidencia); b) los tres representantes del sector empresarial; y, c) los tres representantes del sector laboral; siguiendo los lineamientos del Convenio No. 144 sobre consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)¹⁹. Asimismo, podrán participar otros actores sociales para la discusión de temas que así lo requieran, siempre y cuando tal participación sea aprobada unánimemente por el Consejo (artículo 4 del Decreto). Resulta importante destacar que su conformación siendo tripartita también es paritaria, lo que le otorga un carácter más democrático.

El CST es presidido por el Ministro de Trabajo. Aunque resulta plausible que la delegación gubernamental sea del más alto nivel -tres Ministros de Estado-, lo cierto es que también puede entorpecer el funcionamiento del CST si en realidad no se materializa su participación, esto viene quedando evidenciado por el registro de sus ausencias en las reuniones convocadas²⁰. Hay que tener presente que la presencia de los representantes de los otros dos Ministerios resulta fundamental en las discusiones sobre materias donde su labor institucional sea central. A modo de ejemplo, el tema del empleo no es una materia que se reduce a un consenso laboral, sino que incluye otras dimensiones como la política económica o los programas de desarrollo nacional donde el Ministerio de Economía cumple un importante rol, de este modo su participación asegura que el consenso alcanzado sea apoyado por su dirección.

Los delegados gubernamentales son designados por el gobierno, mientras los representantes de los empleadores y de los trabajadores son designados por las

¹⁹ Fue ratificado por Costa Rica el 27 de julio de 1981.

²⁰ Véase las actas de las sesiones del CST donde se muestra la presencia permanente del Ministro de Trabajo, pero la ausencia reiterada de sus colegas que son sustituidos por los Viceministros u otro funcionario.

organizaciones más representativas de sus sectores. Merece destacarse que dos de los tres representantes en propiedad de los trabajadores en el CST, así como dos de los tres suplentes, provienen de sindicatos del sector público²¹, en razón que prácticamente el 80% de la fuerza sindical está incorporada al sector público²². El mandato de los actores sociales del CST es de tres años, pudiendo ser reelectos (artículos 5 y 6 del Decreto).

El listado de funciones de la CST es muy amplio: a) Analizar, discutir, buscar y lograr acuerdos sobre las políticas en materia de trabajo, empleo y protección social para el desarrollo económico y social del país e incidir ante los poderes públicos en torno a los acuerdos alcanzados; b) Solicitar y analizar informes o estudios sobre políticas de trabajo, empleo y protección social; c) Emitir opinión sobre los proyectos de ley y decretos que, en los temas de su competencia, promueva el Gobierno de la República o la Asamblea Legislativa; d) Estudiar los proyectos de ley y decretos sobre las materias de su competencia que elaboren sus integrantes; e) Atender las consultas sobre las actividades de la Organización Internacional del Trabajo que remita el Poder Ejecutivo referidas al artículo 5 del Convenio No. 144 sobre la consulta tripartita²³; f) Discutir sobre la posible ratificación de Convenios Internacionales del Trabajo no ratificados; g) Pronunciarse por iniciativa de sus integrantes en temas de su interés; h) Establecer su régimen de organización y funcionamiento interno; i) Vincularse con otros espacios de diálogo nacional e

²¹ Los representantes en propiedad de los trabajadores provienen del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación Costarricense, la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Trabajo y la Federación Nacional de Trabajadores Públicos y Privados. Los suplentes provienen del Sindicato de la Salud y la Seguridad Social, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum.

²² Rodrigo Aguilar Arce. 2016. "El Movimiento Sindical Costarricense a Partir de la Década del 40 del Siglo XX, sus Dificultades, Avances, Aciertos, Debilidades y Perspectiva Futura", <http://www.relats.org/documentos/ORGAguiar.pdf>, pág. 1.

²³ Conforme al artículo 5 de la referida norma internacional del trabajo, se deben celebrar consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre: las respuestas de los cuestionarios relativos a los puntos del orden del día de la Conferencia y los comentarios sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia; las propuestas que hayan de presentarse a las autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones; el reexamen a intervalos apropiados de los convenios no ratificados y las recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual; las cuestiones que pueden plantear las memorias sobre los convenios ratificados; y las propuestas de denuncias de convenios ratificados.

internacional²⁴; j) Elaborar anualmente la memoria de sus actividades para incorporarla a la memoria institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; k) Promover el desarrollo de actividades de carácter nacional para el análisis de su competencia (artículo 3 del Decreto).

En realidad, las funciones del CST pueden clasificarse en:

- Implementar estudios sobre el mundo laboral costarricense que monitorean su desenvolvimiento y contar con la información necesaria para la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Asesorar al gobierno en la elaboración, modificación o derogación de las normas nacionales.
- Participar en las consultas que correspondan sobre las obligaciones jurídicas internacionales de Costa Rica ante la OIT.
- Ser el espacio de concertación nacional en materia socio-laboral.

Si bien son muy amplias las funciones atribuidas al CST que podrían dificultar alcanzar sus objetivos, resultan siendo comprensibles dada la naturaleza de sus labores, y lo más importante, les asegura contar con las potestades e instrumentos suficientes para dinamizar un espacio de diálogo social que concluya con firmes acuerdos.

²⁴ Además del mencionado Convenio No. 144, existen otros convenios internacionales ratificados por Costa Rica, donde se requiere la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en su implementación; como los Convenios Nos. 1 (sobre las horas de trabajo en la industria); 26 (sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos); 88 (sobre el servicio de empleo); 95 (sobre la protección del salario); 99 (sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura); 100 (sobre igualdad de remuneración); 111 (sobre discriminación en empleo y ocupación); 122 (sobre la política del empleo); 131 (sobre la fijación de salarios mínimos); 150 (sobre la administración del trabajo); y 160 (sobre estadísticas del trabajo).

Llama la atención que el Consejo no cumpla el importante rol de ser el espacio de diálogo social encargado en debatir sobre las obligaciones jurídicas internacionales del país ante la OIT. Por ejemplo, el Consejo no discute sobre las Memorias que remite el gobierno a los órganos de control sobre el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo ratificadas, ni tampoco se abordan las quejas por violaciones a la libertad sindical. Esto queda retratado en los dos últimos pronunciamientos de la Comisión de Expertos de la OIT (en adelante, CEACR) sobre el cumplimiento del Convenio N.º 144. En el año 2013 le señala que no fueron consultadas previamente las organizaciones sindicales sobre la remisión de las Memorias que se remiten a la CEACR, incumpliendo el artículo 5 párrafo 1 del Convenio²⁵. Al año siguiente le reitera que las consultas tripartitas sobre las Memorias deben producirse en su fase de elaboración²⁶. Esto evidencia que no se recurre al Consejo para debatir el proyecto gubernamental de la Memoria que se dirige a la Comisión de Expertos.

Según la norma, las reuniones ordinarias del CST son quincenales y se convocan automáticamente, pudiendo establecerse reuniones extraordinarias, cuando así lo acuerden sus miembros, o lo convoque el Presidente. Se requiere un quórum mínimo de cinco delegados para poder sesionar (artículos 12, 14 y 15 del Decreto). Uno de los problemas más graves identificados en el funcionamiento del Consejo se produce por la falta de convocatoria de las sesiones: en 2015 y 2016 se celebraron 5 cada año. El Ministerio de Trabajo, como presidente del CST, debe convocar las reuniones. Sin embargo, se han producido períodos de tiempo que no funciona el Consejo por la falta de convocatoria del Ministerio de Trabajo, paralizándose por completo sus labores²⁷. Esto se originó por desacuerdos respecto a los

²⁵ Organización Internacional del Trabajo. Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2013 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. 569.

²⁶ Organización Internacional del Trabajo. Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2014, p. 369.

²⁷ Por ejemplo, se suspendieron las sesiones del CST en el primer semestre de 2016 ante la falta de convocatoria por el Ministerio de Trabajo, a pesar del reclamo de los consejeros de la representación de los trabajadores. Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. Acta ordinaria No. CST-01-2016. San José: Consejo Superior de Trabajo, 16 de junio de 2016, p. 2.

procedimientos utilizados por el Ministerio de Trabajo para convocar y seleccionar a los representantes de los trabajadores²⁸.

Los temas de la agenda son propuestos y aprobados por los consejeros en el pleno y el orden de discusión es establecido de manera que se traten de forma alterna los temas de los distintos sectores. Asimismo, no está permitida la discusión de temas ajenos a la agenda aprobada, pero el Consejo puede dividir sus sesiones en dos partes, de forma que en la segunda parte puedan ser discutidos aquellos temas de carácter coyuntural que cualquiera de los sectores someta al conocimiento del CST. Los temas de la agenda están a cargo del sector que lo propone, el cual tiene bajo su responsabilidad la descripción del problema y la elaboración de las propuestas o planes de acción en torno a los temas correspondientes, los cuales se deben presentar por escrito (artículo 17 del Decreto).

Los acuerdos del CST se toman por mayoría calificada con al menos dos votos de cada sector, siendo de acatamiento obligatorio para las partes. En caso de no llegarse al acuerdo por mayoría calificada, ésta puede adoptarse con la mayoría simple de cinco votos, aprobándose dictámenes por mayoría y dictámenes por minoría. Estos acuerdos adoptados por mayoría simple no son obligatorios (artículo 16 del Decreto).

²⁸ Cfr. CHENG LO, Rosa. Óp. Cit., p. 15.

Es un tema siempre controversial la selección de la modalidad de adopción de decisiones en órganos tripartitos. En el caso costarricense se ha preferido la mayoría calificada, acompañado por su obligatoriedad. La fortaleza de esta modalidad consiste en que ninguna delegación va a sentirse excluida en la toma de decisiones y que su participación resulta fundamental para cualquier acuerdo, más aún por el carácter obligatorio que conlleva. El carácter obligatorio de los acuerdos no se convierte en un elemento perturbador del CST. Por el contrario, es un incentivo para los consejeros lograr arribar a acuerdos en vez de enfrentar situaciones donde el Estado tome decisiones unilaterales.

El CST cuenta con los servicios de una Secretaría Técnica, coordinada por un Director Ejecutivo a tiempo completo, con el perfil profesional que requiere el puesto. Su designación la efectúa el Ministro de Trabajo con aprobación del pleno del Consejo.

La Secretaría Técnica tiene las siguientes funciones, conforme lo establece el artículo 26: a) Encargarse de que las instancias correspondientes elaboren los estudios e informaciones necesarias para el conocimiento de las funciones del CST; b) Elaborar y someter a conocimiento del Consejo, un plan de trabajo que contemple las actividades necesarias para que en cada sector se discuta el informe sobre los tópicos a ser tratados en el pleno o en las comisiones de trabajo; c) Producir insumos para el trabajo de los consejeros, procurando una adecuada comprensión de los temas para la elaboración de propuestas a ser analizadas en el pleno y en las comisiones de trabajo; d) Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del consejo; e) Asistir, con voz y sin voto, a las sesiones del pleno y de las comisiones de trabajo; f) Confeccionar las actas de las sesiones del pleno para que sean aprobadas; g) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del CST y servir de apoyo a las acciones que se definan; h) Archivar y custodiar la documentación del Consejo; i) Servir de enlace permanente con las instituciones públicas, privadas y organismos públicos internacionales para el cumplimiento y funciones del Consejo;

j) Poder contar con la colaboración financiera o técnica de otros organismos nacionales e internacionales; k) Enviar a los consejeros, previo a cada sesión, tanto la documentación que se requiera y las actas de la sesión anterior; l) Las demás que le señale el pleno.

La responsabilidad de la Secretaría Técnica es fundamental para el éxito del Consejo. Sin embargo, el diseño normativo establecido en el Decreto le otorga más un perfil de soporte y administrador de las actividades del Consejo, en vez de operatividad técnica para su funcionamiento.

Los recursos económicos para el funcionamiento del CST y su Secretaría Técnica provienen del presupuesto del Ministerio de Trabajo (artículo 28 del Decreto). Aunque la propia regulación permite que pueda recibirse colaboración financiera internacional para su funcionamiento. De igual modo, el Consejo puede solicitar apoyo técnico económico de cualquier institución relacionada con la temática planteada, tales como la OIT, las universidades o cualquier organización afín (artículo 27 del Decreto).

Las labores del Consejo en los últimos años se han centrado especialmente en dos temas. Por un lado, el debate sobre la regulación del teletrabajo en Costa Rica. Por otro lado, el seguimiento del Programa Nacional de Trabajo Decente. Profundicemos sobre estos temas.

El teletrabajo tiene una importancia central en el empleo costarricense²⁹, lo que conlleva a que se discutiese una regulación pertinente para la materia. En ese esfuerzo normativo, el Gobierno impulsó la actualización de la reglamentación del teletrabajo y se expidió el Decreto No. 39225-MT-MICITT de 14 de septiembre de 2015 para la aplicación del teletrabajo en las instituciones públicas, que luego se

²⁹ Conforme a un estudio de 2013 señala que el 19% del empleo privado y el 4.3% del empleo público están ubicados en algunas de las modalidades del teletrabajo.

acompañó con una Guía para su implementación. Tanto el Decreto del teletrabajo y su Guía fueron explicados por el Gobierno en las sesiones de 2016 ante el Consejo. Asimismo, el Gobierno viene impulsando ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley 19355 sobre el teletrabajo, por lo que la delegación gubernamental mantiene informado al CST sobre su debate en el Legislativo.

En el 2012 se suscribió el Programa Nacional de Trabajo Decente (2013-2017) dentro del CST que establece cuatro prioridades: 1) Promover el cumplimiento efectivo y aplicación de las normas internacionales del trabajo y de la legislación laboral nacional; 2) Establecer una Política de Empleo y Trabajo Decente, con el propósito de crear mayores oportunidades de empleo decente, aumentando la empleabilidad de la fuerza laboral en empleos de calidad, así como eliminar barreras que impiden la integración de ciertos grupos vulnerables al mercado laboral; 3) Ampliar y fortalecer la protección social para todos; 4) Fortalecer el diálogo social tripartito y bipartito, con el mejoramiento de capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para formular estrategias de desarrollo socio-laboral.

Este programa nacional, apoyado por la cooperación técnica de la OIT, elaboró un Programa de Seguimiento con resultados e indicadores que miden el logro de las cuatro prioridades. Asimismo, el Consejo aprobó la composición de un Comité Tripartito de seguimiento del Programa Nacional de Trabajo Decente que sirviese de espacio de evaluación de las medidas gubernamentales que se implementen para cumplir con el Programa Nacional.

La aprobación tripartita del Programa Nacional de Trabajo Decente y su Comité Tripartito revelan el éxito del Consejo como espacio de diálogo social en la mejora de las relaciones laborales públicas y privadas costarricense.

El gobierno ha introducido como tema prioritario para el Consejo discutir la transición de la economía informal a la economía formal en el marco de la

Recomendación N.º 204 de la OIT, lo cual recibió el respaldo de los demás consejeros³⁰. Asimismo, los representantes de los empleadores plantean como temas que deben discutirse en el Consejo la formalización y fomento de la microempresa y la mediana empresa³¹; en el caso de los representantes de los trabajadores es el empleo público y el salario único, así como la ratificación de los Convenios Nos. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública y 154 sobre el fomento de la negociación colectiva³². Estos temas planteados por los consejeros del CST muestran la importancia que tiene el diálogo social para abordar los temas que ponen sobre la mesa la dinámica de las relaciones laborales. Sin embargo, esto no debe interpretarse que el CST carezca de dificultades en su funcionamiento, pero sin caer en los ritualismos donde puede primar la formalidad de las reuniones sobre el objetivo de alcanzar acuerdos concretos que mejoren el mundo del trabajo nacional. El CST además consideró unas guías para el sector público en 2016, según indican las Actas.

El Consejo Superior de Trabajo de Costa Rica ha logrado importantes logros en el diálogo social tripartito como muestran estos dos temas prioritarios, pero también expandir el diálogo social en nuevos espacios de concertación. Por ejemplo, conformar una Comisión Técnica Tripartita para la Igualdad y Equidad de Género, o reactivar el Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, constituidos bajo el marco del CST³³.

³⁰ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. Acta ordinaria No. CST-02-2016. San José: Consejo Superior de Trabajo, 4 de agosto de 2016, p. 2.

³¹ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. Acta ordinaria No. CST-03-2016. San José: Consejo Superior de Trabajo, 8 de septiembre de 2016, p. 2.

³² *Ibíd.*

³³ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. Acta ordinaria No. CST-02-2016. San José: Consejo Superior de Trabajo, 4 de agosto de 2016, p. 3.

2.1.2. La Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público

La Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público (en adelante, la Comisión de Políticas) fue creada por el Decreto 29576-MTSS del 15 de junio de 2001 para encargarse de supervisar las negociaciones colectivas en el sector público costarricense. Con la reforma del Código de Trabajo (2016) fue eliminado. Sin embargo, cumplió una labor fundamental que merece señalarse porque marca pautas que se mantiene a este nivel del diálogo social en el sector público costarricense.

Estuvo integrado por el Ministro de Trabajo, el Ministro de Hacienda, el Ministro de la Presidencia, el Director General del Servicio Civil, un representante de nivel jerárquico de la entidad que negociaba la convención colectiva (artículo 12).

La Comisión de Políticas recibía la solicitud de negociación colectiva presentado por el sindicato mayoritario de la entidad pública, acompañado de la opinión de dicha entidad sobre el proyecto de convención colectiva y del nombramiento de su representante para participar dentro de la Comisión.

La Comisión de Políticas tuvo la responsabilidad de definir las políticas para cada negociación colectiva en el sector público, tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias, por lo que emitía las instrucciones pertinentes al negociador de la entidad pública. A lo largo de la negociación mantuvo el monitoreo del proceso para garantizar que las decisiones que se adoptasen se encontraban bajo el marco normativo.

Si bien la Comisión de Políticas no participó directamente en la negociación colectiva de la entidad pública, su rol de supervisión fue fundamental para alcanzar el acuerdo de la convención colectiva.

La reforma del Código de Trabajo (2016) incorpora un capítulo sobre la negociación colectiva en el sector público que incluye la mayoría de las regulaciones del procedimiento de negociación establecido por el Decreto 29576.

Durante el período de transición de la entrada en vigencia de las reformas –entre julio de 2016 a julio de 2017– se ordenó revisar las convenciones públicas vigentes en el sector público para encuadrarlo en el marco de la nueva regulación. Para ello la Comisión tuvo la responsabilidad en supervisarlos, estableciendo una serie de directrices que debía seguirse en la revisión: la búsqueda del bien común, el mejoramiento de la calidad del gasto público y la austeridad, el respeto al Estado de Derecho y a los compromisos nacionales e internacionales en la legislación laboral, la eficiencia y la transparencia en la función pública, la eliminación de la coadministración de las organizaciones laborales en la administración institucional³⁴.

Las convenciones colectivas que no cumplían con el nuevo marco normativo fueron denunciadas por la entidad pública y se abrió un período de negociaciones con los sindicatos para establecer la nueva regulación que lo sustituyese, bajo el mismo esquema establecido por el Decreto, es decir, la Comisión de Políticas cumplió la labor de monitorear que la negociación se desarrollara respetando la regulación, especialmente las disposiciones presupuestarias.

³⁴ Cfr. VILLEGAS ROMÁN, Harold. “Convenciones colectivas en las relaciones laborales del sector público y privado: posición del Gobierno de Costa Rica”. En: *La negociación colectiva en las relaciones laborales del sector público y privado*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2016, p. 54-55.

2.1.3. La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público

La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (en adelante la Comisión Negociadora) se crea con el Decreto 35730-MTSS del 14 de enero de 2010 tiene la atribución de actuar como instancia de negociación para los ajustes de salarios del sector público y sus componentes, bajo el marco del ordenamiento jurídico y financiero (artículo 9 literal a).

La Comisión Negociadora está constituida de manera bipartita y paritaria. La representación gubernamental está conformada por cuatro funcionarios: el Ministro de Trabajo, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Hacienda y el Director de la Dirección General del Servicio Civil. La representación laboral está conformada por un representante elegido por las confederaciones sindicales, un representante de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), un representante de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (ASPE) y un representante de las organizaciones sindicales más representativas de los funcionarios del sector público que no están afiliados a las confederaciones sindicales (artículos 3 y 5).

Asimismo, la Comisión Negociadora es una instancia de análisis de la política salarial del sector público, recomendando las políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público.

Para cumplir su principal labor de incrementar los salarios del sector público de manera concertada, la Comisión Negociadora se reúne ordinariamente dos veces por semestre y extraordinariamente cuando sea solicitado por el coordinador de uno de los dos sectores.

La Comisión Negociadora cuenta con una Secretaría Técnica designada por el Ministerio de Trabajo, la cual está encargada de levantar las actas de las sesiones y demás funciones que se le designen (artículo 13). Si bien el Decreto le otorga a la

Secretaría Técnica labores administrativas, lo cierto es que sus funciones se extienden a otorgar cierto soporte técnico a la representación laboral en coordinación con sus asesores.

El Gobierno aprueba el acuerdo consensuado en la Comisión Negociadora fijando el incremento salarial en el sector público, de modo que hay un piso salarial estatal. Esto no impide que en la negociación colectiva de una entidad pública pueda lograrse un incremento superior al establecido por el Gobierno, aunque la convención colectiva suele centrarse en los incentivos salariales a la productividad de la entidad pública.

El éxito del modelo costarricense de reajustes salariales en el sector público queda evidenciando por los acuerdos que regularmente se alcanzan en la Comisión Negociadora. Sin embargo, el último reajuste (agosto 2016) publicado por un decreto gubernamental otorgó un incremento del 0.75% para los funcionarios profesionales más un adicional de 0.26% para todas las categorías no profesionales, pero sin estar acordado con los representantes laborales.

2.1.4. El Consejo de Salud Ocupacional

El Consejo de Salud Ocupacional (en adelante, CSO) es un organismo tripartito que tiene la función en contribuir en la mejora de las condiciones laborales y ambientales en los centros de trabajo (sectores público y privado) para la mejora de la calidad de vida de los trabajadores costarricenses. Su regulación se encuentra establecida en los artículos 274 y siguientes del Código de Trabajo.

La Junta Directiva del CSO se encuentra integrado por ocho miembros: cuatro representantes de organismos estatales –Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Seguros y la Caja Costarricense de Seguro Social-, dos representantes de los empleadores y dos representantes de los trabajadores. Los representantes de los actores sociales son designados por el gobierno conforme a las ternas remitidas por sus organizaciones (artículo 275). A diferencia de los otros organismos nacionales del diálogo social, el CSO es tripartito, pero no paritario.

Las funciones del CSO son: a) Promover las mejores condiciones de salud ocupacional en todos los centros de trabajos del país; Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia; promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional; d) promover, por todos los medios posibles la formación de personal técnico subprofesional, especializado en las diversas ramas de salud ocupacional y la capacitación de patronos y trabajadores, en cuanto a salud ocupacional; e) llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo; f) Preparar manuales, catálogos y listas de dispositivos de seguridad y de equipo de protección personal de los trabajadores, para las diferentes actividades; g) Preparar proyectos de ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las leyes que se tramiten relativas a la salud ocupacional; h) Proponer al poder ejecutivo la lista del equipo y enseres de protección personal de los trabajadores, que puedan ser importados e internados al país con exención de impuestos, tasas y sobretasas; i) llevar a cabo o coordinar campañas nacionales o locales de salud ocupacional, por iniciativa propia o en colaboración con entidades públicas o privadas; j) Efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia; y, k) Cualesquiera otras actividades propias de la materia (artículo 274).

Al igual que en los anteriores organismos de diálogo social, el CSO goza de las suficientes atribuciones para cumplir a cabalidad su objetivo, más aún cuando en la última función se permite ampliar las competencias sin necesidad de recurrir a una modificación legislativa.

Para asegurar esas labores del organismo la legislación costarricense le señala como recursos económicos: a) La suma global que se le asigne en el presupuesto del Ministerio de Trabajo; b) El aporte del Instituto Nacional de Seguros; c) Por las donaciones que le hagan las personas físicas y jurídicas; d) Por las sumas que, en virtud del convenio con organismos nacionales e internacionales, se destinen a programas específicos para engrosar sus recursos de cualquier ejercicio. Para los fines del inciso c) de este artículo, todas las instituciones del Estado quedan autorizadas para hacer donaciones al Consejo de Salud Ocupacional. La administración financiera de los recursos de CSO está a cargo del Ministerio de Trabajo, por medio de sus dependencias, sin que pueda destinarse suma alguna a fines diferentes del trabajo que compete al consejo expresado.

Con esta regulación se le asegura al CSO contar con los recursos económicos para su funcionamiento, si bien sujetos a la administración financiera del Ministerio de Trabajo, pero con la precisión que se trata de un presupuesto autónomo que no puede ser desviado de los objetivos prefijados. Esta regulación se encuentra más cercana al CNS que también refuerza sus funciones al asegurarles un presupuesto autónomo.

El CSO tiene la potestad de aprobar dos tipos de regulaciones de carácter obligatorio: las directrices y los criterios técnicos.

Las directrices son actos administrativos que formulan recomendaciones técnicas y tienen carácter vinculante para los empleadores y los trabajadores (artículo 282). Estas son elaboradas como estudios por los profesionales de la Secretaría Técnica y son sometidos por la Dirección Ejecutiva del CSO a la Junta Directiva, de modo que sean analizados y revisados por el órgano tripartito. Su aprobación las transforma en una directriz que debe ser publicada (artículos 120, 140 y 240,1 de la Ley General de la Administración Pública). Se han aprobado dos directrices que merecen destacarse. Por un lado, la Directriz sobre los contenidos teóricos que debe contener un programa de capacitación básica para las comisiones del CSO (11 de marzo de 2009). Por otro lado, la Directriz para la prevención y abordaje del VIH-SIDA en el mundo del trabajo (27 de enero de 2010).

Los criterios técnicos son elaborados por el área legal del CSO que reglamentan aspectos de la salud ocupacional, seguridad y medio ambiente laboral y buscan orientar a los empleadores y trabajadores sobre el alcance regulatorio de las normas vigentes en la materia. Estos criterios son sometidos a la consideración de la Junta Directiva para su aprobación. Se han aprobado once criterios técnicos que abordan diversos temas: competencia de las entidades públicas en materia de salud ocupacional, reglamentaciones sobre materias de salud, regulaciones sobre la extensión de jornadas laborales.

