



## Data Analysis to Observe Success – Evaluación Final Independiente

### Resumen Ejecutivo

Código de proyecto: **MEX/20/01/NAA**

Tipo de evaluación: **Proyecto**

Momento temporal de la evaluación: **Final**

Naturaleza de la evaluación: **Independiente**

País: **México**

Resultado de Programa y Política: **Resultado A: Mejora de los conocimientos e influencia para promover el trabajo decente**

ODS: **Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos**

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: **Febrero 2023**

Fecha en que EVAL aprobó la evaluación: **Abril 2023.**

Oficina Administrativa: **CO-Mexico**

Oficina Técnica: **NORMES**

Duración del proyecto: **junio 2020 a diciembre 2022**

Donante y presupuesto: **Comisión para la Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN); USD 820.000**

Nombre de los consultores: **Kathlen Lizarraga Zamora y Saúl Santamaria Singuri**

Gestión de la evaluación: **Erika Flores – Oficial de Programación de la Oficina de la OIT para México y Cuba (con supervisión técnica de la Oficial Regional de Evaluación)**

Oficial Oficina Evaluación: **Patricia Vidal**

Presupuesto de la evaluación: **USD 12,100**

Palabras clave: [Use themes as provided in i-eval Discovery](#)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de evaluación de la OIT. No ha sido editada profesionalmente, pero ha sido objeto de un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT.

## ANTECEDENTES Y CONTEXTO

### Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El proyecto “Data Analysis To Observe Success, DATOS” surge como iniciativa de Estados Unidos, Canadá y México a través de la Comisión para la Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), para apoyar al Gobierno de México a construir y poner en funcionamiento una plataforma digital de conocimiento consolidado que ayude a los Constituyentes a supervisar y evaluar los avances en la implementación de la Reforma Laboral, que México implementa desde 2019. Con un financiamiento de 820.000 dólares americanos provenientes de los fondos remanentes de la Oficina de Administración del anterior Tratado de Libre Comercio (TLCAN) se encarga a la OIT, como Agencia tripartita, especializada en temas e indicadores laborales, su concepción, puesta en marcha y ejecución con una duración prevista de 18 meses. El tiempo de ejecución real alcanzó a 33 meses.

La Reforma se orienta al cumplimiento del Convenio N° 87 (C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948) y Convenio N° 98 (C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949) con objetivo de corregir las deficiencias en la democracia sindical y evitar prácticas como el uso de contratos de protección, que socavaron el ejercicio de la libertad y democracia sindical. La Reforma prevé, la construcción de un sistema de justicia laboral nuevo, diseñado para ser más eficiente, transparente e independiente, resalta el enfoque de género y no discriminación y norma una mayor participación de las mujeres en las directivas sindicales. Para implementarla México realizó reformas constitucionales y de la normativa conexas tanto en el nivel federal, como en los estados, además de crear instituciones nuevas como el Centro Federal de Conciliación y Registro Federal (CFCRL) y la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral (UERSJL).

El proyecto parte del principio que, para garantizar y demostrar el éxito de la Reforma, es imprescindible la recopilación, el análisis y la difusión periódica de datos relacionados con las condiciones del trabajo, la justicia laboral y la democracia sindical. Propone el alcance de tres objetivos intermedios, asociados a cuatro resultados, actividades y productos: mapeo de información, construcción de indicadores para medir el proceso, y desarrollo de una plataforma digital consolidada, alojada en la página web de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), de acceso público, para socializar los datos. La TdC del proyecto es sólida y flexible y explica cómo se pretende impactar sobre la mejora de las condiciones de trabajo de mujeres y hombres.

En la evaluación se identificaron tres fases: la primera destinada a alcanzar los productos programados con la elaboración de 28 indicadores y el desarrollo de la plataforma digital beta; la segunda destinada a ajustar los productos debido a problemas con el acceso a fuentes de datos, pertinencia de indicadores propuestos y cambios en la arquitectura de la plataforma dado el requerimiento de usar software libre. La tercera a marzo de 2023 para optimizar el despliegue y visualización de datos, facilitar la programación de indicadores a futuro y manejo de la plataforma.

