



ESTUDIO DIAGNÓSTICO DEL DERECHO AL TRABAJO 2022

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Estudio
Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022*. Ciudad de México: CONEVAL,
julio de 2022.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Investigadores Académicos 2020 **Armando Bartra Vergés**
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Universidad Autónoma Metropolitana

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

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva **José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez
Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

José Manuel Del Muro Guerrero
Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Daniel Gutiérrez Cruz
Coordinador General de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Karina Barrios Sánchez
Alice Zahí Martínez Treviño
Juan Carlos Bernal Ruiz
Ari René Marneau Acevedo
Lizeth Robles Jaramillo
Luis Eduardo Bastida Pérez

Equipo Revisor

Marco Antonio Mesac Moreno Calva
Guillermo Ayala Correa
Erika Lozano Orozco
Alberto Castro Jaimes

El equipo técnico agradece a los consultores de El Colegio de México, A. C. por la realización del documento base con el cual se elaboró este informe.

Consultores externos

El Colegio de México, A. C.

Coordinadora:

Dra. María Edith Pacheco Gómez Muñoz

Equipo de investigación:

Dra. Graciela Bensusán Areous
Dr. Nelson Florez Vaquiro
Mtro. Héctor Santos
Dr. Daniel Cerdas
Dra. Lía Alejandra Hincapié
Mtra. Natalia Achicanoy

Contenido

Glosario	11
Siglas y acrónimos	18
Introducción.....	22
Capítulo I. Metodología para la medición del derecho al trabajo	25
Justificación y delimitación	25
Análisis de las dimensiones y subdimensiones para la medición del derecho al trabajo	40
<i>Dimensión disponibilidad</i>	<i>41</i>
<i>Dimensión accesibilidad</i>	<i>41</i>
<i>Dimensión calidad.....</i>	<i>41</i>
<i>Dimensión efectividad</i>	<i>41</i>
Selección y definición de indicadores	45
Capítulo II. Diagnóstico del derecho al trabajo.....	47
Una aproximación general a la problemática	48
El empleo: medios de disponibilidad, accesibilidad y calidad	54
<i>Predominio de los medios de colocación privados e informales sobre los servicios públicos..</i>	<i>54</i>
<i>La composición, características y tendencias del empleo.....</i>	<i>58</i>
<i>Desempleo: abierto y encubierto.....</i>	<i>60</i>
<i>Formalización del empleo: contrato escrito e inscripción en la seguridad social.....</i>	<i>68</i>
<i>Las causas de la informalidad.....</i>	<i>72</i>
<i>Estabilidad laboral.....</i>	<i>73</i>
<i>Acceso al lugar de trabajo y al trabajo a distancia.....</i>	<i>77</i>
Seguridad social.....	80
<i>Evolución de la afiliación.....</i>	<i>81</i>
<i>Población con carencia por acceso a la seguridad social</i>	<i>86</i>
Capacitación y formación profesional y técnica	87
<i>Capacitación y formación profesional</i>	<i>88</i>
<i>Barreras y deficiencias en la capacitación y formación</i>	<i>89</i>

<i>La brecha en la capacitación y formación profesional</i>	90
<i>Incentivos para la capacitación en el trabajo</i>	91
<i>Educación y trabajo</i>	92
Ingreso	94
<i>Salarios mínimos</i>	95
<i>Evolución del Salario Mínimo General (SMG)</i>	96
<i>Ingresos de ocupados, asalariados y trabajadoras del hogar</i>	97
<i>Ingresos y escolaridad</i>	99
<i>Ingreso promedio real, Tasa de condiciones críticas de ocupación e Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)</i>	100
<i>Protección al ingreso</i>	102
Horas de trabajo, jornada, descanso y vacaciones	105
<i>Trabajo de tiempo parcial: ¿voluntario o involuntario?</i>	105
<i>Jornadas extenuantes y vacaciones reducidas</i>	108
La seguridad e higiene y el derecho a la salud	109
Efectividad	110
<i>El nuevo marco de la justicia laboral y la efectividad de los derechos</i>	115
<i>Derechos colectivos: los obstáculos a la representación</i>	121
Grupos, sectores y regiones	123
<i>Mujeres</i>	123
<i>Jóvenes</i>	125
<i>Personas trabajadoras en el sector agropecuario</i>	126
<i>Personas trabajadoras hablantes de lengua indígena</i>	126
<i>Migrantes</i>	127
<i>Trabajadoras del hogar</i>	128
<i>Población con alguna discapacidad</i>	129
<i>Niñas, niños y adolescentes (trabajo infantil)</i>	130
<i>Regiones</i>	131
Capítulo III. Identificación de prioridades nacionales en materia del derecho al trabajo	133
Empleo	133
<i>La intermediación laboral</i>	133

<i>Dar prioridad a la inserción laboral de los y las jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables</i>	135
<i>El acceso a guarderías para hijos de personas trabajadoras</i>	137
<i>La formalización del empleo</i>	139
<i>Estabilidad laboral</i>	143
Seguridad social	144
Capacitación y formación	145
Ingresos	147
Reducción de horas de trabajo: un tema para la negociación colectiva y la reforma legal	148
Seguridad e higiene	150
Efectividad del derecho al trabajo	151
<i>El avance en la implementación de la reforma laboral como prioridad (sistema de justicia y libertad sindical, y de negociación colectiva)</i>	152
<i>El fortalecimiento de la inspección del trabajo</i>	153
Grupos, sectores y regiones	155
Capítulo IV. Análisis de la política social vinculada con el derecho al trabajo	157
Empleo	160
<i>Intermediación Laboral</i>	161
Otras prioridades en materia de empleo	184
<i>Protección del teletrabajo en la pandemia y reforma legal</i>	184
<i>Subcontratación y estabilidad laboral</i>	188
Seguridad social	190
<i>Acceso a la seguridad social para personas trabajadoras del hogar</i>	191
<i>Acceso a la seguridad social para personas trabajadoras de plataformas digitales</i>	193
Capacitación y formación	194
Ingresos	199
Seguridad e higiene	201

Efectividad del derecho al trabajo	206
<i>Implementación del nuevo modelo laboral: estrategias, acciones y avances</i>	207
<i>Inspección laboral</i>	212
La política laboral en la pandemia	220
<i>Capítulo V. Rutas de acción para la mejorar la política del derecho al trabajo</i>	
.....	224
La formalización laboral	224
El alcance y cobertura de la intermediación laboral; atención adecuada a grupos vulnerables y la reducción de la desigualdad	235
Capacitación y formación profesional	240
El respeto a los criterios constitucionales sobre el salario mínimo para reducir la pobreza entre personas trabajadoras formales e informales	244
Cerrar la brecha de participación económica entre mujeres y hombres: acceso a guarderías, políticas de flexibilización de tiempos de trabajo y reducción de la jornada laboral	247
El avance en la implementación de la reforma laboral 2017-2019.....	250
<i>Reflexiones finales.....</i>	257
<i>Referencias</i>	260

Índice de cuadros

Cuadro 1. Reformas que inciden en el derecho al trabajo, 2018-2021	27
Cuadro 2. Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo, 2022	44
Cuadro 3. Inseguridades consideradas por la OIT y dimensiones y subdimensiones para la medición del derecho al trabajo	47
Cuadro 4. Avances del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, enero-diciembre 2021	209
Cuadro 5. Avances en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, noviembre 2020-noviembre 2021	211
Cuadro 6. Seguimiento de la primera y segunda etapas de implementación de la reforma en materia de justicia laboral, 2021	212
Cuadro 7. Tipología e instrumentos de las principales políticas utilizadas para sostener o recuperar el empleo durante la pandemia por la COVID-19	222
Cuadro 8. Medidas de protección al empleo en países de América Latina	223

Índice de gráficas

Gráfica 1. Tasa de desempleo, 2017, 2020 y 2021	61
Gráfica 2. Personas trabajadoras asalariadas según sector de actividad económica, 2009, 2017 y 2020	65
Gráfica 3. Población ocupada según tamaño de la unidad productiva, 2017	66
Gráfica 4. Población ocupada según tamaño de la unidad productiva, 2020	67
Gráfica 5. Tasa de informalidad (porcentaje de la población ocupada), 2017, 2020 y 2021	70
Gráfica 6. Porcentaje de la población ocupada hablante de lengua indígena o no indígena según sexo y prestaciones laborales, 2020	81
Gráfica 7. Afiliación a alguna institución de seguridad social, 2009, 2017 y 2020	85

Gráfica 8 Población ocupada según salarios mínimos, 2020	98
Gráfica 9. Población objetivo del PAE, 2019-2022	162
Gráfica 10. Población a atender del PAE, 2018-2022	163
Gráfica 11. Población a atender por el subprograma de Movilidad laboral, 2019-2022 ...	165
Gráfica 12. Población a atender del subprograma Intermediación Laboral y Tasa de Desocupación, 2019-2022*	167
Gráfica 13. Personas buscadoras de trabajo, número de colocados y tasa de colocación en las Ferias de Empleo, 2018-2021	168
Gráfica 14. Medios de vinculación laboral de los trabajadores subordinados y remunerados, 2020	169
Gráfica 15. Evolución del monto de la beca del JCF y de los salarios mínimos, 2019-2022	173
Gráfica 16. Evolución del número de personas colocadas en algún empleo a partir de la estrategia Abriendo Espacios, 2018-2021	181
Gráfica 17. Evolución del salario mínimo real mensual en México, 2012-2021	200
Gráfica 18. Tasa de inflación anual y tasa de crecimiento real del SMG, 2017-2022	201

Índice de figuras

Mapa 1. Brechas regionales en algunos indicadores del derecho al trabajo: Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, 2020	132
---	-----

Glosario

Desalentados	Personas disponibles para trabajar que no buscan incorporarse a alguna actividad económica porque consideran que no encontrarán trabajo, pero en caso de que hubiera un trabajo disponible acorde a sus necesidades lo aceptarían.
Derechos económicos, sociales y culturales	Derechos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado. Son derechos humanos cuyo origen reside en la dignidad inherente a todas las personas. Forman las llamadas libertades positivas o de participación, ya que su práctica reclama la acción material del Estado.
Derechos humanos	Conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se establece en el orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y leyes (CNDH, s.f.).
Derechos sociales	Derechos para el desarrollo social definidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política.
Diagnóstico	Identificación y caracterización de la situación del ejercicio del derecho al conocer: 1) ¿qué está pasando?, ¿dónde y quiénes son los más afectados?; 2) ¿por qué se producen estos problemas? y 3) ¿quién está obligado a atender la solución de los problemas?
Dimensiones	Características de los derechos sociales, esenciales para garantizar que todas las personas puedan disfrutar el ejercicio de sus derechos.
Dimensión accesibilidad	Referente a la no existencia de barreras u obstáculos que impidan que el derecho se materialice para todas las personas sin discriminación. La accesibilidad supone por lo menos las siguientes subdimensiones: accesibilidad económica (asequibilidad), accesibilidad física y acceso a la información (Vázquez y Serrano, 2013; Vázquez, 2011).
Dimensión calidad	Implica asegurar que los medios —instalaciones, bienes y servicios— y contenidos mediante los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y las propiedades

Dimensión disponibilidad	<p>aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (PNUD, 2015).</p> <p>Suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (Vázquez, 2011). La disponibilidad también considera la relación entre empleador-trabajador-Estado.</p>
Dimensión efectividad	<p>Comprende la obligación que el Estado mexicano tiene de contar con sistemas de inspección y justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales y crear los medios para reparar las violaciones en el ejercicio del derecho, al dar acceso a las víctimas a los recursos que les permitan obtener una reparación adecuada. Esta se corresponde también con la obligación del Estado de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva del derecho al trabajo, al prevenir, castigar y reparar las violaciones al derecho al trabajo.</p>
Empleabilidad	<p>Competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la OIT, 2000).</p>
Empleo en el sector informal	<p>Trabajos en empresas del sector informal o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de uno secundario (OIT, s.f.).</p>
Empresa del sector informal	<p>Empresa no registrada o empresa pequeña no constituida que realiza actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para venta o trueque, al menos en parte (OIT, s.f.).</p>
Enfoque de derechos	<p>Marco conceptual a través del cual la protección de la persona se sitúa en el núcleo de las políticas públicas. Supone que su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación debe basarse en el reconocimiento de las personas y comunidades a las que están destinadas como sujetos titulares de derechos humanos, cuyo goce efectivo debe ser asegurado.</p>
Garantizar	<p>El Estado debe asegurar que el titular del derecho haga efectivo el derecho en los casos en que no puede hacerlo por sí mismo con los medios a su disposición. La efectivización del derecho puede ser realizada por él mismo o por terceros</p>

Grupos en situación de desventaja

privados siempre que lo hagan en nombre o bajo control del Estado. En el caso de prestaciones de bienes y servicios públicos, se deben llevar a cabo de manera adecuada y de buena calidad.

Individuos o grupos de personas que sufren de modo permanente, o particularmente grave, una situación de discriminación, desigualdad e intolerancia debido a circunstancias como raza, color, sexo, religión, situación económica, opinión y preferencias de cualquier índole. Las personas y los grupos no son vulnerables per se o en sí mismas; son vulnerables porque los gobiernos o las sociedades las han puesto en situación de vulnerabilidad por prejuicios, discriminación o falta de políticas públicas adecuadas que garanticen una igualdad social.

Igualdad y no discriminación

Todas las personas son iguales en cuanto seres humanos y, en virtud de la dignidad innata de cada persona, poseen derechos humanos sin discriminación de ningún tipo. En la medida de lo posible, se deben desglosar los datos –sexo, religiones, etnias, idiomas y discapacidades– para dar visibilidad a poblaciones en potencia vulnerables. Además, se exige de manera expresa que todas las decisiones, políticas e iniciativas de desarrollo, al tiempo que busquen habilitar a los participantes locales, tengan cuidado de no reforzar los desequilibrios de poder y no contribuir a crear otros nuevos.

Indicador

Expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables. Comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, ayuda a evaluar el desempeño de su evolución en el tiempo.

Indicadores estructurales

Valoran de qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos sociales. En otros términos, revelan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones en materia de derecho. Si bien los indicadores estructurales indagan sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían incluir, en ocasiones, información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo: si las normas son operativas, o no, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.

Indicadores de procesos

Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar, de modo directo, la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en cierto periodo. En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general, permite solo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes; por ello, tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural.

Indicadores de resultados

Miden el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. En cierta manera, constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del comportamiento del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza

Cálculo que permite conocer trimestralmente la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo (CONEVAL, 2017).

Indivisibilidad

Característica de los derechos humanos. Son indivisibles porque no se pueden fraccionar dado que el cumplimiento del proyecto de vida de las personas implica la realización de todos los derechos en su conjunto.

Informalidad laboral

Hace referencia a la población ocupada que es laboralmente vulnerable por la naturaleza de la unidad económica para la que trabaja, con, así como aquella cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo (Inegi).

Interdependencia

Característica de los derechos humanos. Son interdependientes porque están intrínsecamente relacionados, y la realización de cada uno de ellos es indispensable para el pleno goce de los demás derechos.

Población desocupada	<p>Aquella que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad para obtener empleo (ENOE-Inegi, 2017).</p>
Población económicamente activa	<p>Personas de 15 y más años que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron vínculo con la actividad económica o que buscaron activamente llevar a cabo una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada).</p>
Población no económicamente activa	<p>Agrupar a las personas que no participan en la actividad económica ni como ocupadas ni como desocupadas (ENOE-Inegi, 2017).</p>
Población ocupada	<p>Población económicamente activa que participó en la generación de un bien económico o en la prestación de un servicio (ENOE-Inegi, 2017).</p>
Promover	<p>Forma parte de las obligaciones generales del Estado en materia de Derechos Humanos. Supone que el Estado adopte las medidas para que se difunda información adecuada acerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio del derecho y facilite que los particulares y comunidades lo ejerzan; que se reconozca el derecho en grado suficiente en el ordenamiento político y jurídico nacional, y se diseñen estrategias y planes de acción.</p>
Proteger	<p>Forma parte de las obligaciones generales del Estado en materia de Derechos Humanos. El Estado está obligado a impedir que terceros, sean particulares, grupos, empresas, otras instituciones o quienes actúen en su nombre, menoscaben de algún modo el disfrute del derecho de las personas. Ello incluye la adopción de marcos y entes regulatorios adecuados, reglas de exigibilidad de cumplimiento, medidas legislativas que impidan que los terceros afecten el derecho, y mecanismos de protección y garantía judiciales que permitan sancionar y reparar vulneraciones.</p>
Realización progresiva	<p>Cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado frente a los derechos humanos. Las medidas adoptadas deben ser permanentes, sucesivas y expansivas en el tiempo y, frente a estas, no se admite ningún tipo de regresividad.</p>
Realizar	<p>Forma parte de las obligaciones generales del Estado en materia de Derechos Humanos. El Estado tiene la obligación</p>

Respetar	<p>de promover y hacer efectivo cada derecho humano; debe tomar medidas que faciliten el goce de los derechos humanos por toda la población para lograr la plena realización de estos.</p> <p>Forma parte de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos. Exige al Estado que se abstenga de injerir, obstaculizar o impedir, directa o indirectamente, en el ejercicio del derecho y que, cuando preste bienes o servicios públicos, realice las actividades o la entrega de bienes con buena calidad.</p>
Rotación de puestos de trabajo	<p>Creación y destrucción de estos puestos en los distintos sectores y empresas de la economía (Cowan, 2007).</p>
Rotación en el empleo	<p>Ocurre entre distintos individuos que rotan entre los puestos de trabajo que ya existen en la economía y que implican entradas y salidas en el empleo, posiblemente pasando por el desempleo (Cowan, 2007).</p>
Salario mínimo	<p>El salario mínimo establecido debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, fracción VI).</p>
Subocupados	<p>Población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite (Inegi, 2015).</p>
Tasa de asalarización	<p>Representa a la población que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal por las actividades realizadas (Inegi, 2015).</p>
Tasa de condiciones críticas de ocupación	<p>Alude a la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja arriba de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales y gana hasta dos salarios mínimos.</p>
Tasa de desocupación	<p>Porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.</p>
Tasa de ocupación parcial y desocupación	<p>Porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia.</p>
Tasa de participación	<p>Porcentaje que representa la población económicamente activa respecto a la de 15 y más años.</p>

Tasa de subocupación	Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.
Tasa de trabajo asalariado	Porcentaje de la población ocupada que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal, por las actividades realizadas.
Trabajo digno	En este se respeta plenamente la dignidad humana de la persona trabajadora, no existe discriminación, se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva (Ley Federal del Trabajo, artículo 2°).
Universalidad	Principio de los derechos humanos que pertenece a todos los seres humanos en igual medida y se aplica a todas las personas sin importar edad, etnicidad, género, religión o nacionalidad.
Violación de los derechos económicos, sociales y culturales	Ocurre cuando el Estado incumple su obligación de garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales se disfruten sin discriminación, o su obligación de respetarlos, protegerlos y realizarlos.

Siglas y acrónimos

AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Bienestar	Secretaría de Bienestar
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCL	Centro de Conciliación Local
CCT	Contrato Colectivo de Trabajo
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Cecati	Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESOP	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
CFCyRL	Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDFORT	Centro de Investigación y Desarrollo de la Formación para el Trabajo
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Conadis	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
Conamer	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Conasami	Comisión Nacional de Salarios Mínimos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUBOS	Coordinación de Salud en el Trabajo y la Consulta Dinámica
DGCAPL	Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral
DGCFT	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo
DGFSS	Dirección General de Fomento a la Seguridad Social
DGIET	Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo
DGIFT	Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo
DGSHT	Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo
DGSST	Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECOVID-IE	Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas
ECOVID-ML	Encuesta Telefónica sobre COVID y Mercado Laboral

EDDT	Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo
EMIF	Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México
EMS	Educación Media Superior
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación
ENDUTIH	Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FORLAC	Programa de la OIT para la promoción de la formalización en América Latina y el Caribe
ICAT	Instituto de Capacitación para el Trabajo
IFT	Inspección Federal del Trabajo
ILC	Interagency Labor Committee
Imjuve	Instituto Mexicano de la Juventud
IMLEB	Independent Mexico Labor Expert Board
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación Educativa
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonacot	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IT	Inspección del Trabajo
ITLP	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro
JCyA	Junta de Conciliación y Arbitraje
JFCyA	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
LFT	Ley Federal del Trabajo
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LIMSS	Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
LSS	Ley del Seguro Social
MDP	Millones de pesos
MIR	Monto Independiente de Recuperación
MLRR	Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida
MOTRAL	Módulo de Trayectorias Laborales
NOM	Norma Oficial Mexicana

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ORFT	Oficinas de Representación Federal del Trabajo en las Entidades Federativas
OSNE	Oficinas del Servicio Nacional del Empleo
PABNNHMT	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PASST	Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo
PCD	Personas con discapacidad
PEA	Población Económicamente Activa
Pémex	Petróleos Mexicanos
PCDT	Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores
PCIP	Programa de Capacitación para Incrementar la Productividad
PET	Programa de Empleo Temporal
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PJF	Poder Judicial de la Federación
PNEA	Población No Económicamente Activa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNTEPD	Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proeci	Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas
PROBIPI	Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas
Procadist	Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores
Profedet	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
PROFORHCOM	Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias
PSS	Protocolo de San Salvador
PSTPS	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social
PSV	Programa Sembrando Vida
PTAT	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá
PTC	Padrón de Trabajadores Capacitados
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas

Repse	Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas
RFSST	Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo
RGITAS	Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones
RISTPS	Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
ROP	Reglas de Operación del Programa
RSM	Red de Solidaridad de la Maquila
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
Semar	Secretaría de Marina
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAPI	Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo
Siprodet	Sistema Integral de Procuración de la Defensa del Trabajo
SIPOL	Sistema de Monitoreo de la Política Social
SIRCE	Sistema de Registro de la Capacitación Empresarial
SM	Salario mínimo
SMG	Salario Mínimo General
SNE	Servicio Nacional del Empleo
SNETEL	Servicio Nacional de Empleo por Teléfono
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
TLL	Tribunal Laboral Local
TPP	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico
UTD	Unidad de Trabajo Digno
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UPJCF	Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
USNE	Unidad del Servicio Nacional del Empleo
VELAVO	Programa de Verificación Laboral Voluntaria
ZLFN	Zona Libre de la Frontera Norte

Introducción

En 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) elaboró una serie de documentos que permitieron dar cuenta de la situación en la que se encontraban los derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación. Entre los diagnósticos que se elaboraron,¹ se encuentra el del derecho al trabajo² en el cual se identificaron los avances respecto al ejercicio de este, así como los principales retos. En este sentido, es necesario contar con un diagnóstico actualizado que permita reconocer el cambio en las condiciones que determinan el derecho al trabajo e identificar las nuevas formas de garantizarlo ante un contexto cambiante, originado principalmente por la situación de emergencia sanitaria, en la que se dio, entre otras, una situación de pérdida del empleo y el ingreso, aunado a la profundización de otros problemas del mundo del trabajo como la informalidad laboral y las brechas de género.

Por lo que el objetivo de este nuevo estudio es hacer un diagnóstico que permita analizar el cumplimiento del derecho al trabajo a partir de una revisión de la definición operativa del mismo, así como de las dimensiones y subdimensiones utilizadas en el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo (EDDT) 2018 y, con base en ello, actualizar los indicadores y proponer nuevos a fin de medir el avance en el cumplimiento en el ejercicio al derecho, así como identificar prioridades de atención en la materia y analizar las diversas estrategias e instituciones gubernamentales para proponer focos de atención a estas y nuevas acciones que busquen garantizar su ejercicio.

A pesar de que se retoma la definición del EDDT 2018 en la que se incluyen los diferentes elementos que integran el derecho al trabajo y las obligaciones del Estado, hay dos aspectos por tomar en cuenta en este nuevo diagnóstico. Las reformas realizadas en el marco normativo nacional e internacional entre 2017-2021 que contribuyen a fortalecer el compromiso del Estado mexicano y que resuelven parte de las deficiencias previas, en

¹ Los derechos sociales analizados en esa ocasión fueron educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, y trabajo.

² Para consultar el EDDT 2018 véase la siguiente liga: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

términos de la existencia de reglas discriminatorias o por la falta de garantías en los derechos colectivos y el acceso a una justicia imparcial e independiente; así como el efecto que tendrá la pandemia por la COVID-19 en las dimensiones que se abordan. Estos cambios a nivel normativo, así como los efectos de la pandemia, son analizados en las diferentes dimensiones, subdimensiones e indicadores seleccionados para medir el ejercicio del derecho al trabajo.

En el Capítulo I —Metodología— se desarrolla el diseño metodológico del que partirá el Estudio Diagnóstico, en el cual se contemplan las cuatro dimensiones (Disponibilidad, Accesibilidad, Calidad y Efectividad) y las 15 subdimensiones utilizadas en el EDDT 2018, a las cuales se agrega una nueva, referente a la accesibilidad al trabajo a distancia. La realización del informe concluyó en el primer semestre de 2022, por lo que para cada una de las dimensiones tratadas se considera la evolución en el período 2009-2021,³ cuando la información disponible lo permite. Cabe aclarar que, aunque el análisis se hace para dicha temporalidad, en lo posible se incluye la evolución entre 2017-2021, a fin de observar el cambio entre los últimos avances analizados (2017) en el EDDT 2018 y los actuales. El año de las comparaciones internacionales depende de la información proporcionada por las diversas fuentes.

El Diagnóstico —Capítulo II— se organiza con base en el marco analítico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016), en el que se contemplan siete ámbitos de posible “inseguridad” (o brechas de cumplimiento) en el trabajo.⁴ Estas inseguridades son aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, a decir: empleo, formación profesional y capacitación, ingresos, horas de trabajo, seguridad e higiene, seguridad social y representación colectiva. Se integra este último aspecto dentro de la dimensión que denominamos “efectividad”, que se refiere a la fiscalización estatal y el acceso a la justicia laboral como condiciones necesarias que posibilitan, a su vez, el disfrute del derecho al trabajo.

³ Para los indicadores que toman como base la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo se utiliza el primer trimestre de cada año. La información del primer trimestre de 2009 al primer trimestre de 2020 proviene de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), mientras que la del primer trimestre de 2021 proviene de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Nueva Edición (ENOE^N).

⁴ Estas inseguridades cubren muchas de las áreas reguladas por las normas de la OIT y proporcionan un esquema útil para analizar posibles déficits del derecho al trabajo (OIT, 2016).

Es importante señalar que las diferentes dimensiones del derecho al trabajo, a partir del enfoque de los derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, calidad y efectividad), están consideradas, de manera implícita, en las normas internas mexicanas, en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024. Al respecto, se registran avances vinculados con los problemas identificados en el EDDT 2018. Cada una de las obligaciones del Estado tiene asignada una instancia gubernamental a cargo de su instrumentación a la vez que las políticas, planes y programas sectoriales están en correspondencia con las exigencias de los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) relativos a la dimensión individual y colectiva de este derecho.

En el Capítulo III se identifican las principales prioridades para el cumplimiento al derecho al trabajo en cuanto al fortalecimiento de los esfuerzos de intermediación para reducir el uso de medios informales por parte de los buscadores de trabajo; priorizar la inserción laboral de los y las jóvenes y de las mujeres, así como extender el acceso a guarderías; reducir la informalidad del empleo e inestabilidad laboral; impulsar una política que erradique las prácticas de evasión de la inscripción de las personas trabajadoras en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como las de subdeclaración en el salario de cotización; profundizar la nueva política de salarios mínimos; promover la capacitación y la formación de las personas trabajadoras; reducir el porcentaje de personas trabajadoras que laboran en jornada elevadas de trabajo; respetar los principios de la reforma constitucional al artículo 123 en el proceso de reglamentación relativo al ejercicio de los derechos colectivos; fortalecer los pilares de los que depende la efectividad del derecho, con especial énfasis en la inspección del trabajo para detectar violaciones a las normas laborales tales como la seguridad e higiene, las condiciones generales de trabajo, entre otras; e impulsar políticas tendientes a la eliminación de las brechas que llevan a la desigualdad entre los grupos vulnerables (población indígena, migrantes, personas trabajadoras con alguna discapacidad, entre otros).

Por su parte, en el Capítulo IV se hace un análisis de la política gubernamental; para ello, se parte de las prioridades definidas y analizadas en el capítulo anterior. Además, en cada una de las políticas se muestra el vínculo que mantienen con las dimensiones y subdimensiones establecidas en los Capítulos I y II. Adicionalmente, se presenta un apartado específico para analizar las políticas que atendieron los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo, relacionados con distintos aspectos del derecho al trabajo.

Finalmente, se incluyen las asignaturas pendientes de la política sectorial tanto en términos de vacíos como de insuficiencias, a la luz del cual se hacen evidentes las prioridades de esta administración en el diseño y la ejecución de la política sectorial.

Una vez analizado el estado actual del disfrute del derecho al trabajo, los temas prioritarios a tratar y los vacíos e insuficiencias de la política sociolaboral para garantizar el pleno ejercicio del derecho, se incluye una sección donde se identifican los principales retos y asuntos pendientes para garantizar el derecho al trabajo, proponiendo rutas de acción y políticas que permitan cumplir tanto con las prioridades planteadas a partir del diagnóstico como con los objetivos que el Gobierno federal ha establecido. El documento concluye con unas reflexiones finales sobre los aspectos abordados en los capítulos anteriores.

Capítulo I. Metodología para la medición del derecho al trabajo

Justificación y delimitación

El Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022 retoma la delimitación de ese derecho establecida en el EDDT 2018, en la que se incluyen diferentes elementos que integran el derecho y las obligaciones del Estado para el cumplimiento de este. Con base en el artículo 123 constitucional: “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley”. En este sentido, el estudio parte de la siguiente definición del trabajo:

“Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación [...], se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de las personas trabajadoras, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón” (LFT, artículo 2°).

México reconoce a nivel constitucional diversas dimensiones del derecho al trabajo, al punto que ya se han cumplido 100 años de su incorporación en el artículo 123 (1917), dando lugar a una profusa y articulada reglamentación en las leyes secundarias (Ley Federal del Trabajo

[LFT] y Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado [LFTSE]). Se trata de reglas que tienen alcance federal desde 1929, aunque su aplicación está dividida entre la Federación y los estados, dependiendo de las temáticas y el tipo de actividades, como lo establece la fracción XXXI del artículo 123 constitucional (donde se señalan expresamente las que competen a la jurisdicción federal). Esta distribución, al depender del Gobierno federal y los gobiernos locales da lugar a brechas en el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Por esa razón, como se mostrará más adelante, la reforma del artículo 123 constitucional en 2017 y de la LFT en 2019 eliminó la división entre ambas jurisdicciones en todos los procesos de registro a cargo del nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL).⁵

Como se mencionó en el EDDT 2018, las brechas de cumplimiento son de dos tipos: 1) las que existen por la discrepancia entre los mínimos exigidos en la normatividad internacional y lo establecido en la normatividad interna, y 2) las que se configurarían en caso de que no existan las instancias competentes o los planes y programas encaminados a hacer efectivo el derecho al trabajo o no se destinen los recursos necesarios (en el máximo posible) para lograr un cumplimiento progresivo.

Bajo este contexto, las reformas realizadas en el marco normativo nacional e internacional entre 2018 y 2021, listadas en el cuadro 1, contribuyeron a fortalecer el compromiso del Estado Mexicano con el respeto al derecho al trabajo y resolvieron gran parte de las deficiencias previas, en términos de la existencia de reglas discriminatorias o por la falta de garantías en los derechos colectivos y el acceso a una justicia imparcial e independiente.

⁵ Registro de sindicatos, directivas sindicales, constancias de representatividad, aprobación de contratos colectivos y revisiones salariales y contractuales, legitimación de contratos colectivos.

Cuadro 1. Reformas que inciden en el derecho al trabajo, 2018-2021

Año	Instrumentos	Reforma	Descripción	Dimensión en la que incide
2017	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	Reforma del artículo 123 de la CPEUM en materia de justicia laboral, sindicación y negociación colectiva	La reforma apunta a garantizar la imparcialidad e independencia del sistema de justicia laboral al trasladar las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial (federal o local). En materia de negociación colectiva y representatividad sindical, la reforma obliga a emitir el voto secreto en elecciones directivas sindicales, rendir cuentas de sus miembros y crear un nuevo órgano descentralizado encargado de garantizar estos derechos, incluyendo los recuentos previos a la celebración de los contratos colectivos, así como cuando la titularidad de estos últimos esté en disputa. Además, en materia de derechos colectivos establece que las huelgas son lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.	Efectividad
2018	Convenio 98 de la OIT	Ratificación del convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva ⁶	Garantiza la protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación al empleo. Protección contra actos de injerencia entre las organizaciones de personas trabajadoras y de empleadores.	Efectividad
2019	Ley Federal del Trabajo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (PJF), Ley Federal de la Defensoría Pública, Ley del Infonavit, Ley	Reforma en materia de libertad sindical, negociación colectiva y sistema de justicia laboral. ⁷ Los cambios están en armonía con las exigencias laborales del T-MEC, Capítulo 23 y Anexo 23 A.	Esta reforma reglamenta los nuevos principios del artículo 123 constitucional, resultantes de la reforma del 24 de febrero de 2017. Creación del CFCyRL; creación de Tribunales Laborales Independientes del Poder Ejecutivo y nuevo proceso laboral; fortalecimiento de los principios de libertad de asociación y contratación colectiva; protección de los derechos democráticos de los miembros de sindicatos; libre radio de acción; autonomía frente al gobierno y prohibición de injerencia patronal; garantías para la	Calidad y efectividad

⁶ El Senado ratificó en septiembre de 2018 el Convenio 98 de la OIT (https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098)

⁷ Decreto del 1 de mayo de 2019 en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019)

Año	Instrumentos	Reforma	Descripción	Dimensión en la que incide
2019	del Seguro Social (LSS)		democracia sindical vía la elección de directivas por voto secreto, libre y directo; rendición de cuentas y transparencia; representatividad como condición para negociar; aprobación del contrato inicial; legitimación de contratos colectivos en un plazo máximo de cuatro años (2019-2023).	
	Ley Federal del Trabajo y Ley del Seguro Social	Reforma en materia de las personas trabajadoras del Hogar. ⁸	<p>Con el decreto de reforma a la LFT y la LSS publicado en julio de 2019 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> (DOF) se reforman, adicionan y derogan disposiciones para garantizar la igualdad de trato a las personas trabajadoras remuneradas en el hogar, lo que resulta un paso crucial para proteger de mejor manera a este grupo, casi totalmente informal.</p> <p>En diciembre de 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la segunda fracción del artículo 13 de la LSS, la cual excluía del Régimen Obligatorio del IMSS a este grupo de personas trabajadoras. De manera consecuente, se modificó la LFT en su capítulo XIII, artículo 12 y 13, a fin de incorporar a las personas trabajadoras del hogar como sujetos del régimen obligatorios, lo que deja de lado su incorporación voluntaria.</p> <p>Cabe señalar que los avances realizados en 2012 respecto de este grupo no eliminaron las normas discriminatorias y el trato desigual y arbitrario frente a las demás personas trabajadoras, como es el caso de las jornadas extendidas que podían alcanzar legalmente las 12 horas diarias, cuando la jornada máxima diurna es de 8 horas diarias para el conjunto de las personas trabajadoras.</p> <p>Sin embargo, con esta reforma se elimina toda norma discriminatoria en materia de derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar. Se garantiza la jornada de ocho horas y pago de horas extras y se fijan nuevas obligaciones para el empleador. Se establece el acceso obligatorio a la Seguridad Social, así como la obligatoriedad de fijar salarios profesionales, lo</p>	Calidad

⁸ Decreto del 2 de julio de 2019 en materia de personas trabajadoras del hogar; arts. 331-343 de la LFT y art. 12 de la LSS (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564651&fecha=02/07/2019)

Año	Instrumentos	Reforma	Descripción	Dimensión en la que incide
			que se hizo en diciembre de 2020. Se considera injustificado el despido por violencia de género y discriminación.	
2019/ 2020	Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC)	El Capítulo 23 del T-MEC, de aplicación a los tres países, hace referencia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y promueve su cumplimiento. También incluye las obligaciones previstas en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (art. 23.2, T-MEC).	<p>Establece que cada parte es libre de adoptar y mantener sus leyes, regulaciones y prácticas, en el marco de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (libertad de asociación y reconocimiento del derecho a la negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso; abolición efectiva del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación). Además, cada parte se compromete a adoptar o mantener “leyes, regulaciones y prácticas [...] que regulen condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo”. También se enumeran las medidas gubernamentales que deberán adoptarse para aplicar de manera efectiva su legislación laboral (art. 23.5, T-MEC). Finalmente se incluyen compromisos en cuanto a la concientización pública de las leyes laborales y procedimientos, así como garantías procesales y formas de cooperación para la implementación del Capítulo Laboral (art. 23).</p> <p>Por su parte, el Anexo 23 A, exclusivo para México, fortalece los nuevos principios constitucionales en materia de libertad sindical y negociación colectiva derivados de la reforma de 2017, a través de la reglamentación de estas libertades, así como de los órganos y procedimientos para hacerlas efectivas. Exige que los sindicatos revisen la totalidad de los contratos colectivos existentes al menos una vez en el período de cuatro años a partir de su entrada en vigor. El mismo anexo se vio reforzado al reabrirse las negociaciones que llevarían a su aprobación en Estados Unidos. (enero 2020) y Canadá (marzo 2020). Para culminar este proceso, en diciembre de 2019 se firmó un nuevo protocolo, modificadorio del capítulo 31 del T-MEC, agregándose dos anexos (A, para México-Estados Unidos. Y B, México-Canadá). El Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida (MLRR) allí establecido, busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia</p>	Calidad y efectividad

Año	Instrumentos	Reforma	Descripción	Dimensión en la que incide
			de libertad sindical y negociación colectiva en instalaciones cubiertas de cualquiera de las partes.	
2020	Convenio 189 de la OIT	Ratificación del convenio sobre las y los trabajadores domésticos. ⁹	Se refiere a las condiciones de trabajo de las y los trabajadores del hogar, a la libertad de asociación y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, así como a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.	Calidad
	Ley del Seguro Social	Reforma en materia de guarderías. ¹⁰	Con relación a la cobertura del servicio de guarderías del IMSS, se reformaron los artículos 201 y 205 de la LSS, de manera que se amplió el beneficio a todas las personas aseguradas, sin limitarlo a la mujer trabajadora, al trabajador viudo o divorciado, además de quien tuviera la custodia de los menores, como se establecía antes.	Calidad
2021	Ley Federal del Trabajo	Reforma en materia de teletrabajo. Se debe emitir una Norma Oficial Mexicana (NOM) dentro de un plazo de 18 meses desde la entrada en vigor de esta reforma (enero 2021). ¹¹	Antes de la reforma, el art. 311 contenía una limitada definición del trabajo a domicilio, con una referencia al teletrabajo que no atendía las particularidades más relevantes que esa modalidad conlleva. La nueva legislación, por su parte, inicia con una amplia definición de lo que se entenderá como teletrabajo (artículo 330-A). De esta definición destacan tres aspectos. El primero es que se aclara que se entenderá por tecnologías de la información y de la comunicación, algo que no estaba presente antes de la reforma y abría la posibilidad de malentendidos entre personas trabajadoras y empleadores. El segundo es la delimitación del mínimo de tiempo requerido del total de la jornada para ser considerado un	Disponibilidad, accesibilidad y calidad

⁹ El gobierno de México ratificó en julio de 2020 el Convenio 189 de la OIT (https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189)

¹⁰ Decreto del 21 de octubre de 2020 en materia de guarderías, arts. 201 y 205 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603252&fecha=21/10/2020#gsc.tab=0)

¹¹ Decreto del 11 de enero de 2021 en materia de teletrabajo; art. 311 y nuevo capítulo XII Bis de la LFT (https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021)

Año	Instrumentos	Reforma	Descripción	Dimensión en la que incide
2021	Ley Federal del Trabajo		<p>teletrabajo: para jornadas de 40-48 horas a la semana, se requiere al menos trabajar tres días a distancia para ser considerado dentro de los supuestos del teletrabajo. En tercer lugar, se aclara que el trabajo ocasional o esporádico a distancia no será considerado teletrabajo.</p> <p>En el artículo 330-B se dispuso la obligación de establecer las condiciones en que se realizará el teletrabajo a través de un contrato escrito, lo que favorece su formalización. Para que esta exigencia se haga efectiva, deberá contar con mecanismos de vigilancia por parte de las autoridades laborales (locales y federal), pues se complementan con algunas de las obligaciones del patrón establecidas en el artículo 330-E.</p> <p>Lo importante es que esta nueva legislación evita que se trasladen los costos del teletrabajo a las personas trabajadoras, creando un trato desigual respecto de los que laboran en el centro de trabajo. No solo se establece la obligación de los empleadores de asumir la entrega, instalación y mantenimiento de los equipos de trabajo necesario y de los costos de los servicios de telecomunicación y gasto eléctrico relacionados, sino que todo esto debe quedar detallado por escrito en un contrato. Esto da mayor seguridad a las personas trabajadoras, a la vez que evita un uso abusivo de la figura del teletrabajo.</p> <p>Otro de los avances relevantes que presenta la reforma aparece en los artículos 330-B y 300-E, que otorgan el derecho a la desconexión a los teletrabajadores. Se busca la equidad entre personas trabajadoras presenciales y a distancia, en materia de remuneraciones, capacitación, formación y seguridad social y se establece que el empleador deberá adoptar un enfoque de género para conciliar la vida personal y el trabajo. Se establece el derecho a la reversibilidad del teletrabajo.</p> <p>La NOM establecerá las condiciones especiales de seguridad y salud en el trabajo para el teletrabajo</p>	

Año	Instrumentos	Reforma	Descripción	Dimensión en la que incide
2021	Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, Ley del Infonavit, Código Fiscal de la Federación, Ley del ISR, Ley del IVA, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	Reforma en materia de subcontratación laboral. ¹²	<p>Las principales disposiciones de la reforma establecen lo siguiente:</p> <p>Se prohíbe la subcontratación de personal y se permite únicamente la subcontratación de obras y servicios especializados que no constituyan el objeto social o la actividad preponderante de la beneficiaria, bajo determinadas condiciones, como la celebración de contrato escrito y la inscripción en el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Especializados (Repse), a cargo de Secretaría de Trabajo y Previsión social (STPS). Se homologaron los criterios del Código Fiscal, de la Ley del ISR y la Ley del IVA con la LFT, y se endurecieron sanciones a fin de evitar la simulación y defraudación fiscal. También se reformó la LFTSE para eliminar la subcontratación y regularizar al personal.</p> <p>Esta reforma elimina una forma de segmentación en las condiciones de contratación de las personas trabajadoras y se espera que elimine prácticas como las contrataciones eventuales sin justificación y la terminación arbitraria de los contratos para evitar la generación de antigüedad.</p>	Calidad y efectividad
	Ley Federal del Trabajo	Reparto de utilidades como parte de la reforma en materia de subcontratación (art. 127, LFT)	Se establece un tope a la participación de las personas trabajadoras en las utilidades de las empresas que será de un máximo de tres meses de salario o el promedio de la obtenida en los últimos tres años, según lo que resulte más favorable al trabajador. Se estima que ello implicará un promedio de 57 días, lo que equivale a un aumento de 2.59 veces más que el que percibían antes de la reforma.	Calidad

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en fuentes normativas.

¹² Decreto del 23 de abril de 2021 en materia de subcontratación laboral; arts. 12-15 de la LFT y otros (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021#:~:text=El%20monto%20de%20la%20participaci%C3%B3n,resulte%20m%C3%A1s%20favorable%20al%20trabajador.). Véase también el decreto del 31 de julio de 2021 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625445&fecha=31/07/2021)

La interpretación que hizo el CPIDESC en su Observación No.18 acerca de las obligaciones que tienen los Estados parte, a la luz del artículo 6 del PIDESC (y su relación con los artículos 7 y 8) relativo al derecho al trabajo,¹³ constituye el marco de referencia para analizar si las medidas legislativas y las políticas públicas adoptadas en el país se adecuan a las exigencias del Pacto y si, como tales, en su evolución implican un avance, un retroceso o un estancamiento en la obligación de garantizar el derecho al trabajo.

Y aunque se privilegia la obligación que tiene el Estado de garantizar el disfrute de los derechos sociales, hay que advertir la imposibilidad de entenderla de manera aislada de las demás obligaciones: proteger, respetar y promover. De acuerdo con Abramovich (2006) y Vázquez y Delaplace (2011), lo anterior significa que el aparato estatal debe organizarse con miras a hacer efectivos los derechos sociales (en este caso, laborales) y tomar las medidas para que las personas puedan ejercerlos, considerando la obligación de prevenir las violaciones, investigar las que se cometan, sancionar a los autores y reparar los derechos de los afectados por dichas violaciones.

En este contexto, el marco en el que debe garantizarse el disfrute del derecho al trabajo se ha visto transformado con relación a la situación previa al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), tanto por las reformas constitucionales y legales internas como por las normas y mecanismos de *enforcement* (control del cumplimiento de la normativa laboral)¹⁴ acordados con los socios comerciales de México. Estas obligaciones complementan las que se derivan del PIDESC y los diversos convenios internacionales ratificados por México. Derivado de lo anterior, se observa que las nuevas reglas no llevan a la necesidad de hacer cambios en la definición del derecho presentada en el EDDT 2018. Por el contrario, la definición sigue siendo pertinente, pues permite recuperar adecuadamente las diferentes dimensiones del derecho al trabajo y medir las brechas de cumplimiento en el disfrute del derecho, comparando los resultados obtenidos en dicho estudio diagnóstico.

La metodología propuesta en el EDDT 2018, y en la que se basa el actual diagnóstico, toma en cuenta las aportaciones de diversos estudios sobre el mercado de trabajo, la pobreza y

¹³ Para una consulta más amplia del marco teórico del derecho al trabajo, consulte el Capítulo I del EDDT 2018.

¹⁴ Aunque el término *enforcement* carece de un equivalente preciso en español, para este diagnóstico se ha traducido como “control del cumplimiento de la normatividad laboral”, pues hace referencia a aquellas actividades orientadas a garantizar la correcta aplicación de las normas.

la exclusión social, y las consecuencias de la segmentación legal (el trato diferenciado a diferentes categorías de personas trabajadoras). Además, se incluyen los cambios experimentados en las normas laborales nacionales e internacionales en los últimos años. De esta revisión resulta, en primer lugar, que existe una relación directa entre las condiciones generadas por el mercado laboral (por ejemplo, la carencia de seguridad social, la inestabilidad y los ingresos del trabajo por debajo de la línea de bienestar) y la pobreza, fenómeno persistente en el país, a pesar de los programas de transferencias adoptadas desde los años noventa e incrementados en la actual administración (2018-2024).

En segundo lugar, la revisión bibliográfica y las fuentes normativas muestran que, en conjunto, las reformas adoptadas entre 2017 y 2021, a nivel constitucional, de los Convenios Internacionales (98 y 189), y el T-MEC inciden esencialmente en dos ámbitos: a) la protección de grupos vulnerables (trabajo remunerado en el hogar, igualdad de derechos y protección de los ingresos de estos y de los jornaleros agrícolas) y de los trabajos atípicos (subcontratación y teletrabajo) y b) en la efectividad del derecho a través de las garantías en torno a la libertad sindical, la negociación colectiva, la democracia sindical y un sistema de justicia laboral independiente del Poder Ejecutivo. Al no haber modificaciones en la definición del derecho al trabajo, los cambios normativos serán analizados en las diferentes dimensiones, subdimensiones e indicadores seleccionados en este diagnóstico.

Desde el enfoque de la segmentación legal se estudian las brechas que se generan en el mercado de trabajo por factores institucionales. Así, este enfoque se refiere a la segmentación que se produce cuando las normas laborales crean ventajas o protecciones selectivas para determinadas categorías de personas trabajadoras (por ejemplo, subordinados contra cuenta propia) o incluso cuando se da un trato diferenciado entre las mismas personas trabajadoras subordinadas (empleos estándar contra atípicos). También se identifican, desde este enfoque, aquellas reformas en las regulaciones que, por el contrario, buscan eliminar el trato discriminatorio basado en las condiciones sociales, raciales, étnicas o de otro tipo (Dingeldey *et al.*, 2021).

Al respecto, la OIT (2016) plantea que es más importante la detección de siete posibles inseguridades en el trabajo que la distinción entre trabajo típico o atípico. De la misma manera que en el EDDT 2018, estas inseguridades (empleo, formación profesional y capacitación, ingresos, horas de trabajo, seguridad e higiene, seguridad social y

representación colectiva) se tomarán como referencia para identificar las brechas de cumplimiento en el derecho al trabajo, así como las principales prioridades y focos de atención de la política laboral y social en el actual contexto socioeconómico, particularmente afectado por la pandemia provocada por la COVID-19.

Las condiciones vinculadas a la cantidad y la calidad de los empleos, puestas de manifiesto por la OIT (2016) como posibles generadoras de carencias, inseguridades y brechas entre diversos grupos o regiones en el disfrute del derecho al trabajo, constituyen los ejes a partir de los cuales se identifican y ordenan los indicadores más pertinentes y relevantes a efecto de realizar el diagnóstico y el análisis de la política sociolaboral desde la perspectiva de los derechos. Para ello se toman en cuenta los diversos programas e instrumentos de política que se orientan a hacerlos efectivos considerando, entre otros aspectos, si estos han servido para suavizar o contrarrestar los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo y en qué medida.

Debe adelantarse que, dados los altos porcentajes de informalidad laboral en México, cercana al 60 % de la población ocupada entre 2009 y 2020, y la marcada heterogeneidad dentro de esta categoría,¹⁵ una de las principales aportaciones del enfoque de derechos humanos que se retoma en este diagnóstico, al igual que en el previo, es el concepto amplio de “trabajo” del que se parte al enunciar el alcance de protección. A ello se agrega el carácter universal, progresivo, indivisible e interdependiente que tienen estos derechos, por lo que han cobrado renovada importancia en las últimas décadas, tanto entre los especialistas como en el enfoque de las políticas gubernamentales. Ello se debió a que los cambios en el mundo del trabajo asociados a la presencia de mercados altamente competitivos y a las nuevas tecnologías, a los que se sumaron los provocados en la vida social y económica por el confinamiento durante la pandemia, crearon no pocos obstáculos para hacer efectivos los derechos de las personas trabajadoras.

Aunado a ello, el bajo crecimiento económico de las últimas décadas, en un contexto de transición demográfica, con mayor presencia de jóvenes y adultos jóvenes que demandan más y mejores empleos, trajo como resultado la expansión de la precariedad laboral dentro del empleo formal y protegido, relativizando los enfoques centrados en el dualismo en los

¹⁵ La heterogeneidad se debe a que dentro de esta categoría se incluye a personas trabajadoras por cuenta propia, trabajo del hogar, asalariados en el sector público y privado de la economía junto al trabajador familiar no remunerado, siempre que no tengan acceso a la seguridad social vinculado al trabajo (Weller & Roethlisberger, 2011).

mercados de trabajo (Durán y Narbona, 2021). A lo anterior se suma la aparición de nuevas formas de trabajo, a través del uso de plataformas digitales, con una importante expansión en el país durante los últimos cinco años. Bajo el pretexto del uso de tecnologías, las plataformas pretenden encubrir la naturaleza subordinada de los vínculos laborales y excluyen del acceso a la protección laboral establecida en la legislación a quienes laboran a través de ellas (Bensusán, 2020a).

Hay que mencionar que, en México, desde su origen, el diseño de los derechos asociados al trabajo (incluyendo el acceso a la seguridad social) fue vinculado específicamente al trabajo asalariado, donde puede identificarse a un empleador como responsable de su cumplimiento, correspondiendo al Estado dar garantías para su ejercicio, mientras el trabajo por cuenta propia queda excluido de la protección legal. De esta forma se produce una doble exclusión, por la vía de la legislación laboral y la seguridad social, segmentación que una política pública con enfoque de derechos humanos permite contrarrestar.

Una política pública con enfoque de derechos humanos supone orientarla para hacerlos efectivos, lo que debe comenzar por identificar y superar los obstáculos estructurales y/o coyunturales que hoy llevan al incumplimiento de estos en México. Al respecto, tanto la política social como la política laboral incluyen diversas dimensiones y subdimensiones que atañen al derecho al trabajo. Sin embargo, de acuerdo con el marco normativo de la Administración Pública Federal (APF), corresponde preponderantemente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y a la política laboral garantizar su ejercicio.

No obstante, existe una evidente interconexión entre aspectos centrales de la política social, como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, la seguridad social y la no discriminación —derechos enunciados en el artículo 6° de la LGDS— y el acceso al derecho al trabajo. En el mismo artículo de la LGDS se menciona explícitamente que el trabajo es uno de los derechos para el desarrollo social.¹⁶ Sin ignorar estas interconexiones, una primera delimitación en cuanto al alcance de este estudio diagnóstico es que se centra en las principales dimensiones del derecho al trabajo incluidas en la definición propuesta por el CONEVAL (2018), así como en los artículos 6 y 7 del PIDESC.

¹⁶ Por ejemplo, la política educativa tiene una estrecha relación con el acceso al derecho al trabajo, como lo plantea la CEPAL (2016) citando a Espínola y Claro (2010) al señalar que “el nivel educativo es uno de los factores que más influyen en las oportunidades que una persona tendrá en términos de empleo, ingresos, salud y vivienda y otros beneficios individuales y sociales a lo largo de su vida”.

En consecuencia, el principal foco de interés se centrará en el examen de la relación entre la política laboral y social a cargo de la STPS y otros organismos sectorizados en ésta y la efectividad del derecho al trabajo, en sus distintas dimensiones y subdimensiones.¹⁷ De esta forma, el análisis pondrá el énfasis en la manera en que la política laboral (o “sociolaboral”, como la denominaremos en adelante para dar cuenta de la interconexión) podría ayudar a contrarrestar los factores domésticos bajo control del gobierno que generan un efecto negativo sobre el ejercicio y disfrute de estos derechos y, a la vez, potenciar los que ejercen un efecto positivo. De la misma manera, se revisarán otros indicadores e instrumentos de política, a cargo de otras secretarías de Estado en caso de que pudieran tener alguna incidencia en el acceso al trabajo digno.

Como se mencionó en el EDDT 2018, la indivisibilidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos, al igual que el carácter sistémico de los derechos laborales nacionales e internacionales vinculados a estos, suponen que difícilmente se puede avanzar aisladamente en el cumplimiento del derecho al trabajo sin tomar en cuenta su interacción y sin diseñar estrategias integrales que incluyan otros aspectos de las políticas públicas. Es decir, sin un contexto económico y productivo propicio, la institucionalidad laboral o la política sociolaboral resultarían insuficientes para superar las brechas en la cantidad y calidad de los empleos disponibles (Weller & Roethlisberger, 2011). De ahí que el enfoque de derechos humanos en principio debería ser transversal al conjunto de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Con base en el estudio realizado por Ruiz Durán y Galhardi (2013), en el que clasifican las distintas políticas públicas que inciden en el mercado de trabajo,¹⁸ el Estudio Diagnóstico

¹⁷ El PSTPS 2019-2024 define cinco objetivos prioritarios de la política nacional laboral: “lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo; Impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral; Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos; Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normatividad laboral, así como Lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, personas trabajadoras en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso al empleo formal”. Para ello se definieron 17 estrategias prioritarias, con sus correspondientes acciones puntuales.

¹⁸ Ruiz Durán y Galhardi (2013) clasifican las políticas públicas de acuerdo con tres criterios: El primero considera su grado de intervención como “generales” (política fiscal, política salarial y social, política educativa, política económica y sectoriales) y “específicas” (centradas en la inserción y reinserción laboral, incluyendo la orientación laboral, la formación para el empleo, la intermediación laboral, el análisis e información laboral; los servicios de fortalecimiento y/ o creación de MIPyMES, y la igualdad de oportunidades). Un segundo criterio considera el tipo de impacto en el mercado

del Derecho al Trabajo 2022 sigue una estrategia mixta al incluir la revisión de algunas políticas generales (política salarial), programas híbridos como Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), así como las específicamente laborales. En estas se integran las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, orientadas tanto a la oferta como a la demanda laboral, dando énfasis en las que son instrumentadas por la STPS y están incluidas en el PSTPS 2020-2024.

En este sentido, las diferentes dimensiones del derecho al trabajo, desde el enfoque de derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, calidad y efectividad), están, en principio, contempladas en las normas internas mexicanas. Al respecto, se registran avances importantes vinculados a los problemas identificados en el EDDT 2018. Cada una de las obligaciones estatales tiene asignada una instancia gubernamental a cargo de su instrumentación a la vez que las políticas, planes y programas sectoriales, están en correspondencia con las exigencias de los artículos 6, 7 y 8 del PIDESC, relativos a la dimensión individual y colectiva de este derecho.

Entre las implicaciones de política laboral derivadas del PIDESC, se encuentra la de diseñar políticas nacionales y planes detallados de aplicación con los siguientes objetivos específicos: estimular el crecimiento y desarrollo; elevar el nivel de vida; satisfacer las necesidades de mano de obra, además de resolver el desempleo y el subempleo. Se exige que la estrategia y el plan nacional del empleo tomen en cuenta las preocupaciones del conjunto de las personas trabajadoras, con indicadores, revisión periódica y la participación de las organizaciones sindicales y patronales.

Desde el enfoque de derechos humanos, es en este último aspecto de la política laboral — el carácter participativo del diseño, monitoreo y evaluación de ésta— donde el déficit detectado en el EDDT 2018 permanece, ya que no existe tal participación en el diseño de la política laboral, al menos de manera documentada. Esta puede ser una de las causas por la que los objetivos de la política sectorial pudieran llegar a desbalances, especialmente en el contexto de presiones competitivas, de las transformaciones en los mercados

laboral como “activas” (servicios de apoyo para la búsqueda de empleo; capacitación y creación directa de empleo, asesoría e incentivos a las empresas) y “pasivas” (apoyo temporal al ingreso, seguro de desempleo y salario mínimo). Finalmente, un tercer criterio se refiere al tipo de orientación hacia la “oferta laboral” (formación profesional, entrenamiento, adecuación a demandas del mercado y observatorios de capacitación) y hacia la “demanda laboral” (observatorios laborales, bolsas públicas de empleo y mecanismos de articulación entre oferta y demanda).

laborales o de las circunstancias especiales que los afectan, como sucedió durante la pandemia por la COVID-19. Sin embargo, como resultado de dos factores: 1) el viraje político resultante de las elecciones presidenciales de julio de 2018; y 2) las exigencias de los socios comerciales de México en la región, ha habido cambios importantes en la política sectorial que apuntalan un nuevo modelo laboral centrado en la efectividad de los derechos y dan poder a las personas trabajadoras para defender sus intereses colectivamente (2019-2024).¹⁹

Si bien la Ley de Planeación de la APF exige que los grupos sociales participen en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que de él derivan, uno de los principales problemas para que los puntos de vista y necesidades de las personas trabajadoras fueran considerados había sido la falta de organizaciones sindicales representativas y de un terreno de juego más nivelado en los órganos tripartitas y los espacios de diálogo social. Como ya se señaló, las reformas de 2017 (art. 123, CPEUM) y de 2019 en la LFT, sobre libertad sindical y de negociación colectiva y el nuevo sistema de justicia laboral son pasos que conducen a mejorar la representación colectiva de los intereses de las personas trabajadoras y a construir espacios de diálogo social menos asimétricos.

Cabe señalar que la creación del CFCyRL, como órgano descentralizado del Gobierno federal y la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCyA), de integración tripartita, para ser sustituidas en sus funciones jurisdiccionales por los Tribunales Laborales, constituyen uno de los cambios más importantes a nivel de las instituciones laborales en un siglo (Bensusán, 2020b).

Ahora bien, el PND (2019-2024), se distingue por el enfoque de derechos y la aspiración de reducir la discriminación. Por tanto, forma parte del marco estructural en que se inscribe el análisis de las diferentes dimensiones del derecho al trabajo que se utilizan en este diagnóstico. Por su parte, el PSTPS 2020-2024 define cuatro objetivos con sus respectivas

¹⁹ Por ejemplo, ha desaparecido como objetivo del programa sectorial 2020-2024, el de “preservar la paz social”, lo que antes se buscaba manteniendo un control del proceso organizativo y reivindicativo, que a su vez mantenía los bajos salarios como estrategia de competitividad. Por el contrario, una nueva política laboral orientada a la recuperación de los salarios mínimos, el fortalecimiento de la representación colectiva y los nuevos mecanismos e instancias para resolver los conflictos laborales con imparcialidad e independencia del poder ejecutivo favorece el equilibrio entre los diversos objetivos de la política sectorial, al no excluir de ella los intereses de las personas trabajadoras.

acciones. Los cambios respecto del anterior PSTPS 2013-2018 son conducentes a lograr una mayor efectividad y calidad en el disfrute del derecho al trabajo. Por ejemplo, antes se buscaba “democratizar la productividad laboral”, el nuevo programa sectorial busca la “democracia sindical” a través de “impulsar el voto personal, libre, directo y secreto de las personas trabajadoras”. Además, se promueve un “nuevo modelo laboral”, en lugar del anterior refiriendo a “conservar la paz laboral...”, inhibiendo la conflictividad laboral a costa de algunos derechos.

El primero de los objetivos del PSTPS se refiere a “lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo” y su estrategia se centra en el programa JCF y en el apoyo a la transición desde la capacitación a la “construcción de un plan de vida y trabajo digno”. El segundo objetivo se refiere al impulso del “diálogo social, la democracia sindical, la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral”, cuyas estrategias y acciones se refieren a los principales procedimientos de democracia sindical, a la solución de los conflictos con base en la conciliación y a los pasos necesarios para la implementación del nuevo sistema de justicia, instaurados en el decreto de reforma a la LFT de 2019 y en el marco del nuevo modelo laboral. El tercer objetivo se refiere a la recuperación del salario mínimo y los ingresos para “mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores”, a través de diferentes estrategias y acciones. Algunas de las acciones correspondientes a la estrategia 3.2 sobre “garantizar el acceso a financiamiento en condiciones favorables a los trabajadores formales, para incrementar su calidad de vida y la de sus familias”, llevan a fortalecer el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot) y las “iniciativas de financiamiento para mujeres trabajadoras y personas afectadas por desastres naturales” (STPS, 2020a).

Análisis de las dimensiones y subdimensiones para la medición del derecho al trabajo

Con base en la metodología utilizada en el EDDT 2018 y las reformas en materia de trabajo entre 2017 y 2021, que incluyen temas como, entre otros, subcontratación, guarderías, salario mínimo, justicia laboral, a continuación, se describen las dimensiones relacionadas con el derecho al trabajo y se presentan los subdimensiones que lo integran.²⁰

²⁰ Para revisar un análisis más profundo sobre estas dimensiones y el derecho al trabajo véase el EDDT 2018.

Dimensión disponibilidad

Se entiende por disponibilidad la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (Vázquez y Delaplace, 2011). La disponibilidad considera la relación entre Empleador-Trabajador-Estado.

Dimensión accesibilidad

La accesibilidad implica “asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles para todas las personas [...] La accesibilidad supone por lo menos estas subdimensiones: la accesibilidad económica (asequibilidad), la accesibilidad física y el acceso a la información” (Vázquez & Serrano, 2013). Aunado a ello, se agrega la *accesibilidad al trabajo a distancia*, ya que se trató de un medio indispensable para laborar durante la etapa de cierre de actividades no esenciales en la pandemia y, con la vuelta a la normalidad, no parece ser una condición que desaparecerá.

Dimensión calidad

La calidad implica asegurar que los medios (instalaciones, los bienes y los servicios) y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (PNUD, 2012).

Dimensión efectividad

Esta dimensión comprende la obligación que el Estado mexicano tiene de contar con sistemas de inspección y justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales, y crear los medios para reparar las violaciones en el ejercicio del derecho, al dar acceso a las víctimas a los recursos que les permitan obtener una reparación adecuada. Esta se corresponde también con la obligación del Estado de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva del derecho al trabajo, al prevenir, castigar y reparar las violaciones que imposibilitan en los hechos el disfrute del derecho.

Gran parte de las reformas laborales realizadas en México entre 2017 y 2021 se relacionan con la efectividad de los derechos de las personas trabajadoras. Así, la reforma

constitucional del artículo 123 en 2017 y la de la LFT en 2019 atañen principalmente a la democracia, la libertad sindical y de negociación colectiva, y al sistema de justicia laboral. Estas tienen su origen en demandas provenientes de diversos sectores de la sociedad desde al menos los años setenta, cuando emergió la insurgencia sindical en el país, y fueron propuestas por partidos de oposición y expertos laborales en diversas oportunidades.

Sin embargo, las resistencias al cambio solo pudieron vencerse a través del T-MEC, uno de los acuerdos comerciales más regulados en cuanto a las exigencias laborales, especialmente para México (Bensusán y Middlebrook, 2020; Bensusán, 2020b). Por lo anterior, además de considerar los cambios a nivel de los indicadores estructurales, que registran las obligaciones nacionales e internacionales del país en cuanto a garantizar el disfrute del derecho al trabajo, en las subdimensiones relativas a la efectividad del derecho se incluyen indicadores que permiten medir el avance del país en el cumplimiento de dichas obligaciones.

La importancia de los cambios introducidos en la legislación laboral mexicana, muchos de los cuáles ya se anticipaban en el diagnóstico anterior, cuando todavía era incierto el destino de la reglamentación de los principios constitucionales adoptados en 2017, debe ser destacada. Como se muestra en el EDDT 2018, las brechas en el ejercicio del derecho al trabajo se agravan debido a diversos factores relacionados con la representación sindical, el poder de negociación, el acceso a la justicia laboral y la vigilancia en la aplicación de la legislación laboral. Las deficiencias en el sistema de representación conducen a la irrelevancia del diálogo social, lo que imposibilita aplicar el enfoque de derechos a la política social y laboral, en tanto éste supone que su diseño, implementación y evaluación se realice con la participación de los supuestos beneficiarios de dichas políticas a través de sus legítimos representantes (Bensusán, 2013).

En consecuencia, los derechos colectivos, el acceso a la justicia imparcial e independiente (incluyendo un nuevo procedimiento que incluye la conciliación previa obligatoria) y la fiscalización del cumplimiento de la normatividad laboral, deben considerarse como “derechos instrumentales” que condicionan el ejercicio y la efectividad de los demás derechos y son parte de los principios transversales señalados en el PIDESC,²¹ así como

²¹ Acceso a la justicia y exigibilidad; universalidad, derecho a la igualdad y no discriminación; acceso a la información y la participación.

de los convenios internacionales ratificados por México y el T-MEC (Capítulo 23 y Anexo 23A).

Históricamente ha existido un déficit de información con relación a la calidad de los procesos de organización sindical y negociación colectiva que se encuentra en vías de remediarse para garantizar este derecho consignado en las normas mexicanas, en los pactos internacionales de derechos humanos (PIDESC, Protocolo de San Salvador, Convenio 87 y 98 de la OIT, entre otros) y en el T-MEC. La oportunidad se abrió con las reformas laborales (2017, art. 123, CPEUM; y 2019, LFT) que, entre otras, obligan a realizar el voto libre, directo y secreto en elecciones de directivas sindicales, obtener la constancia de representatividad para negociar un contrato colectivo, aprobarlo por el voto de la mayoría, legitimar los contratos colectivos vigentes y rendir cuentas ante sus miembros. A su vez, hay que destacar la creación de un nuevo órgano descentralizado —el CFCyRL— encargado de garantizar la libertad sindical y de negociación colectiva, así como la democracia a nivel nacional e implementar a nivel federal un sistema de conciliación de los conflictos laborales, con obligación de asegurar la transparencia de los procesos a su cargo.

En este sentido, la obligación de transparencia que garantiza la LFT, en conjunto con los cambios derivados de las reformas, deberían permitir avanzar en la construcción de indicadores que den cuenta del proceso de implementación de la reforma laboral y sus resultados en la dimensión de Efectividad. Sin embargo, puesto que la reforma laboral tiene un período de implementación que inició en 2019 y se espera que termine en 2023, se advierte que la información disponible es aún incipiente para dar cuenta de la mejora en la representatividad y el carácter independiente y democrático de las organizaciones sindicales, el carácter real de la contratación colectiva, o los resultados alcanzados a través del avance en la implementación del nuevo sistema de justicia laboral, salvo en las etapas ya concluidas. Por ello, el análisis de estos avances se realizará a nivel de indicadores estructurales (que incluyen las principales reformas y la creación de las instancias de implementación) y de procesos, a partir de los registros oficiales de la STPS y del CFCyRL.

Con base en lo anterior, el cuadro 2 presenta el modelo de cuatro dimensiones y 16 subdimensiones del que parte el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022. Se agrega la subdimensión de *accesibilidad* al trabajo a distancia, pues, como ya se mencionó, fue de vital importancia durante la pandemia y lo seguirá siendo después de ella, en tanto

se espera que sea una opción que se mantendrá vigente dadas las ventajas que ha mostrado para las personas trabajadoras y empleadores.

Cuadro 2. Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo, 2022

Dimensión	Subdimensión
Disponibilidad	Trabajo remunerado
	Capacitación y formación profesional y técnica y mejora de la productividad laboral
	Identificación del empleo disponible y elegible
Accesibilidad	Acceso a la información sobre oferta laboral y derechos laborales
	Accesibilidad física al centro donde se labora
	(NUEVA) Accesibilidad al trabajo a distancia
Calidad	Seguridad social
	Ingreso
	Jornada laboral, descanso y vacaciones
	Ascenso y promoción
	Seguridad e Higiene
	Estabilidad laboral y tipo de contratación
	Igualdad laboral
Efectividad	Acceso a la justicia laboral
	Inspección del trabajo
	Derechos colectivos

Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

Cabe resaltar que se consideran en el modelo aquellos indicadores que, en las distintas dimensiones del derecho al trabajo, den cuenta de quiénes han sido más afectados por la crisis por la COVID-19. Los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo profundizaron las tendencias hacia la precarización de los empleos que venían registrándose con anterioridad. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en otras crisis económicas, cuando la destrucción del empleo formal pudo compensarse con el acceso al empleo informal debido a las bajas barreras de entrada, en la contingencia sanitaria, y crisis económica consecuente, esta no fue una opción, al menos en los primeros meses de la pandemia debido a las restricciones a la movilidad y la parálisis de muchas de las actividades económicas no esenciales. La excepción se observó en el caso del empleo en plataformas digitales que prestaron servicios esenciales y fueron refugio de miles de personas que perdieron sus empleos.

De ahí que se deba incluir en el análisis a aquellos que quedaron excluidos de los empleos, pero permanecieron en la población económicamente activa (PEA), buscando alguna manera de ocuparse (desempleados) y los que se vieron orillados a ingresar a la población no económicamente activa (PNEA), ante la imposibilidad de acceder a una fuente de

empleo (desalentados).²² En el estudio, también se consideran aquellos factores que hicieron una diferencia significativa en el contexto de la pandemia, como fue el hecho de laborar en tareas esenciales, tener un trabajo que se puede desempeñar a distancia y el correspondiente acceso a internet.

En cuanto a los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo se considerará, cuando corresponda a nivel de todas las dimensiones, subdimensiones e indicadores, la manera en que los diferentes grupos de personas trabajadoras fueron afectados por ella (personas trabajadoras asalariadas y por cuenta propia, formales e informales, trabajo urbano, rural y agrícola, trabajo del hogar remunerado y teletrabajo; mujeres, jóvenes y adultos mayores, entre otros); sus efectos en el ingreso de las personas trabajadoras y en la duración de las jornadas, así como en la expansión de las nuevas formas de trabajo y las condiciones de trabajo (teletrabajo y trabajo en plataformas digitales).

Selección y definición de indicadores

La construcción de indicadores en esta metodología se realiza con el interés de detectar las brechas de cumplimiento del derecho al trabajo y la relación que estas brechas guardan con las obligaciones nacionales e internacionales encaminadas a hacerlo efectivo. El marco conceptual incluye indicadores empíricos (estructurales, de procesos y de resultados) para el análisis de las dimensiones inherentes al derecho (disponibilidad, accesibilidad, calidad y efectividad).

Los indicadores de estructura identifican las fuentes de las que se derivan las obligaciones y compromisos que el Estado asumió interna o internacionalmente en términos del derecho en cuestión, las que se concretan en la política sectorial y los programas específicos a través de los cuáles se busca atender dichas obligaciones y compromisos. En el caso de los indicadores de procesos se toma en cuenta el avance de la cobertura y las metas de los programas o medidas específicas relacionadas con dichas obligaciones.

Por último, en el caso de los indicadores de resultados se incluyen dos modalidades: por una parte, aquellos indicadores orientados a resultados derivados de la política sectorial de la STPS y sus respectivos programas, que dan cuenta de los logros en el cumplimiento de

²² Personas disponibles para trabajar que no buscan incorporarse a alguna actividad económica, porque consideran que no encontrarán trabajo, pero en caso de que hubiera un trabajo disponible acorde a sus necesidades lo aceptarían.

objetivos; y por otra, los indicadores que permiten medir las brechas de cumplimiento en las diferentes dimensiones y subdimensiones, que se relacionan con las siete inseguridades en el derecho al trabajo, identificadas por la OIT.

La selección de indicadores implica diferentes retos, el más significativo es partir de las numerosas obligaciones e instrumentos del Estado conducentes a hacer efectivo el derecho al trabajo, así como de los aspectos más relevantes de la normatividad nacional e internacional que regulan este derecho. Otro reto es disponer de la información necesaria y adecuada para medir estas brechas en el cumplimiento del derecho.

En este sentido, al desarrollar el EDDT 2018, se obtuvieron alrededor de 250 posibles indicadores, que posteriormente se seleccionaron de acuerdo con su relevancia y congruencia temática. Con base en estos indicadores, se revisó la pertinencia de incluir nuevos, reubicar o eliminar indicadores a la luz de los cambios normativos de los últimos cuatro años y la actualización de las fuentes, con la finalidad de reunir información suficiente sobre las cuatro dimensiones y las 16 subdimensiones a efectos del nuevo diagnóstico. Es importante mencionar que se buscó mantener la estructura del diagnóstico previo a fin de realizar una comparación en términos de los nuevos retos y avances en el ejercicio del derecho al trabajo. A pesar de que se incluye una nueva subdimensión, así como nuevos indicadores, el modelo en el que se basa el EDDT 2022 es comparable con el desarrollado en el EDDT 2018.²³

²³ Al respecto, resalta que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) se encuentra en proceso de actualización de la estimación de población que se toma como referencia en las encuestas en hogares, pues las proyecciones que se habían utilizado dejaron de tener vigencia. En este sentido, los factores de expansión que se utilizan para trabajar las encuestas responden a una nueva estimación de población, derivado de la actualización del Marco de Muestreo de Viviendas resultado de la publicación del Censo de Población y Vivienda 2020. Por lo que, los indicadores generados con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) no son estrictamente comparables de 2019 hacia atrás, pues la información fue obtenida a inicios del último trimestre de 2021, cuando solo se había actualizado 2020 y 2021. Sin embargo, en aras de contar con una perspectiva de largo plazo y observar la información presentada en el EDDT 2018, en lo que resta de este documento, se hará referencia a algunos indicadores realizados con base en esta encuesta para periodos anteriores a 2019.

Capítulo II. Diagnóstico del derecho al trabajo

Las siete posibles “inseguridades” o brechas de cumplimiento que propone la OIT (2016) con relación al trabajo digno constituyen los ejes a partir de los cuales se identifican y ordenan los indicadores a efecto de realizar el diagnóstico desde la perspectiva de los derechos, cuyo fin es conocer el “estado actual de los problemas que deben atenderse para avanzar en el disfrute del derecho al trabajo”. Bajo esa perspectiva, en el cuadro 3 se muestra la relación entre las inseguridades identificadas por la OIT y el modelo de cuatro dimensiones y 16 subdimensiones del que parte el estudio diagnóstico. Es importante mencionar que la subdimensión *igualdad e inclusión laboral* de la dimensión *calidad* no se incluye en el cuadro mencionado pues, al centrarse en las brechas entre diversos grupos de población, representa una subdimensión transversal que es analizada a través de diferentes indicadores correspondientes a otras subdimensiones, como el ingreso, la seguridad social, la jornada laboral, el descanso y las vacaciones, entre otras. En este sentido, la desagregación de los indicadores, a lo largo del diagnóstico, para examinar las brechas existentes entre grupos dará cuenta de la subdimensión de *igualdad e inclusión laboral*.

Cuadro 3. Inseguridades consideradas por la OIT y dimensiones y subdimensiones para la medición del derecho al trabajo

Inseguridad	Dimensión	Subdimensión
Empleo	Disponibilidad	Trabajo remunerado
		Identificación del empleo disponible y elegible
	Accesibilidad	Acceso a la información sobre oferta laboral y derechos laborales
		Accesibilidad física
		Accesibilidad al trabajo a distancia
Calidad	Estabilidad laboral	
Seguridad social	Calidad	Seguridad social
Formación profesional y capacitación	Disponibilidad	Capacitación y formación profesional y técnica
	Calidad	Ascenso y promoción
Ingresos	Calidad	Ingreso
Horas de trabajo	Calidad	Jornada laboral, descanso y vacaciones
Seguridad e higiene	Calidad	Seguridad e higiene
Representación colectiva	Efectividad	Justicia laboral
		Inspección del trabajo
		Derechos colectivos

Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

Para mostrar las brechas en el disfrute del derecho al trabajo se utilizan los tres tipos de indicadores —estructurales, procesos y resultados— desagregándolos conforme lo

permiten las fuentes para mostrar las brechas de cumplimiento en el acceso al derecho al trabajo entre diversos grupos o sectores de la población. Aunado a ello, se incluye un apartado relativo a la igualdad de trato y oportunidades para mostrar las brechas de empleo e ingresos en diferentes grupos vulnerables —mujeres, personas con alguna discapacidad, migrantes, personas trabajadoras en el sector agropecuario, población hablante de lengua indígena, entre otros— con relación al conjunto de la población ocupada. La situación laboral de las personas jóvenes y las mujeres (además de tratarla por separado en dicho apartado) se presenta a lo largo del diagnóstico. Se utiliza también bibliografía y otras fuentes adicionales que permiten contextualizar y completar el análisis de las brechas. Cuando es posible, se examina la situación del país a la luz de referentes internacionales, a la vez que se muestra la relación entre el derecho al trabajo y otros derechos sociales como la educación o la salud.