Hay que destacar que el Consejo de Salud Ocupacional aprobó el Plan de Acción de Política Nacional de Salud Ocupacional (2016-2019) donde se definen las prioridades sobre la materia y establecen acciones concretas para disminuir la siniestralidad laboral por medio de la coordinación entre los actores sociales. Este Plan de Acción se enmarca dentro del Plan Nacional de Salud Ocupacional 2015, lo que evidencia la planificación alcanzada en el CSO para una política a mediano y largo plazo en el país.

Aunque es ajeno a estos órganos constituidos formalmente de diálogo social, merece destacarse el reciente acuerdo alcanzado tripartitamente en la reforma del Régimen de Invalidez, Viudez y Muerte (IVM) por medio de una Mesa de Diálogo. Debido a la crisis económica- financiera del 2008 que afectó al país, se debatió la necesidad de reformar el sistema pensionario costarricense para evitar su colapso en el futuro. Para ello se constituyó la Mesa con participación del Gobierno y los actores sociales desde abril a octubre de 2017, evaluando los informes preparados por la Universidad de Costa Rica y la OIT. Se aprobaron cambios en materia de gobernanza y el incremento del rendimiento de las reservas y otras medidas, sin que se modificase las bases de contribución, los beneficios pensionarios, la edad de retiro, etcétera. Asimismo, se aprobó que se convocase la Mesa cada cinco años para actualizar el impacto de las medidas y elaborar nuevas si se requieren.

En general, las reformas legales sobre este tema en América Latina las desarrolla directamente el Estado sin participación de los actores sociales, a pesar de ser los contribuyentes y beneficiarios directos. La reforma del IVM es un ejemplo del éxito del diálogo social costarricense en un tema tan sensible y complejo como el régimen pensionario, pilar de la seguridad social del país.

2.2. El diálogo social en Colombia

Si bien el diálogo social en el mundo del trabajo colombiano tiene su fuente en la Ley N.º 278 de 30 de abril de 1996 y la ratificación del Convenio N.º 144 sobre consultas tripartitas en 1999, en los últimos años el diálogo social en Colombia ha cobrado una centralidad relevante en las relaciones laborales. Esto se puede entender en el contexto del proceso de paz impulsado por el Gobierno y la sociedad civil, lo que se ha materializado en un renovado impulso.

En esta sección nos vamos a centrar especialmente en el funcionamiento del órgano tripartito y paritario –la Comisión Permanente de Concentración de Políticas Laborales y Salariales– y en la multiplicidad de comisiones que se constituyen desde este espacio de diálogo social.

2.2.1. La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales

El marco constitucional colombiano establece que un órgano tripartito tiene la facultad en solucionar los conflictos colectivos de trabajo reproduciendo el modelo implementado por la OIT. En efecto, el artículo 56 de la Constitución de Colombia en su tercer párrafo señala: “Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”. Este mandato constitucional sienta la base del diálogo social en el país, correspondiendo a este órgano tripartito cumplir dicho rol tanto en el sector privado y público.

La Ley N°. 278 creó la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales (en adelante, la Comisión Permanente) que se encuentra adscrita al Ministerio de Trabajo, siendo su sede principal en Bogotá y con subcomisiones departamentales (artículo 1).

Entre las funciones que se le otorga a la Comisión Permanente por el artículo de la Ley son:

- Fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia en un marco de coordinación económica y equilibrio social;
- Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo;
- Fijar de una manera concertada la política salarial;
- Fijar de una manera concertada el salario mínimo de carácter general;
- Fijar de una manera concertada la política laboral en los términos más amplios en sus diversas materias;
- Revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas por la Comisión Permanente;
- Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria;
- Preparar los proyectos de Ley en materias sujetas a su competencia, de modo que el Gobierno los presente al Congreso;
- Absolver las consultas que el Gobierno le formule;
- Darse su propio reglamento, así como el de sus subcomisiones departamentales y el de los comités sectoriales;
- Todas las demás que se desprendan de sus funciones primordiales y que sean necesarias para el cabal cumplimiento de las mismas.

La Comisión Permanente se encuentra constituida tripartitamente, conforme al mandato constitucional, estableciendo que la representación gubernamental es presidida por el Ministro de Trabajo, acompañado de los Ministros de Hacienda, Desarrollo Económico y Agricultura, además del Director del Departamento Nacional de Planeación, aunque pueden ser sustituidos por un delegado de esas dependencias públicas. La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública participó desde la primera sesión. Los empleadores están representados por cinco personas designadas por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de los distintos sectores del país. En la actualidad están representados por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (FENALCO), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Asociación de Entidades Financieras y Bancarias (ASOBANCARIA). Los trabajadores tienen tres representantes designados por las Confederaciones Sindicales más representativas del país –la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) –, un representante de los pensionados –la Confederación Democrática de Pensionados (CPD) –, y un representante de los desempleados (artículo 5). De este modo, la Comisión Permanente es también paritaria (cinco representantes de cada uno de los sectores), resaltando que incluye a otros actores sociales del mundo del trabajo: los pensionistas y los desempleados.

La misma Ley establece que la Comisión Permanente adopta sus decisiones de forma consensuada, siendo el voto de cada sector representativo conforme a la decisión mayoritaria de sus miembros. Respecto a la adopción de la fijación del salario mínimo se establece una reglamentación especial, que, ante la falta de consenso, el Gobierno podrá dictarlo unilateralmente (artículo 8).

Un aspecto resaltante de la referida Ley es que, fracasada la etapa del arreglo directo de los conflictos colectivos de trabajo, cualquiera de los sectores representado en la Comisión Permanente podrá solicitar que ésta sea convocada con el objeto de oír a las partes en conflicto. Para ello, la Comisión Permanente podrá nombrar una subcomisión accidental que también estará integrada en forma tripartita. El rol de esta subcomisión será actuar como amigable componedor, pudiendo proponer fórmulas de arreglo tendientes a solucionar el conflicto colectivo. La renuencia a concurrir por algunas de las partes, no constituyen un impedimento para que sesione la subcomisión (artículo 9). Justamente bajo el marco de esta regulación legal se han constituido una serie de comisiones y subcomisiones con participación tripartita que materializan el diálogo social en el mundo del trabajo colombiano. A continuación, analizaremos cada uno de ellos, aunque nos referiremos con mayor profundidad a la Comisión Especial de Tratamientos de Conflictos ante la OIT (en adelante, CETCOIT) por su especial relevancia.

2.2.2. El Comité Sectorial del Sector Público

El Comité Sectorial del Sector Público es un organismo asesor de los temas de concertación socio-laborales de la Comisión Permanente, gozando de las siguientes funciones: a) Estudiar, evaluar, dialogar y concertar los temas y aspectos relativos a las relaciones laborales; las condiciones de trabajo y empleo de la administración pública del nivel central; b) Promover el mejoramiento de las relaciones laborales en la administración pública, así como el tratamiento y solución democrática de los conflictos laborales que se susciten en el sector público; c) Promover el mejoramiento en el servicio público de la administración pública; d) Presentar recomendaciones a la Comisión Permanente, al Gobierno Nacional sobre los temas que sean de su competencia; e) Las demás funciones que delegue la Comisión Permanente y el Ministro de Trabajo, en calidad de Presidente.

El Comité Sectorial está integrado por el Ministro del Trabajo, quien lo preside, acompañado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Por el lado de los trabajadores, se encuentran representados por cinco delegados de las organizaciones sindicales del Sector Público más representativas y nombradas por ellas. Esto le da un carácter paritario al Comité Sectorial.

El éxito más destacado del Comité Sectorial fue propiciar el diálogo social entre el Gobierno colombiano y los representantes sindicales en las reformas normativas para el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público, lo que concluyó con el acuerdo que el Gobierno promulgue una norma al respecto. En efecto, el país sudamericano es un buen ejemplo de la evolución del derecho de negociación colectiva en los servicios públicos desde una posición inicial que lo prohíbe hasta una fase actual que lo fomenta.

El Decreto 160 de 2014 promulgado por el Gobierno reglamenta la Ley 411 de 1997 sobre los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleadores públicos eliminando las prohibiciones que impedían su ejercicio³⁵. Como resultado del Decreto, el 11 de mayo de 2015 se suscribió la primera acta de negociaciones colectivas en el sector público colombiano, siendo los firmantes los mismos miembros del Comité e incorporando a la negociación otras organizaciones sindicales representativas. Posteriormente, se suscribe un segundo convenio el 29 de junio de 2017 mostrando la fortaleza alcanzada en la negociación colectiva de los servicios públicos colombiano.

³⁵ La Ley 411 de 1997 (5 de noviembre) aprueba el Convenio N.º 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

2.2.3. La subcomisión de asuntos internacionales del sector trabajo

La subcomisión fue creada el 24 de mayo de 2012 por la Comisión Permanente para cumplir el papel de examinar y ser consultada sobre: a) los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la conferencia; b) las propuestas que hayan de presentarse a las autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT; c) la reconsideración de los convenios no ratificados y las recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto, para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su eventual ratificación; d) la revisión de las cuestiones planteadas en las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo; e) los temas de interés de sus miembros que tenga relación con los asuntos internacionales del mundo del trabajo.

Los miembros de la subcomisión tienen una valoración dispar sobre su funcionamiento. La representación gubernamental destaca que es un foro tripartito donde se discuten los temas vinculados a las obligaciones internacionales del país con la OIT. La representación empresarial considera que la subcomisión ha cumplido a cabalidad sus funciones, valorando las discusiones producidas sobre la violencia en el mundo del trabajo y sobre la migración laboral. Por el contrario, los representantes sindicales consideran que no se ha producido decisiones significativas, especialmente en la toma de decisiones de ratificar los convenios internacionales del trabajo³⁶.

³⁶ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2017, p. 475.

2.2.4. La subcomisión de género

La subcomisión de Género de la Comisión Permanente fue creada mediante la Resolución N.º 758 de 7 de marzo de 2016, en cumplimiento de lo estipulado por la primera acta de acuerdo de negociación colectiva en el sector público de 2015 en el que el Gobierno, junto con las organizaciones sindicales de empleados públicos, concertaron una reglamentación para la prevención del acoso sexual en el ámbito laboral y una política de género que permita disminuir la brecha salarial y laboral existente entre hombres y mujeres.

2.2.5. La Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT)

En el año 2000, conforme a lo señalado por el artículo 9 de la Ley N.º. 278 de 1996, la Comisión Permanente creó la CETCOIT, conformada tripartitamente por representantes del gobierno colombiano, por los representantes de las tres centrales sindicales más importantes del país (CUT, CGT y CTC) y por representantes del gremio empresarial (ANDI), presidido por un facilitador. La CETCOIT se constituyó como un órgano nacional competente para resolver casos en materia de libertad sindical.

La CETCOIT ha tenido cuatro períodos en su vida institucional. El primer período transcurre desde su conformación hasta el 2006 sin mayor incidencia real en la solución de los conflictos colectivos colombianos. El segundo período se ubica entre el 2006 y el 2009, impulsado por la suscripción del Acuerdo Tripartito en Ginebra que lo reactiva parcialmente bajo la presidencia del Representante Permanente de la OIT en Colombia. En este período se inician las labores de solución de conflictos colectivos lográndose 3 acuerdos dentro de 5 casos sometidos a la comisión³⁷. El escaso número de casos sometidos se explica por la novedad del funcionamiento de

³⁷ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. ABC de la CETCOIT. Bogotá: Oficina de Proyectos de la OIT para Colombia, 2015, p. 7.

la CETCOIT. Asimismo, se señala que la falta de conocimiento desde la dirección sobre la legislación laboral nacional y de la idiosincrasia de los actores sociales impide alcanzar un mayor impacto desde la dirección. El tercer período transcurre entre el 2009 y el 2012, donde el Viceministro de Relaciones Laborales sustituye en la dirección al Representante Permanente de la OIT. En este período se alcanzan 11 acuerdos³⁸, todavía las cifras son bajas debido a la desconfianza hacia la autoridad gubernamental. El cuarto período se inicia en 2012 con el nombramiento consensuado por sus miembros del Ex magistrado Cifuentes como facilitador de la CETCOIT³⁹. Su nombramiento vino impulsado por las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT que visitó el país en 2011.

En este último período se alcanzan los mayores logros de la CETCOIT. Hasta diciembre de 2016 se tramitaron 181 casos y se lograron 116 acuerdos⁴⁰, es decir, el 64.1% de los casos concluyeron con un acuerdo entre las partes. Hay que destacar que 73 de los acuerdos provienen del sector público y 43 acuerdos pertenecen al sector privado, esto significa que el 63.1% de los acuerdos ante la CETCOIT solucionaron conflictos colectivos del sector público. También se debe subrayar que se suscribieron 25 convenios colectivos entre los acuerdos logrados.

Un significativo número de casos sometidos a la CETCOIT son conflictos colectivos de libertad sindical que previamente fueron presentados como quejas sindicales ante el Comité de Libertad Sindical, por lo que el órgano tripartito nacional cumple un rol componedor sobre casos con un alto grado de conflictividad.

³⁸ *Ibídem.*

³⁹ Antes de su nombramiento, hay un período de transición donde el Ministerio de Trabajo y funcionarios de la OIT de Ginebra seleccionan los casos más conflictivos sometidos al Comité de Libertad Sindical y convocan a las partes para buscar una solución negociada. Por este medio se solucionan algunos casos.

⁴⁰ Información publicada por el Ministerio de Trabajo.

Es un éxito sustancial dentro de un contexto donde las relaciones laborales colombianas se caracterizan por su conflictividad y la ausencia de experiencias exitosas de diálogo social. Por ejemplo, las organizaciones sindicales son muy críticas con el Estado colombiano (Poder Judicial, Ministerio de Trabajo, especialmente, la Inspección General del Trabajo) al considerarlo carente de la capacidad de asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y la solución de los conflictos laborales. En este panorama la CETCOIT es un claro ejemplo de la construcción de la paz social en el mundo del trabajo colombiano.

La inicial desconfianza que existió entre los miembros de la CETCOIT fue vencida por el desempeño del magistrado Cifuentes, quien de manera integradora y resolutive se desenvolvió en los primeros casos que se le sometieron a la Comisión, de modo que los distintos representantes comprendieron las potencialidades que se podía alcanzar por medio de la facilitación que cumplía la CETCOIT. Esto explica la valoración que señalan los componentes de la Comisión. Los representantes sindicales encuentran en la Comisión un mecanismo que pone solución al conflicto colectivo de los trabajadores sindicalizados. Los representantes empresariales identifican en la Comisión un espacio donde se resuelve la conflictividad al interior de la empresa, abriendo opciones de una paz laboral que beneficia la productividad. Los representantes gubernamentales hallan en la Comisión el medio para cumplir los objetivos establecidos por la Constitución y las normas estatales. Asimismo, en el Ministerio de Trabajo existe el reconocimiento de que la CETCOIT ha supuesto una notable mejora en la solución de los conflictos colectivos y en la imagen de Colombia en los organismos internacionales, especialmente en la OIT.

Estos éxitos de la CETCOIT son también reconocidos por el Comité de Libertad Sindical, que valora los acuerdos logrados en los casos resueltos, significando una sustancial mejora en la protección de la libertad sindical en el país⁴¹.

Otro importante actor incorporado a la CETCOIT es la Procuraduría General de la República para los casos de conflictos colectivos del sector público. El rol de la Procuraduría es central para la solución de estos casos porque otorga la seguridad jurídica a los acuerdos que celebre la entidad pública quejada. La eventual sanción sobre el funcionario que celebra un acuerdo para solucionar un conflicto laboral por extralimitarse en sus atribuciones provoca una parálisis administrativa. Entre una de sus funciones de la Procuraduría es vigilar que no se produzcan estas irregularidades, por lo que al participar activamente en las sesiones respaldando el acuerdo, alienta a que el funcionario público lo suscriba. Este rol ha permitido que un significativo número de casos en el sector público puedan ser resueltos en la Comisión.

El afianzamiento de los éxitos de la CETCOIT produjo un proceso de construcción común logrando que la dinámica implementada por el magistrado Cifuentes fuera interiorizada por los miembros tripartitos de la Comisión, a tal punto que en la actualidad hay una clara identificación y apropiación de sus logros. Muestra de ello es que la propia dinámica de los casos ha llevado a las centrales sindicales o al gremio empresarial que actúen de manera independiente distanciándose de la posición de las Partes. Esto supone romper con una visión clientelista donde se actúa como defensores de las Partes⁴². Por supuesto, esto no puede interpretarse como un

⁴¹ Por ejemplo, en el caso de la negación del derecho de negociación colectiva de una empresa colombiana, el Comité de Libertad Sindical toma nota con satisfacción del acuerdo logrado en el seno de la CETCOIT por la organización querellante y la empresa con la firma de una convención colectiva de trabajo. Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Informe N.º 375 del Comité de Libertad Sindical, junio 2015, Caso 3063 (Colombia), párrafo 131.

⁴² El Acuerdo que adopta el Manual de Admisibilidad establece en su artículo 15 sobre el rol de los miembros de la CETCOIT: “Todos los miembros tripartitos que integran la CETCOIT, deberán actuar con independencia e imparcialidad al sector que representan, buscando siempre el consenso que permita lograr el acuerdo entre las partes”.

alejamiento de los intereses de los trabajadores o de la empresa. Retrata más bien que esos intereses se logran con un acuerdo justo para las Partes.

En general, existe un consenso entre los componentes de la Comisión en considerar que el rol del magistrado Cifuentes fue determinante para que la CETCOIT lograra tener éxito en la solución de los casos. Más allá de la calidad académica y el prestigio profesional de Cifuentes, se resalta su independencia y la autoridad moral de la que goza. Estos rasgos se plasman durante las sesiones en factores que influyen en el abandono de los posicionamientos de las Partes acercándose a un escenario de resolución del conflicto. El propio magistrado Cifuentes subraya que su rol de facilitador está sujeto a la decisión de los miembros de la Comisión y que la clave es conservar de manera permanente su neutralidad. Este último elemento es esencial para cualquier mediación exitosa.

Asimismo, las organizaciones sindicales reconocen el rol cumplido por el gremio empresarial y los representantes gubernamentales en las tareas de la Comisión, respectivamente. Resaltan que sin el inicial involucramiento de la ANDI las empresas hubiesen sido renuentes a participar en las sesiones o celebrar acuerdos. Sin el apoyo organizativo de los representantes gubernamentales el funcionamiento de la Comisión sería difícil. El primer comentario sindical retrata la fortaleza de la presencia tripartita en la Comisión porque se genera confianza hacia las Partes al considerarlo como interlocutores legítimos, promoviendo un escenario de empatía en las sesiones. De igual modo, el gremio empresarial valora de manera positiva la actuación de las organizaciones sindicales.

La Comisión Permanente aprobó en el 2012 mediante un Acuerdo el Manual de Admisibilidad de Quejas de la CETCOIT. Dicho Manual le otorgó organicidad a la CETCOIT estableciendo las materias de su competencia, los requisitos de los querellantes y de admisibilidad de la queja, la estructura de la Comisión para abordar los casos y su funcionamiento, la formalidad del acta del acuerdo, el seguimiento de los acuerdos y, las facultades del facilitador. El Manual fue elaborado y aprobado de manera consensuada por los componentes de la Comisión, por lo que el Acuerdo de la CPPSL es una refrendación de esa decisión alcanzada.

Conforme al Manual de Admisibilidad, la CETCOIT es competente sobre los casos que se presenten quejas en materia de libertad sindical reconocidos por los Convenios Nos. 87, 98, 151 y 154 de la OIT, que están ratificados por Colombia. Asimismo, es competente para conocer las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (artículo 3). Aunque en este último supuesto no suspende que el órgano de control internacional continúe en sus labores, aunque la celeridad del caso ante la CETCOIT ha llevado a que el acuerdo haga innecesario el pronunciamiento del Comité sobre el fondo de la materia y se limite a respaldarlo.

El mismo Manual establece que la CETCOIT carece de competencia para los casos donde los derechos en conflicto se encuentran prescritos, los asuntos hayan merecido una resolución de la autoridad judicial y sean cosa juzgada⁴³, sean temas ajenos a la libertad sindical, controversias sobre derechos laborales individuales y, temas relacionados con las reestructuraciones de entidades públicas no relacionadas con la libertad sindical.

En la práctica, la CETCOIT ha facilitado los más diversos temas sobre libertad sindical. Las centrales sindicales resaltan que un número significativo de los casos son causados por pactos colectivos celebrados en empresas donde existen sindicatos,

⁴³ A pesar de la falta de competencia ante la cosa juzgada, algunos miembros de la CETCOIT reconocieron que se han apartado de esta regulación por la gravedad del conflicto y han logrado acuerdos entre las Partes.

socavando la negociación colectiva⁴⁴. También se menciona casos que abordan problemas internos de los sindicatos o rivalidades entre sindicatos en una misma empresa, cuando estos deberían ser resueltos por las centrales sindicales y sus afiliados.

Conforme al Manual de Admisibilidad, la Secretaría Técnica de la CETCOIT –que está bajo la responsabilidad de los representantes gubernamentales– es la instancia competente para recibir y tramitar las solicitudes presentadas, correspondiendo a la Subcomisión de Admisión de Casos –conformado tripartitamente– aprobar su admisibilidad. La gran mayoría de los casos que se someten a la CETCOIT cumplen con los requisitos por lo que son declarados admisibles, conforme lo señala el Ministerio de Trabajo, sin que exista queja de las organizaciones sindicales al respecto.

Aunque no viene establecido en el Manual, por lo general el Viceministro es la autoridad que invita a las Partes a asistir a la sesión fijada por la CETCOIT, lo que le otorga una formalidad que respalda la acción de la Comisión.

El Manual de Admisibilidad establece en su artículo 11 que se suscribirán actas que contengan los acuerdos alcanzados. Asimismo, señala que cuando las Partes convengan que el acuerdo suscrito tenga el efecto de un contrato de transacción⁴⁵, así lo consignarán en el acta, para lo cual se exige que las partes presenten sus poderes de representación para transigir.

Aunque no lo menciona el Manual, los contratos de transacción deben establecer con claridad las obligaciones de las partes y garantizar su cumplimiento, por lo que ante la eventualidad de su incumplimiento la normativa civil le otorga título

⁴⁴ El Ministerio de Trabajo no registra los casos de la CETCOIT por el tipo de materia de libertad sindical que se aborda en las facilitaciones, por lo que no se puede cuantificar la afirmación sindical.

⁴⁵ El artículo 2469 del Código Civil colombiano señala: “La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual. No es transacción el acto que solo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa”. Esto significa que el contrato de transacción en materia laboral es una forma de poner fin extrajudicialmente al conflicto entre las partes.

ejecutivo sin necesidad de ningún otro requisito. De este modo, se puede acudir judicialmente a exigir el cumplimiento de las obligaciones suscritas en el acta. Lo cierto es que la práctica generalizada de las actas que se suscriben en la CETCOIT por las partes no es establecida como contratos de transacción.

En general, las actas de la CETCOIT se elaboran con precisión y claridad para evitar controversias posteriores en su interpretación. Sin embargo, esto no ha impedido que se produzcan dificultades en su aplicación por interpretaciones erróneas o tendenciosas de las Partes al sentido expresado por el acta, lo que en realidad buscan es entorpecer el cumplimiento del acuerdo o incumplirlo.

El artículo 12 del Manual de Admisibilidad establece que corresponde a la Subcomisión de seguimiento –conformada tripartitamente– revisar periódicamente los acuerdos, por lo que debe convocar reuniones que considere conveniente con las Partes. Asimismo, deberá acompañar a las partes firmantes y brindar asesoría si se lo solicitan. Entre otra de sus tareas es elaborar un informe mensual de seguimiento de cumplimiento de las actas que le será remitido a la Comisión Permanente. Finalmente, señala que, en los casos de incumplimiento de los acuerdos, la Subcomisión podrá sugerir a la CETCOIT que las partes sean convocadas nuevamente a una sesión.

Lo cierto es que se viene produciendo un incumplimiento parcial del artículo 12 del Manual de Admisibilidad. No existe una revisión periódica de los acuerdos, de modo que el seguimiento solo se produce cuando la parte laboral comunica el incumplimiento del acuerdo. Se asume que ante la ausencia del reclamo el acuerdo debe estar cumpliéndose. También hay una menor participación activa de los representantes sindicales en la Subcomisión, se prefiere que los incumplimientos sean tratados en las sesiones de la CETCOIT.

Merece mencionarse que la aplicación del artículo 200 del Código Penal⁴⁶ contribuiría a que las violaciones a la libertad sindical disminuyan considerablemente, lo que sin duda tendría un impacto favorable en las propias labores de la CETCOIT. Sin embargo, a pesar de que se introdujo el delito en el Código Penal desde el 2011, no se han producido sentencias judiciales sobre la materia, siendo la Fiscalía responsable por esta inoperancia.

La afirmación no se dirige a vincular la actuación de la CETCOIT con la aplicación del artículo 200 del Código Penal, sino se plantea como una herramienta jurídica que socave la impunidad laboral. En otras palabras, lo que está detrás de esta afirmación es acabar con la impunidad laboral de la violación de la libertad sindical en el país, es decir, las graves violaciones que son tipificadas penalmente deben ser sancionadas judicialmente, creando un escenario laboral de cumplimiento de este derecho fundamental. En otras palabras, la aplicación de la sanción penal desalentaría este tipo de casos⁴⁷. Esto terminará reforzando a la CETCOIT, en tanto espacio tripartito resolutorio de los conflictos colectivos, donde el compromiso de cumplimiento se incorpora a la cultura de las relaciones laborales colombiana. Por el contrario, en el escenario de impunidad laboral, el incumplimiento de las obligaciones laborales sobre la libertad sindical no representa un costo para sus perpetradores por lo que termina desalentando llegar a acuerdos o cumplir los alcanzados.

El artículo 11 de la Ley N.º 278 de 1996 faculta al Gobierno para abrir créditos y efectuar los traslados presupuestarios para asegurar el cumplimiento de las labores de la Comisión Permanente. Esto significa que por mandato de la Ley, la CETCOIT debería contar con un presupuesto financiado por el Estado en tanto es uno de sus órganos. No obstante, el financiamiento principal ha provenido de la cooperación internacional por lo que, ante la finalización de estos recursos, el Gobierno estará

⁴⁶ El artículo 200 del Código Penal regula el delito por violación del derecho de reunión y de asociación sancionada con pena privativa de la libertad.