La gestión administrativa del proyecto fue participativa, teniendo como contraparte a 3 direcciones generales de la STPS y una de la Unidad de Enlace. En la primera fase hubo mayor participación de las Subdirecciones técnicas de la STPS, encargadas de la creación de indicadores y manejo de la plataforma, y durante la segunda y tercera de la Unidad de Enlace, encargada del uso de los datos para actividades de comunicación, ajuste, y en general para el monitoreo.

### Propósito, alcance y metodología de la evaluación

El propósito de la evaluación es obtener información para valorar los resultados y el grado de alcance de objetivos formulados y no formulados del proyecto DATOS. Contempla todos los aspectos (estructura, procesos y productos), incluye lecciones aprendidas, buenas prácticas, recomendaciones y transversaliza los principios de trabajo de la OIT, particularmente el enfoque de género y no discriminación y el diálogo social en sus instrumentos y análisis.

El objetivo principal de esta evaluación es poner a prueba los supuestos subyacentes sobre la capacidad de contribución de la OIT a objetivos de desarrollo más amplios y generar conocimiento sobre el aprendizaje organizacional. Los objetivos específicos se refieren a: 1) Evaluar la pertinencia y relevancia estratégica del diseño del proyecto, grado de participación de los actores y pertinencia de los diagnósticos de brechas de género. 2) Evaluar la medida en que ha alcanzado los objetivos

declarados y los resultados previstos. 3) Evaluar la contribución y la colaboración con las partes interesadas clave y otros proyectos. 4) Evaluar si existen factores que han afectado la implementación y de qué manera han sido abordados. 5) Analizar la eficiencia de la implementación de la intervención. 6) Evaluar la medida en que los resultados del proyecto serán sostenibles. 7) Sintetizar información que permita identificar aprendizajes, lecciones aprendidas, posibles buenas prácticas y recomendaciones con una aplicabilidad más amplia.

La evaluación estuvo guiada por seis criterios principales: relevancia, validez del diseño, efectividad, eficiencia y eficacia de la gestión, orientación hacia el impacto y sostenibilidad. Las preguntas fueron revisadas y ajustadas a las necesidades expresadas en los TdR en la matriz de evaluación. Además, se respetaron las directrices éticas de la UNEG: independencia, imparcialidad, honestidad e integridad, responsabilidad, confidencialidad, exactitud, exhaustividad, fiabilidad, transparencia, omisiones e irregularidades.

Metodológicamente la evaluación propuso un enfoque participativo, bajo el marco conceptual de la OIT para realización de evaluaciones basadas en resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*: principios, racionalidad, planificación y gestión), fue llevada a cabo en forma virtual, con una mirada sobre todo cualitativa, incluyendo el testimonio de los actores acreditados bajo el principio de triangulación de la información. Así mismo, se incorporó los ejes de política transversal de la OIT (tripartismo, enfoque de género y no discriminación, diálogo social, transición al cambio climático y aprendizaje organizacional) en el diseño, en los instrumentos para la recopilación de información y en su levantamiento y análisis.

Las principales limitaciones de la evaluación y las estrategias de mitigación fueron: i) contradicción sobre autoría y alcance de los primeros 28 con los 18 indicadores finales (análisis comparativo a profundidad para establecer similitudes y diferencias); ii) inexistencia de traducciones oficiales de documentos clave que puedan garantizar el entendimiento homogéneo con la contraparte (en el Informe de Inicio se realizó una traducción de los objetivos, resultados, TdC, etc. Ésta fue validada por el EP), iii) inexistencia de reportes de las actividades relacionadas con cada producto (revisión y resumen de los informes (TPR) para identificar las actividades relacionadas con cada producto).

## PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

### Principales hallazgos

#### Relevancia

El proyecto tiene **alta relevancia** puesto que se suma a los esfuerzos de México por implementar y dar seguimiento a la Reforma Laboral la cual se encuentra en el eje de convergencia de la política de desarrollo comercial y justicia laboral. Para la OIT, el proyecto es de alta relevancia puesto que la Reforma Laboral está enfocada en atender el contenido de los convenios relacionados con libertad sindical, derecho de sindicalización y negociación colectiva (Convenio N° 87 y N° 98), está alineado con los objetivos de la OIT fijados en el P&P 2020-2021, está contemplado en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de México y contribuye al alcance de los ODS 8 y 16. El monitoreo de la Reforma Laboral es especialmente relevante porque permite realizar seguimiento a las acciones diseñadas por el Estado Mexicano, destinadas a mejorar la atención de las necesidades de trabajadores y empleadores en la búsqueda de mayor libertad sindical y justicia social. Además, la Reforma Laboral contempla los objetivos del Capítulo 23 del T-MEC, donde se establece la obligación de que la autoridad laboral verifique que los contratos colectivos de trabajo existentes con anterioridad, cuenten con el apoyo de la mayoría de los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto. La pandemia afectó las actividades del Proyecto, debido a la priorización de los esfuerzos del gobierno y de la OIT para manejar la emergencia sanitaria.