Cabe resaltar que en algunas de las dimensiones se adelantaron aspectos de la política pública que se consideraron necesarios para explicar el estado actual del derecho y que se profundizarán en el capítulo IV. La realización del informe concluyó en el primer semestre de 2022, por lo que para cada una de las dimensiones tratadas se considera la evolución en el período 2009-2021 (primer trimestre).²⁴ En el caso del análisis internacional, el periodo de análisis depende de la información proporcionada por las diversas fuentes.

Una aproximación general a la problemática

Los indicadores estructurales (normas e instancias responsables) muestran importantes avances respecto al EDDT 2018. Al respecto, el cuadro 1 incluido en el capítulo I, enuncia las reformas realizadas en el período 2017-2021. En cambio, los indicadores de procesos, que se analizarán más adelante, revelan que, salvo en el caso del JCF, subsiste una baja cobertura de los programas que se relacionan con la intermediación y la capacitación para el trabajo y formación profesional para el conjunto de la población. En diversos ámbitos, como en ese caso, se observa una tendencia a la reducción de los presupuestos de la

²⁴ En algunos casos, derivado de las distintas fuentes de información, no fue posible obtener la información desagregada por grupos para el periodo 2009-2021, por lo que el análisis se realiza para los años en el que la información está disponible.

política laboral, no obstante, se asignaron recursos importantes a la implementación de la reforma al sistema de justicia laboral y al programa JCF.²⁵

Se han hecho esfuerzos para mejorar las funciones de fiscalización a cargo de la nueva Unidad de Trabajo Digno (UTD) y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), coordinadas con otras instancias como el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que posibilitaron diagnosticar los problemas de evasión y simulación vinculados a la subcontratación del personal. El diagnóstico previo aportó elementos que favorecieron la prohibición de esta figura en 2021 y restringió la prestación de obras y servicios especializados a aquellas que no formen parte del objeto social o la actividad preponderante de la empresa subcontratante. En este aspecto existen avances: sin embargo, el problema de la informalidad persiste, y subsisten todavía debilidades en las capacidades estatales de fiscalización, especialmente en cuanto a los recursos humanos y materiales disponibles.

Los indicadores de resultado, correlacionados con lo anterior, muestran avances en cuanto a la contratación directa de alrededor de 3 millones de personas trabajadoras que antes eran subcontratadas. No obstante, persisten brechas de cumplimiento en términos de las siete inseguridades identificadas por la OIT (2016) en el disfrute del derecho al trabajo, que llevan a la precariedad a un porcentaje mayoritario de las personas trabajadoras en el país. Esta situación se agrava en los estados del sur y en el caso de los grupos más vulnerables, así reconocidos por el PIDESC: jóvenes, mujeres, personas trabajadoras del campo, indígenas y personas con discapacidad, entre otros.

Los problemas más importantes que afectan al mercado de trabajo en la región siguen presentes en México (Alaimo *et al.*, 2015; CEPAL y OIT, 2021). Por una parte, la informalidad en el empleo, entendida como la falta de acceso a la seguridad social por causa del trabajo, que primero se redujo en la pandemia, al aumentar la población inactiva durante esta, pero luego se incrementó en la recuperación económica. Por otra, la

²⁵ Al analizar el presupuesto de la STPS, de acuerdo con datos de la Cuenta Pública (2018-2021), se observa que de 2018 a 2021 hubo un incremento sustancial, pues pasó de 4,534 a 24,055 mdp en dicho periodo. Sin embargo, la mayor proporción de ese incremento corresponde al destinado al programa JCF, pues en 2021 este representaba el 85 % del presupuesto de la STPS. Si se analiza el presupuesto de la secretaría sin incluir el destinado a JCF y el relativo a la reforma al sistema de justicia laboral, es decir el ejercido por el CFCyRL y la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, se observa una disminución de 40 %, al pasar de 4,534 a 2,712 mdp de 2018 a 2021.

inestabilidad en el empleo (alta rotación laboral), situación que pudiera comenzar a disminuir gracias a la prohibición de la subcontratación y la fiscalización de las empresas inscritas en el Repse. Igualmente, este cambio reduciría las brechas en las condiciones laborales entre las personas trabajadoras.

La recuperación de los salarios mínimos, con mayor fuerza desde diciembre de 2018 a 2021 (Conasami, 2021), mejoró los ingresos de quienes lo perciben, incidiendo en la dimensión de calidad de los empleos. Aunque se había observado en 2019 una mejora en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) (porcentaje de la población que no puede comprar una canasta básica con el ingreso de su trabajo), a partir de la contingencia sanitaria se dio un deterioro y luego una lenta recuperación a partir del tercer trimestre de 2020, aun cuando en el segundo trimestre de 2021 siguió siendo más alto que el que se tenía al inicio de la pandemia.²⁶

El derecho al trabajo sigue estando entre los derechos menos conocidos

Como se señaló en el EDDT 2018, el desconocimiento que la población mexicana tiene respecto a los derechos sociales en general y del derecho al trabajo en particular, a pesar de que ha tenido una larga vida institucional, es uno de los problemas para lograr el acceso y disfrute del mismo.²⁷ Aunque la población no conoce sus derechos, tiene una percepción bastante acertada de lo que sucede en la realidad. Es decir, puede no saber que tiene derecho a acceder a un trabajo digno y remunerado, pero sabe que la gran mayoría no puede satisfacer sus necesidades, desarrollarse y vivir dignamente por esta vía; y sabe qué es lo que aspiraría a lograr en términos de calidad del empleo.

Los resultados de la encuesta “Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México” realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2018) dan cuenta de esta situación y confirman los datos de las encuestas anteriores (2014 y 2016).²⁸

²⁶ La estimación de 2021 del ITLP solo es comparable con 2020 (CONEVAL, 2021a).

²⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consagra los derechos de las personas trabajadoras desde 1917, aunque el uso del término trabajo “digno” o “decente” fue adoptado por la OIT a fines de los años noventa. Sobre la falta de conocimiento de sus derechos por parte de la población véase CIDE (2015).

²⁸ La encuesta de opinión pública *Derechos Sociales, Ciudadanía y Calidad de Vida en México* de 2014 se realizó a personas mayores de 18 años que residen en viviendas particulares de la república mexicana, con base en un cuestionario estructurado. Se realizaron 1,200 entrevistas en 150 puntos de levantamiento en localidades rurales y urbanas. En 2016 el tamaño de la muestra fue de 1,300 entrevistas. Ver metodología en CESOP (2014 y 2016).

Casi 6 de cada 10 encuestados no habían escuchado hablar sobre los derechos sociales. Quienes lo hicieron mencionaron a la televisión como la principal fuente de información, seguidos por los periódicos, la escuela y las conversaciones con amigos y familiares. Dentro de estos derechos, se reconocieron mejor los que permiten el acceso a la educación, el derecho a la salud y a la alimentación que otros derechos.

El porcentaje de quienes respondieron haber escuchado sobre el derecho al trabajo quedó en el octavo lugar, de un total de once derechos y el “ser tomado en cuenta para las decisiones públicas” en el noveno lugar (lo que, como vimos, es una exigencia de una política pública con enfoque de derechos). A su vez, el derecho al acceso a la justicia quedó en el décimo lugar. Podría esperarse que los esfuerzos por difundir el contenido de las reformas y los avances en la implementación del nuevo sistema de justicia laboral ayuden en el futuro próximo a mejorar el conocimiento del derecho al trabajo por parte de la población, pero aún no hay evidencias al respecto.

Según los entrevistados en 2018, el 78 % consideró que el derecho a un trabajo bien remunerado nunca o casi nunca se cumple, con lo que este dato apenas se colocó en 2 puntos porcentuales menos que la medición de 2016. A su vez, el 71 % creía que el acceso a la seguridad social nunca o casi nunca se cumple. Entre las razones para el incumplimiento más reconocidas por los entrevistados se encuentra, en primer lugar, la corrupción (35.3 %), la mala administración de los recursos (31.7 %) y el mal gobierno (26.7 %), que en conjunto sumaron el 93.7 %.

Al considerar las prioridades asignadas a los derechos sociales por los encuestados, se dio mayor importancia a la educación de calidad (23 %) seguido por la seguridad social (20 %), alimentación (18 %), acceso a servicios de salud de calidad (14 %) y trabajo bien remunerado (12 %).

Ahora bien, los resultados de la encuesta realizada por el CESOP en agosto de 2020 sobre el tema de la Igualdad Sustantiva²⁹ también confirman algunos de los resultados de las encuestas anteriores y agrega elementos adicionales. Al preguntarles sobre cuáles consideran que son los temas más importantes en el país, sin duda la pandemia de la

²⁹ La encuesta de opinión pública “Igualdad Sustantiva” de agosto de 2020 se realizó a personas mayores de 18 años que residen en viviendas particulares de la república mexicana. Se realizaron 900 entrevistas efectivas. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Igualdad-Sustantiva2>.

COVID-19 es la primera en ser mencionada, pero el tema de la generación de empleo aparece en tercer lugar (en un conjunto de 14 rubros). Y al evaluar en una escala del 1 al 10 (en donde 1 es no se respeta y 10 se respeta mucho) qué tanto se respetan los derechos basados en la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral la calificación fue de 6.6.

Los déficits en la difusión gubernamental de los derechos laborales podrían explicar en parte el poco conocimiento que tiene la población sobre su existencia, aunado al escaso papel jugado por los sindicatos en la promoción de esos derechos. Aunque el gobierno no ha estado ausente de la labor de difusión de los derechos laborales, las evidencias recogidas en este estudio sugieren que su papel se ha desarrollado más en lo que se refiere a la difusión de la información relativa a la oferta laboral disponible, como lo exige el PIDESC, pero aún en este ámbito el alcance es muy limitado. En cuanto a la oferta laboral, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) tiene a su cargo las obligaciones generales (organizar un servicio público del empleo o contar con uno privado) y específicas de los Estados (adoptar programas educativos e informativos de concientización sobre derechos).

La accesibilidad a la información sobre los derechos laborales está a cargo de la propia STPS, quien abrió en 2015 una página donde se ofrecía información sobre los derechos laborales, que no se actualizó posteriormente.³⁰ A su vez, para informar a todo el público sobre las reformas laborales de 2017/2019, la Unidad de Enlace de la Reforma del Sistema de Justicia Laboral, proporciona la información sobre los aspectos más importantes de estas, incluyendo la explicación de las características, instancias, instrumentos, procedimientos y avances en torno a la libertad, la democracia sindical y la negociación colectiva.³¹ Por su parte, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet) privilegia la labor de asesoría a las personas trabajadoras como su principal actividad, tendencia que se acentuó. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Sistema Integral de Procuración de la Defensa del Trabajo (Siprodet) de la Profedet, mientras que en 2001 el porcentaje de personas trabajadoras beneficiadas por los servicios de orientación sindical y promoción de la productividad laboral con relación al total de población asalariada afiliada fue de 6.9 %, en 2017 alcanzó 40.9 %, el porcentaje más alto de la serie. Para 2018 tuvo

³⁰ Puede consultarse lo que la STPS denominó en 2015 como la Reforma Laboral en Acción, referida a la reforma 2012, en <https://www.gob.mx/stps/acciones-y-programas/conoce-tus-derechos-laborales-8038>. Sin embargo, esta información no fue actualizada con posterioridad a 2015.

³¹ Véase la Unidad de Enlace, STPS, <https://reformalaboral.stps.gob.mx/>

una caída de casi la mitad, beneficiando solo a 22 % de las personas trabajadoras. Sin embargo, en los últimos años hubo una tendencia al alza, acercándose mucho en 2021 al nivel que había en 2017, con 40.4 % de las personas trabajadoras beneficiadas. No obstante, no se tiene información del contenido o el resultado de estas asesorías.³²

Asimismo, hay que mencionar la Asesoría Jurídica en Materia Laboral del Instituto Federal de Defensoría Pública, que pertenece al Consejo de la Judicatura Federal, creada el 22 de septiembre de 2020. Se espera que esta contribuya a reforzar la capacidad de los estados para atender las necesidades de asesoría a medida que avanza la implementación de la reforma al sistema de justicia laboral.³³

En conclusión, dado el desconocimiento del derecho al trabajo entre la población, harían falta mayores esfuerzos para difundir sus diferentes dimensiones, especialmente en los grupos más vulnerables, por ejemplo, a través de la impartición obligatoria de contenidos básicos sobre derechos laborales en los planes de estudio a nivel de la educación secundaria y preparatoria.

Aunque es pronto para medir el resultado, puede esperarse que la difusión realizada por la Unidad de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la STPS en torno a las características y ventajas del nuevo modelo laboral ayude a revertir paulatinamente el desconocimiento de las personas trabajadoras acerca de las oportunidades que se han abierto con las reformas para lograr una mejor defensa de sus derechos. Así, se encontró que, de abril de 2020 a noviembre de 2021, se identificó un total de 31 productos audiovisuales realizados por la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la STPS que merecieron un total de 265,190 visualizaciones en el canal oficial de YouTube de la STPS, lo que implicó un promedio mensual de 16,170 vistas en ese período.³⁴

Una vez analizada la información disponible sobre el conocimiento que la población tiene respecto de este derecho y sobre sus principales aspiraciones al respecto, se desarrollará

³² Otra instancia que proporciona información sobre los derechos laborales es la CNDH.

³³ Véase <https://tirant.com/mx/actualidad-juridica/noticia-asesoria-juridica-en-materia-laboral-del-instituto-federal-de-defensoria-publica>

³⁴ El número de productos audiovisuales se refiere a los videos elaborados con el propósito de difundir las implicaciones de la reforma a la LFT de 2019. Mientras que el número total de visualizaciones se refiere a la suma de las visualizaciones de cada producto audiovisual durante los meses que han estado disponibles y hasta noviembre de 2021.

por separado cada una de las siete inseguridades o brechas más importantes en el disfrute del derecho al trabajo.

El empleo: medios de disponibilidad, accesibilidad y calidad

Predominio de los medios de colocación privados e informales sobre los servicios públicos

Como lo plantea la OIT y se señaló en el EDDT 2018, la importancia de la intermediación³⁵ a través de medios formales (sean estos públicos o privados) se debe a que, al proporcionar a los buscadores de trabajo información, orientación, vinculación y otros servicios de apoyo, se favorece el acceso a un trabajo digno, de calidad, generalmente formal y con mejores ingresos, tal como lo muestra la experiencia internacional (OIT, 2016a).

Cabe adelantar que el acceso a un empleo formal como prioridad y su relación con la intermediación es señalada en el objetivo 5 PSTPS, 2020-2024, al proponerse "lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal". Para ello, se considera necesario impulsar la intermediación laboral a través del SNE, como medio de acceso al empleo formal, a través de la personalización de la atención y la utilización de plataformas tecnológicas que faciliten tal función (STPS, 2020a).

Al respecto, y como el PSTPS lo menciona, la instancia competente para vincular la oferta y la demanda de trabajo, facilitando el acceso al trabajo remunerado, es el SNE, cuyas funciones están reguladas por la LFT y el Reglamento Interior de la STPS (RISTPS). Aunque las normas de la LFT protegen solamente a las personas trabajadoras asalariadas (subordinados), la labor de intermediación a cargo del SNE y los planes y programas de la STPS, en lo que se refiere a la capacitación y formación profesional y técnica, cubren a todas las personas trabajadoras, como lo exige el PIDESC al definir a los sujetos titulares del derecho al trabajo, aspecto que no ha cambiado durante el gobierno vigente.

³⁵ De acuerdo con el BID (2002) los servicios de intermediación laboral se usan para mejorar la conexión existente entre la persona que busca empleo y la vacante, en este sentido, dichos servicios se convierten en "intermediarios" entre la oferta y la demanda de trabajo.

De acuerdo con los datos disponibles, vinculados a la dimensión de accesibilidad, la capacidad de los servicios de intermediación, que incluyen vinculación, orientación e información (bolsa de trabajo, ferias de empleo, portal del empleo, talleres para buscadores de empleo, Sistema Estatal de Empleo, Centros de Intermediación Laboral, SNE por teléfono) han sido sumamente limitados para lograr su propósito (Pacheco y De la O, 2014) y con el tiempo han tendido a disminuir. De acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e), 8 de cada 10 solicitantes no lograron colocarse a través de los servicios públicos de vinculación en 2016, esta tendencia se profundiza en 2019 (último año con información), ya que prácticamente 9 de cada 10 solicitantes no logran colocarse; en el mismo año la entidad federativa donde se tuvo un menor porcentaje de no colocados fue Nuevo León (78.2 %) y Tabasco la entidad con la mayor proporción de no colocados (97.9 %). Asimismo, mientras en esta última entidad federativa la situación empeoró (ya que en 2009 el porcentaje era de 80.2 %), Nuevo León mostró un claro avance entre 2009 y 2016 (80.7 % y 67.0 %, respectivamente), no obstante, se presentó un retroceso en los últimos años.

Uno de los medios más favorecidos por las personas desempleadas que buscan ocuparse son los servicios privados (la mayoría de tipo informal). Estas agencias están reguladas por el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores; la Inspección del Trabajo (IT) lleva un registro de estas y realiza inspecciones sobre ellas. Aunque no se tiene acceso a la información de cuántas agencias están registradas, la información disponible en el Programa anual de trabajo de la DGIFT (2017) menciona que en 2016 se realizaron 174 visitas de inspección a las agencias de colocación (de aproximadamente 900 existentes).³⁶

De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020, alrededor de 3 de cada 10 desempleados acudieron a medios privados de colocación para buscar empleo,³⁷ con una tendencia creciente desde 2009 (al pasar de 18.5 % a 28.9 % en 2020) y mayor preferencia por estos servicios en el caso de las mujeres (33.3 %) frente a los hombres (26 %). Resalta la cifra del 2021, ya que refleja de manera importante el efecto de la pandemia por la

³⁶ La información de visitas de inspección en agencias de colocación de empleo no está disponible para su actualización. Los programas anuales de trabajo posteriores a 2017 no reportan ese dato.

³⁷ De acuerdo con la ENOE, se refiere a población económicamente activa (PEA) desempleada que acudió o hizo la búsqueda de empleo en medios o servicios privados de colocación tales como agencia o bolsa de trabajo privada (medio formal); puso o contestó un anuncio en internet; puso o contestó un anuncio en algún lugar público o en medios de comunicación como periódico o radio; acudió a un sindicato o gremio; sólo consultó el anuncio clasificado. Salvo en el caso de las agencias de colocación, todos los demás serían medios informales.

COVID-19; en menos de un año se dio un incremento de 8 puntos porcentuales en este indicador, alcanzando al 36.6 % de los desempleados, con un incremento mayor en el caso de las mujeres.

En cuanto a los servicios públicos (formales) de colocación para la búsqueda de empleo, el porcentaje de desempleados que acudió a ellos es de menos del 3 % de los desempleados desde 2009 (2.4 %) con tendencia decreciente, pues en 2017 sólo 1.3 % de ellos acudieron a este tipo de servicio. En los siguientes tres años se presentó un ligero aumento (alcanzando el 1.7 % en 2020); sin embargo, en 2021 se produce una importante caída (0.8 %), según datos del primer trimestre de la ENOE.

En coincidencia con lo anterior, Alaimo *et al.* (2015) y Murayama y Gómez (2015) destacan que los medios informales han sido los recursos predominantes utilizados por las personas que buscan empleo. De manera indirecta, esta característica también es señalada por Charles-Leija *et al.* (2018) quienes encuentran que el tener más de tres amigos disminuye la probabilidad de estar desempleado, ya que es probable que también posean una amplia red de contactos.

Asimismo, se advierte que recurrir a medios informales, como amigos o parientes, lleva a reproducir las desigualdades iniciales, especialmente cuando aquellos se desenvuelven en medios precarios (Alaimo *et al.*, 2015). Al analizar el porcentaje de desempleados que hizo trámites en un servicio público de colocación para buscar empleo con relación al total de desempleados se aprecia que además de que acuden pocas personas a los medios formales (0.8 % en 2021), son colocadas un número muy reducido de casos, como se verá a continuación.

Aunque no se conocen las causas de las preferencias de las personas trabajadoras o de los empleadores por los servicios públicos o privados de colocación puede suponerse, observando la disminución del presupuesto a esta función llevado a cabo durante esta administración, que los recursos destinados al SNE son insuficientes.³⁸ Además, la eficacia de la intermediación de agencias con fines de lucro, que suelen realizar estudios de las

³⁸ De acuerdo con datos de la Cuenta Pública (2015-2021), el presupuesto destinado al SNE disminuyó poco más de la mitad de 2016 a 2017, pasando de 1,735 a 769 millones de pesos (mdp) en términos reales; esta tendencia continuó en los siguientes años. Al inicio de la nueva administración el presupuesto del SNE disminuyó en 30 % con respecto al año previo, y para 2020 tuvo una caída de 58 %, así pasó de 988 mdp en 2018 a 689 en 2019, y en 2020 solo ejerció 288 millones de pesos. La tendencia continuó, pues al 2021 solo se destinaron 224 mdp en 2021.

trayectorias laborales de quienes buscan un empleo y tienen una estrecha vinculación con las empresas u otros medios informales (como anuncios periodísticos), influiría en la preferencia de los empleadores y, por ende, en la probabilidad de que los desempleados encuentren un empleo, lo que favorecería un mayor éxito en la intermediación. En suma, estos datos siguen mostrando que es mucho lo que los servicios públicos de intermediación (información, vinculación y colocación) deberían hacer para cumplir en mayor medida con esta obligación.

Ahora bien, hasta antes de 2018, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE)³⁹ tuvo mayor capacidad de intermediación frente a otros servicios de vinculación ofrecidos por el SNE. Sin embargo, a partir de dicho año, se convirtió en el único programa con el cual el SNE ofrecía estos servicios. Hasta 2018 estuvo conformado por cinco subprogramas: *Capacitación para la empleabilidad*,⁴⁰ *Servicios de Vinculación*, *Fomento al Autoempleo*, *Repatriados trabajando* y *Movilidad Laboral*.⁴¹ Entre los servicios que ofrece, a través de los subprogramas, predominan los de intermediación laboral, no obstante, también se enfoca en la capacitación para la empleabilidad.

Una forma de observar la baja cobertura que el conjunto de los programas incluidos en el PAE ofrece al total de los desempleados es la razón entre las solicitudes de colocación por año y el total de desempleados. De acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e) y la ENOE, se observa que esta tendió a disminuir entre 2005 y 2019, al pasar de 0.13 a 0.06, sin embargo, en 2020 se revierte esta tendencia, alcanzando el nivel de 2005 (0.13).

En términos generales, el programa consiguió una mejora importante en el tiempo, ya que tan solo 2 de cada 10 solicitudes de apoyo no lograron colocarse en 2019, mientras en 2001 esta cifra era del doble, de acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e). También se observa una variación del desempeño en el tiempo según entidad federativa, por ejemplo, los datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e) muestran que mientras

³⁹ De acuerdo con las Reglas de Operación del PAE, publicadas en el DOF el 22 de febrero de 2021, el objetivo general del programa es “lograr la inserción en un empleo formal de desempleados y personas trabajadoras en condiciones críticas de ocupación, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso al empleo formal”. En la actualidad este programa incluye tres subprogramas: Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad, Fomento al Autoempleo y Movilidad Laboral Interna.

⁴⁰ Antes llamado Bécate

⁴¹ Antes llamado Movilidad laboral agrícola

en 2009 el porcentaje de no colocados en Sonora era de 48 %, entre 2016 y 2019 este porcentaje fluctuó alrededor de 65 % (el más alto entre todas las entidades federativas); por su parte Nayarit había alcanzado el porcentaje más bajo de no colocados en 2019 (1.8 %), mostrando una reducción significativa desde 2017 (38.6 %). Las cifras para 2020, muestran una ordenación diferente según entidad federativa, Tabasco muestra el porcentaje más alto de no colocados (90.7 %) y Oaxaca el más bajo (71.7 %).⁴²

La composición, características y tendencias del empleo

Antes de continuar con el análisis de las “inseguridades” (o brechas de cumplimiento) que propone la OIT, es necesario conocer brevemente la composición y las características de la mano de obra mexicana.

Según datos del primer trimestre de la ENOE, entre 2009 y 2020 la población en edad de trabajar (población de 15 años y más) aumentó en mayor proporción (10 millones de personas) que la PEA (8.4 millones de personas); es decir, mientras la población en edad de trabajar tuvo una tasa de crecimiento mayor (21.4 %), la tasa de crecimiento de la PEA fue ligeramente menor (17.9 %) de 2009 a 2020. Esta dinámica se apreciaba desde mediados de la década pasada; al analizar el periodo 2005-2015, Murayama y Gómez (2015) plantearon que el incremento en la PEA se producía mientras la capacidad de generación de empleo era menor debido a la caída del ritmo del crecimiento económico y

⁴² Cabe aclarar que los datos que se utilizaron para calcular este indicador, y que fueron proporcionados por la STPS, muestran una tendencia opuesta con respecto a la observada hasta 2019, ya que los porcentajes de no colocación alcanzan valores arriba del 80 %. La población de referencia es muy distinta, tanto en el rubro de eventos de atención como en el de los no colocados. Se revisaron los datos del indicador en las fuentes originales, pero no se ha podido identificar una explicación para este comportamiento. La principal dificultad para hallar la explicación es que la fuente consultada para los años 2001 a 2019 solo presenta de manera agregada los datos. En cambio, en los datos facilitados por la STPS, se desagregan los datos en dos subprogramas y se presenta el total. En la revisión no fue posible identificar el origen del salto en las tendencias del indicador.

la inversión productiva, lo que podría explicar el aumento del desempleo, el aumento del sector informal,⁴³ la mayor precariedad laboral y la caída salarial.⁴⁴

La importancia que tiene el sector informal en nuestro mercado de trabajo y las razones estructurales de su existencia siguen siendo vigentes para explicar la dinámica laboral en el lustro 2015-2020, periodo en el que se aprecia una tendencia decreciente. No obstante, la elevada tasa de informalidad laboral,⁴⁵ que fluctuó entre 57.6 % y 56.7 % entre 2015 y 2020, apoya la decisión de incorporar este indicador en la dimensión *Disponibilidad* y en la subdimensión de *Trabajo remunerado*, cuya finalidad es poner en debate la dificultad de materializar el derecho al trabajo.

Parte de la informalidad del mercado de trabajo mexicano incluye a grupos vulnerables tales como los migrantes, la población indígena, niñas y niños de entre 5 y 17 años. Cabe mencionar que este último grupo ha venido disminuyendo en los últimos años, según datos del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2007 y la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2019, este grupo pasó de 12.6 % en 2007 a 7.5 % en 2019 y se caracterizó por una mayor presencia del grupo de edad de 14 a 17 años, de varones y mayoritariamente localizados en las áreas menos urbanizadas. Al respecto de las vulnerabilidades destaca el dato de la población de 5 a 17 años que realiza una ocupación infantil no permitida (7.1 % en 2019), concentrándose en el grupo de edad de 15 a 17 años, con una participación de 16.6 % y mayor presencia en los estados de Oaxaca, Michoacán, Puebla, Chiapas y Nayarit (con niveles superiores al 25 %) (ENTI, 2019).

Cabe resaltar que la informalidad disminuye al aumentar el tamaño de los establecimientos, pues, en 2021, la informalidad va desde el 92.7 % del empleo en los micro establecimientos sin establecimiento contra el 68.1 % en los micro establecimientos con establecimiento, a

⁴³ En términos muy amplios los organismos internacionales han señalado que el empleo en el sector informal (o definición productiva de la informalidad) se refiere al trabajador que es asalariado en una empresa pequeña, o es empleado por cuenta propia no profesional o no recibe paga (SEDLAC/CEDLAS y Banco Mundial, 2016). Mientras el empleo informal es aquel en el que lo ocupa no tiene derecho a pensión cuando se llega al retiro o, más en general, no tiene acceso a la seguridad social. En este diagnóstico, se utiliza este concepto de empleo informal dado que se utiliza el enfoque de derechos.

⁴⁴ Para un análisis más profundo de estos aspectos véase las secciones: El empleo: medios de disponibilidad, accesibilidad y calidad, Seguridad Social e Ingreso.

⁴⁵ Este indicador está compuesto por aquellas personas que realizan su actividad económica a partir de los recursos del hogar (denominado sector informal) y por aquellas personas trabajadoras subordinadas que no tienen acceso a la seguridad social.

27.6 % en las pequeñas empresas, 8.8 % en las medianas y solo 3.6 % en las grandes empresas, según datos del primer trimestre de la ENOE.

Desempleo: abierto y encubierto

Como se muestra en el EDDT 2018, el desempleo abierto no es un buen indicador para evaluar el mercado de trabajo en México, pues no cubre por completo el fenómeno. Dos elementos deben tomarse en cuenta: por un lado, las personas “desalentadas” en la búsqueda de empleo; y por el otro, las situaciones que encubre el bajo desempleo: precariedad laboral, inestabilidad, bajos ingresos y carencia de prestaciones. Al analizar la información de la ENOE, Segovia (2021) agrega que existe “un efecto contraproducente de las medidas de flexibilidad laboral sobre los niveles de desempleo, [corroborando] los resultados de Loria *et al.* (2015), quienes [argumentan] que la flexibilidad laboral numérica [actúa] como un mecanismo ahorrador de mano de obra [...], [promoviendo] un entorno de austeridad en la generación de empleos formales que ha actuado como contención para la inserción de nueva fuerza laboral en el mercado formal”.

De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, el porcentaje de la PEA desempleada descendió entre 2010 a 2020, pasando de 5.3 % del total de la PEA a 3.4 %. Al inicio de este periodo las tasas de desempleo masculinas eran más altas que las femeninas (5.4 % contra 5.2 %), sin embargo, al llegar al año 2020, las diferencias por sexo se desdibujan (3.4 % para ambos sexos) (gráfica 1).

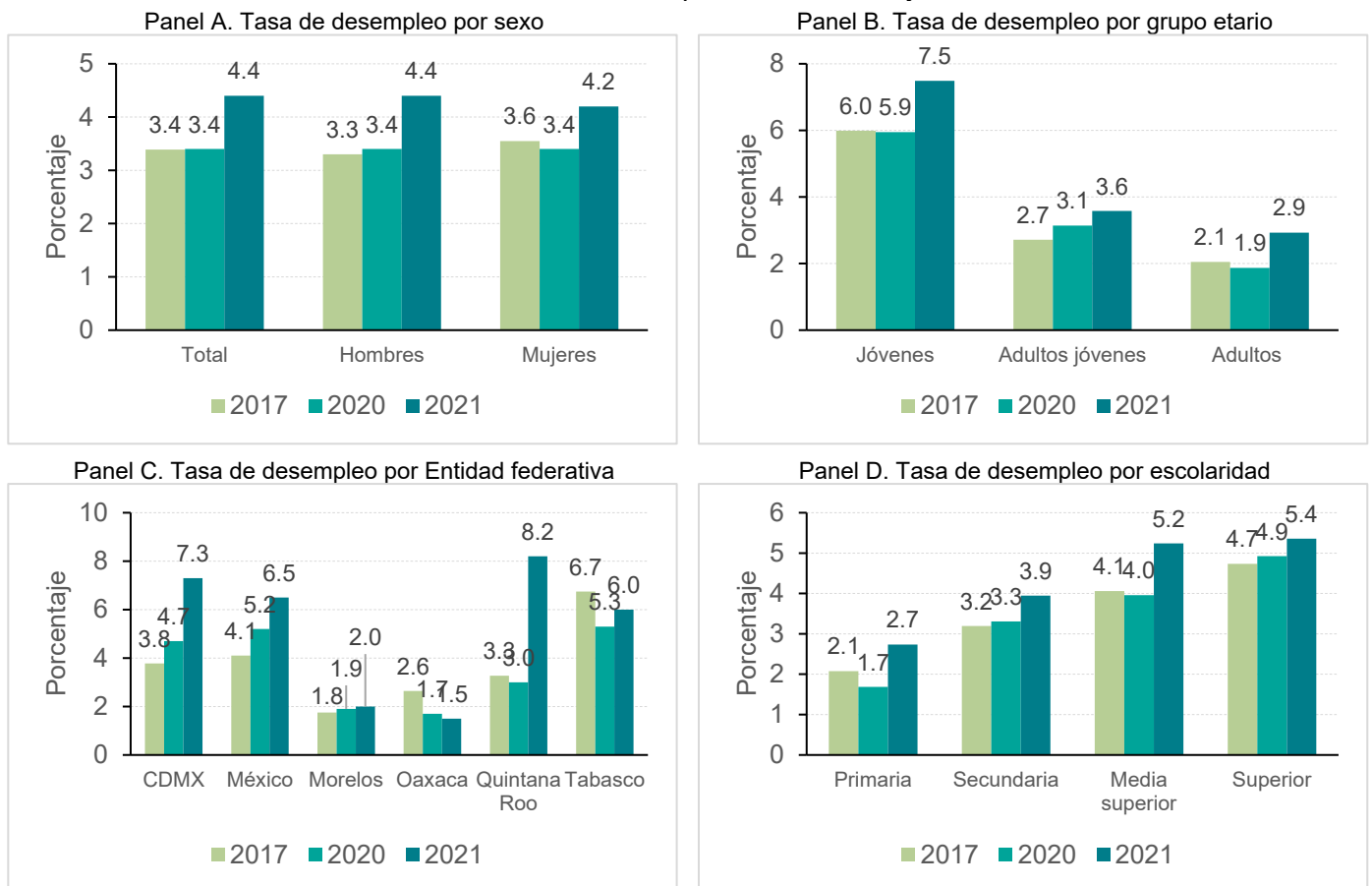
Las diferencias en cuanto al desempleo se observan principalmente según grupos de edad: siendo en el primer trimestre de 2020 del 5.9 % en el caso de los de 15-29 años⁴⁶ frente al 3.1 % en el caso del siguiente grupo (30 a 44 años) y de 1.9 % en el de 45 a 64 años. El grupo de 65 años y más presentó la menor tasa de desempleo (0.9 %) en comparación con el resto de los grupos, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE. Cabe mencionar que entre 2017 y 2020 se aprecia una estabilización en el grupo de jóvenes e incrementos en los grupos de 30 a 44 años y 65 y más. En este sentido, los más jóvenes se encuentran sobrerrepresentados en el desempleo, prácticamente duplicando las tasas

⁴⁶ Es importante mencionar que, respecto a los jóvenes, el tema de aquellos que “no estudian ni trabajan” ha estado en gran debate, uno de los cuestionamientos principales sobre este indicador es que un subgrupo importante de este conjunto de personas son mujeres que sí están trabajando, pero de manera no remunerada, realizando trabajo del hogar y de cuidado (Márquez, 2018; Navarrete, *et al.*, 2020).

de los demás grupos de edad, lo que muestra la importancia de focalizar los esfuerzos de la política pública destinada a favorecer su inserción laboral.

Al considerar la información por entidad federativa, se observa una mejoría en gran parte de los estados. Según datos del primer trimestre de la ENOE, los estados con tasas de desempleo más bajas en 2020 fueron Guerrero, Hidalgo, Morelos y Oaxaca, todos con más de un punto porcentual por debajo del promedio nacional. Mientras que las tasas de desempleo más altas se presentaron en Tabasco, Estado de México, Coahuila y Ciudad de México (gráfica 1). En 2021, las entidades federativas con mayores y menores tasas de desempleo con respecto al promedio nacional (4.4 %) fueron: Quintana Roo (8.2 %), Ciudad de México (7.3 %) Estado de México (6.5 %) y Tabasco (6.0 %) con tasas de desempleo más altas, contrastando con Oaxaca (1.5 %), Guerrero (1.5 %) y Morelos (2.0 %), siendo las entidades que reportaron las tasas de desempleo más bajas en contraste con el resto y los niveles de informalidad laboral más altos que el promedio.

Gráfica 1. Tasa de desempleo, 2017, 2020 y 2021



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2017 y 2020) y ENOE^N (Primer trimestre 2021).

Otro grupo vulnerable en términos laborales son los migrantes. De acuerdo con la Encuesta sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur (EMIF), del flujo de personas migrantes procedentes del sur de México con destino a Estados Unidos, el 34 % provenía de localidades de residencia no urbanas en 2016. Cabe mencionar que se observó una creciente participación de las mujeres en los flujos migratorios al pasar de 3.9 % en 1995 a 30.3 % en 2016.

Si se considera los grupos de edad de los migrantes, de acuerdo con datos de la EMIF, se observó que los más jóvenes (15 a 29 años) disminuyeron su presencia entre 1995-2016 al pasar de 50.9 % del total a 39.4%, al igual que el grupo de 20 a 44 años (38.7 % a 58.4 %). En cambio, aumentó la migración de los grupos de 45 a 64 años (de 9.9 % a 26.9 %) y el de 65 años y más (de 0.5 % a 15.3 %). Los desocupados representaron 19.2% de la PEA en 1995 y en 2015 aumentó a 29.8 %. A su vez, mientras que en el primer año el 73.6 % de los ocupados pertenecían a la PEA, solo lo hacía el 59.8 % en 2015.

Ahora bien, es conveniente separar las tendencias del desempleo previas a la crisis, debido a la pandemia por la COVID-19, de la situación vivida en 2021. Especialmente porque en 2021 los jóvenes alcanzaron un desempleo de 7.5 % (frente a 6 % en 2020), de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, lo que desdibuja la tendencia decreciente desde el año 2009. Cabe mencionar que también para el resto de los grupos de edad se presentan aumentos, pero son menos pronunciados. El efecto de la pandemia se estimó por la CEPAL (2020) señalando que “las proyecciones anticipan un importante deterioro de los indicadores laborales en 2020. La tasa de desempleo [en América Latina] se ubicaría en torno al 11.5 %, un aumento de 3.4 puntos porcentuales con respecto al nivel de 2019 (8.1 %)”.

Por otro lado, se ha sostenido que la tasa de desempleo abierto oculta una distribución desigual de las oportunidades de acceso al mercado laboral por sexo y que el desaliento⁴⁷ afecta más a los que tienen un menor nivel educativo y se reduce al superar el nivel de secundaria completa (CONEVAL, 2018). Al respecto, la población no económicamente activa (PNEA) que está disponible para trabajar, pero no buscó empleo, disminuyó al pasar de 17.6 % a 14.9 % del total de inactivos entre 2009 y 2020, según datos del primer trimestre de la ENOE. Este descenso es mayor en el caso de los hombres, con 22.4 % en 2009 y

⁴⁷ Población que está disponible para trabajar pero que no busca empleo.

17.8 % en 2020, mientras en el caso de las mujeres las cifras son 16.1 % contra 13.8 % para los mismos años. Ahora bien, el contexto de pandemia incrementó estos niveles, alcanzando la cifra de 20.1 % en el año 2021, con la característica de que se aprecia un nivel mucho más alto en el caso de los hombres respecto de las mujeres (28.6 % contra 16.7 %).

Cabe hacer la aclaración de que, más adelante, al examinar la tasa de condiciones críticas de ocupación,⁴⁸ así como las razones por las que la PNEA no participa en el mercado de trabajo o la PEA no está dispuesta a trabajar más horas de las que ya realiza, se completa el panorama anterior sobre la situación del mercado laboral por lo que se refiere a la disponibilidad del empleo.

Con respecto a lo que acontece en México con relación a otros países, al comparar la tasa de desempleo abierto en México con la de otros, se ha encontrado que entre 2009 y 2019 México formó parte de los países que habían reducido su tasa de desempleo, sin embargo, en este caso la reducción fue menor que la que se presentó en países como Chile o Colombia (Molero *et al.* 2021). Este análisis resulta útil, pues permite establecer la magnitud del reto a resolver en nuestro país en términos de los derechos al trabajo.

Esta tasa de desempleo menor, en comparación con otros países, podría estar reflejando, como se vio en el EDDT 2018, la mayor dificultad de las personas, en especial los jóvenes, para estar activamente buscando empleo. De hecho, una parte importante de ellos/as no está en desempleo porque más bien se inserta en ocupaciones precarizadas, lejos de su nivel de calificación y de sus expectativas (CONEVAL, 2018).

Población ocupada según posición en el trabajo y tamaño de la unidad productiva

En relación con la posición en el trabajo, se observa que creció el trabajo subordinado y remunerado entre 2009 y 2020. Por el contrario, en el mismo periodo disminuyó el trabajo subordinado con percepciones no salariales (por ejemplo, los que reciben propinas solamente), el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado, asociados a altos

⁴⁸ La tasa de ocupación crítica alude a la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos. Ambas se presentan en el apartado referido a horas de trabajo ya que son parte de un fenómeno diferente al del desempleo abierto o encubierto.

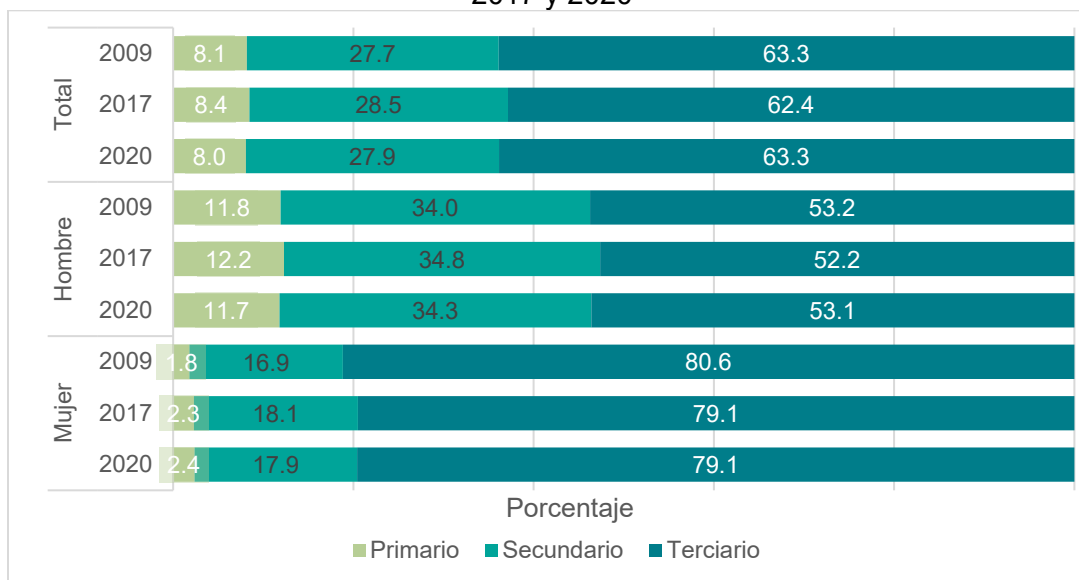
niveles de precariedad. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, la población ocupada de 15 años o más según posición en el trabajo se integró en 2020 por 68.7 % de asalariados (66.9 % en 2009), 5 % de empleadores (4.4 % en 2009), 22.3 % por cuenta propia (22.7 % en 2009) y 4.0 % sin remuneración (5.9% en 2009). Es necesario hacer mención de que entre 2017 y 2020 no existen diferencias significativas en esta distribución.

No obstante, para este último año, aún se ve una importante diferencia entre ocupados en el sector agropecuario y el no agropecuario. Los primeros están más concentrados que los segundos en el trabajo por cuenta propia (35.6 % y 20.7 %, respectivamente) y en el trabajo sin pago (10.6 % y 3.1 % respectivamente), según datos del primer trimestre de la ENOE. Esto indica que las personas trabajadoras en el sector agropecuario son más vulnerables a la precariedad.

Con respecto a las personas de habla indígena, se identificó, a través del Censo de Población y Vivienda 2020, que estas se insertaron en el mercado laboral en menor medida como empleadas u obreras en relación con las personas no hablantes de lengua indígena (34.1 % frente a 64.4 %); y en mayor medida como personas trabajadoras sin pago (14.7 % frente a 2.6 %), jornaleros(as) o peones (12.3 % frente a 4.4 %) y trabajadoras por cuenta propia (30.0 % frente a 20.9 %).

Existen una serie de indicadores que muestran el carácter estructural del empleo (con pocas posibilidades de cambio en el tiempo), ese es el caso de la distribución de trabajo subordinado y remunerado por sector de actividad económica, por ello solo se analiza la información del 2020. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en este año, el 8 % de las personas trabajadoras subordinadas y remuneradas estaban en el sector primario, 27.9 % en el secundario y 63.3 % en el terciario, con escaso cambio con relación a 2009 y poca diferencia según sexo, predominando los hombres en el primario (11.7 % hombres frente a 2.4 % mujeres) y secundario (34.3 % hombres y 17.9 % las mujeres) y las mujeres en el terciario (79.1 % mujeres frente a 53.1 % hombres) (gráfica 2).

Gráfica 2. Personas trabajadoras asalariadas según sector de actividad económica, 2009, 2017 y 2020



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2009-2020).

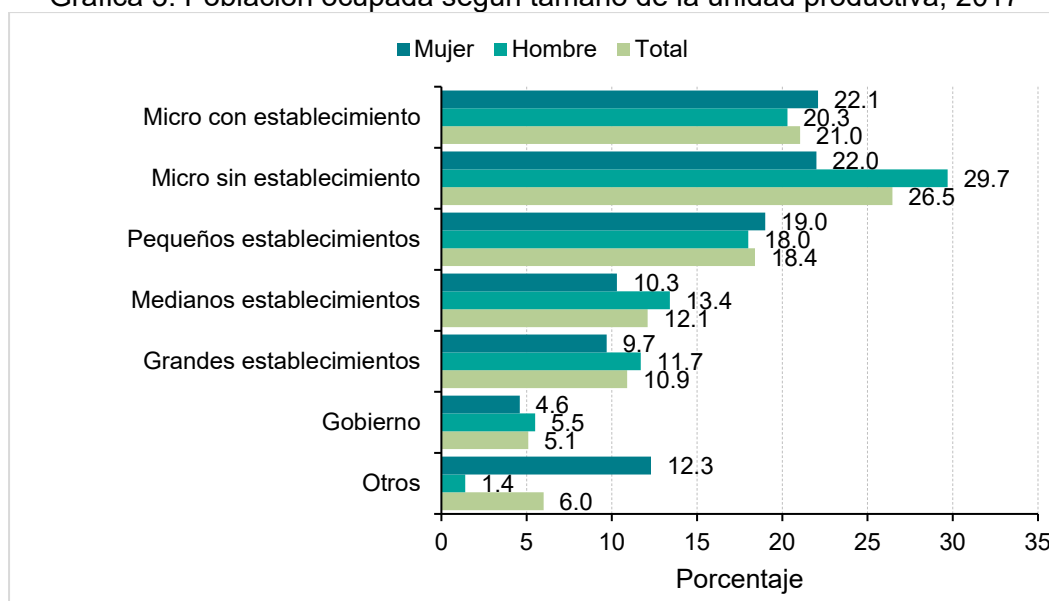
Referente a la participación de las personas trabajadoras migrantes, datos de la EMIF muestran que este grupo disminuyó su participación en el sector agropecuario e industrial entre 1995 y 2016. Las personas trabajadoras en el sector agropecuario redujeron su participación de 46.7 % a 28.3 %, en la industria su presencia pasó de 16.1 % al 7.9 % y en los servicios aumentó de 9.1 % a 15.7 % en 2016. Asimismo, entre 1995 y 2016, se presentaron decrementos en su participación en la construcción (de 18.2 % a 15 %) y en el comercio aumentó (5.3 % a 7.9 %) (grupos frecuentemente vulnerados en términos de acceso a la seguridad social). No obstante, también aumentaron los profesionistas, los técnicos y el personal administrativo (4.6 % a 20 %), de acuerdo con datos de la EMIF.

El tamaño de las unidades económicas también es uno de los indicadores que no presenta cambios sustantivos; al respecto, se muestra gráficamente una comparación entre 2017 y 2020 (gráficas 3 y 4).

Según datos de la EONE, en 2020, la población ocupada se concentraba en los micronegocios sin establecimientos (26.4 %) y con establecimientos (21.6 %), en donde se concentran casi la mitad de los ocupados (48 %); en la pequeña empresa el 18.2 %, en la

mediana el 11.5 %; y en la grande el 11.2 %. Por su parte, el gobierno ocupa el 5.3 %.⁴⁹ Con relación a 2009, apenas se observa un muy leve crecimiento en el caso de las pequeñas, medianas y grandes empresas. Asimismo, no se observan diferencias importantes con respecto a la distribución por sexo y unidad económica, a excepción de las microempresas sin establecimientos donde los hombres ocupados están más representados (29.7 % frente a 26.5 % en 2020), y otro tipo de empresas en donde las mujeres están sobre representadas (11.1 % frente a 1.6 % en 2020) (gráfica 3 y 4).

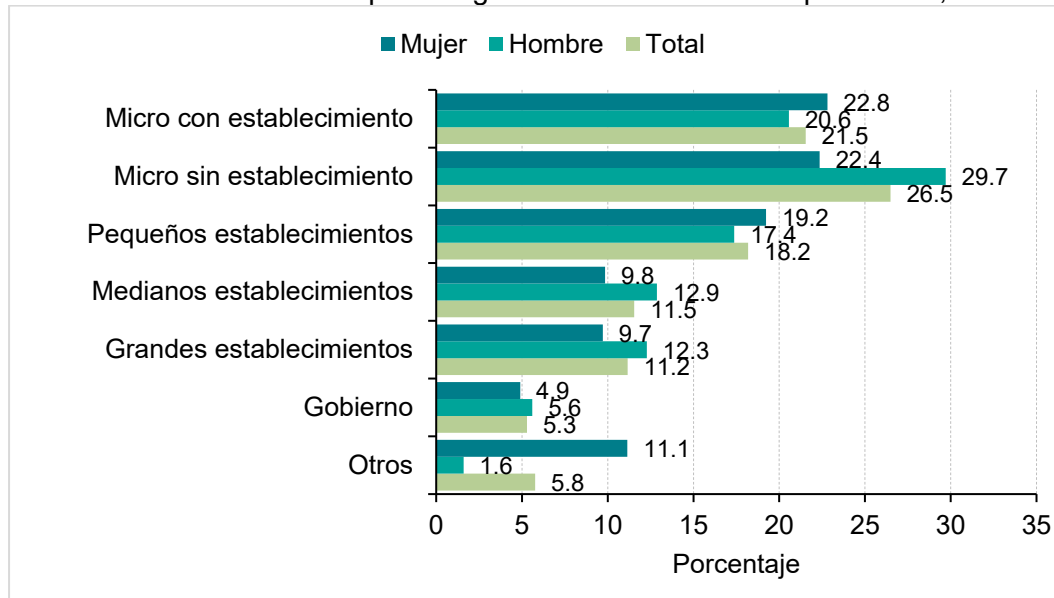
Gráfica 3. Población ocupada según tamaño de la unidad productiva, 2017



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2017).

⁴⁹ La clasificación de los establecimientos según personal ocupado difiere según el sector de actividad. En la industria es considerado micro establecimiento el que ocupa entre uno y cinco trabajadores (igual en los otros dos sectores); pequeño de 16 a 50, mediano de 51 a 250 y grande más de 250. En el comercio son pequeños entre 6 y 15 trabajadores, medianos de 16 a 250 y grande más de 250. En los servicios son pequeños entre 6 y 50 trabajadores, medianos de 51 a 250 y grandes más de 250.

Gráfica 4. Población ocupada según tamaño de la unidad productiva, 2020



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2020).

En cuanto a la población por posición en el trabajo en México con respecto a otros países, un trabajo reciente sostiene que “en los tres primeros trimestres de 2020 se aprecian intensidades distintas en la evolución del empleo por categoría ocupacional a nivel de país. Mientras que en Colombia y Costa Rica la contracción del empleo asalariado fue superior al 10 %, en República Dominicana fue de alrededor del 3 % [en México esta cifra es del 4.8 %]. Por otra parte, el crecimiento del empleo público regional se debe, en buena medida, al aumento que experimentó esta categoría en Brasil (3.3 %). Y, el empleo por cuenta propia se contrajo 22.5 % en Chile y 12.8 % en México, mientras que en Paraguay la categoría creció 7.2 %. Finalmente, la contracción del empleo en el servicio doméstico fue particularmente profunda en Chile (34.6 %) y Colombia (27.4 %)” (OIT, 2020).

En el EDDT 2018, se indicó que “la mayor proporción de trabajo asalariado dentro de los ocupados junto a la disminución del trabajo por cuenta propia y el no remunerado pueden ser signos positivos en cuanto a la evolución reciente de la calidad del empleo disponible, porque implican más empleo con acceso a derechos” (CONEVAL, 2018, p. 62). Sin embargo, la disminución del empleo por cuenta propia en 2020 pudo ser resultado de las consecuencias de la pandemia por la COVID-19 en el mercado de trabajo.

Formalización del empleo: contrato escrito e inscripción en la seguridad social

La formalización del empleo está vinculada con el acceso a las prestaciones laborales y la seguridad social en México. Aunque no es obligatorio firmar un contrato escrito, la formalización del contrato de trabajo suele asociarse en la práctica con el mayor disfrute de los derechos laborales y la seguridad social, lo que implicaría una mejor remuneración. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, la proporción de ocupados con contrato escrito ha fluctuado alrededor del 35 % durante el periodo 2009 a 2020, mientras que en el caso de las personas trabajadoras asalariadas este porcentaje ha oscilado alrededor del 52 %; en 2021 alcanzó el 55.3 %. Ahora bien, por grupo etario se aprecia una mejora entre 2009 y 2020, especialmente entre los más jóvenes. En el primer trimestre del 2020, se observó que el 38.4 % de los ocupados más jóvenes (menos de 29 años) tenía contrato escrito, mientras este porcentaje aumentaba a 42.9 % entre los 30 y 44 años, fue menor en el siguiente grupo de edad (45 a 64 años, con 33.8 %) y en el caso de los adultos mayores el porcentaje fue muy reducido (65 años y más, con 10.8 %). Cabe mencionar que en los dos primeros grupos de edad (15-29 y 30-44) el porcentaje de mujeres con contrato escrito es mayor que el de los hombres, con una brecha de 5.8 % en el grupo de los más jóvenes (hasta 29 años), según datos del primer trimestre de la ENOE.

En el caso de los asalariados con contrato escrito, los datos del primer trimestre de la ENOE muestran también una evolución positiva al pasar, en el caso de los de 15 a 29 años, de 42.6 % en 2009 a 47.2 % en 2020, y a 47.3 % en 2021; en 2020 tenían contrato escrito el 59 % de los asalariados de entre 30 y 44 años, mientras que en 2021 aumentó a 60.1 %; por su parte, el 56.6 % entre 45 y 64 años en 2020 y el 58.9 % en 2021, y solo el 33.9 % de los adultos mayores en 2020 y 37.7 % en 2021. En los dos primeros grupos de edad, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, el porcentaje de mujeres con contrato fue mayor que el de los hombres, pero la diferencia fue significativa en el primer grupo (52.7 % de mujeres frente a 43.9 % de los hombres en 2020, y 54.4 % frente a 43.4 % en 2021). En todos los grupos etarios se puede observar una leve mejoría entre 2020 y 2021, principalmente en el grupo de adultos mayores.

Ahora bien, en 2020 el porcentaje de personas trabajadoras asalariadas sin contrato con acceso a prestaciones es tres veces menor que en el caso de las personas trabajadoras con contrato (29.1 % frente a 95.1 %), de acuerdo con datos del primer trimestre de la

ENOE, lo que marca la importancia de formalizar la contratación.⁵⁰ Entre 2009 y 2020, no hay cambios sustantivos entre la población asalariada con acceso a prestaciones y con contrato escrito, al pasar de 94.4 % a 95.1 %, siendo ligeramente mayor el porcentaje de hombres en este grupo (95.2 % frente a 94.8 %). Cabe mencionar que en 2020 se observa un ligero incremento de la población sin contrato, pero con prestaciones (pasando de 25.7 % en 2009 a 29.1 %).

Al considerar el sector de actividad y el sexo, datos del primer trimestre de la ENOE muestran que en 2020 solo el 9.6 % de los asalariados en el sector primario tiene contrato escrito (19.7 % mujeres frente a 8.3 % hombres), mientras lo tuvo el 58.3 % de los que están en el sector secundario (72.2 % mujeres frente a 53.6 % hombres) y el 57.7 % de los que laboran en el sector terciario (54.1 % mujeres frente a 61.2 % hombres). En 2021, solo tenían contrato escrito el 11.2 % en el sector primario (23.1 % mujeres frente a 9.6 % hombres), 57.1 % en el secundario (73.8 % mujeres frente a 51.4 % hombres) y 60.5 % en el terciario (57.2 % mujeres frente a 63.6 % hombres). Es importante señalar que en el sector primario y secundario las mujeres tienen una mayor formalización contractual que los hombres. A su vez, en el sector terciario se observa una situación inversa, los hombres tienen una mayor formalización contractual que las mujeres. Además de que en todos los casos hubo una mejora con respecto a 2009.

Por su parte, según datos del primer trimestre de la ENOE, la tasa de informalidad laboral (empleos sin acceso a la seguridad social) tuvo una leve disminución entre 2009 y 2020, pasando de 58.6 % a 55.9 %, para 2021 la tasa fue de 55.1 %. La diferencia entre hombres (55.3 %) y mujeres (56.7 %) es muy pequeña en 2020, favoreciendo a los hombres, y en 2021 favoreciendo a las mujeres (54.5 % frente al 55.4 % de los hombres). Por su parte, la población asalariada en la informalidad también disminuyó, de 47.4 % en 2009 a 45 % en 2020, y en 2021 a 43.5 %. La diferencia entre hombres (46 %) y mujeres (43.3 %) es de alrededor de 3 puntos porcentuales a favor de las mujeres (gráfica 5).

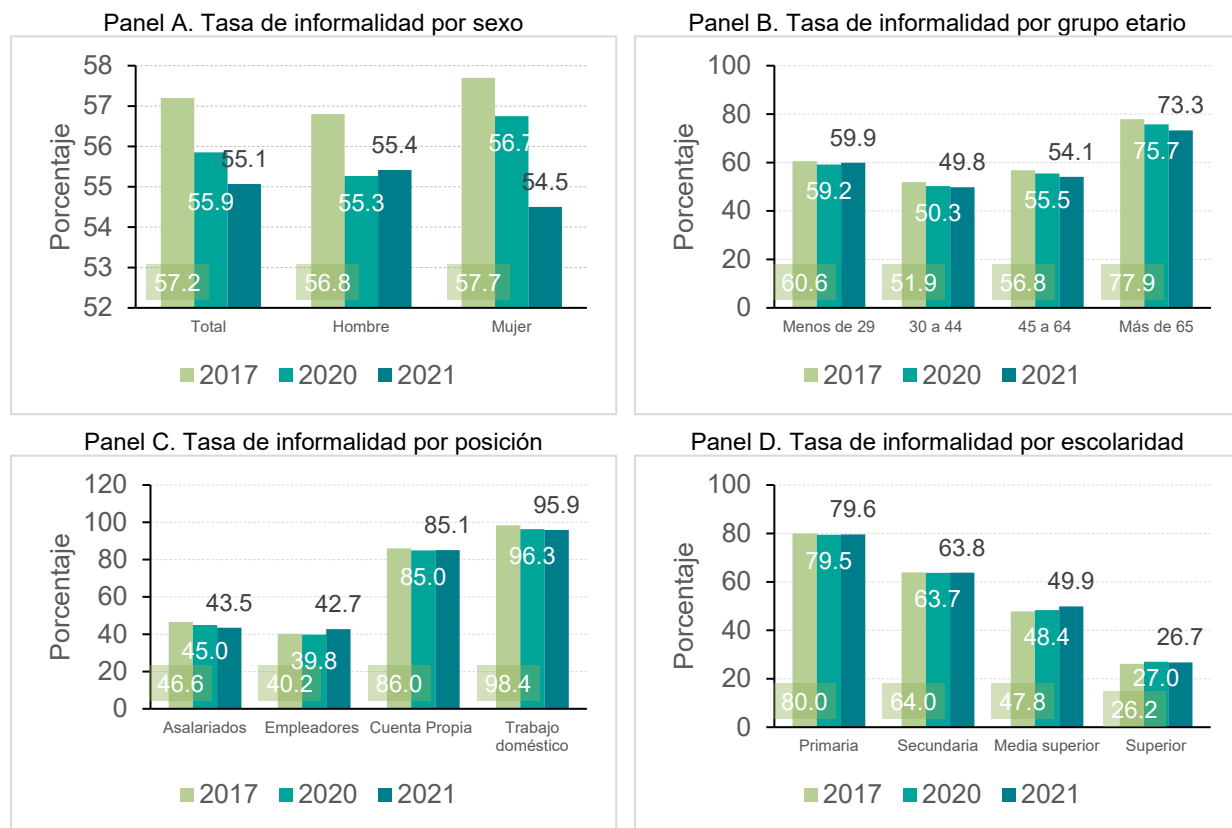
Con respecto a los grupos etarios, los datos del primer trimestre de la ENOE muestran que en 2020 los extremos (65 años y más y 29 años o menos) presentan porcentajes más altos de la informalidad laboral: 75.7 % y 59.2 % respectivamente. Al analizar la tasa de informalidad por entidad federativa también hay una gran variación: Coahuila, Nuevo León

⁵⁰ Sobre la relación entre la existencia de un contrato escrito y el acceso a prestaciones véase también Weller y Roethlisberger (2011), García (2011) y Martínez T. (2020).

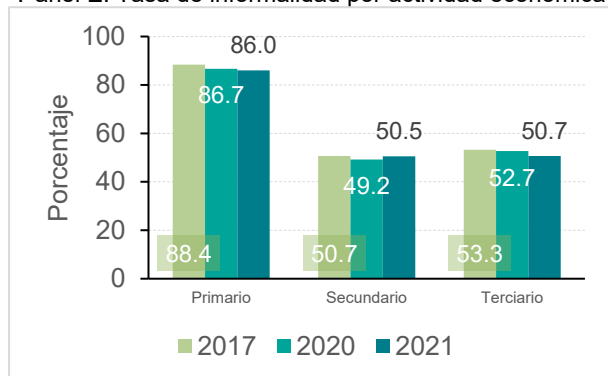
y Chihuahua, junto a las Baja California, están entre los que tienen menor tasa de informalidad laboral, debajo del 40 %. Por el contrario, Chiapas, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala superan el 70 %. Oaxaca y Guerrero están en la peor situación, ya que la informalidad del empleo supera al 77 % supera al 75 % (gráfica 5).

Al profundizar en la informalidad por sectores de actividad, según datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020 el porcentaje más alto de informalidad se encuentra en el sector primario (86.9 % frente a 49 % en el secundario y 52.3 % en el terciario), con una leve disminución entre 2017 y 2020. En cuanto a las diferencias por sexo se observa que mientras en el sector secundario el porcentaje más alto corresponde a los hombres, en el sector terciario el porcentaje más alto corresponde a las mujeres.

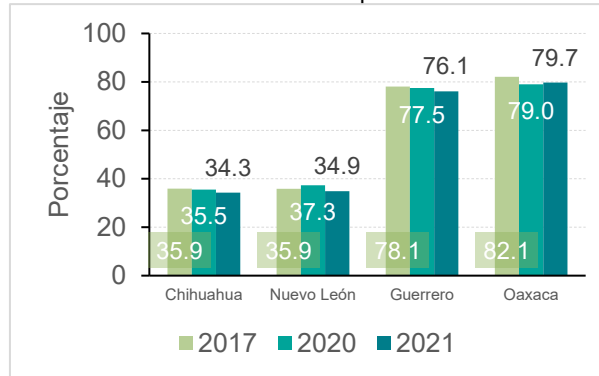
Gráfica 5. Tasa de informalidad (porcentaje de la población ocupada), 2017, 2020 y 2021



Panel E. Tasa de informalidad por actividad económica



Panel F. Tasa de informalidad por entidad federativa



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2017 y 2020) y ENOE^N (Primer trimestre 2021).

Como ya se mencionó, en México, el 59.2 % de las personas trabajadoras ocupadas de 15 a 29 años se encontraba en empleos informales en 2020, lo que se traduce en un desempeño laboral de menor calidad en las etapas subsiguientes de la vida. La explicación de las dificultades en la inserción de las personas jóvenes, que conducen a una mayor presencia de este grupo de edad en la informalidad, comprende tanto factores de la oferta como de la demanda. Como se mencionó en el EDDT 2018, desde la oferta destaca el desajuste entre los requerimientos de habilidades y conocimientos exigidos por las empresas y la preparación que ofrece el sistema educativo y de formación profesional, así como la falta de experiencia de las personas jóvenes, mientras que desde la demanda destacan aspectos como el lento crecimiento económico y estancamiento o crisis, que implica dejar de contratar o aumentar los despidos (principalmente a los que tienen menor antigüedad). Otra de las dificultades es la existencia de problemas de información incompleta (regulaciones e intermediación) y las características de la estructura productiva (Weller, 2007).

Por último, resalta la brecha en la población ocupada informal según nivel de escolaridad, lo que muestra que la educación, como se había visto en el EDDT 2018, sigue teniendo un efecto positivo. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, mientras el 88.7 % de las personas sin escolaridad son informales en 2020, este porcentaje se reduce a 79.5 % entre los que tienen primaria, a 63.7 % en el nivel de secundaria, 48.4 % a nivel de prepa o normal técnica y 27 % a nivel de licenciatura y más.

En el contexto de América Latina, al comparar la situación del empleo informal en 2014, México se encontraba en los niveles más altos de informalidad (62.1 %) en comparación con países con economías similares como Uruguay (12.5 %) y Chile (15.5 %) (países con

el porcentaje más bajo) (SEDLAC/CEDLAS y Banco Mundial, 2016).⁵¹ Un estudio más reciente señala que “en promedio, la tasa de informalidad en la región era de 51 % en 2012, cifra muy similar a la observada posteriormente en el período 2017-2019. Es decir, en esos años 1 de cada 2 ocupados era informal arrojando un panorama laboral muy complejo previo a la irrupción de la pandemia” (Maurizio, 2021). Cabe resaltar que, para este periodo, la tasa de informalidad en México era superior al promedio en la región (alrededor del 57 %).

Las causas de la informalidad

Dado que la informalidad es un indicador muy rígido en cuanto a posibilidades de reducción, las explicaciones sobre su existencia formuladas por Williams y Lansky (2013) siguen siendo vigentes en la actualidad. De acuerdo con estos autores, distintos enfoques utilizados para explicarla dan lugar a diferentes posturas en las políticas públicas. Quienes consideran que se debe al atraso económico del sector informal, sostienen que se resolvería con el crecimiento, por lo que encuentran que no es necesaria la intervención salvo para promover dicho crecimiento (Lewis, 1955, citados por Williams y Lansky, 2013). Esto se aplicaría principalmente al empleo informal en el sector informal. Otro enfoque, aplicado al trabajo asalariado en el sector formal, lo explica debido a los procesos de globalización y reestructuración económica que llevan a la precarización del empleo en las cadenas productivas mundiales, por lo que propone fortalecer la fiscalización para formalizar el empleo, a través de la detección, sanción y cooperación entre organismos fiscales, de la seguridad social y la inspección del trabajo (Williams y Lansky, 2013).

Una variante de lo anterior se refiere a las personas trabajadoras con menores recursos de los países en desarrollo, como los ambulantes, para los cuales se plantea la necesidad de universalizar la protección, mejorar la calidad de los servicios públicos y alentar la expansión de negocios productivos (*Ibid.*). El enfoque de De Soto (1989, citado por Williams y Lansky, 2013) optaría por tolerar el incumplimiento para evitar el desempleo. Otra propuesta fue eliminar programas asistenciales que constituyen un incentivo a la

⁵¹ Otras estimaciones, como las de la OIT (2016a), consideran la población ocupada urbana con protección en salud y pensiones, encontrando también las tasas más altas de formalización en Uruguay (98.4 %), Costa Rica (87.1 %), Argentina (73.4 %), Brasil (71.7 %) frente un (49.3 %) en México. Igualmente, el estudio del Alaimo *et al.* (2015, p. 29), mostró que México estaba por debajo del promedio de América Latina y el Caribe en 2013 (45.2 %) y del promedio en 2003 (38.3 %), ubicándose entre los países de menor desarrollo regional, como era el caso de Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Bolivia, entre otros. Incluso se ilustró una leve mejora comparando con 1993 pero un deterioro entre 2003 y 2013.

informalidad (Levy, 2008, citado por Williams y Lansky, 2013). Aunado a ello, Alaimo *et al.* (2015) sugiere que la ausencia de protección ante el desempleo es otro aspecto que está vinculado con la informalidad laboral, pues la población se ve obligada a encontrar de inmediato una fuente de subsistencia, por lo que el empleo informal sería una estrategia de sobrevivencia que le permite obtener ingresos y atender las necesidades de la familia.

Por su parte, Pabón (2021) señala que “la informalidad laboral es producto de la desigualdad social en América Latina. Esta situación surge por una incidencia en las brechas sociales que producen una exclusión del sistema social de las personas en edad productiva, en especial en el ámbito laboral, que se encuentran sin la oportunidad de acceder a un empleo formal. Para resolver esta problemática, las políticas públicas deben ser aplicadas por el gobierno, para combatir la informalidad y la falta de acceso a servicios básicos insatisfechos por la población desempleada y dedicada al trabajo informal”.

Estabilidad laboral

Junto a la formalización del empleo, otro aspecto decisivo en cuanto a la calidad del empleo es el que se refiere a su duración o estabilidad. Al respecto, de acuerdo con el PIDESC, está prohibida la privación injusta del trabajo, lo que implica que debe existir una justificación en caso de despido. Tanto el art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como diversas disposiciones de la LFT garantizan este derecho, aunque se trata de una estabilidad relativa, que puede terminar si existe causa justificada.

Como se explica en el EDDT 2018, dos tipos de reglas se refieren a la estabilidad laboral o a sus límites: 1) reglas relativas a los contratos por tiempo indeterminado junto a los contratos por tiempo u obra determinada y el contrato de aprendizaje (art. 35 y siguientes, LFT); y 2) la exigencia de una causa legal que justifique el despido⁵² (arts. 48-50, LFT). Es importante resaltar que las reglas tratan de manera desigual a las personas trabajadoras,

⁵² En caso de que no hay a una justificación, se procede a la reinstalación en el puesto de trabajo o la indemnización por tres meses. No obstante, la legislación establece un conjunto de excepciones en la que no procede el derecho a reinstalación. De acuerdo con el artículo 50 de la LFT, son los siguientes: “I. Cuando se trate de personas trabajadoras que tengan una antigüedad menor de un año; II. Si se comprueba ante la JCyA que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo; III. En los casos de personas trabajadoras de confianza; IV. En el servicio doméstico; y V. Cuando se trate de personas trabajadoras eventuales”.

creando una mayor inestabilidad laboral en grupos vulnerables, como es el caso del trabajo del hogar remunerado.

Hay que señalar que la reforma de 2012 fue cuestionada por su inconstitucionalidad al incluir una regla regresiva en materia de estabilidad laboral en tanto fijó un límite de un año a los salarios caídos en casos de despido injustificado, con lo que se redujo su costo y puede haberse favorecido un uso más extensivo de este recurso.⁵³ Esta reforma se acompañó del incremento de demandas por este motivo. Entre 2016 y 2020, de acuerdo con los registros administrativos de la Profedet, aumentó el porcentaje de despidos injustificados con relación al total de demandas ante dicha instancia, al pasar de 9.5 % a 14.8 %, tendencia que ya venía ocurriendo desde 2013, aunque también puede haberse intensificado por efectos de la pandemia.

Uno de los cambios legales que se espera ayuden a reducir la inestabilidad laboral es la prohibición de la subcontratación de personal y las condiciones restrictivas para el uso de la subcontratación de obras o servicios especializados, en la reforma de 2021 a la LFT, en tanto esta figura ha estado asociada a una menor temporalidad de los empleos.

El papel que juega la inestabilidad laboral fue y es tema de atención en el contexto de la pandemia iniciada en el año 2020. La OIT (2021) ha mencionado que la recuperación parcial de los puestos de trabajo, desde mediados del año 2020, se explica en todos los países mayormente por la reducción en la tasa de destrucción de puestos de trabajo, es decir, el proceso ha estado liderado principalmente por una mayor estabilidad en los puestos existentes más que por la aceleración en la creación de nuevas ocupaciones.

México se encuentra en esa situación, en tanto que el 22 % de las personas trabajadoras tenían hasta un año de antigüedad en el último trabajo en 2020, según datos del primer trimestre de la ENOE. Las personas trabajadoras con hasta un año de antigüedad disminuyeron entre 2009 y 2020 de 27.7 % a 22 %, aumentando de 33 % a 33.6 % los que tuvieron entre 1 y 5 años de antigüedad, e incrementándose ligeramente el porcentaje de

⁵³ El cuestionamiento se debe a que, de acuerdo con la Observación 18 del CPIDESC, deben evitarse las reformas regresivas y que las políticas de ajuste, privatización y flexibilización laboral (como es el caso de la reforma 2012), vulneren el derecho al trabajo y particularmente la estabilidad en el trabajo. Si bien las nuevas reglas en materia de salarios caídos y nuevas formas de contratación precarias podrían ser consideradas internacionalmente como una violación a una obligación de carácter general (no adoptar medidas regresivas, salvo plena justificación), este argumento fue desechado por la justicia mexicana. Ver al respecto la tesis aislada XVI.1o. T2 L (10a.) y la tesis XIX.1o.5 L (10a.) donde se rechazó la inconstitucionalidad de esta reforma.

las personas trabajadoras de 5 y hasta 10 años y las de más de 10 hasta 20 años y, finalmente, la misma tendencia continuó en el rubro de más de 20 años de antigüedad (del 9.2 % a 12.5 %).

En cuanto a los años de antigüedad promedio en el último trabajo de la población ocupada y asalariada encontramos que es mayor en el primer caso. Así, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020 era de 8.8 años en promedio en el caso de los ocupados (9.8 años hombres y 7.3 años mujeres) mientras en el caso de los asalariados fue de 6.9 años (7.2 años hombres frente a 6.3 años mujeres). Se puede observar que no hubo cambios entre 2009 y 2020. Considerando la antigüedad por grupo de edad y sexo se observa que tampoco hubo cambios entre 2009 y 2020, siendo mayor la antigüedad de todos los grupos de edad de personas trabajadoras ocupadas que la de asalariados y la de los hombres respecto de las mujeres. Además, la antigüedad en el trabajo aumenta con el pasar de la edad, en el caso de los asalariados en 2020, pasó de 2.6 años de antigüedad en el grupo de 15 a 29 años para alcanzar el mayor número de años en el grupo de 65 años y más (14.7 años).

Asimismo, se observan diferencias entre personas trabajadoras en el sector agropecuario y no agropecuario. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020, los primeros tienen una antigüedad promedio de 15.4 años, casi el doble que la de los no agropecuarios (8 años). Esta diferencia es mayor entre las mujeres (16 años las trabajadoras agropecuarias frente a 8.6 años las no agropecuarias) que entre los hombres (10.8 años los agropecuarios frente a 7.2 años los no agropecuarios).

Si se considera la antigüedad en el último trabajo de los ocupados según el tipo de unidad económica, datos del primer trimestre de la ENOE muestra que en 2020 la agricultura de auto subsistencia era donde las personas trabajadoras tenían más años de antigüedad (19.7 años), seguida por las empresas públicas (12.1 años), los negocios no constituidos en sociedad (10.2 años) y el sector informal⁵⁴ (9 años) y de 6.2 años en el trabajo del hogar remunerado. Asimismo, al considerar a la población asalariada, la mayor antigüedad en 2020 se encontró en las empresas públicas (12.2 años), seguido por las empresas privadas (7.1 años).

⁵⁴ El Inegi define al sector informal como el conjunto de las unidades económicas que se dedican “a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos” (Inegi, 2017).

Con base en lo anterior, se observa que los hombres se ven favorecidos con trabajos más estables, pues alcanzan mayor antigüedad, a pesar de que un menor porcentaje tiene contrato escrito, en comparación con las mujeres. Además, los ocupados respecto a los asalariados y las unidades económicas informales junto con la agricultura de subsistencia, permiten a las personas trabajadoras una mayor estabilidad, pero con condiciones de mayor precariedad.

Por otra parte, con base en los datos de la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo (DGIET) de la STPS, se observa en México un incremento del porcentaje de eventuales inscritos en el IMSS entre 2006 y 2016, al pasar de 11.3 % a 14.2 %, en promedio. Sin embargo, para 2020 y 2021 se observa una leve disminución, con 13.9 % y 13.7 % de eventuales inscritos en el IMSS, respectivamente, en promedio. Desde 2016 (para cuando fue posible desagregar por sexo) encontramos que el porcentaje de mujeres eventuales fue siempre menor al de los hombres (11.5 % frente a 15 % en 2020), sin cambios considerables en el periodo analizado, pues el porcentaje de hombres eventuales pasó de 15.8 % a 15 % en promedio, mientras que el porcentaje de mujeres eventuales pasó de 11.6 % a 11.5 % en promedio, de 2016 a 2020. Cabe resaltar que esta disminución se debió, posiblemente, al efecto de la pandemia. Este fenómeno es más grave en entidades federativas como Baja California Sur, con un perfil destacado del sector turístico, donde alcanzó el 27.9 % de eventuales en 2020 y 29.1 % en 2021. Mientras que el más bajo estaba en Baja California, con 8.3% en 2020 y Aguascalientes con 8.1 % en 2021, este último con creciente actividad manufacturera.

En cuanto a la presencia de las personas subcontratadas, quienes tienden a gozar de menor estabilidad laboral, no estar cubiertos por contratos colectivos y sufrir en mayor medida el impacto de los despidos ante las crisis económicas, se observa, con base en el Censo Económico, que aumentaron entre 2009 y 2019, al pasar de 13.6 % a 17.3 %. No obstante, resalta que, como resultado de la entrada en vigor de la reforma, los datos del IMSS al inicio de septiembre de 2021 registran que, en septiembre de 2021, 2.74 millones de personas trabajadoras de 5 millones (55 %) que estaban subcontratados antes de la reforma fueron posteriormente contratados directamente por los beneficiarios de los servicios, con un aumento del 12 % en promedio del salario de cotización (IMSS, 2021).