⁴⁷ Las denuncias de asesinatos de sindicalistas son vistos por los juzgados penales competentes.

obligado a incluir en el diseño del presupuesto del Ministerio de Trabajo una partida presupuestaria que asegure su financiamiento.

El éxito de la CETCOIT en el mundo del trabajo colombiano le abre una perspectiva positiva que puede coadyuvar a afianzar el proceso de construcción de la paz en las relaciones laborales del país.

2.3. El diálogo social en Chile

El retorno a la democracia en Chile (1990) abre la oportunidad del diálogo social en el país. Muestra de ello, es que meses previos a la transición del Gobierno, los actores sociales –la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) – suscriben el Marco de Referencia para el Diálogo (31 de enero) que tiene como finalidad crear un espacio bipartito de diálogo social para favorecer las relaciones laborales estables y equitativas. En el mismo año, esto se ve ampliado con la incorporación del Gobierno, por lo que se adoptó el Acuerdo Marco (27 de abril) de carácter tripartito con el objetivo de lograr acuerdos bipartitos y tripartitos, pero sin lograr una institucionalidad de un órgano permanente.

Este Acuerdo Marco propició la suscripción de acuerdos nacionales intersectoriales e interprofesionales, que incluyen al sector público⁴⁸. Merece destacarse que anualmente el Gobierno se reúne con las organizaciones de los trabajadores del sector público, especialmente con los sectores de educación y salud, así como los trabajadores de las municipalidades, para negociar acuerdos colectivos. Si bien el Código de Trabajo de 2002, que regula la negociación colectiva, no se aplica en la administración pública y local (artículo 1, casi idéntico al Código de 1987), esto no ha impedido que se circunscriban acuerdos colectivos bajo el amparo del Convenio N.º 151 de la OIT ratificado por el país el año 2000. Mayormente la negociación se

⁴⁸ Véase MORGADO VALENZUELA, Emilio. Diálogo social y políticas públicas. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo, noviembre de 2006, p. 21-23.

centra en un reajuste general de remuneraciones con los representantes de las distintas asociaciones de funcionarios públicos⁴⁹.

También en el año 2000 se constituyó el Consejo de Diálogo Social con la participación del Gobierno, la CUT y la CPC, por medio de la conformación de cuatro mesas de trabajo sobre reformas laborales, seguro de desempleo, mujer y mercado de trabajo, solo estas dos últimas concluyeron con acuerdos que se materializaron en la adopción de decisiones gubernamentales. En el Consejo se elaboró un anteproyecto de ley de institucionalización del organismo, reconociendo su carácter consultivo, tripartito y autónomo del gobierno, emitiendo opiniones sobre proyectos de ley⁵⁰. Sin embargo, este esfuerzo fracasó cuando el Consejo dejó de sesionar (agosto de 2001) por la crisis económica que se abatió sobre el país andino⁵¹.

Este fracaso no impidió que en los siguientes años se constituyeran mesas tripartitas o bipartitas entre los actores sociales con el Gobierno para celebrar acuerdos en materia laboral tanto para el sector privado y público, pero se mantuvo ausente un espacio institucionalizado permanente de diálogo social.

Finalmente, en el marco de la reforma del Código de Trabajo, el Gobierno incluye en un apartado de la ley la creación del Consejo Superior Laboral, aunque la propia reforma recibió la crítica del sector empleador por no hacerlo partícipe del proceso. En efecto, la CPC le comunica a la CEACR su malestar al indicar que la elaboración del proyecto no respetó los principios de diálogo social formulados en el Convenio N.º 144 ratificado por Chile, en razón que solo se consideró la opinión del sector

⁴⁹ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Solicitud Directa del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2015.

⁵⁰ Cfr. MORGADO VALENZUELA, Emilio. Óp. Cit., p. 24 y 52.

⁵¹ Cfr. CERDA BEKER, Claudia y CUEVAS VALENZUELA, Hernán. El diálogo social: Experiencias en Chile (Segunda Parte). Santiago de Chile: Arzobispado de Santiago, septiembre 2013, p. 4.

trabajador⁵². Sin embargo, esto no impidió la aprobación de la reforma del Código de Trabajo y la creación del Consejo Superior Laboral.

El Consejo Superior Laboral es el órgano tripartito chileno que se constituye por medio de la Ley N.º 20.940 de 8 de septiembre de 2016, en el marco de la reforma del Código de Trabajo. Posteriormente, se emite su reglamento con el Decreto número 6 de 25 de enero de 2017. Sin embargo, la norma no establece que tenga atribuciones en el sector público.

2.3.1. La Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales

La Ley N.º 20.267 de 6 de junio de 2008 crea la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (en adelante, la Comisión) con el objetivo de reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la educación, de modo que pueda favorecerse a las oportunidades de aprendizaje continuo, su reconocimiento y valorización.

La Comisión está constituida de manera tripartita y paritaria, siendo un antecedente en su conformación al Consejo Superior Laboral. En efecto, la Comisión se encuentra conformada por nueve miembros, los tres representantes gubernamentales son nombrados por el Ministro de Trabajo, el Ministerio de Hacienda y el Ministro de Educación; los tres representantes del sector empresarial son designados por las organizaciones de empleadores con mayor representatividad entre los representantes de los sectores productivos participantes del sistema; y los tres representantes del sector laboral son designados por las centrales de trabajadores de mayor representatividad del país (artículo 5). Actualmente, dos de los tres representantes

⁵² Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte IA)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2017, p. 473.

sindicales provienen del sector público⁵³. Los miembros de la Comisión eligen a su Presidente y Vicepresidente.

La Comisión ha dado forma a un sistema nacional de certificación conocido como ChileValora y estructurado por organismos sectoriales de competencias laborales que permiten cubrir las diversas modalidades del empleo, en el sector privado y público, respectivamente. Entre estos organismos sectoriales, algunos cubren la administración pública, incluso el subsector municipal; el servicio de suministro de gas, electricidad y agua; el sector de la educación; y los servicios de salud y asistencia social.

La Ley establece un largo listado de funciones en su artículo 4, aquí solo destacaremos los que resaltan sus labores en relación al diálogo social: a) Proponer a las autoridades competentes las políticas globales de certificación de competencias laborales; b) Supervisar que los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales den cumplimiento a las obligaciones que emanan de esta ley; c) Validar los criterios y procedimientos de acreditación y acreditar la condición de Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitado para emitir certificados de competencias laborales, en conformidad a la presente ley y al Sistema, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda; d) Crear y mantener un registro público de las certificaciones otorgadas por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitados; e) Publicar y entregar los balances financieros auditados, así como también aprobar y presentar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social el Presupuesto, el Plan de Trabajo y el Plan de Inversión de Excedentes; f) Elaborar las normas de funcionamiento de la Comisión y administrar su patrimonio, con plenas facultades, incluyendo aquellas referidas a la

⁵³ Una de las tres representantes nombradas por la Central Única de Trabajadores proviene de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y otro proviene del Sindicato de Trabajadores Independientes a Honorarios de Santiago, cuyos miembros trabajan para el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes del Ministerio de Cultura.

disposición de sus bienes; g) Celebrar los actos o contratos con organismos públicos, personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales, internacionales o extranjeras, conducentes al cumplimiento de los fines del Sistema; h) Cumplir las demás funciones y deberes que le asigna la ley.

Este listado de funciones muestra que la Comisión tripartita tiene la responsabilidad del funcionamiento del sistema nacional de certificación de competencias laborales, lo que normalmente le corresponde atribuirle dicho rol a una entidad pública en el marco de la política de empleo. Sin embargo, el modelo chileno otorga un rol central a los actores sociales en dicho ejercicio, dando forma a un organismo público tripartito. En otras palabras, hace partícipe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en un nivel de decisión de la política de empleo.

El éxito de la Comisión se mide por su impacto alcanzado en el volumen de certificaciones laborales emitidas por el sistema, logrando que un significativo número de personas puedan incorporarse al mercado de trabajo del país con las calificaciones técnicas acreditadas. Éste es un logro del diálogo social chileno porque la Comisión goza de una capacidad resolutoria.

2.3.2. Las mesas de diálogo social

El modelo de diálogo social chileno se caracteriza por la abundancia de mesas sectoriales y regionales como mecanismo bipartito de encuentro para la solución de conflictos laborales.

El proceso se inició con el retorno a la democracia tras el largo período de la dictadura que impidió que los propios actores sociales solucionasen sus diferencias por medio de la negociación. Con esta apertura se produjo un desborde que se materializó en la constitución de mesas de negociación al interior de las empresas, las entidades públicas, los sectores productivos.

En el 2006, el Ministerio de Trabajo adoptó el Programa de Diálogo Social para institucionalizar este proceso e impulsar mecanismos de diálogo social y cooperación que promovieran el consenso y la participación democrática de los actores sociales y el Gobierno⁵⁴. Este Programa consiste en habilitar recursos para constituir Mesas de Diálogo bipartitos o tripartitos solicitados por los actores sociales en función a la naturaleza del tema.

El Programa se estructura en dos grandes líneas. La Línea Nacional que consiste en la constitución de Mesas libremente solicitadas que se definen por su tema y el sector productivo. Por ejemplo, la Mesa de Diálogo Social de la Universidad Central de Chile para reconocer la relación entre la calidad del empleo, calidad de vida y familias; o la Mesa de Diálogo Social sobre transporte de carga, dumping social y buenas prácticas laborales. La Línea Regional funciona con proyectos en temas y sectores económicos predefinidos insertos en las Secretarías Regionales Ministeriales. Por ejemplo, la Mesa de Diálogo Social del sector minería en Atacama; o la Mesa de Diálogo Social de las condiciones laborales del sector forestal en Biobío.

Conforme a las estadísticas del Ministerio de Trabajo, se constituyeron 27 mesas de diálogo social en el país, especialmente en los temas de género, trabajo infantil, buenas prácticas laborales. En el año 2017 se constituyeron 28 mesas de diálogo social, de las cuales 19 pertenecen a la Línea Nacional y 8 a la Línea Regional.

El aporte principal del Programa de Diálogo Social es que articula la experiencia de las mesas de diálogo social previas al Programa y la organización de un espacio promovido por el Ministerio de Trabajo, de este modo se asegura un canal institucionalizado que le otorga solidez al diálogo social solicitado por los actores sociales.

⁵⁴ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Mapeo de las instancias de diálogo social en Chile. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo N.º 216, 2011, p. 14.

2.3.3. La Mesa de Igualdad de Oportunidades en el Sector Público

Hay una infinidad de instancias de diálogo social en Chile, pero merece destacarse para el estudio, la Mesa de Igualdad de Oportunidades en el Sector Público. La Mesa es una comisión bipartita integrada por los representantes gubernamentales designados por los Ministerios de Hacienda, Trabajo y el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), así como catorce representantes de las asociaciones de funcionarios del sector público chileno. La Mesa se enfoca en la elaboración de propuestas técnicas, planes de trabajos participativos y programas de reajustes salariales en la Administración del Estado⁵⁵.

La Mesa es el espacio donde se debaten las mejoras de las condiciones remunerativas y laborales de los servidores públicos. El tema principal de las labores de la Mesa es el reajuste salarial. Esto se debe a que, en este espacio, las autoridades gubernamentales y las asociaciones de funcionarios públicos logran consensualmente acordar las mejoras remunerativas de los trabajadores. El Estado materializa estos acuerdos por medio de una norma. La voluntad política del gobierno de turno resulta fundamental para alcanzar acuerdos en la Mesa, e inclusive en asegurar su cumplimiento.

Hay que destacar el Protocolo del Acuerdo 2014 suscrito entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público, donde se establecen una serie de compromisos gubernamentales en favor de los servidores públicos, tales como la mejora de los viáticos, el incentivo al retiro de labores, la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores bajo contrata, etcétera.

⁵⁵ Ídem., p. 23.

2.3.4. El Comité Consultivo y Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil

La Ley 19.882 crea el Comité Consultivo del Servicio Civil integrado por expertos en gestión de recursos humanos en el sector público, representantes de la Administración Pública y representantes de las asociaciones de funcionarios públicos (artículo 5). Conforme a su Reglamento le compete asesorar técnicamente a la Dirección Nacional del Servicio Civil en lo relacionado a la gestión de recursos humanos de la administración pública del Estado. Asimismo, sus propuestas deben centrarse en el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con el perfeccionamiento de las funciones del personal de la administración pública. El Comité Consultivo se constituyó el 18 de junio de 2014.

También se le otorgó la función del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil establecido por la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, con el objetivo de avanzar en la profundización de la participación ciudadana y en el seguimiento de las políticas públicas impulsadas por los servicios. Se tomó la decisión en otorgarle esta función para evitar duplicidades de labores y optimizar la labor institucional.

El Consejo Consultivo y Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil (en adelante, Consejo Consultivo) tiene tres funciones principales:

- Constituir un espacio de información y reflexión sobre la gestión y el desarrollo de las personas de los servicios de la administración del Estado.
- Recomendar a la Dirección Nacional de Servicio Civil desarrollar estudios y análisis para diagnosticar y proponer medidas para el perfeccionamiento de la función pública.

- Generar propuestas en los ámbitos del desarrollo de las personas y gestión pública para avanzar en la profesionalización de la gestión de los recursos humanos en la administración del Estado.

El Comité Consultivo está compuesto por los siguientes miembros: el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil; un representante de los Ministerios de Hacienda, de Trabajo y de SEGPRES, respectivamente; un ex directivo de la Administración del Estado; un experto en Recursos Humanos que se desempeñe en el sector público; un representante de la entidad nacional que agrupe a las asociaciones de funcionarios; un representante de la entidad nacional que agrupe a las asociaciones de funcionarios de las instituciones del sector salud regidas por el Estatuto Administrativo; y, un representante de uno de los servicios que anualmente obtenga el Premio Anual por Excelencia Institucional (artículo 4 del Reglamento). En la primera sesión de junio de 2014, sus componentes acordaron incorporar como asistente permanente a un representante del mundo social y un representante del mundo municipal cuando se discuten temas asociados a educación y gestión municipal.

El Comité Consultivo está presidido por el Director Nacional y la Secretaría Ejecutiva está presidida por el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas. El Comité Consultivo se reúne cinco veces al año, conforme lo acordaron por sus propios miembros y de acuerdo a lo establecido en su reglamento.

La agenda temática es consensuada por los integrantes a partir de una propuesta del Servicio Civil. Asimismo, cualquier miembro del Comité Consultivo puede solicitar la inclusión de algún tema conforme a las funciones establecidas por la Ley. Las decisiones en el Comité Consultivo se adoptan por mayoría absoluta de sus miembros asistentes a la reunión.

Desde el inicio de sus sesiones en junio de 2014⁵⁶, se pueden destacar entre los acuerdos alcanzados en el Comité Consultivo: la aprobación de la Norma General de Participación Ciudadana de la Dirección Nacional de Servicio Civil, la revisión de los proyectos que fortalecen el Servicio Civil o que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública. Aunque sus labores se centran en la discusión de una agenda que afecta las labores de la administración pública, se puede destacar el debate sobre la planificación estratégica del servicio civil y del Código de Ética de la Función Pública.

El Comité Consultivo retrata el impulso logrado en el diálogo social al interior del sector público chileno, donde la participación de los representantes de las asociaciones de funcionarios asegura que su punto de vista sea incorporado en las decisiones que afectan sus labores, con el resultado de mejorar los servicios públicos en favor de la población.

2.4. El diálogo social en Uruguay

El diálogo social uruguayo es uno de los más tempranos en Latinoamérica con la promulgación de la Ley 10.449 para la conformación de los Consejos de Salarios en 1943, que si bien fue interrumpido por el gobierno militar entre 1973-1985, se recuperó inmediatamente con el retorno a la democracia y se fue ampliando con nuevos órganos tripartitos que abordan las diversas materias del mundo del trabajo. No resulta exagerado señalar que Uruguay es el paradigma en la región sobre nuestra materia de Estudio.

⁵⁶ La última sesión se realizó en noviembre de 2017, el Director Nacional decidió suspender el funcionamiento del Comité Consultivo por el cierre de la administración del gobierno de Bachelet. Con el nuevo gobierno de Piñera se espera retomar las sesiones del Comité Consultivo bajo las nuevas autoridades de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

2.4.1. Los Consejos de Salarios

El tripartismo se materializó en el país rioplatense en pleno conflicto mundial con la promulgación de la Ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943, que instituye la conformación de los Consejos de Salarios como la institución tripartita que tiene la responsabilidad en acordar el monto mínimo de los salarios de los trabajadores, empleados u obreros de las actividades económicas del país y los servicios públicos no atendidos por el Estado (artículo 5). También cumplen la función de actuar como organismo de conciliación en los conflictos que se originen entre empleadores y trabajadores dentro del Grupo (artículo 20). Luego de años de inactividad, los decretos 138/05 y 139/05 de 2005 reactivaron los consejos de salarios para los sectores privado, público y rural⁵⁷.

La constitución de Consejos de Salarios se puede producir por la convocatoria del Gobierno o por la petición de la tercera parte de los trabajadores de una industria o comercio registrado en las planillas de trabajo, los empleadores y las organizaciones de empleadores o las organizaciones sindicales con personería jurídica (artículo 5).

Actualmente existen 24 grupos que cubren la economía uruguaya: alimentos, bebidas y tabaco; industria frigorífica; pesca; textil; cuero, vestimenta y calzado; madera, celulosa y papel; química, farmacéutica, combustibles y anexos; productos metálicos, maquinarias y equipo; construcción y actividades complementarias; comercio en general; comercio minorista de la alimentación; hoteles, restaurantes y bares; transporte y almacenamiento; intermediación financiera, seguros y pensiones; servicios de salud y anexos; servicios de enseñanza; industria gráfica; servicios culturales, de esparcimiento y comunicaciones; servicios profesionales, técnicos especializados y aquellos no incluidos en otros grupos; entidades gremiales, sociales

⁵⁷ Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. 2011. Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo: Memoria de sus Orígenes y Primeros Años de Actuación, 1997-2010, pág. 45. Disponible en: <https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/a69598ae-97a8-4ec2-b09e-0bf31c2e2ae7>.

y deportivas; servicio doméstico; ganadería, agricultura y actividades conexas; viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades; forestación. Varios de estos sectores son total o parcialmente provistos por el sector público, como los servicios de salud y los combustibles. Una mención aparte merece la Mesa de negociación colectiva en el sector público que analizamos en otro apartado.

Cada Consejo de Salarios está conformada de manera paritaria con 7 miembros: tres representantes designados por el Gobierno, dos representados por las organizaciones de empleadores y dos representantes por las organizaciones de trabajadores. El Consejo de Salario está presidido por uno de los representantes gubernamentales (artículo 6). En Uruguay los empresarios están organizados en la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS). Los trabajadores están organizados en una sola central sindical el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional de Trabajadores (CNT).

El Consejo de Salarios debe hacer la clasificación de las profesiones y las categorías de los trabajadores que integran su Grupo, la que se toma en cuenta como base para la fijación de los salarios mínimos (artículo 9).

Los Consejos fijarán el salario mínimo aplicable a cada categoría de trabajo sometido a sus jurisdicciones, por hora o por jornada, o por semana, o por mes, o por pieza, según sea necesario o lo considere conveniente (artículo 15).

Las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría simple, pero se exige que la votación del incremento del salario mínimo se encuentre registrado previamente en su agenda y con una anticipación de 48 horas. Estos requerimientos pueden ser dejados de lado si el Consejo adopta la votación de salarios por unanimidad. La decisión para que resulte obligatoria requiere la presencia de los representantes de los tres sectores (artículo 14).

El Gobierno goza de la potestad de observar un salario acordado, cuando a su juicio no llene las exigencias de un mínimo racional por resultar demasiado bajo. En tal caso, si el Consejo no rectifica convenientemente su resolución, el Gobierno podrá fijar unilateralmente el salario mínimo (artículo 15). Asimismo, las decisiones del Consejo pueden ser apelables ante el Gobierno, salvo aquellas que sean adoptadas por la unanimidad de sus miembros (artículo 19).

Por la complejidad de la actividad económica el Consejo de Salarios puede constituir sub consejos especiales o de peritos con el objetivo de elaborar el estudio o investigación de un problema particular. También el Consejo puede decretar inspecciones de contabilidad, visitar y examinar los establecimientos industriales o comerciales y citar a declarar al empleador y los trabajadores. Estas inspecciones deben centrarse en lo relacionado a los salarios y lo producido en el establecimiento.

Los Consejos de Salarios pueden ser periodizados en tres etapas. La primera etapa transcurre desde su constitución en 1943 hasta la interrupción de la democracia. La segunda etapa se inicia con el retorno a la democracia (1985), cuando el Gobierno los vuelve a convocar con el Decreto 178/85, donde se crean 48 grupos de actividad. En esta etapa se produce una nueva suspensión en 1992 motivado por la política del Gobierno en disminuir la intervención estatal en las negociaciones salariales y otorgar una mayor flexibilidad al mercado laboral⁵⁸. La actual etapa se inicia en 2005 con la emisión de los Decretos 138/05 y 139/05 donde se convocan nuevamente los Consejos, ampliándolos para el sector público y el sector rural.

A lo largo de todos estos años, el incremento del salario mínimo en las distintas actividades económicas se logra consensualmente en los Consejos de Salarios, de manera que la participación tripartita permite otorgarle la solidez al acuerdo. La complejidad de las actividades económicas ha conducido que paulatinamente se

⁵⁸ Cfr. ESPINO, Alma y PEDETTI, Gabriela. *Diálogo social y la igualdad de género en Uruguay*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo N°. 15, 2010, p. 1.

vayan independizando los grupos de modo que respondan a estas singularidades, eso explica la actual conformación de 24 Consejos de Salarios que cubren la economía uruguaya.

Esta instancia representa una de las contribuciones del diálogo social uruguayo para la fijación del salario mínimo. En general los modelos latinoamericanos son centralizados en esta materia, un solo órgano cumple la función de proponer al Gobierno el incremento salarial. En Uruguay existen incrementos salariales en función a la actividad económica. Esta dispersión de decisiones resulta posible por la tradición uruguaya en dejar en manos de los propios actores sociales acompañados por la representación gubernamental en tomar decisiones consensuadas. Evidentemente se producen dificultades al interior de los Consejos, pero no han impedido su funcionamiento y cumplir su finalidad.

2.4.2. El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público

En marzo de 2005, el Gobierno uruguayo convocó a las organizaciones de funcionarios públicos para acordar una regulación sobre la negociación colectiva en la administración pública. Como resultado de esa negociación se celebró el Acuerdo Marco de Negociación Colectiva del Sector Público (22 de julio) que reguló el ejercicio del derecho por un período de cuatro años. Conforme al Acuerdo se estableció una negociación colectiva en tres niveles: general, sectorial o por rama y por organismo público. Asimismo, se incorporó como obligación que la autoridad pública debe otorgar la información necesaria para la negociación y que ésta se desenvuelva dentro de la buena fe.

El 16 de junio de 2009 se aprueba la Ley N.º 18.508 sobre Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público. En su artículo 3 se reconoce expresamente el derecho de negociación colectiva para todos los funcionarios públicos, solo están excluidos los empleados de alto nivel, los miembros de las fuerzas armadas y la policía, conforme lo establece el artículo 1 del Convenio 151 de la OIT.

La Ley uruguaya es muy amplia sobre las materias que puede abordar el convenio colectivo: las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral; el diseño y planificación de la capacitación profesional de los empleados en la función pública; la estructura de la carrera profesional; el sistema de reforma de la gestión del Estado, los criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización; las relaciones entre empleadores y funcionarios; las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación (artículo 4). Esta regulación está inspirada en lo establecido en el artículo 2 del Convenio 154, que Uruguay ratificó en 1989.

La Ley incorpora desde el Acuerdo Marco de 2005 la obligación de negociar de buena fe, el derecho a la información y los niveles de negociación dentro del aparato público. Asimismo, señala expresamente que el ámbito de aplicación de la norma comprende el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, los entes autónomos, servicios descentralizados y los Gobiernos Departamentales (Intendencias Municipales, Juntas Departamentales y Juntas Locales Autónomas Electivas).

Hay que tener presente que antes de la promulgación de la Ley 18.508 se negociaba colectivamente en el sector público, pero la norma representa un paso en institucionalizar el proceso de negociación de modo que asegurase el derecho en

términos precisos y exigibles. La Ley es un logro de un acuerdo consensuado entre la representación gubernamental y la representación de los trabajadores.

El aspecto más relevante de la Ley es la constitución del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público integrado bipartitamente y paritariamente, encargado de la negociación colectiva general o de nivel superior, actuando de manera consensuada y funciona a pedido de cualquiera de las partes que lo integran (artículo 11). En el nivel sectorial o por rama de actividad y en el nivel de inciso o por organismo estatal se constituye una mesa de negociación en los mismos términos que el Consejo Superior. La norma no establece una competencia exclusiva de las materias de negociación, por lo que cabe que en cada uno de los niveles se celebren acuerdos al respecto. En la práctica, la negociación de nivel superior establece el piso de regulación convencional y los demás niveles celebran acuerdos que no sean inferiores.

Desde la conformación del Consejo Superior se han suscrito una variedad de convenios colectivos en el sector público, cumpliendo la meta que desde el Consejo Superior se alcance un Acuerdo general que sienta las bases en este nivel superior y se irradie a todo el aparato público. Posteriormente, la negociación sectorial o por rama, o la negociación por inciso u organismo estatal precise o mejore las materias negociables en el marco de respeto de las restricciones presupuestarias.

2.4.3. El Consejo Superior Tripartito

El Decreto 105/005 de 7 de marzo de 2005 convocó a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para integrar un Consejo Superior Tripartito con la finalidad de analizar y resolver la reclasificación de los grupos de actividades de los Consejos de Salarios y los conflictos que se susciten al respecto. Asimismo, analizar y proyectar las modificaciones necesarias a la regulación de los Consejos de Salarios (Ley 10.449).

Logrado exitosamente la reforma de los Consejos de Salarios, el Consejo Superior Tripartito se formalizó con la Ley 18.566 de 11 de setiembre de 2009⁵⁹ en el marco del sistema de negociación colectiva del país.

El Consejo Superior Tripartito (en adelante, CST) es un órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales (artículo 7). El CST está integrado de manera tripartita y paritaria. Lo conforman seis delegados gubernamentales, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de los trabajadores, más un igual número de suplentes o alternos de cada parte (artículo 8), tanto de los sectores privado y público. En noviembre de 2015, se instaló el Consejo Superior Tripartito de los Municipales que integran el Congreso Nacional de Intendentes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Federación Nacional de Trabajadores Municipales.