#### Validez del diseño

El diseño presenta **validez media**. La ejecución fue participativa, pero se extraña la realización de actividades de validación de la TdC en el marco del diálogo social tripartito. La retroalimentación y acompañamiento técnico se dieron desde la perspectiva de las NIT y no por especialistas en indicadores laborales, con visión prospectiva que permitieran atender la cadena de resultados, ante

una contraparte conformada por un equipo horizontal e instituciones con todos los procesos aún no estandarizados.

Esto determinó, que muchas actividades se solapen, sin tiempo y espacio para realizar un efectivo análisis de la pertinencia y calidad de cada producto. La STPS invalidó la primera versión de los indicadores debido a que fueron creados bajo el supuesto de que todas las instituciones generadoras de datos (35) irían a entregarlos en las condiciones y formato solicitados. Además, decidió que los indicadores deberían servir solamente para monitorear la Reforma Laboral y no para establecer comparaciones de escenarios pre y post Reforma. En la fase prorrogada la STPS rediseñó los indicadores (18) y solicitó cambios en la plataforma para atender la política de uso de software libre.

#### **Efectividad**

El proyecto logró cumplir con los productos en los plazos establecidos, pero la **efectividad en el alcance de resultados desde el punto de vista cualitativo es media**. Se contrataron diferentes colaboradores externos encargados de elaborar productos para una cadena de resultados cuyos eslabones son de alta dependencia, pero no se crearon instancias o espacios de presentación y discusión de productos con una visión integral y prospectiva que permita dimensionar el alcance de cada contribución. Asimismo, se descuidó el crear espacios de diálogo social tripartito para validación de los indicadores con el concurso de trabajadores y empleadores.

La STPS mostró alto grado de compromiso y participación en todas las fases del proyecto mediante 4 Direcciones Generales, pero careció de una voz articulada para expresar sus expectativas y necesidades. Por otra parte, la OIT mostró alto grado de flexibilidad al hacer los esfuerzos necesarios para que la herramienta y los datos sean los que la Secretaría precisa y pueda utilizar para el objetivo de monitorear y ajustar las acciones de la RL en un contexto institucional cambiante.

#### **Eficiencia y eficacia de la gestión**

El proyecto muestra **alta eficiencia y eficacia en la gestión administrativa** al organizar espacios de intercambio de información para lograr acuerdos respecto a la gestión administrativa y con instrumentos para darles seguimiento. La contraparte estuvo encargada a un equipo horizontal integrado por tres direcciones generales, con la participación de la Unidad de Enlace. El uso de recursos financieros fue transparente y logró alcanzar los resultados incluso en la fase de reajuste.

La **gestión del conocimiento muestra baja eficiencia y eficacia**, puesto que la vinculación con especialistas en temas e indicadores laborales desde la OIT que permitan tener una visión integral del proyecto, definir los alcances y visualizar los desafíos estuvo ausente. En un proyecto eslabonado con alta dependencia entre un producto y otro, el control de calidad hubiera sido determinante para poder asegurar el alcance de resultados. Por otra parte, la gestión del conocimiento y la comprensión del objetivo, alcance e impacto esperado del proyecto, no estuvieron garantizadas al trabajar con documentos clave en inglés, ante un equipo de contraparte amplio, cuyo idioma oficial es el español.

#### **Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad**

El proyecto **DATOS tiene alto potencial de impacto**, ya que está orientado a generar y socializar datos públicos sobre los avances de la Reforma Laboral destinada a mejorar el sistema de justicia laboral, fortalecer la democracia sindical y transparentar la negociación colectiva. Tiene alto potencial de impacto sobre trabajadores, empleadores, investigadores y público en general, ya que a través de información transparente y oportuna puede permitir que cada actor conozca mejor sus derechos relacionados con el trabajo, y pueda hacer seguimiento a las políticas públicas existentes para garantizarlos. Además, la democratización de la información en general y sobre uso de recursos en particular, pueden contribuir a un mejor trabajo coordinado en el modelo federativo de México.