Otro millón seiscientos mil personas trabajadoras, de acuerdo con otras estimaciones, laboraría directamente para las empresas prestadoras de servicios (Hernández, 2021).⁵⁵

Sin embargo, como lo muestran los datos de terminación de relaciones laborales en diciembre de 2021 —313,000 empleos formales, gran parte de ellos inscritos como permanentes en el IMSS—, la inestabilidad no solo se explica por la subcontratación de personal, sino también por el uso abusivo de contratos temporales (por tiempo u obra determinada), sin cumplir los requisitos legales, y por prácticas irregulares de los empleadores. Aunque los contratos temporales son formales y dan derecho a exigir las prestaciones legales, como el aguinaldo (en su caso, en forma proporcional al tiempo trabajado), su utilización es una práctica encaminada principalmente a evitar el pago de indemnizaciones en caso de despidos, dándolos por terminados en el plazo establecido.

Aunque México tiene una legislación laboral protectora de la estabilidad laboral, en los hechos hay un porcentaje significativo de personas que se separan en un año de la empresa (Alaimo *et al.*, 2015; Bensusán, 2006). Por lo que, contar con un seguro de desempleo que proteja a las personas trabajadoras de la frecuente pérdida del empleo es muy importante, más aún, cuando la probabilidad de pasar del desempleo a un empleo informal es mayor a la de hacerlo a un empleo formal (Alaimo *et al.*, 2015).

Acceso al lugar de trabajo y al trabajo a distancia

Acceso al lugar de trabajo

Un factor que dificulta el acceso al empleo es el costo que se debe invertir en tiempo para llegar al lugar de trabajo. Y aunque no existe una norma específica ni una instancia responsable de hacer efectiva la obligación estatal de favorecer el acceso a empleos cercanos a la vivienda, la accesibilidad al lugar de trabajo puede medirse a través de los microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 y el Censo de Población 2020. En 2020, el porcentaje de los ocupados que destina más de media hora para trasladarse al lugar de trabajo alcanzaba 58.9 % en el caso del transporte público y 29.4 % en el caso del transporte privado (siendo menores los porcentajes en el caso de las mujeres que en el de los

⁵⁵ Otros datos elaborados por Manpower para octubre de 2021 indican que un millón 600 mil personas trabajadoras se habrían contratado en empresas de servicios u obras especializados, a la vez que se habría perdido el 17 % de los empleos antes registrados en el IMSS como subcontratados (Hernández, 2021).

hombres), cabe aclarar que estos datos no cambiaron sustantivamente frente a lo que ocurría en 2015. Sin embargo, el promedio no es indicativo de lo que ocurre en algunas localidades. En 2020, el Estado de México (72.4 % en transporte público y 46.2 % en el particular) y Ciudad de México (72.7 % en transporte público y 51.8 % en particular) concentraron los porcentajes más altos de personas trabajadoras que destinan más de media hora para llegar al trabajo.

Acceso al trabajo a distancia

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19, conllevó cambios importantes en el mundo del trabajo, uno de los cuales fue la implementación masiva del teletrabajo. Si bien durante 2020 fue cuando esta modalidad laboral presentó mayor alcance, a partir de esa obligatoria transición al teletrabajo, muchas empresas continuarán con la práctica aun cuando termine la pandemia. Al respecto, el Inegi (2021) reportó en la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE) que 5.7 % de todas las empresas adoptarán de manera permanente el teletrabajo. La cifra sube a 10.8 % entre las pequeñas y medianas empresas (PyMES), y a 30.4 % cuando se consideran solo las grandes empresas. Por su parte, un estudio del Banco de México estimó que en el país 10.6 % de los empleos (alrededor de 6 millones) podrían realizarse desde casa (Leyva y Mora, 2021).

Otros indicadores estimados con base en la Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML), realizada por el Inegi, muestran quiénes trabajan desde casa, quiénes tienen la condición necesaria para realizar trabajo a distancia a través de recursos tecnológicos y quiénes realizan actividades susceptibles de llevarse a cabo por teletrabajo, aunque no permiten saber exactamente qué parte de los ocupados están realizando teletrabajo. Así, por ejemplo, en 2020 el 56.2 % de los usuarios de computadoras (61.8 % hombres y 50.6 % mujeres) las utilizaban para sus actividades laborales, mientras en 2016 lo hacía el 49.7 %.

Asimismo, de acuerdo con la ECOVID-ML, al comienzo de la pandemia, en abril de 2020, el 23.5 % de la población ocupada laboró desde su casa, en mayor medida en el caso de las mujeres (34.7 %) que los hombres (16.6 %). Sin embargo, en julio de ese mismo año, el trabajo desde casa se redujo a 15.2 % (10.7 % de los hombres frente a 23.4 % de las mujeres), una vez que las medidas de distanciamiento social se relajaron. A su vez, la población que trabajó en abril de 2020 desde su casa por la COVID-19 y contó con los

recursos necesarios para ello (computadora, internet, entre otros) fue del 18.8 % (14.0 % de los hombres frente a 26.8 % de las mujeres). Al igual que con el indicador anterior, para julio esta opción cayó al 12.0 % (9.1% hombres y 17.5 % mujeres). En los meses de abril a julio de 2020, las mujeres y las personas de entre 45 a 64 años, tuvieron una mayor participación en el trabajo en casa, contando con los recursos tecnológicos necesarios. Por su parte, la ECOVID-ML muestra que Quintana Roo (21.0 %); Querétaro (20.4 %); Nuevo León (20.2 %); Estado de México (20.1) y Ciudad de México (16.1 %) son las entidades federativas que tuvieron mayor presencia de personas en esa situación favorable para el teletrabajo, mientras Zacatecas fue la que tuvo una menor presencia (3.5 %).

Por otra parte, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, del total de personas ocupadas, quienes lo hacen en actividades que pueden desarrollarse a través de teletrabajo⁵⁶ se incrementaron levemente entre 2017 a 2021 al pasar de 14.3 % (12.2 % hombres ocupados contra 17.8 % de las mujeres ocupadas) a 15.5 % (13.0 % hombres contra 19.5 % mujeres). En cuanto al grupo de edad más representado entre quienes realizaron este tipo de actividades fue el de 30 a 44 años. Ciudad de México, con 29.1 %, es la entidad federativa con el mayor porcentaje de población ocupada en estas actividades, mientras que Guanajuato es la que tiene la menor proporción de ocupados en las mismas (10.4 %), lo que podría deberse al perfil dominante de las actividades (servicios frente a manufactura, respectivamente).

Aunque estas cifras no dan cuenta exacta de quién realmente realiza trabajo a distancia, muestran las oportunidades para ello, así como la necesidad de contar con políticas que atiendan sus requerimientos, ya que se revela como una oportunidad para incrementar la participación económica de las mujeres, además, el teletrabajo ha contribuido a mantener en la actividad a muchas personas trabajadoras en circunstancias como la pandemia.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta el impacto negativo que el teletrabajo masificado tras la pandemia trajo sobre las cargas de trabajo no remunerado en las mujeres.⁵⁷ Para el caso de México, un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

⁵⁶ Las actividades susceptibles de hacer teletrabajo son Información en medios masivos, Servicios financieros y de seguros, Servicios inmobiliarios de alquiler de bienes, Servicios profesionales, científicos y técnicos, Corporativos, Servicios educativos, y Actividades gubernamentales y de organismos internacionales.

⁵⁷ Para saber más al respecto se puede visitar la página especializada en el tema: <https://cieg.unam.mx/covid-genero/index.php>

(2021), concluye que las mujeres, debido a la expansión del teletrabajo en la pandemia, reconfiguraron su vida laboral y privada, con un exceso en las labores del hogar y de cuidado, en detrimento de su desempeño laboral y su vida personal, así como con una agudización de riesgos en su salud física y mental.

Seguridad social

En cuanto a la seguridad social, le corresponde al Estado adoptar medidas para disminuir la economía informal, tales como campañas de formalización e inscripción a la seguridad social, mientras que a los empleadores les corresponde cumplir con la legislación y declarar a sus trabajadores. Al respecto, como se vio en el EDDT 2018, aún existe un sistema segmentado y desigual de seguridad social para asalariados,⁵⁸ del que se derivan condiciones diferenciadas en el acceso al derecho y en el monto de las prestaciones para la población asegurada. De las instituciones que lo conforman, el IMSS es el más importante, pues cubre más de la tercera parte de la PEA (33 %); los otros programas cubren alrededor de otro 7 % (Meléndez, 2017).

Cabe señalar que hasta hace muy poco existió un trato discriminatorio en el caso del trabajo del hogar remunerado, ya que su inscripción al IMSS era voluntaria y solo incluía el seguro de salud, excluyendo los demás (Cebollada Gay, 2017). En 2019 se reformó la LFT en el capítulo de trabajo del hogar y se fijó por primera vez en 2020 un salario profesional para personas trabajadoras del hogar y jornaleros del campo. Este último grupo también sufre de exclusión a la seguridad social, careciendo de la protección a la salud y los demás riesgos de trabajo. Esto se da principalmente por factores como la naturaleza estacional del trabajo en el sector agropecuario, la dispersión de los lugares de trabajo y la necesidad de migrar.

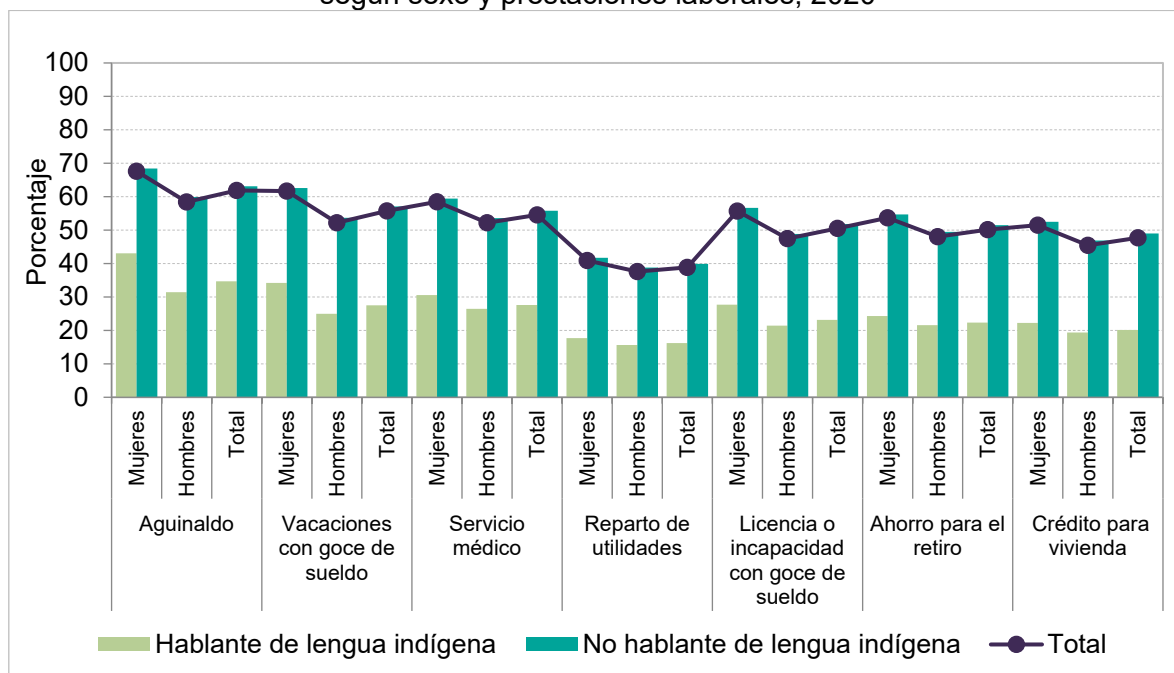
Con respecto a la población hablante de lengua indígena, el porcentaje que tiene acceso a prestaciones laborales⁵⁹ presentó una condición precaria y vulnerable en términos laborales con respecto de quienes no presentan esta característica. Su situación en 2020 no mejoró con respecto al 2015, y aunque el porcentaje de mujeres hablantes de lengua indígena que

⁵⁸ Las instituciones que conforman el sistema de seguridad social son: IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pémex), Secretaría de Marina (Semar) y Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)

⁵⁹ Aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, servicio médico, reparto de utilidades, licencia o incapacidad con goce de sueldo, ahorro para el retiro y crédito para vivienda

reciben prestaciones laborales es levemente mayor que el de los hombres hablantes de lengua indígena, sigue siendo inferior con respecto a las mujeres no hablantes de lengua indígena. En general, menos de la mitad de los trabajadores hablantes de lengua indígena recibió aguinaldo (34.7 %) mientras que los no hablantes representaron más de la mitad (63.1 %) en 2020. Además, 43.1 % de las mujeres hablantes de lengua indígena lo reciben frente al 31.4 % de los hombres, mientras en el caso de los no hablantes de lengua indígena lo reciben el 68.4 % de las mujeres frente al 59.9 % de los hombres, según datos del Censo de Población y Vivienda.

Gráfica 6. Porcentaje de la población ocupada hablante de lengua indígena o no indígena según sexo y prestaciones laborales, 2020



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en información del Censo de Población y Vivienda 2020.

Evolución de la afiliación

Como se observó en el EDDT 2018, la tasa de crecimiento del número de personas trabajadoras afiliadas al IMSS registró una fuerte caída en 2009 con incrementos posteriores, para 2018 de nuevo inicia una reducción del ritmo de afiliación de forma que durante 2020 se aprecia una tasa negativa (2.5 %); cuya característica es que dicha caída fue mayor para los hombres (3.3 % frente a 1.3 %). Para el año 2021 se aprecia una ligera recuperación (1.9 %), siendo mayor para las mujeres (2.7 %) que para los hombres (1.5 %),

de acuerdo con las Estadísticas del Sector de la STPS. Cabe resaltar que es muy probable que el efecto pandemia tenga consecuencias más a largo plazo.

Por otro lado, se observa una gran variación entre las entidades federativas. Entre 2015 y 2018 algunos estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y Quintana Roo, tenían tasas de crecimiento de asegurados por encima del 5 % anual, mientras en otros estados hubo incluso caídas en este indicador en 2015: Campeche (12.4 %); Tabasco (8.6 %): Veracruz (2.4 %). Esta situación cambia para 2021, donde destacan la tasa de crecimiento de Tabasco (13.8 %) y solamente Baja California, Baja California Sur y Nayarit presentan tasas superiores a 5 %.

Al considerar el conjunto de instituciones de seguridad social,⁶⁰ se observa que, 37.9 % de las personas trabajadoras ocupadas y 55 % de las asalariadas estaban afiliadas a alguna institución en 2020, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE. Para 2021, el promedio nacional de afiliación fue de 38.8 % para las personas ocupadas y 56.5 % para las asalariadas. En ambos casos, las mujeres presentaron mayores porcentajes de afiliación que los hombres, por ejemplo, en 2021, 37.6 % de los hombres ocupados estaban afiliados, mientras que para el mismo año lo estaban 40.9 % de las mujeres; lo mismo sucede con las personas trabajadoras asalariadas (54.6 % de los hombres frente a 59.5 % de las mujeres). Al analizar la evolución en la afiliación entre 2009 y 2021, en el caso de los hombres, hubo incrementos muy bajos, pero mayores en el caso de los ocupados, al pasar de 35.1 % a 37.6 %. Mientras que, en el caso de las mujeres, aunque los incrementos fueron similares entre ocupadas y asalariadas, también fueron mayores en las ocupadas, al pasar de 37.2 % a 40.9 % en el mismo periodo.

Si se considera a las personas por situación de pobreza, las diferencias son significativas. De acuerdo con los Indicadores sobre Género y Pobreza de CONEVAL calculados con la ENIGH, en 2020 el 65.9 % de la población ocupada en situación de pobreza nunca habían cotizado en alguna institución de seguridad social frente al 29.6 % de la población que no se encontraba en esta situación. Las diferencias entre hombres y mujeres son significativas, mientras que 61 % de los hombres en situación de pobreza nunca había cotizado en alguna institución, 73.5 % de las mujeres en situación de pobreza se encontraban en esta condición.

⁶⁰ IMSS, ISSSTE, Pémex, Sedena y Semar.

Por grupo de edad, las personas trabajadoras ocupadas de 30 a 44 años tuvieron el porcentaje más alto de afiliación en 2021 (44.4 %), la diferencia con los más jóvenes (29 años o menos) fue de 6.4 % y con los de mediana edad (45 a 64 años) de 7 %. Por el contrario, la brecha es más amplia con relación a las personas ocupadas de 65 años y más, con solo 12.4 % de afiliados en 2021. Al igual que con los ocupados, en el caso de las personas trabajadoras asalariadas, los adultos de más de 65 años y los jóvenes tenían menores tasas de afiliación, aunque todos los grupos experimentaron una leve mejoría entre 2017 y 2021, posiblemente por la salida de la actividad económica de las personas trabajadoras en situación de precariedad durante la pandemia.⁶¹ En los jóvenes hubo un leve incremento al pasar de 46.6 % a 47.6% de 2017 a 2021, mientras en el caso de los de 30 a 44 años esta cifra pasó de 58.8 % a 61.3%. El mayor incremento de afiliados se dio en el grupo de 45 a 64 años que pasó de 57.6 % a 61.6 %. Por último, el porcentaje de adultos mayores pasó de 29.9 % a 36.2 %.

La brecha por grupo etario con respecto a la población ocupada en situación de pobreza que nunca ha cotizado en alguna institución de seguridad social presenta un comportamiento similar que la tasa de afiliación; las personas ocupadas de 45 a 64 años en situación de pobreza son las que presentan menor porcentaje de personas que nunca han cotizado en alguna institución (63.3 %), mientras que los extremos son los que mayores porcentajes tienen (66 % para el grupo de 14 a 44 años y 77.2 % para el grupo de 65 años y más. Destaca que el 91.8 % de las mujeres en situación de pobreza de más de 65 años nunca había cotizado en alguna institución de seguridad social, de acuerdo con los Indicadores de Pobreza y Género de CONEVAL calculados con la ENIGH.

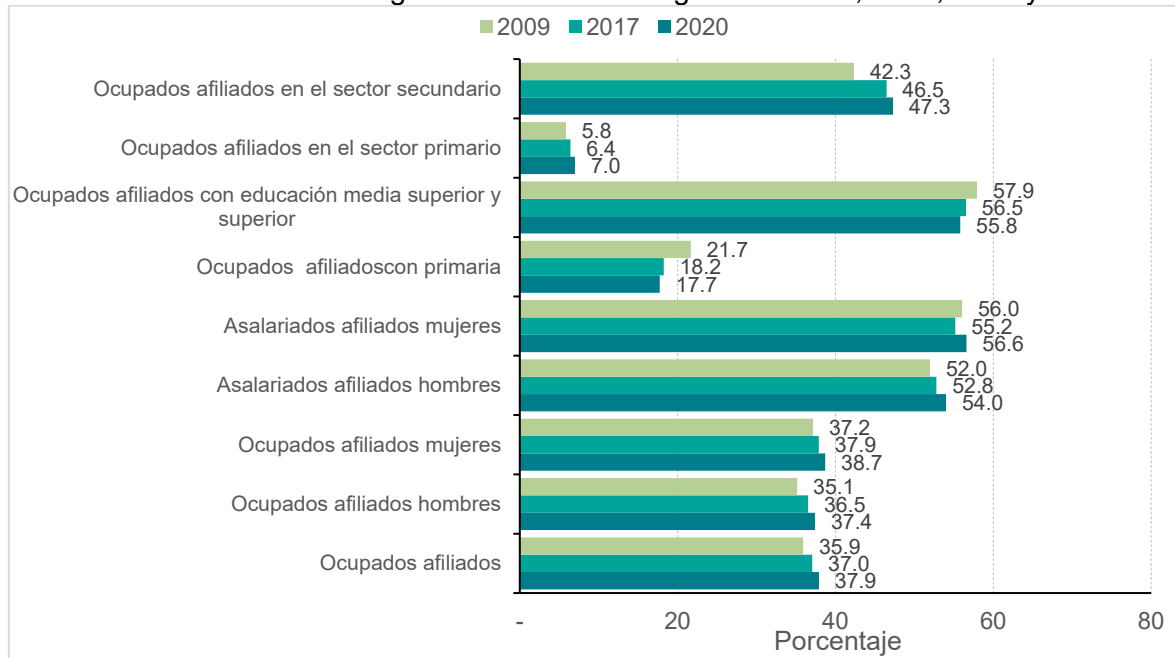
La brecha es aún mayor según escolaridad, en 2020, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, el 8.5 % de los ocupados que tienen primaria incompleta están afiliados, frente al 17.7 % de los que tienen primaria completa, el 35.9 % de los que tienen secundaria incompleta y el 55.8 % de los que tienen educación media y superior (gráfica 7). Salvo en este último caso, donde un porcentaje mayor de mujeres está afiliado (57.4 %

⁶¹ La tasa de afiliación de las personas trabajadoras asalariadas mide la proporción de la población asalariada afiliada a las instituciones de la Seguridad Social sobre la población asalariada total. En este sentido, una disminución en la población asalariada total implicaría un aumento en los porcentajes de afiliación, aunque esto no signifique un aumento en el número de personas afiliadas. Como se ha visto a lo largo del diagnóstico, la crisis por la COVID-19 generó pérdida de empleos, por lo que, esta mejoría puede estar asociada a la salida de la actividad económica de las personas trabajadoras más precarias durante la pandemia.

frente a 54.6 %), en los demás niveles la diferencia por sexo favorece a los hombres alcanzando hasta cuatro puntos porcentuales. Comparado con 2009, hay una caída del porcentaje de afiliación en el nivel de primaria y secundaria completas de más de tres puntos porcentuales. Las tendencias se repiten al considerar la población asalariada (18.3 % de afiliados con primaria incompleta, 30.1 % primaria completa, 50.5 % secundaria completa y 72.3 % en el nivel medio superior y superior), con caídas en 2020, con respecto a 2009, de entre cuatro y cinco puntos en el caso de primaria incompleta, primaria y secundaria completas y de casi dos puntos porcentuales en el caso del nivel medio y superior. En 2021 solo 17.2 % de las personas trabajadoras asalariadas que tenían primaria incompleta estaban inscritas en la seguridad social, frente al 72.7 % de quienes tenían educación media superior y superior. Esto supone que la escolaridad está asociada con la probabilidad de estar afiliado a la seguridad social, como vimos al analizar la informalidad laboral.

Las brechas en el acceso a la seguridad social también pueden observarse por sector y tamaño de la unidad productiva. De acuerdo con el sector de actividad, datos del primer trimestre de la ENOE muestran que 7 % de la población ocupada en el sector primario está afiliada en 2020, 47.3 % en el secundario y 40.2 % en el terciario, registrándose una mejoría entre 2009 y 2020 en los tres sectores (primario, de 5.8 % a 7 %; secundario, de 42.3 % a 47.3 %; y terciario, de 40% a 40.2%) (gráfica 7). En el caso de la población asalariada, el sector primario tiene solo el 13.8 % de afiliación en 2020 (un punto porcentual más que en 2009), mientras el 61.9 % (56.1 % en 2009) lo estaba en el secundario y el 57.8 % (58.2 % en 2009) en el terciario. Para 2021, 8.1 % de las personas ocupadas y 15.8 % de las asalariadas en el sector primario estaba afiliado, mientras en los sectores secundario y terciario los porcentajes eran mayores (46.2 % y 60.7 %, para ocupados y asalariados, respectivamente, en el sector secundario; y 42.1 % y 60.5 %, para ocupados y asalariados, respectivamente, en el sector terciario).

Gráfica 7. Afiliación a alguna institución de seguridad social, 2009, 2017 y 2020



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2009-2020).

Las características de la estructura productiva mexicana, que llevan a que la ocupación se concentre en los micronegocios, a donde no llega la fiscalización y los salarios son muy bajos, es otro factor que genera brechas de acceso a la seguridad social entre la población (CONEVAL, 2018). Según datos del primer trimestre de la ENOE, mientras en los micronegocios con establecimiento el 87.9% de los ocupados no tiene acceso a la seguridad social (99.3% en los micronegocios sin establecimiento), este porcentaje es de 31.9% en las empresas pequeñas, 10.4% en las medianas y 4.0% en las grandes. Llama la atención que 16.5% de los que están ocupados en el gobierno tampoco tienen acceso a la seguridad social. La situación mejora para los asalariados en tanto 78.1% de estos no tiene acceso a la seguridad social en los micronegocios con establecimientos, porcentaje que se reduce a 29.5% en las empresas pequeñas, a 9.9% en las medianas y a 3.7% en las grandes. Sin embargo, en el caso del gobierno, el 16.2% de los asalariados se mantiene sin seguridad social.

Si se analiza por entidad federativa, las que tienen mayor afiliación en instituciones de seguridad social en 2021 siguen siendo las del centro, occidente y norte del país, con Nuevo León a la cabeza, alcanzando 77.1% de la población asalariada, Coahuila con 76.2% y Chihuahua con 75.7%, frente a Oaxaca con 34.2% o Chiapas con 35.1%.

Desde 2014 y hasta 2021 se ha presentado un crecimiento en el número de afiliados al IMSS, pues pasó de 17 millones de personas a 20 millones en dicho periodo. Esto puede deberse a las campañas de formalización y una mayor eficacia en la labor de fiscalización del IMSS,⁶² como se mencionó en el EDDT 2018. Mientras 88.6 % de las mujeres eran permanentes en 2016, el porcentaje se mantuvo en 2020 con 88.3 %. En el caso de los hombres, hubo un ligero aumento al pasar de 84.2 % a 84.8 % en ese mismo período. Por entidad federativa, entre 2015 y 2021, los estados con menos del 80 % de personas trabajadoras permanentes (y, por tanto, mayor porcentaje de personas trabajadoras eventuales) son Baja California Sur, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala. Por el contrario, los que tienen más del 90 % de personas trabajadoras permanentes, entre 2015 y 2021, son Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Yucatán.

Aunque en los últimos cinco años el porcentaje del empleo permanente se mantuvo, es importante resaltar que la disminución del empleo permanente trae como consecuencia una menor estabilidad laboral, que conlleva mayor inseguridad en el empleo, menor acceso a capacitación y a prestaciones asociadas con la permanencia, y altas tasas de rotación laboral. Con lo que se deriva menores oportunidades de obtener una pensión a lo largo de la trayectoria laboral, como se mencionó en el EDDT 2018.

Población con carencia por acceso a la seguridad social

El porcentaje de la población ocupada con carencia por acceso a la seguridad social estimado por el CONEVAL con base en la ENIGH muestra que para 2016 era de 63.1 %; posteriormente se observa una ligera disminución en 2018 y 2020, al pasar de 62.9 % a 62.4 % en dicho periodo. Con el objetivo de no incorporar el efecto pandemia en esta comparación se analiza la información de 2018, en donde se observa que la situación es más grave en Chiapas (89.3 %), Oaxaca (86.9 %), Tabasco (75.3 %); Guerrero (83.9 %), Hidalgo (81.2 %), Puebla (79.8 %), Veracruz (77.8 %), Morelos (77 %), Tlaxcala (75.7 %), y

⁶² Las campañas de formalización del empleo se hacen por parte de la DGIFT (también fiscaliza el IMSS). En 2013 se dieron incentivos fiscales para formalizar la actividad económica. En el análisis de la política se alude a las campañas a cargo de la DGIFT considerando los protocolos de inspección cuyo objetivo es: "Vigilar en los centros de trabajo con más de 50 trabajadores, que los patrones cumplan con la obligación de tener inscritos a todos sus trabajadores a la seguridad social, con la finalidad de que los mismos gocen plenamente de ese derecho, cumpliendo con el principio universal del acceso a un trabajo digno o decente, a través de la verificación del funcionamiento de los servicios preventivos de medicina del trabajo".

Michoacán (71.4 %), en comparación con otras entidades federativas como Coahuila (42 %), Nuevo León (42.7 %) y Baja California Sur (42.9 %).

Uno de los grupos más vulnerables por la falta de acceso a la seguridad social es la población inactiva de 65 años y más, el porcentaje de este grupo que cuenta con pensión o jubilación muestra que en 2020 solo 29.3 % tenía acceso a este beneficio, según datos del primer trimestre de la ENOE, con una marcada desigualdad en el acceso entre hombres y mujeres; mientras 55.1 % de los hombres tenía acceso a la seguridad social, este porcentaje era de solo 14.3% en el caso de las mujeres. En ambos casos el porcentaje se incrementó entre 2009 y 2020, al pasar de 46.8 % a 55.1 % en el caso de los hombres y de 8.3 % a 14.3 % en el caso de las mujeres. Sin embargo, la brecha siguió siendo amplia en cuanto al cumplimiento del derecho y mucho mayor en el caso de estas últimas. Por entidad federativa, Coahuila (41.8 %), Ciudad de México (41.7 %) y Nuevo León (39.9 %) presentan los porcentajes más altos de personas de 65 años y más con acceso a la seguridad social, mientras que Chiapas (11.3 %), Zacatecas (14.4 %) y Oaxaca (14.5 %) presentan los porcentajes más bajos.

Al desagregar según grado de urbanización y sexo, datos del primer trimestre de la ENOE arrojan que el porcentaje de los inactivos mayores de 65 años con acceso a pensión desciende drásticamente a medida que se pasa del más alto grado de urbanización al sector rural. En 2020 la diferencia entre el grado más alto de urbanización con acceso a pensión y el rural fue de más de 30 % (40.5 % frente a 10 %), manteniéndose en ambos casos la brecha entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el caso de quienes viven en un medio rural, el 22.9 % de los hombres tenían este beneficio mientras solamente lo tenía el 3.1 % de las mujeres. Aún, cuando hubo mejoras entre 2009 y 2020 en todos los grados de urbanización, persisten altos niveles de exclusión por lo que se refiere al acceso a la seguridad social, lo que obliga a sostener otras formas de protección social no contributivas con diferencias muy fuertes respecto a los riesgos cubiertos por los sistemas contributivos.

Capacitación y formación profesional y técnica

Como se señala en el EDDT 2018, la obligación que tiene la STPS para hacer efectivo el derecho de la población a la capacitación y formación profesional se incorpora en la legislación laboral y la política sectorial de tres maneras: 1) aprobar y registrar los programas de capacitación y adiestramiento de las empresas, y la creación de comisiones

mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad en las empresas con más de 50 trabajadores; 2) vigilar el cumplimiento de las obligaciones patronales e 3) Impartir capacitación y formación profesional. En el caso de las dos primeras, solo se beneficiarían las personas asalariadas que laboran en un centro de trabajo, mientras que la última función debe beneficiar a todas las personas trabajadoras, sean por cuenta propia o asalariadas.

Capacitación y formación profesional

El aprendizaje de adultos abarca desde la formación en entornos formales como escuelas o centros de formación, incluyendo la educación general y cursos certificados (formación formal), pasando por talleres y formación proporcionada por el empleador (formación no formal), hasta aprender de otros, aprender haciendo y aprender cosas nuevas en el trabajo (formación informal) (OCDE, 2021). Resalta que, por importantes que sean las escuelas para reducir las disparidades en el desarrollo de habilidades, las grandes variaciones en el acceso a las oportunidades de aprendizaje fuera de la educación formal se encuentran entre los mecanismos principales que impulsan las desigualdades sociales y económicas persistentes (Cunha *et al.*, 2006).

La OCDE estima que la participación en el aprendizaje de adultos sigue siendo baja. Con base en la Encuesta de Habilidades de Adultos 2019 del Programa de Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), se observa que 2 de cada 5 adultos (40 %) en promedio, en los países de la OCDE, participaron en la capacitación formal o no formal relacionada con el trabajo en el transcurso de 12 meses antes de ser entrevistados. En México, el porcentaje se reduce a 20.9 %, es decir 2 de cada 10 adultos participaron en la capacitación relacionada con el trabajo; porcentaje que está por debajo de otros países de América Latina como Ecuador (22.2 %), Perú (31.9 %) y Chile (37 %) (OCDE, 2021).

Asimismo, Ahumada Lobo (2014) señala que la situación de la capacitación en México era limitada con relación al cumplimiento de la obligación que, desde 1970, los empleadores tenían de capacitar a sus trabajadores conforme a los planes acordados con estos o con sus sindicatos. Esta situación se expresa en la baja proporción que representan las personas trabajadoras integradas al Padrón de Trabajadores Capacitados (PTC) con relación al número de personas trabajadoras permanentes inscritas en el IMSS, ya que ha fluctuado alrededor del 25 % entre 2017 y 2020. No obstante, se observó un aumento

paulatino en dicho periodo al pasar de 22.1 % a 26.1 %, de acuerdo con información de la STPS (STPS, 2021e).

Por su parte, desde la política sectorial existe una oferta limitada en términos de capacitación y formación. Al respecto destacan dos programas: el JCF que brinda capacitación para el trabajo a los jóvenes que no estudian ni trabajan entre los 18 y los 29 años; y el subprograma de *Capacitación para la empleabilidad* del PAE que desapareció en 2021 y cuyo objetivo era apoyar a buscadores de trabajo que requieren capacitarse para facilitar su inserción en un empleo formal. A partir 2018 y hasta 2020 tuvo un retroceso considerable, pues de acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e), el porcentaje de solicitantes no colocados pasó de 19.5 % en 2018 a 40.9 % en 2020, año en que la contingencia sanitaria afectó a las actividades no esenciales. Un análisis más profundo de las acciones del Estado en materia de capacitación se realiza en el capítulo IV referente a la política social vinculada con el derecho al trabajo.

Barreras y deficiencias en la capacitación y formación

Como se señala en el EDDT 2018, la baja inversión en la capacitación en el trabajo se debe a que las empresas no esperan tener beneficios de ello como consecuencia de la alta rotación laboral, y a los problemas de coordinación entre la DGAPL (antes Dirección General de Capacitación) y la DGIFT, pues mientras la primera busca expandir el número de capacitados, la segunda privilegia la fiscalización en el cumplimiento de las normas laborales.

Asimismo, la CEPAL ha advertido sobre el problema creciente, al que se enfrenta América Latina, de *desajuste por habilidades* en la oferta y demanda de mano de obra, con efectos directos sobre el aumento del desempleo, la baja productividad y el aumento de la informalidad. Estos problemas de desajuste, aunque históricos, se agravan por los acelerados avances tecnológicos, y la exigencia de nuevas habilidades, competencias y rápida adaptación y asimilación por parte de las personas trabajadoras ante las nuevas demandas del mercado laboral (Gontero y Novella, 2021).

Otro de los problemas en la formación y capacitación son las barreras a las que se enfrentan las personas trabajadoras para acceder a la capacitación, entre las que se encuentran las financieras, el costo de la formación, la pertinencia y calidad de la formación impartida. Además, existen otros obstáculos para la participación en la formación como la voluntad de capacitarse (OCDE, 2021). Al respecto, la Encuesta de Habilidades de Adultos 2019 revela

que, en México, el 63 % de las personas trabajadoras de 25 a 65 años no participa en el aprendizaje de adultos y no está dispuesto a participar en la formación disponible; es decir, carecen de la voluntad de participar en las oportunidades de aprendizaje disponibles; esta cifra destaca en comparación con los adultos que participaron en el aprendizaje y están satisfechos con su nivel de participación (12 %), y los que no participan debido a diferentes barreras de acceso, pero que están motivados a hacerlo (14 %).

De acuerdo con la OCDE (2021), la participación en la formación y capacitación fue a menudo más alta entre las personas que enfrentaron pocas barreras para participar y obtuvieron altos rendimientos individuales, pero cuya participación produce menores rendimientos sociales. Al respecto, señala que se trata de personas con altos niveles de educación, trabajadores jóvenes y personas de hogares socioeconómicamente aventajados.

La brecha en la capacitación y formación profesional

Los resultados de la Encuesta de Habilidades de Adultos 2019 (OCDE, 2021), revelan que, en general, los adultos con menores niveles de educación tienen menor probabilidad que sus pares más educados de participar en la formación y capacitación; en promedio, en los países de la OCDE, alrededor del 20 % de los adultos con un nivel escolar igual o menor a la secundaria informaron haber participado en al menos una oportunidad de aprendizaje en comparación con el 58 % de los adultos con un nivel de escolaridad terciaria (nivel medio superior y superior). Por grupo etario también se observan brechas, las personas de 41 a 55 años (42 %), y en particular los adultos mayores, de 56 a 65 años, (22 %) son otros grupos que tienden a subrepresentarse entre los participantes en el aprendizaje de adultos, en comparación con las personas trabajadoras de 25 a 41 años (47 %). La baja participación del segundo grupo (adultos mayores) es preocupante pues, a menudo, estas personas trabajadoras necesitan mejorar o volver a capacitarse para operar en mercados laborales transformados por el cambio tecnológico (OCDE, 2021).

La información disponible para México (2015) muestra que el porcentaje de personas con antecedentes laborales que recibió capacitación era reducido. De acuerdo con el MOTRAL, en promedio, el 57.6 % de la población de entre 18 y 54 años con experiencia laboral no recibió capacitación para el trabajo (2012-2015), siendo mayor la brecha en el caso de las mujeres (61.1 %) frente a los hombres (53.4 %). Por grupo de edad, los más perjudicados fueron los mayores de 45 años (65 % no recibió capacitación) contra los jóvenes de 18 a

29 años (50.6 %). Por lo que, como se evidenció en el EDDT 2018, el alcance de los programas públicos y privados destinados a la capacitación para el trabajo y la intermediación entre oferta y demanda en México debería volverse una prioridad en el corto y mediano plazo.

Incentivos para la capacitación en el trabajo

En el EDDT 2018 se señalaba que la falta de interés de las personas trabajadoras en exigir a sus empleadores el cumplimiento de su derecho a la capacitación en el trabajo, además de la ausencia de organizaciones sindicales representativas y comprometidas con la defensa de sus agremiados, podía deberse a la falta de incentivos, entre los que se encuentran:

- El incremento del ingreso o las prestaciones como resultado de la capacitación, a través de bonos de productividad. Al respecto, se analiza el porcentaje de personas trabajadoras involucradas anualmente en revisiones contractuales y salariales beneficiadas con bonos de productividad, que se incrementó sustancialmente entre 1996 y 2016, al pasar de 14.5 % a 35.9 %, sin embargo, esta proporción descendió hasta alcanzar 28.3 % en 2020, de acuerdo con información de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCyA).⁶³
- La expectativa de obtener de este modo un ascenso o promoción. El disfrute de este derecho depende esencialmente de la calidad de las relaciones laborales en el seno de las empresas, el Estado solo puede intervenir indirectamente a través de su obligación como fiscalizador del cumplimiento de la normatividad, o directamente como empleador.

A pesar de que no es posible saber lo que pasa dentro de las empresas por lo que se refiere al derecho a obtener un ascenso y ante la falta de información actualizada de las personas trabajadoras asalariadas que mejoraron su posición en el ingreso entre el primer y último

⁶³ No obstante, se requiere de un estudio particular del contenido de estos bonos para saber cuál es el beneficio real que se deriva para las personas trabajadoras que tienen derecho a estos bonos, ya que éste puede ser de muy diverso monto o características, como lo muestran algunos ejemplos en empresas multinacionales instaladas en el país, donde se observa que el beneficio monetario es muy reducido. Algunas evidencias sobre el limitado contenido de los bonos de productividad en empresas multinacionales se recogen en Carrillo, Bensusán y Micheli (2017).

trabajo declarado, los datos presentados en el EDDT 2018 revelaban una reducción de las posibilidades de tener trayectorias laborales ascendentes por nivel de ingreso.

Educación y trabajo

La población ocupada según nivel de escolaridad ha experimentado cambios positivos entre 2009 y 2021 en tanto disminuyó la presencia de los que tienen primaria incompleta (de 17.4 % a 8.9 %) y completa (22.1 % a 15.6 %) a la par que aumentó la presencia de los que tienen secundaria completa (de 32.4 % a 33.5 %) y nivel medio superior y superior (28.1 % a 42 %), según datos del primer trimestre de la ENOE. A nivel medio superior y superior el aumento de la presencia de mujeres (30.2 % a 46.3 %) y de los hombres (26.9 % a 39.4 %) fue significativo.

Sin embargo, la brecha en el acceso a la formación profesional no se compensa en México por el acceso a mayores niveles de escolaridad, ya que se observa también una brecha en cuanto al nivel de escolaridad de los asalariados respecto del promedio de los que tienen dicha modalidad de ocupación, lo que afecta de manera desigual según sexo, grupo de edad y entidad federativa (CONEVAL, 2018). De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, se observa que en 2020 el 42.9 % de las mujeres asalariadas presentan menores niveles de escolaridad que el promedio de las personas trabajadoras asalariadas, mientras que un mayor porcentaje de hombres asalariados (52.4 %) se encontraba en esta situación.⁶⁴

En ambos casos se observa una mejora, pues estos porcentajes se redujeron, entre 2009 y 2020, 8.4 puntos porcentuales en el caso de los hombres y 5.5 en el caso de las mujeres. Si se consideran los grupos de edad, la brecha entre los más jóvenes y los de 65 años y más es amplia, según datos del primer trimestre de la ENOE, mientras en 2020 el 43.1 % de los de 29 años o menos tenía un nivel de escolaridad por debajo del promedio, este porcentaje alcanza 47.2 % en el siguiente grupo (30 a 44 años), 55.5 % en el de 45 a 64 años y 72.9% en el de 65 años y más. Sin embargo, la evolución entre 2009-2020 fue positiva en el caso de este grupo (al pasar de 85.3 % a 72.9 %) mientras fue levemente negativa en los otros grupos de edad. Finalmente, al considerar la entidad federativa, se observa que, si bien hubo mejora en todas las entidades federativas, se mantienen

⁶⁴ Este indicador se calcula obteniendo los años promedio de estudio de la población asalariada y el número de personas trabajadoras asalariadas que no alcanza a cubrir los años promedio de estudio del total de las personas asalariadas.

importantes diferencias que van desde la entidad con el menor porcentaje de asalariados con escolaridad por debajo del promedio (Ciudad de México, con 32.9 %) al más alto (Guanajuato, con 59.9 %).

Como lo advierte Alaimo *et al.* (2015), cerrar estas brechas no solamente traería beneficios en cuanto a mejores condiciones de inserción laboral, sino también otro tipo de ventajas como la reducción de la tasa de embarazo adolescente, las adicciones, la participación en actividades criminales, las detenciones y la duración de las sentencias. Al respecto, un estudio realizado para EE. UU. encuentra que la capacitación y las tutorías para jóvenes en situación de riesgo reducen la tasa de crímenes violentos en 43 %, efectos que aumentan con el tiempo y es siete veces mayor a los 16 meses de haber finalizado el programa.

Como se verá, al analizar el nivel de ingresos de los ocupados según salarios mínimos, y se mostró al analizar la relación con la seguridad social, la mejora en los niveles de escolaridad tiene un efecto importante en el acceso al trabajo digno, aun cuando las personas trabajadoras con nivel de preparatoria/normal/técnica (4.0 %) y nivel de licenciatura y más (4.9 %) tienen tasas de desempleo más altas que el promedio (3.4 %) y que los de menor escolaridad en 2020, según datos del primer trimestre de la ENOE.

Márquez (2011) muestra que el mayor nivel de escolaridad se traduce en niveles más altos de desempleo, debido al desajuste entre la oferta y demanda de egresados de la educación superior, situación que afectaría particularmente a los más jóvenes, pero disminuye con el tiempo de forma tal que más tarde presentan tasas de desempleo semejantes a los que tienen menor escolaridad. El mismo Márquez (2011) menciona que esto se explica debido a que los jóvenes con mayor nivel de escolaridad provienen de familias de mayor nivel socioeconómico, por lo que pueden dedicar más tiempo a buscar empleos que se acerquen más a sus expectativas. Se señala que este efecto también explicaría las diferencias en los niveles de desempleo entre áreas urbanas y rurales, donde la población tiene menos ingresos (Tokman, 2004; OCDE, 2005; citado por Márquez, 2011).

Asimismo, se encuentra que las empresas realizan ajustes salariales para aprovechar los mayores niveles de escolaridad, a pesar de que los que tienen estas características desempeñen ocupaciones semejantes a las de personas trabajadoras con menores niveles de escolaridad, lo que explicaría la persistencia del premio a la educación a pesar del desajuste entre la oferta y la demanda de puestos especializados. Se concluye así que los que tienen educación superior tienen mayores oportunidades de incorporarse en el

mercado laboral en “ocupaciones más prestigiosas”, con mejores salarios y acceso a la seguridad social, por lo que se confirma que la educación “sigue siendo una inversión rentable para los individuos y para la sociedad, si bien se aprecia que los rendimientos han venido disminuyendo en el tiempo” (Márquez, 2011).

Bajo este contexto, se está ante diversos retos; por un lado, el relacionado con el surgimiento de nuevas ocupaciones que demandan nuevas habilidades y cualificaciones, lo que genera nuevos desafíos para los sistemas de educación y capacitación (Gontero y Weller, 2017); por otro, incrementar la participación de los adultos en la capacitación y formación profesional, con especial énfasis en aquellos grupos que se beneficiarían más del acceso a oportunidades de aprendizaje de alta calidad y cuya participación generaría mayores beneficios sociales (OCDE, 2021); y por último, el de crear incentivos para que las personas trabajadoras desarrollen y utilicen las habilidades adquiridas en la formación y capacitación, y se vean beneficiadas de ello, es decir, es necesario fortalecer el vínculo entre la formación y el progreso profesional.

En este sentido, elementos como la capacitación y la formación profesional y técnica deben ser vistos como un área de oportunidad que reclama una urgente y mayor atención del gobierno en todos los niveles, así como su coordinación con los actores sociales a fin de atraer los empleos resultantes de las transformaciones económicas.⁶⁵ De no asumirse el reto, se podrían revertir los logros en materia de formalización del empleo (de 2009 a 2020 el porcentaje de población ocupada afiliada a alguna institución de la Seguridad Social pasó de 35.9 % a 37.9 %). Ello se debe a que la economía digital está llevando a una mayor informalización de los empleos, como sucede con las personas trabajadoras de plataformas digitales, que no tienen acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2018).

Ingreso

Uno de los principales instrumentos del derecho al trabajo asociado a la dimensión calidad es el salario mínimo, ya que protege a las personas más vulnerables en el mercado de trabajo por su menor poder de negociación en lo individual y colectivo. En ese sentido, se analiza la brecha con relación a la capacidad que tiene el conjunto de las personas que

⁶⁵ Para una revisión de la literatura sobre los efectos de las nuevas tecnologías y la economía colaborativa en la informalización y precarización de los empleos véase Bensusán (2017a).

trabajan para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, así como las brechas entre la población según sexo, edad, nivel de escolaridad y grupos vulnerables.

Salarios mínimos

Con relación al ingreso, existe la obligación de garantizar un salario mínimo a todos los y las trabajadoras. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) es el órgano tripartito encargado de la fijación del salario mínimo (CPEUM, art. 123 VI, 551-563); y este debe ser fijado con base en los criterios de la Constitución (art. 123, VI) y la LFT (arts. 90-97). Cabe advertir que en los últimos años se realizaron diversas reformas que llevaron a cerrar la brecha en el salario mínimo (SM) entre diversas regiones del país, en noviembre de 2012 se adoptó un solo salario en todo el país. Sin embargo, a partir del 1º de enero de 2019 se creó la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN); ese mismo año el Consejo de Representantes de la Conasami acordó un incremento del 100 %, pasando de 88.36 a 176.72 pesos diarios; en 2020 se otorgó un incremento del 5 % que lo situó en 185.56 pesos diarios, y para 2021 el aumento fue de 15 %, alcanzando los 213.39 pesos diarios. En la ZLFN además de doblar su SM se dieron otros cambios como la reducción del IVA e ISR.

A nivel nacional, para 2021 se determinó que el salario mínimo general aumentara de \$123.22 a \$141.70. Además, después de una larga tarea de búsqueda de otorgamiento de derechos laborales se integran dos profesiones a la lista de salarios mínimos profesionales; las trabajadoras del hogar, que tienen un incremento de 25 % respecto al salario mínimo vigente, llegando a los \$154.03; y jornaleros agrícolas, que reciben un incremento de 30 %, alcanzando los \$160.19. En 2016, también se desvinculó (desindexó) de su papel como unidad de medida del cumplimiento de otras obligaciones para abrir paso a una posible recuperación del poder adquisitivo de las personas trabajadoras que perciben un salario mínimo (DOF, 2016a). En consecuencia, se puede decir que este es un derecho en donde existe un diseño apegado a las exigencias del PIDESC, si se observa la definición constitucional y legal de los criterios a tomar en cuenta para su fijación.⁶⁶ Como se observó en el EDDT 2018, el salario mínimo es de “vital importancia” en el ejercicio de los derechos

⁶⁶ La definición constitucional contenida en el artículo 123, fracción VI, establece que “... los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”. Por su parte, el artículo 7 del Protocolo de San Salvador (PSS), establece la obligación para los estados signatarios de garantizar “una remuneración que asegure como mínimo a todas las personas trabajadoras condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias...”

humanos, pues es indispensable para que los ciudadanos ejerzan otros derechos vinculados con su bienestar, tales como alimentación, vivienda, salud, entre otros.

Evolución del Salario Mínimo General (SMG)⁶⁷

Por diversas razones, la política salarial de los últimos treinta años sacrificó los objetivos sociales de la norma constitucional para privilegiar otros de tipo macroeconómico (principalmente, el combate a la inflación) que no están contemplados en ese instrumento. Como resultado de lo anterior, la pérdida del poder adquisitivo del SMG fue de poco menos de 80% en los últimos cuarenta años, en tanto su monto pasó en términos reales de 270.2 pesos en 1976 a tan solo 81.1 pesos promedio en 2016; en los años siguientes inicio un ciclo de recuperación paulatina en su valor para llegar a 130.6 pesos promedio en 2021. Entre 2016 y 2021 el índice promedio del salario mínimo real anual pasó de 94.5 a 152.2, representando un aumento de 57.7 puntos; es decir, en los últimos cuatro años se ha incrementado significativamente en términos reales, aspecto favorable para la población ocupada que recibe esta remuneración por su trabajo (Conasami, 2022).

Campos-Vázquez y Esquivel (2021), a partir de los datos de las personas trabajadoras registradas en el IMSS, estudiaron sus salarios y trayectorias laborales, comparando los efectos del incremento del SM en la ZLFN *versus* las 31 entidades federativas; encuentran que para aquellas personas trabajadoras que tenían un ingreso menor a 176.7 pesos en 2018 se observan incrementos importantes cercanos a 35 % entre 2019 y 2021, mientras que para todas las personas trabajadoras el incremento fue de 7 %. Cabe resaltar que no observan un efecto negativo en el empleo entre los ya empleados a partir de la política de mayor SM en la ZLFN. Además, la pandemia por la COVID-19 no parece afectarlos más en esta zona fronteriza. De igual forma Conasami (2019) y Campos-Vázquez *et al.* (2020), no encuentran efectos estadísticamente significativos sobre el empleo por el incremento del salario mínimo de 2019 en la ZLFN.

Al analizar la razón entre el salario mínimo general vigente y el salario promedio real de cotización al IMSS, indicador usado internacionalmente para medir la relevancia del SMG, se muestra que la brecha entre este y aquel se amplió al pasar de una relación de 3.8 en

⁶⁷ De acuerdo con el artículo 92 de la LFT, “los salarios mínimos generales regirán para todas las personas trabajadoras del área o áreas geográficas de aplicación que se determinen, independientemente de las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales”.

2000 a 4.5 en 2008, año del valor más alto en la última década. Como se mencionó en el EDDT 2018, la pérdida de relevancia del SMG es importante, pues su bajo monto influye en el deterioro de los ingresos de las personas que trabajan (Negrete y Ramírez, 2016), al equivaler a una parte cada vez menor del salario promedio tiene un efecto de arrastre hacia abajo sobre el resto de los salarios (Palma, 2011). No obstante, resalta que en los últimos tres años esta brecha se ha cerrado llegando a representar el 3.1 en 2020 y 2.9 en 2021, lo que implica que el salario mínimo ganó relevancia a partir de los incrementos sustanciales del SM.

Ingresos de ocupados, asalariados y trabajadoras del hogar

A pesar de los importantes incrementos del SM en los últimos años, el impacto del bajo monto de los ingresos aún se manifiesta en la población ocupada, asalariada y las trabajadoras del hogar. El análisis de los ingresos de las personas trabajadoras a lo largo del tiempo se basa en datos transversales, por lo que se confunden los efectos del incremento del salario mínimo con los efectos del período y la distribución de los ingresos. Por lo que, aunque este indicador no es útil para hacer comparaciones a lo largo del tiempo, sí da una idea de cuántas personas trabajadoras se ubican en los distintos puntos de la distribución; es decir, permite observar las desigualdades en torno a los ingresos. En este sentido, el análisis solo se realiza para 2020.

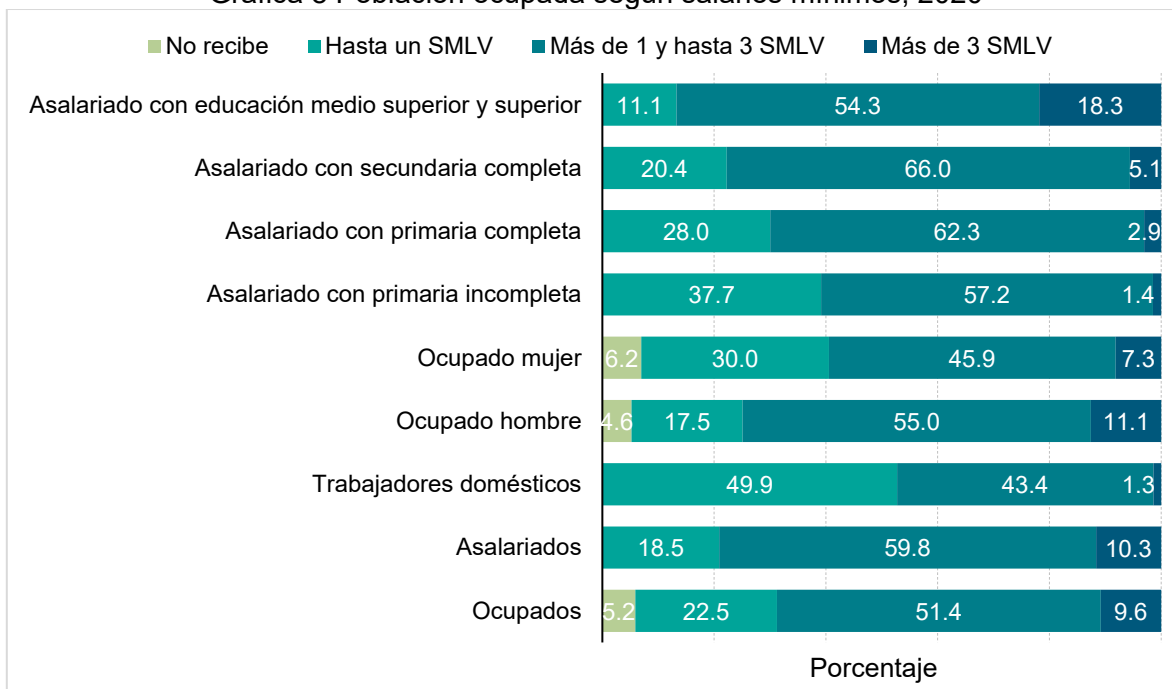
Al respecto, se observa que una proporción considerable de la población ocupada y asalariada percibe hasta tres salarios mínimos y, por el contrario, una pequeña parte recibe más de tres salarios mínimos. Por ejemplo, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020, 22.5 % de las personas ocupadas, 18.5 % de las asalariadas y 49.9 % de las personas trabajadoras del hogar percibían hasta un SM, mientras que, 9.6 %, 10.3 % y solo 1.3 % percibía más de tres SM, respectivamente.

Asimismo, al analizar la información por sexo, en 2020, se observa la brecha entre hombres y mujeres, pues 17.5 % de los hombres percibían hasta un SM en contraste con el 30.0 % de mujeres. Esta misma tendencia y desigualdad de género en el ingreso se mantiene para las personas trabajadoras asalariadas, pues el 15 % de los hombres percibía hasta un SM frente al 24 % de las mujeres. Lo mismo sucede en los distintos niveles de ingreso, para el mismo periodo, 62.5 % de los asalariados percibe entre uno y hasta tres SM, mientras que la proporción de mujeres asalariadas con este nivel de ingreso es de 55.4 %; y el 11.4 % de

los asalariados percibe más de tres SM en contraste con el 8.7 % de las asalariadas, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE.

Además, destaca que las trabajadoras del hogar cada vez se encuentran sobrerrepresentadas en el grupo de hasta un SM (49.9 %), así como en el de uno y hasta tres SM (43.4 %), y tienen una casi nula presencia en el grupo de más de tres SM. Asimismo, las personas trabajadoras del hogar hombres (quienes representan un pequeño porcentaje del total de personas trabajadoras del hogar) estaban casi cinco veces más representados entre los que ganan más de tres SM (5.8 % frente a 0.9 %, en 2020) “debido a que normalmente desempeñan actividades a las que, con o sin razón, se les asigna mayor responsabilidad y, por ende, mayor valor, como la de chofer de automóvil. Esto muestra la importancia de promover una mayor calificación de las personas trabajadoras del hogar para mejorar sus ingresos, pero también la necesidad de valorar mejor las actividades de cuidado que suelen estar a cargo de las mujeres” (CONEVAL, 2018).

Gráfica 8 Población ocupada según salarios mínimos, 2020



Nota: los porcentajes no suman 100% debido a que no se incluyeron los valores no especificados del ingreso recibido

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2017 y 2020).

Otro aspecto por considerar es que, en 2020, aún se observan importantes desigualdades en el ingreso de personas trabajadoras en el sector agropecuario frente al sector no agropecuario. De acuerdo con datos del primer trimestre la ENOE, de 6.4 millones de

personas trabajadoras vinculadas a la agricultura, silvicultura, ganadería y pesca, 39 % recibía hasta un SM, mientras que, para las personas trabajadoras en el sector no agropecuario, este porcentaje correspondía al 16.7 %. Asimismo, 56.8 % de las personas trabajadoras en el sector agropecuario percibía de uno hasta tres SM y solo 1.3 % más de tres SM. Entre los agropecuarios, la diferencia entre hombres y mujeres es baja (39.3 % y 36.6 % respectivamente), sin embargo, entre los no agropecuarios ellas presentan menores remuneraciones, toda vez que el porcentaje de las que reciben hasta un SM (23.7 %) es más del doble que el de sus contrapartes masculinos (11.7 %).

Por su parte, según datos del Censo de Población y Vivienda 2020, un porcentaje mayor de población hablante de lengua indígena recibe menos de dos SM (65.1 %) en comparación con la población ocupada que no habla lengua indígena (54.8 %), entre dos y cinco SM lo hace solo el 12.3 % frente al 28.3 % de la población no hablante de lengua indígena, y solo 1 % recibe entre cinco y diez SM frente a 5.2 % de las personas trabajadoras no hablantes de lengua indígena.

Ingresos y escolaridad

Al observar la relación entre el número de salarios mínimos recibidos por ocupados y asalariados, según nivel de escolaridad, se muestra que este último atributo sigue ofreciendo la oportunidad de obtener un mejor salario, es decir, a mayor nivel de escolaridad se observa una mayor remuneración. Así encontramos que, en 2020, mientras 42.4 % de los ocupados y 37.7 % de los asalariados con primaria incompleta recibía hasta un SM; solo lo percibía 30.5 % de los ocupados y 28.0 % de los asalariados con primaria completa, así como 23.3 % de los ocupados y 20.4 % de los asalariados con secundaria completa; por último, solo 13.1 % de los ocupados y 11.1 % de los asalariados con educación media superior y superior percibían hasta un SM, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE.

Las diferencias según escolaridad entre los que perciben entre uno y tres SM son menores, en tanto es en ese grupo donde se concentra la mayor parte de los ocupados y asalariados, 57.2 % de los asalariados que tienen primaria incompleta, 62.3 % primaria completa, 66.0 % secundaria completa y 54.3 % media superior y superior. Solo estos últimos tienen una presencia importante (18.3 %) en el grupo de asalariados que ganan más de tres SM.

Ingreso promedio real, Tasa de condiciones críticas de ocupación e Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)⁶⁸

Según datos del primer trimestre de la ENOE, el ingreso promedio real por hora trabajada de la población ocupada disminuyó entre 2009 y 2017, al pasar de 40.6 a 36.3 pesos, sin embargo, a partir de 2021 supera los niveles de 2009 al llegar a 40.8 pesos. Resalta que entre 2009 y 2017 se va cerrando la brecha de ingreso medio por hora entre hombres y mujeres, aumenta en 2018 y 2019, pero en 2020 de nuevo se reduce (con una diferencia de solo 0.3 pesos la hora). Incluso en 2021 se amplió a favor de las mujeres (42.1 frente a 40), no necesariamente como una mejora en los ingresos reales, sino posiblemente como efecto de la pandemia por la COVID-19 que estimuló la salida del mercado laboral de las mujeres con menor calificación vinculadas especialmente en la informalidad, quedándose en el mercado laboral aquellas que estaban en ocupaciones formales y esenciales de los sectores de la salud y educativo (Castro *et al.*, 2021).

De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020 los estados de Chiapas (22.4 pesos), Morelos (26.5 pesos), Oaxaca (27 pesos), Tlaxcala (28.3), Puebla (28.4 pesos), Guerrero (28.5 pesos) y Veracruz (29.5 pesos) tienen los ingresos promedios más bajos y en Baja California Sur (54.2 pesos), Nuevo León (50.2 pesos) y Ciudad de México (47.8 pesos) los más altos, tendencia que se ha mantenido a lo largo de la última década.

Por último, una manera de medir el deterioro de la calidad del empleo (combinando ingresos y horas de trabajo) es lo ocurrido con la tasa de condiciones críticas de ocupación, que incluye a la población ocupada que trabaja menos de 35 horas semanales con ingresos mensuales menores al SM y la que lo hace más de 48 horas ganando hasta dos SM. Según datos del primer trimestre de la ENOE, esta tasa aumentó en los últimos años al pasar de 12.2 % en 2009 a 14.4 % en 2017 y 22.4 % en 2020 (para 2021 fue de 25.8 %). Siendo mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres (24.2 % frente a 19.7 %) en 2020, tendencia que se ha mantenido en la última década.

⁶⁸ Al igual que con algunos indicadores del EDDT 2022 que toman como base la ENOE y ENOEN, para calcular el ITLP se utiliza esta fuente de información. Derivado del ajuste de las proyecciones poblacionales en las bases de datos de la serie histórica de la ENOE y la ENOEN, el CONEVAL ha recalculado la serie de pobreza laboral e ITLP conforme el Inegi ha hecho públicas las bases de datos que incluyen el ajuste poblacional.

Lo anterior se relaciona con el ITLP,⁶⁹ que permite vincular el comportamiento del ingreso laboral de las personas frente a los cambios en el valor de la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos). Al respecto, se observa un incremento en el ITLP entre 2009 y 2014 y posteriormente una reducción de la población con un ingreso laboral insuficiente para adquirir la canasta alimentaria hasta el primer trimestre de 2020, de acuerdo con datos de CONEVAL.

De igual forma, el CONEVAL presenta el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos con el fin de complementar el análisis de la evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral, el cual para 2020 a nivel nacional correspondía a 35.7 %; superado por las áreas rurales con 47.9 %, mientras que en los contextos urbanos fue de 31.8 %. Indicador que presentó una tendencia decreciente en los últimos años. Sin embargo, se mantienen las brechas de género, étnicas y estatales en el mercado laboral; 15.6 % de las mujeres y 9.6 % de los hombres ocupados reciben un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria; mientras que lo hace el 38.3 % de las personas trabajadoras ocupadas en municipios indígenas⁷⁰ y 10 % de los no indígenas presentan esta condición. Los estados de Chiapas (66.3 %), Oaxaca (57.3 %), Guerrero (55.8 %) son quienes tienen un porcentaje más alto de su población con ingresos laborales inferiores al costo de la canasta básica (CONEVAL, 2020a).

Al parecer, a pesar del incremento de las personas trabajadoras que ganan hasta un SM, los incrementos paulatinos en los último tres años del SM por encima de la inflación permitió reducir la población con ingreso laboral insuficiente para adquirir la canasta básica.

Si bien se establece en la LFT, como lo hace el PIDESC, la exigencia de un salario remunerador, éste depende en gran medida del monto asignado al salario mínimo y de la existencia de contratos colectivos u otros medios privados que permitan asegurar la vinculación entre el salario, las calificaciones y el puesto de trabajo.⁷¹ Por tanto, el acceso

⁶⁹ Si incrementa la proporción de la población con un ingreso laboral insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, el ITLP aumenta.

⁷⁰ CONEVAL considera municipio indígena aquellos donde la población indígena sea mayor o igual al 40 % de su población total, este es el criterio utilizado a partir del Catálogo de Localidades Indígenas 2010 del INPI.

⁷¹ Art. 85, LFT: “El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo”.

a un salario remunerador sería resultado del libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos (CONEVAL, 2018). De esta forma se muestra el carácter interdependiente de los derechos, ya que sin la existencia de un sistema de representación colectiva que garantice la transparencia y autonomía del proceso organizativo, difícilmente pueden hacerse efectivas las dimensiones más importantes del derecho al trabajo, sobre todo cuando se trata de personas trabajadoras con niveles bajos de escolaridad y cualificación o con algún otro tipo de vulnerabilidad.

Protección al ingreso

Además de asegurar que las personas trabajadoras cuenten con un ingreso conforme a lo que establece la normatividad, es importante implementar mecanismos que permitan proteger su ingreso ante escenarios de pérdida del empleo.

Posiblemente, el más importante de estos mecanismos es el seguro de desempleo,⁷² cuyo principal objetivo es contener el impacto de la pérdida de empleo, por razones ajenas a su voluntad, sobre los ingresos de las personas trabajadoras y sus hogares (OIT, 2020); aunado a ello, contribuye a un funcionamiento eficiente del mercado laboral y puede tener efectos positivos para el desempeño macroeconómico. Otros mecanismos de protección frente al desempleo son la indemnización⁷³ y las cuentas de ahorro individuales de desempleo (CAID).⁷⁴

De acuerdo con Isgut y Weller (2016) el seguro de desempleo con una cobertura amplia no solo protege de manera directa a las personas trabajadoras cesantes, sino que puede incidir en el funcionamiento del mercado de trabajo si establece un salario de reserva mayor que el nivel que tendría en ausencia de este instrumento de protección. En consecuencia, y en conjunto con el salario mínimo, el seguro de desempleo puede contribuir a estabilizar los

⁷² Provee un pago mensual, cuyo monto y duración suelen depender de la historia laboral del desempleado y su financiamiento proviene, sobre todo, de las contribuciones de empleadores y las personas trabajadoras y, a veces, del Estado (Van Breugel, 2016).

⁷³ El objetivo de la indemnización es ofrecer una compensación por la pérdida de trabajo, estabilizar el empleo, prevenir el desempleo al desalentar los despidos, promover relaciones laborales a largo plazo mediante la retención de trabajadores valiosos y reducir los costos de transacción debido a la rotación de personal (Van Breugel, 2016).

⁷⁴ se diseñan con miras a estimular el esfuerzo de búsqueda de un nuevo trabajo o no perder el trabajo actual, además de evitar problemas de financiamiento de los beneficios cuando se necesitan. Los trabajadores, empleadores o el Estado contribuyen mensualmente a una cuenta que pertenece al trabajador y, al quedar desempleados, retiran fondos de su cuenta para compensar la pérdida de ingresos (Van Breugel, 2016).

salarios, en especial en periodos de elevado desempleo, con lo que tiene un efecto protector indirecto, sobre todo para las personas trabajadoras de bajos ingresos. Aunque algunos autores mencionan que, cuando el seguro es generoso, puede reducir el incentivo a trabajar y, en consecuencia, aumentar el desempleo y su duración, otros argumentan que un seguro de desempleo más generoso relaja las restricciones de liquidez que enfrentan las personas trabajadoras desempleadas, reduciendo la presión de aceptar cualquier empleo y mejorando los emparejamientos entre trabajadores y empresas. Otro problema asociado a los seguros de desempleo es que pueden generar exceso de despidos dado que las empresas no toman en cuenta el costo que imponen al resto de la sociedad (Pagés, 2021).

México funciona con planes de compensación por finalización del trabajo (indemnización).⁷⁵ Sin embargo, este mecanismo presenta desventajas, pues muchas veces no se cumple debido a tres deficiencias: la primera es que la indemnización suele ser un instrumento poco diferenciador; debido a sus características, no toma en cuenta la duración del desempleo y no está vinculada a otras políticas activas de mercado de trabajo; la segunda es que, en varios casos, las personas trabajadoras despedidas no la reciben, aunque cumplen las condiciones, principalmente por las posibilidades limitadas de distribuir los riesgos en los programas de indemnización, los fondos limitados y el hecho de que los empleadores tienen que pagar en situaciones de baja liquidez; y la tercera se refiere al efecto de generar un mercado de trabajo dual, pues se considera que la indemnización aumenta los costos de despido y, por lo tanto, repercute en un menor nivel de contratación de personas trabajadoras, sobre todo de las más vulnerables (Van Breugel, 2016).

Además del mecanismo de indemnización, en México se permite que las personas trabajadoras retiren parcialmente el dinero de su Subcuenta de Retiro.⁷⁶ No obstante, este tipo de mecanismos presenta debilidades (Van Breugel, 2016): una es que los fondos de las cuentas individuales no sean suficientes para una persona que se encuentra desocupada por mucho tiempo o con alta frecuencia, en ese sentido, destaca que es un

⁷⁵La LFT prevé una suma fija de tres meses de salario más 20 días de salario por cada año de servicio, si la relación termina por despido debido a causas económicas (arts. 48-50 y 436, LFT).

⁷⁶ De acuerdo con el art. 191 de la LSS, las personas desempleadas con al menos 5 años de cotización pueden hacer un retiro de un monto igual a 90 días de sus ganancias promedio en las últimas 250 semanas de cotización o el 11 % de su cuenta individual, lo que sea menor. Por su parte, los desempleados que cotizaron durante 3 a 5 años por al menos 12 contribuciones bimestrales al IMSS pueden hacer un retiro igual a 30 días de los ingresos usados para calcular sus contribuciones, con un máximo de 10 veces el salario mínimo mensual legal en Ciudad de México; solo se permite un retiro cada 5 años (art. 191, LSS).

mecanismo poco útil para personas con inserción laboral precaria, pues son las que tienen menos posibilidades de acumular los recursos suficientes para enfrentar episodios de desempleo y las que suelen verse afectadas con más frecuencia por el desempleo. Durante la pandemia por la COVID-19, se pudo observar que en octubre de 2020 se alcanzó un monto histórico de retiros por desempleo de las cuentas individuales de los trabajadores, alcanzando los 1,925.9 millones de pesos en términos reales (segunda quincena de julio de 2018), mientras que el promedio mensual de retiros entre 2005 y 2021 rondaba los 761 millones de pesos.

Otra debilidad está relacionada con los riesgos de hacer uso de recursos que originalmente estaban destinados a las pensiones de las personas trabajadoras, ya que implica que, por ejemplo, el monto que genera intereses sea menor y por tanto afecte a su pensión, que las semanas de cotización para alcanzar una pensión mínima garantizada disminuya o que se prolongue el tiempo para poder jubilarse de manera que se compense el monto de los ingresos que dejaron de percibirse (CONDUSEF, 2021).

Actualmente, en la legislación nacional no se establece ningún seguro de desempleo.⁷⁷ Sin embargo, es importante resaltar que la falta de un seguro de desempleo genera problemáticas tales como la incertidumbre, la transición al sector informal y una ineficiente asignación de la fuerza laboral, entre otras. Durante la crisis de 2008-2009, gran parte de los trabajadores desocupados del sector formal fueron absorbidos temporalmente por la economía informal, lo que podría suponer que dichos trabajadores aceptaron empleos para los que no son lo más productivos; lo anterior provoca un ineficiente uso de los recursos y una menor productividad a la potencial, además, da indicios de que la asignación de la fuerza laboral es inapropiada (Acosta *et al.*, 2012). Por lo tanto, la adopción de un seguro de desempleo continúa siendo una asignatura pendiente. No obstante, es importante mantener el régimen de indemnizaciones en conjunto con el seguro de desempleo, pues ambos mecanismos responden a objetivos diferenciados. Mientras el primero procura

⁷⁷ Al respecto, resalta que la creación de un programa de seguro de desempleo a nivel federal ha sido considerada en 15 iniciativas presentadas entre 2012 y 2020; y aunque todas cuentan con características distintas, un factor común es que la mayoría sugiere que el financiamiento del seguro de desempleo provenga en gran medida de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se asignen responsabilidades a las entidades federativas, que el seguro de desempleo sea hasta por un periodo máximo de tres meses (no prorrogables) y que solo se solicite cada dos o tres años (Rivero, 2020).

evitar los despidos arbitrarios, el seguro de desempleo tiene otros propósitos y es un apoyo más oportuno y menos incierto que el cobro de la indemnización (Bensusán, 2016).

Cabe resaltar que, ante los altos porcentajes de informalidad que existen en México, es prioritario que el diseño de los mecanismos de protección extienda los beneficios de manera adecuada a personas con una inserción precaria en el mercado laboral, que tienden a beneficiarse poco de esos mecanismos debido a sus dificultades para cumplir las condiciones de acceso (Isgut y Weller, 2016). En países con un porcentaje elevado de informalidad, para poder disminuir las brechas y garantizar al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos en caso de desempleo, es imprescindible complementar las prestaciones de desempleo del seguro social con regímenes no contributivos y políticas activas del mercado de trabajo financiados con impuestos generales (OIT, 2016b).

Horas de trabajo, jornada, descanso y vacaciones

Trabajo de tiempo parcial: ¿voluntario o involuntario?

La expansión del trabajo de tiempo parcial involuntario (cuando las personas trabajadoras estarían dispuestas a trabajar más horas) en México no se explica por las mismas razones que en países de altos salarios donde el empleo suele fragmentarse entre varias personas para ganar flexibilidad laboral y reducir costos por parte de la empresa; los bajos salarios mexicanos explicarían en cambio el escaso interés de los empleadores en utilizar personas trabajadoras de tiempo parcial. Bajo ese contexto, en México, quien realiza este tipo de trabajos tiende a no tener interés en trabajar más horas.

De acuerdo con datos del primer trimestre la ENOE, poco más de una quinta parte de los ocupados (23.9 % en 2009, 22.3 % en 2017 y el 23.9 % en 2020) trabaja menos de 35 horas semanales, siendo el porcentaje de mujeres el doble que el de los hombres (33.9 % frente a 17.4 % para 2020). A su vez, el porcentaje de la población ocupada por tiempo parcial que desea trabajar más horas es muy bajo (0.97 % para 2017 y 1.11 % para 2020). Para 2020, se observa que el porcentaje de los que trabajan menos de 35 horas semanales es mayor en las personas trabajadoras en el sector agropecuario (27.4 %) que en el sector no agropecuario (20.8 %). Esta diferencia está más presente entre los hombres (27.2 % frente a 14.6 %) que entre las mujeres (28.5 % frente a 29.3 %). Esto hace suponer, en principio, que los hombres tienen mayor disposición a ampliar sus horas de trabajo que las mujeres,

pero también que las personas trabajadoras de tiempo parcial, en su gran mayoría y cualquiera que sea el sexo, lo son por voluntad propia, más que por falta de ocupación. Como se mencionó en el EDDT 2018, el trabajo de tiempo parcial voluntario puede tener un efecto positivo, al permitir un ingreso a personas que no pueden trabajar de tiempo completo e incluso se menciona un “efecto trampolín. Por el contrario, el trabajo de tiempo parcial involuntario es considerado como un factor de precariedad laboral (OIT, 2016, citado en CONEVAL, 2018).

Es importante mencionar que hay factores que pueden estar impidiendo que se amplíe la jornada de trabajo en el caso de las mujeres. Esta situación puede estar encubriendo el hecho de que la falta de apoyo para el trabajo de cuidado y del hogar no remunerado y la falta de acceso a guarderías sean la razones que les impide dedicar más horas al trabajo remunerado, obligándolas a tener una jornada reducida acompañada de doble carga de trabajo (remunerado y no remunerado), con la consiguiente pérdida de ingresos (Pacheco y Florez, 2019; CONEVAL, 2015; Sedesol, 2009).

Al analizar esta dimensión desde otra perspectiva, se encuentra que las *razones de tipo personal*⁷⁸ por las que la PNEA no busca empleo, son la causa más importante. Según datos del primer trimestre de la ENOE, esta razón abarca cerca del 71 % de las respuestas en 2017 y 2020, sin cambios importantes respecto de 2009. Sin embargo, en 2020, el 55.7 % de los hombres invocaron esta causa, en comparación con el 75.1 % de las mujeres. Esto fortalece el argumento de que la distribución desigual de cargas en el trabajo de cuidados y del hogar no remunerado está asociada a que un alto porcentaje de mujeres no busquen empleo o trabajen jornadas reducidas.

Este indicador también muestra que en 2020 el 15.0 % invocó como causa el temor a ser discriminado por edad o apariencia (11.9 % en el caso de las mujeres y 28.3 % en el caso de los hombres) y 10.2 % otras razones de mercado, mientras fue mucho menor el porcentaje que no buscó empleo debido a que no existe trabajo disponible en su especialidad (0.5 %), y no cuenta con la escolaridad o experiencia (2.9 %, siendo de 2.4 % en el caso de las mujeres y de 5.0 % en el caso de los hombres).

⁷⁸ Entre las razones personales para no buscar empleo en el cuestionario se incluyen tres posibilidades: no tiene quien cuide a los hijos pequeños, embarazo o enfermedad. Cuestionario de Ocupación y Empleo (ampliado). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/c_amp_v5.pdf

Entre las razones de mercado están que no existe trabajo en su localidad o es temporal, la inseguridad o el exceso de trámites para iniciar alguna actividad. Según datos del primer trimestre de la ENOE, esta razón en particular se incrementó entre 2020 y 2021 al pasar de 10.2 % a 25.6 % respectivamente, posiblemente como efecto de la pandemia por la COVID-19, derivada de las restricciones a la movilidad y en especial en las actividades no esenciales y la imposición de los semáforos estatales a la actividad productiva y comercial;⁷⁹ todo esto con el objetivo de reducir los contagios en la población y la saturación del sistema de salud. Esto lleva como consecuencia a la disminución de la tasa de participación y el incremento de la población disponible para trabajar, en especial mujeres que ante el cierre de las escuelas fueron obligadas a asumir las tareas de supervisión y orientación educativa y el trabajo del cuidado de niñas, niños, jóvenes y enfermos en el hogar.