Las competencias del CST establecido en el artículo 10 son las siguientes:

- Expedir, aplicar y modificar el salario mínimo nacional para los sectores que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva.
- Efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito.
- Asesorar al Gobierno en caso de recursos administrativos contra resoluciones por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita.
- Considerar y pronunciarse sobre los niveles de negociación tripartita y bipartita

⁵⁹ Fue modificada por la Ley N°. 19027 de 12 de diciembre de 2012.

- Estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

El Consejo Superior Tripartito es convocado de oficio por el Ministerio de Trabajo o preceptivamente a propuesta de cualquiera de las partes. En las sesiones se requiere la asistencia mínima del 50% de sus miembros, que contemplen la representación tripartita del órgano. En caso de no contar con dicho quórum se efectúa una segunda convocatoria dentro de las 48 horas para la que se requerirá el 50% de los integrantes del CST. La adopción de decisiones en el CST requiere el voto conforme de la mayoría absoluta de sus integrantes (artículo 9).

El Consejo Superior Tripartito encabeza el espacio de diálogo social en las relaciones laborales uruguayas, presidiendo el sistema de negociación colectiva del país y articulando el modelo tripartito que se configura en los distintos grupos de los Consejos de Salarios. De este modo, la estructura de la negociación colectiva le corresponde definirla a este órgano tripartito y paritario, alejado de la tradición del intervencionismo estatal latinoamericano donde el Estado se irroga en exclusividad dicha función.

2.4.4. La Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo

La Comisión Tripartita para la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo (en adelante, la Comisión Tripartita) se creó en 1997 como producto de un seminario nacional sobre el tema organizado por el Ministerio de Trabajo con el apoyo de la OIT. Posteriormente, con el Decreto 365/999 de 17 de noviembre de 1999 se formaliza su conformación.

El Decreto establece que la Comisión Tripartita está integrada de manera paritaria por tres miembros y sus alternos: un representante de los trabajadores del PIT-CNT, mayormente son las designadas son delegadas del Departamento de Género y Equidad de la central sindical; un representante de los empleadores que provienen de ambas cámaras –CIU y CNCS– con carácter rotativo; y un representante gubernamental que participa a través del Ministerio de Trabajo, ejerciendo funciones de coordinación con la Dirección Nacional de Empleo y del Instituto Nacional de las Mujeres dependiente del Ministerio de Desarrollo Social⁶⁰. Se permite que puedan incorporarse delegados de otras instituciones públicas o privadas en caso sea requerido para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

El artículo 2 del Decreto establece que los objetivos de la Comisión Tripartita son:

- a) Actuar como instancia asesora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuestiones de género;
- b) Contribuir al equilibrio del mercado de trabajo mediante estrategias que respondan al propósito de generar igualdad en el empleo;
- c) Promover desde el sector gubernamental y conjuntamente con los actores sociales una política activa de igualdad de oportunidades en el empleo;
- d) Incidir en la implementación de acciones que permitan incorporar una visión de género en los programas sustantivos del Ministerio de Trabajo;
- e) Impulsar y apoyar iniciativas que en materia de igualdad de oportunidades decidan adoptar los actores sociales involucrados;
- f) Generar instancias de coordinación que fortalezcan las iniciativas existente de sectores gubernamentales y no gubernamentales en materia de igualdad;
- g) Implementar estrategias de difusión promoviendo la igualdad de oportunidades y de información sobre legislación laboral.

En sus veinte años de funcionamiento ininterrumpido, la Comisión Tripartita ha logrado importantes logros. En el plano normativo participó en la elaboración de la Ley de Trabajo Doméstico (Ley 18.065 de 27 de noviembre de 2006), la Ley de Acoso Sexual. Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las

⁶⁰ Ídem., p. 17.

relaciones docente-alumno (Ley 18.561 de 21 de septiembre de 2009) y su decreto reglamentario, la Ley del Monotributo Social (Ley 18.874 de 23 de diciembre de 2011). En el plano de políticas públicas, la Comisión Tripartita fue fundamental en las elaboraciones de los distintos Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades implementados en el país.

2.4.5. Las Mesas de Diálogo Social

Una de las fortalezas de Uruguay es el ejercicio del diálogo social tripartito, por lo que, aprovechando esa valiosa experiencia, el Gobierno se embarcó en elaborar una estrategia de desarrollo nacional que tenga como sustento la participación directa de la población organizada del país.

En ese contexto participativo se organizaron tres grandes bloques temáticos: Desarrollo e Inserción Internacional, Protección Social y Políticas Transversales, constituyendo inicialmente 10 mesas de diálogo que se agregaría posteriormente una nueva que surgió de las reuniones. Estos tres bloques y las mesas están directamente vinculados a los 17 objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas⁶¹.

De este modo se articularon las Mesas de diálogo social y los objetivos de desarrollo sostenible estructurado por los bloques temáticos del siguiente modo:

⁶¹ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron aprobados en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU (Nueva York, 25-27 de septiembre de 2015).

Primer Bloque Temático: Desarrollo e inserción internacional

Mesa	Tema	ODS Vinculado
1	Crecimiento Económico Sostenible	Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
2	Infraestructura, Producción e Innovación	Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
3	Educación	Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Segundo Bloque Temático: Protección Social

Mesa	Tema	ODS Vinculado
4	Derechos y Justicia Social	Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Objetivo 10: Reducir las desigualdades en y entre las personas (protección social).
5	Salud y Deporte	Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
6	Seguridad y Convivencia Ciudadana	Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Tercer Bloque Temático: Políticas Transversales

Mesa	Tema	ODS Vinculado
7	Descentralización y Ciudades	Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles.
8	Género y Generaciones	Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
9	Cambio Climático y Medio Ambiente	Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
10	Arte y Cultura	

Posteriormente, se agregó la Mesa 11, bajo el tema “Las comunidades de uruguayos residentes en el exterior”.

Cada una de las Mesas está conformada de manera abierta por instituciones públicas y privadas que desean participar y solo requieren registrarse en la Presidencia de la República. Existe libertad en participar en más de una Mesa, realizando las propuestas que considere oportunas en relación a los objetivos de desarrollo sostenible que corresponda.

La metodología de trabajo de la Mesa de Diálogo consiste en una participación abierta de las instituciones que se registraron, debiendo ser representadas por una persona debidamente asignada con anticipación. Cada Mesa cuenta con facilitadores expertos en la temática y con una representación gubernamental. Las participaciones están programadas conforme a una agenda pre establecida y con un límite de

tiempo. Las sesiones de las Mesas son quincenales con una duración de cuatro horas.

El personal de la Universidad de la República de cada Mesa cumple el rol de la Relatoría de las sesiones de trabajo, las que se remiten a los participantes. La totalidad de las propuestas son debidamente publicadas.

Luego de cumplir con las sesiones necesarias para asegurar la participación de sus componentes, las once Mesas de diálogo social han elaborado sus respectivos Informes Finales, donde presentaron las propuestas consensuadas y debidamente fundamentadas en función a los objetivos de desarrollo sostenible. Este valioso material elaborado por medio del diálogo social le permite al Estado preparar una estrategia de desarrollo nacional que responda a esas propuestas.

3. Conclusión: balance del diálogo social

Los distintos órganos de diálogo social vienen cumpliendo una labor fundamental en el mundo del trabajo de sus países, aunque algunos con mayores logros que otros. Partamos en reconocer que la selección de Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay, se realiza sobre la justificación que son países donde recientemente se han introducido reformas normativas sobre la materia, por lo que existe una modernización del diálogo social y resulta una ventaja para el análisis comparativo.

En la lectura del diálogo social en esos países resalta que el tripartismo está más asentado en esos países, en vez del bipartismo que caracteriza el sector público. Señalamos al principio del Estudio que la concertación social se explica como una evolución de la negociación colectiva donde la incorporación de la autoridad gubernamental se produce en un escenario donde las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen una experiencia fructífera. En cambio, en el sector público nos encontramos en un período de transición del modelo estatutario al modelo

laboral, por lo que la negociación entre la autoridad gubernamental y las organizaciones de los servidores públicos es más reciente, con la excepción de Uruguay. Esto explica que los órganos de diálogo social descritos prevalezcan su carácter tripartito y paritario. Aunque en todos estos países existe un órgano bipartito que negocia el incremento salarial para los trabajadores estatales.

Esta prevalencia del tripartismo en los órganos de diálogo social no les ha impedido que sus competencias cubran tanto el sector privado y el sector público, respectivamente. En otras palabras, las competencias de los órganos se aplican en ambos sectores. Con esto se busca afianzar el carácter laboral en el sector público.

Otro aspecto por destacar es la tendencia latinoamericana por plasmar un modelo descentralizado de diálogo social. Al revisar los distintos órganos de diálogo social se describe una independencia organizacional, aunque participen los mismos interlocutores –el Ministerio de Trabajo y las organizaciones más representativas de los empleadores y de trabajadores–. La excepción es Colombia que opta por un modelo centralizado presidido por la Comisión

Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, donde los demás órganos de diálogo social –del sector privado o sector público– están sujetos a su mandato normativo.

En principio, ambos modelos responden a la forma en que se viene materializando el diálogo social en el país. Lo cierto es que ampliando el análisis a otros países de la región suele prevalecer el modelo descentralizado. El peligro es caer en un caos institucional donde los distintos órganos tengan funciones yuxtapuestas y no coordinadas, o constituir infinidad de órganos de diálogo social que en la práctica carezca de relevancia.

La multiplicidad de órganos de diálogo social también evidencia la complejidad de las materias que se deben abordar en el mundo del trabajo contemporáneo. Parece difícil que un solo órgano tripartito o bipartito sea capaz de abordar estas materias, por lo que requiere la conformación de otros órganos más específicos. Por ejemplo, el tema salarial es considerado en un órgano especial, inclusive separando el sector privado y el sector público.

Esta complejidad también vuelve como exigencia contar con una Secretaría Técnica que no solo cumpla un rol administrativo sino especialmente otorgue un soporte técnico a los miembros del órgano. Por ejemplo, los acuerdos en materia salarial vinculada a la productividad o en materia de salud y seguridad en el trabajo, requieren solvencia en su conocimiento que resulta difícil en exigir a los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Aquí la actividad de la Secretaría Técnica es central para solventar esas carencias.

En esta revisión descriptiva del diálogo social en los cuatro países se resalta la multiplicidad de acuerdos alcanzados en los distintos órganos. En general, los órganos de carácter salarial logran acuerdos de los incrementos salariales mínimos en ambos sectores. Asimismo, los órganos especializados, como seguridad y salud en el trabajo o igualdad de trato en el empleo, logran influir en las políticas públicas sobre sus materias, ya sea elaborando directamente la regulación o participando en la discusión legislativa.

Merece destacarse la CETCOIT colombiana y las Mesas de Diálogo Social uruguayas. La CETCOIT es un órgano de resolución de conflictos colectivos del tripartismo colombiano. Sus notables resultados tienen que ser considerados en el contexto de violencia que se vive en el mundo del trabajo colombiano. Las Mesas de Diálogo Social uruguayas se explican por una sostenida participación de los actores sociales y las autoridades gubernamentales en distintos espacios de concertación. Esta nutrida experiencia le permite al Gobierno tomar la iniciativa en plantear a la

sociedad civil en constituir Mesas que elaboren propuestas consensuadas sobre políticas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Retomando los criterios expuestos para realizar el balance del diálogo social, la revisión de sus órganos en estos cuatro países configura una imagen ubicada entre el segundo y el tercer nivel, donde los Consejos son espacios de diálogo social estables que alcanzan acuerdos importantes pero que en su número podría ser mayor, siendo su debilidad la falta directa de seguimiento. Queda el retrato de órganos de diálogo social activos entre sus miembros, pero con dificultades para involucrar al resto de la sociedad.

El fortalecimiento del diálogo social en el sector público es un imperativo demandado por la sociedad civil. Se requieren respuestas consensuadas por los interlocutores sociales para abordar los cambios que se vienen desarrollando en el mundo del trabajo. Se trata de una responsabilidad compartida entre gobiernos, empleadores y trabajadores, donde la academia y la cooperación internacional pueden ser importantes aliados.

El reto es materializar ese fortalecimiento en acciones precisas que tonifiquen los órganos de diálogo social del sector público de la región. Una tarea a la que tampoco debe estar ajena la Organización Internacional del Trabajo.

Fuente de información:

http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_630377/lang--es/index.htm

La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL (CONEVAL)

En el año 2015, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento “La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL”. En dicho documento, se afirma que en México, la construcción de una cultura de la evaluación es un proceso que se inició en la década de los años de 1970; sin embargo, como un ejercicio normado, sistemático y riguroso orientado hacia el logro de resultados, es una realidad de hace apenas algunos años. El CONEVAL, con base en sus atribuciones, realiza actividades dirigidas a implementar una cultura de la evaluación. Se busca, con ello, que los resultados de esas evaluaciones sean insumos que lleguen a los tomadores de decisiones y forme parte del ciclo de la política pública, además de apoyar la rendición de cuentas. El siguiente documento explica la manera en que se ha diseñado y llevado a cabo desde el CONEVAL la política de la evaluación de los programas de desarrollo social en nuestro país. A continuación se presenta la información.

La política de evaluación en México: 10 años de CONEVAL

Introducción

¿Qué hace el dueño de un negocio privado para pedirle cuentas a su gerente general? Esto es muy sencillo: el gerente, desde que es contratado, debe demostrar periódicamente, con información fidedigna, cómo va el negocio y qué problemas tiene para que el dueño o los accionistas puedan tomar las decisiones adecuadas. Así de sencillo.

¿Qué se necesita para que la ciudadanía pueda pedirle cuentas a los gobiernos federales, estatales, municipales e incluso al Congreso? Esto es más complejo porque no se trata de un solo ciudadano sino de millones, no solo de un gerente sino de un

gran número de funcionarios públicos (presidente, gobernadores, secretarios, subsecretarios, directores, congresistas) con lógicas diferentes y objetivos individuales múltiples. Eso significa que construir un sistema de información que rinda cuentas de los resultados y acciones gubernamentales y legislativas no solo es cuestión de desearlo y pedirlo.

En México la construcción de una cultura de evaluación, es decir, de un proceso encaminado a que los gobiernos muestren los resultados concretos de sus acciones sobre las condiciones de vida de la población, incluidos los problemas que se han presentado en el trayecto de la aplicación de las políticas públicas, ha sido una tarea institucional que ha llevado varios años. En México se desarrollaron iniciativas para evaluar programas de desarrollo social desde la década de 1970. No obstante, el ejercicio normado, sistemático y riguroso orientado hacia el logro de resultados es una realidad apenas hace pocos años.

Un paso importante en este proceso se dio entre 1999 y 2006 con la creación del marco normativo que institucionaliza el proceso de evaluación⁶². Con base en este instrumento se establecieron, primero, las “reglas del juego” al definir las acciones de evaluación en materia de desarrollo social, así como las funciones y responsabilidades de los actores involucrados; después, representó el tránsito del enfoque de las actividades de un modelo centrado en cuánto se gasta a uno orientado hacia resultados en el que además se busca fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En tal contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con base en sus atribuciones, realiza actividades dirigidas a implementar una cultura de la evaluación. La evaluación, la cual se entiende como una acción sistemática y objetiva que genera información confiable y rigurosa sobre

⁶² Para obtener más información, consúltese el documento *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*.

el diseño, implementación, resultados e impacto de la política de desarrollo social. El objetivo de la evaluación es mejorar y reorientar las acciones y programas sociales hacia el logro de resultados, esto es, a la atención de problemáticas sociales.

Con base en la evaluación, el CONEVAL busca que la información que genera sea un insumo que llegue a los tomadores de decisiones y forme parte del ciclo de la política pública, además de apoyar la rendición de cuentas al generar información útil para la ciudadanía y el sector académico, con la finalidad de que éstos cuenten con instrumentos útiles para vigilar el quehacer gubernamental.

El presente documento explica de qué manera se ha diseñado e implementado la política de evaluación de desarrollo social en México según el CONEVAL. Aquí se explicará la estructura de dicha política y del conjunto de instrumentos, actividades y procesos que la conforman, que han asumido la evaluación como un ejercicio normado, sistemático y riguroso que ha permitido la institucionalización de un proceso de mejora en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a partir del uso de los resultados de las evaluaciones.

El documento se divide en cuatro capítulos. En el primero se presentan los antecedentes de la política de evaluación en México. En el segundo se responde la pregunta ¿para qué evaluar? y se resalta el papel de esta herramienta como factor de cambio de la política de desarrollo social. En el tercero se exponen los principales retos institucionales, técnicos y de planeación en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación. En el último capítulo se describen algunos logros y retos de la política de evaluación en México. Por último, se presentan cuatro anexos, el primero corresponde al proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora; en el segundo se incluye una descripción de las funciones y responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso de evaluación de acuerdo con la normativa vigente; en el tercero se presenta el proceso de Integración del Inventario Federal de Programas y Acciones CONEVAL; finalmente en el cuarto anexo se

expone el proceso de integración de las necesidades de evaluación en el Programa Anual de Evaluación.

Capítulo 1: Antecedentes de la política de evaluación en México y cambio institucional

La evaluación rigurosa y sistemática de la política de desarrollo social en México es reciente, pero sus antecedentes se remontan por lo menos a cuarenta años atrás. Los primeros esfuerzos documentados sobre el tema se realizaron en la década de 1970. En ese entonces se evaluaron iniciativas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

En la década de 1980 se creó la Contraloría General de la Federación y se instituyeron tanto el Sistema Nacional de Planeación como la Ley de Planeación, que exigían la presentación de indicadores financieros y físicos al Congreso por parte de diversas iniciativas de la APF (Castro *et al.*, 2009). Sin embargo, estos ejercicios no se orientaron al uso de los hallazgos de las evaluaciones hacia el logro de resultados, sino que representaron un ejercicio de contabilidad gubernamental en que el indicador más importante fue el gasto ejercido.

Las evaluaciones a las acciones de política social se incrementaron a finales de la década de 1990; algunas se elaboraron para propósitos específicos y sus resultados no siempre se hicieron públicos o se dirigieron a la retroalimentación institucional⁶³. Tales evaluaciones fueron propiciadas por la emisión del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000).

⁶³ Ese fue el caso de las evaluaciones a los programas de Abasto Social de Leche-Liconsa, de Abasto Rural-Diconsa, algunas de capacitación laboral y el Programa Nacional de Solidaridad; estas evaluaciones profundizaron en diversos aspectos relativos a su gestión y resultados en el primer lustro de la década (Cardozo Brum, 2006).

Con la creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997, cuyo objetivo era formular, coordinar y evaluar la ejecución de dicho programa, se incluyó por primera vez la evaluación de resultados e impactos de un programa gubernamental⁶⁴.

El Progresá se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de forma que fuera posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa (Levy, 1994; Escobar, 2001; Cortés y Rubalcava, 2012). El Progresá partió de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, ejecutado mediante la aplicación de encuestas a hogares a finales de 1997 y principios de 1998; además, se realizaron tres evaluaciones posteriores a finales de 1998 y 1999 (Cardozo Brum, 2006). La Evaluación de Impacto fue externa al programa y en ella participaron organizaciones mexicanas y extranjeras⁶⁵. Esta última proporcionó elementos para que el programa continuara pese al cambio de gobierno, convirtiéndose en marzo de 2002 en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)⁶⁶.

Las primeras evaluaciones externas del Progresá, realizadas por prestigiados académicos e investigadores nacionales e internacionales con base en rigurosas metodologías cuantitativas y cualitativas, significaron un gran avance en la evaluación de programas de transferencias condicionadas en México y otras regiones del mundo (Feinstein y Hernández, 2008). No obstante, los avances en el proceso de auditoría y evaluación técnica del Progresá son insuficientes para explicar el avance que la evaluación ha tenido en el país en los quince años recientes.

⁶⁴ La función de evaluar los resultados e impactos del Progresá estaba a cargo del Consejo de la Coordinación, integrado por los secretarios de Desarrollo Social (titular que lo presidía), Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud. El coordinador nacional fungía como secretario técnico (Sedesol, 1997).

⁶⁵ Las organizaciones mexicanas fueron la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). El proceso de evaluación estuvo a cargo del *International Food Policy Research Institute* (IFPRI).

⁶⁶ En 2014, el PDHO pasó a ser Prospera Programa de Inclusión Social (Sedesol, 2014).

Es posible que la explicación más importante del cambio de cultura hacia la evaluación suceda a partir de los avances democráticos en el país, entendidos como el equilibrio de poder entre el Congreso y el Ejecutivo, iniciados en 1997. Fueron el punto de partida de una nueva era en la política mexicana (la era del gobierno plural), pues desde entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la Presidencia y alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso simultáneamente (Nacif, 2010). Por ello se ha hecho preciso lograr acuerdos consensuados entre los grupos parlamentarios para modificar la legislación y promulgar las normas que rigen la actuación institucional. Esta nueva pluralidad propició la creación de la primera normativa para el seguimiento efectivo del gasto público y los resultados de las políticas públicas.

Como consecuencia, en 1998 el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse con Reglas de Operación (ROP). Un año después, el Congreso instituyó que los programas federales sujetos a estas últimas debían realizar evaluaciones externas.

También se crearon la Auditoría Superior de la Federación, por parte del Congreso de la Unión, con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo Federal, y la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁶⁷, a cargo de realizar las auditorías del desempeño (Hernández Licona, 2008, p. 9; Castro *et al.*, 2009). En 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, entre otros aspectos, garantiza la organización de registros administrativos que puedan ser de acceso público (como los padrones de beneficiarios de los programas sociales) y susceptibles de utilizarse para realizar las evaluaciones.

⁶⁷ La SFP se creó en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y en 2013 se determinó que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, dicha secretaría ya no tiene la atribución de emitir lineamientos en materia de evaluación, emisión de criterios para la actualización de matrices, recepción de resultados de las evaluaciones externas, establecimiento de los Términos de Referencia para las evaluaciones y coordinación de las mismas, etcétera.

En ese contexto, el Congreso aprobó en 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual dio forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en el ámbito del desarrollo social. Entre otros aspectos, la LGDS establece la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Dos años después, en 2006, el Congreso promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual creó un Sistema de Evaluación del Desempeño. La LFPRH señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF, así como el impacto social del ejercicio del gasto público, mientras que el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social.

Por último, en cumplimiento de lo establecido en las dos leyes anteriores, el Presupuesto de Egresos de la Federación determinó en el Ejercicio Fiscal 2007 la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la APF (CONEVAL, SHCP y SFP), y definió las actividades a desarrollar y los plazos para iniciar la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Estos cambios proponían que el Ejecutivo fuera más transparente en su gestión e iniciara la construcción sistemática de un sistema de evaluación, medición y monitoreo de la política pública, en particular de la política de desarrollo social. Con el marco normativo, la evaluación se convirtió en una estrategia que, además de fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, buscaba contribuir a la mejora continua de los programas, planes y políticas vinculados al desarrollo social. Aunque ha habido iniciativas para evaluar programas de desarrollo social en México desde al menos la década de 1970, el ejercicio normado, sistemático, comparable y riguroso a través de una política de evaluación orientada hacia el logro de resultados existe desde hace poco tiempo.

Al respecto, se destaca que las piezas institucionales no fueron ensambladas desde el principio pensando en un sistema de evaluación organizado. Además de los cambios institucionales, se necesitó ordenar el proceso para conformar un sistema comprehensivo que sigue en construcción. Un par de ejemplos: la LGDS le otorga al CONEVAL la facultad de evaluar toda la política de desarrollo social, pero la LFPRH le concede a la SHCP y a la SFP potestad amplia de evaluar toda la política pública. Asimismo, la reforma educativa reciente le confiere al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la prerrogativa de evaluar programas educativos, pero la LGDS dice lo mismo para el CONEVAL. Eso significa que hay que realizar arreglos institucionales específicos para evitar que el sistema de evaluación del país contenga huecos o duplicidades.

En este documento se explica qué se ha hecho para construir el actual sistema de evaluación y monitoreo, sobre todo en el ámbito del desarrollo social, y al final se exponen también los retos.

Capítulo 2: La evaluación como factor de cambio de la política pública. ¿Para qué evaluar?

Llevar a cabo acciones, programas o estrategias de política social no es una tarea sencilla. Cualquier persona que ha tenido responsabilidades de esta naturaleza en los gobiernos nacionales o locales sabe que no hay fórmulas únicas o infalibles para reducir la pobreza, la desnutrición, el hambre y la desigualdad; no hay acciones definitivas para incrementar los ingresos de la población y el bienestar de los hogares. Pero hay de hecho muchas alternativas de acción. Hay incluso una problemática subyacente: no siempre se conoce el tamaño de los problemas sociales que se quiere resolver. Es necesario reducir la pobreza o el desempleo, ¿pero qué tan grandes son estos problemas?, ¿cuánta gente está en el desempleo o en la pobreza?, ¿un gobernante o un congresista lo saben con certeza? Las respuestas incluso podrían tener un sesgo político: un gobernante podría decir que la pobreza es baja, mientras que un miembro de la oposición argumentar que ésta es muy alta.

A estas cuestiones hay que añadir otra relevante: la motivación de hacer política pública no siempre es la de mejorar el bienestar de la población. Aun en países democráticos hay otros objetivos individuales que se persiguen en el uso de los recursos públicos en materia de desarrollo social. Por ejemplo, ¿qué hacer para ganar elecciones, para subir de puesto, para quedar bien con los superiores, para ser populares entre la población? Las decisiones del día a día tienen muchas causas y motivaciones posibles. Se podría elegir una acción para mejorar el bienestar de las familias que solo tuviera un impacto de corto plazo o no duradero y así incidir en la siguiente elección, pero que no fuera una solución adecuada en el largo plazo. Esto sucede en todo el mundo.

Por dicha razón, cuando se realizan sistemáticamente la evaluación y la medición, de acuerdo con los principios de la investigación científica y con rigor, pueden ayudar a resolver algunos de los problemas mencionados. Una medición clara de la inflación o del desempleo puede ser el punto de partida para entender y resolver la problemática. La evaluación puntual de un programa presupuestario o de un programa sectorial podría ilustrar si una acción particular ha dado resultados y no constituye solo un dispendio de recursos públicos. Las evaluaciones de procesos podrían brindar información sobre cómo mejorar una estrategia para reducir la pobreza extrema o para incrementar los ingresos de los pequeños productores rurales.