#### **Sostenibilidad**

La estrategia de sostenibilidad del proyecto consistió en crear una herramienta que esté basada en las propias capacidades de la STPS, instancia encargada de la implementación de la Reforma Laboral y que sea de utilidad para todas las áreas. Esta forma de trabajo participativa tiene alta sostenibilidad ya que las divisiones involucradas tienen conocimiento sobre la existencia y posibilidades de trabajar con datos y conocen la importancia de estos para realizar un trabajo más efectivo.

Sin embargo, la sostenibilidad dependerá de que la plataforma efectivamente sea liberada para uso público y eso significa que se logre corregir las dificultades encontradas tanto en cuanto a la operabilidad informática, como en cuanto a la forma de despliegue y explicación de los indicadores, secuencias y datos. El adaptar la herramienta para el uso de software libre, determinó que el manejo de la plataforma se complique, ya que los programas son variados, en algunos casos no compatibles y se necesita conocimiento específico para su uso. Por otra parte, el despliegue y explicación de los datos no llena las expectativas de las áreas encargadas de usarlos.

## Conclusiones

**C1.** El proyecto es de alta relevancia estratégica para la OIT puesto que al atender el objetivo general: “construir y operar una plataforma de conocimiento digital que ayude a los constituyentes y otros actores en el monitoreo y evaluación de la RL”, le permitiría dar seguimiento a un proceso destinado a implementar las recomendaciones de los Convenios N° 87 y N° 98 sobre la libertad sindical, la negociación colectiva y la mejora en el acceso a la conciliación y justicia laboral. Por otra parte, los datos generados por el proyecto tocan directamente los intereses de trabajadores y empleadores en la búsqueda de mayor libertad, democracia sindical y mejor justicia laboral.

**C2.** El proyecto inició en un momento complicado para la OIT y para el Gobierno Mexicano debido a la emergencia sanitaria. Por ello la vinculación del proyecto se realizó en el Departamento que en ese momento tenía capacidades para ello (NORMAS). Por otra parte, la STPS encargó la responsabilidad de fungir como contraparte a instancias técnicas que tenían la función de manejar la Plataforma, pero no de tomar decisiones estratégicas ni de usar los datos generados.

**C3.** La gestión administrativa del proyecto tuvo carácter participativo y permitió el involucramiento del equipo horizontal de contraparte en las decisiones relativas a las contrataciones, requerimientos técnicos, etc. a través de instrumentos desarrollados para realizar el seguimiento y control de los acuerdos y fue efectiva en cuanto a posibilitar la apropiación de los resultados y garantizar un buen manejo de los recursos. Este modelo de gestión permitió abrir y mejorar los canales de comunicación de diferentes reparticiones de la STPS y de la Unidad de Enlace, desarrollando sinergias internas para el trabajo conjunto en aspectos relacionados con la Reforma Laboral.

**C4.** La gestión de conocimiento fue menos efectiva, ya que el proyecto no contó con asesoría de especialistas en indicadores laborales por parte de la OIT y no se puso a prueba los supuestos de la TdC. Por ello, a los resultados obtenidos en la primera fase les faltó ser pertinentes a las necesidades de la STPS para monitorear la Reforma Laboral. Por otra parte, el uso de documentos clave en inglés, ante un equipo amplio y cuyo idioma oficial es el español puso en riesgo el entendimiento cabal de los objetivos, alcance e impacto esperado.

**C5.** La estrategia de trabajar en base a capacidades técnicas de colaboradores externos, quienes no tenían articulación entre sí, ni conocían la cadena de resultados orientada a mostrar el éxito del proyecto a través de un solo resultado, incidió en que los productos se solaparan, las perspectivas no fueran homogéneas y se comprometiera el uso eficiente de los recursos.

**C6.** Los ajustes a los productos, solicitados por la STPS que fueron ejecutados durante el segundo año de implementación del proyecto, continúan presentando áreas de oportunidad en cuanto a operabilidad de la plataforma, innecesario despliegue de la información en la búsqueda por estado y definiciones poco intuitivas de los datos generados. Las expectativas de impacto y sostenibilidad sobre los resultados del proyecto son altas, pero dependerán de que se logren corregir los problemas encontrados de manera que pueda ser liberada para el uso público.