La tasa de subocupación⁸⁰ es otra manera de aproximarse al problema de las jornadas reducidas asociadas a la falta de empleo disponible, misma que se ha mantenido cercana a 8.0 % entre 2009 y 2020, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE; al contrario de lo sucedido con la tasa de condiciones críticas de ocupación que, como se observó, tendió a aumentar en ese período. La crisis por la COVID-19 se manifiesta en este indicador, pues la tasa de subocupación alcanzó un valor de 13.8 % en 2021.

De todo lo anterior se deriva que, para lograr una mayor participación laboral de mujeres y hombres, se requiere atender diversas problemáticas que van desde la necesidad de promover acciones que contribuyan a la igualdad de género, las labores de cuidado y lograr una mejor distribución de éstas en el seno del hogar hasta combatir situaciones de discriminación que pueden estar desalentando a la población a buscar un trabajo. Todos estos aspectos refuerzan la importancia de ver los cuidados como un derecho y avanzar hacia la implementación de un sistema nacional de cuidados que contribuya a reducir las desigualdades de género, sociales y económicas.⁸¹

⁷⁹ Según estimaciones del Banco de México y del Inegi, el PIB para el segundo trimestre de 2020 se contrajo en 18.8 %

⁸⁰ La tasa de subocupación se entiende como la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

⁸¹ Actualmente se encuentra en el Senado de la República una iniciativa de reforma aprobada en noviembre de 2020 por la Cámara de Diputados a los artículos 4º y 73º de la Constitución para garantizar el derecho al cuidado y al tiempo propio.

Jornadas extenuantes y vacaciones reducidas

Como se mencionó en el EDDT 2018, el derecho al disfrute del descanso y el tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones pagadas y la remuneración de los días festivos se establece en la LFT.⁸² La comparación internacional muestra al respecto que México es uno de los países con el período anual de vacaciones más corto⁸³ y está entre los que tienen la duración legal de la jornada más larga en la región.⁸⁴

El porcentaje de personas trabajadoras ocupadas con una jornada laboral mayor a 48 horas⁸⁵ se mantuvo sin variación en los últimos años alcanzando alrededor del 28 % de los ocupados en 2020, siendo más alto el de los hombres que el de las mujeres (33.8 % frente a 19.1 %, respectivamente). En 2021 se observa una leve disminución de los ocupados que trabajan más de 48 horas semanales (27.1 %), sin embargo, es importante mencionar que poco más de la mitad de estos lo hacen más de 56 horas, según datos del primer trimestre de la ENOE.

En cuanto al goce del derecho a vacaciones pagadas, si bien se cumple con el PIDESC, al otorgar 6 días de vacaciones por el primer año de servicio, que se incrementan con los años, debe tomarse en cuenta que el convenio 132 de la OIT recomienda un período de al menos tres semanas por un año de servicio. Por ejemplo, Colombia garantiza 15 días anuales y Brasil 30 días. De esta forma, un trabajador de México debe trabajar al menos 40 años para acceder al mismo derecho a vacaciones que Brasil.⁸⁶

Al respecto, no hubo una variación importante en cuanto al porcentaje de personas trabajadoras asalariadas que tienen acceso a vacaciones con goce de sueldo entre 2009 y

⁸² El artículo 61 de la LFT establece que la duración máxima de la jornada semanal es de 48 horas semanales, mientras que el artículo 76 establece el derecho a vacaciones anuales pagadas después de un año de servicio es de seis días por el primer año, con incrementos posteriores.

⁸³ En México un trabajador tiene 6 días de vacaciones pagadas por el primer año, en Argentina se garantizan 12 días, en Colombia 15 y en Francia 30 días anuales. Con relación a la duración legal de las vacaciones anuales véase (WPAC, 2022)

⁸⁴ En relación con la duración de la jornada máxima legal y sobre el tiempo trabajado véase Yáñez (2016).

⁸⁵ Los bajos ingresos de la mayoría de la población ocupada, como se mencionó en el EDDT 2018, pueden estar llevando a tener más de un trabajo y/o jornadas extenuantes para compensar la insuficiencia de las remuneraciones a través del cobro de horas extras, lo que a su vez puede estar frenando la generación de nuevos empleos o al menos inhibiendo un mejor reparto del empleo existente. Véase Yáñez (2016).

⁸⁶ Para los países con más y menos vacaciones al año véanse los datos del World Policy Analysis Center (WPAC, 2022).

2017. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, este porcentaje pasó de 51.5 % a 52.5 %, observándose una leve mejoría en 2020 con 54.2 % de quienes tienen acceso a este derecho, siendo mayor el porcentaje de mujeres que el de los hombres (57.1 % y 52.3 %, respectivamente). En 2020, Coahuila y Nuevo León tenían el porcentaje más alto de las personas trabajadoras con acceso a vacaciones pagadas (76.7 % y 74.2 % respectivamente), mientras Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Michoacán y Tlaxcala solo tenían en esa situación a menos del 40 % de las personas trabajadoras, lo que ilustra la fuerte brecha entre entidades federativas en cuanto a la calidad del empleo y el acceso al trabajo digno.

La seguridad e higiene y el derecho a la salud

El derecho a la salud es un “derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos” (CPIDESC, 2012) y depende de otros, como el derecho a la alimentación, a la vivienda y al trabajo. El artículo 12, párrafo 2, apartado b del PIDESC menciona la obligación relativa al “mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial”, lo que a juicio del CPIDESC requiere adoptar medidas preventivas respecto de los accidentes laborales y enfermedades profesionales, entre otras. Además de su relación con el derecho a la salud, la seguridad e higiene forman parte del derecho al trabajo, tal como lo establece el art. 7 del PIDESC y la definición del derecho al trabajo utilizada en este diagnóstico; así como las garantías constitucionales y legales en materia de seguridad e higiene están establecidas en la CPEUM, art. 123; LFT, art. 2, 540-550; el RISTPS, art. 18.

La política laboral puede incidir de dos formas en la satisfacción del derecho humano a la salud. Por un lado, asegurando que todas las personas trabajadoras tengan acceso a sistemas de protección de la salud. Y por otro, a partir de fortalecer la labor de fiscalización a cargo de la inspección del trabajo para garantizar condiciones de trabajo seguras y la protección frente a accidentes y enfermedades.

Al respecto, la razón de incidencia de riesgos del trabajo del IMSS pasó de 2.8 en 2017 a 2.4 en 2020, de acuerdo con datos de la STPS con información de la Coordinación de Salud en el Trabajo y la Consulta Dinámica (CUBOS). A su vez, en 2020 ocurrieron 260,000 accidentes de trabajo, los cuales se redujeron en comparación a los años anteriores. Entre 2011 y 2019, en promedio se presentaron 400,000 accidentes por año, con una razón de

accidentes de trabajo de alrededor de 2 % del total de personas trabajadoras con seguro de riesgo del trabajo del IMSS; esta tasa disminuyó a 1.3 % en 2020, posiblemente como efecto a las restricciones a la movilidad generadas a partir de la pandemia por la COVID-19.

Con relación al número de casos de enfermedades relacionadas con el trabajo, de acuerdo con datos de la STPS con información de CUBOS, estos se han incrementado en los últimos años, la razón pasó de 2.7 en 2011 a 7.2 enfermedades por cada 10,000 personas trabajadoras en 2018 (año con el dato más alto de la serie). Resalta que en 2020 esta razón del número de casos de enfermedades de trabajo relacionada con las personas trabajadoras del IMSS que cuentan con seguro de riesgo de trabajo se incrementó a 63.3 por cada 10,000 personas trabajadoras, aspecto que puede estar relacionado a la pandemia por la COVID-19.

Efectividad

La dimensión “efectividad” es parte esencial de la obligación de garantizar el derecho al trabajo e incide de manera directa en la dimensión calidad. Tres aspectos resultan centrales: el sistema de justicia laboral, el sistema de inspección, y el sistema de representación colectiva de los intereses de las personas trabajadoras. Si estos tres sistemas funcionan eficazmente, se puede incentivar a las personas que trabajan a exigir sus derechos y disuadir a los empleadores de violarlos como forma de reducir los costos (Bensusán, 2006). De ahí la importancia que las reformas de 2017/2019 tienen en esta dimensión y su potencialidad para mejorar, una vez que sean implementadas, aspectos relacionados a la calidad de los empleos, como los ingresos, la estabilidad laboral, la contratación colectiva, entre otros.

Como se señala en el EDDT 2018, con base en el PIDESC, el Estado tiene la obligación de contar con sistemas de inspección y justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales y crear los medios para reparar las violaciones, dando acceso a las víctimas a los recursos que les permitan obtener una reparación adecuada. Esta se corresponde también con la obligación que tiene el Estado de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva del derecho al trabajo, previniendo, castigando y haciendo reparar las violaciones. Cabe señalar que el acceso a la justicia y la exigibilidad, al igual que a la información y el derecho a la igualdad y a la no discriminación

(universalidad), constituyen principios transversales a todos los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC). En esta dirección, el PSTPS de 2020-2024 también incluye importantes previsiones, al buscar expresamente eliminar la discriminación y proteger a los grupos más vulnerables.

Gran parte de las reformas institucionales adoptadas a partir de 2018, a las que ya se hizo referencia y los cambios en el PSTPS 2020-2024, están orientados a resolver problemas de diseño e implementación de las viejas normas laborales o decisiones de política que dificultaban el ejercicio del derecho al trabajo y generaban brechas de cumplimiento frente a los grupos más vulnerables. Por ejemplo, la situación laboral de los jornaleros agrícolas, las personas trabajadoras del hogar y los subcontratados ha merecido la atención de diversas instancias, tanto del Poder Ejecutivo (DGIFT, Conasami) como el Poder Legislativo, que pueden mejorar distintas subdimensiones de la calidad del empleo, como el acceso a la seguridad social, la estabilidad laboral o el ingreso. Sin embargo, los efectos de las reformas no se pueden observar por lo general en el corto plazo, además de que son muy recientes y el proceso de implementación está en curso. En contraste, los cambios en la política salarial sí tienen efectos inmediatos en la mejora del poder adquisitivo de los grupos más vulnerables.

En cuanto al origen de las reformas, hay que decir que la adopción y la implementación de un nuevo sistema de justicia laboral que reúne las condiciones de imparcialidad e independencia exigidas por las normas internacionales y acuerdos comerciales (como las nuevas exigencias del T-MEC), estuvo precedida por reiterados cuestionamientos internos y del exterior.⁸⁷

La reglamentación de la reforma constitucional al artículo 123 de 2017, que ordena trasladar la justicia laboral, antes a cargo de las JCyA, al Poder Judicial, federal o local según el ámbito de competencia, tuvo lugar a través del Decreto de Reforma de la LFT del 30 de abril de 2019. Como se verá en el Capítulo IV, al analizar la política laboral, el proceso de sustitución de las JCyA por nuevos tribunales laborales independientes del Poder Ejecutivo se encuentra en la última fase en tanto dos terceras partes de los estados, al momento de la redacción de este informe, ya han concluido la apertura y funcionamiento de los centros

⁸⁷ Véase el documento del CIDE (2015) sobre Justicia Cotidiana, donde se plantea la necesidad de reformar el sistema de justicia laboral. Véase también Bensusán (2000 y 2006); Bensusán y Alcalde (2013). Sobre el papel de las presiones externas en las reformas laborales de 2019-2021 véase Bensusán (2021).

de conciliación y los tribunales laborales federales y de los estados de la República que se harán cargo de los nuevos conflictos laborales.⁸⁸

En segundo lugar, la dimensión efectividad se relaciona con el desempeño del sistema de inspección, sobre todo en el contexto del viraje de la política laboral desde los años ochenta a efectos de flexibilizar las normas laborales por la vía de los hechos (Bensusán, 2008) lo que llevó a un deterioro de su función, como se detalló en el EDDT 2018. Sin embargo, desde 2019 la inspección del trabajo se ha ido transformando en el marco del nuevo modelo de inspección con el que se reestructura la dependencia encargada de dicha función.

Para ello, en 2019 la STPS creó la Unidad de Trabajo Digno (UTD), que incluye tanto a las Oficinas estatales, encargadas de la labor de inspección y el proceso sancionador, como a la Dirección General de Previsión Social (DGPS), integrando funciones que antes estaban dispersas. Además de este cambio de tipo estructural, se modificó por completo el enfoque de la inspección. En un contexto de restricción presupuestal, la UTD ha realizado modificaciones a sus estrategias, focalizando sus intervenciones, mejorando sus sistemas informáticos y definiendo las inspecciones de centros de trabajo a partir del análisis de datos. Es decir, ante la falta de recursos e inspectores para ampliar la cobertura a las empresas en donde laboran las personas trabajadoras formales, el nuevo modelo se centra en el análisis de grandes datos y sistemas informáticos (SIAPI) para detectar qué empresas se deben inspeccionar y mejorar la calidad más que la cantidad de las inspecciones (STPS, 2019c).⁸⁹

Además, ha coordinado sus bases de datos e intervención con otras instancias de fiscalización, como es el caso del IMSS, el SAT, la UIF y la Profedet. Como se planteó en el Diagnóstico previo, uno de los requerimientos era contar con una base de datos robusta sobre las empresas, ante la obsolescencia del Directorio Nacional de Empresas, lo que se debía a que estas no estaban obligadas a informar al STPS los cambios de situación. Por lo que, a partir de 2019 las autoridades de inspección se coordinaron con otras dependencias para subsanar esta deficiencia, lo que les permitirá decidir la estrategia y seleccionar las empresas a inspeccionar con base en información.

⁸⁸ Sobre los estados del país que ya se encuentran incorporados al nuevo sistema de justicia laboral véase <https://reformalaboral.stps.gob.mx/>

⁸⁹ De acuerdo con la STPS, las inspecciones se enfocarán principalmente en centros de trabajo con actividades de alto riesgo y donde existan vulnerabilidad de derechos laborales (STPS, 2022b).

A su vez, en el Programa de Inspección 2021, se establece como objetivo “la dignificación del trabajo y la estimulación de la productividad mediante la vigilancia de la normatividad laboral”. Si bien las metas de inspección se incrementaron entre 2020 y 2021 (26,475 en 2020, que fueron finalmente 30,892, previendo 40,000 inspecciones en 2021), la estrategia rompe con la anteriormente seguida al focalizar los temas y los sectores de actividad a fiscalizar, con mayor número de personas trabajadoras y sectores de alto riesgo. Los temas privilegiados en las 40,000 inspecciones programadas para 2021 fueron la subcontratación⁹⁰ y la cuestión sanitaria.

Otra estrategia es el “fomento masivo” de los sistemas de autogestión y autocumplimiento, conocido como Verificación Laboral Voluntaria (VELAVO), que, se espera que gracias a su rediseño resulte una herramienta adecuada en esta nueva etapa de la inspección. Este mecanismo alterno permitiría a las empresas cumplidoras, que se inscriban voluntariamente y den la información y documentación requerida, no ser inspeccionadas en un año, salvo que ocurran accidentes o denuncias. De esta forma, se pretende reducir el número de inspecciones, pero mejorar la calidad de aquellas que se realicen a partir de un enfoque estratégico. Finalmente, hay que mencionar el sistema de mando único de quejas y denuncias administrado por la DGIFT, con la intención de mejorar el manejo de estas.⁹¹

Un tema que perdió relevancia en la estrategia de fiscalización es el de la formalización del empleo. Si bien anteriormente no se observaron resultados significativos, de acuerdo con información proporcionada por la STPS (STPS, 2021e), el porcentaje de inspecciones para formalización del empleo cayó, al pasar de 7.6 % en 2017 a 0.2 % en 2019 y dejarse de realizar en 2020, en plena pandemia. Menor fue la reducción del porcentaje de visitas de

⁹⁰ En el tema de subcontratación las visitas de constatación se destinaron exclusivamente a corroborar el cumplimiento de los requisitos para la inscripción en el Repese de las empresas que prestan servicios o realizan obras especializada. No se hicieron inspecciones masivas, pero se buscó verificar la información en el caso de las que se hayan detectado focos rojos. Entre octubre y noviembre de 2021 se realizaron 71 visitas de constatación; 71,000 empresas finalizaron el proceso de inspección, de ellas, el 93 % recibieron contestación, obteniendo la aprobación el 88 % y el 12 % restante fue rechazada, informándose la causa del rechazo y dándose la oportunidad de repetir el proceso (STPS, 2021b). En cuanto a las inspecciones por cuestiones sanitarias, se ha señalado que el 90 % de las empresas cumplieron con las restricciones según sean o no de actividades esenciales, mientras que el 90 % del 10 % que no lo hizo, se regularizó con base en las inspecciones y solo se sancionó al 0.6 % de las empresas inspeccionadas. Véase la participación del Titular de la UTD en el curso sobre el Nuevo Modelo Laboral, en <https://www.youtube.com/watch?v=tzeZCq-o9eQ>

⁹¹ Por ejemplo, en 2021 se privilegió la fiscalización de las condiciones generales de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo, centrándose en tres cuestiones: trabajo infantil, emergencia sanitaria por la COVID-19 (que concentró el 72 % de las inspecciones) y subcontratación abusiva (STPS, 2021c).

inspección para verificar las condiciones generales de trabajo referentes a aguinaldo, salario mínimo y reparto de utilidades, de acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e), este porcentaje pasó de 43 % en 2017 a 27 % en 2020. Sin embargo, para 2021 aumentó a 46 %.

A partir de septiembre de 2021, como resultado de la reforma en materia de subcontratación, que estableció la obligación de inscribirse en el Repse para las empresas contratistas que prestan servicios o ejecutan obras especializadas, se comenzaron a realizar visitas a las empresas inscritas para constatar el cumplimiento de los requisitos de ley. Para destacar la importancia de la reforma en materia de subcontratación, se observa que del total de personas trabajadoras subcontratadas antes de la reforma del 2021 (5,000,000), 2,745,000 fueron contratadas por la razón social beneficiaria del trabajo, lo que dio como resultado que 55 % se beneficiara de esta prohibición, de acuerdo con información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 2021; IMSS, 2022b).

Finalmente, la reglamentación de la reforma constitucional de 2017 en la reforma a la LFT de 2019, removieron los obstáculos institucionales que desde la consolidación del sistema corporativo en los años cuarenta impidieron el libre ejercicio de los derechos colectivos y dio paso a un nuevo modelo laboral. La creación del CFCyRL, descentralizado de la administración pública, a cargo del proceso de registro a nivel nacional de los sindicatos, contratos colectivos y reglamentos interiores, así como de la función de conciliación a nivel federal, constituye el cumplimiento de una obligación constitucional.

Junto a la implementación del nuevo sistema de justicia laboral, éste fue un compromiso de México frente a sus socios comerciales para la aprobación del T-MEC. El nuevo centro debe operar bajo los principios de “certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, equidad, confianza, eficacia, objetividad, profesionalismo y transparencia” (art. 590, LFT) y su operación queda bajo la vigilancia de órganos internos e internacionales interesados en la efectividad de la libertad sindical y de la contratación colectiva. Un indicador que podría estar reflejando las dificultades para cumplir con los requisitos que acreditan la verdadera representatividad de los sindicatos, dada las prácticas antidemocráticas que caracterizaron al viejo modelo laboral, es el que muestra que solo un porcentaje menor de las constancias de representatividad solicitadas para negociar un Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) fue aprobado por el CFCyRL. Sin embargo, destaca que mientras en 2020 solo se solicitaron 78 constancias (y se aprobó el 10 %), en 2021 (enero-octubre) se solicitaron 1,181 (y se

aprobó el 20 %), según información proporcionada por la STPS (STPS, 2021e). Es importante considerar que el CFCyRL entró en funciones el 18 de noviembre de 2020.

Cabe resaltar que la brecha de los derechos laborales entre los grupos protegidos y los más vulnerables no solamente se debió a las deficiencias de la inspección o los sindicatos (CIDE, 2015), sino también a la heterogeneidad de la estructura productiva, la economía informal y la decisión de preservar el volumen del empleo. Por el contrario, el énfasis de la actual administración en el PND y en el PSTPS se distingue por el enfoque de derechos y la aspiración de reducir la discriminación y atender la situación laboral de los grupos más vulnerables, lo que, de implementarse adecuadamente, permitirá ir cerrando las brechas y cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales del país. La reforma en materia de subcontratación y de trabajo del hogar van en esa misma dirección. No obstante, hay que advertir que es muy pronto para evaluar los resultados del nuevo modelo laboral, aunque hay algunas evidencias sobre el avance de los procesos que este involucra.

El nuevo marco de la justicia laboral y la efectividad de los derechos

La estructura de la justicia laboral incluye la existencia de instancias destinadas a buscar el equilibrio entre los factores de la producción, prevenir y resolver conflictos individuales y colectivos capital-trabajo, y ha sido reformada en 2017 (art. 123, Fracc. XXI y XXII) y 2019 (LFT) para suprimir las JCyA y trasladar esta función a Centros de Conciliación y Tribunales Laborales. Sin embargo, aunque se suprimió a nivel de la función registral a cargo del CFCyRL, se conservó la distribución de competencias entre la jurisdicción federal y local por lo que se refiere a la impartición de la justicia laboral (conflictos individuales y colectivos) según las ramas de actividades (art.123, CPEUM, Fracc. XXXI y art. 527, LFT).

En cuanto a la subdimensión conflictos colectivos, correspondía a las JCyA tramitar los emplazamientos a huelgas, recurso de las personas trabajadoras para lograr el equilibrio entre los factores de la producción, función que, con base en las reformas de 2017/2019, fue trasladándose por etapas a los nuevos tribunales laborales. Solo las JCyA en la tercera parte de los estados sigue recibiendo nuevos conflictos individuales y colectivos hasta que entren a operar los nuevos tribunales laborales.⁹² A pesar de lo anterior, las juntas continúan

⁹² Se espera que en 2023 termine la tercera etapa de la implementación del nuevo modelo laboral.

tramitando los conflictos entablados con anterioridad a la entrada en operación de los nuevos tribunales laborales.

El porcentaje de estallamientos de huelgas con relación al total de emplazamientos puede dar idea de la situación de la conflictividad a nivel colectivo en el país, así como de la efectividad de la huelga como uno de los más importantes derechos laborales, para lo cual se hace distinción entre los que corresponden a la jurisdicción federal y local. De acuerdo con datos de la JFCyA y la Profedet, el porcentaje de estallamiento de huelgas con relación al total de emplazamientos de la jurisdicción federal muestra que éste se redujo de 1.5 % en 1994 a cero en el período 2014/2016. Igualmente fue cero en 2018, pero comenzó a subir a 0.1 % y 0.2 % en 2020 y 2021, respectivamente.

La reglamentación de dicha reforma en la LFT y la nueva política sectorial (2020-2024) devolvió a las personas trabajadoras el libre ejercicio de los derechos colectivos que antes estaban controlados por sus dirigentes, a la par que se adoptaron políticas —como el incremento de los salarios mínimos o la prohibición de la subcontratación de personal— que crearon mejores condiciones para la defensa de sus derechos. Por lo anterior, puede esperarse que en el futuro el número de huelgas tienda a incrementarse, y estas sean un recurso para lograr un mejoramiento de los salarios contractuales y de las demás condiciones de trabajo, como corresponde a un régimen plenamente democrático.

Las reformas apuntan a que los sindicatos puedan actuar como contrapesos frente a políticas gubernamentales o de los empleadores que pudieran vulnerar el derecho al trabajo y, en particular, el derecho a un salario digno, como se ha mostrado en el análisis de los ingresos. Además, la posibilidad de la conciliación colectiva de los conflictos y la existencia de tribunales laborales independientes del Poder Ejecutivo y fuera del control de los empleadores y sindicatos aliados, creó un terreno de juego capaz de reducir las asimetrías y apostar no solo por evitar los conflictos, sino también a resolverlos con estricto apego al Estado de derecho en caso de que lleguen a estallar.

En materia de conflictos individuales, el principal problema que la reforma 2019 busca atender es el rezago en la tramitación de los juicios, principalmente facilitando la conciliación de estos para obtener una reparación oportuna, para lo cual esta fase previa se estableció como obligatoria. La defensa de los derechos de las personas trabajadoras con el auxilio de la Profedet muestra que entre 2007 y 2018 se pasó de 67.7 % a 87.3 % de juicios resueltos a favor de las y los trabajadores con respecto al total de juicios concluidos.

Bajo la nueva administración, este porcentaje se redujo levemente en 2019 (84.1 %) y en 2020 (72.5 %). El dato para 2021 al mes de septiembre fue de 64.6%, según datos del Siprodet. Esta disminución puede estar influenciada por las difíciles condiciones de operación de la Profedet durante la pandemia y la transición hacia el nuevo sistema de justicia laboral.

Por lo que se refiere al avance de la conciliación como forma de resolver las demandas de las personas trabajadoras ante las JCyA, el porcentaje de asuntos individuales conciliados frente al total de los terminados en un año pasó de 27.1 % a 26 % entre 2013 y 2016. En 2018 hubo un aumento sorprendente para llegar a 57.5%, pero se redujo a menos de la mitad en los siguientes años (21.5 % en 2019 y 17.9 % en 2020). Siguiendo la misma tendencia, en los primeros nueve meses de 2021 este porcentaje aumentó a solo 18.4 %, según datos del Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIPOL) del CONEVAL y el Portal de Transparencia Presupuestaria. Cabe señalar que no se dispone de información respecto a cuál fue el resultado de estas conciliaciones.

Al considerar el total de asuntos atendidos en la conciliación administrativa (terminados o no) se encuentra que se logró celebrar un convenio en el 95.1 % de los casos, con un pequeño incremento entre 2006 y 2016. El porcentaje aumentó a 99.0 % en 2019, para reducirse en 2020 a 88.2 %. Para 2021, este porcentaje había alcanzado 92.9 %, de acuerdo con datos del SIPOL del CONEVAL y el Portal de Transparencia Presupuestaria. Lo anterior significa que los conflictos no resueltos pueden haber transitado al proceso judicial en los tribunales laborales. En cuanto a la tendencia a reducirse el número de conflictos conciliados, hay que considerar que los nuevos conflictos debieron transitar por la fase obligatoria de conciliación en los nuevos Centros de Conciliación correspondientes a la primera fase de la implementación del nuevo sistema de justicia laboral, seguidos por otros ocho estados en la segunda fase que inició en noviembre de 2021. En el caso de los nuevos conflictos individuales y colectivos a nivel federal, el órgano competente para la conciliación fue el CFCyRL. Las reformas de 2017/2019 buscaron dar más espacio a la conciliación como forma de resolución de conflictos a través de una etapa de conciliación prejudicial obligatoria.

Puesto que se trata de un período muy corto, al entrar en funciones el CFCyRL el 18 de noviembre de 2020, los datos que se incluyen a continuación deben verse con reserva. Al tomar en cuenta los conflictos individuales resueltos por conciliación por parte del CFCyRL,

entre noviembre de 2020 y septiembre de 2021, del total de conflictos individuales sometidos a conciliación, el 69.5 % se resolvió por esta vía. La duración de la conciliación individual fue de entre 15 a 45 días, aunque 7 de cada 10 lo hicieron en un tiempo promedio de 15 días (STPS, 2021a). En cuanto al porcentaje de conflictos colectivos resueltos a través de la conciliación obligatoria por el CFCyRL, sobre el total de los entablados, fue del 52 %, ⁹³ de acuerdo con información proporcionada por la STPS (STPS, 2021e). Lamentablemente, no se dispone de información respecto a la duración previa de los procesos de conciliación en las JCyA.

La duración del juicio en el caso de aquellos conflictos individuales que no pudieron resolverse por conciliación fue en promedio de 111 días, según datos de la primera fase de la implementación de la reforma laboral en 10 tribunales instalados en las ocho primeras entidades federativas (STPS, 2021a). La disminución en el tiempo posibilita una resolución oportuna de los mismos y evita la acumulación de juicios en los nuevos tribunales laborales, como antes sucedía en las JCyA.

La fiscalización del cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras en sus diversas subdimensiones es un elemento para asegurar condiciones justas de empleo, así como detectar y reducir la informalidad. Al respecto, se conservó la distribución de competencias entre la instancia federal (DGIFT) ⁹⁴ y la local. El objetivo de la DGIFT es inducir una conducta pública de cumplimiento de la norma laboral entre los factores de la producción. Si bien los inspectores federales tienen a su cargo la vigilancia de las normas en todo el país dentro del ámbito de su competencia, las facultades normativas están divididas en instancias distintas a nivel federal y las actividades se complementan con las realizadas por otras dependencias, lo que es una fuente de problemas de implementación. ⁹⁵

⁹³ Datos para el período del 18 de noviembre 2020 al 18 de noviembre 2021.

⁹⁴ Corresponde a DGIFT además de la vigilancia de la totalidad de la normatividad laboral en el ámbito federal, el control del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento en todo el país, para lo cual la inspección local será auxiliar de la federal.

⁹⁵ Al respecto, el marco institucional incluye la existencia de la DGIFT (RISTPS), 18; LFT, 540-550; el Programa de inspección; el RGITAS (2014) y el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo (RFSST). Con relación al modelo de inspección y al funcionamiento de la inspección federal y local del trabajo en una perspectiva comparativa véase Bensusán (2008) y sobre México, CONEVAL (2018).

El Reglamento General de Inspección del Trabajo (RGITAS) constituye el marco normativo del proceso de inspección y se encuentra en vías de reformarse.⁹⁶ Entre abril y junio de 2021, la STPS presentó a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) el Decreto que modificó el RGITAS para su aprobación. Sin embargo, la consulta pública convocada por Conamer arrojó observaciones en contra de sus disposiciones, en especial, sobre el nuevo plazo establecido para corregir las deficiencias detectadas en la inspección que se redujo de 90 a solo cinco días. Estas observaciones deberán ser revisadas por la STPS. Por ese motivo, el proceso de aprobación del nuevo reglamento, que fortalece las facultades de fiscalización, todavía no ha finalizado.⁹⁷

Si bien la reforma de la LFT de 2012 elevó sustancialmente el monto de las sanciones, la baja capacidad para detectar y sancionar las violaciones afecta el poder de la inspección. En cualquier caso, como se propone en la reforma al RGITAS, la política de la inspección se orientará a favorecer la autodeclaración y el cumplimiento voluntario, lo que eximiría a los empleadores de las visitas ordinarias, pero no de las extraordinarias, incluyendo las que se deriven de estrategias focalizadas para atender determinadas problemáticas (Ramírez, 2021).⁹⁸

La razón entre el número de personas trabajadoras involucradas y el de inspecciones realizadas tendió a bajar, de 76.3 a 46.5, entre 2002 y 2018. Asimismo, a partir de 2018 el número de personas trabajadoras involucradas cayó a menos de la mitad que el año anterior, pasando de 6.1 a 2.9 millones de personas trabajadoras, y se incrementó en poco más de 10 % entre 2019 y 2020. Posteriormente, volvió a bajar entre 2020-2021 a 3 millones de personas trabajadoras; la razón fue de 136.7 con menos inspecciones (22,350), de acuerdo con información del Anexo Estadístico del IV y V Informe de Labores de la STPS.

⁹⁶ Uno de los principales problemas que presentaba el RGITAS es la exigencia del aviso previo de 24 horas antes de realizar una inspección ordinaria (regla abandonada por la mayor parte de los países), requisito que no se modificó en el nuevo reglamento.

⁹⁷ Véase al respecto el Oficio de Conamer, 14 de julio de 2021, Anteproyecto denominado "DECRETO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y APLICACIÓN DE SANCIONES", así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y recibidos por la Conamer el 2 de junio de 2021, a través del sistema informático correspondiente:

https://legal.cesarroelabogados.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2168%3A2021-07-14-17-09-31&catid=22%3Acirculares-sobre-temas-diversos&Itemid=83&lang=en.

⁹⁸ Véase al respecto el Diagnóstico Presupuestario de la DGIFT (STPS, 2015). El estudio de las estrategias de la inspección federal del trabajo y sus resultados se integrará con mayor detalle en el análisis de la política laboral.

En cuanto al porcentaje de cumplimiento de la normatividad en centros de trabajo inspeccionados a través de las medidas dictadas por la inspección en los centros de trabajo, pasó de 66.4 % en 2018 a 91.9 % en 2019, posteriormente cayó a 39.1 % en 2020, de acuerdo con datos del Programa Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales de la STPS, esto posiblemente como efecto de la pandemia por la COVID-19.

Cabe señalar que el beneficio de estas acciones depende del tipo de inspecciones. Por ejemplo, puede suponerse que una inspección de condiciones de seguridad e higiene en donde se verifica el cumplimiento de la normatividad beneficia a las personas trabajadoras que laboran en el centro de trabajo. Sin embargo, el supuesto de que la inspección genera, de por sí beneficios, por el solo hecho de realizarse puede ser discutible, ya que existirán casos en que, a pesar de detectarse riesgos, no se logran prevenir violaciones o reparar las detectadas.

Al observar el porcentaje entre inspecciones realizadas y procedimientos sancionadores, incluyendo la DGIFT y las Oficinas de Representación Federal del Trabajo en las Entidades Federativas (ORFT), este se mantuvo entre 4 y 11 % entre 2017 y 2021, según datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e). Estos datos nos indican que en estos últimos cuatro años la tendencia a sancionar a las empresas inspeccionadas se mantiene estable. Además, el hecho de que se haya obtenido una resolución condenatoria en el proceso sancionador no implica que las multas hayan sido cobradas ni tampoco que las violaciones detectadas hayan sido reparadas.

Al considerar la estrategia de inspección, bajo el programa *Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales*, entre 2019 y 2021, el porcentaje de centros de trabajo inspeccionados con condiciones de trabajo digno pasó de 59.8 % a 62.5 %, lo que puede deberse a factores, como una fiscalización más rigurosa.⁹⁹

⁹⁹ Se requieren estudios específicos de desempeño para conocer de manera directa si realmente se detectan y reparan a tiempo las violaciones y cómo podría asegurarse que ello ocurra, por ejemplo, mejorando si fuera necesario la capacitación de los inspectores, los recursos materiales disponibles, las estrategias o los protocolos de inspección y el tiempo que transcurre entre la sanción y su cumplimiento, cuestión que se retomará en el análisis de la política pública.

Derechos colectivos: los obstáculos a la representación

En el contexto de la obligación estatal básica derivada de la interpretación del CPIDESC, la existencia de interlocutores que representen a las personas trabajadoras y el desarrollo de la negociación colectiva tienen importancia. Igualmente, la calidad de la representación de las personas trabajadoras es un factor del que depende la viabilidad del diálogo social. El diseño legal anterior llevaba a consolidar dirigencias sindicales fuertes, mayorías artificiales y personas trabajadoras débiles en un contexto de negociación colectiva atomizada (incluso a nivel de planta) y escasa cobertura entre los asalariados (Bensusán, 2006). Si bien las reformas van en la dirección correcta, todavía es pronto para evaluar sus resultados.

Para atender esta problemática se creó el CFCyRL encargado del registro de sindicatos, contratos colectivos y reglamentos interiores, a la par que establece la obligación de contar previamente con una constancia de representatividad para determinar la voluntad de las personas trabajadoras respecto al sindicato que debe obtener la titularidad de los contratos colectivos. Esta reforma, reglamentada en la LFT, es un paso para superar uno de los principales problemas en el ejercicio de los derechos colectivos en México, como la existencia de contratos de protección al empleador (en lugar de proteger a las personas trabajadoras). Este hecho ha sido denunciado ante la OIT, reconocido por las autoridades mexicanas y está en el origen de la *Exposición de motivos de la reforma constitucional* (Bensusán y Middlebrook, 2013 y 2020).

Los contratos de protección son, como se explicaba en el EDDT 2018, instrumentos celebrados por el empleador con el representante de un sindicato, generalmente desconocido por las personas trabajadoras e incluso antes de que la empresa empezara a funcionar, de forma preventiva, con el propósito de evitar la demanda de un sindicato verdadero (Bouzas, 2007; Bensusán y Middlebrook, 2013; Bensusán, 2017b). De ahí la importancia, como ya se dijo, de que la reglamentación de los procedimientos incluidos en la LFT de 2019 permita que los sindicatos tengan representatividad para negociar, y pidan el voto de las personas trabajadoras para aprobar el contrato colectivo inicial y renovarlo cada dos años. Se espera que las nuevas reglas favorezcan la recuperación de la negociación colectiva como un instrumento para establecer el equilibrio entre los factores de la producción.

Otro paso fue la ratificación del Convenio 98 de la OIT, sobre la libertad de negociación colectiva. Como se menciona en el EDDT 2018, esta, cuando es sectorial o centralizada,

tiene un efecto significativo en la disminución de la desigualdad social y, en particular, entre diversas categorías de personas trabajadoras (Hayter, 2011; Hayter y Weinberg, 2011; Marshall y Fenwick, 2016; Mulas-Granados y Francese, 2015; citado en CONEVAL, 2018).

Sin negar los avances alcanzados en un plano formal en términos de transparencia, rendición de cuentas y democracia sindical, se mantiene la cláusula de exclusión¹⁰⁰ por ingreso que obliga al trabajador a afiliarse al sindicato titular del contrato colectivo, si existe tal cláusula.¹⁰¹ Sin embargo, se garantiza el derecho del trabajador a pedir que se dejen de cobrar las cuotas en forma automática de su salario y el derecho a renunciar al sindicato sin ninguna consecuencia.

De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, la caída del porcentaje de sindicalización de los asalariados da una idea de la limitada representatividad de las organizaciones sindicales, al pasar del 15.3 % en 2009 al 12.5 % en 2017, con una tímida recuperación posterior, al pasar de 12.3 % en 2019 a 13.1 % en 2021 con una diferencia significativa entre hombres y mujeres a favor de las últimas (11.3 % frente a 16.0%). Si se considera el total de los ocupados, este porcentaje es de 8.6 % en 2017 y 9 % en 2021. Aunque se observa un incremento en la tasa de sindicalización, al mismo tiempo se registra una caída de más de 2 puntos porcentuales en la cobertura de la negociación colectiva. Al respecto, la cobertura de la negociación colectiva en ambas jurisdicciones siguió siendo descendente y pasó de 10.9 % en 2005 a 7.8 % en 2020 y a 5.6 % en 2021, según datos del primer trimestre de la ENOE, la JFCyA, la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo (DGIEST) y la Unidad de Funcionarios Conciliadores, Empresas y Sindicatos. Esto se debe posiblemente a que el estado de emergencia sanitaria redujo el número de depósitos de convenios y contratos colectivos, así como al cierre de empresas y destrucción de empleos durante la pandemia.

¹⁰⁰ El art. 395 de la LFT señala que “en el contrato colectivo, podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la inclusión en él de la cláusula de exclusión”.

¹⁰¹ Aunque es defendida por los sindicatos como instrumento para fortalecer a la organización, lo cierto es que, en un contexto sindical como el mexicano, ha servido para crear y mantener mayorías sindicales artificiales y bloquear un importante circuito de la representación social, el de las personas trabajadoras, lo que hace que la conflictividad tenga que expresarse por otras vías y debilita la calidad de la democracia (Bensusán, 2000; Bensusán y Subiñas, 2017).

Cabe señalar que del total de contratos colectivos actualmente registrados ante la autoridad laboral federal y local, aproximadamente 530,000, la STPS estima que solo llegarán a legitimarse el 15 % o alrededor de 80,000. A fines de diciembre de 2021 solo se habían sometido a votación 2,749 contratos colectivos, lo que equivale al 3.5 % del total.

En consecuencia, las personas trabajadoras deben enfrentar individualmente las consecuencias de trabajar en un contexto de mercados laborales altamente competitivos y de las fluctuaciones económicas que aumentan la probabilidad de no acceder a un empleo de calidad y que el derecho al trabajo sea vulnerado (CONEVAL, 2018). De ahí la importancia asignada a la supervisión externa del avance de la implementación de las reformas vinculadas al nuevo sistema de justicia laboral independiente, el fortalecimiento de la inspección federal del trabajo (IFT), así como al desempeño del nuevo CFCyRL.

Grupos, sectores y regiones

Las condiciones de desigualdad en el acceso al derecho al trabajo son persistentes en el país; éstas colocan en situación de desventaja a diferentes grupos de población y limitan el pleno disfrute del derecho. A fin de identificar de manera puntual los grupos de población que presentan desventajas frente a otros en el acceso al derecho, la siguiente sección muestra un panorama general de los hallazgos obtenidos en el análisis de las siete inseguridades de la OIT y las diferentes dimensiones y subdimensiones del derecho a lo largo de este capítulo. Con ello se pueden definir los grupos de atención prioritaria, así como las áreas en las que se debe enfocar la política de desarrollo social en materia laboral.

Mujeres

En el caso de las mujeres la principal brecha está en la tasa de participación en el mercado laboral que es menor a la de los hombres y obedece a diferentes factores relacionados con la estructura del mercado de trabajo y a las decisiones de las familias, que no pueden modificarse por la política sectorial como lo advertía la Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018 (CONEVAL, 2016). Al respecto, la tasa de

participación de la mujer pasó de 42.8 % a 45.1 % de 2017 a 2021, pero se redujo en 2021, al ser de 41.7%.¹⁰² Este último año la tasa de participación de los hombres fue de 74.2 %.

Cabe resaltar que, aunque aumentó la tasa de participación en 2020, cuando el efecto de la pandemia fue mayor, la caída en la tasa de participación de las mujeres en 2021 pudo deberse a una mayor dificultad para reinsertarse a trabajar cuando las restricciones sanitarias disminuyeron. Asimismo, la CEPAL (2021) menciona que la disminución en la tasa de participación de este grupo puede deberse a que, por un lado, tuvieron que dedicar más tiempo al cuidado de la familia, y por otro, a la mayor proporción de mujeres ocupadas en los sectores informales y en otros de primera línea de atención, como la hotelería, el comercio minorista, el trabajo remunerado en hogares, la educación y la salud.

Para mejorar la participación de las mujeres en el mercado laboral es necesario la protección de la maternidad, así como facilitar el acceso al servicio de guarderías y ampliar sus horarios,¹⁰³ y flexibilizar el tiempo de trabajo de acuerdo con las necesidades de las trabajadoras. Al respecto, el estudio de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2009) mostró que el acceso a guarderías aumenta la probabilidad de que las mujeres destinen un mayor número de horas al trabajo remunerado. Sin embargo, la cobertura del servicio de guarderías ha venido disminuyendo.¹⁰⁴

¹⁰² La caída de la participación de la mujer en México sigue la misma tendencia que en la región, pero a partir de un nivel más bajo. De acuerdo con el informe especial de CEPAL sobre la COVID-19, la pandemia tuvo un efecto negativo sobre la tasa de participación de la mujer en la región, borrándose los avances alcanzados en los últimos diez años, para ubicarse en 46 % en 2020, siendo del 52 % en 2019 (CEPAL, 2021).

¹⁰³ El convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Protección de la Maternidad, establece a catorce (14) semanas remuneradas el período de descanso pre y postnatal. Además, al terminar la licencia de maternidad garantizar a la mujer el derecho a volver al mismo puesto de trabajo o a un puesto similar con la misma remuneración.

¹⁰⁴ Al analizar el acceso al servicio de guarderías para las personas trabajadoras asalariadas en el sector privado, es decir con acceso al IMSS, se puede observar que el porcentaje de beneficiarios usuarios con relación a la demanda potencial de lugares para el servicio de guardería fue de 28.5 % en 2016 y de 32.1 % en 2019, y posteriormente cayó a 17.6 % en 2020, esta caída posiblemente como resultado de la pandemia por la COVID-19. Esta carencia se extiende a la población trabajadora no inscrita en la seguridad social, con una limitada cobertura. A pesar de que la población atendida del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) aumentó en 2021 con respecto a 2019, al pasar de 210,305 a 327,001 mujeres y hombres atendidos, la cobertura sigue siendo reducida, pues solo el 27.2 % de la población objetivo fue atendida en 2021, de acuerdo con datos de las Fichas de Monitoreo y Evaluación elaboradas por CONEVAL. Cabe resaltar que este programa no ofrece el servicio de guarderías, pero tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo, o estudian y que no cuentan con la prestación de cuidados infantiles.

Asimismo, las brechas de género se mantienen en otros aspectos. Por ejemplo, en 2020, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, el porcentaje de las mujeres ocupadas que recibía hasta un salario mínimo era de 30 % (frente al 17.5 % de los hombres); el 15.6 % de ellas recibía un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (frente al 9.6 % de los hombres); y poco más de una tercera parte de las mujeres trabajaba menos de 35 horas semanales (frente al 17.4 % de los hombres). Esto resulta relevante porque las condiciones en las que se inserta la fuerza laboral femenina influyen en su trayectoria laboral. Al respecto, hay una marcada desigualdad en el acceso a la pensión entre hombres y mujeres; solo 14.3 % de las mujeres inactivas de 65 años y más contaba con pensión o jubilación en 2020 (contra 55 % de los hombres).

De todo lo anterior se deriva que, para lograr una mayor participación laboral de las mujeres, se requiere atender diversas problemáticas que van desde la necesidad de promover acciones que contribuyan a la igualdad de género, las labores de cuidado y lograr una mejor distribución de éstas en el seno del hogar.

Jóvenes

En el caso de los jóvenes es necesario favorecer la empleabilidad, pues es el grupo que más dificultades experimenta para acceder al empleo, así como su inserción laboral en empleos formales, dado su impacto en la trayectoria laboral. Los más jóvenes se encuentran sobrerrepresentados en el desempleo, al tener la tasa de desempleo más alta, prácticamente duplicando a los demás grupos de edad, lo que muestra la importancia de focalizar los esfuerzos de la política pública destinada a favorecer su inserción.

Los esfuerzos para favorecer su inserción laboral permitirían cerrar brechas en este grupo de edad. Por ejemplo, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, para 2020 se observa que el grupo de 29 años o menos es uno de los que se encuentran más afectados por la informalidad, con 59.2 % de la población ocupada, lo que puede traducirse en un desempeño laboral de menor calidad en las etapas subsiguientes de la vida.

Cabe señalar que, ante los efectos de la cuarta revolución industrial y la expansión de la economía digital, que ha venido transformando la naturaleza de los empleos, los jóvenes necesitarán nuevas competencias que aún no se conocen. En consecuencia, se requiere que los programas de capacitación no solo mejoren su “empleabilidad” actual, sino que incrementen su capacidad para aprender a lo largo de la trayectoria laboral.

Personas trabajadoras en el sector agropecuario

La prioridad en el caso de los asalariados del campo (jornaleros agrícolas) es la formalización de sus empleos a través de contratos escritos e inscripción en la seguridad social, ya que solo 5.3 % de quienes están ocupados en el sector primario tenían contrato escrito en 2021, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, lo cual los vuelve un grupo altamente vulnerable, lo que se acentúa al carecer de protección a la salud y los demás riesgos de trabajo.

Esta brecha en la seguridad social está relacionada, por un lado, con factores como la naturaleza estacional de la actividad, dispersión de los lugares de trabajo y la necesidad de migrar, y por otro, con las características del empleo agrícola, pues los ocupados en este sector están más concentrados en el trabajo por cuenta propia (35.6 %), que está asociado a una mayor precariedad laboral,¹⁰⁵ y en el trabajo sin pago (10.6 %). Además, en 2020 casi la mitad de las personas trabajadoras vinculadas a la agricultura recibía hasta un salario mínimo (39 %) y la mayoría de la población ocupada se encontraba en la informalidad (86.9 %), según datos del primer trimestre de la ENOE.

Es importante mencionar que, a pesar de que este grupo tiene altas tasas de informalidad, paradójicamente la agricultura es la que permite tener una mayor estabilidad a las personas trabajadoras, ya que alcanzan mayor antigüedad, con un promedio de 15.4 años en 2020, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, pero con condiciones de mayor precariedad. Por lo que, es un grupo que sigue requiriendo atención prioritaria.

Personas trabajadoras hablantes de lengua indígena

En el caso de la población hablante de lengua indígena, las brechas en diversos indicadores reflejan la necesidad de atender de manera prioritaria a este grupo de población. Por un lado, de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 y del Censo de Población y Vivienda 2020, aunque hubo un incremento en la participación económica de la población hablante de lengua indígena, pasando de 46.7 % en 2015 a 52.3 % en 2020, esta participación fue menor que la de los no hablantes (52.3 % frente a 57.9 %). Destaca el caso de las mujeres hablantes de lengua indígena, pues la tasa de participación fue de

¹⁰⁵ Este tipo de trabajo está asociado con una mayor precariedad laboral debido a que, actualmente, está excluido de la seguridad social obligatoria en las normas que regulan el trabajo, pues ésta se limita a las personas trabajadoras asalariadas.

28.9 %, y aunque fue casi siete puntos porcentuales mayor que en 2015 (22.4 %), esta fue menor que la de las mujeres que no hablan lengua indígena (42.1 %). Lo anterior subraya la vulnerabilidad que viven las mujeres indígenas en el mercado de trabajo; uno, por ser mujer; dos, por su condición étnico racial.

En 2020 solo una tercera parte de la población ocupada hablante de lengua indígena era asalariada, mientras que la población no hablante de lengua indígena representaba dos tercios de la población ocupada. Además, se identificó que la población hablante de lengua indígena se insertó en el mercado laboral en mayor medida como personas trabajadoras sin pago, jornaleros(as) o peones y personas trabajadoras por cuenta propia.

Derivado de la baja proporción de personas trabajadoras asalariadas que existe en la población hablante de lengua indígena, que es la posición que proporciona mayor acceso a prestaciones laborales, se encontró que el porcentaje que tiene acceso a estas (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, servicio médico, reparto de utilidades, licencia o incapacidad con goce de sueldo, ahorro para el retiro y crédito para vivienda) presentó una condición precaria en términos laborales con respecto a quienes no hablan lengua indígena; alrededor del doble de la población no hablante de lengua indígena tuvo acceso a prestaciones laborales en comparación con la población que habla lengua indígena.

Por su parte, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2020, 20 % de los ocupados hablantes de lengua indígena no recibían ingresos por trabajo, porcentaje relacionado con las personas trabajadoras sin pago, en comparación con el 6 % de los no hablantes. En cambio, 28.3% de los no hablantes de lengua indígena recibían entre dos y cinco salarios mínimos, mientras que solo lo hacía el 12.3% de las personas trabajadoras hablantes de lengua indígena. En este sentido, también se requiere focalizar las acciones de intermediación y capacitación hacia este grupo con el objetivo de que tenga mejores condiciones.

Migrantes

En el caso de los migrantes procedentes del sur con destino a EE. UU., los datos de la EMIF (2016) muestran que la mayor participación de este grupo en la actividad económica se da en el sector primario, muchos de ellos como jornaleros agrícolas sin acceso a la seguridad social. Asimismo, se estima que 28.3 % de los migrantes eran trabajadores agropecuarios en 2016 (EMIF), mientras que solo 12.4 % de las personas trabajadoras

ocupadas se empleaban en este sector en el mismo año, según datos del primer trimestre de la ENOE.¹⁰⁶

A pesar de lo anterior, la participación de los migrantes en este sector viene decreciendo mientras aumentó cuatro veces la presencia de migrantes profesionales o técnicos y la de los comerciantes, lo que implica que para asegurar su acceso al empleo y protección se requieren estrategias diferenciadas, dando prioridad a aquellos que ganan menos de dos salarios mínimos, con una alta presencia en la informalidad.

Trabajadoras del hogar

Hasta hace poco existió un trato discriminatorio en el caso del trabajo del hogar remunerado, ya que su inscripción era voluntaria y solo incluía el seguro de salud, excluyendo lo demás (Cebolla Gay, 2017). No obstante, la reforma a la legislación laboral y de seguridad social en 2019 constituyó un avance para proteger a este grupo. Aunado a ello, en 2021 se fijó por primera vez un salario mínimo profesional para este sector, que continúa afectado por altas tasas de informalidad e inestabilidad laboral.

Con relación a los ingresos, se observa que el porcentaje de las trabajadoras del hogar que recibieron entre uno y hasta tres salarios mínimos se redujo drásticamente en más de 20 puntos porcentuales, pasando de 56.5 % en 2017 a 35.2 % en 2021; a la par, aumentó el porcentaje de trabajadoras del hogar que percibía hasta un salario mínimo, alcanzando casi 60 % en 2021, según datos del primer trimestre de la ENOE. Aunado a ello, hay una brecha significativa entre las personas trabajadoras del hogar hombres (quienes representan solo un pequeño porcentaje del total de personas trabajadoras del hogar) y las personas trabajadoras del hogar mujeres, pues los primeros están más representados entre los que ganan entre uno y tres SM (54.3 %), mientras que las segundas están más representadas entre los que ganan hasta un salario mínimo (59.3 %), de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE.

¹⁰⁶ Cabe señalar que, la ENOE no tiene información referente a la población migrante, por lo que la información presentada solo es una aproximación a la situación de los migrantes, pues no es posible conocer la proporción de población migrante y no migrante correspondiente al 12.7 % de la población ocupada en el sector primario.

Esto muestra la importancia de promover una mayor cualificación de las trabajadoras del hogar para mejorar sus ingresos, pero también la necesidad de valorar mejor las actividades de cuidado que suelen estar a cargo de mujeres.

Población con alguna discapacidad

La subdimensión de *accesibilidad física al centro de trabajo* es la que otorga condiciones de seguridad para el acceso y desarrollo de actividades de personas con discapacidad (PCD) en los centros de trabajo. En este sentido, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (2020), la población con alguna discapacidad presenta tasas de participación menores que las de la población sin discapacidad (51.5 % frente a 64.5 %), con una brecha significativa entre hombres y mujeres (64.5 % frente a 40.5 %). La limitante física o mental permanente para trabajar es un factor preponderante para que la población con discapacidad no acceda al mercado laboral, 15.2 % de la población con al menos una discapacidad es inactiva por dicha razón.

Con respecto a la tasa de desempleo, los datos del Censo de Población y Vivienda (2020) muestran que no hay diferencia entre la población con discapacidad y sin discapacidad, sin embargo, existe una brecha entre hombres y mujeres, en favor de las mujeres (2.4 % frente a 1.1 %). En cuanto al porcentaje de la población que tiene derechohabencia, es levemente mayor en el caso de la población con al menos una discapacidad, no obstante, la diferencia no es significativa tanto en términos generales como en términos de género (73.2 % personas sin discapacidad frente a 76 % personas con discapacidad; y 74.1 % de los hombres frente a 77.6 % de las mujeres).

A pesar de que existe el PNTEDP, el cual tiene como uno de sus principales objetivos la inserción laboral de las personas con discapacidad, este es insuficiente, pues el número de personas atendidas y colocadas a partir de la *estrategia Abriendo Espacios* disminuyó en los últimos años, pasando de 26,000 personas con discapacidad atendidas en 2018-2019, de las cuales fueron colocadas el 18 % al 21.5%, pero con una disminución considerable de población atendida en 2020, de alrededor de 8,000 personas con discapacidad. Esto es relevante a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, donde se resalta que 1 de cada 4 considera que las personas con discapacidad son de poca ayuda en el trabajo.

Por lo tanto, se requiere diseñar e implementar un programa de capacitación y formación permanente, que considere el aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, con el objetivo de mejorar la empleabilidad, la formación técnica-profesional y la capacitación en y para el trabajo de este grupo.

Niñas, niños y adolescentes (trabajo infantil)¹⁰⁷

La población infantil ocupada (5 a 17 años) disminuyó en los últimos diez años, pasando de 10.9 % en 2009 a 7.5 % en 2019 (último dato disponible), según datos del MTI (2009) y la ENTI (2019). Sin embargo, de acuerdo con datos de la ENTI, en 2019, 93 % de quienes laboraban se encontraba en una ocupación no permitida y, de estos, 52.5 % realizaba alguna actividad peligrosa, definida así por la LFT. Con respecto a las vulnerabilidades, destaca que una tercera parte de la población infantil ocupada se encuentra en el sector agropecuario como trabajador de apoyo en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de caza y pesca. Esta información es relevante, pues como se ha visto a lo largo del diagnóstico, este sector es uno de los que presenta mayor precariedad laboral.

Con respecto a la duración de la jornada laboral, datos de la ENTI 2019 destacan que, aunque casi la mitad de la población infantil ocupada (43 %) trabaja hasta 14 horas, hay un porcentaje considerable que trabaja más de 36 horas (29 %) y la mitad de ellos trabajó por más de 48 horas. Destaca, además, que un cuarto de la población ocupada infantil no asiste a la escuela. Como lo menciona el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) (2016), los cientos de miles de niñas y niños que realizan trabajos se ven privados de su derecho a la educación, salud, el juego y el pleno desarrollo. Cuando un niño o niña trabaja, su rendimiento escolar puede disminuir o incrementar el ausentismo, lo cual los lleva, en última instancia, a un abandono escolar permanente (OIT, 2014, consultado en INEE, 2016).

¹⁰⁷ El trabajo infantil consiste en la participación de una niña, un niño o un adolescente en una actividad productiva que se realiza al margen de la ley ya sea por debajo de la edad mínima de admisión al empleo de acuerdo al marco jurídico; prohibida por su naturaleza o condición de exposición, por ser peligrosa e insalubre y que puede producir efectos negativos, inmediatos o futuros, para su desarrollo físico, mental, psicológico o social y/o que por las largas jornadas, limitan o impidan el disfrute de sus derechos humanos y laborales, en especial la asistencia o permanencia en la escuela (STPS, s.f.).

Por lo tanto, es necesario que las políticas dirigidas a este grupo se orienten, por un lado, a prevenir y suprimir el trabajo infantil, y por el otro, a mejorar el acceso y la calidad de la educación.

Regiones

Como se vio a lo largo del diagnóstico, al analizar el ejercicio del derecho por entidad federativa se observan marcadas diferencias entre estas. Por un lado destacan estados como Guerrero (1.6 %), Oaxaca (1.7 %) y Chiapas (2.6 %), donde se observa una tasa de desempleo menor en 2020; no obstante, las condiciones laborales son más precarias, pues menos del 20 % de la población ocupada está afiliada a la seguridad social (19 %, 17 % y 15 %, respectivamente) y solo un tercio de la población tiene acceso a vacaciones con goce de sueldo (37 %, 34 % y 32 %, respectivamente); en comparación con estados como Baja California Sur (3.8 %), Chihuahua (3.4 %) y Coahuila (4.8 %), que tienen tasas de desempleo mayores, muy cercanas a la tasa de desempleo nacional, pero con mejores condiciones laborales, pues alrededor de la mitad o poco más de la mitad de la población ocupada está afiliada a la seguridad social (54 %, 58 %, y 62 %, respectivamente) y dos tercios de la población ocupada tiene acceso a vacaciones con goce de sueldo (66 %, 74 % y 77 %, respectivamente) (mapa 1), de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE.

Lo mismo sucede con el ingreso promedio real por hora trabajada; según datos del primer trimestre de la ENOE, en estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas el ingreso ronda los 30 pesos por hora trabajada, mientras que en estados como Baja California Sur, Chihuahua y Coahuila se encuentra entre los 50 y 60 pesos, lo que muestra una gran desigualdad entre regiones. Cabe destacar la actividad económica prioritaria de las entidades federativas; mientras que en el norte del país el sector secundario y terciario son preponderantes, el sector primario lo es en las entidades del sur, sector en el que las personas trabajadoras son más vulnerables a la precariedad laboral.

Por su parte, la tasa de condiciones críticas de ocupación es mucho mayor en estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde la tasa de desempleo es menor. En consecuencia, como se mencionó anteriormente, la baja tasa de desempleo estaría encubriendo situaciones de precariedad laboral con características diferenciadas al interior del país y que merecen especial atención por parte de la política pública, a través de

estrategias focalizadas que permitan incrementar la formalización del empleo y la cualificación de las personas trabajadoras en los estados más marginados.

Mapa 1. Brechas regionales en algunos indicadores del derecho al trabajo: Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, 2020



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. I Trimestre de 2020.

Capítulo III. Identificación de prioridades nacionales en materia del derecho al trabajo

A partir de la identificación de los avances, estancamiento o retrocesos en la atención de las prioridades registradas en el EDDT 2018 sobre la situación del disfrute del derecho al trabajo, así como de la posible emergencia de nuevos requerimientos de la política sectorial identificados en los tres años siguientes, en esta sección se presentan las principales prioridades de atención para el cumplimiento del derecho considerando las cuatro dimensiones de este: disponibilidad, accesibilidad y calidad del empleo, así como los instrumentos que inciden en su efectividad.

Es importante destacar dos prioridades que son relevantes y transversales para garantizar el disfrute del derecho al trabajo. Por un lado, la adopción de una política sectorial conforme al enfoque de derechos; este enfoque supone la participación de la sociedad en su diseño, de forma tal que la selección de las prioridades de la política, ante la existencia de recursos escasos, tome en cuenta la opinión de sus beneficiarios. Y por otro, la coordinación interinstitucional entre políticas públicas es fundamental, en tanto que, si la preocupación por la generación de empleo de calidad en cantidad suficiente no se coloca en el centro de la política macroeconómica y se articulan en torno a esta prioridad las demás políticas públicas, con un papel protagónico para la política de trabajo y previsión social, no será posible hacer efectivas las distintas dimensiones del derecho al trabajo.

Empleo

La intermediación laboral

En el EDDT 2018 se identificó como una de las prioridades de la política sectorial la ampliación del alcance de los servicios públicos de intermediación, así como mejorar su eficiencia y calidad, además de contar con estrategias focalizadas para los distintos grupos de población. En 2021 ésta sigue siendo una prioridad por atender para favorecer una mejor vinculación entre los buscadores de trabajo y las oportunidades de trabajo debido a que en estos años se registraron retrocesos en el cumplimiento de esta obligación gubernamental (sólo baste observar la evolución del porcentaje de personas trabajadoras desempleadas que acudió a los servicios públicos de colocación, o bien, el porcentaje de colocaciones como resultado de las solicitudes atendidas por los Servicios de Vinculación de la STPS).

Aunque en 2019 los lineamientos de operación del programa JCF se establecía que uno de los objetivos específicos era mejorar la empleabilidad de los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, actualmente este programa no ofrece intermediación laboral. Aunque busca vincular a los jóvenes a “unidades económicas dispuestas a recibirlos” y “acercarlos a mecanismos de inclusión productiva”, no vincula, en sentido estricto, oferta y demanda de empleo, además de no crear obligación alguna de naturaleza laboral entre el trabajador y quien se beneficia de su labor. Desde 2020 el programa considera a los jóvenes como “aprendices” y se propone un alcance focalizado en dicho grupo de edad, dando prioridad a quienes viven en los municipios de alta y muy alta marginación (STPS, 2021). En consecuencia, en su más reciente modalidad, el programa no busca atender a todos los jóvenes en general que quieren ingresar directamente al mercado laboral obteniendo un empleo formal (no una beca y capacitación), los desempleados que intentan reinsertarse en él o las personas desalentadas que abandonaron la búsqueda.

Los datos recogidos en este nuevo diagnóstico muestran que la cobertura y la capacidad de vinculación entre oferta y demanda en el mercado laboral a través de medios públicos tendieron a deteriorarse a partir de 2017, por lo que los medios informales siguen siendo los más recurridos por quienes buscan empleo en México. Además, se observa que aumentó la intermediación por medios privados, lo que, si bien es positivo al ser formales, puede estar dejando a las personas de estratos socioeconómicos bajos fuera de la intermediación formal. Ello se corrobora al observar el porcentaje de desempleados que acudió a medios formales o informales¹⁰⁸ así como los medios de vinculación laboral de las personas trabajadoras asalariadas.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Por ejemplo, el porcentaje de personas trabajadoras desempleadas que acudió a los servicios públicos de colocación fue de sólo 1.3 % en el primer trimestre de 2017, subió a 1.7 % en 2018 pero, descendió a 0.8 % en 2021. Si se toma en cuenta que fue de 2.4 % en el mismo período de 2009 se observa que, si bien la cobertura de la intermediación pública siempre fue limitada, tendió a deteriorarse y siguió haciéndolo en los últimos tres años. Por el contrario, aumentó la importancia de la intermediación por medios privados, al incrementarse de 25.3 % a 36.6 % entre 2017 y 2021, mientras era de 18.5 % en 2009. El porcentaje de colocaciones como resultado de las solicitudes atendidas por Servicios de Vinculación de STPS, que alcanzó 28.5 % en 2001, fue de 20.1 % en 2017, pero cayó a 10.8 % en 2019, antes de la pandemia (último dato disponible sobre el SNE). De acuerdo con el PSTPS la meta de inserción laboral vía la intermediación para 2021 se fijó en 8.6 % del total de los atendidos y 19.1 % 2024, incremento que exigiría dar prioridad al fortalecimiento del SNE (STPS, 2020a).

¹⁰⁹ De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, solo 0.2 % de los asalariados acudió a un servicio público de colocación en 2020, mientras 0.4 % acudió a una agencia o bolsa de trabajo privada, 0.9 % acudió a un sindicato o gremio, 4.6 % utilizó el internet y 56.4 % lo hizo por medio de

Como se señaló en el EDDT 2018, tanto Alaimo *et al.* (2015) como la OIT (2016a) sostienen que los medios informales, como amigos y familiares, tienden a reproducir las desigualdades iniciales, especialmente cuando los desempleados se desenvuelven en medios precarios. Esto sigue afectando en mayor medida a los que pertenecen a los grupos socioeconómicos con mayores desventajas (por ejemplo, personas trabajadoras con menor escolaridad).

Así, se identificaron en este diagnóstico retrocesos en cuanto a la atención, por parte de la política gubernamental, de la necesidad de fortalecer los servicios públicos de colocación o intermediación, ampliar su cobertura y lograr una mejor articulación con las empresas para aumentar la capacidad de captación de vacantes. Sin duda, los efectos de la pandemia y la insuficiencia de recursos presupuestales pueden haber influido en esta tendencia, como se verá en el análisis de la política sectorial. Por lo anterior, el servicio de intermediación laboral, sobre todo dirigido a los grupos vulnerables de la población trabajadora, debe mantenerse como prioridad en una política sectorial que, como lo propone el PSTPS, busque asegurar el acceso a un trabajo digno y contrarrestar los factores que profundizan las desigualdades en el mercado de trabajo.

Dar prioridad a la inserción laboral de los y las jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables

Como ya se dijo, la política sectorial a partir de 2019 dio prioridad a la atención de los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian ni trabajan, a través del JCF (STPS, 2020a). Esta constituye una oportuna política de capacitación para el trabajo, focalizada en ese grupo de edad, que se propone —a partir de su reciente diagnóstico— beneficiar y mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes más vulnerables, como los que tienen una menor escolaridad, los que carecen de experiencia o pertenecen a un estrato socioeconómico bajo y, prioritariamente, a los que están ubicados en municipios de alta o muy alta marginación (STPS, 2021).

Hay que señalar que, de acuerdo con el PSTPS, se prevé vincular a los egresados del programa con el SNE para posibilitar su futura inserción laboral. Sin embargo, se requieren

un familiar, amigo o conocido. Las mujeres asalariadas acudieron a agencias o bolsas de trabajo privadas en mayor proporción que los hombres (0.5 % contra 0.3 %) pero ambos solo acudieron al servicio público en 0.2 %. A su vez los hombres acudieron en mayor proporción que las mujeres a la familia, amigos o conocidos (57.8 % contra 54.0 %).

esfuerzos adicionales para favorecer una inserción laboral formal de este grupo de edad, más allá de los beneficiarios de este programa, y considerar las perspectivas laborales de acuerdo con las profundas transformaciones tecnológicas que experimentan los empleos en el curso de la cuarta revolución industrial y la expansión de la economía digital. De manera adicional, un factor a considerar para focalizar la intermediación laboral a través de servicios públicos es la situación regional, en atención a las brechas existentes entre las tasas de desempleo, las que varían sustancialmente según los estados de la República.

La información recogida en este nuevo diagnóstico muestra que las personas jóvenes, con tasas de desempleo casi del doble que las de los adultos, y superiores a las personas que tienen mayor escolaridad,¹¹⁰ siguen siendo un grupo que requiere atención prioritaria por parte de los servicios públicos de intermediación. Ello se justifica por la brecha que existe respecto de los demás grupos de edad y especialmente porque la primera inserción tiene consecuencias a lo largo de la trayectoria laboral.

En el contexto de la pandemia por la COVID-19, cuando las tasas de desempleo de la población en general y de las y los jóvenes menores de 29 años tendieron a agravarse y aumentó la deserción escolar, la condición de las y los jóvenes en el mercado laboral exige una atención prioritaria, en especial si se trata de mujeres jóvenes (Castro *et al.*, 2021; Escoto *et al.*, 2021). En tanto se ha estimado que una buena inserción laboral inicial se traduce en una mejora de al menos 50 % en las condiciones laborales a lo largo de la trayectoria (OIT, 2015), la política sectorial debe hacer su parte para asegurarla, aunque la calidad de los empleos dependa también del entorno productivo.

Otro grupo que requiere una atención prioritaria para favorecer su inserción laboral formal es el de las mujeres quienes, además de su baja tasa de participación económica, se han visto más afectadas como consecuencia de los efectos de la pandemia, tanto por la pérdida

¹¹⁰ De acuerdo con la ENOE, la tasa de desempleo fue de 4.4 % de la PEA para el primer trimestre de 2021, mientras que en 2017 era de 3.4 %. Para los menores de 29 años, fue respectivamente de 7.5 % y 6.0 % en esos años. Si se considera el nivel de escolaridad, se observa que, en 2021, la tasa de desempleo de la población fue mayor entre quienes tenían mayor escolaridad (5.4 % en los que tenían licenciatura o más contra 2.2 % en los que no tenían escolaridad), al igual que sucedía en 2017 (con tasas de 4.7 % y 1.2 %, respectivamente).

de empleo (por ejemplo, en el trabajo del hogar y de servicios de alimentos y hotelería) como por una más lenta recuperación posterior.¹¹¹

Además, se trata de un grupo que ha tendido a ocuparse en la informalidad para conseguir mayor flexibilidad y poder compatibilizar el trabajo remunerado con las labores de cuidado familiar. Aunque, como se verá más adelante, la brecha en la tasa de informalidad por género no solo se redujo entre 2017 y 2021 sino que en este último año fue un poco más baja en las mujeres que en los hombres (54.5 % contra 55.4 %), esto pudo deberse justamente a la salida de las mujeres de la actividad durante la pandemia por la COVID-19. Por ese motivo es necesario diseñar una política de inserción laboral focalizada en la igualdad de género, con acciones afirmativas, para favorecer el acceso de las mujeres a empleos de calidad. Para ello la política laboral tendrá que articularse con el primer objetivo del programa Proigualdad: *Potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad*.¹¹²

Finalmente, dos grupos merecen atención prioritaria en la política gubernamental (laboral y social), para cerrar la brecha de participación económica en relación con la población en general: las personas que tienen al menos una discapacidad¹¹³ y las personas hablantes de lengua indígena. En ambos casos, además de la brecha que existe frente al resto de la población, las mujeres se encuentran en peor situación que los hombres, por lo que convendría considerar la necesidad de diseñar políticas focalizadas para este sector de la población, como darles prioridad para el acceso al servicio de guarderías, lo que se analiza a continuación.

El acceso a guarderías para hijos de personas trabajadoras

Asegurar a las personas que trabajan el acceso al cuidado de sus hijos a través de guarderías debe ser una prioridad de la política sectorial, para lo cual se debe establecer la

¹¹¹ En 2021 el desempleo de las mujeres es un poco más bajo que el de los hombres, respecto a 2018 (4.2 % contra 4.4 %), lo que puede deberse a una más lenta incorporación a la actividad después de los peores efectos de la pandemia COVID-19 en el mercado laboral (Castro *et al.* 2021); la brecha en la tasa de participación de las mujeres es de poco más de 30 puntos porcentuales en comparación con la de los hombres (41.7 % contra 74.2 % en 2021).

¹¹² Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020

¹¹³ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la tasa de desempleo de la población con alguna discapacidad no se diferencia de la que no tiene ninguna discapacidad (1.9 % en 2020). Además, se observa que el desempleo de quienes tienen una discapacidad es mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres (2.4 % contra 1.1 % en 2020).

coordinación necesaria de la STPS con otras instancias, como el IMSS, la Secretaría de Bienestar y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Esta prestación es importante en dos de las dimensiones del derecho al trabajo: tanto para hacer posible el acceso a un empleo como para mejorar su calidad.

Por lo que respecta a las personas con empleos formales en el sector privado, es decir, afiliadas al IMSS, el número de personas beneficiarias con niños y niñas registradas en servicios de guardería, como proporción de la demanda potencial de lugares para el servicio de guardería, osciló en valores alrededor de 30 % en el período 2016-2019. Sin embargo, en el año 2020, como se especificó en el capítulo previo, dicho indicador cayó a 17.6 %, de acuerdo con datos de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa Servicios de Guardería.

A partir de la reforma a la LSS, aumentaron los sujetos potencialmente beneficiarios de este derecho, por lo que con más razón surge la necesidad de que el IMSS aumente la cobertura del servicio de guarderías en el futuro inmediato.

Lo anterior contrasta con la pérdida de importancia relativa del programa presupuestario dentro del presupuesto del IMSS. De acuerdo con datos de la Cuenta Pública, mientras en 2016 el presupuesto destinado al programa Servicios de guardería era de 1.8 % como porcentaje del Ramo 50 (IMSS), este cayó a 1.6 % en 2019, a 1.4 % en 2020 y a 1.2 % para 2021. Si bien entre 2018 y 2019 hubo una importante tasa de crecimiento en el presupuesto ejercido destinado a este servicio (4.5 %), se registró una caída de 3.8 % en 2020, pasando de 11,159.1 a 10,735.6 millones de pesos (mdp) entre 2019 y 2020, para luego registrar otra disminución a 9,309.6 mdp en 2021. Además, en términos de la población no afiliada al IMSS, como se ha visto, al analizar la cobertura del PABNNHMT, a pesar del aumento en la población atendida entre 2019 y 2021, la cobertura sigue siendo reducida.

Por lo tanto, puede concluirse que la falta de cobertura en el servicio de guardería afecta a toda la población, independientemente del tipo de ocupación (asalariada contra cuenta propia, formal contra informal).¹¹⁴ Sin embargo, dada la insuficiencia de recursos y considerando que la falta de acceso a este servicio es un factor que disuade a la mujer de

¹¹⁴ De acuerdo con Inmujeres (2018), solo 2 de cada 10 mujeres ocupadas con un hijo acceden a guarderías.

incorporarse a la actividad económica, se considera que tanto el IMSS como la Secretaría del Bienestar deberían dar prioridad a las mujeres, tengan o no un empleo formal. Lo anterior se justifica por la amplia brecha que se sigue manteniendo con respecto a la participación económica de los hombres. Además, como se menciona en el apartado anterior, las mujeres con alguna discapacidad y hablantes de lengua indígena serían también algunos grupos prioritarios a considerar en el acceso de servicio de guarderías, para impulsar una mayor participación en la actividad económica, tal vez a través de programas específicamente orientados a estos grupos de población.

En suma, sin dejar de reconocer que se trata de un derecho que tanto hombres como mujeres deberían poder ejercer en un plano de igualdad, mientras se aumentan los recursos requeridos para garantizar el ejercicio de este derecho a toda la población ocupada, debería privilegiarse el acceso a guarderías a las hijas e hijos de hasta cuatro años de edad de las trabajadoras, particularmente en el caso de las asalariadas, donde existe una contribución patronal para la cobertura del seguro.¹¹⁵ A la vez, si esta se considerara insuficiente, el IMSS debería valorar su posible incremento con el interés de hacer efectivo el servicio de guarderías.

La formalización del empleo

Como se muestra en el EDDT 2018 y se advierte en el PSTPS 2020-2024, el disfrute del derecho al trabajo depende del acceso a un empleo formal, es decir, inscrito en la seguridad social y con prestaciones. Este es uno de los indicadores más importantes de la calidad del empleo, incidiendo también en el nivel de ingreso. Por tanto, reducir la brecha de la población en general que hoy tiene un empleo asalariado informal (dentro o fuera del sector informal) y diseñar estrategias específicas de formalización para los grupos más afectados, reconociendo que se trata de un fenómeno heterogéneo y complejo, debe seguir siendo una de las prioridades para el conjunto de las políticas públicas y a la vez, colocarse en el centro de la política sectorial.

El instrumento de formalización no puede limitarse a la intermediación laboral, sino que debe diseñarse una estrategia integral, con énfasis en los grupos más afectados, considerando la heterogeneidad de este fenómeno. Además, se debe tomar en cuenta el

¹¹⁵ Este seguro es cubierto exclusivamente por una cuota patronal. <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20192020/17-Anexos.pdf>

efecto diferenciado de la pandemia por la COVID-19 sobre la población trabajadora y considerar que la recuperación del empleo informal ha sido más rápida que la del empleo formal.¹¹⁶

Los datos disponibles reafirman la importancia de contar con una política de formalización que logre una verdadera inclusión social de las personas trabajadoras, como la ha venido proponiendo la OIT en su Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC) desde 2013.¹¹⁷ Si se considera la población asalariada, se observa una mejoría en cuanto a la formalización del empleo, es importante recordar que este indicador para 2021 está marcado por el efecto de la pandemia, por lo que puede deberse no a una mejora sino a que se perdieron los empleos más precarios. En cualquier caso, sigue siendo muy alto el nivel de informalidad entre los asalariados, lo que implica privarlos de sus derechos laborales.

También se requiere dar atención a la formalización del contrato por escrito, ya que favorece el disfrute de las prestaciones, aunque no sea obligatorio de acuerdo con la LFT. La situación en 2021 mejoró levemente respecto a 2017. Sin embargo, dado el porcentaje tan alto de la población que sigue careciendo de este instrumento, continúa siendo importante promover la formalización de los contratos a través de la labor de la inspección del trabajo.

En particular, se debe procurar la expansión del contrato para cerrar las brechas entre las personas trabajadoras asalariadas del sector primario respecto de los demás sectores, y entre los más jóvenes y los adultos mayores respecto a las personas trabajadoras de entre 30 y 44 años. De todos estos grupos de edad, los adultos mayores resultan más vulnerables y merecen prioridad, al trabajar en condiciones de mayor precariedad e informalidad, incluso más que los jóvenes. Aunque existan otros mecanismos de protección como las pensiones no contributivas o el acceso a la salud pública, carecen de los derechos asociados al trabajo digno.

En suma, la atención que se preste a la reducción de la informalidad (tanto por falta de contrato escrito como de inscripción en la seguridad social) tendrá que tomar en cuenta las brechas en el acceso a un empleo formal por parte de la población ocupada según sus

¹¹⁶ Al considerar el tercer trimestre de 2021 la población con empleo formal está por arriba del nivel prepandemia y 4.8 % arriba del nivel correspondiente al mismo periodo del 2020. En cuanto al empleo informal, el número de personas trabajadoras se encuentra 2.2 % por arriba del nivel prepandemia y 14.2 % encima del nivel del tercer trimestre del 2020 (Conasami, 2022a).