Por consiguiente, un sistema de evaluación y monitoreo proporciona información a los responsables de operar programas, diseñar estrategias, planear el gasto público, así como a secretarios, presidentes y congresistas para mejorar la política pública. En efecto, no hay manuales infalibles para hacer política social, pero la evaluación ayuda a mejorar lo que se hace.

Un sistema de evaluación tiene una ventaja adicional en una sociedad democrática: es una herramienta que respalda la rendición de cuentas. Así como el inversionista

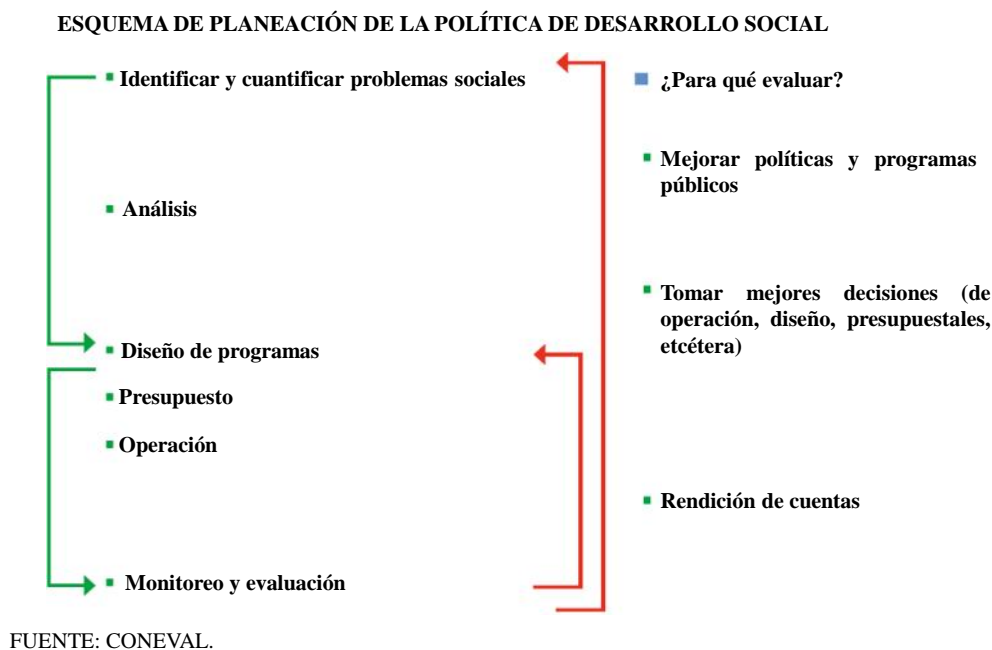
privado le exige cuentas a su gerente, la evaluación y la medición son herramientas con el mismo cometido, pero entre la ciudadanía y los gobernantes.

Un gobernante podría engañar fácilmente a la ciudadanía o decir solo lo que le conviene: “He trabajado muchas horas al mes a favor de la patria”, y podría demostrar con una bitácora las horas que ha estado en la oficina afirmando que termina sus labores después de medianoche, podría enseñar muchas fotografías cortando listones de inauguración o entregando apoyos a la población en pobreza; incluso podría comprobar que se ha gastado todo el presupuesto anual de manera transparente, pero eso no siempre implicaría mejorar en forma efectiva y equitativa las condiciones de vida de la población. La evaluación y medición rigurosa de las acciones de política pública explican con más claridad si todo lo que hacen los gobernantes mejora las condiciones de vida de la población. La evaluación muestra no solo cuánto se gastó en un programa social sino si ese programa en efecto hizo que la población presentara menores niveles de desnutrición o pobreza.

En resumen, ¿para qué es importante evaluar? Primero, para mejorar las políticas y los programas públicos que atienden distintas problemáticas a las que se enfrenta la población. Segundo, para mejorar la toma de decisiones, pero no solo en términos de la gestión de recursos, puesto que se debe orientar la política hacia la obtención de resultados concretos en la población. Tercero, para fortalecer la rendición de cuentas, explicando a los ciudadanos dónde y cómo se usan los recursos que ellos mismos aportan.

Existe un esquema ideal de planeación de la política de desarrollo social que principia con la identificación de los problemas sociales. Es preciso conocer desde el inicio cuáles y de qué tamaño son los principales problemas sociales. No es factible tomar decisiones sobre un programa presupuestario si se carece de información previa sobre las prioridades sociales del país. En este punto el CONEVAL contribuye al desarrollo de la política social principalmente con la medición de la pobreza, que además del

ingreso considera indicadores que reflejan pisos mínimos en algunos de los derechos sociales enmarcados en la LGDS: la salud, la seguridad social, la educación, la vivienda y la alimentación⁶⁸.



⁶⁸ Además de la medición de pobreza, a partir de 2009 cada año el CONEVAL prepara información para apoyar el proceso presupuestario; por ejemplo, un análisis sobre las prioridades nacionales, información sobre el desempeño de los programas presupuestarios y el estado de la política de desarrollo social. Esta información está disponible en:

- 2016: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf
- 2015: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2015.pdf
- 2014: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2014.pdf
- 2013: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%20%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%202012\).pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%20%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%202012).pdf)
- 2012: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/PaqueteInformativoPresupuestario.aspx>; 2011: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2011.pdf
- 2010: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2010.pdf

Es preciso analizar las causas y efectos de los problemas para que con base en estos dos elementos se diseñen políticas, estrategias, programas o acciones de desarrollo social. Contar con un análisis o diagnóstico del problema permite definir con mayor claridad el presupuesto necesario y el modo en el que se van a operar las intervenciones gubernamentales para lograr los resultados planeados.

Igual que en el inicio, al final del esquema aparece otra vez la contribución del CONEVAL. La evaluación y el monitoreo tienen un rol específico: informar sobre la pertinencia, efectividad y eficacia de la estrategia. Esta información debe fluir a los actores principales para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social en su conjunto, así como para contribuir a la rendición de cuentas (CONEVAL, 2012a). Para ello, el CONEVAL ha desarrollado diversos instrumentos de evaluación que consideran en su diseño el uso de la información y ha implementado evaluaciones desde 2008. Por tal razón, en la actualidad ya se cuenta con información histórica sobre las intervenciones gubernamentales⁶⁹.

Al realizar evaluaciones se busca mejorar, con base en los resultados obtenidos y las recomendaciones realizadas, tanto los programas como las políticas. Por ello, el CONEVAL imprime al ejercicio de la evaluación ciertas características. Por ejemplo, se promueve la constante participación de todos los actores involucrados en el proceso de evaluación e incluye la posición institucional de la Unidad de Evaluación y de la Unidad Responsable de las dependencias y entidades de los programas y acciones evaluados, misma que se presenta con total libertad de posición y extensión. La actuación de los organismos evaluadores es imparcial y su marco de acción les permite acceder a la información pertinente al tema en cuestión y emitir sus opiniones sin riesgo de ser censuradas.

⁶⁹ Todas las evaluaciones y las bases de datos que de ellas se derivan están disponibles en la página de internet del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

En el aspecto de la transparencia se consideran como elemento central las metodologías y procesos de evaluación, así como consideraciones éticas y la existencia de una política de divulgación transparente de los resultados. Para el diseño de las evaluaciones se utilizan métodos con rigor técnico que garantizan que los resultados de las evaluaciones y las recomendaciones que se emiten mantengan un elevado nivel de calidad y credibilidad. Dichos métodos son sujetos a revisión y aprobación por la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, integrada por seis investigadores académicos con amplia experiencia en materia de desarrollo social.

Capítulo 3: Retos para la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la política social

A menudo el presupuesto para implementar acciones o programas es limitado, así que contar con información sobre aquello que tiene resultados positivos en la población fortalece el proceso de toma de decisiones. A partir del monitoreo y la evaluación es posible mejorar la implementación del diseño de políticas o programas, por ejemplo, al corregir la metodología para seleccionar a los beneficiarios o los tipos de apoyo que proporcionan las políticas o su operación, afinando la focalización de los programas o la eficiencia en la entrega de recursos. De igual manera, generar información sobre las intervenciones gubernamentales puede ser clave para la sustentabilidad de las políticas implementadas al brindar herramientas para las negociaciones presupuestarias y al dar cuenta a la opinión pública sobre la agenda de resultados.

Éstas son las razones por las que se evalúa la política social en México. No obstante, en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación ha sido necesario solucionar una serie de retos institucionales, técnicos y de planeación. Los retos institucionales se refieren a adecuar y cambiar las reglas del juego de los agentes involucrados para que se lleve a cabo la evaluación y se use la información. Los retos técnicos se relacionan con el desarrollo de metodologías adecuadas para evaluar de acuerdo con las necesidades: medir impactos, tener instrumentos para recolectar información pertinente y contar con evaluadores capacitados. Por último, los retos de

la planeación se deben vincular para lograr un buen sistema de monitoreo con indicadores adecuados, es decir, el marco lógico de los programas. La siguiente sección examina dichos retos y cómo se han abordado en el caso mexicano.

Retos institucionales

Integrar un Sistema de Monitoreo y Evaluación en México ha significado solventar diversos retos institucionales. Como se ha detallado, la evaluación en México tiene antecedentes en la década de 1970 y 1980, pero a partir del año 1999 la demanda se incrementa debido a que el Congreso exige por ley la evaluación anual a los programas federales a cargo del Poder Ejecutivo. Este primer cambio institucional ocurrió a nivel nacional.

En 2006 había por lo menos dos mandatos en materia de evaluación, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). La primera, promulgada por el Congreso en 2004, institucionaliza el proceso de evaluación al normar procesos clave para la evaluación y el monitoreo en el ámbito social, y crea el CONEVAL, designándole la tarea de evaluar la política de desarrollo social. La LFPRH, decretada en 2006, define el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y establece que la SHCP y la SFP son las instancias encargadas de verificar los resultados de la obtención de la información y la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, además de atribuirles tareas de evaluación. Esto significó un reto de coordinación para las instituciones.

En ese momento la normatividad en la materia no estaba integrada en un sistema que regulara la evaluación de los programas federales o las políticas, sino que se consideraban un conjunto de sistemas paralelos. Los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

(Lineamientos de Evaluación)⁷⁰ se elaboraron con el propósito de atender este problema. Su publicación estableció las “reglas del juego” necesarias para sistematizar las actividades que se realizan en la evaluación y el monitoreo. Las tres dependencias con atribuciones para evaluar emitieron de manera conjunta los Lineamientos de Evaluación y, por ende, su sola emisión contribuyó a solucionar el primer problema: la coordinación entre instituciones.

“REGLAS DEL JUEGO” DEFINIDAS POR LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL



FUENTE: CONEVAL.

Asimismo, los Lineamientos de Evaluación definieron cómo y con qué criterios se deben elaborar los objetivos estratégicos y, por consiguiente, los indicadores de resultados, tanto a nivel dependencia como a nivel programa, los cuales son cruciales para llevar a cabo la evaluación basada en resultados. Además, coordinó a la SHCP, la SFP y al CONEVAL para que juntos analizaran la congruencia entre dichos objetivos. De igual manera se estableció qué elementos debe contener la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa federal, cuya elaboración se basa en la Metodología de Marco Lógico definida a través de lineamientos específicos emitidos por las tres instancias. Son las mismas tres instancias quienes deben revisar de manera conjunta las matrices de los programas y emitir recomendaciones.

⁷⁰ Los Lineamientos de Evaluación están disponibles en:

<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/LineamientosGenerales.aspx>

En las dos normatividades vigentes en 2006 (LGDS y LFPRH) no se especificaban los tipos de evaluaciones.

En ese sentido, los Lineamientos de Evaluación fueron útiles para definirlos y dividirlos en evaluaciones a programas federales y en evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones⁷¹. Con base en esos tipos de evaluación, los Lineamientos de Evaluación estipulan que el CONEVAL, la SHCP y la SFP deben elaborar de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación (PAE). Definir los tipos de evaluación ha permitido delinear con claridad los usos de la evaluación, a quién está dirigida la información que se obtiene, así como los actores involucrados en el proceso de evaluación, de ahí la importancia de que estos se hayan incluido en los Lineamientos de Evaluación.

Con los Lineamientos de Evaluación también se determinaron los requisitos mínimos de elegibilidad para la contratación de los evaluadores externos y se institucionalizó la necesidad de llevar un seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas a los programas federales, es decir, los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en las evaluaciones externas o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa. El Mecanismo de dicho seguimiento se estableció mediante un convenio que emiten de manera conjunta las tres instancias⁷². Asimismo, con el fin de mostrar a la ciudadanía la información sobre el desempeño de las dependencias y entidades, en los programas federales se establece la obligación de dar a conocer de forma permanente, a través de sus

⁷¹ Los tipos de evaluación aplicados a programas federales se dividen en Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), Evaluación de Indicadores, Evaluación de Procesos, Evaluación de Impacto y Evaluación Específica. Asimismo, aquellas evaluaciones que se aplican a un programa o a un conjunto de programas se denominan Evaluaciones Estratégicas. En los Lineamientos de Evaluación también se establece que a los programas de nueva creación o programas existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas les corresponde la realización de un diagnóstico y se determina que en el primer año de operación de los programas se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño.

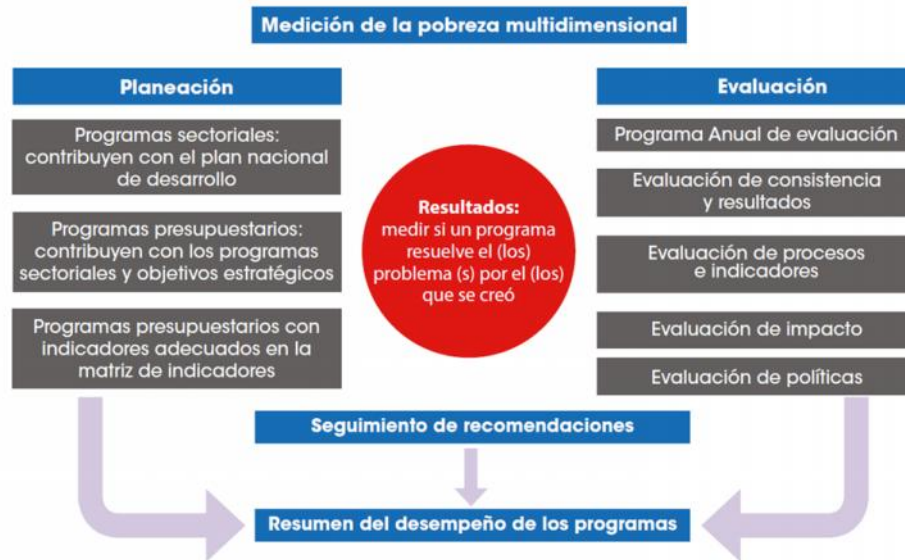
⁷² Se trata del *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*, emitido en conjunto por la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

respectivas páginas de internet, los documentos y resultados de todas las evaluaciones.

Por último, en dichos Lineamientos de Evaluación se precisaron los elementos que conformarían el Sistema de Monitoreo y Evaluación basado en resultados, mismo que consistiría en un proceso de recopilación y análisis continuo y sistemático de información de las dependencias y entidades para conocer el desempeño de los programas federales. Así surge el Sistema de Monitoreo y Evaluación, el cual busca que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orienten hacia el logro de resultados y garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. Propone brindar información con el objetivo de mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel de funcionarios y de directores, incrementar el aprendizaje institucional y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación incluye cuatro pilares de intervención: el primero corresponde a la medición de la pobreza, el segundo alude a los elementos de planeación, el tercero remite a la evaluación y el cuarto se centra en el seguimiento y uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones, así como a la generación de información sintética para la toma de decisiones.

SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO



FUENTE: CONEVAL.

El eje del Sistema de Monitoreo y Evaluación es la orientación hacia el logro de resultados, y los cuatro pilares buscan que las acciones y los programas de desarrollo social se guíen en ese sentido. El primer pilar, mediante la generación de un diagnóstico parcial de la política de desarrollo social a través de la medición de la pobreza; el segundo pilar, al sentar las bases, los indicadores de monitoreo y la estrategia nacional; el tercer pilar, con la mejora de los esquemas de monitoreo y evaluación, y el cuarto pilar, al fomentar el uso de las evaluaciones para que además de la orientación hacia el logro de resultados se mejore la toma de decisiones y se fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas.

La medición de la pobreza, el primer pilar del Sistema de Monitoreo y Evaluación, tiene un enfoque multidimensional en concordancia con lo establecido en la LGDS porque contempla no solo el bienestar económico sino los derechos sociales y establece un piso mínimo. El enfoque de bienestar considera la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos, es decir, el ingreso (con la medición de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínima). Por su parte, el enfoque de derechos se basa en las garantías a las que todos los mexicanos tienen derecho y que

están incorporados en el marco normativo correspondiente. Se consideran el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a la alimentación, a los servicios básicos en la vivienda, a la calidad y espacios de la misma, así como el grado de cohesión social, con lo que se incluye una medida del contexto territorial en la definición de la pobreza.

La medición de la pobreza como pilar en el Sistema de Monitoreo y Evaluación define un eje para analizar las políticas de desarrollo social y proporciona un diagnóstico de la política de desarrollo social sobre el cual realiza la planeación.

En el segundo pilar, se utiliza la MIR con el propósito de alinear y medir los avances de los programas respecto de los objetivos e indicadores definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales que se derivan y detallan del mismo. La MIR es una herramienta de planeación que en forma resumida y sencilla establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y los resultados esperados, identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y las contingencias susceptibles de afectar el desempeño del programa⁷³.

El tercer pilar está integrado por los elementos del esquema de evaluación: el Programa Anual de Evaluación (PAE) y los tipos de evaluación. El PAE sirve para dar a conocer las evaluaciones que deben realizar todos los programas de la APF en el ejercicio fiscal en curso y su cronograma de ejecución. Éste se emite cada año de manera conjunta entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP, y define qué institución debe coordinar cada una de las evaluaciones.

Seguido del PAE, el tercer pilar enumera los diferentes tipos de evaluación que pueden realizar los programas federales. Éstos se dividen en dos grupos: las evaluaciones estratégicas, dirigidas a un conjunto de programas enfocados a una

⁷³ Para obtener más información, consúltese el documento *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. Memorias del CONEVAL 2006-2015.

problemática común o a una política, y las evaluaciones a programas, como las evaluaciones de Diseño, de Consistencia y Resultados, de Indicadores, de Procesos, de Impacto, Específicas y Complementarias. En el caso de los programas de nueva creación o programas existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas, les corresponde la realización de un diagnóstico.

Por último, el cuarto pilar del Sistema de Monitoreo y Evaluación está conformado por el seguimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones externas y el uso de los hallazgos para mejorar y reorientar la política de desarrollo social. Para realizar el seguimiento de las recomendaciones se utilizan los aspectos susceptibles de mejora, que son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o los informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa. Por lo que respecta al uso de los hallazgos, el CONEVAL elabora una serie de informes dirigidos a tomadores de decisiones en la administración pública; entre éstas, las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED), una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo, consideraciones al proceso presupuestario, las Evaluaciones Integrales del desempeño de los programas, las fichas narrativas, el resumen del desempeño de los programas sociales, entre otros.

Además, el CONEVAL pone a disposición de la ciudadanía, a través de su página de internet, las evaluaciones que se han realizado, las bases de datos y los documentos metodológicos con los que se elaboraron.

Retos técnicos y usos

Así como existen retos institucionales en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación, también se presentan retos técnicos. ¿Para qué evaluar?, ¿a quién está dirigida la evaluación? Estas dos preguntas desencadenan los retos técnicos, puesto que los objetivos de la evaluación y el usuario final de la información definen en gran

medida quiénes son los actores relevantes; cuáles son los tipos de evaluación y las metodologías que se deben emplear para evaluar y recolectar información pertinente; cuál es el perfil del evaluador y si éste está capacitado, y cómo se desenvuelven los procesos de evaluación.

En primer lugar se hablará de los actores. En la evaluación de la política de desarrollo social intervienen diversos actores cuyos roles y responsabilidades se encuentran delimitados en la normatividad que institucionalizó la evaluación en México. Como ya se mencionó la normatividad identifica al CONEVAL, la SHCP y la SFP como las tres instancias clave en la coordinación de la evaluación, cada una en su ámbito de competencia. Las instancias coordinadoras se encargan de diseñar diferentes instrumentos de evaluación de acuerdo con los objetivos que persigan, a partir de los cuales los actores hacen distintos usos de la evaluación para cumplir sus responsabilidades.



FUENTE: CONEVAL.

De este modo, los actores pueden clasificarse en tres grupos: **1)** aquellos que usan la evaluación como instrumento de mejora de la política al incorporar las recomendaciones de la evaluaciones en el diseño y operación de los programas,

acciones y políticas; **2)** aquellos que usan las evaluaciones como insumo en los procesos de planeación, programación, ejecución y presupuestación de la política de desarrollo social, y **3)** aquellos que usan la evaluación como herramienta para promover la rendición de cuentas al usar la información generada para dar cuenta de los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos.

Así, unos actores definen y coordinan la evaluación, otros son usuarios y algunos desempeñan ambas funciones, por lo que participan en distintos momentos en la evaluación. Destacan, en particular, las Unidades de Evaluación, un área administrativa ajena a la operación de los programas federales designada por las dependencias y entidades para coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones, su calidad y cumplimiento normativo, además de ser responsable del envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes que se establecen en el PAE.

Del mismo modo, sobresalen los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, que tienen una doble función en el proceso y uso de la evaluación. De acuerdo con la normatividad, las evaluaciones se realizan mediante evaluadores externos, que precisamente son académicos o expertos en temas de desarrollo social, evaluación y políticas públicas. Asimismo, desempeñan un importante papel en el fortalecimiento de la cultura de la evaluación tanto en el uso de la información como en la disseminación de los resultados a través de sus publicaciones y de sus actividades académicas. El CONEVAL, en su rol de coordinador de la evaluación, se encarga de capacitar a los evaluadores antes y durante el proceso de evaluación a fin de garantizar la calidad de la información derivada de ese ejercicio.

Otro reto técnico ha sido definir el universo de acción del CONEVAL en términos de programas y acciones. A pesar de que la LGDS le confiere al CONEVAL la atribución de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, hacía falta

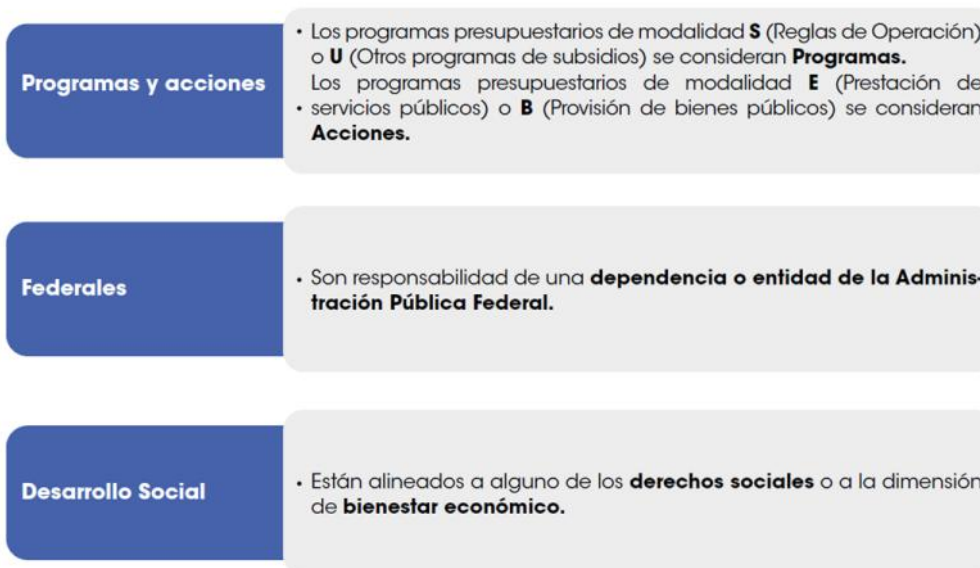
una definición operativa de lo que se considera un programa o acción en este ámbito para no duplicar esfuerzos o dejar áreas vacías entre las tres instancias con atribuciones para evaluar. Con el objetivo de delimitar el universo de intervenciones y el ámbito de competencias, el Consejo desarrolló el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL), que es un listado de las intervenciones sociales del Gobierno Federal en una aplicación en línea con información estructurada y sintética sobre sus características⁷⁴. Tiene como propósito ser un insumo de trabajo para todo ciudadano y servidor público interesado en el ciclo de las políticas públicas, pues al integrar y sistematizar información clave de los programas y acciones sociales gubernamentales permite identificar vacíos, similitudes y complementariedades.

Con la finalidad de delimitar el universo de programas y acciones federales que conforman el Inventario CONEVAL se utilizan las definiciones presentadas en la figura de abajo. La asociación de los programas y las acciones con los derechos sociales o la dimensión de bienestar económico se consideran el eje principal del Inventario CONEVAL⁷⁵. Como base para la identificación e incorporación de programas y acciones al Inventario CONEVAL se establecieron criterios encaminados a determinar los programas y acciones relativos, principalmente, a la clasificación presupuestaria administrativa de los programas y las dependencias a cargo de ellos, entre otros.

⁷⁴ El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social está disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

⁷⁵ De acuerdo con la LGDS, los derechos fundamentales para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

DEFINICIÓN OPERATIVA DE PROGRAMA Y ACCIÓN FEDERAL DE DESARROLLO SOCIAL



FUENTE: CONEVAL.

Contar con un producto que defina el universo CONEVAL facilita la tarea de identificación del tipo de evaluación que se debe llevar a cabo. De esta manera, entre los retos técnicos debe subrayarse la definición de las necesidades de evaluación, algo que va de la mano con los tipos de evaluación. Para ello, el CONEVAL desarrolló el Horizonte de Monitoreo y Evaluación, una representación analítica ideal del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social. La fortaleza de este modelo consiste en que facilita la planeación del monitoreo y evaluación de programas en el corto y mediano plazo. El horizonte que desarrolló el CONEVAL ha servido para que los responsables de las Unidades de Evaluación de las dependencias y entidades identifiquen sus necesidades de monitoreo y evaluación y, con base en la madurez de cada programa, definan qué acciones instrumentan cada año.