**C7.** Las expectativas de impacto y sostenibilidad sobre los resultados del proyecto son altas, pero dependerán de que se logren corregir los problemas encontrados de manera que pueda ser liberada para el uso público.

## LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

### Lecciones aprendidas

**LA1.** Proyectos de carácter estratégico para los Constituyentes deberían ser revisados por un grupo multidisciplinario de la OIT antes de ser vinculados con oficinas encargadas del monitoreo y acompañamiento técnico. Esto permitiría canalizar un efectivo apoyo técnico desde el área de

conocimiento requerida, garantizando que las decisiones estratégicas sean consensuadas, el apoyo tenga carácter prospectivo y el control de calidad esté asegurado. No es aconsejable dejar esta decisión a la capacidad de respuesta de las oficinas. Asimismo, es necesario discutir la necesidad de trabajar tomando en cuenta los ejes de política transversal de la OIT, sobre todo el enfoque de género y diálogo social en proyectos destinados a monitorear procesos de amplio alcance social.

**LA2.** Un proyecto destinado a generar datos, debe ser enfático con la calidad y utilidad del dato. En situaciones donde no existen parámetros científicamente definidos, es necesario asegurar la pertinencia de un indicador, posibilitar acuerdos acerca de su sentido y contenido, la posibilidad real de calcularlo y realizar pruebas de campo antes de pasar a la siguiente fase.

**LA3.** Ante restricciones de tiempo y recursos, es necesario moderar las expectativas sobre el alcance de los productos y definir los niveles de decisión estratégica. Un proyecto destinado a desarrollar indicadores para medir un proceso de alcance nacional y federal debe buscar la utilidad de los datos, sin descuidar la viabilidad para poder obtenerlos durante el tiempo de vida del proyecto.

**LA4.** El trabajar con una contraparte conformada por un equipo horizontal y multidisciplinario con visiones heterogéneas, puede enriquecer la apropiación del producto final, pero conlleva el riesgo de no poder cumplir con las expectativas diversas y comprometer la calidad y utilidad del producto.

**LA5.** En proyectos con un resultado final de alta dependencia entre los diferentes eslabones, es necesario establecer controles de calidad intermedios, que permitan asegurar la pertinencia de los resultados intermedios y finales desde el enfoque de la cadena de resultados.

**Buenas prácticas**

**BP1.** Trabajar coordinando las actividades al interior de la STPS y desarrollando las capacidades de la institución en sentido de garantizar la sostenibilidad, restó efectividad al proyecto, pero generó un alto grado de apropiación y conocimiento sobre los desafíos respecto a la medición de todos los aspectos de la Reforma Laboral y las ventajas de trabajar con datos.

**BP2.** Actividades no directamente relacionadas con la plataforma, como los cursos de capacitación y el intercambio técnico entre la USDOL y la Unidad de Trabajo Digno para compartir experiencias, buenas prácticas y retos a los que se enfrentan en la implementación de la legislación laboral y en las inspecciones laborales, mostraron ser efectivas para fortalecer el trabajo interno de la STPS.

**Recomendaciones**

**R1.** Cuando el proyecto reviste alta relevancia estratégica, su ordenamiento temático sea poco claro y la OIT no cuente con una herramienta probada para orientar las acciones, se recomienda prestar especial atención a la TdC incluyendo instancias específicas de presentación y discusión de los objetivos, los resultados intermedios y el impacto esperado.

**R2.** Proyectos estratégicos, con características multidisciplinarias deben contar con el apoyo de especialistas específicos de la OIT, o contratar colaboradores externos con experiencia probada, quienes supervisen y apoyen todo el proyecto desde la óptica de la cadena de resultados.

**R3.** Cuando existe un alto grado de dependencia entre productos es necesario incluir controles de calidad intermedios evitando que los problemas se arrastren y los productos se solapen. Asimismo, es necesario tomar en cuenta la disponibilidad real de acceso a datos durante la vida del proyecto.

**R4.** Cuando el producto encargado es estratégico para el logro del resultado principal, se recomienda prestar mayor atención a la calidad técnica de la propuesta y la especialidad de colaboradores o empresas externas, asegurando que existan especialistas temáticos.