¹¹⁷ Véase OIT, (2015)

características. En el Capítulo II de este EDDT 2022 se corroboró que se mantiene la situación analizada en 2017 en cuanto a los déficits de acceso a empleos formales, siendo los más perjudicados los jóvenes y los adultos mayores (contra los ocupados de entre 30 y 64 años), aquellos que trabajan en el sector primario, los menos escolarizados, y los que laboran en los estados donde la brecha es mayor en relación con el promedio nacional, como es el caso de Oaxaca y Guerrero.¹¹⁸

La brecha es también significativa entre asalariados y personas trabajadoras por cuenta propia, pero las políticas de formalización en ambos casos suponen retos y estrategias muy diferentes; mientras en el primer caso esta es una tarea de la inspección del trabajo, en el último su atención cae principalmente dentro del ámbito de la política social y fiscal.¹¹⁹

Al considerar a las personas trabajadoras asalariadas, se observa que la brecha en el acceso al trabajo formal se cierra al aumentar el tamaño de los establecimientos. Se considera, en consecuencia, que la política de formalización se debe enfocar a la micro, pequeña y mediana empresa, especialmente a las unidades productivas que legalmente son formales y pagan impuestos, ya que la inspección laboral no cubre hasta ahora a las

¹¹⁸ De acuerdo con la ENOE, en 2021, mientras la tasa de informalidad era de 55.1 %, el 73.3 % de los adultos mayores de 65 años y más eran informales (contra 77.9 % en 2017). En esta situación estaba el 59.9 % de los jóvenes (contra 60.6 % en 2017). Mientras las brechas en la informalidad entre hombres y mujeres se cerraron y la mujer estaba en mejor situación en 2021 (55.4 % contra 54.5 %), esto pudo deberse a la caída de la tasa de participación femenina. A su vez, mientras solo 26.7 % de quienes tenían licenciatura y más eran informales, se encontraba en esa situación el 63.8 % de quienes tenían secundaria, 79.6 % de los que habían cursado solamente la primaria y 90.4 % de los que no tenían escolaridad. Con respecto a los sectores, en el primario se encontraba la tasa de informalidad más alta (86.0 %), seguido por los servicios diversos (81.5 %), la construcción (80.0 %), los restaurantes y servicios de alojamiento (72.3 %), el comercio (59.6 %) y el sector secundario (50.9 %). Cabe señalar que en 2021 el 17.4 % de las personas trabajadoras en el gobierno y organismos internacionales eran informales, con un incremento respecto de 2017 cuando era de 16.5 %. Entre las personas trabajadoras con hasta un salario mínimo, 81.4 % era informal contra 17.7 % de los que tenían ingresos de 5 o más salarios mínimos. Igualmente, quienes laboraban jornadas parciales de 15 a 34 horas (72.0 %) o menos de 15 horas (89.1 %) tenían niveles de informalidad más altos que quienes laboraban en jornadas regulares de entre 35 y 48 horas (44.7 %) o de más de 48 horas (55.3 %). Sin embargo, la peor situación se encontraba en el trabajo del hogar remunerado, aunque con una leve mejoría considerando que desde 2019 existe un Programa Piloto para su incorporación en el IMSS (pasó de 98.4 % en 2017 a 95.9 % en 2021). Por último, considerando la región, cabe señalar la brecha existente en 2021 entre estados del norte, como Chihuahua (34.3 %) contra Guerrero (76.1 %) y Oaxaca (79.7 %).

¹¹⁹ Según datos del primer trimestre de la ENOE, 85.1 % de las personas trabajadoras por cuenta propia eran informales en 2021, lo que da cuenta de la importancia de la política social para proteger a este contingente, actualmente excluido de la seguridad social obligatoria, en tanto ésta se limita a las personas trabajadoras asalariadas.

empresas informales. Para ello se requiere proporcionar tanto asesoría técnica como sancionar a las que persistan en el incumplimiento.

Por último, como parte de una estrategia de formalización de los asalariados, debe considerarse al sector del gobierno, donde en 2021, según datos del primer trimestre de la ENOE, 17.4 % de las personas trabajadoras era informal, para lo cual deberán revisarse las políticas de contratación, toda vez que la reforma en materia de subcontratación de 2021 en la LFTSE implicará la necesidad de contratar a las personas trabajadoras directamente por el gobierno, salvo cuando se trate de labores especializadas que no correspondan a la función propia de la dependencia. Bajo ese contexto, será necesario evitar el riesgo de una utilización excesiva de figuras, como los contratos por honorarios, cuando estos estén encubriendo un trabajo subordinado que exige protección legal y acceso a la seguridad social, o de los contratos temporales que no tengan justificación legal, como se verá a continuación.

En cuanto a los empleos emergentes en la economía digital, cuya estimación no es posible con base en la ENOE, como es el caso de las plataformas de reparto o de transporte, cabe mencionar que son formales fiscalmente ya que una condición para desempeñarlos es estar inscrito en el SAT, pero no lo son laboralmente. Al respecto, debe ser una prioridad de la política sectorial avanzar en el otorgamiento de derechos laborales a estas personas trabajadoras, reconociéndoles el carácter de asalariados cuando se reúnan las condiciones para asignar tal naturaleza al vínculo que sostienen con las plataformas, siempre que estas sean plataformas de servicio y no solo intermediarias (Bensusán y Santos, 2021).¹²⁰

Cabe señalar que, de acuerdo con una encuesta elaborada por el COLMEX para la realización del *Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de trabajadores de plataformas digitales* en 2019,¹²¹ destaca que poco menos de la mitad de los que laboran en plataformas de reparto a domicilio, muchos de los

¹²⁰ De acuerdo con los autores, el propósito de las plataformas digitales, a pesar de la diversidad existente entre ellas, es el de ser un intermediario tecnológico entre la oferta y la demanda de un servicio en particular, lo que se hace a través del uso de algoritmos y de las aplicaciones que permiten conectar usuarios con oferentes registrados. Sin embargo, ha sido identificado que no todas las aplicaciones limitan su actividad a los servicios de intermediación, sino que cumplen funciones que los permitirían igualar con las compañías proveedoras de servicios, por ejemplo, la determinación, de manera unilateral, de la características del servicio, la organización y establecimiento de las condiciones bajo las cuales el servicio es provisto, así como el control y supervisión del proceso de provisión a través de alguna forma de evaluación del servicio.

¹²¹ Véase <https://ces.cdmx.gob.mx/storage/app/media/resumenes2021/CESA-COLMEX.pdf>

cuáles se incorporaron a estas durante la pandemia, son jóvenes de menos de 29 años, por lo que su formalización laboral contribuirá a mejorar la calidad de la inserción de este grupo de edad que, como se observó, se encuentra entre los más vulnerables (Alba, Bensusán y Vega, 2021).

Estabilidad laboral

Reducir la inestabilidad laboral para la población asalariada, dadas las altas tasa de rotación laboral, fenómeno que se acentúa en el caso de quienes ocupan empleos informales y temporales,¹²² sigue siendo en 2022 otra de las prioridades a atender por la política sectorial, tal como se adelantó en el EDDT 2018 y actualmente se está considerando en la política sectorial. Sin embargo, las altas tasas de rotación laboral no solo afectan a las personas trabajadoras con contratos temporales, sino también a los permanentes, como se verá más adelante que ocurrió en diciembre de 2021.

Es necesario seguir insistiendo en que un alta tasa de rotación laboral genera un “círculo vicioso de empleos de mala calidad” en el que diversos fenómenos se retroalimentan: menores inversiones en capacitación, niveles más bajos de productividad, informalidad, desempleo y, cuando los servicios públicos de intermediación son deficientes, “malos emparejamientos” entre demandantes y oferentes de empleo. Hay que considerar que, en tanto la probabilidad de pasar del desempleo a la informalidad es más alta que la de ocupar un empleo formal, las frecuentes transiciones (del empleo al desempleo o a la inactividad) inciden negativamente en la trayectoria laboral y en el acceso al bienestar a través del empleo (Alaimo *et al.* 2015).

Además, la inestabilidad disminuye la probabilidad de acceder a una pensión digna al final de la vida productiva, especialmente si existen sistemas de capitalización individual, como en el caso de México. Esta situación se ve agravada en el caso de las mujeres, quienes debido a las frecuentes entradas y salidas de la actividad económica no logran cumplir con los requisitos para acceder a una pensión al final de su etapa productiva, cuestión que la

¹²² Con base en los datos del capítulo II, se observa que en la pandemia se cumplió en cierta forma la predicción de estudios de panel en América Latina acerca de que la probabilidad de perder un empleo informal es de dos a seis veces más alta que la de perder un empleo formal, independientemente del nivel de escolaridad o la edad del trabajador (Alaimo *et al.*, 2015).

última reforma de pensiones no se propuso corregir con un enfoque de igualdad de género (Ramírez, 2021a).

Como fue señalado, la reforma en términos de subcontratación ha permitido que un importante número de personas trabajadoras pasaran de este esquema al de contratación directa, lo que, sin embargo, no ha tenido un impacto igual de importante en términos de la disminución de la cantidad de empleos temporales, mismos que siguen siendo usados, principalmente, para evitar el pago de indemnizaciones en caso de despido.

En apoyo de esta estrategia seguida por la actual administración, el estudio encabezado por Alaimo *et al.* (2015) señaló que cuando los empleadores usan contratos temporales para reducir los costos de despido (y estos no responden a actividades de naturaleza temporal o a períodos de prueba o contratos de aprendizaje), esta práctica deja a las personas trabajadoras injustificadamente sin protección, lo que se agrava en países donde la fiscalización ha sido débil y no existe seguro de desempleo, como es el caso de México.

Por lo anterior, la fiscalización orientada a verificar si las contrataciones temporales se justifican por la naturaleza de las labores y si se respetan los requisitos legales, debería convertirse en una estrategia prioritaria y permanente en la política sectorial, ya que contribuirá a mejorar la calidad de los empleos y evitar el círculo vicioso que conduce a una alta rotación laboral. Para ello debería darse prioridad a las entidades donde la problemática es más acentuada, como Baja California Sur, y a los sectores de actividad donde sea más frecuente (como la actividad turística) y/o haya mayor presencia de mujeres y jóvenes, que son los grupos que tienden a tener relaciones laborales precarias, con mayor inestabilidad.

Seguridad social¹²³

Las prácticas de evasión de la inscripción de las personas trabajadoras en el IMSS y las de subdeclaración en el salario de cotización, así como las bajas tasas de afiliación tienen un serio impacto en las finanzas de la institución (en tanto los ingresos provenientes de las cuotas obrero-patronales dependen del número de afiliados y del salario de cotización) y en el bienestar de las personas trabajadoras, al traducirse en carencia por acceso a la

¹²³ En esta prioridad se consideran las brechas de acceso a la seguridad social, sin atender la necesidad de corregir las desigualdades de condiciones de acceso y prestaciones entre los distintos sistemas de seguridad social a través de la construcción de un sistema de seguridad social universal, cuestión que queda fuera de los alcances de este estudio diagnóstico relativo al derecho al trabajo.

seguridad social y otras prestaciones en general (salud, guarderías, vivienda) y, en particular, de pensiones dignas al final de la trayectoria laboral.

En el EDDT 2018 se planteó como prioridad atender a 2 grupos vulnerables que estaban de hecho, o de derecho, excluidos de la afiliación obligatoria a la seguridad social. En el caso de las personas que realizan trabajo del hogar remunerado, la LFT y la LSS fueron reformadas para establecer dicha obligatoriedad. Sin embargo, el avance en la inscripción, al terminar el programa piloto adoptado por el IMSS en esa oportunidad, es casi insignificante,¹²⁴ por lo que sigue siendo una prioridad promover campañas de formalización de este grupo, que alcanza alrededor de 2.3 millones de personas. A su vez, sigue pendiente la atención de los jornaleros agrícolas, que suman alrededor de 4.5 millones de personas.

Además de las brechas por sexo, edad, escolaridad y grupos vulnerables, que se registraron al analizar como prioridad la formalización laboral, hay diferencias importantes en la afiliación de los asalariados según sectores, regiones y tamaño de las unidades productivas que deberían llevar a focalizar los esfuerzos de fiscalización del IMSS, principalmente en los jóvenes y adultos mayores, así como entre quienes tienen menor escolaridad y quienes habitan en los estados del sur.

Por último, a partir de 2016, como se vio en el anterior diagnóstico, mejoraron las acciones de fiscalización por parte del IMSS, acción continuada en la actual administración, lo que le permitió a esa institución recaudar más recursos con menos actos,¹²⁵ en este sentido, se trata de un esfuerzo que debe continuar.

Capacitación y formación

Como se mostró en el EDDT 2018, y se confirma en este diagnóstico, los déficits en materia de capacitación se dan en la vigilancia estatal del cumplimiento de la obligación que los empleadores tienen frente a sus trabajadores (incluyendo la falta de medios de verificación

¹²⁴ En diciembre de 2021 solo había 41,373 personas trabajadoras del hogar inscritas en el régimen obligatorio del IMSS (IMSS, 2022). De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, el total de personas trabajadoras del hogar osciló alrededor de 2.3 millones de personas entre 2019 y 2021.

¹²⁵ Véase IMSS (2017) y Boletín IMSS No. 597/2021, <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202112/597>

de contenidos y de la calidad de lo que se imparte), y en el reducido alcance de los programas públicos destinados a proporcionar formación profesional a la población.

En cuanto a la vigilancia estatal, la prioridad al respecto será aprovechar las nuevas tecnologías y las capacidades de coordinación entre instancias fiscalizadoras (STPS, IMSS, SAT, Infonavit, etc.) para mejorar la información que se tiene de las empresas y diseñar estrategias más específicas para vigilar el cumplimiento de esta obligación, no solo en su forma, sino respecto a su adecuación a las necesidades que se derivan de un futuro cada vez más incierto para el trabajo. Salvo por el programa JCF, que brinda capacitación para el trabajo a los jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, en los tres años siguientes al 2018 no hubo avances en cuanto a esta obligación gubernamental.

Respecto a la obligación estatal de impartir capacitación y formación profesional, la prioridad sigue siendo atender las necesidades de capacitación y formación técnica de la población en general, a la vez que la de los grupos más vulnerables, especialmente en el caso de los jóvenes no beneficiados por JCF o que prefieren un tipo de capacitación específica sin convertirse en aprendices, pues, como se observó, los avances en cuanto a esta obligación gubernamental son escasos. No obstante, destaca la estrategia que sigue actualmente JCF con el Mes 13, al ofrecer alternativas a los egresados del programa (escolares o laborales) y derivarlos hacia el SNE, para propiciar una inserción laboral formal, lo que supone dar prioridad al fortalecimiento de esta instancia. Particularmente, los programas de capacitación deberán promover las competencias que se requerirán en el marco de la cuarta revolución industrial y su efecto en los mercados laborales.

Como se advirtió en el EDDT 2018, será necesaria la capacitación de por vida para este grupo, más aún, tomando en cuenta las deficiencias que existen en materia de calidad educativa, como lo mostraron en el pasado los resultados de México en las pruebas internacionales (Alaimo *et al.*, 2015), lo que puede haberse agravado como consecuencia de la pandemia.

Posiblemente, el aumento de los salarios mínimos de los últimos cuatro años, aunados a la expectativa de mejora de los salarios contractuales a medida que se fortalezca la negociación colectiva, serán un incentivo para que los empleadores inviertan en el uso de nuevas tecnologías y en la capacitación de sus trabajadores. A ello pueden contribuir tanto las oportunidades que abre el T-MEC como las exigencias que se establecen allí para la industria automotriz en términos de los salarios (Bensusán y Covarrubias, 2022).

De esta forma, sigue siendo necesario diseñar una política sectorial integral enfocada en promover “trayectorias de éxito”, para que la persona trabajadora acceda desde el inicio a un empleo formal, con todos sus derechos y muy particularmente, el de capacitarse, obteniendo beneficios por su contribución al incremento de la productividad y consiguiendo mayor estabilidad laboral (Alaimo *et al.*, 2015).

Ingresos

De los perceptores del SM, hay que señalar que los más representados entre quienes perciben hasta un salario mínimo son las mujeres, las personas que realizan trabajo del hogar remunerado y quienes tienen menor escolaridad (primaria incompleta y completa).¹²⁶ También hay que decir que la pandemia tuvo efectos en el nivel de pobreza laboral que, hasta 2021, aún no se había recuperado, para llegar a la situación que se tenía en el primer trimestre de 2020.¹²⁷

Por lo anterior, para evitar que el mercado laboral sea un generador de pobreza y cerrar las brechas entre los asalariados, la política de recuperación del salario mínimo en general, a través de su focalización en la frontera norte, así como de la fijación de incrementos reales para los grupos vulnerables a través de los salarios profesionales, como en el caso del trabajo del hogar y de los jornaleros agrícolas, debe mantenerse como una prioridad de la política sectorial.

Sin embargo, cabe señalar que el incremento de los salarios mínimos no se refleja en los salarios contractuales e incluso se establece en las resoluciones que el Monto Independiente de Recuperación (MIR) no debe ser considerado en dichas negociaciones,

¹²⁶ De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, en 2021, ganaba hasta un SM el 21.8 % de los asalariados, el 56.1 % de quienes realizan trabajo del hogar y el 44.1 % de los asalariados que tenían primaria incompleta, contra el 16.3 % de los que tenían educación media o superior. Entre los ocupados, las mujeres estuvieron más representadas en esta categoría salarial que los hombres (32.2 % contra 21 %).

¹²⁷ En cuanto al efecto de la pandemia sobre los ingresos, cabe señalar que, de acuerdo con datos del CONEVAL, a pesar de la nueva política de salarios mínimos, el porcentaje de personas en pobreza laboral se incrementó de 36.6 % en el primer trimestre de 2020 a 46.0 % en el tercero. Sin embargo, a medida que se flexibilizaron las restricciones sanitarias este porcentaje se redujo en forma significativa. Para el tercer trimestre de 2021 el porcentaje de pobreza laboral fue de 40.7 %. Véase Segob, DOF, 8/12/21. Conasami, RESOLUCIÓN del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2022.

por lo que la recuperación de la pérdida experimentada por los salarios contractuales, aunque menor a la de los salarios mínimos, dependerá, entre otros factores, del poder de negociación de las personas trabajadoras.¹²⁸ En un contexto en el que 6 de cada 10 personas trabajadoras son informales y donde la cobertura de la negociación colectiva no llega al 10 % de los asalariados, se pone de manifiesto la importancia de reducir la informalidad laboral.¹²⁹ Asimismo se deberá avanzar en la consolidación del nuevo modelo laboral, que busca construir un terreno menos asimétrico entre trabajo y capital y una redistribución más justa de los resultados del proceso productivo.

Reducción de horas de trabajo: un tema para la negociación colectiva y la reforma legal

La jornada laboral de 48 horas semanales en México sigue siendo una de las más largas de la región. Hasta ahora, no ha habido avances en la política sectorial para promover su reducción, aunque como señala la OIT, la evidencia empírica muestra que trabajar más de 48 horas semanales afecta la salud y el bienestar del trabajador y su familia, además de frenar el aumento de la productividad e incrementar los riesgos en el trabajo. Además, en su informe de 2019 la OIT compara 41 países y concluye que México es uno de los 4 países con jornadas más largas, junto con Colombia, Turquía y Sudáfrica, y paradójicamente, uno de los menos productivos.¹³⁰

Basta recordar que casi 27.1 % de los ocupados (2 puntos porcentuales menos que en 2017) trabajan en 2021 más de 48 horas semanales y poco más de la mitad de estos lo hacen más de 56 horas, según datos del primer trimestre de la ENOE. Además, poco más de la mitad de la población ocupada se encuentra en el sector informal, que está asociado con menor productividad.

¹²⁸ Durante el tercer trimestre de 2021 se observó una recuperación en el ingreso laboral promedio de las personas trabajadoras (de 4.6 %) respecto al mismo trimestre del 2020. La recuperación del ingreso promedio en los empleos formales para el tercer trimestre de 2021, con respecto al mismo periodo de 2020, fue de 4.2 % y para los informales fue de 7.5 %. Cabe señalar que en las revisiones salariales a octubre de 2021 en la jurisdicción federal se dieron incrementos promedio de 4.5 % en términos nominales y de -0.9 % en reales. A nivel local, las revisiones a agosto de 2021 registraron incrementos promedio de 6.6 % en términos nominales y 1.5 % en reales (Conasami 2022).

¹²⁹ La brecha en el ingreso promedio por hora de un trabajador asalariado formal contra un trabajador informal tendió a ampliarse entre 2018 y 2021, lo que da una idea de la importancia de las políticas de formalización, así como de la vigilancia de la efectividad en el pago de los salarios mínimos a la población asalariada.

¹³⁰ Véase Eurofound & ILO (2017).

Por ese motivo, como se planteó en el EDDT 2018, sigue siendo necesario iniciar un debate plural para analizar las ventajas de una reducción gradual de la jornada semanal de trabajo, a la par que se incrementa el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional.

De hecho, hay iniciativas que provienen del sector empresarial que, desde 2015, vienen planteando la conveniencia de establecer en forma gradual una jornada de 36 horas repartidas en tres días de trabajo. Las razones para el cambio son diversas, desde la necesidad de un mejor reparto del empleo existente, ante los efectos del cambio tecnológico, hasta los incrementos de productividad que pudieran generarse y la disminución del tiempo de traslado.¹³¹ La negociación colectiva sería el mejor instrumento para realizar esta adaptación, sin pérdida de los salarios, con el inconveniente de que, como se señaló anteriormente, solo el 10 % de las personas trabajadoras podría beneficiarse en caso de lograrse, dada su escasa cobertura.

Un mejor reparto del empleo formal disponible, así como la conciliación entre el trabajo y la familia, ayudarían, entre otras ventajas, a reducir la brecha en la participación de las mujeres en el mercado laboral (76.4 % de hombres contra 45.1 % de mujeres, en 2020) y su participación en jornadas reducidas (menos de 35 horas) con pérdida de ingresos. Para ello, resulta indispensable ampliar la cobertura y los horarios de las guarderías del IMSS, así como asegurar el acceso a guarderías sin vinculación con el empleo formal.¹³²

Por lo anterior es necesario diseñar una política de inserción laboral focalizada en el género, con ingredientes de acción afirmativa,¹³³ para favorecer el acceso de las mujeres a empleos de calidad, para lo cual la política laboral tendrá que articularse con el segundo objetivo del

¹³¹ Véase Islas (2020).

¹³² Un avance respecto a lo señalado en el EDDT 2018 es que se reformaron las reglas de la LSS que creaban condiciones discriminatorias entre hombres y mujeres en el acceso a las guarderías, como se señaló al tratar este tema prioritario de la política sectorial.

¹³³ Al respecto un estudio del Banco Mundial (2021) sintetiza cuatro propuestas: “Promover licencias por paternidad con el objetivo de involucrar a los hombres desde el inicio en el cuidado de los hijos; Proveer incentivos a los empleadores para que asignen licencias y permisos familiares tanto para mujeres como para hombres de manera voluntaria; Ampliar la flexibilidad de horarios laborales y home office; y Lanzar campañas de comunicación e intervenciones educativas promoviendo y reconociendo la participación de los hombres en la crianza y el cuidado como un elemento vital en la formación de ciudadanía”. Por su parte, Garfías y Vasil’eva (2020) sostienen que en principio se requiere ratificar el Convenio 156 de la OIT sobre las personas trabajadoras con responsabilidades familiares y, a la vez, es necesario para avanzar en la igualdad sustantiva “introducir licencias de cuidados, iguales, intransferibles y remuneradas para las personas trabajadoras independientemente de su estatus laboral”.

programa Proigualdad: “Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado”.¹³⁴

En consecuencia, se sostiene la conveniencia de iniciar en el país un debate acerca de las ventajas que pudieran derivarse de adoptar una política de flexibilidad en tiempos de trabajo desde la perspectiva del trabajador, una jornada laboral más corta y, en su caso, reducir las horas extraordinarias permitidas por la ley, cuya prolongación suele aceptarse por las personas trabajadoras debido a los bajos salarios.

Otro problema destacado en el EDDT 2018 sigue vigente y se refiere a la corta duración de las vacaciones pagadas (6 días por el primer año que se incrementan con los años de servicio).¹³⁵ En este sentido, México debería revisar al respecto la LFT, al estar ubicado entre los países del mundo con las vacaciones más cortas.¹³⁶

Seguridad e higiene

Un factor que explica el aumento en las enfermedades profesionales en México es la reincidencia de los patrones en la violación de las normas de seguridad e higiene, debido a la falta de capacidades estatales para aplicar y hacer efectivas las sanciones. Por lo anterior, una prioridad de la política gubernamental sería aumentar la capacidad estatal para prevenir, detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo, lo que supone dotar a la inspección del trabajo de los recursos materiales y humanos que permitan reducir los riesgos laborales.

Ante la insuficiencia de recursos humanos y materiales, la estrategia de la actual UTD ha sido dar prioridad a la calidad de las inspecciones, a partir de fortalecer sus bases de datos en coordinación con las demás agencias fiscalizadoras. Igualmente se encuentra en

¹³⁴ Véase al respecto el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020

¹³⁵ El convenio 132 de la OIT recomienda tres semanas de vacaciones pagadas como una política para incrementar la productividad y proteger los derechos de las personas trabajadoras. En la región de América Latina solo Brasil y Uruguay han ratificado este convenio.

¹³⁶ Al momento de la publicación de este documento, el Senado de la República aprobó la iniciativa en materia de vacaciones dignas, que busca reformar los artículos 76 y 78 de la LFT, para establecer que los trabajadores tengan un periodo de vacaciones de al menos 12 días a partir del primer año cumplido de servicio; este periodo aumentará en dos días, hasta llegar a 20 por cada año subsecuente. Posteriormente fue remitida a la Cámara de Diputados para su revisión y se espera que entre en vigor en enero de 2023.

marcha el programa VELAVO, que busca que los patrones declaren a la autoridad laboral de manera voluntaria el nivel del cumplimiento de las obligaciones laborales, ampliando la cobertura con menores recursos.

Por lo anterior, la prioridad en este aspecto sigue siendo lograr una mayor capacidad estatal para fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, a través de estrategias diversificadas según niveles de riesgo y siniestralidad, dando prioridad a los sectores donde estos niveles son más altos. Hay que destacar que los datos de los tres últimos años registran algunas mejoras.

Asimismo, cabe señalar que la UTD y el IMSS han concentrado sus esfuerzos a partir de 2020, en materia de seguridad y salud en el trabajo, en la atención de la contingencia sanitaria y deberán seguir considerándolo una prioridad mientras la pandemia por la COVID-19 se mantenga activa. Como se detallará al analizar la política sectorial, estas instancias tuvieron una activa participación en los siete puntos clave de la estrategia propuesta por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la prevención y mitigación de la COVID-19 en el lugar de trabajo.¹³⁷

Efectividad del derecho al trabajo

Tres son los instrumentos principales de política que inciden en la efectividad del derecho al trabajo: la construcción de un sistema de justicia laboral oportuno, imparcial e independiente del Poder Ejecutivo; las garantías para el libre ejercicio de los derechos colectivos (que son esenciales en el nuevo modelo laboral); y el fortalecimiento de la inspección laboral. En los tres casos se trata de cuestiones que han registrado avances a partir de 2019. Sin embargo, siguen requiriendo una atención prioritaria en la política gubernamental y, de manera particular, recursos presupuestales suficientes para garantizar la transición a un nuevo modelo laboral y su operación sostenible a lo largo del tiempo.

Cabe adelantar que, como se verá a continuación, si bien se han redefinido las estrategias de la inspección del trabajo para optimizar el uso de los recursos, en este rubro es donde

¹³⁷ Estos son: Evaluación del riesgo laboral de exposición al SARS-CoV-2; Adopción de medidas de seguridad y salud para prevenir la transmisión en el lugar de trabajo; Fomento del teletrabajo; Vigilancia de la salud ocupacional; Licencias retribuidas por enfermedad; Reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad profesional; y Planes para un regreso gradual y seguro al lugar de trabajo.

los avances son incipientes y han sido afectados por la necesidad de vigilar la seguridad y salud en las empresas vinculadas a la emergencia sanitaria.

El avance en la implementación de la reforma laboral como prioridad (sistema de justicia y libertad sindical, y de negociación colectiva)

Entre las prioridades en este ámbito de la política sectorial, hay que destacar dos cuestiones. Por una parte, la superación del rezago de los expedientes en trámite de las JCyA iniciados con anterioridad a la entrada en operación de los nuevos tribunales laborales, y por otra, a medida que se cumpla el plazo para la legitimación de los contratos colectivos (mayo 2019-mayo 2023), lo que supone un procedimiento impulsado por el sindicato titular de dicho contrato que debe ser validado por el CFCyRL, se requerirá dedicar mayores esfuerzos para satisfacer este requerimiento, lo que exige disponer del personal verificador de dicho centro e inspectores de trabajo suficientes, con los recursos necesarios para realizar su labor.

Ante el lento avance en la legitimación de contratos visto en el Capítulo II se hace evidente que durante 2022 y los primeros cinco meses de 2023 el CFCyRL tendrá que incluir entre sus prioridades las acciones encaminadas a la supervisión de este proceso. Lo anterior no debe afectar la supervisión de otros procesos trascendentes como el otorgamiento de constancias de representatividad, uno de los más complejos del nuevo modelo laboral.¹³⁸

A la vez, debe ser una prioridad de la política sectorial continuar promoviendo la conciliación de los conflictos laborales a través de los centros de conciliación (federal o estatales). La corta experiencia de los nuevos tribunales laborales sugiere que el procedimiento diseñado en la reforma de 2019 ha permitido acortar sustancialmente la duración de los juicios que, en promedio, duran alrededor de cuatro meses en lugar de cuatro o más años como sucedía en las Juntas. Sin embargo, también se ha difundido información, basada en cifras oficiales, acerca del rezago que comienza a acumularse en los nuevos tribunales laborales federales

¹³⁸ El informe de la Red de Solidaridad de la Maquila (RSM) se basa en la revisión de los procesos de legitimación ocurridos entre septiembre de 2019, cuando comenzaron a operar bajo la autoridad de la STPS al 30 de abril de 2021, cuando se hizo cargo de esta tarea el nuevo CFCyRL. Además de los señalados por los informes de la Junta de expertos independientes, el informe de la RSM (2021) cuestiona la lentitud con que avanza este proceso, ya que, de 530,000 contratos colectivos registrados a nivel federal y local, en noviembre de 2021 solo habían sido sometidos a votación 2,436, obteniendo a su favor en su casi totalidad el voto de la mayoría de las personas trabajadoras.

y locales.¹³⁹ De esta forma, queda justificado que se trata de un ámbito de la política que debe ser considerado prioritario, desde la perspectiva de la obligación que el Estado tiene de garantizar a la población trabajadora el acceso a la justicia y la efectividad del derecho al trabajo.

Intensificar los esfuerzos de difusión de los nuevos procedimientos en materia de derechos colectivos ante la población trabajadora, será de importancia para el avance en la implementación del nuevo sistema de justicia laboral. Estos esfuerzos son indispensables para construir confianza y dar credibilidad a las nuevas reglas del juego, lo que es una condición para la negociación colectiva como forma de mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras, como es el caso de los salarios.

En este sentido, otra de las prioridades de la política sectorial deberá ser la de crear las condiciones para que las personas trabajadoras puedan ejercer libremente sus derechos colectivos, especialmente cuando se requiere que los ingresos de las personas trabajadoras que ganan más de un salario mínimo experimenten una recuperación.

El fortalecimiento de la inspección del trabajo¹⁴⁰

Algunos indicadores recogidos en este EDDT 2022 muestran la necesidad de continuar fortaleciendo la inspección del trabajo, lo que ya se había planteado en el EDDT 2018 y se asumió por la actual administración como parte de las prioridades de la política sectorial. En términos de los indicadores analizados en esta sección, se estaría ante un evidente deterioro en esta función.¹⁴¹ Entre otros factores, este deterioro se expresa por el limitado

¹³⁹ Por ejemplo, con base en cifras oficiales, se ha señalado que, de 11,173 casos a nivel local, solo se han resuelto 698, lo que equivale al 6.24 %; mientras a nivel federal de 6,476 casos se emitieron solo 718 sentencias equivalentes a 11.08 %. Al respecto, según esta fuente, las mayores quejas en los nuevos tribunales son la falta de personal y de recursos que llevan a demoras de casi un año para programar la audiencia preliminar y han dado lugar a numerosos amparos (Fuentes, 2022).

¹⁴⁰ En el tema de la inspección, dado que existe desde 2019 un replanteamiento del enfoque, orientado a conformar un nuevo modelo de inspección que recoge algunas de las propuestas contenidas en el EDDT 2018, adelantamos algunos aspectos que se profundizan al analizar la política sectorial.

¹⁴¹ De acuerdo con información proporcionada por la STPS (STPS, 2021e), se observa un deterioro en el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo entre 2018 y 2020 al pasar de 66.4 % a 39.1 % de los inspeccionados. Paralelamente, junto con la caída del número de inspecciones, disminuyó entre 2018 y 2020 el número de visitas a los centros de trabajo (para verificar las condiciones generales de trabajo referentes a aguinaldos, salario mínimo, reparto de utilidades), con relación al total de inspecciones (pasó de 43 % a 27 %). En el mismo período, cayó el porcentaje de resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador al pasar de

alcance de la inspección ya que, de acuerdo con Covarrubias (2020), se estima que solo el 3 % de las empresas son fiscalizadas. Esto significa que existe una escasa capacidad para detectar las violaciones a la legislación.¹⁴² Sin embargo, la inspección del trabajo se ha venido transformando desde 2019 en el marco del diseño del nuevo modelo, iniciando con la reestructuración de la dependencia encargada de tal función.

Si bien se trata de un proceso de transformación en curso, cuyos resultados no pueden aún evaluarse dado lo reciente del proceso y el contexto particular de la pandemia, que obligó a la inspección a centrarse en cuestiones sanitarias, hay aspectos que deberían volver a colocarse entre las prioridades de la inspección. Por ejemplo, la estrategia de fiscalización encaminada a la formalización del empleo que perdió relevancia de 2017 a 2019 y dejó de realizarse en 2020, en plena pandemia. Sin duda, retomar esta estrategia, evaluando la experiencia previa y focalizando la misma en atención a la heterogeneidad del fenómeno de la informalidad laboral, sigue siendo una prioridad.

Otra cuestión para atender es la insuficiencia del número de inspectores, que tendió a reducirse a partir de 2019. La OIT plantea que en los países industrializados debería haber como mínimo un inspector por cada 10,000 personas trabajadoras, 1 por cada 15,000 en las economías en vías de industrialización, 1 por cada 20,000 en los países con economías en transición y 1 por cada 40,000 en los de menor desarrollo (OIT, 2006). Considerando que en México existen alrededor de 20 millones de empleos formales registrados en el IMSS, solo se cumpliría esta meta si se ubica en esta última situación, lo que no corresponde con la realidad.¹⁴³

En consecuencia, sería conveniente que se dé prioridad a esta cuestión, lo que supone que la inspección del trabajo obtenga los recursos presupuestales requeridos para ampliar el número de inspectores, capacitarlos y remunerarlos adecuadamente. Cabe señalar que la OIT encuentra una asociación positiva entre el número de inspectores y la formalidad laboral lo que, si bien no es una relación de tipo causal, sí alienta a mejorar la situación de

88.11 % a 66.32 %. Esto puede deberse a los efectos de la pandemia por la COVID-19 pero también, a una fiscalización más selectiva y efectiva en el marco de la nueva estrategia de inspección que se preocupa más por la calidad que por la cantidad de las inspecciones, pues a pesar de que el porcentaje aumentó en 2021, el número de inspecciones no alcanzó los niveles de 2018 (54,232 inspecciones de verificación en 2018 contra 15,751 en 2021).

¹⁴² Véase Covarrubias (2020).

¹⁴³ Como se señala en el EDDT 2018, México ocupaba el segundo lugar más bajo entre 63 países, al tener a mediados de la década solo 0.2 inspectores por cada 10,000 personas trabajadoras, mientras el promedio de la OCDE es de 0.7 por cada 10,000 personas trabajadoras.

la inspección del trabajo en un país como México donde alrededor de 6 de cada 10 personas trabajadoras son informales (FORLAC-OIT, 2015).

Grupos, sectores y regiones

De acuerdo con los datos presentados en el capítulo previo sobre los distintos grupos vulnerables, existen diversas prioridades de política pública, y de distinta índole, cuya atención es necesaria para cerrar las brechas de acceso al derecho al trabajo en cada uno de los grupos mencionados. En el caso de las mujeres, la prioridad sigue siendo incrementar la tasa de participación económica, lo que se debe buscar a través de medidas como el incremento en el acceso a las guarderías y la flexibilización del tiempo de trabajo.

Para los jóvenes, y dada la importancia de los primeros trabajos en la determinación de las trayectorias laborales, la prioridad está centrada en garantizar el acceso a los empleos formales, lo que a su vez se puede plantear como resultado de una adecuada capacitación para el trabajo en el actual contexto productivo y económico general. Cabe señalar que las acciones orientadas a la capacitación en el trabajo cobran especial relevancia para el grupo de personas trabajadoras con discapacidad, para quienes es necesario diseñar e implementar un programa de capacitación y formación permanente, que considere el aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, con el objetivo de mejorar la empleabilidad, la formación técnica-profesional y la capacitación en y para el trabajo de dicho grupo.

Por otro lado, las personas trabajadoras en el sector agropecuario y las personas trabajadoras hablantes de lengua indígena son grupos en los que la prioridad gira en torno a mejorar las condiciones de ocupación que pueden permitir un mayor acceso a empleo de calidad, particularmente, la formalización del empleo a través de los contratos por escrito y la modificación en la posición en la ocupación, respectivamente.

Estos temas son prioritarios tanto por la baja cantidad de personas trabajadoras en el sector agropecuario que cuentan con un contrato escrito, y la relación que existe entre este indicador y los bajos o nulos ingresos para muchas de estas personas trabajadoras; como por el hecho de que el grueso de la población indígena ocupada se encuentra en una posición de la ocupación distinta a la del trabajador subordinado y remunerado, figura que jurídicamente dota de derechos laborales a la persona en la legislación nacional y que, en la medida en la que se presenta en una menor proporción, complica la asignación y el ejercicio de dichos derechos. De manera adicional, cabe destacar que las personas

migrantes, aunque existe una tendencia a la baja, se siguen ocupando de manera mayoritaria en el sector agropecuario, lo que genera que sus condiciones de trabajo estén también caracterizadas por la ausencia de contratos por escrito y las implicaciones en los ingresos y la falta de acceso a la seguridad social que ello conlleva.

Por lo que respecta al grupo de las personas trabajadoras en el hogar, aunque las reformas normativas de 2019 constituyen un avance importante en materia de seguridad social y, por otra parte, desde 2021 existe un salario mínimo profesional para este grupo, los problemas relacionados a la elevada informalidad y la inestabilidad laboral siguen representando los mayores retos y, por ende, prioridades de política en materia laboral. Sin embargo, no se debe olvidar que el establecimiento de las condiciones que normativamente garantizan el cierre de brechas de acceso a, en este caso, seguridad social y un ingreso digno, no implica que dichas condiciones estén garantizadas en la realidad, como lo demuestran los datos presentados a lo largo de este documento; por ello, es necesario y prioritario implementar los mecanismos de inspección y seguimiento de los objetivos buscados.

Finalmente, la supresión del trabajo infantil sigue siendo una prioridad que, al margen de lo que se pueda hacer en términos del incremento en la calidad de la educación, deberá operarse a través de una política laboral basada en el diseño e implementación de los mecanismos de inspección que garanticen su erradicación.

Capítulo IV. Análisis de la política social vinculada con el derecho al trabajo

Un argumento sostenido a lo largo de este diagnóstico es que, si no se coloca en el centro de las políticas públicas la creación de empleos con derechos laborales, lo que exige tasas de crecimiento económico mucho más altas que las que ha tenido el país en las últimas décadas y un mayor protagonismo de la política laboral como articuladora de una nueva agenda de desarrollo, difícilmente podrá lograrse una mejoría en los indicadores del mercado de trabajo y en el bienestar de las personas trabajadoras. Por eso es importante ubicar en el contexto de la pandemia y del bajo crecimiento económico, así como de algunos de los indicadores presentados previamente, las oportunidades del PSTPS 2020-2024 para lograr una mejoría en el acceso y disfrute del derecho al trabajo en sus diferentes dimensiones y subdimensiones.

A nivel mundial, derivado de la pandemia por la COVID-19, en los dos últimos años se adoptó un sin número de medidas de contingencia para contener la propagación del virus. Como consecuencia de ello, la perturbación de las actividades productivas originó la interrupción en las cadenas de suministro de bienes y servicios, con incrementos en los niveles inflacionarios, restringiendo el consumo y produciendo una fuerte caída del Producto Interno Bruto (PIB).

En México, durante los primeros meses de la pandemia se establecieron medidas sanitarias y de distanciamiento social para reducir el contagio del virus, así como la suspensión de actividades económicas no esenciales.¹⁴⁴ Para el segundo semestre de 2020 se promovieron medidas menos restrictivas, con el objetivo de reactivar la actividad económica; combinadas con las medidas sanitarias, se estableció un semáforo epidemiológico a nivel estatal. Este fue el contexto en el que tuvo que implementarse el PSTPS 2020-2024, cuyas respuestas serán consideradas en este apartado.

Antes de la pandemia por la COVID-19 el país ya presentaba bajos niveles de crecimiento económico (por debajo de 2 %), lo que afectaba la generación de empleo formal en un contexto del mercado laboral caracterizado por una elevada presencia de informalidad, cercana a 60 % para inicios de 2020, según datos de la ENOE. Es así como México no solo

¹⁴⁴ El Consejo de Salubridad General emitió un decreto publicado en el DOF el 30 de marzo de 2020, en el cual se establece la suspensión inmediata de las actividades no esenciales que se llevan a cabo en los sectores público, social y privado del país. Entre otras medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por la COVID-19.

enfrentó la pandemia con el antecedente de un crecimiento económico modesto durante las últimas décadas, sino además con un mercado de trabajo caracterizado por la baja calidad del empleo.

En cuanto a las afectaciones de la pandemia por la COVID-19, el PIB en el segundo trimestre de 2020 registró un desplome de 17.3 % con relación al trimestre inmediato anterior (Inegi, 2020), situación que ocasionó una gran afectación en el mercado laboral. La tasa de participación disminuyó en más de 4 puntos porcentuales entre el primer trimestre (59.9 %) y el tercer trimestre de 2020 (55.6 %), aunque se observó una mejoría para el primer trimestre de 2021 (57.1 %), de acuerdo con datos de la ENOE.

Por otro lado, según reveló la ENOE, la tasa de desempleo se incrementó entre el primer trimestre de 2020 (3.4 %) y el primer trimestre de 2021 (4.4 %), observando el punto más alto en el tercer trimestre de 2020 con 5.2 %. La población inactiva disponible para trabajar que desistió o no buscó empleo por considerar que no tenía posibilidades pasó de 14.9 % a 20.1 % del primer trimestre de 2020 al primer trimestre de 2021. La disminución de la población ocupada también estuvo acompañada de la pérdida de la calidad del empleo en un grupo importante de personas trabajadoras; los niveles de subocupación pasaron de 8.4 % a 13.8 % y la tasa de condiciones críticas de ocupación pasó de 22.4 % a 25.8 % entre los primeros trimestres de 2020 y 2021.

La tasa de informalidad laboral urbana mostró una leve disminución de un punto porcentual (51.7 % contra 50.8 %, entre el primer trimestre de 2020 y 2021, de acuerdo con datos de la ENOE), y aunque pareciera algo positivo, posiblemente se debió al mayor incremento del desempleo e inactividad con disponibilidad para trabajar. Con relación al empleo formal, entre marzo de 2020 y marzo de 2021 se perdieron 457,234 empleos registrados en el IMSS;¹⁴⁵ hasta ese momento todavía no se había llegado al nivel de empleo formal observado en el mes previo al inicio de la pandemia por la COVID-19.

Resalta que, aunque el PIB para el primer trimestre de 2021 presentó un crecimiento respecto al trimestre inmediato anterior de 1.1 %, la tasa de participación, el desempleo, los niveles de subocupación, la calidad del empleo y el empleo formal, siguieron sin recuperarse completamente en ese periodo. La incertidumbre en torno a la evolución de la

¹⁴⁵ En marzo de 2020 se registraron 20.48 millones de empleos formales y en marzo de 2021 solo 20.02 millones (IMSS, 2020; IMSS, 2021b).

pandemia en los siguientes meses, el avance en los niveles de vacunación, la vigencia en la efectividad de esta, más una insuficiente política pública para evitar el cierre de empresas y evitar las pérdidas de empleo, muestran que la economía y el mercado laboral estaban lejos de presentar una recuperación completa en 2021.

Los cambios en la política laboral presentan avances en la atención de problemas sociolaborales anteriormente ignorados, como la situación de los jóvenes o la democracia sindical, al mismo tiempo que otras problemáticas evidencian ausencias o insuficiencias, como la falta de una estrategia integral de formalización del empleo o de la limitada cobertura de los servicios de intermediación laboral.

Con el fin de identificar y analizar las políticas vigentes vinculadas al trabajo esta sección está estructurada siguiendo las prioridades definidas y analizadas en el apartado anterior. Además, en cada una de las políticas se muestra el vínculo que mantienen con las dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo. Es importante tener en consideración que estas últimas son transversales, por lo que una política o programa laboral específico puede incidir en varias dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo. Por otra parte, se muestra la cancelación de algunos programas y nuevas acciones sostenidas en el período 2018-2021 respecto de los existentes en años anteriores, de manera que se pueden observar los cambios en la política.

Adicionalmente, se presenta un apartado específico para analizar las políticas que atendieron los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo, relacionados con distintos aspectos del derecho al trabajo. Las políticas analizadas responden directamente a los cinco objetivos del PSTPS 2020-2024. Se incluyen también referencias a otras políticas sectoriales que ofrecen programas vinculados a las prioridades identificadas en el apartado previo.

Hay que advertir la dificultad que existe para valorar la suficiencia o insuficiencia en las estrategias y acciones analizadas en tanto la disponibilidad, el acceso y la calidad del derecho al trabajo dependen, para su realización, de un conjunto de políticas públicas y no solo de la política sectorial en materia laboral. Por lo que el criterio utilizado se limita a considerar principalmente, y cuando es posible, el alcance de la acción gubernamental, los recursos destinados y su evolución.

Por el contrario, la dimensión efectividad es la que está determinada en mayor medida por la política sectorial, aun cuando aspectos como el acceso a la justicia dependen del Poder

Judicial y los cambios normativos necesarios para llenar los vacíos, del Poder Legislativo. Otro problema para juzgar la suficiencia o insuficiencia de la intervención gubernamental es la falta de información, por lo que en diferentes casos es necesario profundizar en la investigación para llegar a una conclusión fundamentada respecto a la relación entre las acciones gubernamentales, el objetivo que persiguen, los resultados alcanzados y los recursos disponibles para llevarlas a cabo.

Empleo

Si bien la existencia de una economía que permita generar empleos formales es la primera condición necesaria para el cumplimiento del derecho al trabajo, en términos de la política sociolaboral, la intermediación laboral es prioritaria para incidir en el acceso a empleos formales. En este sentido, los servicios públicos de intermediación laboral son relevantes, ya que a través de estos se busca cerrar las brechas y evitar que los sectores más desfavorecidos recurran a mecanismos informales para acceder al empleo, lo que los llevaría a ocuparse en empleos igualmente informales.

De acuerdo con el PSTPS 2020-2024, las acciones principales para reducir la informalidad, además de favorecer la intermediación a través del servicio público del empleo, se centraron en el combate a la subcontratación abusiva (a través de la inspección del trabajo), caracterizada por una mayor inestabilidad laboral, aunque no siempre asociada con la informalidad. Sin embargo, cabe señalar que dentro de dicho programa no se identificaron otras acciones o estrategias específicas en el marco de una política integral destinada a reducir el nivel de empleo informal asalariado, así como tampoco se observa suficiente atención a los grupos más desfavorecidos.

Como se mostrará a continuación, la información disponible permite advertir que gran parte de las estrategias y acciones de la política sectorial realizadas entre 2018-2021 tienen una orientación adecuada para garantizar el derecho al trabajo. Aun así, se encuentran vacíos o insuficiencias para atender las prioridades vinculadas a este derecho.

Intermediación Laboral

La política de intermediación laboral recae en el SNE.¹⁴⁶ Para cumplir sus funciones, el SNE cuenta con la Unidad del Servicio Nacional de Empleo (USNE). Desde esta unidad se coordinan y gestionan los recursos disponibles (financieros, tecnológicos y humanos), incluyendo los recursos que desde el Gobierno federal se transfieren a los estados para la operación de las oficinas en todo el país: 32 centrales y 136 regionales. Ese trabajo coordinado, entre la USNE y las entidades federativas, se da a través de convenios de coordinación que buscan el diseño y actualización de los esquemas de organización y procesos para la operación de las 168 oficinas del SNE.

Las acciones que realizan la USNE y sus oficinas en las entidades federativas responden directamente al PAE, así como al objetivo 5 del PSTPS 2020-2024. Durante varios años el PAE operó a través de cinco subprogramas: Servicios de vinculación laboral; Apoyos de capacitación para la empleabilidad; Fomento al Autoempleo; Repatriados trabajando; y Movilidad Laboral. Sin embargo, a partir de 2019 inició un proceso de reajuste con la eliminación del subprograma *Repatriados trabajando*. Para 2020, el PAE incluía el subprograma *Capacitación para la Empleabilidad* (antes *Bécate*) y el subprograma de *Fomento al autoempleo*, que desaparecieron después.

Es así que durante esta administración, el PAE pasó de estar conformado por cinco subprogramas a solo dos: *Intermediación Laboral* (antes *Servicios de Vinculación Laboral*) y *Movilidad Laboral* (antes *Movilidad Laboral Agrícola*), transformándose de ser el programa más grande de la STPS en términos presupuestarios durante el periodo 2012-2018 (a excepción de 2017 y 2018, en donde el *Programa de impartición de justicia laboral* concentró un porcentaje ligeramente mayor al del PAE dentro del total del presupuesto de la STPS), a uno que se ha venido debilitando desde 2018.

Cobertura y alcance

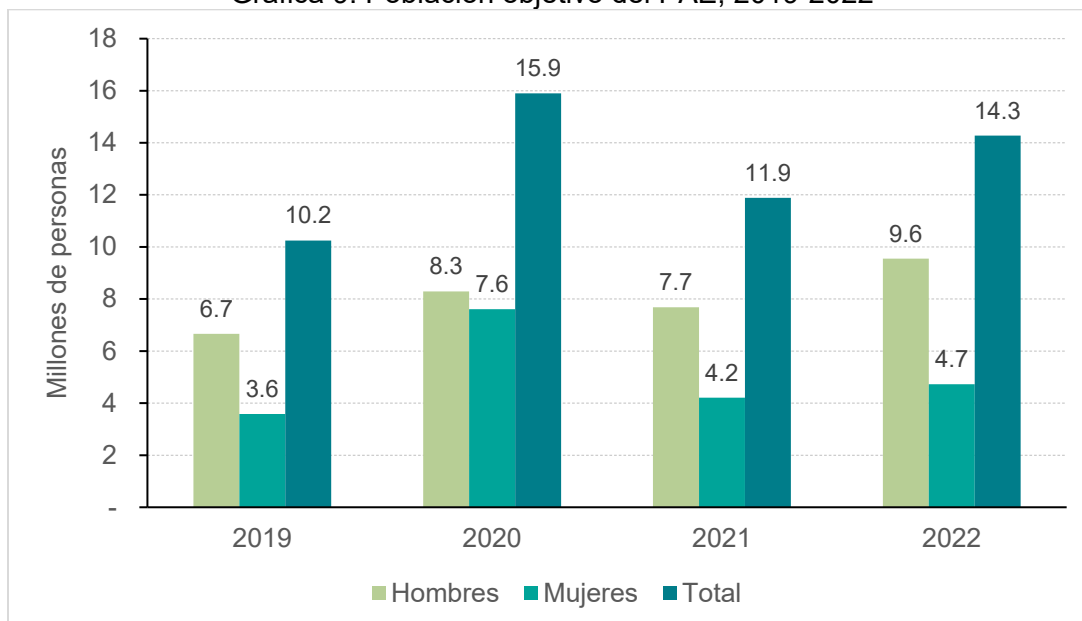
¹⁴⁶ Se establece en el capítulo IV de la LFT y en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 15). Entre otros objetivos, el artículo 537 de la LFT señala que el SNE deberá promover y diseñar mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores y vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo; mientras que el artículo 539 destaca en materia de promoción de empleos: Promover la articulación entre los actores del mercado de trabajo para mejorar las oportunidades de empleo y en materia de colocación de trabajadores: Orientar a los buscadores de empleo hacia las vacantes ofertadas por los empleadores con base a su formación y aptitudes.

El PAE establece que la población objetivo está conformada por la suma de:

1. Desocupados que cuentan con disponibilidad para trabajar.
2. Trabajadores subordinados formales en condiciones críticas de ocupación que buscan trabajo.
3. Trabajadores subordinados informales que no están en condiciones críticas de ocupación y que buscan trabajo.
4. Trabajadores subordinados informales en condiciones críticas de ocupación.

Esa población objetivo ha tenido una tendencia al alza en los últimos cuatro años, tal como se observa en la gráfica 9, puesto que mientras en las reglas de operación del programa (ROP) de 2019 la población objetivo total se estableció en 10.2 millones de personas, en 2020 aumentó cerca de 5.6 millones para ubicarse en 15.8 millones. Y aunque en 2021 se observa una reducción y la población objetivo pasa a 11.8 millones de personas, nuevamente en 2022 se presenta un incremento al pasar a 14.2 millones.

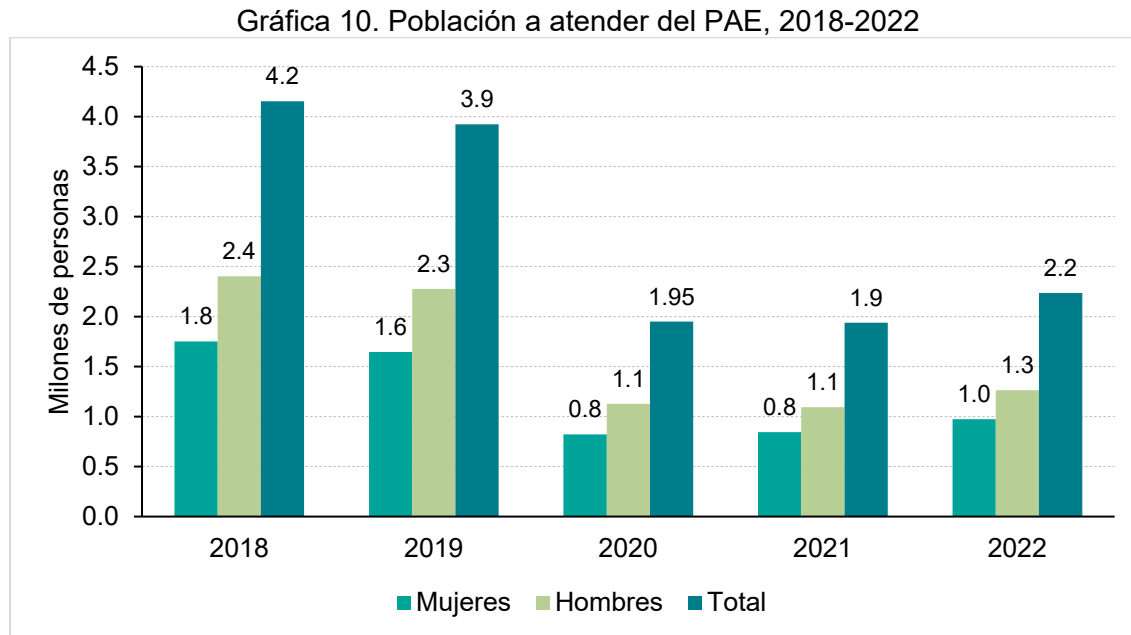
Gráfica 9. Población objetivo del PAE, 2019-2022



Fuente: Elaborado por el CONEVAL a partir de las metas establecidas en las ROP del PAE (2019-2022).

Sin embargo, es importante resaltar que, al mismo tiempo que se han eliminado subprogramas que contribuían a la atención de esta problemática, la cantidad de personas establecidas como *población a atender*, de acuerdo con las ROP, también ha disminuido. Al analizar los datos de la población a atender por parte del PAE, incluyendo todos sus subprogramas, es posible observar el cambio que presenta a partir de 2020. Al comparar

la población a atender de los años 2020, 2021 y 2022 con los datos de 2018 y 2019 se hace evidente la caída (gráfica 10). Esto se explica tanto por la eliminación de 3 de sus 5 subprogramas, pero principalmente por una disminución considerable del presupuesto de los 2 subprogramas vigentes.¹⁴⁷



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en información de las ROP del PAE 2018-2022.

Con respecto a los subprogramas del PAE vinculados con la función de intermediación laboral, sus características y resultados se analizan a continuación.

Repatriados Trabajando. Ofrecía apoyo monetario para la mantención y el acceso al empleo de quienes fueron expulsados de Estados Unidos (Ahumada Lobo, 2014; Pacheco y De la O, 2014; DOF, 2017). En cuanto al porcentaje de solicitantes no colocados se observa que, en 2005, al comenzar este servicio bajo el nombre de *Repatriados desalentados*, la capacidad de colocación era baja (81.9 % no colocados) y siguió disminuyendo en los años siguientes. Asimismo, el número de repatriados atendidos se redujo a poco menos de la mitad entre 2014 y 2018 al pasar de 12,668 a solo 3,706 repatriados, según datos del SNE. Para 2019 este subprograma dejó de operar.

¹⁴⁷ De acuerdo con datos de la Cuenta Pública (2008-2021), el PAE ha tenido una disminución considerable en el presupuesto ejercido, por ejemplo, en 2008 el presupuesto en términos reales fue de 2,459 mdp, con una disminución de casi tres veces en 2018, pasando a 988 mdp. En la actual administración pasó de ejercer 689 a 224 mdp de 2019 a 2021.

Fomento al Autoempleo. Estaba dirigido a personas trabajadoras por cuenta propia, proporcionándoles apoyo al entregarles maquinaria y equipo para favorecer la realización de una actividad productiva. En términos de población objetivo, y según las reglas de operación del PAE, en 2019 –último año de su ejecución–, estuvo definida en 1,291,329 personas (923,322 hombres y 368,007 mujeres), con una población a atender¹⁴⁸ de 3,656 personas (1,496 hombres y 2,160 mujeres). Desde 2003 y hasta 2019, todos los solicitantes fueron colocados, de acuerdo con datos del SNE. Sin embargo, en el ejercicio fiscal 2020 este subprograma dejó de operar.

Movilidad laboral. Ofrece servicios de reclutamiento y selección de personal calificado para facilitar la vinculación laboral de buscadores de trabajo con empleadores en el extranjero o bien en una entidad federativa distinta a la de residencia del trabajador; ofrece un subsidio para el transporte y facilita la reubicación de los desempleados hacia lugares donde hay vacantes disponibles. Aunque la principal orientación de este subprograma son los empleos en el sector agrícola, a partir de las ROP de 2022 se incluyen empleos en los sectores industrial y servicios.

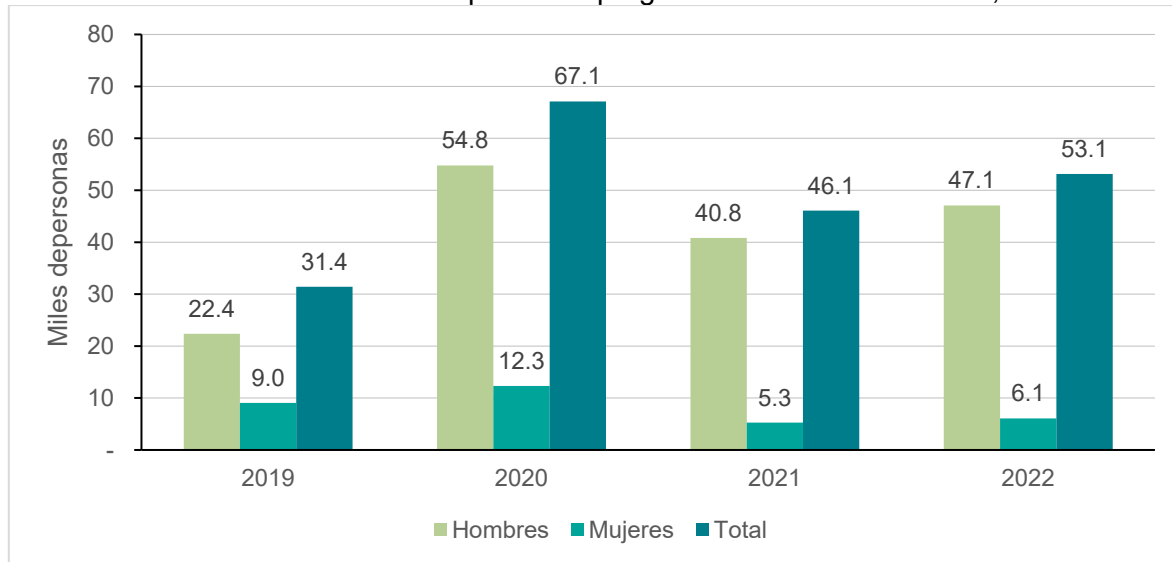
Las modalidades de movilidad laboral que ofrece el subprograma son cinco: Movilidad laboral interna de jornaleros agrícolas; Movilidad laboral interna industrial y de servicios; Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT);¹⁴⁹ Mecanismo de movilidad laboral externa para jornaleros agrícolas; Mecanismo de movilidad laboral externa para trabajadores no agrícolas. En el contexto de la pandemia, el programa presenta una disminución en la población a atender. A pesar de que esta caída no se

¹⁴⁸ Las ROP definen la población objetivo como el segmento de la sociedad que cumple con los requisitos de ingreso establecidos por el programa, mientras que la población a atender es una porción de la población objetivo y depende de la suficiencia presupuestal.

¹⁴⁹ De acuerdo con la STPS, se proyecta que para 2022, para laborar en los campos de producción agrícola, viajarán a Canadá 26,000 jornaleros agrícolas “de manera legal, ordenada y segura” como parte del PTAT (Boletín 003/2022; 25 de enero de 2022. STPS. <https://www.gob.mx/stps/prensa/en-2022-26-mil-jornaleros-agricolas-viajaran-con-trabajo-temporal-a-canada>). De esta forma, se registró un incremento en la movilidad respecto de los 22,000 trabajadores de distintas regiones del país que viajaron en 2020, en tanto el PTAT no se suspendió por la pandemia, debido a que se cumplieron las condiciones sanitarias requeridas por ambos países. De acuerdo con este programa, los trabajadores migran por un periodo de entre 4 y 8 meses y regresan a sus comunidades. Entre sus ventajas están que permite el ingreso de remesas a México, genera ahorro y favorece el intercambio de conocimientos para mejorar prácticas agrícolas en ambos países. (Boletín 088/2020; 14 de octubre 2020. <https://www.gob.mx/stps/prensa/el-programa-de-trabajadores-agricolas-temporales-mexico-canada-brindo-empleo-a-22-mil-jornaleros-agricolas>).

presenta entre 2019 y 2020, sí se observa entre 2020 y 2021, y el leve aumento que presenta en 2022 no permite recuperar los niveles de 2020.

Gráfica 11. Población a atender por el subprograma de *Movilidad laboral*, 2019-2022



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en información de las ROP del PAE 2019-2022.

Por su parte, el porcentaje de solicitantes no colocados muestra una mejora notable en su desempeño, pues, de acuerdo con información proporcionada por la STPS (STPS, 2021e), mientras 74.9 % de los solicitantes no logró colocarse en 2002, este porcentaje se redujo a 12.8 % en 2020. No obstante, cayó el número de atendidos, pues pasó de 173,442 en 2014 a 41,885 en 2020. Por entidad federativa se observó una disparidad a lo largo de los años. Mientras Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala lograron colocar a todos los solicitantes en 2016, otros estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Sonora no colocaron a ninguno; a diferencia del año 2020 donde todas las entidades colocaron a los solicitantes.

Intermediación Laboral. Integra acciones de Bolsa de Trabajo, Ferias de empleo, Portal de empleo, entre otras. Para 2022 cuenta con los siguientes servicios de apoyo para las personas buscadoras de trabajo (DOF, 2021e):

Bolsa de Trabajo: se trata de un servicio de atención presencial y personalizada que se brinda en las oficinas del SNE (centrales o regionales), en el cual el consejero laboral proporciona información y orientación sobre las ofertas de trabajo disponibles afines a los conocimientos, experiencia laboral y preferencias del buscador de trabajo.

Ferias de Empleo: eventos de reclutamiento y selección presenciales o virtuales, promovidos por las oficinas del SNE que responden a las necesidades del mercado laboral, los cuales se realizan con recursos del PAE que podrán ser complementados con presupuesto de las entidades federativas, a fin de efectuar una vinculación directa y masiva entre empleadores y buscadores de trabajo para agilizar e incrementar las posibilidades de inserción de éstos últimos.

Portal del empleo: servicio a distancia que funciona a través de un sitio web disponible las 24 horas del día, los 365 días del año, en la dirección electrónica <https://www.empleo.gob.mx>; facilita la vinculación laboral y pone a disposición de Buscadores de Trabajo, de Empleadores y de la ciudadanía, información relacionada con el mercado laboral. A través del *Portal del Empleo*, el Buscador de Trabajo puede registrar su perfil laboral, consultar vacantes y postularse a las que sean de su interés, a efecto de lograr su inserción. Asimismo, los Empleadores pueden publicar sus ofertas de empleo e identificar candidatos para cubrir sus puestos de trabajo vacantes.

Servicios auxiliares:

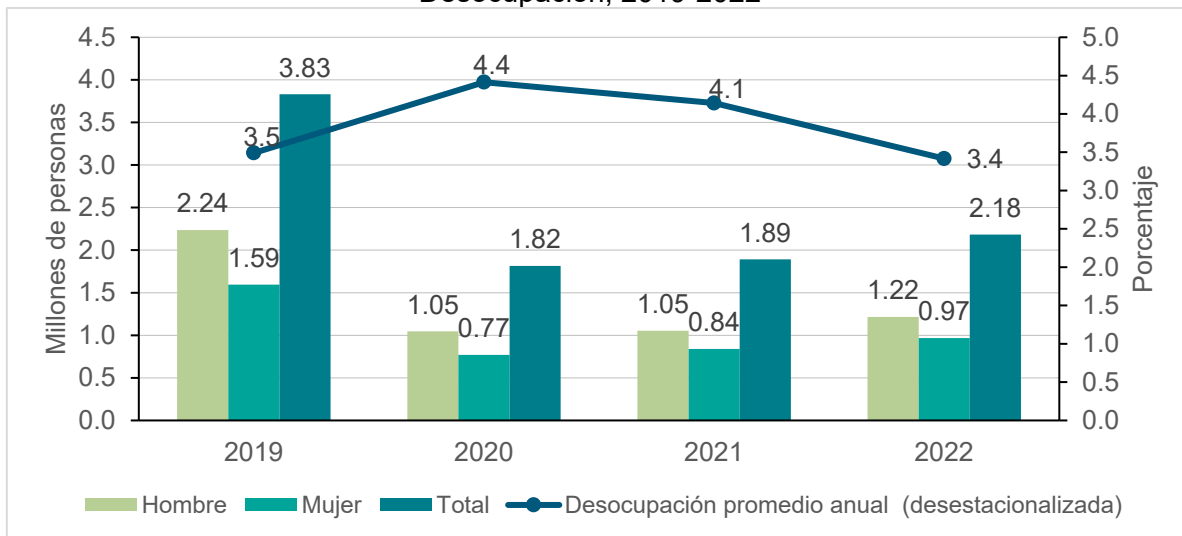
- i) *Talleres para buscadores de empleo:* sesiones conducidas por personal de las Oficinas del Servicio Nacional del Empleo (OSNE) mediante las cuales se proporciona información y asesoría al Buscador de Trabajo que presenta dificultades para conseguir empleo, jóvenes con escasa experiencia laboral, así como personas que quieren mejorar sus conocimientos sobre cómo realizar la búsqueda de empleo. Este mecanismo de atención complementaria podrá realizarse de manera virtual.
- ii) *Servicio laboral de empleo por teléfono "SNETEL":* proporciona información, atención y asesoría al buscador de trabajo sobre las alternativas de empleo, servicios y apoyos que ofrece el PAE para facilitar su vinculación laboral.
- iii) *Observatorio laboral:* servicio de información en línea sobre las principales carreras profesionales en el país; se ofrece a través de la dirección www.observatoriolaboral.gob.mx con el objetivo de apoyar fundamentalmente a los jóvenes en la elección de carrera.
- iv) *Centros de intermediación laboral:* Servicio de apoyo al Buscador de Trabajo para su registro, y en su caso búsqueda de empleo en línea, que le proporciona

equipo informático, acceso a internet y asistencia personalizada por parte de un facilitador en caso de requerirlo.

Además de los servicios mencionados anteriormente, las ROP del PAE mencionan los *Programas Complementarios*, los cuales buscan promover el mejoramiento de las competencias laborales y de empleabilidad con cargo a la disponibilidad de recursos provenientes de las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas.

En 2020 este subprograma presentó una disminución de la población a atender de 73.9 % en relación con 2019, y aunque para los años siguientes esta ya no cayó, la recuperación fue muy leve. Esto se dio, además, en un contexto de aumento del desempleo, como lo muestra la gráfica 12.

Gráfica 12. Población a atender del subprograma Intermediación Laboral y Tasa de Desocupación, 2019-2022*



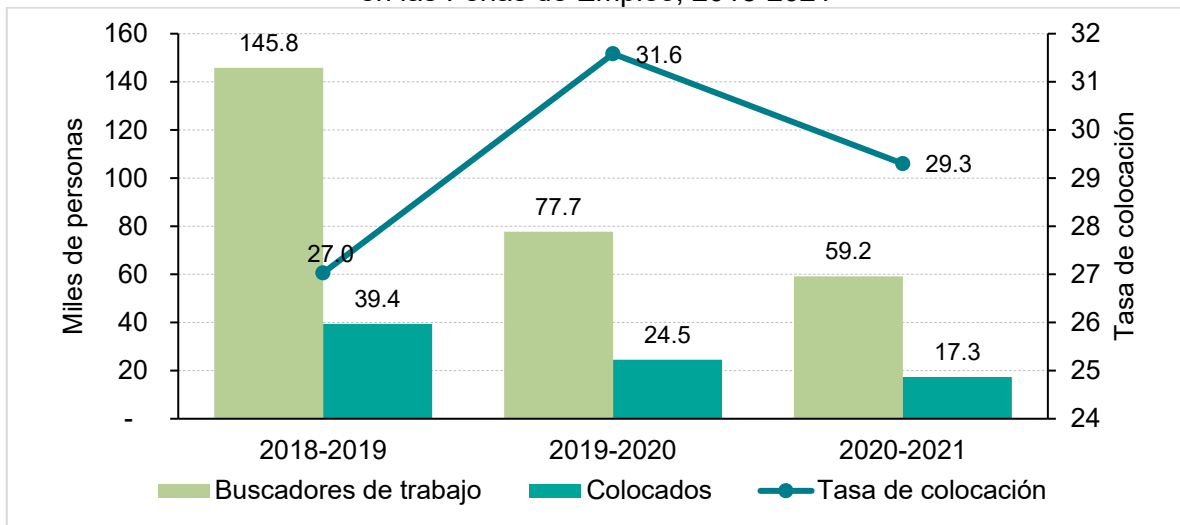
Nota: La tasa de desocupación en la gráfica refiere al promedio anual desestacionalizado. Para 2022 el promedio incluye hasta el mes de mayo.

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2019 2020) y ENOE^N (Primer trimestre 2021-2022), y en las ROP del PAE 2019-2022.

Una de las acciones más destacadas que realiza la USNE, a través del subprograma de *Intermediación Laboral*, para acercar a buscadores de trabajo con puestos de trabajo disponibles son las Ferias de Empleo. Como se puede ver en la gráfica 13, en el período 2018-2021, a pesar de la mejora en la tasa de colocación, las ferias experimentaron una caída en términos de la cantidad de buscadores que asistieron, así como de las personas colocadas en un empleo.

Se debe considerar que los períodos 2019-2020 y 2020-2021 experimentaron los efectos de la pandemia sobre el mercado laboral, por lo que es posible asociar la caída con este suceso. Asimismo, a pesar de los retos por la contingencia sanitaria, la STPS realizó adaptaciones para ofrecer, a partir de marzo de 2020, Ferias Virtuales, en apego a los protocolos de distanciamiento social. Además, en marzo de 2021 se realizó la primera Feria Nacional de Empleo con Enfoque de Género, la cual consistió en 53 Ferias realizadas (10 presenciales y 43 virtuales) en las 32 entidades federativas, con 28,851 personas participantes y 1,444 empresas que ofrecieron 23,376 vacantes. Al momento de la consulta se habían colocado a 5,523 personas buscadoras de empleo como resultado de este evento (STPS, 2021a).

Gráfica 13. Personas buscadoras de trabajo, número de colocados y tasa de colocación en las Ferias de Empleo, 2018-2021



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en información de los informes de labores de la STPS 2018-2021.

Bajo este contexto, los datos presentados hasta ahora permiten evidenciar tanto la insuficiencia como el deterioro en el alcance de los servicios de intermediación laboral. Esto necesariamente amplía la brecha para el acceso a un empleo de calidad.

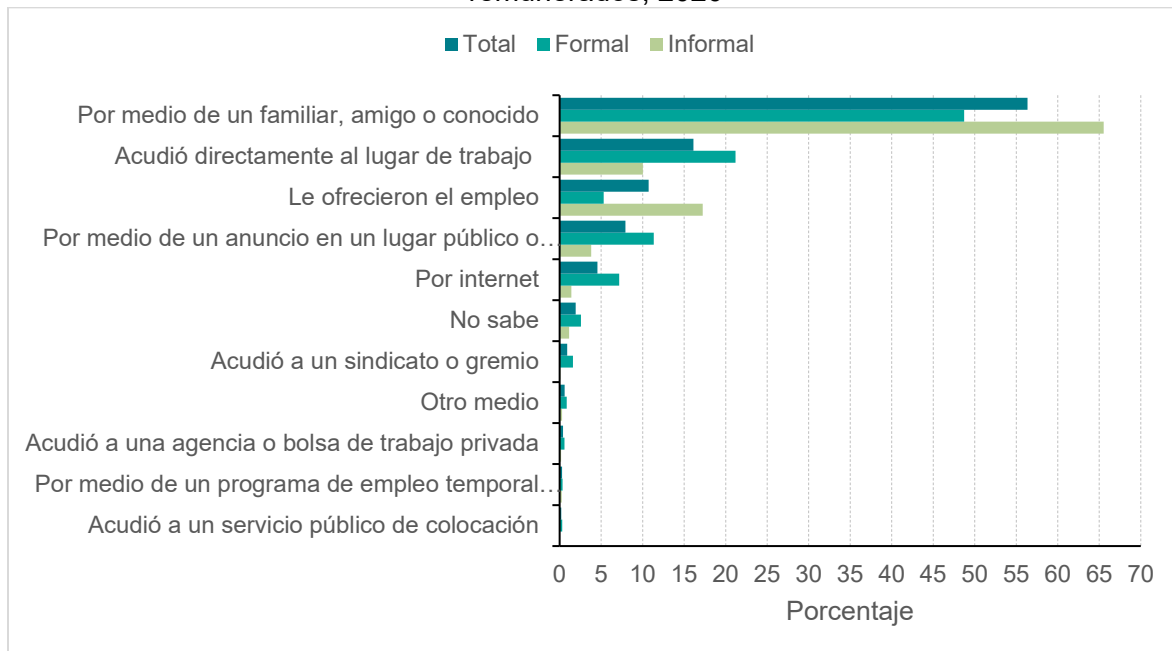
Como se muestra en la gráfica 14, en México, 65.5 % de las y los trabajadores subordinados y remunerados informales y 48.7 % de los formales se vincularon a su empleo actual por medio de un familiar, amigo o conocido en 2020, de acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE. El debilitamiento en los servicios de vinculación reforzó esas prácticas, con las consecuencias que eso conlleva.

Al respecto, es importante resaltar que:

Los canales informales de vinculación laboral (conocidos y amigos) representan un reto en el acceso a un empleo digno entre personas cuya red de contactos está conformada, en su mayoría, por trabajadores en condiciones de informalidad [...] dicha red los conecta con empleos en situaciones semejantes, reproduciendo las condiciones de desventaja (CONEVAL, 2019).

Además, en un contexto de aumento del desempleo, por una contracción de la economía entre 2018 y 2019, y de 2020 a 2021 por los efectos de la pandemia, el deterioro en los servicios de intermediación puede potenciar las consecuencias negativas de la vinculación laboral a través de canales informales.

Gráfica 14. Medios de vinculación laboral de los trabajadores subordinados y remunerados, 2020



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la ENOE (Primer trimestre 2020).

Uno de los aspectos que podría estar dificultando el cumplimiento de las metas es la poca presencia territorial y la apuesta a los servicios digitales. Si bien los servicios a través de internet facilitan el acceso, no toda la población reúne todos los requisitos (equipo, conexión a internet estable, habilidades digitales, etc.) para aprovechar de manera íntegra estos servicios. Y aunque en las unidades centrales o regionales hay asesores laborales que dan acompañamiento al buscador de trabajo,¹⁵⁰ las oficinas centrales y regionales siguen sin

¹⁵⁰ El acompañamiento se da en todo el proceso de colocación, debido a que la atención presencial brinda mejores condiciones de éxito a los que presentan baja escolaridad y pocas habilidades tecnológicas.

ser suficientes, pues solo cubren 6.8 % de los municipios. Además, prevalecen desigualdades territoriales, por ejemplo, Ciudad de México tiene una PEA de 4.4 millones de personas y cuenta con 17 oficinas, mientras que el Estado de México tiene una PEA de 8.1 millones de personas y cuenta con nueve oficinas.