* La etapa 0 (E₀) corresponde al periodo en el que se diseña la estrategia o programa. A partir de la etapa 1 (E₁) corresponde al año de operación del programa.

FUENTE: CONEVAL.

El proceso de integración de necesidades de evaluación se realiza de manera participativa, ya que incluye la opinión de las tres instancias con atribuciones de evaluación en el ámbito federal, así como de las Unidades de Evaluación de las dependencias o entidades federales. Éstas se reflejan en el PAE, documento normativo a través del cual se integran las necesidades de evaluación en cada ejercicio fiscal. El Horizonte de Monitoreo y Evaluación describe los diferentes tipos de evaluaciones, así como los elementos mínimos de los diagnósticos, de acuerdo con los Lineamientos de Evaluación y la edad del programa.

El Horizonte se inicia con el diagnóstico, dirigido a programas de nueva creación o existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas. Uno de los elementos indispensables para el diseño robusto de cualquier política pública es la identificación y caracterización de la problemática que se quiere resolver. Por ello, es indispensable contar con un diagnóstico previo a su implementación, en el que además de definir el problema se justifique por qué es un problema público. Este diagnóstico es uno de los instrumentos que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones

a nivel gerencial. En 2011, el CONEVAL presentó una versión detallada de los elementos mínimos que debe incluir el diagnóstico⁷⁶.

La Evaluación de Diseño de los programas de desarrollo social es otro de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación y debe realizarse durante su primer año de implementación. La información que proporciona, aporta a la toma de decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuales contribuye cada programa y la relación que guarda éste con otros programas federales destinados a resolver problemáticas afines⁷⁷.

Otro tipo de evaluación que se encuentra en el Horizonte de Monitoreo y Evaluación es la Evaluación de Consistencia y Resultados, que analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa; es conveniente efectuarla a partir de los dos años de su creación. Contiene seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios/as y resultados. Aunque aporta información relevante para el proceso presupuestario, los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas⁷⁸.

La Evaluación de Procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Del total de los tipos de evaluaciones, esta evaluación es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que se realice a partir del tercer año de operación de los programas o en aquellos que muestren un grado significativo de madurez. Con ella se

⁷⁶ Dicho documento está disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

⁷⁷ El Modelo de Términos de Referencia está disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx

⁷⁸ El modelo de términos de referencia se puede consultar en:

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

contrastan los aspectos normativos con la operación cotidiana y los elementos contextuales, a fin de determinar si los procesos que componen y posibilitan la operación del programa son eficaces y eficientes para el logro de sus metas. Con esta evaluación se busca documentar las buenas prácticas y los cuellos de botella para construir modelos de “lecciones aprendidas” que contribuyan al mejoramiento de la gestión.

Al acercarse a la operación cotidiana del programa, la Evaluación de Procesos permite establecer la interacción de sus componentes (objetivos, metas, insumos, acciones, actores, fines) con la “estructura de incentivos e inercias” de los servidores públicos involucrados en su realización, esto es, los elementos no formales que son los que en gran medida definen el cumplimiento o incumplimiento de los componentes. Para su elaboración, al igual que en las evaluaciones de Diseño y de Consistencia y Resultados, el CONEVAL definió un modelo de Términos de Referencia (TdR)⁷⁹. La metodología de esta evaluación comprende principalmente el uso de técnicas de análisis cualitativas como entrevistas semiestructuradas, entrevistas a profundidad, grupos focales y observación directa.

Existe otro tipo de evaluación que busca encontrar evidencia relativa al grado de efectividad de las políticas públicas para atender las problemáticas sociales por las que fueron creadas, a la que se le denomina Evaluación de Impacto. Con ésta se mide, con base en metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y se conoce si dichos efectos son atribuibles a su intervención. El principal reto de este tipo de evaluación es determinar qué habría pasado con esa población si el programa no hubiera existido.

La Evaluación de Impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información, tanto para actores a nivel

⁷⁹ El modelo de términos de referencia puede consultarse en:

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

gerencial como para los ciudadanos, sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina presupuesto público. En general, el desarrollo de este tipo de evaluación demanda mayor tiempo y es más costoso que los otros tipos de evaluaciones por los gastos asociados al levantamiento de encuestas representativas, excepto cuando se pueden usar bases de datos ya existentes. De acuerdo con lo anterior, el CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, sino que esta responde a las necesidades de cada programa y dependencia.

Cabe señalar que no todos los programas cuentan con las condiciones necesarias en términos de información sobre beneficiarios y no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención. No obstante, para realizar este tipo de evaluación el programa debe cumplir una serie de requisitos. Por ello, el CONEVAL determinó que todo programa que pretenda desarrollar una Evaluación de Impacto debe previamente desarrollar un análisis de factibilidad y enviarlo al CONEVAL. Para la elaboración de este análisis, en 2008 el CONEVAL emitió el documento denominado *Guión de Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto*⁸⁰, cuyo propósito es definir los contenidos mínimos del análisis realizado por las dependencias y entidades que tienen planeado realizar una Evaluación de Impacto.

Las Evaluaciones de Impacto y de Procesos son instrumentos complementarios, ya que con las últimas se interpretan los resultados de las primeras. Una Evaluación de Procesos proporciona información sobre los elementos que impiden o permiten que el programa tenga efectos sobre la población, es decir, señala las oportunidades concretas que pueden mejorar el impacto de los programas.

Las Evaluaciones Específicas son aquellas que no están especificadas en los Lineamientos de Evaluación y que se efectúan mediante trabajo de gabinete y/o de campo. Por ejemplo, Calidad de los servicios del programa Oportunidades, Monitoreo

⁸⁰ Dicho documento está disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx

de obra del programa Hábitat y Percepción de beneficiarios del programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, entre otras.

Otro ejemplo de Evaluaciones Específicas es la Evaluación Específica de Desempeño, un instrumento sintético desarrollado por el CONEVAL que muestra el avance en el logro de los objetivos y metas de los programas durante un ejercicio fiscal. Fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, Unidades de Evaluación y Gobierno Federal que toman decisiones a nivel gerencial. Un ejemplo más es la Ficha de Monitoreo y Evaluación, herramienta de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal. El objetivo de la Ficha es contar con una evaluación interna, coordinada por el CONEVAL pero elaborada por la Unidad de Evaluación de cada una de las dependencias. Esta muestra los resultados, cobertura, vinculación con el sector, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones sobre los programas y acciones para contribuir a la toma de decisiones.

Además de las evaluaciones de programas normadas por los Lineamientos de Evaluación, el Sistema de Monitoreo y Evaluación considera el desarrollo de evaluaciones a programas federales que son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el PAE. Este último aspecto es el que marca la diferencia entre las Evaluaciones Complementarias y las Específicas. Cabe señalar que las dependencias y entidades que tengan previsto realizar una Evaluación Complementaria, deben enviar al CONEVAL la propuesta de los Términos de Referencia con el fin de que éste emita su opinión al respecto.

El último tipo de evaluación que definen los Lineamientos de Evaluación son las Evaluaciones Estratégicas. Éstas no se dirigen a un programa en particular y por ello no se encuentran enlistadas en el Horizonte de Monitoreo y Evaluación, sino que

analizan estrategias, políticas o un conjunto de programas; diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla, y aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. Aunque el CONEVAL elaboró un esquema general para el diseño e implementación de las Evaluaciones Estratégicas, el modelo de trabajo de cada una de las evaluaciones responde a las necesidades particulares del problema de política pública.

Desde 2007, el CONEVAL ha realizado múltiples Evaluaciones Estratégicas en temas diversos como son la política de protección social, microcréditos, mortalidad materna, etcétera⁸¹. Las Evaluaciones Estratégicas realizadas entre 2007 y 2015 son las siguientes⁸²:

- a) Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
- b) Dimensiones de la seguridad alimentaria, evaluación estratégica de nutrición y abasto.
- c) El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública.
- d) Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

⁸¹ El CONEVAL ha participado en la coordinación de las siguientes Evaluaciones Estratégicas: Evaluación de la Política del Sector Rural en México (SHCP-CONEVAL), Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO” (Sagarpa-CONEVAL), Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos (Inmujeres-CONEVAL) e Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de violencia (Inmujeres-CONEVAL). Las Evaluaciones Estratégicas que ha realizado CONEVAL están disponibles en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_estrategica.aspx

⁸² Información actualizada al 30 de septiembre de 2015.

- e) Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud.

- f) Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009-2012.

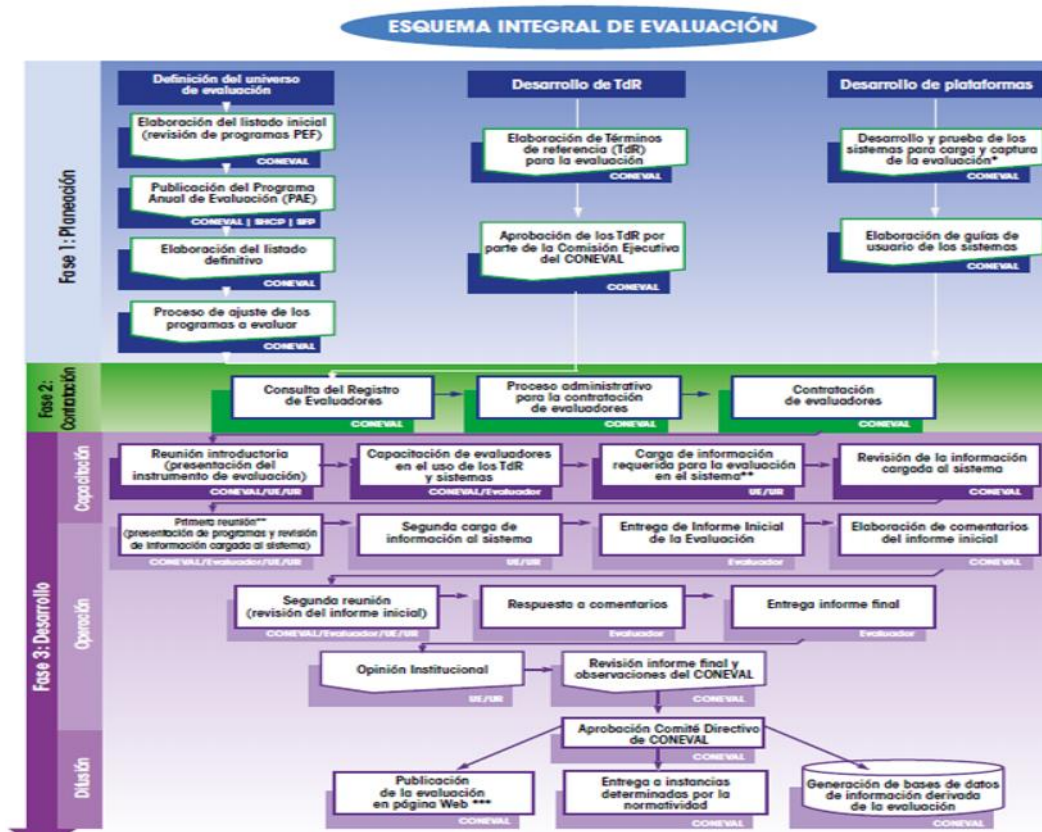
El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en los años 2008, 2011, 2012 y 2014, es la Evaluación Estratégica que desarrolla el CONEVAL para explicar la situación de la política social en su conjunto en un período determinado. El informe tiene dos importantes fines: contribuir en la rendición de cuentas del Gobierno Federal y emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de la política social. El Informe de 2014 muestra los avances en el ejercicio de los derechos sociales y los principales resultados de las evaluaciones a programas, acciones y políticas de desarrollo social realizadas entre 2007 y 2014, además de un análisis de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Por otra parte, una vez definidas las distintas metodologías que se usan en los instrumentos de evaluación, los actores involucrados y el objeto a evaluar, también se definieron los procesos operativos para realizar las evaluaciones, con ello, se atendió otro reto técnico presentado en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Para determinar el proceso de evaluación el CONEVAL clasifica los tipos de evaluación en dos grupos, los que cuentan con una metodología específica por tipo de evaluación (proceso homogéneo) y aquellos en que la metodología es definida a partir de las características específicas de lo que se busca evaluar (proceso no homogéneo) (CONEVAL, 2014, p. 24). Cabe señalar que la LGDS especifica algunas de las características para realizar la evaluación a programas, acciones y políticas de desarrollo social:

- 1) La evaluación debe ser externa a los ejecutores del programa; es decir, debe estar a cargo del CONEVAL o de uno o varios organismos independientes a los responsables operativos del programa.
- 2) Los organismos evaluadores pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, entre otros.

Las evaluaciones con procesos homogéneos son las que cuentan con una metodología específica, es decir, cuentan con un Modelo de Términos de Referencia (TdR) desarrollado por el CONEVAL que puede ser aplicado a los programas y acciones de desarrollo social. Para explicar cuál es el proceso general que se sigue al realizar estas evaluaciones, en la figura siguiente se observa un flujograma que sintetiza los principales elementos: la planeación, la contratación y el propio desarrollo de la evaluación, aunque este procedimiento puede variar dependiendo del tipo de evaluación.

PROCESO HOMOGÉNEO PARA LA REALIZACIÓN DE EVALUACIONES DE PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL



Notas:
 * El proceso se realiza durante toda la fase de planeación.
 ** El número de reuniones y cargas de información depende del tipo de evaluación.
 *** Los informes y la opinión institucional.

Siglas:
 SFP: Secretaría de la Función Pública.
 SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 UE: Unidad de Evaluación de la dependencia o entidad.
 UR: Unidad Responsable del Programa o Acción.

Simbología

- Acción
- Documento
- Base de datos

FUENTE: CONEVAL.

En la primera fase se identifican tres actores clave en su papel de coordinadores de la evaluación: la SHCP, la SFP y el CONEVAL. Durante esta fase se preparan los insumos para la evaluación: selección del universo de evaluación, elaboración de Términos de Referencia (instrumentos de evaluación) y desarrollo de los sistemas para la realización de la misma.

La segunda fase se refiere al proceso administrativo que sigue cada entidad y dependencia para contratar a los organismos evaluadores que realizarán las evaluaciones mandatadas en cumplimiento de la normatividad.

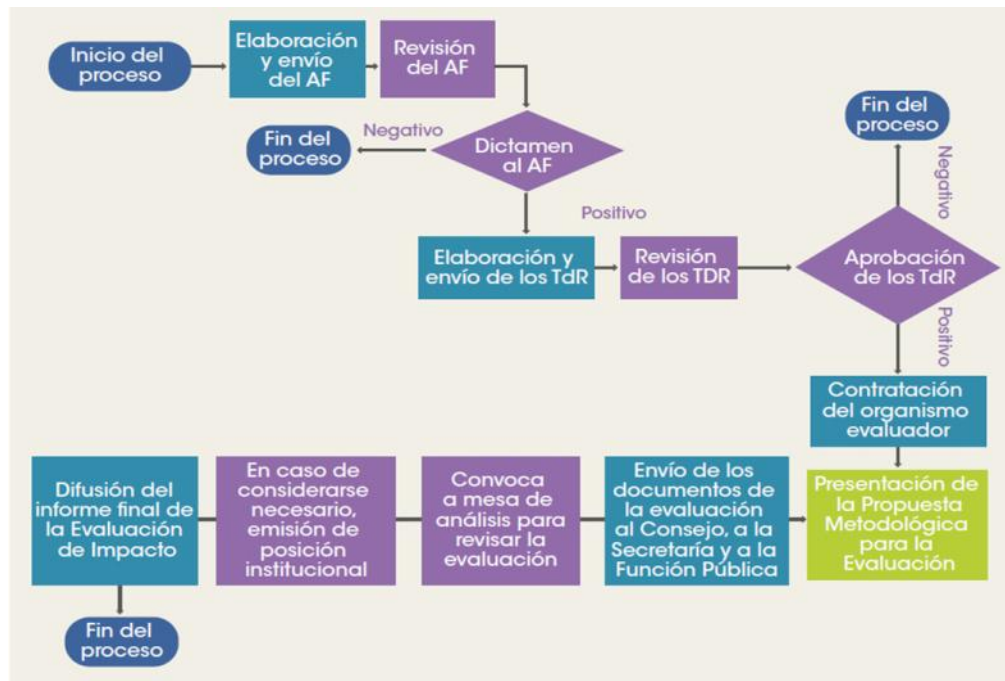
La tercera fase consiste en el desarrollo de la evaluación, que da inicio con la capacitación impartida por el CONEVAL, en su papel de coordinador de las evaluaciones, a las Unidades Responsables de los programas o acciones, a las Unidades de Evaluación y a los organismos evaluadores en el uso de los instrumentos de evaluación y en los sistemas. Ésta es seguida de la operación de la evaluación que llevan a cabo, con base en la información proporcionada por las Unidades Responsables, los organismos evaluadores, siempre en constante retroalimentación con las Unidades Responsables, las Unidades de Evaluación y el CONEVAL. Al final se difunden las evaluaciones mediante su publicación en las páginas de internet y el envío a las instancias correspondientes⁸³.

De las evaluaciones antes referidas que cuentan con procesos homogéneos para su realización, la Evaluación de Impacto es de consideración especial. En el caso de las evaluaciones de impacto realizadas a programas y acciones de desarrollo social, la metodología y los Términos de Referencia establecidos para cada ejercicio deberán ser revisados y, en su caso, aprobados, antes del proceso de contratación de los organismos evaluadores que se encargarán de su ejecución. Cuando éste sea el caso, la revisión y probable aprobación se realizará por el CONEVAL, la SHCP y la SFP en el ámbito de sus atribuciones.

En relación con lo anterior se han establecido tres etapas para la revisión y seguimiento de las Evaluaciones de Impacto, con el objeto de cumplir los procesos y contar con un mecanismo claramente definido que analice el rigor metodológico del instrumento de evaluación.

⁸³ La LGDS estipula que los resultados de las evaluaciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y deberán entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Desarrollo Social.

PROCESO HOMOGÉNEO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO



Responsables:

- CONEVAL
- Organismo evaluador
- Dependencia o entidad

Simbología:

- Acción
- Decisión
- Inicio / fin de proceso

FUENTE: CONEVAL.

La primera etapa es el Análisis de Factibilidad (AF), en el que se presenta la metodología utilizada para la Evaluación de Impacto. La dependencia o entidad que opera el programa o acción que se quiere evaluar es responsable de la elaboración del AF con base en el *Guion del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto*. Esta herramienta de apoyo determina la estructura del AF y sus características generales; además, contiene un apartado con recomendaciones metodológicas para la evaluación. Una vez elaborado el AF, el CONEVAL emite un dictamen sobre la viabilidad de la evaluación en cuestión y a partir de éste se da continuidad al proceso de evaluación o, si es el caso, se procede a llevar a cabo otro tipo de seguimiento. El proceso de revisión de los AF ha permitido identificar las debilidades existentes en los diseños de las Evaluaciones de Impacto y con base en comentarios y recomendaciones han mejorado los diseños de las mismas.

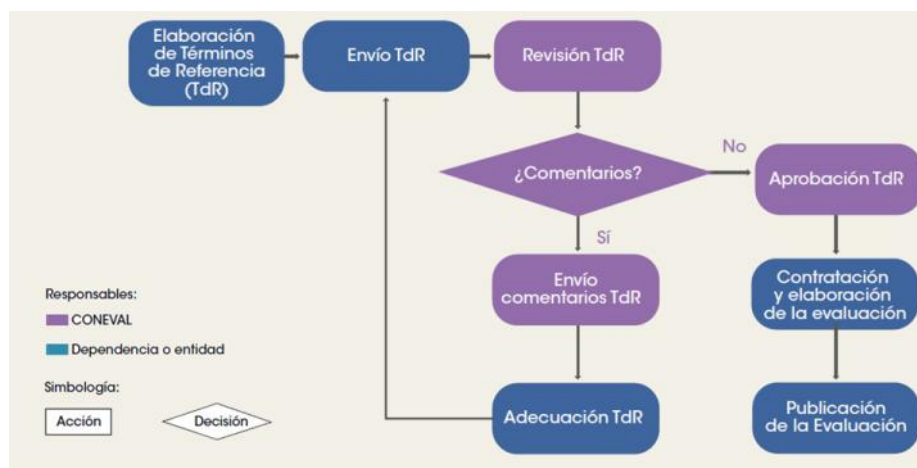
El siguiente paso es la revisión de los Términos de Referencia. Una vez que se obtiene un dictamen positivo sobre el Análisis de Factibilidad, las dependencias deberán enviar los Términos de Referencia de la evaluación para que el Consejo los apruebe. Esta siempre debe realizarse antes de contratar la evaluación.

El análisis de resultados por pares es el último paso en el proceso de la Evaluación de Impacto. Al concluir el proceso de evaluación, con la obtención de los resultados, la dependencia deberá enviar al CONEVAL el informe final para su revisión. Al contar con el informe, el CONEVAL convoca a una mesa de análisis de los resultados en la que participan el organismo evaluador, la Unidad Responsable del programa o acción evaluada junto con la Unidad de Evaluación de la dependencia y los integrantes de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL e investigadores académicos invitados. Una vez concluido el proceso, el CONEVAL emite su posición institucional sobre la evaluación y los resultados derivados de la misma.

Por otro lado, las evaluaciones que carecen de una metodología o un modelo específico de Términos de Referencia no tienen un proceso homogéneo debido a que éstos se definen a partir de las características particulares de cada evaluación, conforme al programa, conjunto de programas o políticas que se pretende evaluar. Este es el caso de las Evaluaciones Complementarias, Específicas y Estratégicas.

De acuerdo con los Lineamientos de Evaluación, las Evaluaciones Complementarias son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades de las dependencias y entidades. En ese sentido, no responden a un proceso específico, pero el CONEVAL participa en la retroalimentación de la estructura de Términos de Referencia de la evaluación que las dependencias y entidades pretendan realizar. La estructura generada para dichas evaluaciones deberá incluir un apartado en el que se presenten las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los temas que sean tratados en la evaluación, así como las recomendaciones que se deriven de dicho análisis.

PROCESO DE LA EVALUACIÓN COMPLEMENTARIA



FUENTE: CONEVAL.

Como resultado de la heterogeneidad de las Evaluaciones Específicas, el proceso de evaluación es muy particular, igual que en las Evaluaciones Complementarias, tanto por el objetivo que se busca evaluar como por las necesidades de cada programa y acción. Para este tipo de evaluación, los consejeros académicos del CONEVAL intervienen en la revisión de la propuesta de evaluación y emiten comentarios. La propuesta debe contener una sección en la que se identifiquen claramente las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los temas tratados, así como las recomendaciones derivadas de dicho análisis. Con esto se busca garantizar la calidad y el rigor metodológico de las evaluaciones.

PROCESO DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA



FUENTE: CONEVAL.

Contar con procesos definidos para la realización de evaluaciones y con mecanismos para analizar el rigor metodológico de las mismas ha contribuido al mejoramiento de la calidad de las evaluaciones⁸⁴. Además de los altos niveles de calidad obtenidos en estos procesos, los instrumentos analizados en conjunto, el Horizonte de Monitoreo y Evaluación y el Esquema Integral de Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL, permiten articular la planeación con el proceso de monitoreo y evaluación de los programas, lo que hace de la evaluación un ejercicio normado, sistemático y riguroso.

Retos de planeación

La planeación es el último reto en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Se refiere a contar con un sistema de monitoreo basado en resultados con indicadores adecuados. Existen problemas potenciales si no se mide lo que es relevante. Más allá de considerar únicamente el ejercicio del presupuesto y de la gestión, es indispensable medir resultados. Por ello, el reto es generar una cultura que premie el logro y no solo el ejercicio a tiempo del recurso.

A partir de lo establecido en la LGDS, donde se señala que la evaluación debe incluir indicadores de resultados, el CONEVAL se dio a la tarea de desarrollar un sistema de monitoreo en el que los programas tienen indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto que deben ser aprobados por el propio CONEVAL⁸⁵. Asimismo, los indicadores de resultados deben reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social.

⁸⁴ Para obtener información más detallada, consúltese el documento *Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*.

⁸⁵ Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

En ese contexto, se dio impulso a la institucionalización del sistema de monitoreo en los programas federales de la APF en el ámbito del desarrollo social. Fue así como, con base en experiencias analizadas tanto nacionales, como la de la Sedesol con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, como de organismos internacionales y los gobiernos de otros países (Chile, Canadá, Colombia, Estados Unidos de Norteamérica y Perú, entre otros) se determinó que la Metodología de Marco Lógico era la herramienta más apropiada para implementarse en México y se desarrolló la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

La MIR es una herramienta cuyo objetivo es definir y establecer las bases para el monitoreo de los programas presupuestarios. Esta Matriz proporciona el resumen de un programa mediante el cual se describen los objetivos que persigue en cuatro distintos niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. El Fin describe la contribución del programa a un objetivo nacional o sectorial; el Propósito muestra el resultado concreto que se espera lograr con el programa en la población objetivo; los Componentes describen los bienes y servicios que entrega el programa a su población beneficiaria para lograr el Propósito, y las Actividades identifican las tareas para producir y entregar los bienes y servicios. En la MIR también se muestran los indicadores para dar seguimiento a cada uno de los objetivos de los cuatro niveles mencionados, las fuentes de información para estimar los indicadores (medios de verificación) y los riesgos que existen para el programa respecto del cumplimiento de sus objetivos (supuestos)⁸⁶. Este instrumento es la clave para el proceso de planeación debido a que proporciona una estructura que permite expresar la información más importante sobre el programa y, asimismo, facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos (CONEVAL, 2012, p. 3).

Al respecto, el CONEVAL ha impulsado el proceso de implementación y mejora de las MIR a través de diversas actividades. En 2008, en coordinación con la SHCP, el

⁸⁶ Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

CONEVAL publicó la *Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal*⁸⁷. Desde ese año ha elaborado diagnósticos sobre las MIR de los programas y ha desarrollado una estrategia para la aprobación de indicadores.

La aprobación de indicadores es el proceso con el que se determina si los indicadores contenidos en la MIR de los programas de desarrollo social ofrecen información significativa y relevante sobre los programas. Por tal razón los indicadores deben cumplir una serie de criterios mínimos para que la información que proporcionen sea confiable (CONEVAL, 2013, p. 15).