Lo anterior confirma que, aunque existen acciones encaminadas a lograr los objetivos planteados en cuanto a esta prioridad vinculada al empleo dentro de la política sectorial, los esfuerzos resultan insuficientes. Por este motivo, se trata de un reto que deberá asumirse por la política sectorial en el futuro inmediato para cerrar las brechas de la población en el acceso a un empleo formal.

Otros programas de intermediación laboral

A continuación, se examinan los programas que tienen una focalización hacia grupos vulnerables, como los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, las personas trabajadoras del campo y la población hablante de lengua indígena, que, como se vio en el apartado anterior, deberían tener una atención prioritaria. Cabe señalar que algunos de los programas o acciones están fuera de la política sectorial de trabajo y previsión social, pero se incluyen porque cubren en cierta forma algunos vacíos, aunque las acciones tampoco sean suficientes.

Atención a las y los jóvenes

La principal acción de atención a la población de entre 18 y 29 años es Jóvenes Construyendo el Futuro.¹⁵¹ En enero de 2019 se emitieron los primeros lineamientos con los que inició dicho programa, que responde directamente al primer objetivo prioritario del PSTPS 2020-2024: lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo. Cabe resaltar que el JCF se presenta como el principal programa de la STPS, y uno de los programas sociales prioritarios del gobierno para el periodo 2018-2024.

¹⁵¹ Para la operación del JCF se creó la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (UPJCF), a través de esta Unidad, entre otras atribuciones, se coordina y supervisa el diseño e implementación del Programa; y se realizan “acciones de coordinación y cooperación con integrantes del sector público, privado y social para promover el Programa (...) y aumentar o mejorar las ofertas de capacitación en el mismo”. Para llevar a cabo todas sus funciones, la UPJCF cuenta con tres direcciones generales: i) de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades; ii) de Operación e Innovación; y iii) de Asistencia Territorial. Esta última se encarga del despliegue del programa en todo el país, para lo cual debe coordinar las acciones propias del JCF con las ORFT en las entidades federativas, las dependencias y entidades de la APF, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios (art. 16, RISTPS).

Aunque el JCF es un programa de capacitación, de acuerdo con los primeros lineamientos (2019) y las reglas de operación (2020-2022), también presenta algunas características de intermediación laboral, en tanto se vinculan empleadores con buscadores de capacitación, aun cuando de la intermediación no resulta un empleo que genere derechos.

Si bien el proceso de capacitación busca aumentar la empleabilidad de las personas beneficiarias, una vez concluido el periodo de capacitación las empresas no están en la obligación de contratar a los jóvenes. Además, el programa está más enfocado hacia la obtención de experiencia laboral, y aunque se considera a las personas becarias como *aprendices*, se trata de un aprendizaje directo a partir de la práctica en las empresas, que no incluye mecanismos de evaluación de lo aprendido, ni procesos de certificación de competencias.

En sus primeros lineamientos, el JCF estableció cuatro objetivos generales: Integrar a los jóvenes en actividades de capacitación en el trabajo y, así, dotarlos de herramientas para una vida mejor; Alejar a los jóvenes del desempleo y del camino de conductas antisociales; Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro próximo; e Incluir al sector privado en las actividades de responsabilidad social para el desarrollo productivo de los jóvenes (DOF, 2019).

En el mismo año la STPS publicó una modificación a los lineamientos. Entre otros puntos destacaba el cambio en los objetivos generales al ser sustituidos por uno solo: “aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo”. En las ROP de 2021 y 2022, el objetivo general cambió a: “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la vinculación de estos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo”. El programa ya no se compromete en buscar la “empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral”, sino que únicamente vincula a la población objetivo con empleadores dispuestos a otorgarles capacitación en el trabajo, sin compromisos de contratación más allá de los 12 meses que dura.

Los cambios en el objetivo general revelan que, aunque se mantiene el componente de la capacitación, el énfasis del programa cambia hacia la vinculación laboral.

Además, a partir de 2020 se eliminó el objetivo específico “Propiciar que los jóvenes beneficiarios(as) desarrollen habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyan a su inclusión social y laboral para una vida mejor”. Además, y aunque en las ROP de 2021 y 2022 se estableció la entrega de una constancia de capacitación, pero esto anteriormente estaba considerado como parte del apoyo integral que se les entrega a todos los beneficiarios, junto al apoyo económico, seguro médico y capacitación en un centro de trabajo. Con lo que, de manera explícita, lo relacionado con capacitación persiste, pero pierde relevancia.

Según las ROP para 2022, el JCF otorga tres apoyos de manera integral a sus beneficiarios (DOF, 2021), estos son:

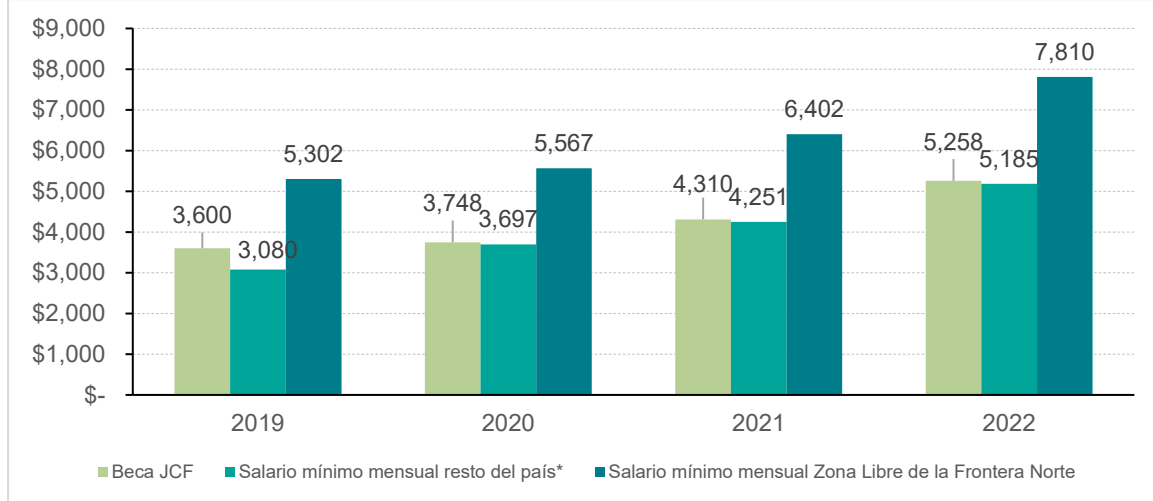
- I. *Capacitación en el Centro de Trabajo*: Impartida por un centro de trabajo registrado ante el programa, la cual está orientada a la adquisición o fortalecimiento de competencias técnicas y hábitos de trabajo.
- II. *Beca*: Apoyo económico mensual hasta por 12 ocasiones a los y las beneficiarias equivalente a \$5,258.13.
- III. *Seguro Médico*: Prestaciones en especie que otorga el IMSS a las y los aprendices en capacitación en el programa, por la cobertura de los seguros en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

Respecto a la beca, destaca que el JCF ofrece ingresos a las personas beneficiarias similares a los montos establecidos cada año para el salario mínimo del resto del país (gráfica 15), lo que, posiblemente, alienta a la población beneficiaria a incorporarse al programa, antes de buscar soluciones a su situación de inactividad o de laborar en la informalidad.

Además, aunque el JCF estrictamente no establece una relación laboral con los beneficiarios del programa, ni existe una obligación de vincularlos a un empleo, hay un acercamiento con el objetivo 3 de la Política Sectorial que indica: “recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y *los ingresos para mejorar la calidad de vida* de las y los trabajadores”. Es decir, los montos de la beca garantizan el acceso a ingresos que

permiten a sus beneficiarios acceder a la canasta alimentaria básica, a la vez que alienta la permanencia durante todo el periodo del programa (12 meses).¹⁵²

Gráfica 15. Evolución del monto de la beca del JCF y de los salarios mínimos, 2019-2022



Nota: Se multiplica el salario mínimo diario por 30 días.

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en datos de la Conasami y de las ROP del JCF.

En cuanto al otorgamiento del seguro médico, esto significa, y así está establecido en el decreto que da sustento legal a esta prestación y en la reglamentación del decreto,¹⁵³ que las personas beneficiarias del JCF podrán acceder a la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y obstétrica; al servicio de hospitalización; y al servicio de rehabilitación, incluyendo aparatos de prótesis y ortopedia. Además de lo beneficioso del programa en términos de cobertura ante eventualidades, este apoyo es también un elemento que fomenta la atracción de la población objetivo y favorece la permanencia durante todo el periodo.

Sin embargo, a pesar del significativo avance en términos de las prestaciones con las que se cuenta como persona beneficiaria del programa, sigue como tarea pendiente la inclusión, particularmente para las mujeres, del acceso a los servicios de guarderías del IMSS. Al establecer el acceso a la prestación de guarderías se estaría dando un significativo avance

¹⁵² En el caso de aquellos jóvenes registrados, que decidan postularse para capacitarse como parte del Programa Sembrando Vida o de los Centros Integradores de Desarrollo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, tendrán acceso a la beca [...] del programa por un periodo máximo de 24 meses (DOF, 2021)

¹⁵³ Véase al respecto: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549411&fecha=31/01/2019 y <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/acuerdos/4557.pdf>

en materia de igualdad, ya que podría reducir la brecha de género en el acceso al mercado laboral.

Para finales de 2021 el programa superó la cifra de 2 millones de personas beneficiarias. La meta del JCF para 2022 es de cerca de 340,000 jóvenes inscritos como nuevos becarios del programa, con lo cual se estaría cumpliendo con el 100 % de la meta planteada para todo el sexenio.¹⁵⁴

Sin embargo, a diferencia de otros programas sociales, el JCF no define en números absolutos la población objetivo y la meta de población a atender. Las ROP de 2022 solo señalan que “la población objetivo que atiende el Programa es de jóvenes entre 18 a 29 años que declaran no estudiar ni trabajar al momento de postular a un Centro de Trabajo registrado en él”. No obstante, el PND 2019-2024 indica que el alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes para todo el sexenio.

En términos de cobertura territorial, el JCF está presente en las 32 entidades federativas. Pese a ello, al estar sujeto a la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal, las ROP de 2022 aclaran que en “la implementación y operación del Programa se dará prioridad a las y los jóvenes registrados que habiten en municipios de alta y muy alta marginación con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados” (DOF, 2021).

En ese sentido, según datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e) sobre los beneficiarios del programa, Chiapas, Tabasco y Veracruz son los estados que más jóvenes tienen inscritos en el programa, cada uno con cifras cercanas a las 90,000 personas en 2021. A este primer grupo le sigue un grupo de estados que concentran cada uno entre 50,000 y 65,000 personas, estos son: Guerrero, Estado de México, Michoacán y Oaxaca. Es importante mencionar que, de acuerdo con la evaluación realizada por el CONEVAL (2020), aunque las ROP enuncian la focalización del programa, no hay estimaciones ni metas respecto a cuántas personas y cómo se atenderán para garantizar la priorización.

Como lo mencionamos al inicio de esta subsección, el JCF presenta una naturaleza híbrida entre la capacitación y la vinculación laboral (no se ofrece el acceso a un puesto de trabajo

¹⁵⁴ Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador: <https://presidente.gob.mx/30-12-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

con derechos laborales). Sin embargo, el programa ha tratado de atender esta imprecisión poniendo énfasis en acciones para la empleabilidad, más que priorizar la capacitación. En ese sentido ha implementado la estrategia Mes 13, la cual realiza “acciones para coadyuvar a una transición exitosa de la capacitación hacia la construcción y consolidación de un plan de vida y trabajo digno” (DOF, 2021).

A través de la estrategia Mes 13, la UJCF trabaja de manera coordinada con el SNE, a fin de incorporar al mercado laboral a los jóvenes que al final de su capacitación no fueron contratados por el centro de trabajo que brindó la tutoría. Esta estrategia pone a disposición de los beneficiarios del programa una serie de herramientas para lograr con éxito la vinculación laboral o el autoempleo a través de emprendimientos productivos. También permite llevar cursos en línea con el fin de fortalecer y ampliar lo aprendido durante los 12 meses de capacitación en el centro de trabajo, y certificar las competencias.

Cabe mencionar que, la tasa de beneficiarios inscritos en el programa JCF que terminaron su beca anual y fueron contratados es baja, a nivel nacional fue de solo 4.1 %. Destaca Guanajuato con una tasa de 7.2 %, Nuevo León con 5.9 % y Veracruz con 5.8 %, mientras que las entidades con menor tasa son Quintana Roo, Ciudad de México y Tlaxcala, con alrededor de 2 % de beneficiarios contratados, de acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e).

Otros retos

El reglamento interno de la STPS asignó la verificación del cumplimiento de lo establecido en las normas del JCF a la DGIFT, incluyendo la realización de visitas de inspección para verificar la legitimidad de las organizaciones vinculadas y el cumplimiento de las obligaciones. Aunque estos procesos de verificación son pertinentes y necesarios, lo cierto es que los recursos con los que dispone la DGIFT no son suficientes.

En conclusión, el JCF brinda atención a la prioridad establecida en el apartado anterior en materia de empleo, al favorecer la inserción laboral de los jóvenes de 18 a 29 años a través de mejorar su experiencia, capacitación y empleabilidad. Lo hace tanto por el alcance del programa como porque da prioridad a grupos vulnerables (jóvenes registrados que habiten en municipios de alta y muy alta marginación con altos índices de violencia e integrantes de grupos históricamente discriminados). De esta manera puede pensarse que el programa capta tanto a la población de origen indígena y campesina como a la de baja escolaridad, correspondiente a estratos socioeconómicos desfavorecidos. Además, al establecer la

vinculación entre los jóvenes del programa y el SNE en el mes trece, puede aumentar la probabilidad de que se acceda a un empleo formal. De esta manera se atiende a la dimensión accesibilidad y disponibilidad y, de lograrse estos resultados, incluso puede llegar a incidir en la calidad, porque la formalidad genera el acceso a mejores ingresos, prestaciones laborales y seguridad social.

Sin embargo, es importante señalar que no existe en el SNE una estrategia focalizada hacia la inserción laboral y la capacitación de los jóvenes que buscan una ocupación con ingresos permanentes (no subsidios temporales), porque están desempleados, trabajan en condiciones críticas de ocupación o forman parte de la población inactiva pero disponible, lo que afecta principalmente a los que se ubican en los estratos socioeconómicos más bajos.

Además del programa JCF, desde el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) se realizan otras acciones encaminadas a la inserción laboral de los jóvenes. Una de ellas, relacionada con la intermediación laboral, la realiza mediante el componente Chamba joven del programa Articulación de políticas públicas integrales de juventud 2022; este busca “impulsar la incorporación de las juventudes al desarrollo productivo del país, a partir de una plataforma de mensajería que les permita vincularse con las vacantes disponibles en el SNE y/o en empresas registradas en este, salvaguardando condiciones laborales dignas” (Imjuve, 2022).

La población potencial del componente se conforma por 493,637 jóvenes de entre 18 y 29 años que se encuentran desocupados, y su población objetivo es de 10,000 jóvenes, con atención a entidades y municipios clasificados como prioritarios. El servicio de vinculación opera mediante la plataforma U-REPORT-UNICEF, en donde se ofrece un servicio de mensajería que funciona a través de WhatsApp, para que las y los jóvenes que estén interesados en vincularse laboralmente en alguna vacante disponible en el SNE se registren y posteriormente se vinculen con las vacantes disponibles.

Atención a las mujeres

No existe en el PSTPS 2020-2024 un programa focalizado para fomentar la inserción laboral de las mujeres, lo que constituye un vacío en la subdimensión referida a la inclusión e igualdad del derecho al trabajo de la dimensión calidad, ya que atender esta necesidad es una condición para reducir la brecha de participación económica entre hombres y mujeres y, por ende, avanzar hacia la igualdad.

Aunque garantizar este derecho a todas las personas trabajadoras formales debe considerarse una prioridad de la política sectorial, se advirtió anteriormente que debido a la necesidad de cerrar la brecha de participación económica se requieren acciones afirmativas a favor de las mujeres, como el acceso al servicio de guarderías. Su importancia radica en el potencial de esta prestación tanto para hacer posible el acceso de las mujeres a un empleo como para mejorar su calidad, pues ellas tienden a optar por empleos informales porque al hacerse cargo del cuidado de los hijos no pueden cumplir con las exigencias de un trabajo formal, debido a la larga duración de las jornadas y la rigidez en los tiempos de trabajo.

Sin embargo, debe reconocerse que las acciones necesarias para atender esta prioridad – si se considera tanto a las trabajadoras formales como a las informales– superan el ámbito de actuación de la STPS y del IMSS, por lo que requieren la coordinación con otras instancias como la Secretaría de Bienestar e Inmujeres.

Los datos recientes del servicio de guardería que ofrece el IMSS a las personas trabajadoras del sector privado, así como los del PABNNHMT, muestran una brecha de acceso considerable. De acuerdo con Inmujeres (2018), solo 2 de cada 10 mujeres ocupadas con un hijo acceden a guarderías. Por otra parte, desde los tomadores de decisiones hay señales contradictorias en torno a la prestación de servicios de guardería, ya que, al extender el derecho a los hombres sin condición, se amplió la población potencialmente beneficiaria del servicio de guarderías del IMSS sin los recursos necesarios para cumplir con este derecho.

En ese sentido, hay un déficit de cobertura en el servicio de guarderías, situación que es generalizada, independientemente del tipo de ocupación y el sexo (asalariada frente a cuenta propia, formal contra informal).¹⁵⁵ No obstante, debido a la escasez de recursos y a los problemas derivados de la pandemia, se considera que los esfuerzos realizados desde el gobierno para reducir la brecha de participación económica de la mujer han sido insuficientes y en adelante deberían contar con mayores recursos y coordinarse con diferentes instancias.

Otra medida de política que pudiera favorecer la inserción laboral de las mujeres en un empleo formal y generar una mayor igualdad, además de la adopción de un sistema de

¹⁵⁵ Véase al respecto Inmujeres (2018).

cuidados y licencias de maternidad y paternidad como propone la OIT, es la promoción de una mayor flexibilidad laboral, así como la reducción de la jornada laboral, tema que se abordará al final de este capítulo como una de las ausencias del PSTPS que se requiere atender para garantizar a las mujeres el derecho al trabajo.¹⁵⁶

Finalmente, como señala Vaca-Trigo (2019), es importante mencionar que, para cerrar las brechas que dificultan el pleno acceso de las mujeres al trabajo digno, son necesarias políticas intersectoriales (de mercado laboral, educativas y de formación de capacidades, de cuidados y protección social). Hasta ahora estas políticas son insuficientes o incluso están ausentes en México, incluyendo aquellas que responden a la necesidad de enfrentar los efectos del cambio tecnológico, en el contexto de la cuarta revolución industrial, en tanto estos pueden afectar de mayor manera a las mujeres debido al tipo de ocupaciones y tareas que tienden a desempeñar.

Atención a las personas con discapacidad

Otro grupo de personas que cuenta con una atención focalizada, aunque insuficiente para lograr el objetivo de inserción laboral de los grupos más vulnerables, es el de las personas con discapacidad, lo que afecta principalmente la dimensión disponibilidad del derecho al trabajo en la subdimensión *trabajo remunerado*. En este sentido, el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad (PNTEPD) surge como una respuesta para la inclusión libre de discriminación de las personas con discapacidad al ámbito laboral, pues busca reducir la brecha de desigualdad dentro de la sociedad a partir de estrategias integrales transversales que impulsen su empleabilidad, contemplando su derecho al trabajo y apeándose al PND 2019-2024 y al PSTPS 2020-2024.

El PNTEPD es un programa que tiene su base jurídica en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la cual menciona que la STPS deberá promover el derecho al trabajo y empleo de las PCD, así como la instrumentación de un Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, el cual deberá estar orientado “a impulsar oportunidades y condiciones de acceso, promoción y estabilidad laboral para hacer valer el derecho de las personas con discapacidad al trabajo decente, garantizado en la LFT” (STPS, 2020a).

¹⁵⁶ Sobre el sistema de cuidados véase Pozzan *et al.* (2022)

A partir de 2021 el PNTEPD tuvo una serie de modificaciones que dieron lugar al “PNTEPD 2021-2024”. El programa quedó sujeto al principio rector de “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, con lo cual se busca promover un modelo de desarrollo con inclusión, igualdad, sustentable y sensible a las diferencias territoriales. De esta manera, el programa vierte esfuerzos importantes en la empleabilidad y en el vínculo con el sector educativo. Esto responde directamente a los datos arrojados por la ENADIS 2017, donde se resalta que 1 de cada 4 personas consideran que las PCD son de poca ayuda en el trabajo (24.5 %). Además, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID 2018), muestra que entre la población con 12 años o más, hay cerca de 7.8 millones de personas que presentan alguna discapacidad; de estas 54.1 % son mujeres y 45.9 % hombres, con un mayor porcentaje concentrado en el rango de edad comprendido entre 60 y 85 años.

El PNTEPD 2021-2024 destaca dos objetivos prioritarios: Fortalecer la Inclusión laboral de las personas con discapacidad; e Impulsar acciones que favorezcan la empleabilidad en condiciones de trabajo digno de las personas con discapacidad. Para el cumplimiento de estos objetivos, la principal acción con que cuenta es la estrategia Abriendo Espacios, la cual es liderada por la USNE.

Según se desprende de los Lineamientos de Operación (*STPS, 2022*), la estrategia Abriendo Espacios tiene tres objetivos:

- i. Promover un enfoque de inclusión laboral en todos los subprogramas y modalidades del PAE.
- ii. Proporcionar una atención especial a buscadores de trabajo que enfrentan mayores barreras, entre los que se encuentran personas con discapacidad; adultos mayores; víctimas de delito o de violación de derechos humanos; migrantes solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y beneficiarios de protección complementaria, para favorecer su inserción al mercado laboral.
- iii. Brindar asesoramiento y apoyo a los empleadores que promueven principalmente la contratación equitativa e incluyente de este grupo poblacional, así como en la elaboración de las descripciones de puestos que pueden ser adaptados para ser cubiertos con estas personas.

Esta estrategia funciona como una bolsa de trabajo especializada que vincula a oferentes de empleo con demandantes y enfoca su población objetivo en dos sectores específicos: personas con discapacidad (con edad de 16 años cumplidos en adelante) y adultos

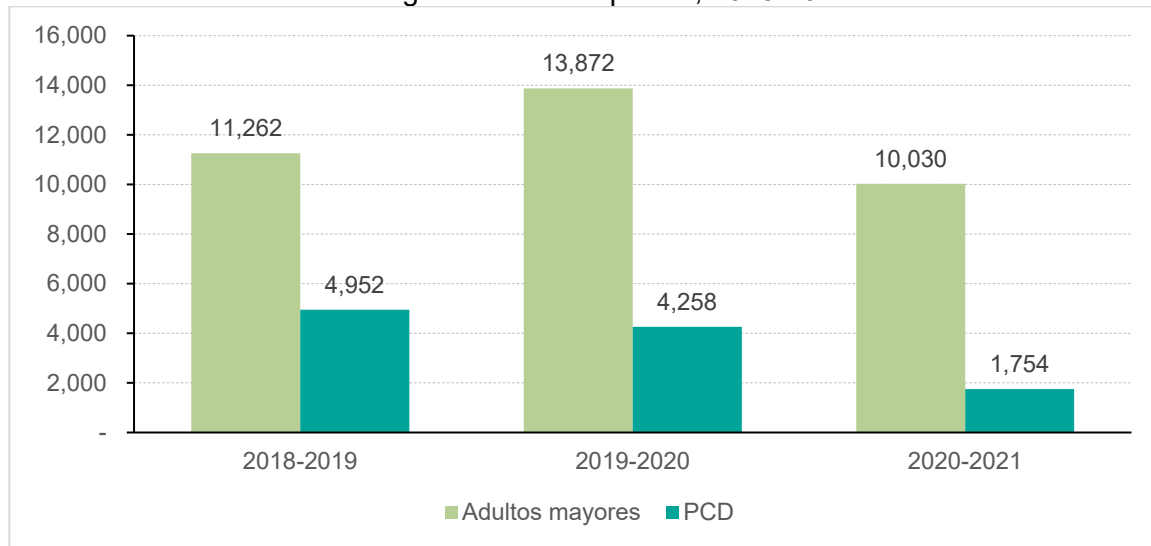
mayores (personas con 60 años cumplidos y más, aunque considera a los solicitantes con 55 años cumplidos). Establece su finalidad en dos vertientes; por una parte, lograr una mayor permanencia y desarrollo de la población objetivo en un empleo a través de orientación, información, vinculación laboral, capacitación para el trabajo y ocupación por cuenta propia; y, por otra, impulsar la colaboración del sector empresarial para captar diversas ofertas de trabajo que promuevan la colocación de mayor número de solicitantes de empleo.

De acuerdo con los últimos tres Informes de Labores de la STPS, se observa que, mediante esta estrategia, en el periodo comprendido del 1 de diciembre de 2018 al 30 de junio de 2019, se atendió a 51,513 adultos mayores y a 26,655 PCD, de los cuales 11,262 y 4,952, respectivamente, se colocaron en un empleo y ocupación productiva (STPS, 2019b). Estos datos sugieren la insuficiencia de la atención a estos grupos, situación que se mantiene los siguientes años cuando se observa un deterioro en el total de estos grupos poblacionales colocados en un empleo.

Para el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2019 al 30 de junio de 2020, se brindó atención a 61,280 personas adultas mayores y a 21,804 PCD, de las cuales 13,872 y 4,258, respectivamente, se colocaron en un empleo u ocupación (STPS, 2020). Asimismo, del 1 de septiembre de 2020 al 30 de junio de 2021, se colocó a 10,030 personas adultas mayores y a 1,754 PCD, lo que representa el 15.5 % y el 21.5 %, de las personas atendidas, respectivamente (STPS, 2021a).

Como puede observarse en la gráfica 16, el número de PCD colocadas ha disminuido de 2018 a 2021, mientras que en el caso de los adultos mayores la estrategia tuvo una mejor respuesta para el período 2019-2020. La evolución de estos datos, en parte, se explica por los efectos de la pandemia ocasionada por la COVID-19. Cabe mencionar que los resultados reportados en estos informes no desagregan los datos por sexo (en el caso de ambas poblaciones), ni tampoco por tipo de discapacidad (en el caso de PCD), a pesar de que el PNTEPD 2021-2024 rescata que los principales factores de discriminación en este grupo poblacional son el sexo y el tipo de discapacidad.

Gráfica 16. Evolución del número de personas colocadas en algún empleo a partir de la estrategia Abriendo Espacios, 2018-2021



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en datos de los Informes de Labores de la STPS 2018-2021. *Atención para personas trabajadoras en el sector agropecuario*

Ninguno de los programas destinados a las y los campesinos identificados en este Diagnóstico tiene por principal propósito su inserción laboral. Como lo muestra el CONEVAL (2018a), la población jornalera agrícola constituye un grupo heterogéneo que tiene en común su mayor vulnerabilidad frente a los riesgos y carencias laborales y sociales. El Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas (PAJA), con treinta años de duración y cancelado en 2019, era el único destinado a la atención de esta población. Procuraba disminuir esa vulnerabilidad, especialmente la que se genera en el proceso migratorio, a través de diferentes acciones a cargo de la Sedesol y, en el último año de su operación, de la Secretaría de Bienestar.

A partir de entonces, el principal programa para la atención de las y los campesinos, más allá de los programas de movilidad nacional e internacional que implementa la STPS para jornaleros, es el Programa Sembrando Vida (PSV), implementado por la Secretaría de Bienestar. Sin embargo, la condición de este programa es que los beneficiarios sean propietarios o poseedores de una parcela, por lo que no puede ser considerado como una estrategia que compense la ausencia de programas focalizados dentro del SNE, aunque es relevante debido al volumen de empleos que genera.

La cobertura del PSV no es nacional, ya que se concentra en veinte estados.¹⁵⁷ Su población objetivo está compuesta por sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. A través del PSV se otorga a los beneficiarios un apoyo económico de \$5,000.00¹⁵⁸ de los cuales, hasta 2021, \$500.00 se destinaban como ahorro del sujeto de derecho en una institución financiera.¹⁵⁹ El PSV también considera la entrega de apoyos en especie como plantas y semillas, herramientas y otros insumos.

Según el informe de labores 2020-2021 de la Secretaría de Bienestar, el PSV contribuye a la generación de 418,265 empleos, cuyos ocupantes trabajan la tierra en un millón 45 mil hectáreas con los sistemas Agroforestales (SAF) y Milpa Intercalado con Árboles Frutales (MIAF). En estas ocupaciones, el 30 % son mujeres y el 70 % hombres. Además, este programa se complementa con el JCF, pues los becarios pueden llevar su proceso de capacitación en las unidades productivas beneficiadas del PSV. Al 30 de junio de 2021, el programa contaba con 35,933 becarios del JCF, de los cuales 52 % eran mujeres y 48 % hombres (Bienestar, 2021).

Atención a la población hablante de lengua indígena

En el PSTPS 2020-2024 no se identifica algún programa, estrategia o acción específica destinada a la inserción laboral de este grupo de población. La atención de las personas hablantes de lengua indígena se ha asignado al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Sin embargo, la STPS, junto al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), Secretaría de Gobernación (Segob), INPI, Bienestar y SEP, forma

¹⁵⁷ Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (DOF, 2021a).

¹⁵⁸ Adicionalmente, a través del Comité Técnico del Programa, se determinan aquellos casos en los que se podrá dar apoyo económico adicional, para la atención de necesidades específicas relacionadas con proceso productivo que podrá ser utilizado para actividades como dotación de semillas, material vegetativo, plantas e insumos, servicios de logística, transportación, distribución, almacenamiento, biofábricas y/o las unidades de producción; equipamiento y material para la operación de viveros y biofábricas; herramientas y equipo agrícola; sistemas de captación y almacenamiento de agua; entre otros.

¹⁵⁹ En junio de 2022 se publicó el Acuerdo Modificatorio al similar por el que se emiten las ROP del Programa Sembrando Vida, en el que el apoyo económico se otorga íntegro al beneficiario, sin destinar \$500 como ahorro (DOF, 2022a).

parte del Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos 2021-2024. Una de sus estrategias es “promover la inclusión de las personas indígenas y afromexicanas con discapacidad en los ámbitos escolares, laborales y de la comunidad” (DOF, 2021b).

Por otro lado, uno de los principales programas presupuestarios que permiten operar la actual estrategia del INPI es el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (Probipi), en el que se plantean distintos tipos de apoyos económicos, cuyos objetivos están vinculados con la generación de proyectos económicos y apoyo a las actividades económicas de acuerdo con la vocación productiva de los lugares en donde se implementan (DOF, 2021c).

Con anterioridad al Probipi, existió el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Proeci) que tenía como objetivos, entre otros, apoyar la implementación de proyectos económicos, turísticos y acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, con impacto comunitario; e instrumentar estrategias y otorgar apoyos para la comercialización y el acceso al crédito, que contribuyan a consolidar la presencia de los productos y servicios ofrecidos, en el mercado local, regional y nacional.

Sin embargo, según el último informe de avances del programa institucional del INPI (2020, los avances de Proeci fueron limitados. Un dato relevante es que, como consecuencia de los efectos de la pandemia, desde finales del mes de marzo 2020, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó una reducción líquida del 94 % de los recursos asignados para la operación del Proeci y para 2021 el programa desapareció.

Lo anterior demuestra que la política sigue estando centrada en los apoyos económicos como mecanismo principal para atender un problema complejo, como el que supone la precariedad en las condiciones de acceso al mercado laboral por parte de este grupo vulnerable, lo que constituye un vacío en los esfuerzos gubernamentales destinados a atenderlo en materia de inclusión laboral.

Atención de migrantes de retorno o internacionales

Para este grupo vulnerable tampoco se ha identificado un programa específico dentro del PSTPS, aunque la STPS participa en la atención tanto de migrantes de retorno como de internacionales. A través del SNE se incluyen 42,000 vacantes en la bolsa de trabajo que

se pueden difundir a través de la red consular, para que al regresar los migrantes puedan tener asesoría personalizada para la búsqueda de empleo.

Se estima que alrededor de 17,000 mexicanos retornaron al país en 2019.¹⁶⁰ También se instaló en la Secretaría de Relaciones Exteriores una mesa interinstitucional, en la que participa la STPS para brindar a los migrantes de retorno una atención integral. Existe también la Iniciativa Juárez, coordinada por la STPS; involucra a los tres niveles de gobierno y está focalizada en los migrantes internacionales en tránsito, con estrategias de atención en Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali, con la cual se garantiza empleo y albergue para los migrantes ubicados en la zona fronteriza que solicitan asilo. Para ello se aprovechan las vacantes que existen en la industria manufacturera con el propósito de insertar laboralmente a los migrantes, facilitando también los permisos necesarios para su estancia temporal (STPS, 2019a).

Otras prioridades en materia de empleo

Protección del teletrabajo en la pandemia y reforma legal

Si bien dentro de la prioridad relativa al empleo identificada en este diagnóstico no se incluye la necesidad de proteger el trabajo a distancia, la regulación del teletrabajo se considera en el análisis de la política sectorial, ya que al garantizar el derecho a un trabajo digno para quienes laboran bajo esta modalidad se contribuye a atender diferentes aspectos de las dimensiones del derecho. En principio, la reforma legal focalizada en esta modalidad de trabajo puede considerarse una medida de política adecuada que enfrenta diversos retos para lograr su efectiva implementación.

En la nota técnica de la OIT *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe* (Maurizio, 2021a) se señala que “parece razonable esperar que el teletrabajo sea una forma de trabajo con creciente factibilidad y prevalencia en el mundo y en la región”. Ante ese escenario se consideran ocho aspectos relevantes para regular y gestionar de mejor forma el teletrabajo; algunos de estos, como el principio de voluntariedad y el

¹⁶⁰ No se ha identificado información acerca de cuántos han solicitado la asesoría del SNE o se han ocupado a través de la bolsa de trabajo por lo que no se puede valorar la suficiencia de esta actividad en la atención del objetivo prioritario de este Diagnóstico, sobre fortalecer la intermediación laboral a través de servicios públicos de los grupos vulnerables.

equipamiento y elementos de trabajo a cargo del empleador, están considerados en la nueva legislación laboral aprobada en México a inicios de 2021.

Otros aspectos, aun cuando son mencionados en la ley, presentan ambigüedades o dependerán de la manera en que se reglamenten, como, por ejemplo, lo relacionado con la organización y el tiempo de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la privacidad de las personas trabajadoras, la dimensión de género, el rol de los actores sociales y las posibilidades de mayor protección a través de la negociación colectiva, así como la fiscalización y cumplimiento de la legislación laboral.

En este sentido, en el tercer informe de labores de la STPS 2020-2021 se menciona que “para asegurar condiciones de trabajo digno, incluso de forma remota, se impulsaron reformas al Artículo 311 de la LFT en materia de Teletrabajo,¹⁶¹ en las que se determinan las obligaciones que tanto empleadores como personas trabajadoras deben cumplir” (STPS, 2021a). Esta es la principal acción realizada por la dependencia en materia de teletrabajo.

Es importante mencionar que el trabajo a distancia tiene efectos sobre la manera en que las personas organizan su tiempo laboral, en la medida en la que se enfrentan a jornadas más largas, ya que se recurre a la flexibilidad que da el teletrabajo para modificar su propio horario laboral.¹⁶² Es usual que las horas de trabajo se adapten a las necesidades familiares, a la realización de labores del hogar y de cuidado, lo que lleva a que se realicen labores remuneradas entre las 18 horas y la medianoche e incluso se trabaje los días de descanso obligatorio, como fines de semana y días feriados (Eurofound e ILO, 2017).

Aguilera y Roncero (2017) hacen hincapié en que “los problemas que el uso excesivo de las nuevas tecnologías puede provocar debido a la falta de desconexión con el trabajo durante el tiempo de descanso, son difícilmente solucionables por el legislador”. Sostienen que poner énfasis en la generación de nueva legislación, aunque útil, no resolverá en su totalidad el complejo problema que presentan las nuevas modalidades laborales. Ante esto, las autoras señalan que, de manera complementaria a las leyes, siempre que sea posible

¹⁶¹ El 11 de enero de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de Federación* el “DECRETO por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo”, con lo cual a partir del 12 de enero de 2021 entraron en vigor las normas que regulan el teletrabajo: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021

¹⁶² Las típicas jornadas de trabajo de ocho horas diarias se cambian por aquellas que no tienen inicio ni fin, pero que incluyen otras actividades ajenas al trabajo remunerado.

se deberá promover que se pacten las reglas específicas en materia de descansos, desconexión, trabajo presencial o a distancia y se incluya obligatoriamente esta negociación colectiva, lo que acertadamente está previsto en la reforma de 2021.

A partir de lo anterior, uno de los grandes retos que conlleva el teletrabajo es la implementación del derecho a la desconexión digital. Si bien la nueva legislación es explícita sobre esta cuestión, falta camino por recorrer en términos de cultura laboral. En ese aspecto, la STPS tiene una ventana de oportunidad tanto a nivel de difusión y educación de los derechos laborales, como en el diálogo con los empleadores y sindicatos para garantizar el respeto al descanso.

Cabe señalar que el artículo 330-C enfatiza la importancia de los derechos laborales colectivos, con el fin de garantizar el acceso a información por parte de las personas teletrabajadoras sobre los procedimientos de libertad sindical y negociación colectiva. Con estos artículos surge la necesidad de reformar el artículo 423 de la LFT que regula lo correspondiente a los reglamentos internos de trabajo. La STPS tiene aquí otra tarea pendiente en la promoción de estos cambios, tanto por un tema de armonía de la legislación, como para garantizar la protección de los derechos laborales de los teletrabajadores.

La reforma incluyó también, en el artículo 330-I, el derecho a la intimidad. Esto está ligado a temas de acoso y hostigamiento laboral, y busca evitar el uso de mecanismos de control excesivos al amparo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Los alcances de este artículo deberán ser detallados a través de la NOM referida en el artículo 330-J con el fin de atender así posibles riesgos psicosociales.

Respecto al enfoque que debe utilizarse al implementar esquemas de teletrabajo, dadas las marcadas brechas entre hombres y mujeres, la reforma legislativa incluyó en el artículo 330-H la obligación de considerar la perspectiva de género de manera que se permita conciliar la vida personal y el teletrabajo. Sin embargo, considerar esta perspectiva supondría adoptar medidas de política (tanto laboral como social) que eviten, o al menos reduzcan, los múltiples problemas que las mujeres teletrabajadoras están experimentando con respecto a las cargas de trabajo no remunerado. Nuevamente, la ausencia de un sistema de cuidados afecta tanto la inserción laboral de las mujeres como sus condiciones de trabajo.

Con relación al derecho a la capacitación, la reforma presenta una especificación sobre lo dispuesto en el Artículo 153-A de la LFT para el conjunto de las personas trabajadoras. Así en el Artículo 330-E se han establecido derechos en materia de capacitación para las personas trabajadoras y obligaciones para los empleadores. Esta nueva disposición es clave porque permite atender las brechas digitales que existen en las empresas y sus empleados. La fiscalización del cumplimiento de esta obligación patronal contribuirá a que disminuyan algunos obstáculos para el desarrollo personal o profesional y se evite la generación de desigualdades sociales. De nuevo se trata de un tema que necesita fomento y atención adecuada desde la STPS para que se garantice su cumplimiento, lo que aún no se ha logrado ni siquiera para quienes laboran de manera presencial.

Otro de los grandes retos es la inspección laboral, tema incluido en el artículo 330-K, del que, sin embargo, no quedan claros los alcances de la inspección para lograr la efectividad de las nuevas obligaciones. Por un lado, pareciera que no se incluye la posibilidad de fiscalizar el cumplimiento de la legislación en los hogares en los que se realiza teletrabajo, lo cual limita el alcance de la inspección, pues solo se contaría con las pruebas que aporte el patrón en un centro de trabajo habitual. Por otro lado, si se incluyera la posibilidad de realizar inspecciones en los hogares en los que se realiza teletrabajo conllevaría necesariamente a una adaptación del RGITAS y el diseño de nuevos protocolos. Ello se debe a que no queda claro con qué facultades los inspectores podrán realizar visitas a los hogares o qué otros mecanismos pueden implementarse para constatar el cumplimiento de la ley.

Por lo que se refiere a la política de la STPS para atender el tema del teletrabajo esta se ha centrado en principio en la publicación de guías en el sitio,¹⁶³ las cuales respondieron al proceso masivo de implementación de teletrabajo en el marco de las medidas para evitar la propagación de la COVID-19.

En febrero de 2022 se presentó, por parte de la STPS, el anteproyecto de la NOM sobre las condiciones de seguridad y salud en el teletrabajo (Rivero, 2022). Posteriormente el proyecto de norma se publicó en el DOF en julio del mismo año. El *PROY-NOM-037-STPS-2022 Teletrabajo-Condiciones de Seguridad y salud en el trabajo*, incluye las obligaciones patronales con relación a la jornada, la perspectiva de género para conciliar trabajo y

¹⁶³ Véase al respecto la iniciativa Juntos por el trabajo de la STPS: <https://juntosporlptrabajo.stps.gob.mx/>

cuidado, la dotación de equipos ergonómicos, así como la posibilidad, en su caso, de regresar al trabajo presencial, todo lo cual contribuye a la prevención de riesgos psicosociales, ergonómicos y físicos en el desempeño de esta modalidad de trabajo (DOF, 2022).

Cabe mencionar que, una vez publicado el proyecto, se cuenta con 60 días naturales para recibir comentarios, sugerencias de cambios, adiciones o eliminaciones de disposiciones al texto que el público en general considere. Finalmente, y una vez que el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo apruebe la propuesta de respuesta a los comentarios, se agotarán los procedimientos necesarios ante la Conamer y se publicará la NOM-037-STPS-2022 en el DOF, para que su entrada en vigor ocurra en un plazo no menor a 180 días naturales posteriores a esa fecha (STPS, 2022a).

Subcontratación y estabilidad laboral

Como se señaló con anterioridad, uno de los cambios institucionales más importantes de la actual administración, por su capacidad para mejorar la calidad de los empleos, fueron los adoptados en materia de subcontratación laboral. Hasta ahora la implementación de esta reforma ha avanzado adecuadamente y promete una mejora en el ejercicio de los derechos individuales (estabilidad laboral) y los colectivos (al evitarse la fragmentación de la comunidad laboral), lo que podría traducirse en una mayor calidad del empleo. Sin embargo, todavía no hay una acción destinada específicamente para facilitar el acceso al empleo de aquellas personas que pudieran haber sido afectadas por esta reforma, como sería el caso de las que perdieron su empleo.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, la prohibición de la subcontratación de personal y las condiciones restrictivas para el uso de la subcontratación de obras o servicios especializados, en la reforma de la LFT en 2021,¹⁶⁴ buscó evitar la violación de los derechos de las personas trabajadoras, el daño a la hacienda pública, la afectación a los institutos de seguridad social y la competencia desleal contra empresas que cumplen con sus obligaciones.

¹⁶⁴ Se reformaron los arts. 12 a 15, 127 y 1004 a la vez que se derogaron los arts. 15A y 15D, de la LFT https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021

Además, se propuso reducir la desigualdad de condiciones de trabajo entre personas trabajadoras contratadas en forma directa y las subcontratadas, como es el caso de la mayor inestabilidad laboral, puesto que esta figura estuvo asociada a una mayor temporalidad de los empleos. Muy importante fue la exigencia de formalizar los contratos entre contratantes y contratistas y que las empresas de obras y servicios especializados que quisieran ser subcontratadas tuvieran que inscribirse en el Repse. Además, la reforma permitió al IMSS obtener la mayor recaudación de cuotas de su historia en 2021 (Juárez, 2021).

Si bien reducir la inestabilidad laboral fue uno de los propósitos de la reforma en materia de subcontratación, como lo muestran los datos de terminación de relaciones laborales en diciembre de 2021, la inestabilidad no solo se explica por esta forma de contratación, sino también por el uso abusivo de contratos temporales (por tiempo u obra determinada), sin cumplir los requisitos legales, y por prácticas irregulares de los empleadores. Las renunciadas anticipadas son otra forma de generar mayor inestabilidad laboral y también deberían dar lugar a una estrategia especialmente dirigida a detectarlas y dejarlas sin efecto.

La mayor fiscalización en cuanto al uso de los contratos temporales de manera coordinada entre la STPS, el IMSS y el Infonavit, como se hizo en diciembre de 2021, buscó acertadamente detectar esta irregularidad en las empresas que terminaron relaciones laborales en diciembre de 2020 y volvieron a contratar a las personas trabajadoras en enero 2021, práctica que se repitió en diciembre de 2021.¹⁶⁵ Cabe resaltar que en esa oportunidad estas autoridades enviaron mensajes a las empresas donde ocurrieron dichas prácticas, advirtiéndoles que deben apegarse a la legalidad en materia de duración de las contrataciones.¹⁶⁶

Aunado a la labor de la inspección del trabajo, cabe señalar que el fortalecimiento de los sindicatos y la negociación colectiva como consecuencia de las reformas de 2017 y 2019 será esencial para reducir la inestabilidad laboral y evitar las prácticas abusivas (así sean contratos temporales o renunciadas anticipadas), ya que constituyen un factor que favorece el cumplimiento de las obligaciones patronales.

¹⁶⁵ Entre noviembre y diciembre de 2020, se perdieron 277,820 puestos de trabajo, de los cuales 68.8 % corresponden a personas trabajadoras registradas como permanentes. En enero de 2021 se reconstrataron con la misma empresa 86,575 personas trabajadoras que fueron dadas de baja en diciembre de 2020 (STPS, 2021f).

¹⁶⁶ Véase Flores (2022); Becerra (2021); El Financiero (2021) y STPS (2021f)

En este sentido, es importante advertir que el efecto sobre el empleo del entorno institucional y la política sectorial debe entenderse a partir de un enfoque sistémico en el que interactúan diversos derechos, medidas de política e instancias para potenciar los resultados positivos. Así, dada la complejidad de los problemas asociados con el acceso al derecho al trabajo, no debe esperarse que una sola norma o medida de política sea suficiente para resolverlos.

Seguridad social

La inscripción a la seguridad social es un medio para disfrutar de servicios médicos, pensiones, protección ante riesgos de trabajo, atención por maternidad, acceso a la lactancia, y cuidado de niños, niñas y adultos mayores. Por ello, puede vincularse a la dimensión accesibilidad, aunque a la vez corresponde de manera más evidente a la dimensión calidad, ya que esta inscripción formaliza el empleo y se asocia con el disfrute de los derechos que otorga la LFT y la LSS.

Como se mostró con anterioridad, casi 6 de cada 10 ocupados y casi 4 de cada 10 asalariados no tiene acceso a la seguridad social, en este sentido, puede considerarse que existe una insuficiencia en la atención de estas dimensiones del derecho al trabajo, lo que se traduce en empleos de mala calidad. Sin embargo, como se ha dicho antes, esta cuestión no puede resolverse exclusivamente a través de la política de trabajo y previsión social o del IMSS, ya que es un fenómeno multisectorial.

En este sentido, un vacío relacionado con la formalización del empleo de los grupos vulnerables es que ni el PSTPS ni el IMSS tienen programas específicos para atender a las personas trabajadoras del campo. El IMSS se limita a difundir el decreto que otorga beneficios fiscales a las personas trabajadoras eventuales y sus patrones.¹⁶⁷ Además, a través del Programa IMSS-Bienestar, que proporciona atención a la población sin seguridad social en localidades semiurbanas, rurales y las que tienen una gran dispersión de la población, atiende a población campesina e indígena. Hasta junio de 2021 el instituto declaró haber atendido a 11.6 millones de personas, de las cuales alrededor de 4 millones corresponden a población hablante de lengua indígena (IMSS, 2021a).

¹⁶⁷ Véase el Informe de Labores del IMSS, 2020-2021 y el Decreto que modifica el diverso por el que se otorgan beneficios fiscales a los patrones y trabajadores eventuales del campo, DOF 30/12/2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609184&fecha=30/12/2020

Están en curso programas destinados a promover la inclusión en el IMSS de otros dos grupos de población. Uno de ellos, como personas trabajadoras asalariadas y otro como personas trabajadoras independientes, como se muestra a continuación.

Acceso a la seguridad social para personas trabajadoras del hogar

Como se mencionó en el EDDT 2018, se debe tratar como prioridad la afiliación obligatoria de las personas trabajadoras del hogar a la seguridad social. En ese sentido se han registrado cambios significativos en la institucionalidad laboral que rige a las personas trabajadoras del hogar. Con la reforma a la LFT y la LSS en 2018, se buscar incorporar a las personas trabajadoras del hogar como sujetos del régimen obligatorio, y se deja de lado su incorporación voluntaria.

En 2019, el IMSS presentó las *Reglas de carácter general para la prueba piloto de la incorporación de los trabajadores domésticos al Régimen Obligatorio del Seguro Social*¹⁶⁸ y posteriormente la prueba entró en operación. En dichas reglas se establecen las facilidades administrativas para contribuir a garantizar, en una primera fase, el derecho a la salud y a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar, mediante la regulación para establecer el régimen especial opcional de seguridad social que ampare los seguros del Régimen Obligatorio del Seguro Social. Se establece que la prueba piloto tendría como sujetos de aplicación a los patrones de las personas trabajadoras del hogar y a las personas trabajadoras mismas. Además, se reconoce el derecho de las personas trabajadoras del hogar a gozar de los cinco seguros de los cuales dispone el régimen obligatorio de la LSS.¹⁶⁹

Asimismo, para junio de 2020, México ratifica el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que tiene por fin “asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en

¹⁶⁸ Véase el Acuerdo relativo a las Reglas de carácter general para la prueba piloto de la incorporación de los trabajadores domésticos al Régimen Obligatorio del Seguro Social: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555925&fecha=29/03/2019

¹⁶⁹ Seguro de enfermedades y maternidad (atención médica, farmacéutica y hospitalaria, así como pago de incapacidad por enfermedad general); seguro de riesgos de trabajo (incapacidad por accidente de trabajo y enfermedad de trabajo); seguro de invalidez y vida (pensión en caso de invalidez); seguro de retiro cesantía en edad avanzada y vejez (ahorro para la pensión); y seguro de guarderías y prestaciones sociales (estancias infantiles y actividades de esparcimiento).

lo relativo a la maternidad.” Y en agosto de 2020, entra en vigor la segunda fase de la prueba piloto.¹⁷⁰ El cambio principal que se realizó entre la primera y la segunda fase radica en el carácter de obligatoriedad con el cual se incorporaría a las personas trabajadoras del hogar. Mientras que en la primera fase los empleadores podrían optar o no por registrarlos, en la segunda fase se estableció que es obligación de los patrones registrar a las personas trabajadoras del hogar.

Aunque las cifras de afiliación a la seguridad social de este sector han presentado un aumento considerable, si se compara el total de personas afiliadas con el total de personas que trabajan en el sector, se puede constatar que la cobertura sigue siendo muy baja. De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE, mientras en abril de 2019 únicamente había 3,848 personas trabajadoras del hogar incorporadas ante el IMSS, en enero de 2022, la cifra llegaba a 43,158. Si bien “esto significa 11 veces más que el número de puestos reportados en abril de 2019 cuando se registró el máximo histórico del esquema anterior (modalidad 34)” (IMSS, 2022), al comparar estas cifras con el universo de personas trabajadoras del hogar, se observa que la cobertura es baja, pues, según datos del primer trimestre de la ENOE, el total de personas trabajadoras del hogar osciló alrededor de 2.3 millones de personas entre 2019 y 2021.

Por otra parte, la OIT, en estrecha colaboración con el IMSS, publicó el documento *La Prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al Instituto Mexicano del Seguro Social. Estudio de resultados y recomendaciones para el régimen obligatorio*,¹⁷¹ en el que se plasmaron una serie de recomendaciones, derivadas de las entrevistas y diálogos con actores estratégicos que participaron de alguna manera en el diseño e implementación de la prueba piloto. Destacan las recomendaciones sobre diseñar una guía de trato no menos favorable para este grupo laboral; la integración de un plan de comunicación efectivo y de amplio espectro; y la introducción de incentivos y prácticas innovadoras para el aumento en la cobertura y la construcción de un sistema de fiscalización “no tradicional” enfocado en la persuasión y no en la sanción.

Se debe de tomar en cuenta que, como lo señaló Florez (2019), uno de los retos que enfrenta el programa piloto para lograr mayores tasas de afiliación es el hecho de que las

¹⁷⁰ Véase al respecto: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599363&fecha=31/08/2020

¹⁷¹ Para la prueba piloto de la OIT y del IMSS véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_764986.pdf

personas empleadoras presentan un muy bajo porcentaje de aseguramiento ante el IMSS. Es decir, desde la mirada del empleador hay una falta de valoración del derecho a la seguridad social, que obstaculiza y desincentiva el cumplimiento de esa obligación como empleadores. A esto se suma el hecho que las personas trabajadoras del hogar presentan baja escolaridad, incluso el analfabetismo afecta más a las personas que realizan trabajo del hogar respecto al resto de las personas trabajadoras asalariadas, lo que dificulta el alcance de las campañas informativas del IMSS.¹⁷²

Acceso a la seguridad social para personas trabajadoras de plataformas digitales

La *Prueba piloto para trabajadores de plataformas digitales* es un programa piloto del Seguro Social¹⁷³ que busca, a partir de un convenio con las plataformas *Beat, DiDi, Rappi* y *Uber* (sin que estas se hagan cargo de contribución alguna para el pago de las cuotas de inscripción), que los conductores y repartidores que laboran a través de plataformas digitales accedan a la seguridad social como personas trabajadoras independientes,¹⁷⁴ obteniendo una cobertura integral para ellos y sus dependientes. De acuerdo con esta prueba piloto, estas personas trabajadoras y sus beneficiarios accederían a los cinco seguros del Régimen Obligatorio del Seguro Social.

No obstante, este programa piloto no resuelve el problema de la desprotección a este grupo de personas trabajadoras y fue sumamente cuestionado, ya que implica aceptar que las plataformas prestadoras de servicio no son empleadoras y por tanto no están obligadas a inscribir a los conductores y repartidores al IMSS, de manera que corresponde a estos últimos cubrir el costo de las cuotas.

Por el contrario, hay un creciente consenso en la jurisprudencia internacional y entre los expertos y académicos acerca de que las plataformas son verdaderas prestadoras de servicios y la relación que guardan con las personas trabajadoras es de naturaleza laboral,¹⁷⁵ con todos los indicios de subordinación, por lo que aquellas deberían cumplir con

¹⁷² Véase al respecto Bensusán (2019)

¹⁷³ Véase al respecto el Boletín 432/2021, Gobierno de México/IMSS; <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202109/432>

¹⁷⁴ Se estima que alrededor de medio millón de personas trabajadoras de plataformas digitales podrían optar por esta alternativa.

¹⁷⁵ Las personas trabajadoras que laboran en este tipo de plataformas son subordinados, con base en los criterios jurisprudenciales internacionales, al inscribirse en una estructura organizativa de las plataformas y acreditarse el control de mando, la supervisión y la disciplina, además de la fijación unilateral del precio del servicio (Alba, Bensusán y Vega, 2021).

las obligaciones que la LFT y la LSS establece para todas las personas trabajadoras asalariadas.¹⁷⁶ Sin embargo, modificar el régimen laboral para reconocer los derechos de este grupo de trabajadores y trabajadoras corresponde al Poder Legislativo, aunque el Poder Ejecutivo tenga la facultad de enviar una iniciativa con tal fin.

Capacitación y formación

En la política sectorial existen acciones conducentes a la atención de esta prioridad, pero también insuficiencias que pueden afectar distintas dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo. Uno de los vacíos es que no hay esfuerzos focalizados en los grupos más vulnerables, salvo en el caso del JCF, al que ya se hizo referencia. Sin embargo, la información disponible en el tema de capacitación y formación no permite estimar el alcance real de algunas de las acciones gubernamentales por lo que se trata de cuestiones que requieren futuras indagaciones. Además, hay que considerar los esfuerzos que otras dependencias, como la SEP o el Imjuve, asumen en cuanto al objetivo de proporcionar capacitación y formación para el trabajo, que pudieran estar ayudando a contrarrestar la ausencia o la insuficiencia del PSTPS.

La vigilancia, por parte de la autoridad, de la obligación patronal en materia de capacitación forma parte de la dimensión efectividad, subdimensión inspección del trabajo. Asimismo, esta se vincula con la subdimensión *capacitación y formación* de la dimensión *disponibilidad* (en tanto el cumplimiento de la obligación permitiría que el trabajador disponga de cursos de capacitación para mejorar sus habilidades) y las subdimensiones *estabilidad, ingreso, y ascenso y promoción*, correspondientes a la dimensión *calidad*. Se observa así la relevancia de esta acción, más aún cuando el cambio tecnológico exige la capacitación permanente de los trabajadores como principal forma de adaptación de sus habilidades a las nuevas tecnologías y requerimientos del proceso productivo.

Para dar seguimiento al cumplimiento de la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores, la STPS cuenta con el Sistema de Registro de la Capacitación Empresarial (SIRCE). Este registro toma en cuenta las constancias expedidas por la empresa a los trabajadores como resultado de la capacitación impartida dentro del marco del Plan y Programa Anual de Capacitación, Adiestramiento y Productividad que están obligadas a

¹⁷⁶ La Unión Nacional de trabajadores por Aplicación, primer sindicato de trabajadores de plataformas registrado en el país se pronunció en contra de la propuesta del IMSS. Véase Martínez (2021).

realizar con base en la Constitución (art. 123, Fracc. XIII) y la LFT (arts. 132 y 153 Fracc. V).¹⁷⁷

A través de este sistema, entre septiembre de 2019 y junio de 2020, 13,089 empresas reportaron haber expedido 15.9 millones de constancias que certifican la capacitación a trabajadores (STPS, 2020). Para el periodo 2020-2021 estas cifras mejoraron notablemente, pues a través del SIRCE se reportó la expedición de 30.3 millones de constancias de capacitación (STPS, 2021a). Si bien estos números harían pensar que esta obligación se cumple de forma suficiente, cabe advertir que, al otorgar estas constancias, no se indaga sobre la utilidad o pertinencia de las capacitaciones o sobre la veracidad de las constancias. Además, habría que considerar las insuficiencias en cuanto a la capacidad de fiscalización de la IFT en la materia.

Por otro lado, las acciones de capacitación implementadas por parte de la STPS han estado concentradas, desde 2019, en el JCF, tal como se analizó previamente. Los subprogramas enfocados en la capacitación para la empleabilidad del PAE fueron cancelados; hasta 2020 el programa contaba con el subprograma de Capacitación para la empleabilidad (antes Bécate), el cual era el de mayor importancia, pues cubría el 70 % de sus acciones. Dicho subprograma proporcionaba capacitación a los desempleados (pero también a subempleados y a personas inactivas) y una beca durante un período de uno a tres meses, con apoyo financiero del BID. Incluía cuatro modalidades relacionadas con capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral, vales de capacitación y autoempleo.

Los resultados del subprograma Bécate mostraron avances desde 2001; de acuerdo con datos proporcionados por la STPS (STPS, 2021e), los no colocados pasaron de 42.3 % de los solicitantes a menos de la mitad de estos en 2019 (20.2 %). Sin embargo, las solicitudes se redujeron en 30 %, por lo que el número de personas trabajadoras colocadas a lo largo de los tres últimos lustros permaneció sin cambios. Es importante señalar que, aunque el subprograma Bécate demostró ser a corto y largo plazo un instrumento eficaz para mejorar el ingreso de los capacitados y la calidad del empleo de acuerdo con el EDDT 2018, en 2021 dejó de operar.

¹⁷⁷ Con relación a los requisitos que deben cumplirse para registrar estos planes y programas véase el artículo 10 del Acuerdo Normativo publicado en el DOF el 14-06-2013.

A pesar de ello, se mantienen algunas acciones relacionadas, como el Programa de Capacitación para Incrementar la Productividad (PCIP) y el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PCDT). Por un lado, el PCIP responde a lo establecido en la LFT; así, la STPS además de fiscalizar el cumplimiento de la obligación patronal de proporcionar capacitación a sus trabajadores, fomenta la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores asalariados mediante la realización de cursos en la modalidad presencial y a distancia.

Para fortalecer la capacitación en los centros de trabajo, la STPS actualizó, en octubre de 2021, los *Lineamientos de Operación del Programa Formación de Agentes Multiplicadores*. Este programa tiene como finalidad:

“que las personas formadas como Agentes capacitadores internos generen un efecto multiplicador de la capacitación en los centros de trabajo donde laboran, en función de las necesidades de sus compañeras o compañeros de trabajo, a fin de mejorar o actualizar sus competencias laborales [y] proveer una opción gratuita y de calidad para la formación de Agentes capacitadores internos en los Centros de Trabajo, que contribuya a fortalecer la capacitación continua de sus trabajadoras y trabajadores (DOF, 2021d).

Este programa se ofrece en modalidad abierta y cerrada. La primera atiende solicitudes de cualquier trabajador que muestre interés en ser un agente multiplicador, mientras que la segunda responde a la petición de un centro de trabajo, y se lleva a cabo en un lugar asignado por la empresa. El programa contempla que las capacitaciones se puedan brindar de manera presencial, semipresencial y virtual; en todos los casos, los cursos, materiales e insumos son proporcionados por la STPS sin costo para las personas trabajadoras.

Por otra parte, en octubre de 2021, la STPS actualizó los *Lineamientos de Operación del Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (Procadist)*, acción que va de la mano con la modernización que tuvo la plataforma virtual¹⁷⁸ meses antes. A través de este programa, las personas trabajadoras pueden acceder a servicios de capacitación virtual gratuita, que contribuyen al perfeccionamiento o desarrollo de competencias, capacidades y habilidades laborales.

El objetivo general del Procadist es proporcionar una oferta actualizada y relevante de cursos para personas trabajadoras, que contribuya a la adquisición o desarrollo de

¹⁷⁸ Véase <https://procadist.stps.gob.mx/procadist/>

conocimientos, competencias, capacidades y habilidades laborales que no siempre provee el mercado de cursos de capacitación. La población objetivo del programa se limita a las personas trabajadoras con un conocimiento mínimo del uso de tecnologías de información y comunicación y con acceso a internet. La cobertura del programa es nacional, siempre y cuando exista conexión a la red. (DOF, 2021f).

Para el periodo 2020-2021, a partir del fortalecimiento del Procadist, se ofrecieron en la plataforma virtual 34 cursos y se capacitó a 165,105 personas trabajadoras a nivel nacional (STPS, 2021a). Sin embargo, la oferta de cursos disponibles no responde a las nuevas tendencias de los mercados laborales (afectados por la cuarta revolución industrial), ni tienen una vocación realmente enfocada en el desarrollo de nuevas capacidades y competencias para que las personas trabajadoras puedan contar con oportunidades de aprendizaje constante.¹⁷⁹

Aunque estos cursos pueden tener valor para la difusión del derecho al trabajo, existe en la política sectorial una insuficiencia en cuanto a la atención de la capacitación para el trabajo en una economía cada vez más digitalizada y expuesta a las rápidas transformaciones tecnológicas. Esta insuficiencia es más notoria de cara a las discusiones recientes a nivel global sobre los efectos del cambio tecnológico asociados a la cuarta revolución industrial y al futuro del trabajo.¹⁸⁰

En resumen, la política sectorial en México presenta una brecha importante en términos de capacitación y aprendizaje en y para el trabajo. Postergar la atención inmediata a este problema potenciará los desajustes del mercado laboral, lo que conllevaría serios impactos en el mercado de trabajo: desempleo, informalidad, baja productividad y acceso a empleos de baja de calidad.

Cabe resaltar aquellas acciones que, aunque no corresponden a la oferta de política sectorial, acompañan los esfuerzos de capacitación para el trabajo que realiza la STPS. La SEP cuenta con la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) que opera a través del Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati), los

¹⁷⁹ La mayoría de los cursos son de carácter introductorio con una duración promedio de 16 horas, y las temáticas se concentran en temas de carácter legal o normativo: alcances de la reforma laboral, explicaciones sobre los alcances de normas oficiales mexicanas (NOM), etc.

¹⁸⁰ Véase el Informe de la Comisión Mundial Sobre el Futuro del Trabajo, OIT, 2019.

Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT)¹⁸¹ y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Formación para el Trabajo (CIDFORT). Mediante estas tres instituciones se ofrece a la población cursos, talleres, especialidades, diplomados y la certificación de competencias laborales con el fin de promover la profesionalización y certificación de las personas e impulsar la productividad.

Uno de los programas que destaca es Capacita T, enfocado en desarrollar las competencias técnicas en personas jóvenes de 15 a 29 años, a través de cursos específicos que se ofrecen en el Cecati. Según el informe de labores de la SEP 2021, en el periodo escolar 2020-2021, dicho programa registró a 9,512 estudiantes, con una eficiencia terminal de 86.8 % (SEP, 2021). Capacita T tiene una oferta educativa de más de 20 cursos, entre los que destacan: electricidad, electrónica, mecatrónica, mecánica automotriz, mantenimiento de equipos y sistemas computacionales, instalaciones hidráulicas y de gas, diseño de modas, producción de radio y televisión, fotografía y atención integral a personas con discapacidad.

Por otra parte, entre el 2014 y 2021 existió el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM). El programa se enfocaba en los subsistemas técnicos de la Educación Media Superior (EMS): bachillerato tecnológico, profesional técnico y centros de formación para el trabajo, con el objetivo de mejorar la empleabilidad, la formación profesional y la capacitación para el trabajo en México. PROFORHCOM fue financiado parcialmente con recursos del Préstamo 3136/OC-ME, suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un valor de 89.76 millones de dólares; de los cuales, 79.3 millones de dólares eran aportados por el BID y 10.4 por el Gobierno de México.¹⁸²

¹⁸¹ Aunque trabajan en coordinación con la SEP, los ICAT son entidades que responden a las estructuras de los gobiernos estatales, es decir no forman parte directa de la estructura del Gobierno federal y por tanto las acciones de cada ICAT responden a las políticas públicas locales.

¹⁸² Según la información disponible, al 31 de diciembre de 2019 el programa presentó los siguientes avances: 67,749 docentes capacitados; 43,570 Becas de prácticas profesionales otorgadas; 7,125 Becas de formación dual otorgadas; 13,890 Becas de capacitación para el trabajo (Capacita-T); 3,137 Becas para emprendedores; 58,867 Becas contra el abandono escolar; 2,462 Becas de ingreso y permanencia; 414 talleres y laboratorios apoyados con equipamiento; 1,266 planteles beneficiados con material didáctico; 84 carreras actualizadas y 2,870,879 alumnos atendidos con planes y programas de estudio actualizados en el marco del PROFORHCOM, https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/PROFORHCOM_SEMS_Mayo2020.pdf

Asimismo, el Imjuve, en 2022, a través del Programa Articulación de políticas públicas integrales de juventud, cuenta con un componente relativo a la capacitación para el trabajo dirigido a los jóvenes. El componente Laboratorio de habilidades tiene por objetivo dotar de habilidades digitales y de empleabilidad a las y los jóvenes a través de un programa de formación de habilidades sociolaborales con enfoque de derechos humanos y de juventud, perspectiva de género e interculturalidad.

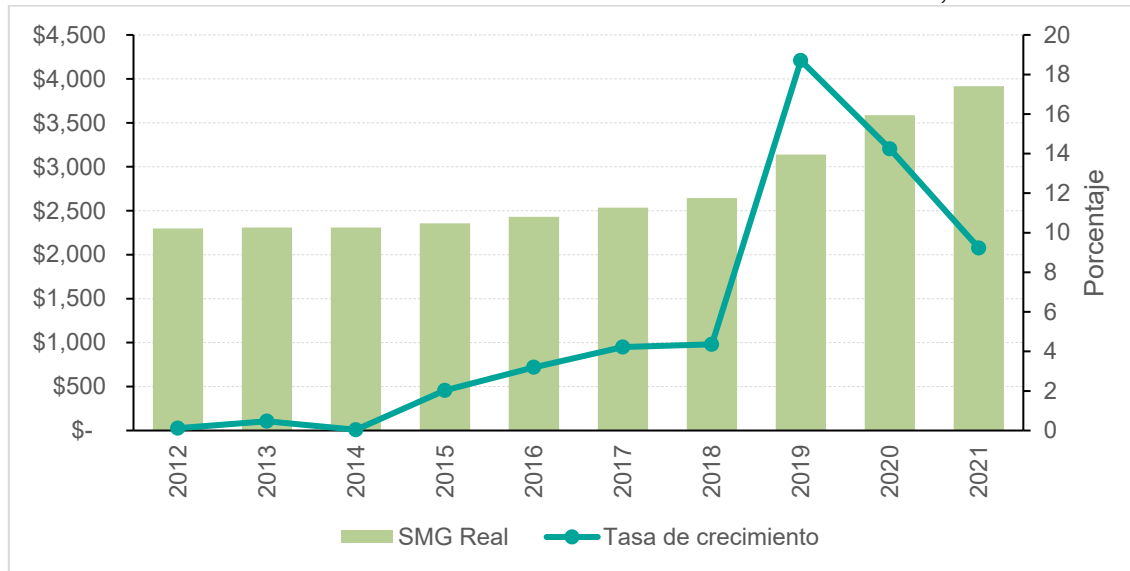
El componente identifica tres poblaciones potenciales: formadores de facilitadores (364,677 personas jóvenes desocupadas, residentes mexicanos entre los 21 y 29 años); facilitadores (493,637 personas jóvenes desocupadas, residentes mexicanos, entre 18 y 29 años); y jóvenes capacitados (37,764,587 personas jóvenes, residentes mexicanos, entre los 12 y 29 años). Por su parte, la población objetivo, por modalidad, es de hasta 200 personas interesadas en capacitarse como formadores de facilitadores; hasta 1,000 personas interesadas en, formarse como facilitadores; y hasta 12,500 personas interesadas en capacitarse en habilidades digitales y de empleabilidad (Imjuve, 2022).

Aunque las acciones son de cobertura nacional, al estar sujeto a la disponibilidad presupuestal del instituto, el componente prioriza municipios clasificados como zonas de atención prioritaria y a las estrategias interinstitucionales generadas por el Gobierno federal, considerando la atención a personas jóvenes aprendices y egresados del JCF en entidades y municipios clasificados como prioritarios, así como a la participación de la población objetivo.

Ingresos

Esta prioridad ha sido atendida de manera más intensiva en la política gubernamental desde diciembre de 2018 (aunque una leve recuperación inició en 2017), revirtiéndose gradualmente una parte sustancial de la pérdida de poder adquisitivo experimentada a partir de los años 80. Con la nueva política salarial, iniciada en 2019, se han obtenido resultados positivos con respecto a la recuperación del valor del salario en los primeros cuatros aumentos implementados, como se puede ver en la gráfica 17.

Gráfica 17. Evolución del salario mínimo real mensual en México, 2012-2021



Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la información de la Conasami. *Evolución del Salario Mínimo Real, México, 2021.*

Sin embargo, la inflación amenaza con reducir el efecto positivo o al menos el ritmo que venía experimentando la recuperación del salario mínimo y ha afectado de mayor manera a los salarios contractuales, ya que considerando las previsiones del Banco de México para 2022, los incrementos esperados tenderán a fijarse por debajo del incremento de la inflación, salvo en el caso de la industria manufacturera.¹⁸³

Como se adelantó en la sección de prioridades, si bien la atención de esta prioridad se vincula esencialmente con el fortalecimiento de los derechos colectivos, cabe señalar que la forma de calcular el salario mínimo a través del MIR podría estar influyendo en esta pérdida de poder adquisitivo, debido a que los incrementos contractuales solo consideran el porcentaje de aumento a los salarios mínimos y no dicho monto de recuperación independiente.

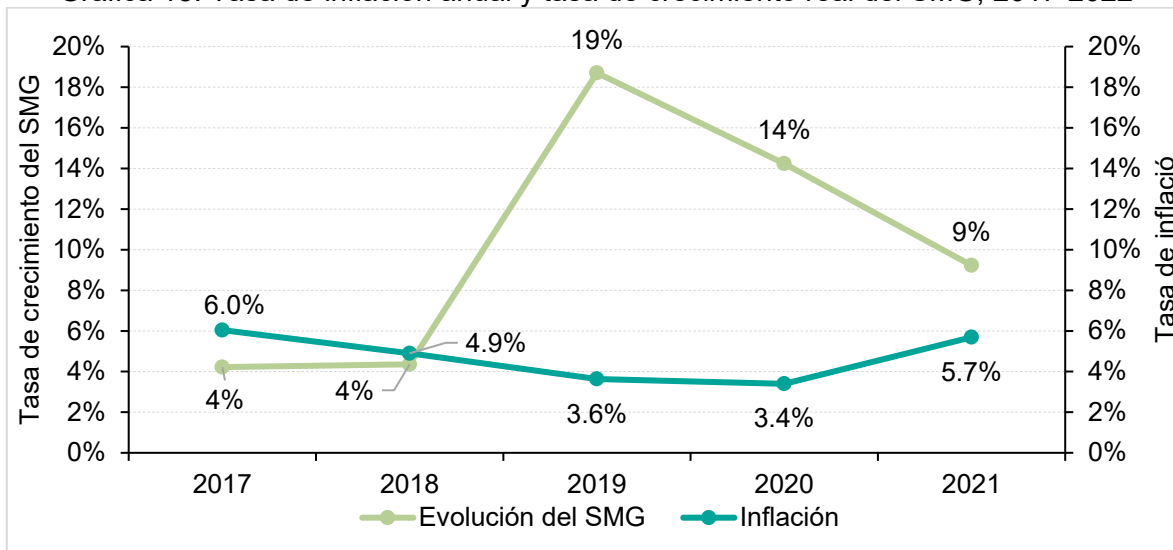
En el PND 2019-2024 se señala que “después de un periodo de 36 años de deterioro sostenido, los salarios habrán logrado en un sexenio una recuperación de cuando menos el 20 por ciento de su poder adquisitivo”, mientras que en el PSTPS se estableció como prioridad 3 la de “recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores”, y como estrategia 3.1. “impulsar el

¹⁸³ Véase el Sistema de Información Económica de Banco de México, <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=10&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA14&locale=es>

incremento sostenido y responsable de los salarios mínimos con la finalidad de mejorar su poder adquisitivo y cumplir el mandato constitucional de beneficiar a las personas trabajadoras y a sus familias” (STPS, 2020a).

Como se puede ver en la gráfica 18, los aumentos aprobados en el SMG han podido reflejarse en términos reales, pues han estado considerablemente por encima de la tasa de inflación. Al mismo tiempo, se ha podido demostrar que los aumentos en el SMG, incluso en los niveles a los que llegó en la zona norte del país (el primer aumento con la nueva política salarial fue del 100 %), han tenido pocos o nulos efectos sobre el aumento de la inflación o alzas en el desempleo (Campos-Vázquez y Esquivel, 2020, 2021)

Gráfica 18. Tasa de inflación anual y tasa de crecimiento real del SMG, 2017-2022



Nota: La inflación se calcula con la tasa de crecimiento del INPC anual, que corresponde a un promedio simple de los índices de precio mensuales del Inegi.

Fuente: Elaborado por el CONEVAL a partir de las Resoluciones del Consejo de Representantes de la Conasami mediante la cual se establecen los salarios mínimos para cada año y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del Inegi.

Más allá del reconocimiento de los efectos de la nueva política salarial, es menester señalar que se está ante un punto de inflexión que debe aprovecharse para avanzar en otros temas pendientes en relación con los ingresos.

Seguridad e higiene

La política en torno a temas de salud y seguridad en el trabajo responde al objetivo prioritario 4 del PSTPS: “dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral”, y específicamente a la estrategia 4.3 con

el mismo nombre. Aunque, como se puede observar en la subsección de este documento que analiza lo referente a la inspección laboral, existe una estrecha relación de dichos objetivos con la estrategia 4.2 y 4.4, relacionados con el nuevo enfoque fiscalizador para el cumplimiento de la normatividad laboral, basado en el uso extensivo de tecnologías de la información y análisis de datos, y el sistema de autogestión y fomento a la responsabilidad social de los empleadores.

En ese sentido, y en línea con lo indicado anteriormente, las acciones para detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo se han enfocado en el diseño del programa VELAVO, mientras que en materia preventiva la ruta seguida por parte de la STPS fue a través del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST). Esta es una acción promocional de la STPS para favorecer el funcionamiento de centros laborales seguros e higiénicos que continúa una tendencia que viene de anteriores administraciones.

Entre otras acciones, mediante el PASST, los centros de trabajo que se incorporan al programa deben implementar Programas en Seguridad y Salud en el Trabajo para atender de forma proactiva esta materia, independientemente del número de trabajadores con que cuenten. Además, estos centros de trabajo no serán objeto de inspecciones de condiciones generales de seguridad e higiene en el trabajo, salvo en los casos de excepción.¹⁸⁴ Asimismo, desde la STPS se entregan reconocimientos de “Empresa Segura” a los centros laborales que acrediten el cumplimiento de la normatividad, el debido funcionamiento del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo, la aplicación de su Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la prevención de los accidentes y enfermedades laborales.

Según datos del segundo y tercer informe de labores de la STPS, para el periodo 2019-2020 se inscribieron 173 empresas, y en el periodo 2020-2021 un total de 70. Con ello, a junio de 2021 se contaba con 5,385 empresas registradas en el Programa, lo que significa una cobertura de 1,231,912 de las personas trabajadoras.

¹⁸⁴ No se incluyen en este beneficio, los operativos que por instrucciones superiores se realicen y las inspecciones extraordinarias relativas a: Recipientes sujetos a presión, recipientes criogénicos y generadores de vapor o calderas; La existencia de un peligro o riesgo inminente o bien, cuando reciban quejas o denuncias por cualquier medio o forma de posibles violaciones a la legislación laboral, y Se enteren por cualquier conducto de probables incumplimientos a las normas de trabajo (STPS, 2017, p.41).

Uno de los grandes retos que han enfrentado, tanto la STPS como el IMSS, a partir de marzo de 2020, en materia de seguridad y salud en el trabajo, es el redireccionamiento de sus recursos para la atención de la contingencia sanitaria, lo cual continuará mientras persista la pandemia. Al respecto, la OIT y la OMS, han establecido siete puntos clave en la prevención y mitigación de la COVID-19 en el lugar de trabajo (OMS; OIT, 2021).