La estrategia de aprobación de indicadores consta de tres etapas. En la primera etapa se verifica si los indicadores de resultados, servicios y gestión cumplen los criterios mínimos de diseño: relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad. Es relevante si aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado; adecuado cuando proporciona información suficiente para emitir un juicio terminal y homogéneo respecto del desempeño del programa; claro cuando no existen dudas acerca de qué es lo que busca medir, y monitoreable si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca. La segunda etapa se lleva a cabo a través de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados, integrada por expertos temáticos, estadísticos, representantes del programa, de la Unidad de Evaluación de la dependencia, de la SHCP, de la ASF y del CONEVAL, en la que se determina si los indicadores de resultados de Fin y Propósito cumplen los criterios mínimos de consistencia: pertinencia temática y factibilidad técnica. Un indicador es pertinente temáticamente cuando aporta de manera efectiva información sobre un resultado alcanzado y aborda una temática de interés sectorial vinculada a los objetivos del programa, y un indicador es factible técnicamente cuando la estructura del método de cálculo y los medios de verificación usados para su construcción son

⁸⁷ Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/normativa/normativa.aspx>

tales que el indicador puede ser estimado de manera efectiva con los recursos (humanos, financieros, materiales, de información, entre otros) propios del programa.

Cabe señalar que el CONEVAL, previo a la tercera y última etapa, envía los indicadores de los programas para la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, así como a la SHCP, para que emitan las observaciones que estimen pertinentes⁸⁸; la última etapa consiste en el dictamen de aprobación de los indicadores, en la cual todos los programas reciben un dictamen, que puede ser “Aprobación directa”, “Aprobación condicionada” o “Aún no cumple con los criterios mínimos”.

Diseñar mejores indicadores de resultados y de gestión para los programas presupuestarios federales ha sido una tarea ardua. El objetivo es tener un sistema con los indicadores suficientes y necesarios para dar seguimiento a los objetivos de los programas de la política social, y más importante aún, que sean utilizados en la toma de decisiones.

Conclusiones: logros y retos de la política de evaluación

La evaluación contribuye a tener un proceso de mejora continua de las políticas públicas para lograr su efectividad, es decir, que atiendan los principales problemas de la población, particularmente en el ámbito del desarrollo social. Además de mejorar programas y políticas, la evaluación ayuda a fortalecer la democracia porque, por un lado, al tener evidencia de lo que funciona, los ciudadanos pueden participar en la construcción de políticas públicas, y por el otro, con los resultados de la evaluación se apoya el proceso de rendición de cuentas. Sin duda, la evaluación debe formar parte de la planeación de la política social porque es útil para tomar mejores decisiones.

⁸⁸ Artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social.

En México, la institucionalización de la evaluación fue un proceso que se llevó a cabo a través de varios pasos. El primero de ellos se derivó del diseño de la Evaluación de Impacto al Progreso (1997). Posteriormente, como producto de los resultados de la evaluación el programa siguió en operación aun con un nuevo partido político en el Poder Ejecutivo. Más adelante, en 1998, con el propósito de clarificar el objeto de la evaluación, el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse por medio de las ROP, con las cuales se identifica el objetivo del programa y su forma de operar.

Otro paso necesario para institucionalizar la evaluación fue transparentar la información del gobierno, para lo cual, como ya se mencionó anteriormente, en 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la cual se garantiza que la información gubernamental sea de acceso público y sirva de insumo para realizar evaluaciones.

La definición de los actores y las reglas de evaluación fue un paso primordial para institucionalizar la evaluación en México. En 2004, el Congreso promulgó la LGDS, la cual determina la creación del CONEVAL con el objetivo de evaluar la política de desarrollo social, así como de medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. En 2006, con la aprobación de la LFPRH, se dispuso que la SHCP y la SFP fueran las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, en tanto que el CONEVAL estaría a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. Es decir, la LGDS le confiere al CONEVAL la facultad de evaluar toda la política de desarrollo social y la LFPRH le otorga a la SHCP y a la SFP la potestad amplia de evaluar toda la política pública.

Para darle orden al sistema de evaluación y reglamentar su ejercicio, en 2007 se emitieron los Lineamientos de Evaluación que establecen las reglas del juego de la evaluación, como se constató al abordar los retos institucionales.

De este modo, con los pasos ya mencionados se logró el éxito de la práctica rigurosa y normativa de la evaluación en México al contar con un gobierno plural, con la creación de normatividad en materia de evaluación y con la coordinación de las instancias normativas de la evaluación.

No obstante, los logros en la institucionalización de la evaluación persisten retos; uno de ellos es la expansión de la oferta de evaluadores de calidad. El trabajo de evaluación ha contado con el apoyo decidido de la comunidad de evaluación, pero se requiere un esfuerzo mayor para expandirla, en particular de cara a las crecientes necesidades de evaluación en las entidades federativas.

Otro reto es la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas que faciliten su comparabilidad. La evaluación independiente en entidades federativas y municipios es todavía incipiente. El equilibrio de poder que se ha experimentado a nivel federal, no se ha dado a nivel local. Exigir cuentas de manera formal se traduce en evaluación y transparencia. Es necesario avanzar en la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y ayuntamientos. Estos sistemas deberían contener rasgos mínimos indispensables como la existencia de diagnósticos en los que se mida la magnitud de la problemática a la que se dirige y se justifique la creación de nuevos programas, documentos normativos (por ejemplo, las ROP) para orientar su operación, matrices de indicadores para resultados, padrones de beneficiarios y evaluaciones externas realizadas por expertos.

Otro reto actual es lograr una vinculación más estrecha entre el proceso de medición de problemáticas nacionales, de evaluación y el proceso de presupuestación. No se puede ni se debe reasignar linealmente presupuesto dependiendo del resultado de una

evaluación (¿le quitaríamos recursos a la educación básica porque la evaluación dice que tiene fallas graves?). Hay que encontrar la forma de seguir incluyendo información de evaluación y asegurar su uso efectivo en la conformación del presupuesto.

Por último, todavía persiste el reto de transitar a la evaluación de los objetivos nacionales, así como de su medición efectiva. Es indispensable continuar con el progreso en la definición de metodologías para analizar objetivos nacionales y pasar a un esquema en el que no solo se evalúen programas sino las problemáticas que debieran atender diferentes sectores.



FUENTE: CONEVAL.

Por otro lado, cabe destacar que un gran acierto ha sido incluir a los operadores de los programas, quienes cuentan con información sobre la operación de las políticas públicas y son quienes tienen el mayor interés por mejorar los programas en los que trabajan.

Lo anterior, permite tener un cúmulo de información rigurosa y sistematizada a través de distintos instrumentos, la cual contribuye a retroalimentar el diseño y la ejecución de los programas y la política social para garantizar que se orienten hacia resultados y se mejoren de manera continua. La tarea de evaluación que ha coordinado el CONEVAL suma mil 735 informes de evaluación de 2007 a 2015⁸⁹, distribuidos entre los distintos tipos de evaluación.

EVALUACIONES COORDINADAS POR EL CONEVAL, 2007-2015⁹⁰

Tipo de evaluación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total general
Específica de desempeño	-	131	127	133	-	137	-	114	-	642
Ficha de monitoreo	-	-	-	-	-	258	-	-	-	258
Ficha de monitoreo y evaluación	-	-	-	-	-	-	188	-	-	188
Consistencia y resultados	106	-	-	-	141	-	-	-	-	247
Diseño	11	20	26	11	24	5	3	25	-	125
Complementaria	2	16	19	9	17	22	6	1	2	94
Diagnóstico	-	-	-	-	-	-	-	47	2	49
Específica	6	2	9	-	-	-	-	-	-	17
Impacto	3	6	3	2	1	2	-	-	-	17
Procesos	-	-	5	1	1	4	3	-	-	14
Evaluaciones estratégicas	3	1	3	1	2	1	1	-	-	12
Evaluaciones integrales	-	-	-	19	21	10	22	-	-	72
Total general	131	176	192	176	207	439	223	187	4	1 735

FUENTE: CONEVAL.

Los resultados de las evaluaciones han generado diversos avances en materia de seguimiento de recomendaciones. El ejercicio sistemático de las evaluaciones ha conseguido que los hallazgos y recomendaciones formulados en aquellas dirigidas a programas presupuestarios sean un insumo para modificar de manera continua la política pública social en México (cuadro siguiente).

⁸⁹ Evaluaciones recibidas al 30 de septiembre de 2015.

⁹⁰ *Ídem*.

En el cuadro siguiente se resumen los principales tipos de mejora que los programas presupuestarios realizaron entre 2010 y 2014 de acuerdo con cuatro categorías de análisis: 1) corregir actividades o procesos del programa, 2) modificar tipos de apoyo brindados, 3) reorientar sustancialmente el programa, 4) adicionar elementos al programa o reubicarlo, 5) y suspender totalmente las actividades del programa.

**CAMBIOS EN LA POLÍTICA PROGRAMÁTICA
DE DESARROLLO SOCIAL, 2010-2014**

Tipo de mejora	2010 ^{1/}		2011 ^{2/}		2012 ^{4/}		2013 ^{5/}		2014 ^{6/}	
	Programas	Participación relativa (%)	Programas ^{3/}	Participación relativa (%)	Programas	Participación relativa (%)	Programas	Participación relativa (%)	Programas	Participación relativa (%)
Corregir actividades o procesos del programa	19	17	35	47	39	38	39	41	17	27
Modificar apoyos del programa	22	19	10	14	7	7	3	3	4	6
Reorientar sustancialmente el programa	71	63	26	35	48	47	47	50	41	65
Adicionar o reubicar el programa	-	-	3	4	8	8	5	5	1	2
Suspender el programa	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	113	100	74	100	102	100	94	100	63	100

^{1/} Con información de los Diagnósticos de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008 y 2010.

^{2/} Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% a marzo de 2012.

^{3/} En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operaron en 2011.

^{4/} Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados en septiembre de 2012 y marzo de 2013.

^{5/} Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados a marzo de 2014, correspondientes al ciclo 2013-2014.

^{6/} Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados a marzo de 2015, correspondientes al ciclo 2014-2015.

FUENTE: CONEVAL.

Uso de hallazgos y recomendaciones específicos

Respecto del uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones coordinadas o llevadas a cabo por CONEVAL en el proceso de planeación, monitoreo y evaluación, cabe señalar algunos ejemplos concretos:

- Se creó el programa Cinco Pasos para la Salud para Vivir Mejor con base en información sobre la obesidad como problema de salud pública.
- Derivado de la información sobre la equidad y la incidencia redistributiva de los programas se establecieron toques a las transferencias de los beneficiarios con mayor superficie de tierra del programa Procampo.
- Se extendió a zonas urbanas el Programa de Empleo Temporal con base en información sobre la insuficiencia en el crecimiento del empleo formal respecto al aumento del informal en zonas urbanas.
- El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes creó y fortaleció el Sistema Nacional de Control Escolar Migrante para contar con información académica de los alumnos y evitar repetición y deserción.
- ProÁrbol simplificó el proceso de pago de los apoyos para hacer más eficiente su operación.
- El Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas dio seguimiento al Sistema de Información Promajoven en todas las entidades federativas para incorporar información sobre el tipo de escolaridad y la proporción de beneficiadas que transitan por las modalidades de escolaridad abierta, presencial o a distancia.

- Los programas de Desarrollo Humano de Oportunidades (hoy Prospera) y Apoyo Alimentario determinaron como prioritario el objetivo de implementar sus componentes en las regiones más aisladas del país. Tales consideraciones fueron hechas en el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012”.
- El Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades modificó su estrategia operativa en zonas urbanas al detectarse menores impactos que en zonas rurales.
- En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor, el cual concentró los programas de otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos, lo cual fue advertido en el informe “Avances y retos de la política social en México 2012” (CONEVAL, 2012b), en el que se señala la necesidad de transformar y generar diseños para que los programas de otorgamiento de microcréditos sean más efectivos.
- La Cámara de Diputados creó un catálogo de libre acceso con programas de desarrollo social de índole federal, el Sistema de Información de Programas Sociales (SIPS), aspecto que se retomó tanto en el Informe de la Evaluación 2008 como en la Evaluación Estratégica de Protección Social.
- Sugerencias formuladas por el CONEVAL en la Evaluación Estratégica de Protección Social se incluyeron en la Reforma Hacendaria promulgada en 2013; entre otras, el esquema de pensión universal y la creación de un seguro de desempleo.
- En 2014, la Cámara de Diputados redefinió los criterios de la distribución presupuestaria del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, lo cual fue sugerido en la Evaluación Estratégica del Ramo 33.

Como se puede observar, tanto los hallazgos de las evaluaciones a programas como las Evaluaciones Estratégicas han contribuido a la mejora de la política de desarrollo social. En 2014, en el marco del Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada), se ajustó el diseño de la estrategia al introducir, además del objetivo de desnutrición aguda, la desnutrición crónica, al identificarlo como el problema de mayor incidencia en el país y de mayores repercusiones en el futuro desarrollo de las niñas y niños.

Asimismo, la Cruzada generó un marco conceptual y un diagnóstico de la situación de la población que presenta el problema, y se integró en el Programa Nacional México sin Hambre como documento rector de la estrategia de la implementación de la Cruzada, al identificarse en el diagnóstico la necesidad de contar con un documento conceptual final en el que se integraran y clarificaran las diferentes definiciones que maneja esta estrategia (en lo que destaca la introducción del término *carencia alimentaria*).

Por último, la política de desarrollo social en México se ha caracterizado por ser programática. Derivado de las recomendaciones de las evaluaciones cada vez se avanza más hacia construir esquemas de colaboración y coordinación entre dependencias.

La evaluación y la medición de resultados no son condiciones suficientes para reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar el ingreso de los mexicanos, incrementar el empleo y la cobertura de servicios básicos. Pero sí son condiciones necesarias en una sociedad cada vez más democrática y transparente. México ha avanzado mucho en el desarrollo social, pero también en evaluar y medir sus resultados. Para avanzar aún más en el primer aspecto, necesariamente se debe reforzar el segundo.

Para tener acceso a los cuatro anexos visite:

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf

Fuente de información:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Politica-de-evaluacion-en-Mexico-10-a%C3%B1os-de-CONEVAL.aspx>

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf

Para tener acceso a información relacionada visite:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

<https://www.weforum.org/es/agenda/2018/06/las-ciudades-mas-sostenibles-de-2018-1>

Evaluación de la política de desarrollo social 2018

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 analiza el desempeño de la política de desarrollo social en México con el propósito de que las administraciones (federal, estatales y municipales) cuenten con evidencia e información para la elaboración, monitoreo o evaluación de sus planes y programas de gobierno.

Para elaborar este Informe, el CONEVAL utiliza la evidencia acumulada a lo largo de diez años en los que, además de hacer mediciones de pobreza y evaluaciones a políticas y programas de desarrollo social, ha llevado a cabo investigaciones en áreas tales como el análisis del cumplimiento de los derechos sociales y de las condiciones que enfrentan algunos grupos discriminados.

El propósito principal de este Informe es mostrar la evidencia sobre la situación actual del país en relación con los avances y los retos en la pobreza y en el ejercicio de los derechos sociales de la población, poniendo énfasis en los grupos en condición de rezago.

Principales hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018⁹¹

- Los datos sobre pobreza muestran un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema. Lo anterior es resultado, por un lado, de la reducción de la mayoría de las carencias sociales, aunque las carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación todavía son altas y, por otro lado, el ingreso de los hogares ha tenido una trayectoria errática.

⁹¹ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx

- La carencia por acceso a los servicios de salud tuvo la mayor reducción entre 2008 y 2016 (alrededor de 24 millones de personas), seguida de la carencia de calidad y espacios de la vivienda (5 millones de personas menos). La carencia de acceso a la seguridad social disminuyó en 4.1 millones de personas, pero todavía 68.4 millones presentan la carencia. La carencia de acceso a la alimentación prácticamente no tuvo cambios en este período, producto de un incremento entre 2008 y 2010 y, posteriormente, de una reducción de casi la misma magnitud entre 2010 y 2016. En 2016 había 24.6 millones de personas con esta carencia.
- Entre 1992 y 2016, el ingreso promedio ha tenido fluctuaciones que no han permitido mejoras permanentes en el bienestar de los hogares. Las crisis económicas en este período, entre otros factores, se han traducido en un crecimiento económico promedio anual de 2.4%, lo que representa sólo 1.3% en términos per cápita.
- A nivel de los hogares, si bien el poder adquisitivo del ingreso laboral se incrementó 8.6% entre 2014 y 2016, éste se redujo 10.6% entre 2005 y 2017. A esto se suma que el alza inflacionaria reciente, que en 2017 alcanzó 6.77%, ha provocado una disminución en el poder de compra de los hogares de 2.5% en ese año. Aunado a lo anterior, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido elevada y no se observan factores económicos, como una mejora en la productividad, que permitan suponer un cambio en esta tendencia.
- La informalidad afecta la productividad de la economía en su conjunto. En México, la mayoría de las empresas son pequeñas e informales y absorben una gran parte del empleo. Durante el período 2009 a 2017 se observó una disminución en la proporción de empleos informales, que pasó de 60 a 57.0%. Sin embargo, este tipo de empleo continúa siendo el que prevalece en el país.

- Algunos grupos de la población, como los jóvenes entre 15 y 29 años, tienen mayores dificultades para insertarse en empleos formales. En 2017, del total de personas jóvenes ocupadas, 59.9%, se encontraban en empleos informales.
- Esta administración federal reconoció la importancia de promover la productividad generando la estrategia transversal “Democratizar la Productividad” dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁹². Sin embargo, existen áreas de oportunidad en los programas alineados a esta estrategia: atomización y desvinculación entre los programas; insuficiente presupuesto para dar seguimiento a los proyectos financiados; falta de estudios de mercado previos que informen sobre la factibilidad de los bienes y los servicios que se producirán, así como de los espacios de comercialización de éstos.
- El Informe de Evaluación 2018 señala que la pobreza si bien debe ser un tema prioritario no debe ser la única problemática que guíe la política pública. Para mejorar en el desarrollo social es necesario avanzar en el cumplimiento de los derechos y reducir las brechas que aún existen entre diferentes grupos sociales en el país, así como diseñar instrumentos de política pública que igualen las oportunidades de toda la población.
- El Informe de Evaluación 2018 hace un diagnóstico del ejercicio de derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (alimentación, educación, medio ambiente sano, salud, trabajo, seguridad social y vivienda), para lo cual examina para cada derecho tres dimensiones analíticas: acceso, disponibilidad y calidad.
- El análisis del derecho a la alimentación encontró que el alza en los precios de los alimentos puede ocasionar episodios en los cuales se vean afectadas la frecuencia y la cantidad de consumo de alimentos requeridos para una dieta nutritiva.

⁹² <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>

Además, los alimentos con alta densidad de nutrientes son más caros que los alimentos con alta densidad energética.

- En México, quienes reciben los ingresos más bajos o viven en zonas rurales son los que ven más vulnerado el ejercicio de su derecho a la alimentación debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados.
- El Informe de Evaluación 2018 señala que el presupuesto dirigido a la educación ha hecho posible que en el ciclo 2016-2017 la tasa neta de escolarización llegara a 98.4% en primaria y 86.2% en secundaria. Sin embargo, la permanencia de los estudiantes de educación media y superior se ve afectada negativamente por la falta de recursos económicos en los hogares.
- En 2016, poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que vivían en hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) no asistían a la escuela.
- Para el derecho a un medio ambiente sano, el Informe de Evaluación 2018 señala la necesidad de vigilar elementos indispensables para su cumplimiento, tales como: la disponibilidad de agua y su saneamiento; la calidad del aire y sus afectaciones, principalmente en Zonas Metropolitanas; el cambio climático; el manejo de residuos tanto sólidos como peligrosos; la cobertura forestal (áreas en km² cubiertas por bosque); el uso de suelos, y la conservación de la biodiversidad.
- En los últimos años, el sector salud ha registrado avances en la cobertura y la oferta de servicios: en 2014, 96% de los partos a nivel nacional se atendieron por personal calificado. Sin embargo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraban niveles bajos de atención obstétrica profesional a la hora del parto con 75.8, 85.4 y 88.9%, respectivamente.

- En 2015, el porcentaje de niños menores de un año con esquema de vacunación completo fue de 96.7%. No obstante, la organización del sector salud es compleja y fragmentada y ofrece una protección incompleta y desigual a la población, lo cual, además, limita la continuidad en la atención.
- Las instituciones de seguridad social y los servicios públicos para población no asegurada (por ejemplo, afiliadas al Seguro Popular) ofrecen servicios con características distintas entre ellas; también se observa gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. La fragmentación conlleva, además, gastos de administración elevados.
- En el derecho al trabajo, el Informe de Evaluación 2018 señala que aun cuando el porcentaje de la población desocupada descendió en el período 2010 a 2017, pasando de 5.3 a 3.3%, persisten situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones.
- La situación de México revela una brecha en el acceso de los trabajadores a la seguridad social al ubicarse en niveles de informalidad laboral semejantes a los de países como Guatemala (64.9%) o Bolivia (61.4%) y muy distante de la situación en países con economías semejantes, como Chile (15.5%) o Brasil (22.8%).
- En 2016, 68.4 millones de personas tenían carencia por acceso a la seguridad social. Debido a esta situación, los gobiernos, federal y estatales, han creado programas no contributivos. Sin embargo, la proliferación de instrumentos dispersos e inconexos no soluciona el problema de fondo. Contar, por tanto, con un sistema de protección social universal con acceso más igualitario entre grupos de población puede ser un factor que reduzca la pobreza, pero particularmente que iguale oportunidades.

- Respecto al derecho a la vivienda las brechas se presentan en aquellos hogares en los que habitan al menos una persona indígena, identificada con la definición de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), así como las que se ubican en el ámbito rural. En materia de infraestructura, la marginación y las zonas hiperdegradadas tienden a ubicarse en las periferias de las ciudades.
- El derecho a la vivienda también considera el entorno. Las viviendas, así como los barrios y comunidades tendrían que ser parte integral y armónica de los asentamientos humanos. En 2014, tres de cada diez personas estaban insatisfechas con sus vecindarios y dos de cada diez reportaron inseguridad en el entorno.
- A partir del diagnóstico de derechos sociales y sus dimensiones, el Informe de Evaluación 2018 advierte que consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. México está todavía lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales. La población indígena, por ejemplo, enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena, la situación se agrava cuando además de ser indígena son mujeres. En 2016, 85.1% de las mujeres indígenas residentes en zonas rurales eran pobres.
- El Informe de Evaluación 2018 sugiere que continúen y se perfeccionen las estrategias de coordinación de reducción de pobreza que llevan a cabo los gobiernos, federal y locales. Se recomienda poner especial atención en reducir el hacinamiento, brindar educación básica completa a los adultos que no la tengan, aumentar la cobertura de agua y drenaje y, especialmente, encontrar estrategias amplias que reduzcan la carencia de acceso a la seguridad social.

- A pesar de la importancia de reducir la pobreza, el desarrollo social debe ser más amplio que este objetivo. El Informe de Evaluación 2018 llama la atención sobre la necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento progresivo de los derechos sociales, para contar en un futuro cercano con un país con grupos sociales diversos pero con oportunidades similares de tener éxito en lo económico y social. Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, pueden acelerar la existencia de un punto de partida igual para toda la población. Enfocar la planeación en el acceso efectivo de los derechos y la reducción de pobreza multidimensional puede ser la ruta que México se trace para encarar tanto la Agenda 2030 como sus propios compromisos constitucionales.
- Contar con una ruta que priorice el acceso efectivo a los derechos sociales y la reducción de pobreza con indicadores adecuadamente definidos, puede reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y entre órdenes de gobierno. De esta forma se podrá tener un gasto más efectivo y eficiente que examine críticamente los 6,491 programas sociales-federales, estatales y municipales.
- Hay una multiplicidad de programas sociales que buscan mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, los cuales no siempre lo logran. El Informe de Evaluación 2018 recomienda instrumentos de apoyo al ingreso en dos vertientes:
 - a)** estrategias que incrementen la productividad de la población en situación de pobreza, eliminando programas duplicados, poniendo énfasis en la comercialización y en el seguimiento constante a todo lo largo de los proyectos y
 - b)** instrumentos que sirvan como red de protección social ante las fluctuaciones del ingreso de mercado para evitar cambios súbitos en el consumo de la población más pobre, como parte de un esquema amplio de seguridad social universal (para lo cual habría que explorar la posibilidad de: ampliar programas de empleo

temporal; variantes de la renta básica ciudadana; incrementos moderados del salario mínimo; seguro de desempleo).

Recomendaciones generales

- Continuar y perfeccionar estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional. Se recomienda poner especial atención en reducir el hacinamiento, brindar educación básica completa a los adultos que no la tengan, aumentar la cobertura de agua y drenaje y, especialmente, encontrar estrategias amplias que reduzcan la carencia de acceso a la seguridad social.
- Que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo principal y que, a la vez, permita cerrar las brechas económicas y sociales que todavía se observan entre diferentes grupos y generar una mayor igualdad de oportunidades. Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, se necesitan estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, para igualar las oportunidades de todos los grupos sociales.
- Enfocar la planeación social en el acceso efectivo de los derechos y la reducción de pobreza multidimensional puede ser la ruta que México se trace para encarar y priorizar tanto la Agenda 2030 como sus propios compromisos constitucionales.

- Implementar un esquema de protección social universal que propicie reducir las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población.

Fuente de información:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx

Para tener acceso a información relacionada visite:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>

Análisis Mensual de las Líneas de Bienestar (CONEVAL)

El 11 de junio de 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó los valores de las líneas de bienestar, correspondientes a mayo de 2018.

La medición de pobreza utiliza [dos líneas de ingreso](#): la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. En esta sección se muestra la evolución mensual, a partir de mayo de 2006, del [valor de la canasta alimentaria](#) (línea de bienestar mínimo) y de la línea de bienestar que emplea el CONEVAL para la medición de la pobreza. También se muestra el contenido de los bienes y servicios que conforman la canasta alimentaria y no alimentaria, así como el valor de cada uno de los productos de la canasta elaborada por el CONEVAL. Para actualizar el valor de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo, el CONEVAL utiliza el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)⁹³ publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

⁹³ Ver CONEVAL Nota Técnica denominada “Cambio de base del Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus efectos en la medición de la pobreza”.
<http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza%202010/Lineas%20de%20bienestar%20y%20canasta%20basica/Nota%20tecnica%20-%20Cambio%20de%20base%20INPC.pdf>

Evolución de la Línea de Bienestar Mínimo⁹⁴

El CONEVAL dio a conocer, a través del valor de la línea de bienestar mínimo, la cantidad monetaria mensual que necesita una persona para adquirir la canasta básica alimentaria, en este sentido, en mayo de 2018, fue de un mil 42.60 pesos, en las zonas rurales, y un mil 472.75 pesos, en las ciudades.

EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE BIENESTAR MÍNIMO EN MÉXICO*
Canasta Básica Alimentaria

Mayo	Rural		Urbano		INPC ^{1/}
	Pesos	Variación interanual %	Pesos	Variación interanual %	Por ciento
2006	521.89	-1.33	751.80	0.25	3.00
2007	560.12	7.33	799.93	6.40	3.95
2008	601.51	7.39	858.60	7.33	4.95
2009	672.73	11.84	949.60	10.60	5.98
2010	692.94	3.00	984.75	3.70	3.92
2011	715.74	3.29	1 020.86	3.67	3.25
2012	766.44	7.08	1 083.67	6.15	3.85
2013	839.37	9.52	1 179.31	8.83	4.63
2014	851.87	1.49	1 220.29	3.47	3.51
2015	898.00	5.42	1 264.49	3.62	2.88
2016	948.06	5.57	1 330.31	5.21	2.60
2017	1 002.98	5.79	1 408.28	5.86	6.16
2018	1 042.60	3.95	1 472.75	4.58	4.51

^{1/} Con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

* Valores mensuales per cápita a precios corrientes.

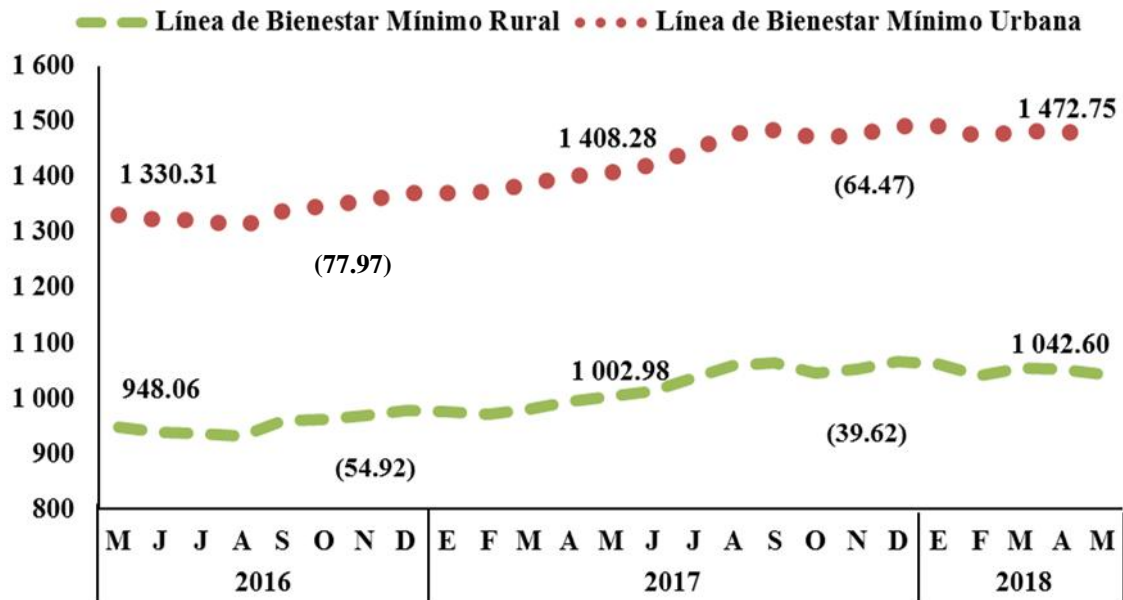
FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el CONEVAL e INEGI.

⁹⁴ El CONEVAL define a la línea de bienestar mínimo, como el valor de la canasta alimentaria por persona al mes. Valores que ayudan a medir el nivel de pobreza. Para actualizar el valor de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo, el CONEVAL utiliza el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el INEGI. Ver nota técnica:

<http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza%202010/Lineas%20de%20bienestar%20y%20canasta%20basica/Nota%20tecnica%20-%20Cambio%20de%20base%20INPC.pdf>

La línea de bienestar mínimo rural, tras presentar una tendencia a la alza en los últimos dos años, durante el quinto mes de 2018 se ubicó 39.62 pesos por arriba de la presentada el mismo mes del año anterior, mientras que el incremento de 2016 a 2017 del mismo período fue de 54.92 pesos. Por su parte, la diferencia entre los valores de la línea de bienestar mínimo urbana registrada en mayo de 2017 y mayo de 2018 se ubicó en 64.47 pesos, menor en 13.50 pesos, que la observada en el mismo período un año antes (77.97 pesos).

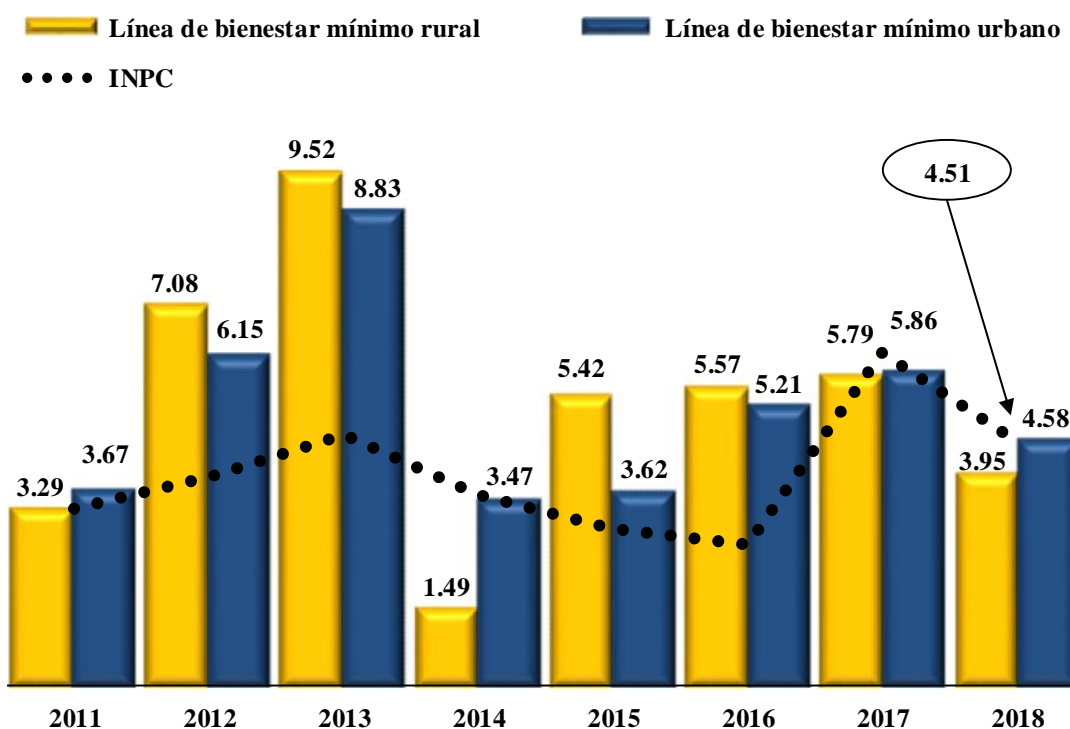
EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO - Pesos -



FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios, con base en información proporcionada por el CONEVAL e INEGI.

A diferencia de mayo de 2017, el valor del INPC general (4.51%) se ubicó por debajo de la Canasta Básica Alimentaria en el ámbito urbano (4.58%), mientras que en la variación de la Canasta Básica Alimentaria en el ámbito rural (3.95%) se colocó por debajo de la registrada en mayo de 2018 respectivamente.

EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO Y EL INPC NACIONAL ^{1/}
- Variación interanual, por ciento -
- Mayo -



^{1/} Con información del INPC, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
 FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el CONEVAL e INEGI.

Evolución de la Línea de Bienestar

En mayo de 2018, la canasta básica alimentaria y no alimentaria (línea de bienestar) ubicó su valor monetario en un mil 902.26 pesos en el ámbito rural, con una variación interanual de 4.30%; en tanto que, para el área urbana fue de 2 mil 946.52 pesos, equivalente también a 4.60 por ciento.

EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE BIENESTAR EN MÉXICO* Canasta Básica Alimentaria más No Alimentaria

Mayo	Rural		Urbano		INPC ^{1/}
	Pesos	Variación interanual %	Pesos	Variación interanual %	Por ciento
2006	1 062.51	1.06	1 720.45	1.97	3.00
2007	1 117.20	5.15	1 796.08	4.40	3.95
2008	1 180.74	5.69	1 889.45	5.20	4.95
2009	1 283.64	8.72	2 029.97	7.44	5.98
2010	1 335.47	4.04	2 119.68	4.42	3.92
2011	1 375.50	3.00	2 180.15	2.85	3.25
2012	1 449.24	5.36	2 277.24	4.45	3.85
2013	1 545.42	6.64	2 407.69	5.73	4.63
2014	1 593.26	3.10	2 511.51	4.31	3.51
2015	1 657.25	4.02	2 577.19	2.62	2.88
2016	1 720.77	3.83	2 660.46	3.23	2.60
2017	1 823.23	5.95	2 817.47	5.90	6.16
2018	1 902.26	4.30	2 946.52	4.60	4.51

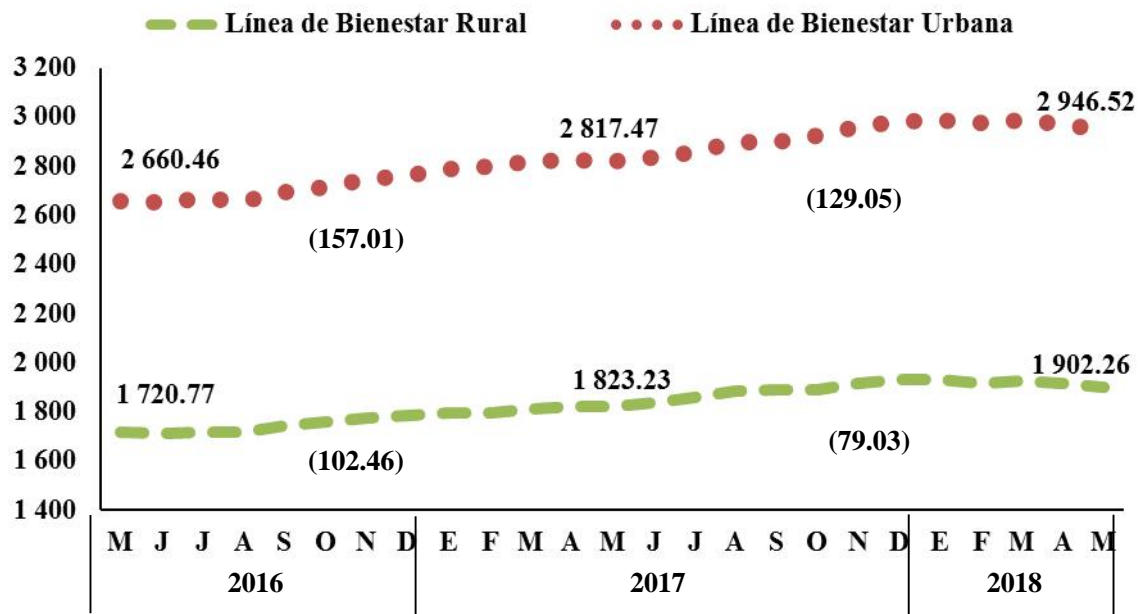
^{1/} Con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

* Valores mensuales per cápita a precios corrientes.

FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el CONEVAL e INEGI.

La línea de bienestar urbana registrada de mayo de 2017 al mismo mes de 2018 presentó una diferencia de 129.05 pesos, inferior en 27.96 pesos, en comparación con la observada entre mayo de 2016 y mayo de 2017 que fue de 157.01 pesos. Por su parte, la línea de bienestar rural para el período mayo de 2017 a mayo de 2018 se ubicó 23.43 pesos por debajo en el mismo lapso de comparación de un año antes, al pasar de 102.46 a 79.03 pesos.

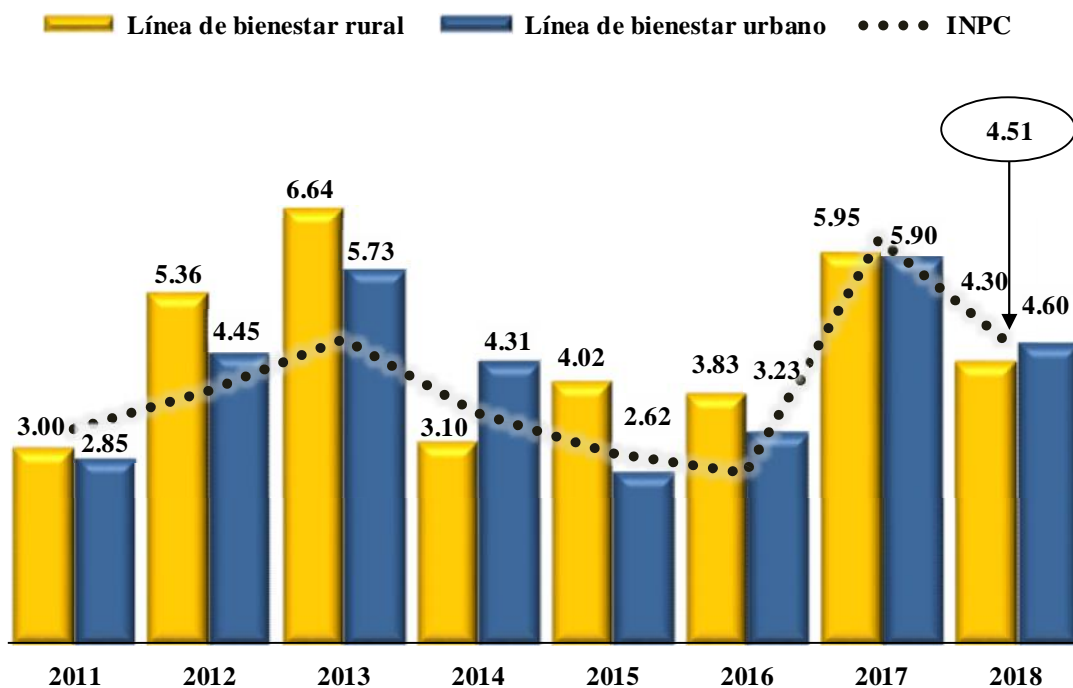
EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE BIENESTAR
- Pesos -



FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el CONEVAL e INEGI.

De mayo de 2017 a mayo de 2018, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) registró una variación de 4.51%, cifra que se encuentra por encima de la variación anual de la línea de bienestar rural (4.30%) y por debajo de las variación anual de la línea de bienestar urbana (4.60%).

EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE BIENESTAR * Y EL INPC NACIONAL ^{1/}
Canasta Básica Alimentaria más No Alimentaria
- Variación respecto al mismo mes del año anterior, por ciento -
- Mayo -



^{1/} Con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

* Valores mensuales per cápita a precios corrientes.

FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el CONEVAL e INEGI.

Canasta Básica Alimentaria Rural

De mayo de 2017 a mayo de 2018, la inflación anual de la Canasta Básica Alimentaria Rural⁹⁵ presentó una variación de 3.95%, lo cual es resultado principalmente del incremento de precios en los productos como: papa (65.31%), plátano tabasco (19.90%) y naranja (19.03%).

CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA RURAL

Grupo	Nombre	Consumo (gr/ml x día) Constante	Precio x kg/L	Costo por persona		Variación interanual % 2017 – 2018
			Mayo			
			2018	2017	2018	
Canasta Básica Alimentaria Rural		1 354.30		1 002.98	1 042.60	3.95
Tubérculos crudos o frescos	Papa	32.70	21.10	12.54	20.73	65.31
Frutas frescas	Plátano tabasco	32.50	15.10	12.26	14.7	19.90
Frutas frescas	Naranja	24.80	10.20	6.36	7.57	19.03
Huevos	De gallina	29.60	34.20	26.32	30.4	15.50
Azúcar y mieles	Azúcar	20.00	24.10	13.29	14.46	8.80
Carne de pollo	Pollo entero o en piezas	32.50	58.10	52.84	56.57	7.06
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	27.90	58.30	45.71	48.76	6.67
Trigo	Pan de dulce	18.00	48.40	24.56	26.18	6.60
Bebidas no alcohólicas	Refrescos de cola y de sabores	106.20	14.30	42.79	45.55	6.45
Trigo	Pasta para sopa	7.80	31.60	6.99	7.43	6.29
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar	N.D.	1.80	164.44	174.54	6.14
Otros	Otros alimentos preparados	N.D.	1.80	32.65	34.65	6.13
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	39.40	16.90	18.92	20.03	5.87
Trigo	Galletas dulces	3.10	58.10	5.09	5.38	5.70
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	3.50	77.20	7.68	8.03	4.56
Pescados frescos	Pescado entero	6.30	53.20	9.6	10.03	4.48
Aceites	Aceite vegetal	17.60	26.60	13.42	14.01	4.40
Quesos	Fresco	5.00	78.80	11.27	11.76	4.35
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	119.00	16.70	57.21	59.55	4.09
Leche	Leche bronca	37.00	9.00	9.57	9.96	4.08
Carne de res y ternera	Molida	13.60	108.80	42.73	44.45	4.03
Maíz	Tortilla de maíz	217.90	15.50	98.09	101.58	3.56
Carne de res y ternera	Cocido o retazo con hueso	14.80	91.50	39.5	40.68	2.99
Arroz	Arroz en grano	14.00	17.80	7.27	7.45	2.48
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	241.80	1.30	8.92	9.1	2.02
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	18.50	128.20	69.81	71.2	1.99
Frutas frescas	Manzana y perón	25.80	22.80	17.33	17.67	1.96
Maíz	Maíz en grano	70.20	5.90	12.24	12.48	1.96
Trigo	Pan blanco	11.20	29.30	9.68	9.84	1.65
Frutas frescas	Limón	22.40	24.30	16.15	16.35	1.24
Leguminosas	Frijol	63.70	23.70	48.85	45.31	-7.25
Verduras y legumbres frescas	Chile*	10.50	35.90	13.21	11.33	-14.23
Verduras y legumbres frescas	Jitomate	67.10	17.30	45.72	34.88	-23.71

* Precio promedio de chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles.

N.D.: No disponible. L: litros, kg: kilogramos, gr: gramos, ml: mililitro.

FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁹⁵ El CONEVAL clasifica los alimentos en 46 rubros y obtiene el porcentaje de la frecuencia de consumo por rubros y el gasto en alimentos. Con base en lo anterior, selecciona aquellos productos que cumplen los siguientes criterios: que el porcentaje de la frecuencia de consumo de alimentos con respecto a su rubro sea mayor de 10% y que el porcentaje de gasto de cada alimento con respecto al total sea mayor de 0.5 por ciento.

Canasta Básica Alimentaria Urbana

En mayo de 2018, la Canasta Básica Alimentaria Urbana registró una inflación anual de 4.58%. La cual se explicó, principalmente, por la evolución de precios observada en los productos como: papa (65.35%), plátano tabasco (19.97%) y naranja (19.09%).

CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA URBANA

Grupo	Nombre	Consumo (gr/ml x día) Constante	Precio x kg/L	Costo por persona		Variación interanual % 2017 – 2018
			Mayo			
			2018	2017	2018	
Canasta Básica Alimentaria Urbana		1 592.50		1 408.28	1 472.75	4.58
Tubérculos crudos o frescos	Papa	44.60	20.70	16.74	27.68	65.35
Frutas frescas	Plátano tabasco	34.70	15.60	13.52	16.22	19.97
Frutas frescas	Naranja	28.60	10.00	7.23	8.61	19.09
Huevos	De gallina	33.40	31.70	27.50	31.76	15.49
Azúcar y mieles	Azúcar	15.10	24.80	10.27	11.18	8.86
Carne de pollo	Pollo entero o en piezas	17.10	56.90	27.21	29.13	7.06
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	15.80	60.70	26.92	28.71	6.65
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga sin hueso	4.50	84.10	10.74	11.45	6.61
Trigo	Pan de dulce	34.10	61.10	58.70	62.58	6.61
Bebidas no alcohólicas	Refrescos de cola y de sabores	169.00	13.30	63.44	67.52	6.43
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar	N.D.	1.80	395.65	419.95	6.14
Otros	Otros alimentos preparados	N.D.	1.80	75.57	80.21	6.14
Trigo	Pasta para sopa	5.60	31.70	5.06	5.37	6.13
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	42.30	16.40	19.67	20.83	5.90
Trigo	Pan para sándwich, hamburguesas,	5.60	53.80	8.53	9.00	5.51
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena	3.60	66.90	6.95	7.28	4.75
Pescados frescos	Pescado entero	3.40	69.10	6.77	7.08	4.58
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	8.70	87.40	21.73	22.71	4.51
Quesos	Fresco	4.80	78.80	10.96	11.45	4.47
Aceites	Aceite vegetal	10.90	26.70	8.36	8.73	4.43
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	203.80	16.30	95.72	99.63	4.08
Carne de res y ternera	Molida	13.90	114.90	46.03	47.88	4.02
Carnes procesadas	Jamón	4.10	94.30	11.18	11.60	3.76
Maíz	Tortilla de maíz	155.40	15.80	71.03	73.55	3.55
Bebidas no alcohólicas	Jugos y néctares envasados	56.10	18.30	29.88	30.85	3.25
Otros derivados de la leche	Yogur	6.70	36.60	7.15	7.33	2.52
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza	3.10	93.40	8.55	8.76	2.46
Arroz	Arroz en grano	9.20	19.90	5.39	5.52	2.41
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	411.50	1.50	17.88	18.24	2.01
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	21.10	135.50	83.98	85.66	2.00
Frutas frescas	Manzana y perón	29.90	26.20	23.02	23.47	1.95
Trigo	Pan blanco	26.00	31.20	23.90	24.31	1.72
Frutas frescas	Limón	26.00	22.20	17.07	17.28	1.23
Carne de cerdo	Costilla y chuleta	20.30	78.10	47.21	47.54	0.70
Leguminosas	Frijol	50.60	26.50	43.40	40.25	-7.26
Verduras y legumbres frescas	Chile*	10.20	35.40	12.66	10.80	-14.69
Verduras y legumbres frescas	Jitomate	63.00	17.30	42.73	32.60	-23.71

* Precio promedio de chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles.

N.D.: No disponible. L: litros, kg: kilogramos, gr: gramos, ml: mililitro.

FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Canasta Básica Alimentaria y No Alimentaria Rural

De mayo de 2017 a mayo de 2018, el precio de los grupos de la Canasta Básica No Alimentaria Rural se ubicó en 4.80%. Este comportamiento se debió, en buena medida, a los precios de vivienda y servicios de conservación (8.99%), cuidados personales (5.47%), y limpieza y cuidados de la casa (5.46%). Por el contrario, artículos de esparcimiento (-3.12%), enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda (-0.28%), y comunicaciones y servicios para vehículos (-0.27%) presentaron las únicas variaciones negativas del período. En cuanto al nivel de la canasta básica alimentaria y no alimentaria (Línea de Bienestar Rural) registró una variación anual de 4.33%, inferior a la de la línea de Bienestar Urbana (4.58%) en 0.25 puntos porcentuales.

COSTO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y NO ALIMENTARIA RURAL - Pesos -

Grupo	Mayo		Variación Interanual % 2017-2018
	2017	2018	
Línea de Bienestar Rural	1 823.23	1 902.26	4.33
Canasta Básica Alimentaria Rural	1 002.98	1 042.60	3.95
Canasta Básica No Alimentaria Rural	820.25	859.65	4.80
Vivienda y servicios de conservación	105.35	114.82	8.99
Cuidados personales	87.41	92.19	5.47
Limpieza y cuidados de la casa	70.13	73.96	5.46
Cuidados de la salud	128.05	134.58	5.10
Educación, cultura y recreación	106.31	111.46	4.84
Otros gastos	14.71	15.32	4.15
Transporte público	145.02	150.48	3.76
Cristalería, blancos y utensilios domésticos	16.00	16.50	3.13
Prendas de vestir, calzado y accesorios	116.43	119.65	2.77
Comunicaciones y servicios para vehículos	14.66	14.62	-0.27
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda	14.25	14.21	-0.28
Artículos de esparcimiento	1.92	1.86	-3.12

FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Canasta Básica Alimentaria y No Alimentaria Urbana

En conjunto, el total de los grupos de la Canasta Básica Alimentaria y No Alimentaria (Línea de Bienestar Urbana) registró un crecimiento anual de 4.58%. En particular, la inflación anual de los grupos de la Canasta Básica No Alimentaria Urbana se ubicó en 4.58%, de mayo de 2017 a mayo de 2018, como resultado de los precios en: vivienda y servicios de conservación (8.49%), limpieza y cuidados de la casa (5.50%), y cuidados personales (5.26%). Por el contrario, los conceptos que mostraron las variaciones negativas fueron: artículos de esparcimiento (-2.90%), comunicaciones y servicios para vehículos (-0.25%), y enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda (-0.17%).

COSTO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y NO ALIMENTARIA URBANA - Pesos -

Grupo	Mayo		Variación Interanual % 2017-2018
	2017	2018	
Línea de Bienestar Urbana	2 817.47	2 946.52	4.58
Canasta Básica Alimentaria Urbana	1 408.28	1 472.75	4.58
Canasta Básica No Alimentaria Urbana	1 409.19	1 473.77	4.58
Vivienda y servicios de conservación	184.40	200.05	8.49
Limpieza y cuidados de la casa	76.85	81.08	5.50
Cuidados personales	137.26	144.48	5.26
Cuidados de la salud	186.69	195.94	4.95
Educación, cultura y recreación	278.58	291.77	4.73
Otros gastos	25.40	26.54	4.49
Transporte público	236.26	244.91	3.66
Cristalería, blancos y utensilios domésticos	20.72	21.47	3.62
Prendas de vestir, calzado y accesorios	178.44	183.28	2.71
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda	24.05	24.01	-0.17
Comunicaciones y servicios para vehículos	55.02	54.88	-0.25
Artículos de esparcimiento	5.51	5.35	-2.90

- a) FUENTE: Elaborado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con base en información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Fuente de información:

<http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>