En un análisis realizado por la OIT, en varios países de América Latina,¹⁸⁵ sobre los siete puntos clave, México, presentó un buen desempeño en casi todos. Como se muestra a continuación, la principal deuda estuvo en la no implementación de un programa nacional de cribado¹⁸⁶ (OIT, 2021):

- 1. Evaluación del riesgo laboral de exposición al SARS-CoV-2.** Se refiere a la existencia de acciones para atenuar o impedir la transmisión del virus. El Gobierno de México publicó los *Lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral, que contienen principios y estrategias sobre las medidas de promoción y protección de la salud y para el cuidado de poblaciones vulnerables*. Más allá de la pandemia misma, es importante ya que México, como país, ha ratificado el Convenio sobre la seguridad y salud en el trabajo, 1981 (núm. 155) de la OIT, y está en la obligación de difundir información sobre la evaluación de riesgos del lugar de trabajo.
- 2. Adopción de medidas de seguridad y salud para prevenir la transmisión en el lugar de trabajo.** Las principales medidas relacionadas con este punto refieren a lo que la OIT y la OMS (2021) llaman “control de ingeniería” y que derivan en medidas administrativas y de protección al personal en los centros de trabajo. En lo que respecta a este punto, México, a través del el Consejo General de Salubridad, declaró el estado de emergencia sanitaria por la COVID-19, con la suspensión de todas las actividades no esenciales en el país. Además, la STPS emitió las medidas de seguridad y salud para prevenir la transmisión del virus en el lugar de trabajo, a través de la *Guía de Acción para los Centro de Trabajo ante la COVID-19*, la cual se ha estado actualizando según el desarrollo que ha mostrado la pandemia.

¹⁸⁵ Brasil, Chile, Jamaica, México, Perú y República Dominicana.

¹⁸⁶ El cribado “tiene como objetivo identificar y monitorear los contactos cercanos de los casos confirmados de la COVID-19 a fin de detectar de manera oportuna a los individuos infectados asintomáticos. A partir de ello, es posible recomendar el aislamiento domiciliario e interrumpir la cadena de transmisión.” (OIT, 2021).

Asimismo, el Gobierno federal estableció una campaña denominada *Jornada Nacional de Sana Distancia*, con la que fomentó el teletrabajo. Para fortalecer la aplicación de estas medidas, la STPS, junto a las secretarías de trabajo locales, establecieron operativos de inspección del trabajo para monitorear la aplicación de la normativa. En total, para finales de 2020, se realizaron más de 19,000 inspecciones laborales relacionadas con la pandemia.

3. *Fomento del teletrabajo.* El trabajo a distancia fue una respuesta masificada para evitar los contagios a través del aislamiento domiciliar, al mismo tiempo que se continuaban con las labores productivas. Sin embargo, la manera abrupta y masiva en que se implementó en ciertas actividades económicas “puso de relieve la importancia de mantener un entorno de trabajo seguro y saludable y, en particular, lugares de trabajo remoto bien diseñados” (OIT, 2021). Estos nuevos retos de la seguridad y salud en el trabajo estaban marcados por la inexistencia de regulación que marcara las pautas mínimas a considerar. En ese escenario y antes de la reforma a la LFT que reguló el teletrabajo, la STPS publicó una serie de guías para fomentar y aprovechar mejor esta modalidad, en apego a los derechos laborales. Más tarde, en enero de 2021 entró en vigor la nueva legislación que regula el teletrabajo.
4. *Vigilancia de la salud ocupacional.* Un aspecto central de las medidas de seguridad y salud para la prevención de la transmisión de la COVID-19 es la rápida identificación de los casos de infección. En esto, la implementación del cribado es clave. Sin embargo, México no implementó medidas relacionadas con esta estrategia.
5. *Licencias retribuidas por enfermedad.* En México, si la enfermedad no está relacionada con el trabajo, los tres primeros días no estarán cubiertos con remuneración, aunque el IMSS retribuirá la licencia a partir del cuarto día. En caso de que se demuestre que la enfermedad fue adquirida en las actividades laborales la licencia retribuida corre a partir del primer día de inicio de la enfermedad. Junto a esto, el IMSS implementó medios digitales para el trámite de las licencias con el fin de contener los contagios. Sin embargo, dados los altos niveles de informalidad que presenta México, estas licencias tuvieron un alcance limitado a menos del 50 % de la PEA.
6. *Reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad profesional.* La STPS, en el marco de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en febrero de 2020, actualizó la Tabla de Enfermedades de Trabajo reconociendo como

tal la afectación por SARS-Cov-2. De igual forma, el IMSS, en los *Criterios de calificación para casos con coronavirus como enfermedad de trabajo*, estableció mecanismos para poder reconocer esta enfermedad para todas las personas trabajadoras afiliadas a la institución. Además, de manera conjunta, la STPS y el instituto lanzaron una campaña para que los empleadores reconocieran el permiso COVID-19 con el fin de que las personas trabajadoras contagiadas accedieran a una incapacidad laboral (IMSS, 2022a).

7. *Planes para un regreso gradual y seguro al lugar de trabajo*. México implementó un programa de reapertura escalonada de las actividades hacia una “nueva normalidad”, con lineamientos técnicos específicos para la reapertura de las actividades económicas. Para esto, desde la STPS se estableció la *Guía para la actuación en los centros de trabajo ante la COVID-19*, en la que indica la clasificación de las ocupaciones según el riesgo de exposición a la enfermedad.

Por otra parte, en materia de riesgos psicosociales, a partir de octubre de 2018 entró en vigor la *NOM-035-STPS-2018 Factores de riesgo psicosocial en el trabajo. Identificación, análisis y prevención*. Esta norma tiene como objetivo “establecer los elementos para identificar, analizar y prevenir los factores de riesgo psicosocial, así como para promover un entorno organizacional favorable en los centros de trabajo” (DOF, 2018). Básicamente se trata de una norma que busca mejorar las condiciones y el ambiente laboral a través de la identificación y prevención de factores que afectan la salud mental y el equilibrio psicoemocional.¹⁸⁷

La implementación de esta norma se realiza en dos fases. En la primera, los empleadores tuvieron que establecer en los centros de trabajo una política empresarial para la atención de la norma, instaurar las medidas de prevención, identificar a las personas trabajadoras expuestas a acontecimientos traumáticos severos, y realizar actividades de difusión de la información relacionada con la norma. En la segunda fase los empleadores debieron identificar y analizar los factores de riesgo psicosocial en cada centro de trabajo, evaluar el entorno organizacional, establecer las medidas y acciones de control, e incluso, practicar exámenes médicos y evaluaciones psicológicas a las personas trabajadoras expuestas a

¹⁸⁷ Algunos ejemplos son las condiciones insalubres, excesivas cargas de trabajo, falta de control del trabajador sobre el trabajo, jornadas de trabajo y rotación de turno no apegadas a la ley, interferencias en la relación trabajo-familia, violencia laboral: acoso psicológico, hostigamiento, malos tratos, entre muchos otros aspectos.

violencia laboral y/o a los factores de riesgo psicosocial, cuando existan signos o síntomas que denoten alguna alteración a su salud y el resultado de la identificación y análisis de los factores de riesgo psicosocial.

La correcta implementación de esta norma, como muchos otros temas de la política laboral ya mencionados, dependerá de las capacidades de fiscalización con que cuente la STPS. Al tratarse de un tema relacionado a la salud y seguridad en el trabajo entrará como un tema más a considerar dentro del PASST; de la misma forma, los procesos de inspección al respecto entrarán dentro del programa VELAVO.

Las principales medidas realizadas hasta ahora por la STPS se relacionan con la difusión. Según el tercer informe de labores de la STPS 2020-2021, se creó el curso en línea masivo y abierto *Introducción a la NOM-035-STPS-2018*, el cual se imparte a través de la plataforma del Procadist. Hasta junio de 2021, contaba con 18,062 usuarios registrados.

Por último, cabe mencionar que el Senado de la República ratificó el Convenio 190 de la OIT el 15 de marzo de 2022, para eliminar la violencia y el acoso laboral, principalmente por razones de género, lo que implicará la necesidad de adoptar reformas en la legislación nacional para adecuarla a los nuevos compromisos, que incidirán positivamente sobre la dimensión *de calidad del derecho al trabajo*, en la subdimensión de *seguridad y salud en el trabajo* (Senado de la República, 2022).

Efectividad del derecho al trabajo

La efectividad del derecho al trabajo, como se señaló en el EDDT 2018, descansa en tres pilares principalmente: el libre ejercicio de los derechos colectivos, una inspección del trabajo eficaz y el acceso oportuno a un sistema de justicia laboral independiente del Poder Ejecutivo.¹⁸⁸ Las evidencias recogidas en el EDDT 2022 muestran que esta prioridad está siendo atendida, a través del nuevo modelo laboral, por las diversas instancias responsables de su implementación. Sin embargo, dado que se trata de un proceso en curso con diversas aristas, actores involucrados y retos a enfrentar en el futuro inmediato, no es posible aún advertir si existen insuficiencias, aunque sí se advierten los retos que habrá que superar en el futuro inmediato.

¹⁸⁸ Para una fundamentación teórica y empírica de este argumento véase Bensusán (2006).

El diseño y la implementación del nuevo modelo laboral –que se considera la piedra angular de los esfuerzos gubernamentales para asegurar la efectividad del derecho al trabajo– se encaminan a lograr una transformación estructural del mundo del trabajo. Sin embargo, suponen un complejo proceso de cambio social que incluye diversas dimensiones: jurídica-institucional, política, social y cultural. Implica a diversos actores e instancias (STPS, CFCyRL, Poder Judicial Federal y Local, entre otros) y beneficiará no solo a las personas trabajadoras, sindicatos y empleadores sino a la sociedad en su conjunto.

Ello se debe a que se instauran formas de gobernabilidad democráticas y se hace posible el diálogo social como forma de asegurar el disfrute del derecho al trabajo. De ahí la importancia de analizar las estrategias, las acciones, los instrumentos y los recursos destinados por la actual administración. No obstante, como se mencionó, se trata de un proceso en curso cuyos efectos podrán medirse y comprenderse en el mediano o largo plazo.

Implementación del nuevo modelo laboral: estrategias, acciones y avances

Estrategias y acciones

El objetivo prioritario 2 del PSTPS 2020-2024 se refiere al compromiso de impulsar “la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral” (STPS, 2020a). Como se señaló en el Capítulo I, la reforma al sistema de justicia laboral, a nivel constitucional en 2017 (art.123) y de la LFT (2019), estuvo ligada a las negociaciones comerciales entabladas por México, primero en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP) y después en el T-MEC.

En el cuadro 1 del capítulo I se detallaron las principales transformaciones en el orden institucional derivadas de dichas reformas, encaminadas a garantizar la representatividad de los sindicatos, la autenticidad de la contratación colectiva, la democracia y la rendición de cuentas. También, como se ha señalado, se creó una nueva instancia encargada de implementar dichas transformaciones: el CFCyRL, órgano público descentralizado con competencia nacional en su labor de registro de los procesos de democracia sindical y federal por lo que se refiere a la conciliación. Igualmente se previó la creación de los nuevos Centros de Conciliación en los estados, así como de los Tribunales Laborales Federal y Locales, encargados del nuevo sistema de justicia.

El objetivo prioritario 2 del PSTPS se concreta en cinco estrategias con las respectivas acciones puntuales. La primera se refiere a “instrumentar los mecanismos idóneos en los procesos de consulta y democracia sindical para garantizar el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores” (STPS, 2020a) e incluye 4 importantes acciones puntuales relativas a dichos procesos. Se incluyen la legitimación de los contratos colectivos y la verificación de los procesos de democracia sindical, así como la promoción de las adecuaciones de los estatutos sindicales y la capacitación a través de materiales de difusión del nuevo modelo laboral.

Para la realización de estas acciones, se creó el CFCyRL, el cual comenzó a operar en noviembre de 2021, de forma tal que quedaron desde entonces bajo su responsabilidad las acciones correspondientes a la estrategia 2.1, relativas a los procesos de democracia sindical a nivel nacional, así como los de la estrategia 2.2, referidos a la conciliación de los conflictos individuales y colectivos a nivel federal.

Antes de la operación del CFCyRL, correspondió a la STPS atender las acciones puntuales de la estrategia 2.3, relativa a “consolidar los procedimientos para el registro y actualización de organizaciones sindicales mediante el seguimiento puntual del nuevo modelo laboral” (STPS, 2020a). Las acciones puntuales en esta estrategia incluyen la resolución de solicitudes de registros sindicales, actualizaciones de comités directivos y estatutarias, y la entrega de copias certificadas, todo ello en “menos de 20 días naturales”. Otra de las acciones a realizar dentro de esta misma estrategia fue coordinar la transferencia de los expedientes de registro de las JCyA hacia el CFCyRL.

Asimismo, se establece como acción puntual hacer pública la información de las organizaciones sindicales en el portal de la STPS y el CFCyRL. La estrategia 2.4, se refiere a la transferencia de los contratos colectivos al nuevo CFCyRL, para lo cual se debe clasificar, ordenar y digitalizar la información, a la vez que se deben trasladar físicamente los expedientes de los contratos y reglamentos interiores.

Por último, la estrategia 2.5 hace referencia a la necesidad de adoptar un Plan y Programa de Trabajo para lograr la terminación de los asuntos en trámite y ejecución en la JFCyA que, como se señala en el mismo PSTPS, experimenta un considerable rezago.¹⁸⁹ Las

¹⁸⁹ Como se indica en el PSTPS 2020-2024, al inicio de 2018, la JFCyA tenía en trámite 414,027 expedientes (asuntos colectivos y de las Juntas Especiales), mientras se recibieron 89,174

acciones programadas en esta estrategia privilegian la conciliación y la realización ágil de todas las etapas del proceso, así como establecen un sistema de evaluación del desempeño del personal.

Avances en la implementación del nuevo modelo laboral

Desde que comenzó a operar y hasta noviembre de 2021, el CFCyRL recibió 192 solicitudes de registro sindical de las cuales solo 12 se aprobaron, 27 se encuentran en trámite y otras 153 fueron rechazadas por diversos motivos. Igualmente, de 147 solicitudes de registro de un contrato inicial que contaban con la aprobación de la mayoría de las personas trabajadoras, solo se aprobaron 28, ya sea porque no cumplían requisitos, por estar incompletas o por que se detectaron irregularidades en el proceso de votación.

Los sindicatos pidieron la participación del CFCyRL en 38 casos de votación de contratos y en dos relativas a elecciones sindicales. También se recibieron 1,391 solicitudes de constancias de representatividad, otorgando 278, con 136 pendientes y 977 rechazadas. Solo en tres casos la constancia fue solicitada por más de un sindicato. A su vez, se reporta un aumento importante en el número de procesos de votación celebrados en el marco de solicitudes de legitimación (incluyendo en este los casos en que una empresa realiza votaciones en diversos lugares de trabajo, por lo que no coincide con el número de contratos sometidos al proceso), al pasar de 2,231 eventos en julio de 2021 a 6,299 en diciembre de 2021. Solo 16 solicitudes terminaron con el rechazo del CCT por la mayoría de las personas trabajadoras (ILC; 2022). El cuadro 4 resume los principales resultados del CFCyRL considerando el año 2021.

Cuadro 4. Avances del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, enero-diciembre 2021

Función	Indicador	Cifras	Observaciones
Conciliación individual	Solicitudes de conciliación atendidas	27,519	No aplica
	Convenios firmados	16,614	
Conciliación colectiva	Asuntos registrados	1,426	91.86 % de los asuntos se concluyeron, 57 % de ellos mediante conciliación y 43 % en tribunales laborales
	Asuntos concluidos	1,310 (748 vía conciliación y 562 mediante tribunales laborales)	

demandas y se concluyeron 66,028, con lo que ese año concluyó con 437,173 asuntos en trámite, lo que da una idea del tamaño del rezago. El indicador de conclusión de asuntos laborales fue de 74 % en 2018, y se estimó que alcanzaría 90 % en 2020, 92 % en 2021, 96 % en 2022, 98 % 2023 y 100 % en 2024 (STPS, 2020a).

Función	Indicador	Cifras	Observaciones
Registro de Asociaciones ¹⁹⁰	Trámites totales	1,123	22.7 % de los trámites fueron procedentes
	Trámites procedentes	255	
Registro de Contratos Colectivos ¹⁹¹	Trámites ingresados	9,007	86.7 % de los trámites se finalizaron
	Trámites finalizados	7,814	
Constancias de representatividad ¹⁹²	Solicitudes recibidas	1,391	Se rechazó el 70.2 % de las solicitudes de constancia de representatividad
	Solicitudes aceptadas	278	
	Solicitudes rechazadas	977	
	Solicitudes pendientes	136	
Legitimación de CCT 1 mayo–31dic 2021 (CFCyRL, 2022)	Trabajadores consultados	734,952	No aplica
	Consultas realizadas	3,919	
	Contratos colectivos legitimados	1,476	
Verificación de procedimientos de democracia sindical	Solicitudes de eventos de legitimación atendidas	518	No aplica
Transferencia de archivos digitalizados de las JCyA hacia el CFCyRL	Digitalización, catalogación y transferencia	Totalidad de archivos de la JFCyA y de las Juntas Locales	100 %

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con datos del *Informe de Desempeño del CFCyRL 2022* y del *Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement*; 2022.

Gran parte de estos datos, como el alto porcentaje de rechazos de las solicitudes de constancia de representatividad o del registro de asociaciones, reflejan, posiblemente, las dificultades que experimentan los sindicatos en el proceso de adaptación a las nuevas reglas, tanto por falta de conocimiento como por las inercias del pasado, y por lo mismo tienen una mayor necesidad de capacitación y vigilancia por parte de la autoridad, lo que puede limitarse por falta de recursos humanos y materiales.

¹⁹⁰ La sección “Registro de Asociaciones” corresponde al Informe de Desempeño 2022 del CFCyRL y desagrega la información referente a los 255 trámites procedentes e indica que hubo 167 modificaciones de directiva, 41 modificaciones de estatutos, 23 registros de padrón, 12 registros de asociación y 12 trámites de rendición de cuentas. Datos de enero a diciembre de 2021 (CFCyRL, 2022).

¹⁹¹ En la sección “Registro de Contratos Colectivos” del informe de desempeño del centro, la información de los trámites ingresados y finalizados se desagrega de la siguiente forma: registros de reglamentos (2,192 ingresados, 1,837 finalizados), revisiones salariales (2,819 ingresados, 2,742 finalizados), solicitudes de certificado de registro (1,583 ingresados, 1,486 finalizados), solicitudes de constancia de representatividad (1,595 ingresados, 1,438 finalizados), revisiones de contratos colectivos (634 ingresados, 252 finalizados), depósito de contrato colectivo inicial (180 ingresados, 55 finalizados) y revisiones de contrato de ley (4 ingresados, 4 finalizados). Datos de enero a diciembre de 2021 (CFCyRL, 2022).

¹⁹² Las cifras sobre constancias de representatividad corresponden al informe de ILC (2022) y son del período comprendido entre noviembre de 2020 y noviembre de 2021. El informe de desempeño del centro (CFCyRL, 2022) tiene registro de 1,595 solicitudes de constancia de representatividad (enero a diciembre de 2021), pero no especifica cuántas fueron aceptadas o rechazadas.

A su vez, el bajo número de CCT que obtuvieron una votación mayoritaria a favor de su terminación se debe a que los sindicatos deciden si someten los CCT al proceso de legitimación. En un entorno de alta informalidad laboral, gran incertidumbre por las consecuencias de la pandemia en la actividad económica y baja creación de empleo formal de calidad, es comprensible que predomine una posición conservadora entre las personas trabajadoras, más aún cuando las consecuencias de oponerse a la dirigencia sindical han sido negativas durante décadas.

Por su parte, desde el Poder Judicial, se observa que la actividad de conciliación se concentra en los estados más industrializados (Estado de México y San Luis Potosí), con gran presencia de la industria automotriz, así como en Tabasco, por la presencia de Pémex. En el caso de las demandas judiciales sucede lo mismo; se observa un alta tasa de conciliación que llega a casi 90 % en San Luis Potosí. Al considerar los estados que ingresaron al nuevo sistema en la segunda etapa destacan, en solicitudes de conciliación, Guanajuato, y por las demandas judiciales, Querétaro. Los estados de Zacatecas y Oaxaca son los que menos conflictos laborales han logrado conciliar.

En este sentido, el cuadro 5 resume los principales datos acerca del avance y desempeño del nuevo sistema de justicia laboral, según sus etapas de implementación.

Cuadro 5. Avances en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, noviembre 2020-noviembre 2021

Etapa de implementación	Entidad federativa	Tasa de conciliación en Centros de Conciliación Locales (CCL)	Porcentaje de solicitudes admitidas en CCL según estado	Porcentaje de demandas presentadas en Tribunales Laborales Locales (TLL)
Primera etapa (nov. 2020 a nov. 2021)	Campeche	82.8	5.9	5.4
	Chiapas	75.8	6.4	6.5
	Durango	84.1	9.9	11.6
	Estado de México	70.6	38.8	48.7
	San Luis Potosí	89.4	18.5	13.1
	Tabasco	79.6	17.7	9.5
	Zacatecas	54.7	2.8	5.2
	Total 1ª etapa	78.5	0	0
Segunda etapa (nov. 2021)	Aguascalientes	79.6	5.7	5.6
	Colima	87.5	3.4	2.1
	Guanajuato	91.6	25.7	18.0
	Hidalgo	88.4	5.7	11.4
	Morelos	86.0	5.2	2.4
	Oaxaca	56.6	5.3	5.0
	Puebla	80.5	11.1	12.2
	Querétaro	94.3	12.4	29.2

Etapa de implementación	Entidad federativa	Tasa de conciliación en Centros de Conciliación Locales (CCL)	Porcentaje de solicitudes admitidas en CCL según estado	Porcentaje de demandas presentadas en Tribunales Laborales Locales (TLL)
	Quintana Roo	93.6	6.5	2.4
	Tlaxcala	98.2	2	2.9
	Veracruz	93.9	17.1	8.8
	Total 2ª etapa	87.2	0	0

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en el Informe de la 1ª Sesión Ordinaria 2022 del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral

Asimismo, el cuadro 6 muestra los asuntos tratados en los nuevos tribunales laborales, así como el rezago en los expedientes individuales y colectivos, que es mayor en el primer caso (se resolvieron menos de la tercera parte de los ingresados), esto puede deberse a la insuficiencia de recursos tanto humanos como materiales.

Cuadro 6. Seguimiento de la primera y segunda etapas de implementación de la reforma en materia de justicia laboral, 2021

Asuntos en tribunales laborales federales		Primera etapa	Segunda etapa
Total de ingresos de expedientes		15,578	174
Asuntos individuales		7,372	116
Asuntos colectivos		237	
Asuntos paraprocesales		1,033	45
Comunicaciones oficiales		1,936	16
Total de egresos de expedientes		2,426	7
Asuntos individuales		2,315	
Asuntos colectivos		111	
Asuntos paraprocesales			
Comunicaciones oficiales			
Duración promedio por juicio (meses)	Procedimientos ordinarios	4.7	
	Procedimientos especiales individuales	4.4	
	Conflictos individuales de seguridad social	4.4	
	Procedimientos especiales colectivos	2.7	

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con datos del Informe Anual de Labores 2021 del Ministro Presidente de la SCJN y del CJF.

Inspección laboral

Como se ha señalado a lo largo de este documento, la inspección laboral tiene un papel transversal para el buen desempeño de casi todos los objetivos de la política sectorial, dado que es uno de los medios para asegurar el cumplimiento de las normas laborales. Para ello, desde el 2019, la STPS ha propuesto e implementado transformaciones en el modelo de

inspección tendentes a su modernización. No obstante, quedan áreas de oportunidad por atender para lograr dicho objetivo.

En el PSTPS, así como en el Programa de Inspección 2021, las líneas del nuevo modelo de inspección plantean anteponer la calidad frente a la cantidad de las inspecciones e involucrar la inteligencia de datos para elegir a los sujetos de la fiscalización laboral, aprovechar para ello la coordinación entre las diversas instancias con facultades de fiscalización y, principalmente, promover el cumplimiento voluntario de la normatividad laboral vigente.

Pese a que esto es un acierto, persisten deficiencias vinculadas con la calidad de las inspecciones (muchas veces limitadas a revisiones documentales superficiales), la baja cobertura de centros de trabajo (solo el 3 % de las empresas del país son fiscalizadas) y la capacidad para identificar las violaciones a la ley laboral.

Asimismo, independientemente de que el nuevo modelo se incline más por el cumplimiento voluntario, la capacidad sancionadora de la inspección del trabajo es reducida, por lo que difícilmente tendrá capacidad disuasiva, como se registró y documentó en el EDDT 2018. A esto se suman nuevos retos que responden tanto a las condiciones impuestas por la pandemia como a las nuevas tareas que la inspección laboral tiene que asumir a partir de los cambios introducidos en la LFT en los últimos años.

El PSTPS presenta los cambios respecto a la inspección laboral. En su introducción se señala que “la STPS ha acometido una reforma profunda de la inspección federal del trabajo para ponerla al servicio de la mejora sustantiva de las condiciones laborales” (STPS, 2020a).

En primer lugar, se plantea el fomento masivo y la mejora de mecanismos de autogestión y responsabilidad social. Con esto se busca que los empleadores, a través de guías y herramientas establecidas por la STPS, declaren de manera voluntaria el nivel de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo, capacitación y adiestramiento, y seguridad y salud en el trabajo. La UTD, vía transparencia presupuestaria, reporta que en 2019 se suscribieron 344 compromisos de autocumplimiento por parte de empresas inscritas al PASST, pero en 2021 solamente se concretaron 148 compromisos.¹⁹³ De

¹⁹³ Véase la ficha de los programas 14E003 (2019-2020) y 14E005 (2021): <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=14E005>

acuerdo con estos datos, sería importante que se evalúe si se están generando los incentivos adecuados para que las empresas opten por esta modalidad de cumplimiento voluntario, ya que la falta de compromiso radica en que después de una verificación documental las empresas no enfrenten inspecciones ordinarias durante un año.

En segundo lugar, hay una apuesta por mejorar y revitalizar las tecnologías de la información y la explotación de datos a gran escala (inteligencia de datos) en la actividad de inspección. Con esta acción, la expectativa es mejorar el uso de los recursos económicos y humanos disponibles, la coordinación interinstitucional y la identificación de la totalidad de empleadores sujetos de la inspección.

En tercer lugar, el programa apunta a la actualización de las normas y las prácticas para mejorar la fiscalización, con lo que se busca reducir los procedimientos burocráticos y realizar inspecciones “con nuevos enfoques, estrategias e instrumentos con una visión de lucha frontal contra la corrupción”.

Para llevar a cabo estos cambios, el PSTPS estableció el objetivo prioritario 4: “dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral” (STPS, 2020a), el cual cuenta con dos estrategias prioritarias específicas¹⁹⁴. A partir de esto, la primera medida que se tomó fue la reestructuración de la STPS, tras la publicación de su Reglamento Interior en agosto de 2019 (DOF, 2019a) y el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas en septiembre de 2019 (DOF, 2019b).

Con estos cambios, la elaboración de normas de seguridad y salud en el trabajo, la fiscalización del cumplimiento de las normas y las políticas de promoción de la seguridad social, pasaron de estar dispersas y sin una sincronía, a formar parte de una sola unidad administrativa con el fin de garantizar acciones coordinadas.

Además, estos primeros cambios se vieron fortalecidos con la publicación del Manual de Organización General de la STPS en abril de 2021, donde se le asignó a la UTD el objetivo de “garantizar que las políticas generales en materia de Previsión Social, de Promoción del

¹⁹⁴ Promover el cumplimiento de las condiciones de trabajo digno a través de la utilización de mecanismos voluntarios, de autogestión y de autoevaluación; y Reestructurar la inspección laboral con énfasis en la simplificación normativa, la capacitación, el uso de nuevas tecnologías y la lucha frontal contra la corrupción, para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente con una perspectiva de no discriminación e inclusión.

Trabajo Digno y de Vigilancia Proactiva del cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras, se materialicen a lo largo y ancho del país, asegurando que el derecho al trabajo en México sea efectivo” (DOF, 2021g).

Todos estos cambios de orden institucional eran necesarios para avanzar en el resto de las estrategias: uso extensivo y mejorado de tecnologías de la información para contar con datos fehacientes y de gran cobertura sobre el universo de empleadores sujetos de la inspección; y contar con las herramientas necesarias y el personal capacitado para el manejo y análisis de grandes volúmenes de datos.

Desde la UTD se ha trabajado en la actualización del SIAPI. Los cambios en esta plataforma, que sirve como herramienta de apoyo para la ejecución, seguimiento y control del proceso inspectivo, permitirán detectar qué empresas se deben inspeccionar, considerando la probabilidad de que existan mayores riesgos e irregularidades, y mejorar la calidad de la inspección, de forma que se reduciría el total de inspecciones a realizar. Esta estrategia, además, responde al problema de falta de recursos que enfrentó históricamente la inspección laboral y que se ha agravado como parte de las medidas de austeridad presupuestarias implementadas en todo el Gobierno federal.¹⁹⁵

Esta realidad ha conducido a la inspección laboral por dos rutas. Por un lado, tal como se desprende del Programa de Inspección 2021, la inspección presencial se realizará de manera prioritaria en primer lugar en sectores con un gran número de trabajadores y con presencia de altos riesgos de trabajo, a saber, industria minera, campos agrícolas y centros de trabajo con riesgos de trabajo estadísticamente atípicos; y en segundo lugar se prestará especial atención a los grandes retos que enfrenta el país como trabajo infantil, COVID-19, subcontratación abusiva y el subregistro en el IMSS (STPS, 2021c). Cabe señalar que para ello se planearon operativos conjuntos entre las diversas dependencias (Martínez, 2020).

La otra ruta que ha seguido la inspección laboral es la masificación de los sistemas de autogestión y fomento a la responsabilidad social por parte de los empleadores, a través de

¹⁹⁵ Por ejemplo, entre 2018 y 2021 hubo una reducción de más de 340 inspectores, pues se pasó de contar con alrededor de 850 a solo 504. Como se mostró en el EDDT 2018, de acuerdo con los criterios internacionales que señalan que economías como la mexicana deberían de contar con un inspector por cada 15,000 personas trabajadoras, tomando en cuenta solo las personas trabajadoras formales en el sector privado (aprox. 20 millones), México estaría muy lejos del ideal. Prueba de ello es que, en 2022, la capacidad de inspección es solo de un inspector por cada 40,000 personas trabajadoras.

dos grandes acciones. En primer lugar, para atender lo relativo a subcontratación, y en apego a la reforma laboral, se creó la plataforma del Repse¹⁹⁶ con el que se pretende identificar, registrar, regular y fiscalizar a los empleadores que presten servicios especializados o ejecuten obras especializadas. La inscripción de este tipo de empleadores es de carácter obligatorio.

Actualmente, la actividad inspectiva con respecto al Repse se limita a constatar la veracidad de la información aportada por los empleadores en su registro, pero no se verifica si están cumpliendo la legislación laboral. A la luz de lo anterior, se esperaría que, en una etapa más avanzada de la implementación de este registro, se aproveche para verificar si los empleadores del Repse, que son quienes brindan servicios o realizan obras especializadas para otras empresas, cumplen con sus obligaciones patronales. Además, desde la STPS se ha impulsado la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional para el intercambio de información estratégica y análisis masivo de datos con el fin de combatir la subcontratación ilegal.¹⁹⁷

En segundo lugar, se ha sustituido la plataforma Cumplilab, a partir del lanzamiento del nuevo programa VELAVO (DOF, 2021h). Uno de los grandes cambios que este nuevo programa supone es la ampliación de las materias sujetas a la autogestión por parte de los empleadores con respecto a su cumplimiento de la legislación laboral. Los patrones que de manera voluntaria se unan al programa, ya no solo declararán sobre el nivel de cumplimiento de las normas relacionadas con seguridad y salud, sino sobre las condiciones generales de trabajo, capacitación y adiestramiento, entre otros aspectos, que prevalecen en sus centros de trabajo.

Este programa está en vías de desarrollo, por lo que está pendiente el lanzamiento de los lineamientos para su operación, y la dirección web (<http://pvlv.stps.gob.mx/>) anunciada para la implementación, por el momento está fuera de servicio.

Sin desconocer los cambios que está llevando adelante la STPS para el mejoramiento de la inspección, es importante reiterar lo señalado como áreas de oportunidad de la

¹⁹⁶ Véase en <https://repse.stps.gob.mx/>

¹⁹⁷ Este grupo lo conforman la STPS, el IMSS, el SAT, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), la UIF y la Procuraduría Fiscal de la Federación, ambas de la SHCP.

Inspección del Trabajo tanto en las prioridades de este diagnóstico como en lo ya señalado en el EDDT 2018.

Insuficiencia de recursos para la inspección laboral

La insuficiencia de recursos humanos y materiales debería ser revertida en la actual administración; puesto que el uso de mecanismos de inspección alternativos y la promoción de menores inspecciones con mayor calidad se justifica como parte de un esfuerzo por racionalizar los recursos escasos con que cuenta la STPS para esta función, se sostiene que una mejor opción, como lo plantea la OIT, sería promover más y mejores inspecciones.

Deficiencias del proceso sancionador de la inspección laboral

Vinculado con lo anterior, prácticamente no existe capacidad de sanción por parte de la Inspección del Trabajo, aun cuando ello debilita –si no anula– la capacidad de persuasión de esta dependencia. No se considera que la inspección deba tener un enfoque exclusivamente punitivo, lo que sería un extremo indeseable, pero tampoco debería permitirse que privilegiar la asesoría se traduzca en una persistente impunidad ante la violación al derecho al trabajo, como había venido sucediendo en el país, con su grave efecto en la precarización del trabajo asalariado, incluso el formal.

Como se señaló en el EDDT 2018, la reforma de la LFT en 2012 aumentó de manera significativa el monto de las sanciones por el incumplimiento de las diferentes obligaciones de los empleadores. Sin embargo, la estrategia que privilegió la asesoría a las empresas con relación a la sanción no permitió saber, en los años siguientes, si el solo aumento de las sanciones en la legislación fue un disuasivo de las malas prácticas laborales que implican violaciones al derecho al trabajo.

También se observó en el EDDT 2018 que, incluso cuando se registraba en la información pública el número o el monto de las sanciones, no era posible conocer sus causas (generalmente se imponía la más baja, dado que evitaba tener que fundamentar la gravedad de las violaciones), si estas se hacían efectivas y el tiempo transcurrido entre la detección de la violación y el cobro efectivo de la multa correspondiente. Todo ello se complicaba al participar en el proceso sancionador diversas dependencias de la STPS y otros órganos de la administración y justicia, incluso a nivel local, lo que restaba credibilidad a la amenaza que supone una sanción.

Por lo tanto, conviene insistir en la importancia de evaluar el diseño y la implementación de todo el proceso de inspección y sanción. En el diagnóstico del programa presupuestario Instrumentación de la Política Laboral P001 (2015), se detectaron nueve problemas en las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo de acuerdo con la competencia de cada Dirección General, entre los que destacan, la ambigüedad en los criterios del proceso de inspección y sanción; el desconocimiento en el procedimiento inspectivo sancionador, en el procedimiento de medidas precautorias y en la operación de los sistemas informáticos; así como la indebida instauración e incorrecta vigilancia del procedimiento administrativo sancionador.

Menos inspectores y mayores responsabilidades de los inspectores, sin la adecuada capacitación

Siendo insuficiente el número de inspectores actuales con los que se cuenta, a ello debe sumarse que, con la reforma de 2019 en materia de justicia laboral, se han asignado nuevas responsabilidades a los inspectores. El mismo Programa de Inspección 2021 indica que a través de la Dirección General de Inspección se participará en 8,000 procesos de legitimación de contratos colectivos de trabajo.

Además, con base en el convenio de colaboración entre la STPS y el CFCyRL, los inspectores asumen la responsabilidad de apoyar en la verificación de otros procedimientos de democracia sindical, como los procesos electorales de las directivas sindicales, la elaboración de los padrones de socios para las constancias de representatividad, las consultas a las personas trabajadoras para aprobar los contratos iniciales y los convenios de revisión de un contrato colectivo. También se les asigna la responsabilidad de vigilar las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras remuneradas en el hogar y del teletrabajo. Es decir, en esta administración disminuyó el número de inspectores y se incrementaron sus responsabilidades. Habría que ver, si a la luz del nuevo modelo de inspección, que apuesta por la calidad más que por la cantidad, se reducirá la carga derivada de las visitas que deben realizar y si esto generará cierto equilibrio entre la cantidad de inspectores y sus responsabilidades.

En este sentido, la creación de nuevas responsabilidades para los inspectores debería acompañarse de una estrategia de capacitación y formación. La capacitación tendría que incluir una actualización normativa debido a las recientes transformaciones, acompañada de elementos prácticos para su aplicación en campo; y por supuesto, podría incluir

conocimientos sobre la coordinación entre instituciones fiscalizadoras como la IFT y el CFCyRL, o entre la IFT y el IMSS, a fin de homologar la aplicación de criterios normativos en campo, así como generar una dinámica de intercambio de conocimientos y experiencias.

Más aún, la apuesta en el largo plazo sería lograr la certificación de nuevas competencias en materia de inspección o bien, la actualización de las competencias existentes de modo que recojan la transformación de la legislación laboral y otras normas en la materia.

A lo anterior, se deben sumar las condiciones que la pandemia ha impuesto; en 2020 la IFT realizó 19,000 inspecciones relacionadas al tema, lo que representó 72 % de sus actividades. Es evidente que esta sobrecarga de trabajo restringe significativamente los alcances de la inspección en las diferentes materias que les compete, y con ello las posibilidades de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral. Además, debido a estas circunstancias, la implementación del programa VELAVO presenta retrasos. Por ejemplo, aunque el Programa de Inspección 2021 propuso como meta realizar 3,050 verificaciones, siguen sin publicarse los lineamientos para su operación.

Actualización del marco normativo en materia de inspección laboral

Aún está pendiente la modificación del RGITAS por violaciones a la legislación laboral. Un anteproyecto con modificaciones al reglamento se presentó en abril de 2021 ante la Conamer, para su análisis de impacto regulatorio y consulta pública. El anteproyecto propuesto, según consideró la Conamer en un dictamen preliminar, tendría un impacto regulatorio moderado,¹⁹⁸ pero en la consulta pública recibió críticas por parte de grupos empresariales, principalmente por el artículo 36 en el que se disminuye de 90 a solo 5 días el plazo para atender infracciones a las normas laborales detectadas en las visitas de inspección (Coparmex, 2021). En septiembre de 2021, la STPS retiró el anteproyecto con la justificación de que analizaría el instrumento normativo.

El gran reto aún por resolver es la objeción presentada por el sector empresarial, lo que indicaría seguir con las buenas prácticas utilizadas en el cabildeo de las normas en materia de subcontratación, con la intención de tener a la brevedad un nuevo reglamento acorde con las nuevas estrategias y responsabilidades.

¹⁹⁸ Dictamen preliminar sobre el anteproyecto que propone modificar el RGITAS: https://cofemersimr.gob.mx/expediente/25876/emitido/58230/CONAMER_21_2989

Estrategia coordinada con el IMSS para la detección de la subdeclaración y subregistro de las personas trabajadoras en la seguridad social

Una actividad crucial para el cumplimiento del derecho al trabajo son las inspecciones coordinadas para detectar y sancionar la informalidad laboral en los centros de trabajo visitados, y el registro de las personas trabajadoras con salarios inferiores a los reales, lo que afecta tanto al IMSS como a las personas trabajadoras en sus pensiones. Es fundamental que se dediquen recursos y se privilegie esta estrategia considerando que en México 6 de cada 10 personas están en situación de informalidad laboral y el subregistro afecta al 40 % del salario en promedio.

La política laboral en la pandemia

México, al igual que el resto de los países en el mundo, experimentó una abrupta escalada en la tasa de desocupación con la pandemia por la COVID-19. Entre marzo y junio de 2020, según datos del Inegi, la tasa de desocupación pasó de 3.3 % a 5.4 %, y aunque a partir de septiembre del mismo año inició un proceso de recuperación, para diciembre se ubicaba en 4.0 %, es decir aún no se recuperaban los niveles previos al inicio de la crisis sanitaria.

De igual forma, la tasa neta de participación económica mostró una salida abrumadora de población económicamente activa, al pasar de 60.5 % en el primer trimestre de 2020, a 49.0 % en el segundo trimestre del mismo año. Para el último trimestre de 2021 tampoco se había recuperado a los niveles previos de la pandemia, al ubicarse en 59.5 %. Además, durante ese periodo, aumentó sustancialmente la población en condiciones críticas de ocupación. En ese escenario, se observa que desde el Gobierno federal no se implementaron medidas específicas para la protección de los ingresos de las personas trabajadoras, los puestos de trabajo o el cierre definitivo de las empresas.

En los informes anuales de labores de la STPS (2019-2020 y 2020-2021) queda claro que desde esa dependencia los esfuerzos durante la pandemia se han enfocado, principalmente, en la fiscalización del cumplimiento de las medidas sanitarias para evitar la propagación del virus; las actividades relacionadas por la pandemia fueron el principal rubro de atención durante 2020. Otras acciones que llevó a cabo la STPS estuvieron relacionadas con la promoción del teletrabajo y el fomento del uso de medios digitales para capacitaciones y trámites.

Esa misma línea de acción fue la que siguió la política implementada desde el Gobierno federal para contener los efectos socioeconómicos de la pandemia. Es decir, no se implementaron acciones específicas, sino que solamente se mantuvieron los programas sociales ya existentes y se garantizó su continuidad operativa y presupuestal. Al respecto, se identificaron ocho programas sociales en operación que han entregado transferencias directas durante la pandemia y que pudieron ser de utilidad para contener la caída de los ingresos de la población en el corto plazo, sin embargo, la capacidad de respuesta se encontraba limitada por las carencias estructurales, la fragilidad y fragmentación de los instrumentos disponibles y los niveles de incertidumbre (CONEVAL, 2020b).

La atención de los efectos socioeconómicos de la pandemia se vio limitada, principalmente por el uso de políticas diseñadas e implementadas con anterioridad para atender fenómenos sociales que, aunque similares (pobreza, falta de oportunidades, desempleo, etc.), tienen un origen y naturaleza distinta. Hay al respecto un consenso entre organismos internacionales e instituciones nacionales sobre la necesidad de implementar medidas específicas para proteger los ingresos, los empleos y evitar el cierre de empresas, esto junto a programas de transferencias para las poblaciones con mayores afectaciones por la pandemia.

Algunos estudios muestran el tipo de respuesta que podría haberse considerado pensando en la importancia de evitar la transición de las personas trabajadoras con empleos formales hacia otros más precarios o informales. Desde el BID (2020) se publicó el documento *¿Cómo proteger los ingresos y los empleos?*, donde se expone que durante la pandemia los países debieron implementar políticas laborales en dos vías: Programas de protección del ingreso para las personas trabajadoras, como seguros de desempleo y programas de empleo temporal; y programas orientados a proteger empleos para evitar despidos y el cierre definitivo de empresas, como el de empleo compartido (reducir jornadas para evitar despidos), y facilidades fiscales y créditos blandos en beneficio de las empresas.

Por su parte, la OIT identificó cuatro pilares sobre los cuales recomendó a los gobiernos que realizaran intervenciones de política laboral y económica: Protección a las personas trabajadoras en el lugar de trabajo a través de medidas que fortalecieran la seguridad y salud y garantizando la atención médica para todos; Estímulo de la economía y el empleo a través de una política fiscal activa y de préstamos blandos; Apoyo a empresas, empleos e ingresos extendiendo la protección social, con medidas para la retención de empleo y

proporcionando alivio financiero y fiscal a las empresas; y Fomento del diálogo social para encontrar soluciones consensuadas entre personas trabajadoras, empleadores y gobierno.

A nivel nacional se encuentran recomendaciones similares, por ejemplo, en el seminario *Reflexiones sobre la Respuesta de México ante la Pandemia de COVID-19 y Sugerencias para Enfrentar los Próximos Retos*, organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública.¹⁹⁹

Al respecto, desde la CEPAL y la OIT (2021) se publicó el estudio *Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19*, recomendaciones que tampoco fueron adoptadas por México. De manera resumida, en el cuadro 7 se muestran las principales políticas implementadas en la región para sostener o recuperar el empleo durante la pandemia.

Cuadro 7. Tipología e instrumentos de las principales políticas utilizadas para sostener o recuperar el empleo durante la pandemia por la COVID-19

	Sostenimiento de la relación laboral	Apoyo a la contratación directa o al tránsito hacia la ocupación
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Subsidios a la nómina salarial Prestaciones de los instrumentos de protección contra el desempleo para cubrir suspensiones, períodos de horarios reducidos y otras situaciones diferentes al despido 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidios al regreso y a la contratación de personas trabajadoras
Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> Personas ocupadas formales (presentes a jornada completa y parcial, ausentes) Nuevos trabajadores formales 	<ul style="list-style-type: none"> Personas desocupadas, inactivas y trabajadoras en la economía informal Nuevos y antiguos trabajadores formales
Países en los que se implementó	<ul style="list-style-type: none"> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay 	<ul style="list-style-type: none"> Argentina, Bahamas, Chile, Colombia, Perú, Uruguay
Características que destacar	<ul style="list-style-type: none"> Transitoriedad durante el período de mayor impacto de la pandemia Generalidad para tratar de cubrir a la mayor cantidad de personas asalariadas Uso de salario mínimo como indicador de referencia para establecer tramos de beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> Transitoriedad durante el período de mayor impacto de la pandemia Mayor nivel de focalización en grupos que se quiere beneficiar

Fuente: Recuperado de CEPAL y OIT (2021)

¹⁹⁹ En el seminario participaron representantes y especialistas de instituciones como la UNAM, El COLMEX, la OPS, la OMS, la CEPAL, el BM, la Academia Nacional de Medicina, la Fundación Mexicana para la Salud, entre otras.

El BID (2021) también recopiló algunas de las experiencias que países de la región han implementado para proteger el empleo. En el cuadro 8 se resumen algunas de las principales.

Cuadro 8. Medidas de protección al empleo en países de América Latina

Países	Medidas implementadas
Chile	Aprobó la Ley de Protección al Empleo, que permite la suspensión del contrato o la reducción de la jornada laboral hasta en 50 % sin terminar la relación contractual. Se establece un esquema de compensación que, en caso de reducción de la jornada laboral, cubre hasta 25 % del sueldo, con una duración máxima de 5 meses (o 7 en caso de suspensión), financiado mediante la cuenta individual del seguro de cesantía (o la cuenta solidaria si se agotan los fondos en la individual)
Uruguay	El seguro de desempleo ya permitía compensar a las personas trabajadoras temporalmente suspendidas, pero se creó, en marzo de 2020, un régimen especial de subsidio por reducción de jornada laboral, que cubre hasta 25 % del salario original por hasta 6 meses
Costa Rica	Estableció un pago extraordinario por tres meses a personas en situación de suspensión del contrato o reducción de la jornada laboral, así como a aquellas personas trabajadoras del sector informal que hayan experimentado una contracción en sus ingresos
Colombia	Implementó el Programa de Auxilio a los Trabajadores Suspendidos, que otorgó por 3 meses un monto mensual equivalente a 18 % del salario mínimo a los trabajadores suspendidos o en licencia no remunerada, que devengaran menos de 4 salarios mínimos y no estuvieran cubiertos por otros programas de protección social
Argentina	El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP) ofrecía un salario compensatorio por trabajador de hasta 50 % del salario percibido en ese momento. En el contexto de un confinamiento severo, la gran mayoría de las empresas se plegó al programa, que llegó a cubrir en abril de 2020 a más de 2.3 millones de trabajadores en 234,000 empresas. Este subsidio se complementó con el uso extendido del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, que permite que los empresarios y los sindicatos acuerden la suspensión de los contratos laborales pagando una compensación no remunerativa

Fuente: Elaborado por el CONEVAL a partir de información de BID (2021).

De manera contrastante con otros países de la región, que tuvieron una vocación más proactiva e implementaron medidas de índole laboral en línea con las recomendaciones citadas, México dio prioridad a la continuidad operativa y presupuestal de las políticas sociales ya existentes antes de la pandemia.

Capítulo V. Rutas de acción para la mejorar la política del derecho al trabajo

A lo largo de este apartado se retomarán los retos de la política sociolaboral, a la luz de los principales vacíos e insuficiencias que se han observado durante el capítulo anterior; a modo de conclusión se resumen las temáticas centrales más relevantes, buscando ejercer un vínculo entre las prioridades que se han establecido en los primeros apartados de este documento, con las rutas de acción y medidas de política que se sugieren, como herramientas que permitan abordar de manera integral las problemáticas que aquejan el disfrute del derecho.

Hay que considerar que los elementos que se han establecido como primordiales para enfrentar las brechas y problemáticas identificadas, como la coordinación interinstitucional para la construcción e implementación de estrategias que operen de manera integral, y la participación de actores u organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de la política sociolaboral, son aspectos que se observan transversalmente, como componentes esenciales para la implementación y seguimiento de las rutas de acción para cada temática de este apartado.

Dada la relevancia y magnitud del fenómeno de la informalidad laboral, la falta de una política integral puede considerarse uno de los más importantes vacíos de atención que afectan el disfrute del derecho al trabajo (principalmente en la dimensión calidad, subdimensión seguridad social). Igualmente se abordó con mayor profundidad la justificación de los cambios propuestos para fortalecer la intermediación laboral a través de medios públicos formales, ya que abren la posibilidad de una inserción laboral formal, y con esta los efectos positivos asociados a la formalidad. El evidente fenómeno de la predominancia del trabajo informal y sus efectos, son aspectos a los que se espera que las rutas propuestas, cada una desde distintos aspectos estratégicos, puedan abonar positivamente en la resolución de la problemática y que, a su vez, estos efectos permeen en la población más afectada, cerrando las brechas económicas y sociales analizadas.

La formalización laboral

A pesar de que en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 la STPS reconoce que la informalidad laboral es uno de los problemas más significativos en el mercado de trabajo, no se estableció como objetivo prioritario atenderlo, ni se identificó una acción puntual al respecto desde la inspección laboral sobre la formalización, como se hizo

en el pasado. El objetivo prioritario 5 del PSTPS considera acciones relacionadas con este fenómeno, pero refiere específicamente a la vinculación de personas trabajadoras desocupadas en empleos formales, y no al problema de la informalidad (particularmente entre asalariados en el sector formal de la economía, casi 4 de cada 10 son informales).

Hasta ahora, la principal medida relacionada con este tema se concentra en la promoción de la inscripción de las trabajadoras remuneradas del hogar, sin embargo, el plan piloto del IMSS tiene todavía resultados limitados y otros grupos vulnerables no son sujetos de una política que fomente su formalización laboral.

Respecto a la seguridad social, en la sección anterior se señaló la ausencia de programas encaminados a la inscripción de grupos vulnerables y regiones más afectadas. Los programas existentes para el caso de las personas trabajadoras que realizan trabajo remunerado en el hogar avanzan muy lentamente y en otros casos, se promueve la inscripción como personas trabajadoras independientes, aunque en realidad se trata de trabajadores encubiertos. El reducido acceso a empleos formales implica a su vez otra marcada insuficiencia: el acceso a guarderías; lo que incide en la brecha de participación entre mujeres y hombres.

Como se ha mostrado, no existe como tal una política pública integral de formalización del empleo, aunque en el PSTPS 2020-2024 se identificaron objetivos prioritarios, acciones y metas dirigidos a este fenómeno. Estas acciones se han enfocado fundamentalmente en el fortalecimiento de la intermediación laboral y de la inspección del trabajo; sin embargo, por diversos motivos –particularmente por limitaciones presupuestales– en estos ámbitos se registran insuficiencias que afectan su ejercicio.

Dada la persistencia de altos niveles de trabajo asalariado informal (dentro del sector formal e informal de la economía) y la perspectiva de que, en el contexto de la todavía incierta recuperación del empleo en la postpandemia por la COVID-19, tiendan a agravarse, se considera relevante que esta problemática siga siendo considerada un alta prioridad de la política sectorial. Para ello la STPS debe asumir un papel articulador de una política integral.

Respecto a la necesidad de una política integral de formalización, por un lado, destaca la importancia de diseñar las políticas con la mayor participación posible de personas trabajadoras y sus organizaciones, para darle legitimidad y priorizar la focalización de las intervenciones en contextos de escasos recursos. Por otro lado, se debe dar prioridad a la

coordinación entre las diferentes políticas sectoriales para lograr la generación de empleos de calidad.

Uno de los ejes de la política sectorial (PSTPS) es atender la problemática vinculada a la existencia de “trabajos precarios que inciden en una baja productividad y en el bienestar de las y los trabajadores” (STPS, 2020a). Entre sus manifestaciones se considera adecuadamente la informalidad laboral a la vez que en el objetivo prioritario 5 se propone “lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas o trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal” (STPS, 2020a).

Además, en el objetivo 4, se establece como prioridad “dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigencia del cumplimiento de la normatividad laboral”, incluyendo expresamente como estratégico el “combatir decididamente la informalidad que existe dentro del sector formal de la economía”. A su vez, se incluyen acciones puntuales que se refieren a la estrategia 4.1, consistentes en:

- 4.1.1 Elaborar la estrategia nacional sobre el futuro del trabajo con la participación de la academia, trabajadores y empleadores para dignificar el trabajo en México.
- 4.1.2 Realizar acciones de coordinación, información y difusión orientadas a facilitar el acceso a derechos de las personas trabajadoras a la seguridad social.
- 4.1.3 Coordinar la elaboración de estudios, diagnósticos, encuestas y otros documentos de carácter analítico que permitan conocer el estado de segmentos específicos de las personas trabajadoras en materia de seguridad social, con especial énfasis en grupos históricamente discriminados.²⁰⁰

De acuerdo con los informes de labores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), las acciones realizadas para formalizar el empleo pueden haberse visto limitadas en los hechos debido a la pandemia, la importancia asignada al combate a la subcontratación abusiva y la insuficiencia de recursos en el Servicio Nacional del Empleo

²⁰⁰ Con base en estimaciones realizadas con la ENOE, las personas trabajadoras informales en el sector formal de la economía (empresas constituidas y no constituidas en sociedad, privadas y públicas) fue de 34.1 % en 2017, mientras fue de 31.4 % en 2021, caída que posiblemente se debió a la destrucción de empleo formal en la pandemia. La meta prevista en la tasa de informalidad laboral en el sector formal (unidades económicas públicas y negocios constituidos y privados) para 2024 en el PSTPS es de 25.8 %, a partir de una línea base de 29.8 % en el cuarto trimestre de 2018 (STPS, 2020a).

(SNE) y la Unidad de Trabajo Digno (UTD).²⁰¹ Sin embargo, estas previsiones dan fundamento a la necesidad de avanzar hacia la formulación de una política integral de formalización del empleo, basada en el papel articulador de la STPS.

Los altos niveles de informalidad inciden negativamente en los ingresos públicos y en las capacidades estatales para ofrecer servicios públicos de calidad, establecen una competencia desleal entre empresas, a la vez que perjudican a las empresas informales que no tienen acceso al crédito y no pueden crecer. Por su parte, una alta tasa de informalidad laboral debilita el poder de negociación de los sindicatos frente a los empleadores y disuade a las personas trabajadoras asalariadas formales de organizarse para buscar el mejoramiento de sus salarios y condiciones de trabajo, por miedo a perder el empleo. Cabe recordar que México tiene una tasa de informalidad laboral que, por ejemplo, duplica la de Uruguay y Chile en la región y es casi cuatro veces mayor que la de Europa Occidental por lo que, si se quisiera promover un crecimiento inclusivo en la postpandemia, es necesario reducirla (Keefer y Scartascini, 2022).

La informalidad es un fenómeno complejo y heterogéneo que responde a diferentes causas, por lo que no existen responsables o soluciones únicas.²⁰² Entre las causas estructurales, se debe considerar la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región y a México, como lo ha señalado reiteradamente la CEPAL, así como el lento crecimiento económico.

En consecuencia, se requieren estrategias que combinen acciones de diversa naturaleza a la par de medidas de política para el conjunto de las personas trabajadoras informales, así

²⁰¹ Como se registra en el tercer Informe de Labores de la STPS (2021a) las acciones vinculadas a la formalización se centraron en las que se relacionan con la prohibición de la subcontratación. Sin embargo, más que a la falta de registro en la seguridad social, la subcontratación se asocia a la subdeclaración de los salarios y al uso abusivo de contratos temporales, que atentan contra la estabilidad y el acceso a otros derechos vinculados a la permanencia en el empleo, como la capacitación, más días de vacaciones, protección contra el despido injustificado, sindicalización y negociación colectiva, tal como se mostró en el Capítulo IV.

²⁰² Una revisión de la literatura para identificar los determinantes de la formalidad laboral se encuentra en Banegas *et al.* (2018). En cuanto a los resultados de los procesos de formalización se identifican factores económicos (crecimiento económico), institucionales (inspección laboral, incentivos tributarios y simplificación administrativa, entre otros), sociales y culturales (jóvenes que permanecen más años en la educación o fortalecimiento de la organización sindical). Para el caso de Brasil, uno de los más exitosos de la región en la reducción de la informalidad, citan el estudio de Berg (2011) quien identificó siete variables: crecimiento de las exportaciones, crecimiento económico, reducción de la oferta laboral, calificación de la fuerza laboral, cambios en la normativa laboral, incentivos a la micro y pequeña empresa y formalización mediante inspecciones laborales.

como la focalización en los grupos y sectores más afectados. Las personas trabajadoras que se ubican en el primer decil de ingresos tienen tasas de informalidad laboral que superan el 90 % y realizan actividades de muy baja productividad, por lo que es urgente cerrar las brechas con respecto al resto de la población. Muchos de estos trabajos no son asalariados por lo que, en principio, están actualmente fuera del alcance de la política sectorial, por lo que la creación de empleos en la cantidad y calidad suficiente, a través de una política económica apropiada, sería lo que generaría mejores resultados (Martínez, 2017).

Un supuesto de esta propuesta es que el crecimiento económico *per se* no resuelve el problema, si no se acompaña de una política pública integral que remedie el rezago en el acceso al derecho al trabajo mediante la formalización laboral de las nuevas personas trabajadoras y de las que están ocupadas. Para ello, debe ponerse un freno a las viejas y nuevas tendencias de los mercados de trabajo que llevan a una mayor precariedad, a través del uso excesivo de contratos temporales, trabajos de tiempo parcial involuntarios o a demanda y formas de trabajo asalariado encubierto en plataformas digitales, que permiten la desarticulación del empleador con sus responsabilidades laborales, lo que conduce al desfinanciamiento de la seguridad social y las prestaciones laborales, entre otros problemas.

En suma, dada la importancia y la complejidad del fenómeno de la informalidad laboral y la transformación que vienen experimentando los mercados de trabajo, se requieren indagaciones más profundas para la toma de decisiones encaminadas a atender esta problemática y evaluaciones que muestren los aciertos o limitaciones de las políticas emprendidas hasta ahora, lo que permitiría formular políticas públicas más efectivas, con mayor alcance y, sobre todo, de largo aliento (Samaniego, 2016).²⁰³

²⁰³ El Gobierno de México inició en 2013 un programa de formalización de la economía y el empleo, que incluyó la reactivación económica en zonas especiales, nuevos esquemas de formalización para incluir a las personas trabajadoras agrícolas y el aumento de las inspecciones, bajo una política interinstitucional que involucró a los gobernadores de los estados. Un análisis de las estrategias seguidas en México a mediados de la década pasada las clasifica en: de tipo fiscal, orientada a aumentar la base de contribuyente y la recaudación a través del Régimen de Incorporación Fiscal; de seguridad social, a través de facilidades para la incorporación al IMSS (subsidios y gradualidad); y laboral, destinada a los trabajadores en negocios formales a través del Programa de Formalización Laboral impulsado por la STPS. También se exigió que las contrataciones públicas utilizaran trabajadores formales. Sin embargo, se advierte que, si bien estas estrategias pueden haber ayudado a contener el crecimiento de la informalidad, no han logrado resolver el problema (Ruiz

En este sentido, la OIT, en su programa para la formalización de la informalidad (FORLAC), incluye recursos diversos para que los tomadores de decisiones puedan diseñar e implementar políticas que busquen reducir la informalidad en forma significativa. No obstante, una de las principales advertencias del programa es que el éxito de las acciones para atender la informalidad requiere necesariamente una gran alianza de todos los actores involucrados en la economía del país, que es un elemento actualmente ausente en México.

El reto no es sencillo y, como se señalan Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), las políticas para reducir la informalidad deben incluir, cuando menos y de manera coordinada, acciones relacionadas con cambios estructurales en la economía, programas de inserción laboral y capacitación para el trabajo, inspección laboral (más y mejores inspecciones), regímenes tributarios simplificados, replanteamientos en los regímenes de seguridad social y enfoques específicos para grupos vulnerables.

Aunque una de las alternativas más valoradas en diversos sectores, para reducir la informalidad laboral, es el diseño de un sistema de protección social universal que no dependa del tipo de inserción ocupacional, la existencia de este tipo de sistema no eliminaría la conveniencia de formalizar el empleo asalariado, ya que de ello dependería el acceso a los derechos laborales y la factibilidad de exigir, en los hechos, a los empleadores el cumplimiento de los derechos laborales (CONEVAL, 2022).

Además de la complejidad de esta problemática, es importante considerar que los resultados de las diferentes políticas de formalización, como las emprendidas en las dos décadas pasadas en la región, toman tiempo, por lo que deben sostenerse por largos períodos y trascender los ciclos electorales (Salazar-Xirinach y Chacaltana, 2018). Es así como la atención del problema de la informalidad laboral va más allá del mercado laboral, su solución supera los instrumentos actualmente disponibles en la política de trabajo y previsión social destinados a hacer efectivo el derecho.

En este sentido, la principal ruta de acción que debería seguirse es promover la coordinación interinstitucional encaminada a la formulación conjunta de una política integral y, a la vez, focalizada, para lo cual la STPS debería convertirse en el eje articulador de las estrategias de las diversas dependencias (a nivel federal y local). De hecho, la labor de

Durán, 2016). Para una revisión detallada del Programa de Formalización Laboral adoptado en México véase Banegas *et al.* (2018).

coordinación por parte de esta dependencia ya fue propuesta en el EDDT 2018, no obstante, a pesar de los cambios en el rumbo de la política laboral, no se han observado avances significativos para la coordinación con otras instancias.

En términos generales, estas estrategias deberán incluir también cambios en las políticas macroeconómicas para generar no solo crecimiento económico, sino una mayor demanda de personas trabajadoras en ocupaciones formales, lo que supone un cambio estructural encaminado a reducir las diferencias en los niveles de productividad según el tamaño de las empresas y promover encadenamientos productivos.²⁰⁴ A su vez, se requiere una política educativa que genere mejoras en los niveles de escolaridad y en la calidad de la educación, que se ha visto particularmente afectada durante la pandemia.

Por otro lado, a nivel microeconómico se requieren políticas encaminadas a facilitar el acceso a los créditos y mejorar los niveles de productividad, identificar la vinculación entre unidades productivas formales e informales a lo largo de las cadenas de valor, así como otras medidas para simplificar trámites y facilitar la formalización, tanto a nivel fiscal como en el acceso a la seguridad social. A todo ello deben sumarse políticas de desarrollo regional, para crear condiciones que permitan la formalización de los empleos en estados donde la tasa de informalidad incluso llega a superar el 65 % de las personas ocupadas.

Asimismo, es importante considerar los retos del sistema de salud y seguridad social en México, ya que su fragmentación conlleva una atención diferenciada para la población atendida por los distintos subsistemas, así como los retos asociados a la calidad de los servicios y a una baja inversión pública en esta materia, que siguen prevaleciendo y se hacen presentes con mayor profundidad en situaciones de emergencia como la que recientemente vivimos.

Por ello, es necesario la creación de mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones de salud y que los beneficios también se extiendan al esquema para la atención de población sin seguridad social. Estos mecanismos, además de unificar los criterios de atención y prestaciones, permitirían la creación de un registro de usuarios y derechohabientes. Del mismo modo, se vuelve necesario contar con expedientes clínicos

²⁰⁴ Véase al respecto CEPAL (2012) e Infante (2018).

electrónicos con criterios estandarizados para facilitar el rastreo de antecedentes médicos y de tratamiento entre los distintos subsistemas de salud (CONEVAL, 2022).

Dado el extenso panorama de los esfuerzos necesarios para generar mayor formalización laboral, así como todas las implicaciones que conlleva sumarlos para lograrlo, se presentan diez medidas de política, necesarias para implementar una política integral, centrada en incrementar el acceso al empleo formal y de calidad, en la que participen diversas instancias gubernamentales y cuyos resultados busquen beneficiar con empleos formales y de calidad a personas trabajadoras informales, grupos vulnerables, personas trabajadoras de plataformas e incluso personas servidoras públicas.

1. *Diagnóstico, difusión y acuerdos amplios*

Se propone que la STPS parta de una evaluación de los aciertos y limitaciones de las políticas de formalización utilizadas en la anterior administración y en la actual, así como de un diagnóstico preciso que considere la heterogeneidad de la informalidad laboral. Ello se debe a que sus instrumentos de intervención se centrarían en el trabajo asalariado informal (se propone que la medida no solo se aplique en el sector formal de la economía, ya que el derecho al trabajo es más amplio), mientras la política social se enfocaría a la protección de la población no asalariada.²⁰⁵

Igualmente, la amplia difusión de este diagnóstico debería permitir a la STPS, en coordinación con las demás instancias, el diseño de medidas de política concertadas con los distintos actores sociales (sindicatos, empleadores y organizaciones de la sociedad civil) y políticos (como los gobiernos de los estados), para que tengan un amplio respaldo y estén específicamente dirigidas a atender a los grupos de personas trabajadoras asalariadas y a las regiones más afectadas por la informalidad laboral. Si se considera que los efectos suelen verse en el largo plazo, esta convocatoria amplia debe favorecer la persistencia del programa de formalización más allá de los ciclos electorales.

2. *Favorecer una inserción laboral formal*

²⁰⁵ Aunque una de las alternativas más valoradas en diversos sectores para reducir la informalidad laboral es el diseño de un sistema de protección social universal, que no dependa del tipo de inserción ocupacional, la existencia de este tipo de sistema no eliminaría la conveniencia de formalizar el empleo asalariado, ya que de ello dependería el acceso a los derechos laborales y la factibilidad de exigir en los hechos a los empleadores el cumplimiento de sus derechos laborales.

Por lo que se refiere a la estrategia para ampliar el alcance de la formación profesional y con ello mejorar la oportunidad de una inserción laboral formal, la STPS deberá coordinarse con la Secretaría de Educación Pública (SEP), a efectos de vincular a los egresados de los cursos de competencias laborales que imparte esta dependencia con el SNE. Esto es especialmente importante en tanto la primera inserción laboral condiciona en gran medida la trayectoria laboral de las personas.

3. *Salarios*

Debe mantenerse la nueva política orientada a la recuperación de los salarios mínimos para evitar que se pierda el avance de los últimos cuatro años, ya que cuando los salarios son bajos, no existe un incentivo hacia la formalización del empleo (Negrete, 2016; STPS, 2020a). Cabe señalar que, además, a través de la reforma en materia de derechos colectivos, podría favorecerse el incremento de los salarios contractuales vinculados a la productividad.

Además, una política de ingresos laborales proactiva, junto con la detección del subregistro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), posibilitará la mejora de la cantidad y calidad de atención en los diversos seguros que ofrece esa institución, lo que es un incentivo para que personas trabajadoras y empleadores asuman el costo de la formalidad laboral.

4. *Fortalecimiento de la Inspección Federal del Trabajo (IFT) y el reconocimiento de las condiciones productivas de las micro y pequeñas empresas*

La principal medida de política a cargo de la STPS es continuar fortaleciendo la estrategia de modernización de la IFT, que se encuentra a cargo de la UTD, para mejorar sus capacidades de fiscalización. Esto es especialmente necesario donde la informalidad tiene mayor presencia, pero menor visibilidad, lo que ocurre en las micro y pequeñas empresas.

No obstante, las micro y pequeñas empresas, en general, cuentan con malas condiciones económicas; además, para la mayor parte de estos establecimientos, sus condiciones se han visto agravadas por los efectos de la pandemia y difícilmente podrían asumir el costo de la formalidad laboral.

Por ello, la STPS debe coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (SE), para impulsar la adopción de incentivos tributarios, promoviendo una política encaminada a elevar la productividad de las micro y pequeñas empresas y favorecer su crecimiento a través del crédito,

considerando que es allí donde se ocupan la mayoría de las personas trabajadoras asalariadas. Se debe ofrecer asesoría integral para promover la formalización de los negocios y sus empleados, exigiendo el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores, sin afectar su viabilidad, especialmente en un contexto económico como el actual, de débil recuperación económica.

5. *Intervención en cadenas de valor*

Existe una vinculación entre los negocios formales e informales en las cadenas de valor, en las que quienes comandan estas cadenas presionan a las unidades de menor tamaño, muchas veces informales y menos visibles, llevándolas a reducir los costos de la formalidad laboral a través de la evasión y el subregistro en la seguridad social.

Es esencial que se identifiquen estos vínculos a través de una estrategia conjunta entre la STPS, la SE y la SHCP, y de este modo poder utilizar los incentivos y los instrumentos disuasivos y punitivos para promover nuevos modelos de negocios basados en el respeto pleno del derecho al trabajo. Esto es especialmente importante en cadenas de valor que se insertan en sectores prioritarios del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), donde la violación a la normatividad laboral puede generar consecuencias negativas para las exportaciones.

6. *La política de contratación en el Sector Público*

Un porcentaje significativo de las personas servidoras públicas son informales (alrededor del 17 % en 2021), sea porque tienen contratos de honorarios que encubren su carácter de personas trabajadoras subordinadas, u otro tipo de vínculos con sus empleadores; es claro que se requiere también la intervención de las distintas dependencias gubernamentales responsables de la política de contratación en este sector. El propósito es evitar el uso, por parte de dependencias federales y locales, de contratos de honorarios que encubren la relación de trabajo subordinado o la subcontratación que no cumpla con los nuevos requerimientos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

7. *Medidas específicas para grupos*

La estrategia de formalización laboral deberá incluir medidas específicas para los grupos más afectados, a cargo de la STPS y el IMSS, ya que se ha señalado con anterioridad que estas instancias no tienen estrategias focalizadas para algunos de

los grupos con mayores desventajas (hablantes de lenguas indígenas, personas con discapacidad, jornaleros agrícolas, etc.) o sus acciones son insuficientes (trabajo del hogar remunerado).

Por parte de la STPS y la UTD, se requiere una vigilancia permanente a través de la inspección para aumentar la formalización de los contratos de trabajo de estos grupos, ya que en los hechos se asocia al acceso a las prestaciones de ley. También se debe convertir en una estrategia permanente, a partir de lo que ya se viene realizando por parte de la STPS, el IMSS y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), la vigilancia para evitar el uso arbitrario de contratos temporales que llevan a entradas y salidas frecuentes de la seguridad social.

Por ejemplo, además de las garantías plenas y las facilidades que se han dado para la incorporación de las personas que realizan trabajo remunerado en el hogar a través de reformas a la Ley del Seguro Social (LSS), se requiere avanzar en el caso de las personas trabajadoras asalariadas del campo, especialmente los que se encuentran en empresas formales, parte de ellas dedicadas a la exportación y capaces de soportar el costo de la formalización laboral. En este caso, el uso de tecnologías de la información y unidades móviles les permitirá a los inspectores llegar a lugares alejados de los centros urbanos. También podría exigirse el registro de las empresas agrícolas y sus trabajadores, una medida utilizada en otros países, que permitiría un control más efectivo de la inscripción a la seguridad social.

Otro grupo particularmente precario, con elevados niveles de informalidad laboral y predominio de contratos temporales, es el de las personas trabajadoras asalariadas de la construcción, cuya atención corresponde a la STPS, al IMSS y a las instancias de los gobiernos estatales.²⁰⁶ Para todo lo anterior, la inspección laboral deberá coordinarse a nivel federal y local, así como diseñar estrategias innovadoras, como las que viene planeando la STPS.

²⁰⁶ Para la inscripción en el IMSS de las personas trabajadoras de la construcción existe, desde 1985, el Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado (ROTIC), que establece los requisitos para que los propietarios de las obras cumplan con la obligación de inscribirlos, sin embargo, persisten altos niveles de informalidad. Al respecto, se identificó una iniciativa de reforma a la LFT para dar una protección especial en forma de una ayuda mensual a este contingente de personas trabajadoras, creando un fondo especial con aportaciones del gobierno y las personas trabajadoras, considerando que al menos 8 de cada 10 albañiles trabajan en el sector de los hogares. <https://elpulsolaboral.com.mx/seguridad-social-y-salud/16587/buscan-dar-seguridad-social-y-apoyo-economico-mensual-a-albaniles-de-mexico>

8. *Campañas de difusión y sensibilización*

Se requieren campañas permanentes de sensibilización que muestren los efectos negativos de la informalidad laboral y reduzcan la tolerancia a un fenómeno que afecta no solo a personas trabajadoras y empleadores sino a la sociedad en su conjunto. Estas campañas deben estar focalizadas y poner de manifiesto la decisión del gobierno de terminar con la impunidad en la violación de la normatividad laboral, de la seguridad social y de los grupos más afectados.

9. *Recursos presupuestarios y humanos*

Ninguna de las medidas de política propuestas en este diagnóstico para reducir la informalidad laboral podría implementarse si las instancias involucradas no cuentan con los recursos presupuestarios y humanos necesarios. La insuficiencia presupuestal y el número de inspectores a cargo de la fiscalización es un reto por superar, por lo cual la importancia de esta función merece ser considerada al momento de la asignación de recursos.

10. *Regular los derechos de las personas trabajadoras de plataformas de servicios*

Las personas trabajadoras en plataformas son consideradas formales fiscalmente por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), pero son informales desde el punto de vista laboral, al no ser reconocidas como asalariadas por sus empleadores y, por ende, no estar inscritas obligatoriamente en el IMSS. Tanto las plataformas como la SHCP y el IMSS las consideran como personas trabajadoras por cuenta propia (prueba de ello es el programa piloto para inscribirles como independientes en el IMSS, que fue cuestionado por los repartidores).

Por lo tanto, es necesaria una iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) para reconocer el carácter de asalariados de las personas trabajadoras de plataformas digitales prestadoras de servicios con derecho a la inscripción en la seguridad social. Hay un creciente consenso a nivel mundial en torno a la necesidad de reconocerles todos los derechos laborales, en proporción al tiempo trabajado, como se hace ante otras categorías especiales de personas trabajadoras en la LFT.

El alcance y cobertura de la intermediación laboral; atención adecuada a grupos vulnerables y la reducción de la desigualdad

Existe una política de intermediación laboral que permite brindar a los buscadores de trabajo información, orientación, vinculación y otros servicios de apoyo, para su colocación en un empleo formal. Esta política se vincula con el PSTPS 2020-2024 en el objetivo

prioritario 5, estrategia 5.1, y sus 3 acciones puntuales. Estas acciones se realizan a través de la Unidad del Servicio Nacional de Empleo (USNE), la cual coordina y gestiona los recursos disponibles (financieros, tecnológicos y humanos). A pesar de esto, persisten retos de importancia que deben ser atendidos desde la política de intermediación laboral.

Como se mencionó anteriormente, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) es la principal acción de la política de intermediación laboral. Desde este programa se reconoce que entre 2019 y 2022 hay un aumento de las personas que podrían requerir los servicios que se brindan a través del PAE. Esto está relacionado, aunque no exclusivamente, con los impactos económicos y laborales que la pandemia por la COVID-19 ha traído en el mercado de trabajo. En contraste, durante el mismo periodo, el PAE ha experimentado una importante reducción en su presupuesto con implicaciones negativas para su población a atender, la cual se ha venido reduciendo desde 2019, con un pequeño repunte en 2022.

La USNE y su PAE están orientados hacia la colocación de la población desocupada en empleos formales, por lo que su debilitamiento amplía la brecha para el acceso a un empleo de calidad. El debilitamiento en los servicios públicos de vinculación refuerza las prácticas de vinculación por medios informales mayormente asociadas al trabajo informal, el deterioro en los servicios de intermediación potencia las consecuencias negativas de la vinculación informal, más aún cuando se trata de un contexto de contracción y poco dinamismo de la economía.

Por otra parte, los servicios de intermediación laboral actuales han priorizado la atención a través de internet. Si bien esto es beneficioso para un sector de la población y debe no solo continuar, sino además fortalecerse, al mismo tiempo es imprescindible que se mejore el alcance territorial de la USNE, por medios digitales y presenciales, a las poblaciones con mayores exclusiones socioeconómicas y pocas oportunidades para colocarse en un empleo formal. Uno de los pendientes de la actual política de intermediación laboral es la ausencia de acciones específicas para atender a los grupos poblacionales más vulnerables. Esto además se agrava en el contexto de deterioro que sufren la USNE y el PAE.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha recomendado que cuando no se cuenta con capacidades para brindar los servicios de empleo de manera universal, se desarrollen mecanismos de focalización (OIT, 2014). Esta puede establecerse según criterios geográficos (zonas de mayor rezago social) o criterios de categoría (categorías concretas de población: jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, etc.).

Estas recomendaciones son similares a las de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que insiste en que los países deben implementar políticas para fomentar la inclusión de los mercados laborales, reducir las brechas de género, reducir las desigualdades espaciales y apoyar a las regiones rezagadas, así como garantizar que los grupos subrepresentados y desfavorecidos no se queden atrás (OCDE, 2018).

En ese sentido, la política de intermediación actual carece de una estrategia de focalización, incluso se desaprovechó la oportunidad de avanzar en esa línea antes de cancelar por completo los subprogramas de capacitación para el empleo y de apoyos para el autoempleo (ambos del PAE), orientando sus objetivos hacia la atención de jóvenes, mujeres y poblaciones indígenas, además de considerar criterios geográficos.

Las recomendaciones generales desde algunos organismos internacionales (Bucheli, 2005; OCDE, 2018; Malo, 2018) en relación con los programas de capacitación, indican que estas acciones deben tomar en cuenta la conveniencia de focalizar a los participantes; otorgar certificados que validen las competencias adquiridas y que estos sean reconocidos y valorados en el mercado laboral; e incluir componentes que permitan un vínculo entre beneficiarios del programa y empleadores, por ejemplo, incluyendo prácticas en las empresas.

Respecto a la vinculación, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) cuenta con la estrategia Mes 13, que busca vincular a los beneficiarios del programa con los servicios de la USNE. Sin embargo, dada las limitadas condiciones con las que se está desarrollando actualmente la política de intermediación laboral, no se puede garantizar una transición exitosa del proceso de aprendizaje hacia el empleo.

Si bien existen instancias y programas orientados a atender las brechas vinculadas a la intermediación laboral, los servicios públicos al respecto son insuficientes y no incluyen estrategias focalizadas en los grupos que enfrentan mayores dificultades para disfrutar del derecho al trabajo.

La ruta de acción en términos de la intermediación laboral consiste en que, a través de los actores relacionados, se favorezca el acceso de los buscadores de trabajo y de los grupos más vulnerables a los servicios públicos de intermediación, para reducir la desigualdad; con el fin de incrementar el acceso a empleos formales dignos, con base en el fundamento que justifica a esta ruta, se proponen las siguientes acciones de política pública.

1. *Aumentar la presencia territorial de los servicios del SNE en los municipios de mayor grado de rezago social.* Dada la imperante necesidad de atender a las poblaciones de los municipios con rezago social muy alto y alto, 152 y 243 municipios, respectivamente, de acuerdo con el grado de rezago social 2020 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la STPS debe, por un lado, aumentar su presencia territorial con recursos propios a través de la ampliación de sus oficinas regionales. Por otro lado, en atención al contexto presupuestal actual, se debe establecer una estrategia de vinculación con los gobiernos de los estados y municipios que permita un mayor despliegue territorial de los servicios de la USNE.

Esto no implica trasladar las funciones de la USNE, sino incorporar unidades específicas de los gobiernos locales en el desarrollo de estas acciones, siempre bajo dirección y supervisión de la STPS. Además, para aumentar su presencia se deberán realizar campañas de difusión de los servicios del SNE, pues es necesario posicionarlo como uno de los principales mecanismos de intermediación laboral, en consecuencia, el despliegue territorial debe acompañarse de la implementación de promotores en el territorio, que puedan visitar las comunidades para la asesoría, orientación y canalización hacia los servicios de la USNE.

2. *Establecer acciones focalizadas para atender a jóvenes, mujeres y población indígena.* Es necesario que desde la USNE se cuente con una estrategia focalizada en la atención a las poblaciones prioritarias. Para ello se requiere de personal capacitado y sensibilizado en la atención de estas poblaciones (perspectiva de género, comprensión de la problemática indígena, atención en lengua materna en las zonas de mayor presencia de poblaciones indígenas, entre otras), e implementar acciones específicas para fomentar la vinculación laboral, como las que se mencionan a continuación.
 - a. Reestablecer el subprograma de Capacitación para el Trabajo, focalizado en grupos de atención prioritaria, articulando a los servicios de vinculación laboral y con un esquema focalizado en la atención a las poblaciones con mayores vulnerabilidades, y la atención dirigida hacia los sectores productivos de mayor demanda de mano de obra. Las acciones de capacitación deben diseñarse en diálogo con los sectores productivos, de manera que se implementen programas que respondan a las necesidades de los empleadores. Además, es recomendable que la capacitación incluya componentes en el puesto de trabajo, como mecanismo de rápida inserción en la empresa.

Para ello, la STPS debe promover alianzas con el sector empresarial, como ha venido haciendo en el marco del JCF. Por otra parte, y con el fin de evitar duplicidades, se recomienda que la STPS, a través de la USNE, seleccione, canalice y otorgue becas de capacitación hacia las entidades especializadas en la enseñanza, evitando destinar amplios recursos en el desarrollo e implementación de todo el proceso que implica la gestión de los programas de capacitación.

Para esto es esencial que la STPS coordine sus acciones con la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo que opera a través del Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Formación para el Trabajo (las tres entidades pertenecen a la SEP), y los Institutos de Capacitación para el Trabajo.

- b. Reestablecer el subprograma de Apoyos para el Autoempleo, focalizado en grupos de atención prioritaria; al igual que el subprograma de capacitación para el trabajo, el subprograma para el fomento de emprendimientos productivos como mecanismo para la atención del desempleo debe restablecerse con una perspectiva de focalización.

Estas acciones deben implementarse a través de mecanismos complementarios: otorgamiento de recursos financieros (reembolsables y no reembolsables); capacitación en gestión empresarial, ventas y contabilidad; asesoría y acompañamiento de largo plazo a través de asesores profesionales debidamente acreditados. Además, se recomienda que desde la STPS se coordinen acciones de incorporación de los emprendimientos a determinadas cadenas de valor según las vocaciones productivas de la región en la que se estén desarrollando.

- c. Otras acciones necesarias para la focalización son contar con una estrategia de divulgación y sensibilización empresarial para fomentar la contratación de las personas pertenecientes a los grupos prioritarios; establecer acuerdos y alianzas con empresas y cámaras empresariales con el fin de lograr compromisos de contratación de cuotas mínimas de personas de los grupos prioritarios; y tal como ya se ha realizado en el caso de las mujeres, realizar

ferias de empleo focalizadas a desempleados que cumplan con las características de las poblaciones prioritarias.

3. *Fomentar la contratación de beneficiarios de JCF.* Desde la STPS se deben propiciar alianzas estratégicas con el sector empleador que participa en la recepción de aprendices del programa JCF para fomentar la contratación de los beneficiarios del programa, especialmente cuando demuestren un alto nivel de desempeño.
4. *Dotar de mayores recursos (financieros, humanos, infraestructura) al SNE.* Dado el contexto de la lenta recuperación económica tras la pandemia, y los retos globales (conflictos bélicos, cambio tecnológico, cambio climático o nuevas olas de contagios por la COVID-19) que tienen efectos tanto en la desaparición de empleos, como en la creación de otros nuevos en sectores emergentes, el SNE seguirá jugando un rol esencial como unidad responsable para la disminución de las brechas entre buscadores de trabajo y empleadores, pero principalmente para ayudar a las poblaciones con mayores vulnerabilidades en el acceso a un empleo formal.

Estas metas solo serán posibles con la asignación presupuestaria suficiente para lograr el alcance territorial que se requiere, así como la infraestructura física y tecnológica adecuada. Además, se debe dotar al SNE de los recursos humanos profesionales responsables de la consejería de empleo y la consejería de reclutamiento, con capacidades en constante actualización para que implementen y operen eficazmente un modelo de intermediación laboral innovador.

Capacitación y formación profesional

A pesar de que existen acciones que atienden el tema de capacitación, el análisis de la política ha dado sustento para asumir que estas en general son insuficientes, salvo el caso del JCF. No obstante, existe una insuficiencia de programas de capacitación para otros grupos vulnerables, así como una importante ausencia de medidas que afronten los retos del aprendizaje permanente para que las personas trabajadoras asimilen de mejor forma los cambios constantes que las nuevas tecnologías están introduciendo en los mercados laborales y procesos de trabajo. Si bien se ha identificado que los temas relativos a la capacitación son atendidos en el PSTPS 2020-2024, las acciones actuales son todavía insuficientes y no responden a una estrategia integral de capacitación y formación profesional.

Debe considerarse además que la política de capacitación en general²⁰⁷ se ha debilitado en los últimos años como consecuencia de las restricciones presupuestales. Así el subprograma de capacitación relacionado al PAE se canceló y el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM) finalizó en 2021.

Las acciones relacionadas con la vigilancia para el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar presentan limitaciones, al estar concentradas principalmente en la revisión de aspectos formales de esta obligación (registro de certificaciones de capacitación y cantidad de personas trabajadoras capacitadas), con pocos o nulos esfuerzos para incidir en la calidad y pertinencia de las capacitaciones, de manera que estas puedan impactar en la productividad, mejorar la posición laboral de las personas trabajadoras y fomentar la estabilidad laboral.

Por otra parte, en lo relacionado con la cobertura y pertinencia del actual Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (Procadist), a cargo de la STPS, este presenta el problema de no responder a las nuevas demandas de la economía nacional y global.²⁰⁸

El informe de la Comisión Mundial Sobre el Futuro del Trabajo (OIT, 2019) es claro al respecto, señala que el trabajo ha entrado en una fase de cambios constantes que suceden de manera abrupta, tanto en términos de organización como de introducción de nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, producto de la crisis ambiental que vive el planeta, muchos sectores de la economía se han visto obligados a transformarse. En este escenario, el informe concluye que con el fin de aprovechar las transformaciones en curso para abrir puertas y crear oportunidades para el desarrollo humano, es necesario que las personas trabajadoras tengan derecho al aprendizaje permanente. Este será un elemento clave para que las personas puedan aprovechar las nuevas tecnologías y actividades laborales que vendrán después.

La política de trabajo y previsión social en México presenta una brecha importante en términos de capacitación y aprendizaje para el trabajo, en especial de cara a los desafíos

²⁰⁷ Si bien el JCF es un programa de capacitación en el centro de trabajo y cuenta con amplios recursos, está focalizado en población de 18 a 29 años que no estudia ni trabaja. Hay un marcado contraste presupuestal y de alcance en la población a atender entre el JCF y el resto de las acciones relacionadas con capacitación, lo que deja a la mayoría de la población económicamente activa sin acceso a servicios de capacitación.

²⁰⁸ Como se mencionó en el análisis de la política, el programa no tiene una vocación realmente enfocada en el desarrollo de nuevas capacidades y competencias en el entorno de la cuarta revolución industrial.

que la transformación tecnológica está imponiendo en los mercados de trabajo. Postergar la atención inmediata de este problema potenciará los desajustes del mercado laboral, lo que conllevaría a efectos en múltiples áreas del trabajo: desempleo, informalidad, baja productividad, acceso a empleos de baja calidad y bajo crecimiento económico.

Para trazar la ruta de acción en este sentido, se ha identificado la necesidad de mejorar la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación, para reducir la inestabilidad laboral y mejorar la productividad; y de ampliar la cobertura y la pertinencia de los programas de capacitación y formación profesional, para mejorar la inserción laboral de las personas trabajadoras.

Por lo tanto, se debe diseñar e implementar una estrategia de capacitación y formación permanente para el trabajo, que responda a las necesidades de mercados laborales en constante cambio. Esta debe incluir acciones dirigidas a ampliar la cobertura y la pertinencia de los programas de formación profesional para mejorar la inserción laboral de las personas trabajadoras; a la vez que se deben promover programas de capacitación en las empresas que respondan a la necesidad de mejorar la productividad y la estabilidad laboral. Para esto, se considera que la política de capacitación debe incluir las siguientes acciones o medidas:

1. *Diseñar e implementar un programa de capacitación y formación permanente, que considere el aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, con el objetivo de mejorar la empleabilidad, la formación técnica-profesional y la capacitación en y para el trabajo.* Este programa, por su alcance, necesariamente debe realizarse en coordinación con la SEP y su DGCFT, y con la participación de cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones profesionales, educadores y otros interlocutores sociales relevantes, con el fin de establecer una política articulada entre la capacitación, la formación profesional y técnica, los programas de educación superior, propiciando la disponibilidad de diferentes modalidades de programas (dedicación completa, parcial, enseñanza a distancia, capacitación en y para el trabajo).

Se debería considerar la necesidad de realizar investigación y actualización constante sobre los contenidos de enseñanza que ofrecen; y asegurar la formación permanente del personal docente y administrativo para que pueda desarrollar los materiales y estrategias didácticas afines a las nuevas modalidades educativas y a las posibilidades que brinda el aprendizaje a lo largo de la vida. Dada las limitaciones

presupuestarias se recomienda iniciar la implementación de esta política de manera focalizada en grupos con mayores vulnerabilidades (jóvenes, mujeres, población de habla indígena, personas con alguna discapacidad) y en los municipios de muy alto y alto rezago social.

- 2. Incorporar esquemas que faciliten la transición escuela-empleo de los jóvenes (sin contraponerlo con el JCF).* En coordinación con la SEP, la STPS debe liderar una estrategia que prepare a los jóvenes para el acceso al mercado laboral, ya sea a través de empleos formales o emprendimientos en la economía formal. Estos esquemas deberán incluir capacitación en materia técnica, actividades blandas y socioemocionales y pasantías en centros de trabajo, para lo cual el establecimiento de alianzas con el sector privado resulta esencial.

Estas alianzas podrían realizarse también con grandes empresas en las que participen los becarios del JCF o que participen en procesos de capacitación para el trabajo, así como con las cámaras empresariales, por ejemplo, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), con la intención de que al menos una parte de los jóvenes que demuestren un alto nivel de desempeño, puedan obtener un empleo permanente al terminar su participación en los diversos programas.

- 3. Fortalecer el aprendizaje en el lugar de trabajo.* La experiencia del JCF debe ser aprovechada por la STPS para seguir construyendo alianzas con el sector privado de manera que los esquemas de aprendizaje en el lugar de trabajo puedan extenderse a los otros programas de capacitación que brinde la STPS.
- 4. Realizar diagnósticos sobre la pertinencia de los planes de capacitación de las empresas y concertar con los empleadores la reorientación de sus programas de capacitación.* El programa actual de vigilancia del cumplimiento de la obligación patronal debe rediseñarse para que incorpore dimensiones sobre calidad y pertinencia, con el fin de que se promuevan procesos formativos en la empresa que impacten positivamente en la productividad y en la estabilidad laboral. La vigilancia de la calidad y pertinencia de la capacitación en la empresa debe complementarse con un programa de control y acreditación de los centros de capacitación que ofrecen los servicios de enseñanzas a las empresas.

5. *Aumentar la presencia territorial de los servicios de capacitación.* El programa de capacitación actual de la STPS se concentra en la capacitación en línea. Si bien esto debe continuar y fortalecerse, es necesario que sea complementado con capacitación presencial, en especial en municipios de muy alto y alto rezago social. Este programa deberá adecuarse regionalmente a la vocación productiva de la región y las demandas actuales y proyecciones a futuro de demanda de mano de obra.
6. *Divulgación de los servicios de capacitación.* Junto con la extensión de los servicios de capacitación que se han mencionado, resulta pertinente que desde la STPS se realicen campañas de divulgación que orienten y sensibilicen a la población y a las empresas en cuanto a la importancia de capacitación a lo largo de toda la vida laboral, y la selección de programas de capacitación que brinden mayores oportunidades en el mercado laboral.
7. *Dotar de mayores recursos (financieros, humanos e infraestructura).* Además del uso de plataformas a través de internet, la ampliación de la cobertura de los programas de capacitación requiere esquemas de aprendizaje presenciales para lo cual es necesario contar con espacios físicos adecuados. Por su parte, la capacitación en las zonas de mayor rezago, así como la orientada hacia grupos vulnerables, requiere presupuesto suficiente para el desarrollo de los procesos formativos y otorgamiento de becas para garantizar la asistencia de estos grupos poblacionales.

El respeto a los criterios constitucionales sobre el salario mínimo para reducir la pobreza entre personas trabajadoras formales e informales

Si bien se han observado avances importantes en la política sectorial, especialmente por lo que se refiere a la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, no hay una consideración respecto a la forma en que la metodología utilizada para dicha recuperación puede afectar la de los salarios contractuales. También se encuentra pendiente fortalecer la fiscalización del cumplimiento de la obligación de pagar el salario mínimo, ya que a medida que este gana relevancia respecto del salario medio, puede generarse mayor evasión. Adicionalmente, se requiere una estrategia para evitar que la aceleración de la

inflación vuelva a generar pérdida de poder adquisitivo de los salarios mínimos²⁰⁹ y contractuales.

Más allá del reconocimiento de los efectos positivos de la nueva política de recuperación de los salarios mínimos, es menester señalar que estamos ante un punto de inflexión que debe aprovecharse para avanzar en otros temas pendientes en relación con los ingresos:

- La brecha salarial entre hombres y mujeres presenta un importante deterioro como consecuencia de la pandemia, por lo que se requieren acciones concretas por parte de la STPS y la Conasami.
- La pandemia ha tenido efectos negativos que pueden ir más allá de lo coyuntural y convertirse en problemas crónicos, lo que exigiría la implementación de esfuerzos de política pública futuros para revertirlos. Esto porque el universo de personas trabajadoras informales se beneficia poco o nada de la política encaminada a la recuperación de la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo vigente; asimismo, aunque la economía y el mercado laboral han registrado una recuperación posterior a la contingencia sanitaria, el porcentaje de la población en pobreza laboral, hasta 2021, no había alcanzado los niveles previos al inicio de la pandemia.

Por último, cabe señalar que la política de salarios mínimos no ha impactado de la misma manera sobre la evolución de los salarios contractuales, cuya fijación no está al alcance de la política gubernamental. El incremento de los salarios mínimos y contractuales está alineado con las exigencias del T-MEC, ya que su agenda laboral busca precisamente dejar atrás las restricciones en el ejercicio de los derechos colectivos que provocaron el deterioro de los ingresos en el país y su desvinculación con la evolución de la productividad. Esto amerita que la STPS realice acciones que fomenten los incrementos en los salarios contractuales, como se ha venido haciendo a través de la implementación de la reforma laboral, pues de este modo podrá contarse con sindicatos representativos y respaldados por sus bases.

²⁰⁹ Cabe destacar que, al cierre del presente diagnóstico, correspondiente al segundo trimestre de 2022, el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria mostró una tendencia de recuperación a nivel nacional de 1.6 puntos porcentuales; esa disminución se da en un contexto en donde tanto el valor monetario de la canasta básica como la inflación general mostraron incrementos (12 % y 7.8 %, respectivamente) (CONEVAL, 2022a).

Para potenciar los efectos positivos de la política de salarios mínimos se debe considerar una ruta de acción que implemente acciones complementarias:

1. *Reducir la brecha salarial de género.* En el marco del Programa Prolgualdad, la STPS, en coordinación con otras dependencias, como Inmujeres, debe establecer un programa transversal para el cierre de brechas salariales por género. Esto incluye la incorporación de la perspectiva de género en programas y acciones, incluidos los de capacitación, además de fortalecer y extender los programas de guarderías y la inspección laboral. Esto se debe acompañar de campañas de divulgación y sensibilización dirigidas tanto a trabajadoras, para el conocimiento de sus derechos, como a empleadores, para que establezcan políticas a favor de la equidad salarial. A su vez, se debe impulsar la incorporación de cláusulas en la contratación colectiva con enfoque de género.
2. *Fortalecer la inspección laboral.* Es necesario contar con más y mejores recursos para la implementación de inspecciones ordinarias enfocadas en la vigilancia del cumplimiento de los salarios mínimos, especialmente en un contexto creciente de incrementos reales, cuestión que se examina más adelante.
3. *Fomento de la negociación colectiva y vinculación de los salarios contractuales con los aumentos en la productividad.* La transición hacia un nuevo modelo laboral cuyo eje es la representatividad de los sindicatos como condición para negociar la aprobación de los contratos, negociados por las dirigencias, por mayoría del voto de las personas trabajadoras, y sus revisiones cada dos años, así como la necesidad de que se legitimen, a través del voto de las personas trabajadoras, los contratos colectivos existentes cuando se reformó la LFT en 2019, son cambios institucionales que deberán crear las condiciones para una negociación más equilibrada entre trabajo y capital.

Esto hará posible, en un contexto económico favorable, la recuperación de la pérdida de poder adquisitivo por parte de los salarios contractuales y su vinculación con la productividad. Desde la STPS se deben fortalecer las acciones relacionadas con la implementación de la reforma. Por su parte, la Conasami, en colaboración con el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL), podría ofrecer cursos, talleres y capacitaciones dirigidas a sindicatos para que cuenten con los conocimientos necesarios sobre la relación entre salarios y productividad, así como

con mecanismos a favor de las personas trabajadoras para establecer los acuerdos salariales en los contratos colectivos, entre otros temas relacionados.

Cerrar la brecha de participación económica entre mujeres y hombres: acceso a guarderías, políticas de flexibilización de tiempos de trabajo y reducción de la jornada laboral

A lo largo del análisis se ha fundamentado la necesidad de crear las condiciones para superar la brecha de participación económica entre mujeres y hombres. Por una parte, el acceso a guarderías para personas trabajadoras formales e informales, privilegiando a las mujeres, así como reducir el desigual reparto del trabajo de cuidado; y por otra, la reducción de la jornada laboral sin pérdida de ingresos y la ampliación de los días de vacaciones. No se han identificado previsiones en el PSTPS 2020-2024 respecto a estos temas considerados como prioritarios dentro de este diagnóstico.

En primer lugar, la insuficiencia de acceso a guarderías para la hijas e hijos menores de cuatro años de personas trabajadoras asalariadas es una responsabilidad del IMSS, lo que justifica la ausencia de esta problemática en el PSTPS. Sin embargo, tres cuestiones ameritan la intervención de la STPS para contribuir a cambiar la situación:

- La baja tasa de participación económica de las mujeres y su caída en la pandemia, profundizando la brecha.
- Insuficiencia en la prestación del servicio por parte del IMSS, lo que exige una revisión a fondo de las causas de esta situación.
- La necesidad de promover la reinserción laboral de quienes tuvieron que dejar el empleo para dedicarse al cuidado de los hijos, situación que se agravó durante el cierre de escuelas en 2020 y parte del 2021.

Por estas razones, se considera necesario que la STPS se coordine con el IMSS y otras instancias, como Inmujeres y la Secretaría de Bienestar, para adoptar medidas conducentes a garantizar el acceso al servicio de guarderías para las hijas e hijos de las mujeres que trabajan o están disponibles para hacerlo.

Como se señaló anteriormente, si bien se trata de un derecho garantizado en la LSS, tanto para hombres como para mujeres, hemos planteado la necesidad de una acción afirmativa a favor de las mujeres, que contribuya a cerrar gradualmente la brecha de participación económica entre ambos sexos, que se relacione con la insuficiencia de esta prestación.

Además, se considera que también se debe atender esta problemática para trabajadoras informales o disponibles para trabajar.

Por otro lado, el acceso a guarderías es una medida necesaria pero insuficiente para posibilitar una mayor participación económica de las mujeres. La reducción del tiempo de trabajo, el aumento de los días de vacaciones y la flexibilidad del tiempo de trabajo a favor de las y los trabajadores (no solamente del empleador, como sucede actualmente) son necesarios para favorecer el trabajo de la mujer.

La necesidad de disminuir las jornadas laborales y promover una mayor flexibilidad en el manejo de los tiempos de trabajo, así como el aumento en los días de vacaciones, redundaría en un mejor reparto de los escasos empleos formales que genera la economía; además, permitiría un mejor reparto del insuficiente empleo formal disponible (vinculado con el objetivo de formalización de los empleos) y favorecería la reducción en la brecha de participación económica de las mujeres.

Esta medida no solo sirve para reducir el desempleo, sino que puede vincularse con programas de capacitación para el aumento de la productividad, reducción de riesgos psicosociales en las personas trabajadoras, mejor distribución de las labores de cuidado para evitar las dobles, y hasta triples, jornadas que experimentan las mujeres, entre muchos otros beneficios. En el mismo sentido, el *Informe de la Comisión sobre el Futuro del Trabajo* (OIT, 2019) indica que la reducción de la jornada, junto a la mejora de la productividad, debe ser un importante objetivo de política.

En el caso de México existen propuestas e iniciativas de ley para reducir la jornada laboral de 8 a 7 horas diarias y la semana de trabajo de 6 a 5 días, así como un periodo vacacional pagado de al menos 12 días al cumplir el primer año laboral en el mismo empleo, es decir, el doble establecido en el artículo 76 de la LFT, u otras iniciativas que buscan aumentar a 10 los días de vacaciones, para los que cumplan 6 meses en el mismo empleo, y no un año.

La iniciativa más reciente, por parte del Senado de la República, propone establecer que el periodo vacacional de las personas trabajadoras que tengan más de un año de servicio sea

de 15 días y no 6, como actualmente lo establece la ley (Senado de la República, 2022a).²¹⁰ Sin embargo, más allá de esas iniciativas, el tema no ha tenido todavía la atención que merece en la política sectorial. Estas medidas de política deberán sumarse a las que se adopten a través del SNE para favorecer una inserción laboral formal.

Respecto a la ruta de acción, esta debe contemplar dos escenarios: que la STPS convoque a una mesa interinstitucional para diseñar una estrategia multisectorial, con la participación de organizaciones promotoras de la agenda de igualdad, destinada a cerrar la brecha de participación económica de las mujeres considerando los diversos factores que la inhiben y sus consecuencias para la economía y la sociedad en su conjunto; y la realización de un parlamento abierto para discutir diferentes alternativas para la reducción de la jornada laboral y el aumento de los días de vacaciones anuales pagadas.

Como medidas complementarias para esta política se consideran:

- Coordinación interinstitucional e intersectorial encaminada a incrementar el acceso de personas trabajadoras al servicio de guarderías.
- Promoción de una iniciativa del Poder Ejecutivo destinada a reducir la jornada laboral semanal y aumentar los días de vacaciones anuales pagados.
- Consulta con sindicatos y organizaciones empresariales sobre esquemas de jornadas flexibles que mejoren el equilibrio entre trabajo y familia, incluyendo la promoción de cláusulas en la negociación colectiva con tal propósito, así como aquellas que permitan la adaptación de las nuevas reglas en materia de teletrabajo.
- Realización de diagnósticos que pongan de manifiesto los problemas que enfrenta el IMSS para aumentar los recursos destinados a guarderías para asegurados, así como propuestas de solución.

Así mismo, respecto a las políticas de flexibilización y respeto de tiempos de trabajo, específicamente dentro del esquema de teletrabajo, tras la aprobación de la nueva legislación (LFT, 2021), se ha identificado la necesidad de que desde la STPS se implementen acciones concretas que acompañen a estas nuevas implementaciones:

²¹⁰ En noviembre de 2022, el Senado de la República aprobó por unanimidad la iniciativa en materia de vacaciones dignas, que busca reformar los artículos 76 y 78 de la LFT, para establecer que los trabajadores tengan un periodo de vacaciones de al menos 12 días a partir del primer año cumplido de servicio; este periodo aumentará en dos días, hasta llegar a 20 por cada año subsecuente.

- Emitir la NOM sobre las condiciones de seguridad y salud en el teletrabajo. El 15 de julio de 2022 la titular de la STPS presentó el *Proyecto NOM-037-STPS-2022* sobre las condiciones de seguridad y salud en el teletrabajo. Sin embargo, tras los 60 días naturales para la emisión de comentarios, adiciones o eliminaciones de disposiciones al texto que el público en general considere, queda pendiente la publicación de la norma en el *Diario Oficial de la Federación* y su entrada en vigor en un plazo no menor a 180 días naturales posteriores a esa fecha.
- Fortalecimiento e innovación en los mecanismos de vigilancia actuales para el cumplimiento de la legislación laboral para: garantizar el derecho a la desconexión y el derecho a la intimidad; y adaptar las inspecciones a la realidad del teletrabajo, para garantizar el cumplimiento de todas las nuevas disposiciones que estableció la ley.
- Ofrecer programas de capacitación para garantizar la adaptación, aprendizaje y el uso adecuado de las tecnologías de la información en la modalidad de teletrabajo, así como realizar acciones para la promoción de una cultura de trabajo centrada en el equilibrio entre la vida laboral y la privada.
- Promover la inclusión de cláusulas en los contratos colectivos que adapten y faciliten la implementación de la nueva legislación en los centros de trabajo.

El avance en la implementación de la reforma laboral 2017-2019

La implementación de la reforma laboral 2017-2019 tiene etapas y tiempos preestablecidos que hasta ahora se han venido cumpliendo, salvo pocas excepciones. Este proceso ha estado bajo constante supervisión de instancias internas y externas, creadas en el marco de la LFT y del T-MEC. Igualmente se ha señalado que, al tratarse de un proceso en curso, hasta ahora no se han identificado insuficiencias en este proceso atribuibles a la política sectorial, a partir de las cuales pudieran desprenderse recomendaciones concretas.

Las rutas de acción que reforzarán la correcta implementación de la reforma laboral se desenvuelven en tres temáticas principales:

1. Procesos de democracia sindical.
2. Garantizar el acceso a una justicia imparcial y oportuna.
3. Mejorar las capacidades estatales de fiscalización para fortalecer el cumplimiento de obligaciones patronales en temas prioritarios, partiendo de la formalización y la regularización del empleo (tanto en el ámbito público como en el privado).

Las estrategias y acciones necesarias para transformar un modelo laboral corporativo con una vigencia de más de 100 años se fundamentan y describen en el PSTPS 2020-2024. El objetivo prioritario 2 de este programa se concreta en 5 estrategias con sus respectivas acciones puntuales, todas ellas con fundamento en las nuevas disposiciones de la LFT. La primera estrategia relativa a los procesos de democracia sindical incluye 4 importantes acciones puntuales relacionadas con dichos procesos.

Por lo que se refiere al EDDT 2022, se identificaron temas prioritarios vinculados a la implementación de la reforma, en consonancia con los objetivos del PSTPS. Uno de ellos es supervisar los procesos de democracia sindical conforme a las facultades establecidas en la LFT, para asegurar la representatividad de las organizaciones de trabajadores en la negociación colectiva. Otro, garantizar el acceso a una justicia imparcial y oportuna, así como mejorar las capacidades estatales de fiscalización para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones patronales en temas prioritarios, como la formalización del empleo.

En relación con los procesos de democracia sindical, las acciones emprendidas por las diversas instancias involucradas en el proceso de implementación de la reforma laboral, de la que depende la efectividad del derecho al trabajo, fueron las previstas en los diferentes ordenamientos y en el PSTPS 2020-2024, y se hicieron a lo largo del tiempo, con los instrumentos y a través de las instancias creadas para tal efecto.²¹¹

Algunos de los resultados, derivados de los datos analizados, muestran aspectos que pudieran mejorarse a través de la difusión y capacitación entre sindicatos y trabajadores sobre los nuevos procesos de democracia sindical, sus requisitos o el uso de la plataforma de legitimación de contratos colectivos o la de registro sindical. Es el caso del alto porcentaje de rechazos de las solicitudes de constancia de representatividad o del registro de asociaciones. Estos rechazos reflejan posiblemente las dificultades que experimentan los sindicatos en el proceso de adaptación a las nuevas reglas.

A su vez, el bajo número de CCT legitimados y el de los contratos que generaron una votación mayoritaria a favor de su terminación, resultados que han sido cuestionados por

²¹¹ Cabe señalar que algunas de las metas establecidas para el objetivo prioritario 2 y los indicadores correspondientes, se refieren a instancias que dejaron de operar a partir de que avanzó la implementación de la reforma 2019, como es el caso de la Dirección General de Registro de Asociaciones. Igualmente es el caso del indicador que se refiere a la conciliación de conflictos laborales colectivos de competencia laboral, a cargo de los funcionarios conciliadores de la STPS, función que pasó posteriormente al CFCyRL (STPS, 2020a).

diversos sectores, merecen atención, aunque no parecen deberse a la inacción o falta de vigilancia de la autoridad. La principal razón de estos resultados es que corresponde a los sindicatos titulares de los contratos colectivos decidir si, y cuándo, someten los CCT al proceso de legitimación.

Más allá de la vigilancia de estos procesos por parte de la autoridad, en un entorno de alta informalidad laboral, incertidumbre por las consecuencias de la pandemia en la actividad económica y baja creación de empleo formal de calidad, es esperable que predomine una posición conservadora entre los trabajadores, más aún cuando las consecuencias de oponerse a la dirigencia sindical han sido negativas durante décadas. Sin embargo, aunque no se trata de una insuficiencia de las acciones gubernamentales, de lo anterior resultan algunos retos a atender de manera prioritaria.

Es necesario contar con procedimientos que permitan evaluar en forma sistemática las causas de los rechazos de las solicitudes de registro sindical, constancias de representatividad y aprobación de contratos colectivos a través de la información disponible en la plataforma de registro. Adicionalmente, será relevante difundir ampliamente derechos e impartir capacitación virtual y presencial en torno al nuevo sistema de justicia laboral y, en particular, sobre los procesos de democracia sindical, así como sobre el uso de las plataformas de legitimación y contratos colectivos. Sin omitir que se deberán identificar las medidas a adoptar para atender con eficacia y oportunidad un número creciente de solicitudes de legitimación de contratos colectivos.

Respecto a las medidas de política complementarias, se ha identificado la relevancia de:

1. Evaluar los riesgos a que se enfrenta el CFCyRL para cumplir sus funciones ante un posible aumento de procesos y, solicitar, en su caso, el incremento del presupuesto y del número de plazas de inspectores y verificadores destinados a asegurar la verificación oportuna los procesos de democracia sindical.
2. Evaluar la posibilidad de prorrogar el plazo para la solicitud de legitimación de los contratos colectivos en caso de juzgarse necesario, sin violentar el propósito de este requisito.
3. Corregir cualquier obstáculo o insuficiencia en el ejercicio de los procesos de democracia sindical que pudiera resultar del diseño u operación de la plataforma tecnológica de registro o, en su caso, de posibles fallas en la actuación de los funcionarios.

4. Garantizar el acceso del público interesado a los expedientes de registro sindical y contratos colectivos de forma tal que se cumpla con la obligación de transparencia establecida en la LFT, a la vez que se genere mayor confianza en la imparcialidad de las autoridades encargadas de los procesos de democracia sindical.

Como parte del objetivo prioritario 2 del PSTPS 2020-2024, se adoptó la estrategia 2.5 “Implementar el Plan y Programa de Trabajo para la conclusión de los asuntos en trámite y la ejecución eficaz de los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”. Al respecto, pueden identificarse al menos dos retos en el logro de este objetivo prioritario: Abatir el rezago que experimentan las JCyA que dejaron de atender los conflictos ante la entrada de los diferentes estados en el nuevo sistema, especialmente en el caso de la JFCyA, que es la única bajo competencia y responsabilidad del ejecutivo federal; y evitar que los nuevos tribunales acumulen nuevos rezagos ante la imposibilidad de atender con oportunidad los conflictos individuales que se tramiten ante ellos.

El PSTPS 2020-2024, en lo relacionado a la JFCyA, indica la necesidad de “determinar cargas de trabajo y recursos con que se cuenta para su atención” puesto que de ello puede resultar la viabilidad de atender el rezago en esta dependencia (acción puntual 2.5.1). Otras medidas, también previstas para abatir el rezago, se refieren a privilegiar la conciliación individual, agilizar el trámite en la etapa de instrucción, emitir con prontitud y calidad las resoluciones, agilizar la ejecución de los laudos y vigilar su total cumplimiento, además de realizar un sistema de evaluación del desempeño de las áreas y personal jurídico (acciones puntuales 2.5.2 a 2.5.6).

En este sentido, la ruta de acción deberá ser atender el rezago en la tramitación de expedientes en la JFCyA a partir de una evaluación y planeación realizada con base en la relación entre cargas de trabajo y recursos disponibles, mientras que se deberá buscar avanzar en la tercera etapa de la implementación del sistema de justicia laboral. Para esto, se sugieren como medidas complementarias a la ruta:

- 1) Realizar una nueva evaluación de las cargas de trabajo y los recursos humanos y presupuestales disponibles, así como redefinir las metas para abatir el rezago en la JFCyA.
- 2) Coordinar las acciones con el Poder Judicial a nivel Federal y Local para evaluar los requerimientos de recursos humanos, de infraestructura y presupuestales que

eviten que se genere rezago en la tramitación de expedientes en los nuevos tribunales laborales.

- 3) Continuar con los esfuerzos realizados para lograr que se subsanen los obstáculos que llevaron a la postergación de la tercera etapa de la implementación del nuevo modelo de justicia en los estados restantes.
- 4) Solicitar los recursos presupuestales para llevar a buen término las acciones puntuales planteadas en el PSTPS 2020-2024.

Finalmente, se plantea como una temática central mejorar las capacidades estatales de fiscalización para fortalecer el cumplimiento de obligaciones patronales en temas prioritarios, partiendo de la formalización del empleo. En este orden de ideas, el objetivo prioritario 4 del PSTPS 2020-2024 “Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normatividad laboral”, así como las estrategias y acciones puntuales relacionadas, resultan centrales para lograr el disfrute del derecho al trabajo en plenitud.

Sobre el marco normativo de la inspección del trabajo, en dos ocasiones se ha buscado proponer un nuevo RGITAS (en revisión por Conamer), así como medidas de coordinación interinstitucional, junto al IMSS, el SAT y el Infonavit, para la realización de labores de fiscalización en temas de subcontratación abusiva o uso irregular de contratos temporales. Sin embargo, el número de inspectores como de inspecciones y recursos presupuestales se han visto disminuidos.

Se considera como ruta de acción que la IFT amplie la cobertura de la fiscalización, a la par que los mecanismos de cumplimiento voluntario y de autogestión realmente cumplan el propósito buscado y se logre su masificación. Para ello, la IFT debe tener un mayor poder de detección de las violaciones a las normas (más y mejores inspecciones) y ganar poder de disuasión. Con esa intención, se considera necesario atender las siguientes ocho medidas de política.

- 1) *Directorio Nacional de Empresas (DNE)*. Completar el DNE a partir de la información que pueda obtenerse de otras bases de datos (como el Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas, entre otras) y la coordinación con otras instancias de fiscalización, lo que permitirá ampliar el alcance de la inspección.
- 2) *Prioridades en la inspección*. Poner especial énfasis en la formalización del contrato de trabajo, la duración determinada o indeterminada del mismo conforme a los

requisitos legales y la obligación de inscribir a los trabajadores en la seguridad social. En la actualidad, la gran mayoría de las empresas quedan fuera del alcance de la Inspección del Trabajo. Un reto al respecto es que, de acuerdo con el RGITAS, la inspección a empresas de 15 o menos trabajadores debe limitarse a ofrecer asesoría, a la vez que la STPS solo fiscaliza a las empresas formales, aunque no todas ellas están inscritas en el DNE.

- 3) *Causas del incumplimiento.* Diagnosticar la situación real de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES). Si bien las empresas con bajo número de trabajadores no se consideran prioritarias en el Programa de Inspección 2021, deberá evaluarse la conveniencia de adoptar una estrategia focalizada en este sector, incluyendo asesoría legal y técnica, para mejorar la productividad y facilitar el cumplimiento, con el apoyo de la SE.
- 4) *Coordinación Interinstitucional.* La STPS deberá continuar coordinándose con el IMSS, el Infonavit y el SAT a efectos de implementar estrategias focalizadas de formalización laboral, apoyadas en la inteligencia de datos, considerando los sectores de actividad y cadenas productivas que se consideren prioritarios, con base en los criterios contenidos en el Programa de Inspección 2021 (sectores con gran número de trabajadores y presencia de altos riesgos de trabajo, trabajo infantil, COVID-19, subcontratación ilegal y subregistro en el IMSS).
- 5) *Proceso sancionador.* Se propone revisar el diseño y la implementación del proceso sancionador, aumentando la pertinencia y efectividad en la imposición y cobro de las multas, así como de las medidas de reparación de las violaciones a la legislación, lo que es a su vez una condición para aumentar el poder disuasivo de la inspección y un incentivo para el uso de los mecanismos de cumplimiento voluntario y de autogestión.
- 6) *Enfoques.* Encontrar el equilibrio entre un enfoque punitivo y otro de tipo pedagógico que se limite a la asesoría, considerando la heterogeneidad de la estructura productiva y la necesidad de aumentar el poder disuasivo de la IFT. Igualmente, evitar contraponer la calidad a la cantidad de las inspecciones, procurando en lo posible lograr mejoras en ambos aspectos.
- 7) *Inspección laboral.* Continuar el proceso de actualización del Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SIAPI) y propiciar su vinculación con otras plataformas disponibles en la STPS y el CFCyRL, para facilitar la labor de la inspección, al igual que, continuar con la actualización del marco legal de la inspección y eliminar del

RGITAS la obligación de avisar al empleador con 24 horas de anticipación sobre la realización de inspecciones ordinarias, además de asegurar que las denuncias de los trabajadores se mantienen en el anonimato.

- 8) *Recursos y capital humano.* Revertir la insuficiencia de recursos humanos, materiales y presupuestales; se considera fundamental brindar mejor capacitación a los inspectores, para que puedan responder efectivamente a las nuevas responsabilidades derivadas de la reforma laboral. En el mismo orden de ideas, en concordancia con las mayores capacidades y responsabilidades se deberá mejorar las remuneraciones de los inspectores, dignificando y valorando la labor de inspección como uno de los principales instrumentos para asegurar el derecho al trabajo.

Reflexiones finales

El Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022 puso de manifiesto la situación actual de este derecho considerando el marco normativo, las diferentes dimensiones y subdimensiones, así como el conjunto de indicadores pertinentes para medir su alcance, lo que ha resultado en identificar las brechas para el disfrute del derecho.

Asimismo, se identificaron las prioridades nacionales en materia de derecho al trabajo. Desde esta perspectiva, se examinó la política social vinculada con el derecho al trabajo y en particular la política de trabajo y previsión social, así como sus relaciones con otras políticas, como la de seguridad social. A partir de este análisis, se identificaron los retos y posibles rutas de acción, así como las medidas de política que pudieran contribuir a cerrar las brechas de acceso al derecho al trabajo.

Una primera reflexión que surge a raíz de este diagnóstico es que el disfrute de este derecho depende de varios factores cuya atención supera el alcance, los instrumentos y posibilidades de la política de trabajo y previsión social. De ahí que se requiera la coordinación interinstitucional por parte de la STPS para colocar la generación de empleo de calidad en el centro de las políticas públicas.

A su vez, la amplia participación de los actores sociales involucrados y muy particularmente, de las personas trabajadoras, sus sindicatos y las organizaciones promotoras de este derecho, resulta esencial para construir consensos en torno a objetivos que pueden resultar contradictorios. Ello brindaría legitimidad a decisiones de política que deben enmarcar estrategias y acciones cuyos resultados más significativos pueden requerir tiempo para concretarse, por lo que deberían trascender los ciclos electorales. Es el caso de una política integral de formalización del empleo, cuya prioridad es alta en un país en el que el empleo formal es la principal vía para acceder a la seguridad social, de la que hoy carecen 6 de cada 10 ocupados y 3 de cada 10 trabajadores asalariados ubicados en el sector formal de la economía.

En relación con lo anterior, y con base en la dificultad que ha sido expuesta en el tema de lograr la formalización del empleo, es necesario establecer mecanismos alternativos para lograr que las personas tengan acceso a la seguridad social a través de otros mecanismos, y con ello lograr que puedan acceder a sus otros derechos sociales y no que estos estén supeditados a su condición laboral; por ejemplo, en el tema de vivienda, acceso a guarderías, salud, pensión, entre otros.

Para resolver esta problemática, las políticas públicas deben ser aplicadas por el gobierno, para combatir la informalidad, pero también para atender la falta de acceso a servicios básicos insatisfechos en el caso de aquella población que se encuentre desempleada y/o dedicada al trabajo informal.

A la luz de la revisión de la política sectorial de trabajo y previsión social, puede concluirse que entre 2018 y 2021 se buscó atender parte de los retos identificados en el EDDT 2018. Así, el análisis del estado actual de los problemas públicos en materia laboral que dio fundamento al PSTPS 2020-2024 destaca la situación de exclusión de los jóvenes; la necesidad de superar el modelo laboral sustentado en el corporativismo y el control en la negociación colectiva; la pérdida de poder adquisitivo de los salarios; la precariedad laboral; y, entre otros, la falta de un modelo eficaz de intermediación laboral. De ahí resultaron los cinco objetivos prioritarios del PSTPS que giran en torno al concepto del derecho al trabajo y se traducen en estrategias y acciones puntuales encaminadas a su mejor consecución.

Dentro de estos objetivos, estrategias y acciones, la prioridad gubernamental entre 2018 y 2021 se centró en atender la exclusión laboral de los jóvenes, dedicando la mayor parte de los recursos al programa JCF, lo que se tradujo en un aumento significativo del presupuesto de la STPS y en resultados importantes por su amplia cobertura y posibles efectos en la mejora de la empleabilidad. A su vez, otra de las prioridades radicó en la implementación de la reforma laboral 2017-2019, que implicó un cambio institucional de naturaleza estructural. Al respecto se han dado avances sustanciales, en tiempo y forma, por lo que se refiere a los diferentes procesos de democracia sindical, así como a la transición hacia el nuevo sistema de justicia laboral.

Sin duda, esta prioridad seguirá reclamando una parte importante de la atención gubernamental en los próximos años, incluso más allá de la tercera etapa, cuya conclusión se prevé para 2023. Igualmente es de destacar el avance en la modernización de la estructura y estrategias de la inspección del trabajo, aun cuando muchos de los procesos se encuentren en su fase inicial.

Otros aspectos de la política sectorial, vistos desde las prioridades identificadas en el EDDT 2022 presentan vacíos, como es el caso de la ausencia de una política integral e interinstitucional para reducir la informalidad laboral, aun cuando se identificaron estrategias o acciones encaminadas a lograrlo, que descansan fundamentalmente en favorecer la inserción laboral a través de medios formales de intermediación o de la inspección laboral.

Sin embargo, tanto por lo que se refiere al sistema público de intermediación, y a la focalización de sus estrategias a los grupos que tienen mayor dificultad de acceder a un trabajo digno, como al alcance y capacidad de la inspección para detectar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones laborales, se identificaron áreas de oportunidad que merecen una atención prioritaria.

Igualmente, es insuficiente el esfuerzo dirigido a la capacitación y la formación profesional destinada a preparar a la fuerza de trabajo para enfrentar los retos del cambio tecnológico, las acciones para reducir la brecha de participación económica entre hombres y mujeres o la adopción de medidas específicas para ayudar a las personas trabajadoras que perdieron sus empleos durante la pandemia. Muchas de las insuficiencias parecen responder más a la escasez de recursos humanos y materiales y a los recortes presupuestales recientes que a un diseño deficiente de la política o a la falta de voluntad para superarlas.

En resumen, se identificaron los más importantes retos de la política sectorial, así como se propusieron rutas, acciones y medidas de políticas que pudieran orientar los esfuerzos para mejorar la disponibilidad, el acceso, la calidad y la efectividad del derecho al trabajo. Se espera en consecuencia que este *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022* contribuya nuevamente a poner de manifiesto la centralidad del derecho al trabajo y, sin desconocer la complejidad de la problemática que se enfrenta en nuestros días para lograr una recuperación económica sostenida, a reforzar la convicción de que este derecho debe seguir siendo la principal vía para acceder a una vida digna.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, núm. 88. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>
- Acosta, C. (2017). Más empleos formales... Peor pagados. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2017/8/3/mas-empleos-formales-peor-pagados-188879.html>
- Acosta, R., Aldana, C., Cantú, R., I., González y Morales, A. (2012). Simulación de un seguro de desempleo para México. *Revista Estudiantil de Economía*, año 4, núm. 1.
- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2019b). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de agosto de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572812&fecha=19/09/2019#gs_c.tab=0
- Aguilar-Gómez, S., Arceo-Gómez, E., y De la Cruz Toledo, E. (2019). Inside the black box of child penalties: Unpaid work and household structure. En *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3497089>
- Aguilera Izquierdo, R., y Cristóbal Roncero, R. (2017). *Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: El derecho a la desconexión tecnológica*. OIT. https://www.ilo.org/madrid/fow/trabajo-y-la-produccion/WCMS_548599/lang--es/index.htm
- Ahumada Lobo, Í. (2014). Formación profesional y capacitación en México. *Macroeconomía del desarrollo* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36950-formacion-profesional-capacitacion-mexico>
- Alaimo, V., Bosch, M., David Kaplan, Pagés, C., y Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Empleos-para-crecer.pdf>
- Alba, C., Bensusán, G., y Vega, G. (2021). *El futuro del trabajo con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras de plataformas digitales*. [En prensa]. El Colegio de México.
- Analítica Consultores (Analítica). (2015). *Evaluación de Impacto de Bécate 2013-2015*.
- Balakrishnan, R., y Elson, D. (2008). Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights. *Essex Human Rights Review*, vol. 5 núm. 1 <http://repository.essex.ac.uk/4685/>
- Balakrishnan, R., Heintz, J., y Elson, D. (2016). *Rethinking Economic Policy for Social Justice*. <https://doi.org/10.4324/9781315737911>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). ¿Cómo proteger los ingresos y los empleos? Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe. *Políticas sociales en respuesta al coronavirus*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Como-protector-los-ingresos-y->

los-empleos-Posibles-respuestas-al-impacto-del-coronavirus-COVID-19-en-los-mercado-laborales-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf

- _____ (2021). ¿Proteger el empleo o los ingresos de los trabajadores? Convivir con el coronavirus <https://interactive-publications.iadb.org/convivir-con-el-coronavirus/proteger-el-empleo-o-los-ingresos-de-los-trabajadores>
- Banco Mundial. (2021). *La participación laboral de la mujer en México*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/publication/la-participacion-de-la-mujer-en-el-mercado-laboral-en-mexico>
- Banegas González, I., Hernández Ortiz, T., y Gómez López, A. (2018). Determinantes de la formalización laboral en México en el período 2010-2016. En J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana. (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: Avances y Desafíos* (pp. 419-452). Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang--es/index.htm
- Becerra, B. (2021). Secretaría del Trabajo detecta por segundo año despidos irregulares en diciembre. *El Sol de México*. 26 de diciembre de 2021. <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/despidos-irregulares-en-diciembre-2021-en-mexico-imss-e-infonavit-7654175.html>
- Becerra, R. (2015). ¿Cómo hacer más pobres a los pobres? En M. Á. Mancera. (Ed.), *Del salario mínimo al salario digno* (1a ed., pp. 221-254). Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Salario%20minimo/Libro_Salario_Minimo_al_Salario_Digno.pdf
- Bensusán, G. (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México; Universidad Autónoma Metropolitana; Fundación Friedrich Ebert Stiftung; Plaza y Valdés.
- _____ (2006). *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Miguel Ángel Porrúa, UAM-X.
- _____ (2008). *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*. Sub-Sede Regional de la CEPAL en México. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25861>
- _____ (2013). *El enfoque de derechos en la política laboral y salarial: Construcción de un marco metodológico para aplicarse en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27176-enfoque-derechos-la-politica-laboral-salarial-construccion-un-marco-metodologico>
- _____ (2015). Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: El marco institucional y los interlocutores sociales. En M. Á. Mancera, *Del salario mínimo al salario digno*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Salario%20minimo/Libro_Salario_Minimo_al_Salario_Digno.pdf
- _____ (2016). Aciertos, desaciertos y posibles mejoras en el diseño del seguro de desempleo en México. En E. Valencia Lomelí y G. M. Ordóñez Barba. (Eds.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México: ¿nuevas políticas sociales?* El Colegio de la Frontera Norte.

- _____ (2017a). *Nuevas tendencias en el empleo: Retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42613>
- _____ (2017b). El artículo 123 constitucional: De la activación selectiva a la desactivación institucional en el contexto del modelo económico exportador. En A. Del Palacio Díaz, *La Constitución a debate. Un siglo de vigencia*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____ (2019). *Perfil del trabajo doméstico remunerado en México*. OIT. https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V1/1259519090002676
- _____ (2020a). *Cambio tecnológico, mercado de trabajo y ocupaciones emergentes en México*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45481-ocupaciones-emergentes-la-economia-digital-su-regulacion-mexico>
- _____ (2020b). La transformación del modelo de regulación laboral mexicano y sus vínculos con la integración económica en América del Norte *Documentos de trabajo de la OIT*, núm. 15, p. 36. https://www.ilo.org/global/research/publications/working-papers/WCMS_761840/lang--es/index.htm
- _____ (2020c). *Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México. Macroeconomía del desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45481-ocupaciones-emergentes-la-economia-digital-su-regulacion-mexico>
- _____ (2021). Reformas laborales en México y negociaciones comerciales: Del NAFTA al USMCA. En *Compendium on trade and decent work on labor reforms in Mexico and trade negotiations: From NAFTA to USMCA*. Texto no publicado. OIT.
- Bensusán, G., y Alcalde, A. (2013). *El sistema de justicia laboral en México: Situación actual y perspectivas*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>
- Bensusán, G., y Covarrubias, A. (2022). The USMCA: The end of the MAI's boom based on cheap labor or the consolidation of the New Detroit for North America based on a New Labor Model? *International Journal of Automotive Technology and Management*. [En prensa].
- Bensusán, G., y Middlebrook, K. J. (2013). *Sindicatos y Política en México: Cambios, continuidades y contradicciones*. Flacso; Clacso; UAM-X.
- _____ (2020). Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México. *Foro Internacional*, pp. 985–1039. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2670>
- Bensusán, G., y O'Connor, E. (2017). *Innovation in policy-making in city governments: Openings to change minimum wage policy in Mexico City and Los Angeles*. <https://slideplayer.com/slide/5308278/>
- Bensusán, G., y Sánchez, L. (2019). *Estudio sobre la subcontratación, terciarización y outsourcing en México*. [En prensa]. El Colegio de México.
- Bensusán, G., y Santos, H. (2021). Digital platform work in Latin America: Challenges and perspectives for its regulation. En J. Haidar y M. Keune, *Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism*, pp. 236–260. <https://doi.org/10.4337/9781802205138.00020>
- Bensusán, G., y Subiñas, M. (2017). Conflicts of Representation and Redistribution in the Mexican Labour World. En G. Zaremborg, V. Guarneros-Meza, y A. Gurza Lavalle. (Eds.),

- Intermediation and Representation in Latin America*, pp. 137-157.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-51538-0_7
- Berg, J. (2011). Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s. En S. Lee y D. McCann. (Eds.), *Regulating for Decent Work*. (pp. 123-150). Palgrave Macmillan UK.
https://doi.org/10.1057/9780230307834_5
- Blandón Ramírez, D. (2021). Desempleo en pandemia: Las cifras de Colombia, Chile, Brasil y México tras un año de crisis. *France 24*.
<https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20210501-desempleo-pandemia-colombia-chile-brasil-mexico-crisis>
- Bonari, D., D. Borkin y Starkman, D. (2015). *Protección social para el desempleo*. Documento de trabajo núm. 146. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1142.pdf>
- Bouzas, J. A. (2007). *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores*. UNAM.
- Bucheli, M. (2005). *Las políticas activas de mercado de trabajo: Un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5027>
- Campos-Vázquez, R. (2015). La economía del salario mínimo. En M. Á. Mancera, *Del salario mínimo al salario digno*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Salario%20minimo/Libro_Salario_Minimo_al_Salario_Digno.pdf
- Campos-Vazquez, R., y Esquivel, G. (2020). The effect of doubling the minimum wage and decreasing taxes on inflation in Mexico. *Economics Letters*, vol. 189
<https://doi.org/10.1016/j.econlet.2020.109051>
- Campos-Vazquez, R., Delgado, V., y Rodas, A. (2020). The effects of a place-based tax cut and minimum wage increase on labor market outcomes. *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 10, núm. 1 <https://doi.org/10.2478/izajolp-2020-0012>
- Campos-Vazquez, R., y Esquivel, G. (2021). The effect of doubling the minimum wage on employment and earnings in Mexico. *Economics Letters*, vol. 209
<https://doi.org/10.1016/j.econlet.2021.110124>
- Campos-Vazquez, R., Rivas-Herrera, C., Alcaraz, E., y Martínez, L. (2021). The effect of maternity on employment and wages in Mexico. En *Applied Economics Letters*.
<https://doi.org/10.1080/13504851.2021.1967272>
- Cardoso, A., y Gindin, J. (2009). *Industrial Relations and Collective Bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*. OIT. http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_158020/lang--en/index.htm
- Carrillo, J., Bensusán, G., y Micheli, J. (Eds.). (2017). *¿Es posible innovar y mejorar laboralmente? Estudio de trayectorias de empresas multinacionales en México*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castro, N., Escoto Castillo, A., R., Florez, Vaquiro, N., Nava Bolaños, I., Liliana Navarrete, E., Pacheco Gómez, E., Padrón Innamorato, M., Román Reyes, R. P., y Sosa Márquez, M. V. (2021). México y su población ocupada al inicio de la pandemia por COVID-19: Entre la

esencialidad y el riesgo en el trabajo. *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 15, núm. 29, pp. 166–210. <https://doi.org/10.31406/relap2021.v15.i2.n29.7>

Castro, N., Escoto, A., Florez, N., Nava, I., Navarrete, E. L., Pacheco, E., Padrón, M., Román, P., y Sosa, V. (2021). Precariedad laboral y riesgo de contagio entre los trabajadores en las actividades esenciales en el marco de la pandemia por Covid-19. *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, núm. 19, pp. 27–34.

Cebollada Gay, M. (2017). *Hacer visible lo invisible: Formalización del trabajo del hogar remunerado en México: una propuesta de política pública*. CONAPRED-IIJ UNAM.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2014). *Encuesta Nacional de Opinión Pública: Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México (encuesta territorial)*. Cámara de Diputados LXII Legislatura.

_____ (2016). *Derechos Sociales. Encuesta territorial nacional*. Cámara de Diputados LXIII Legislatura.

_____ (2018). *Encuesta Territorial Nacional. Derechos Sociales y Cohesión Social 2018*. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Derechos-Sociales-y-Cohesion-Social2>

_____ (2020). *Encuesta Nacional Telefónica. Igualdad Sustantiva*. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Igualdad-Sustantiva2>

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2015). *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf

Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL). (2022). *Informe de Desempeño CFCRL*.

Charles-Leija, H., Torres García, A., y Castro-Lugo, D. (2018). Efectos del capital Social en el empleo en México. *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, núm. 38, pp. 263–283. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v20n38/0124-5996-rei-20-38-00263.pdf>

Chertorivski, S. (2015). ¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo? En M. Á. Mancera, *Del salario mínimo al salario digno*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Salario%20minimo/Libro_Salario_Minimo_al_Salario_Digno.pdf

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). (2011). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*. https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/curso/2011_Fundamentos_teoricos_dh.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3078-cambio-estructural-la-igualdad-vision-integrada-desarrollo-trigesimo-cuarto>

_____ (2016). *Panorama Social de América Latina 2015*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>

- _____ (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45602-informe-impacto-economico-america-latina-caribe-la-enfermedad-coronavirus-covid>
- _____ (2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*, núm. 23. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46308-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-dinamica-laboral-crisis>
- _____ (2021). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19*, núm. 25. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47510-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-politicas-proteccion-la-relacion-laboral>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2015). *Salario Mínimo y Derechos Humanos*. <https://www.cndh.org.mx/documento/salario-minimo-y-derechos-humanos-0>
- _____ (s.f.). *¿Qué son los derechos humanos?* <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami). (2019). *Evaluación de impacto: efectos del aumento del salario mínimo en la Zona Libre de la Frontera Norte*. <https://www.gob.mx/conasami/articulos/evaluacion-de-impacto-del-salario-minimo-en-la-zona-libre-de-la-frontera-norte>
- _____ (2021). *Resolución del consejo de representantes de la Conasami. Se publican en el Diario Oficial de la Federación los salarios mínimos vigentes a partir del 1 de enero de 2022*. <https://www.gob.mx/conasami/articulos/se-publican-en-el-diario-oficial-de-la-federacion-los-salarios-minimos-vigentes-a-partir-del-1-de-enero-de-2022?idiom=es>
- _____ (2021a). *El Efecto del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro durante la Pandemia*. <https://www.gob.mx/stps/documentos/el-efecto-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-durante-la-pandemia-283505>
- _____ (2022). *Evolución del salario mínimo. Índice del salario mínimo real*. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo>
- _____ (2022a). *Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2022*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5637615&fecha=08/12/2021#gsc.tab=0
- Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CPIDESC). (2012). *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Observaciones%20Grales.%20Comit%C3%A9%20de%20Derechos%20Econ%C3%B3micos%20Sociales%20y%20Culturales.pdf>

- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). (2021). *Dan de baja regulación que reducía de 90 a 5 días el plazo a empresas para subsanar observaciones de inspectores*. <https://coparmexnl.org.mx/2021/09/07/stps-da-de-baja-regulacion-de-90-a-5-dias/>
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef). (2021). *¿Retiraste dinero de tu afore?* *Revista Condusef*. <https://revista.condusef.gob.mx/2021/07/retiraste-dinero-de-tu-afore/>
- Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral (CCIRSJL). (2022). *Acta de la primera sesión ordinaria 2022*. <https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/acta-primera-sesion-ordinaria-2022-del-ccirsjl-proyecto.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014–2015. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S174_PEI/S174_PEI_IE.pdf
- _____ (2016). *Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018*.
- _____ (2017). *Términos de referencia. Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo*.
- _____ (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Estudio-%E2%80%8BDiagnostico-del-Derecho-al-Trabajo-2018.aspx>
- _____ (2018a). *Incidencia del Programa de atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA): Estudio exploratorio con enfoque cualitativo*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Incidencia_PAJA.aspx
- _____ (2019). *Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho al trabajo 2018-2019*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluaciones-integrales-2018-2019.aspx>
- _____ (2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx
- _____ (2020a). *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza: Resultados nacionales y por entidad federativa*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2020/1T2020/ITLP_Nacional_y_estatal_mayo_2020.pdf
- _____ (2020b). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- _____ (2021). *Requerimientos Técnicos. Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2022*.
- _____ (2021a). *El Coneval presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2021*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

- _____ (2021b). *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la Covid-19: La política social frente a desastres*.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_social_frente_desastres.aspx
- _____ (2022). *Evaluación Estratégica de Salud. Primer Informe*. Texto no publicado.
- _____ (2022a). *El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2022*.
https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_09_ITLP_SEGUNDO_TRIMESTRE_2022.pdf
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010)*.
https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). Última modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo de 2021)
<https://www.gob.mx/indesol/documentos/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-97187>
- Cordera, R., y Provencio, E. (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*. CLACSO.
<https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=5045260>
- Covarrubias, A. (2020). *La inspección del trabajo en México. Propuestas para un modelo basado en el imperio de la ley*. Red de Mujeres Sindicalistas; Fundación C&A.
<https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/documentos/ir-a-documentos/item/4830-la-inspeccion-laboral-en-mexico-propuestas-para-un-modelo-basado-en-el-imperio-de-la-ley>
- Cowan, K. (2007). ¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile. *Estudios Públicos*, núm. 105.
<https://doi.org/10.38178/cep.vi105.528>
- Cunha, F., Heckman, J., Lochner, L., y Masterov, D. (2006), Interpreting the evidence on life cycle skill formation. En *Handbook of the Economics of Education*,
[http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692\(06\)01012-9](http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692(06)01012-9)
- Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo (2016) Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2016.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0
- Dema, G., Díaz, J., y Chacaltana, J. (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_369021/lang-es/index.htm
- Dingeldey, I., Fechner, H., Gerlitz, J., et al. (2021). Worlds of Labour: Introducing the Standard-Setting, Privileging and Equalising Typology as a Measure of Legal Segmentation in Labour Law. En *Industrial Law Journal*. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwab016>
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2014). Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones (publicado el 17 de junio de 2014).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n395.pdf>

- _____ (2016). Norma Oficial Mexicana NOM-034-STSS-2018, Condiciones de seguridad para el acceso y desarrollo de actividades de trabajadores con discapacidad en los centros de trabajo (publicado en el 20 de julio de 2016). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445287&fecha=20/07/2016#gsc.tab=0
- _____ (2016a). Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo (publicado el 27 de enero de 2016). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0
- _____ (2017). Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (publicado el 26 de diciembre de 2017). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508948&fecha=26/12/2017#gsc.tab=0
- _____ (2018). Norma Oficial Mexicana NOM-035-STSS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención (publicado el 23 de octubre de 2018). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018#gsc.tab=0
- _____ (2019). Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2020 (publicado el 10 de enero de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019#gsc.tab=0
- _____ (2019a). Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (publicado el 23 de agosto de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570275&fecha=23/08/2019#gsc.tab=0
- _____ (2019b). Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (publicado el 19 de septiembre de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572812&fecha=19/09/2019#gsc.tab=0
- _____ (2020). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2021 (publicado el 23 de diciembre de 2020). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020
- _____ (2021). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2022 (publicado el 29 de diciembre de 2021) https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639633&fecha=29/12/2021#gsc.tab=0
- _____ (2021a). Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida 2022 (publicado el 31 de diciembre de 2021). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639899&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0
- _____ (2021b). Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos 2021-2024 (publicado el 27 de diciembre de 2021), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0
- _____ (2021c). Reglas de Operación del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas 2022 (publicado el 28 de diciembre de 2021). <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/689277/INPI-281221-01-PROBIPI.pdf>
- _____ (2021d). Lineamientos de Operación del Programa Formación de Agentes Multiplicadores (publicado el 12 de octubre de 2021). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5632307&fecha=12/10/2021#gsc.tab=0

- _____ (2021e). Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2022 (publicado el 31 de diciembre de 2021). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639915&fecha=31/12/2021
- _____ (2021f). Lineamientos de Operación del Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (publicado el 7 de abril de 2021). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5632227&fecha=11/10/2021#gsc.tab=0
- _____ (2021g). Acuerdo por el que se crea el Programa de Verificación Laboral Voluntaria (publicado el 1 de noviembre de 2021). <https://www.jadelrio.com/mx/es/blogs/secretaria-del-trabajo-y-prevision-social-stps#:~:text=Con%20fecha%201%C2%B0%20de,del%20Trabajo%20y%20Previsi%C3%B3n%20Social>.
- _____ (2021h). *Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social* publicado el 1 de noviembre de 2021). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634193&fecha=01/11/2021#gsc.tab=0
- _____ (2022). Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-037-STPS-2022, Teletrabajo- Condiciones de seguridad y salud en el trabajo (publicado el 15 de julio de 2022). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5658278&fecha=15/07/2022#gsc.tab=0
- _____ (2022a). Primer Acuerdo Modificatorio al similar por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022 (publicado el 31 de diciembre de 2021). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655476&fecha=17/06/2022#gsc.tab=0
- Durán, G., y Narbona, K. (2021). Precarising Formality: Understanding Current Labour Developments in Chile. En *Global Labour Journal*, vol. 12, núm. 3, pp. 206-226. <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/4405>
- El Colegio de la Frontera Norte, Unidad de Política Migratoria, Consejo Nacional de Población, et al. (s.f.) *Encuesta sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur (EMIF)*. <https://www.colef.mx/emif/tabulados.html>
- El Financiero*. (18 de diciembre de 2020). "IMSS e Infonavit llaman a no hacer prácticas irregulares para despedir a personal en diciembre". <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/stps-imss-e-infonavit-llaman-a-no-usar-practicas-irregulares-para-despedir-a-personal-en-diciembre/>
- El Pulso Laboral. (28 noviembre de 2028). "Buscan dar seguridad social y apoyo económico mensual a albañiles de México". <https://elpulsolaboral.com.mx/seguridad-social-y-salud/16587/buscan-dar-seguridad-social-y-apoyo-economico-mensual-a-albaniles-de-mexico>
- Elizondo Mayer-Serra, C. (6 de octubre de 2014). "Salarios por decreto: El debate del mínimo". *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/revista-mexico/salarios-por-decreto-el-debate-del-minimo/>
- Escoto Castillo, A. R., Padrón Innamorato, M., y Román Reyes, R. P. (2021). La complejidad de la crisis por Covid-19 y la fragilidad del mercado de trabajo mexicano. Las brechas entre hombres y mujeres en la ocupación, la desocupación y la disponibilidad para trabajar. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(242). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.242.79055>

- Esquivel, G. (2020). Los impactos económicos de la pandemia en México. *Economía UNAM*, 17(51), pp. 28–44. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.543>
- Etchemendy, S., y Collier, R. B. (2007). Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007). *Politics & Society*, 35(3), 363-401. <https://doi.org/10.1177/0032329207304318>
- Eurofound and International Labour Organization. (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Publications Office of the European Union; International Labour Organization. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work>
- Fajnzylber, P., Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O., Mason, A., y Saavedra-Chanduvi, J. (2008). *Informalidad: Escape y Exclusión*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-9-5883-0721-3>
- Farooq, A., Kugler, A., y Muratori, U. (2020). *Do Unemployment Insurance Benefits Improve Match and Employer Quality? Evidence from Recent U.S. Recessions*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27574>
- Flores, Z. (2022). México pierde 312,902 empleos en diciembre pese a reforma de outsourcing. [Bloomberg en Línea]. <https://www.bloomberglinea.com.mx/2022/01/05/mexico-pierde-312902-empleos-en-diciembre-pese-a-reforma-de-outsourcing/>
- Florez, N. (2019). *Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México*. Oficina de País de la OIT para México y Cuba. http://www.ilo.org/travail/info/publications/WCMS_697143/lang--en/index.htm
- Fuentes, M. (2022). En los juzgados laborales empieza a hacer agua. En *La Silla Rota*. Recuperado el 10 de febrero de 2022 de <https://lasillarota.com/opinion/columnas/en-los-juzgados-laborales-empieza-a-hacer-agua/609234>
- García, B. (2011). Las carencias laborales en México: Conceptos e indicadores. En E. Pacheco Gómez, E. De la Garza, y L. Reygadas, *Trabajos atípicos y precarización del empleo*. El Colegio de México.
- Garfías, M., y Vasil'eva, J. (2020). *24/7 De la reflexión a la acción, por un México que cuida*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17157.pdf>
- Gobierno del Distrito Federal (GDF). (2014). *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo nacional*. Gobierno del Distrito Federal. https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/politica_de_recuperacion.pdf
- Gontero, S., y Weller, J. (2017). Introducción. En G. Bensusán, W. Eichhorst, y J. M. Rodríguez, *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42539-transformaciones-tecnologicas-sus-desafios-empleo-relaciones-laborales-la>
- Gontero, S., y Novella, R. (2021). *El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47651-futuro-trabajo-desajustes-habilidades-america-latina>

- Grupo Reforma. (25 de noviembre de 2020). *Avala Corte reformas a democracia sindical. Reforma*. <https://www.reforma.com/avala-corte-reformas-a-democracia-sindical/ar2077806>
- Gualavisi, M., y Oliveri, M. (2016). *Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Antig%C3%BCedad-en-el-empleo-y-rotaci%C3%B3n-laboral-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Hayter, S. (2011). Introduction. En S. Hayter, *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy* (pp. 1–19). Edward Elgar Publishing and ILO. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781849809764/9781849809764.00007.xml>
- Hayter, S., y Weinberg, B. (2011). Mind the Gap: Collective Bargaining and Wage Inequality. En S. Hayter, *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy* (p. 14288). Edward Elgar Publishing and ILO. <https://doi.org/10.4337/9781849809832.00012>
- Hernández, G. (2021). Reforma de outsourcing sacó del mercado laboral a más de 900,000 trabajadores. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Reforma-de-outsourcing-saco-del-mercado-laboral-a-mas-de-900000-trabajadores-20211001-0073.html>
- Höppner, S. (2022, febrero 16). El sueño de la semana laboral de cuatro días. *Deutsche Welle (DW)*. <https://p.dw.com/p/4784L>
- Independent Mexico Labor Expert Board (IMLEB). (2020). *Informe interno de la Junta de Expertos Laborales Independientes sobre México*. Congreso de los Estados Unidos y Comité Laboral Institucional [15 de diciembre de 2020]. Infante, R. (2018). Crecimiento, cambio estructural y formalización. En J. M. Salazar-Xirinachsy y J. Chacaltana (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: Avances y Desafíos* (pp. 51–70). Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang--es/index.htm
- Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve). (2022). Políticas de operación del Programa E016: Articulación de políticas públicas integrales de juventud para el Ejercicio Fiscal 2022. https://imjuventud.gob.mx/imgs/Políticas_Operacion/2022/PO_E016_2022.pdf
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2017). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2016-2017*. Instituto Mexicano del Seguro Social. <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20162017/21-InformeCompleto.pdf>
- _____ (2020). *Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social al 31 de marzo de 2020*, Boletín No. 188/2020 https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/PR%20EGR%20188.pdf
- _____ (2021). *Migran 2.7 millones de trabajadores del outsourcing a empresas reales: IMSS*, Boletín No. 289/2021. Instituto Mexicano del Seguro Social. <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202109/389>
- _____ (2021a). *2Informe de Labores y Programa de Actividades, 2020-2021*. <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/2021/ILPA-20-21.pdf>
- _____ (2021b). *Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social*, Boletín No. 154/2021 http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/PR%20154.pdf

- _____ (2022). *Puestos de Trabajo Afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social*, Boletín No. 064/2022. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202202/064>
- _____ (2022a). *20 Empleadores deben reconocer Permiso COVID como incapacidad laboral: Secretaría del Trabajo e IMSS*, Boletín No. 022/2022. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202201/022>
- _____ (2022b). *Los efectos de la Reforma en materia de subcontratación laboral han sido positivos*, Boletín No. 084/2022. <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202202/084>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2015). *El Inegi da a conocer los resultados de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2014*. Boletín de Prensa del Inegi N°274/15.
- _____ (2015a). Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL). <https://www.inegi.org.mx/programas/motral/2015/>
- _____ (2016). *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer (8 de marzo)*. Inegi. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2016_0.pdf
- _____ (2017). *Glosario*. Inegi. <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html>
- _____ (2017a). *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017*. Inegi. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>
- _____ (2017b). Módulo de Trabajo Infantil (MTI). <https://www.inegi.org.mx/programas/mti/2017/>
- _____ (2018) *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>
- _____ (2019). *Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enti/2019/>
- _____ (2019a). *Censo Económico (CE)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- _____ (2020). *Estimación oportuna del producto interno bruto en México durante el segundo trimestre de 2020*. Comunicado de prensa no. 381/20. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/pib_eo/pib_eo2020_07.pdf
- _____ (2020a). *Censo de Población y Vivienda*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- _____ (2020b). *Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID -19 en las Empresas (ECOVID-IE)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ecovidie/>
- _____ (2020c). *Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML)*. www.inegi.org.mx/investigacion/ecovidml/2020/
- _____ (2021). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2018). *Las madres en cifras*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/las-madres-en-cifras>

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2020). *Programa Institucional 2020-2024 del INPI. Avance y resultados 2020*.
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637576/inpi-informe-2020.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2016). El trabajo infantil en México, a propósito del día mundial contra el trabajo infantil, https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/Info_trabajoInfantil.pdf
- Interagency Labor Committee (ILC). (2021). *Report on Labor Monitoring and Enforcement under USMCA (2021, July 23)*. Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement U.S.
- Interagency Labor Committee (ILC). (2022). *Report to Congress on USMCA Labor Monitoring and Enforcement under USMCA (2022, January 19)*. Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement U.S. Congress.
- Isgut, A. y J., Weller (2016). *Protección y formación, instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44007/S1600551_es.pdf?sequence=1
- Islas Maldonado, G. (2020). *Estrategia de Carlos Slim para aumentar la productividad*. Forbes.
<https://www.forbes.com.mx/estrategia-de-carlos-slim-para-aumentar-la-productividad/>
- Juárez, B. (2021). IMSS reporta la mayor recaudación de cuotas obrero-patronales de su historia. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/IMSS-reporta-la-mayor-recaudacion-de-cuotas-obrero-patronales-de-su-historia-20211227-0045.html>
- Kaplan, D., Martínez, G., y Robertson, R. (2003). *Worker-and job-flows in Mexico*. ITAM; IMSS Macalester College.
- Keefer, P., y Scartascini, C. (2022). *Trust: The Key to Social Cohesion and Growth in Latin America and the Caribbean (Executive Summary)*. Inter-American Development Bank.
<https://doi.org/10.18235/0003911>
- LaJeunesse, R. M. (2011). Short Time Compensation as an Employment Stabilization Policy. En S. Lee y D. McCann (Eds.), *Regulating for Decent Work* (pp. 209–225). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230307834_8
- Latinobarómetro. (2016). *Informe 2016*. Corporación Latinobarómetro.
<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp?CMSID=InformesAnuales&CMSID=InformesAnuales>
- Lavado, P., y Yamada, G. (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad* (Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno). CIES/IEP/CIUP/IDEA Internacional <https://cies.org.pe/es/investigaciones/elecciones-generales-2021/empleo-e-informalidad-laboral-en-la-nueva-normalidad>
- Lee, S., y McCann, D. (2011). New Directions in Labour Regulation Research. En S. Lee y D. McCann (Eds.), *Regulating for Decent Work* (pp. 1–27). Palgrave Macmillan UK.
https://doi.org/10.1057/9780230307834_1
- Lemos, S. (2004). The Effect of the Minimum Wage on Prices. *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.524803>

- Ley Federal del Trabajo, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970, Diario Oficial de la Federación (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_310721.pdf
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963 (2021). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTSE.pdf>
- Ley General de Desarrollo Social, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 (2021). https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972 (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_del_Instituto_del_Fondo_Nacional_de_la_Vivienda.pdf
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007 (2021). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf>
- Ley de Planeación, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983 (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Ley del Seguro Social, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995 (2021). <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>
- Leyva, G., y Mora, I. (2021). *How High (Low) are the Possibilities of Teleworking in Mexico?* (Núm. 2021–15; Working Papers Series of Banco de México). Banco de México. <https://doi.org/10.36095/banxico/di.2021.15>
- Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2020. (2019). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019#gsc.tab=0
- López Serrano, E. (2022). *¿Cuánto ganan los jueces laborales y qué implica eso para la impartición de justicia?* Justicia Laboral XXI. <https://justicialaboralxxi.com/cuanto-ganan-los-jueces-laborales-y-que-implica-eso-para-la-imparticion-de-justicia/>
- Loría Díaz de Guzmán, E. G., Ramírez Guerra, E. A., y Salas, E. (2015). La Ley de Okun y la flexibilidad laboral en México: Un análisis de cointegración, 1997Q3-2014Q1. *Contaduría y administración*, 60(3), 631–650. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2015.05.012>
- Malo, M. A. (2018). *Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence* (Research Paper 8; ILO Future of Work Research Paper Series). ILO. https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_650075/lang--en/index.htm
- Maquila Solidarity Network (MSN). (2019). *Mexico Budgets for the Transition (#2; Catching Up on the Labour Reform)*. Maquila Solidarity Network. https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/resource/Mexico-Budgets-for-the-Transition_Dec_2019.pdf

- Márquez Jiménez, A. (2011). *La relación entre educación superior y mercado de trabajo en México. Una breve contextualización*. Perfiles Educativos, Vol. 33. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982011000500015
- Márquez Jiménez, A. (2018). Ninis en México: Problema y propuestas. *Perfiles educativos*, 40(159), 3–14.
- Márquez, C., y Mora, M. (2014). Inequidades de género y patrones de uso del tiempo: Exploración a partir del desempleo encubierto. En B. García y E. Pacheco, *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*. El Colegio de México.
- Marshall, S., y Fenwick, C. (2016). Labour law and development: Characteristics and challenges. En S. Marshall y C. Fenwick, *Labour Regulation and Development* (pp. 1–32). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785364907.00007>
- Martcorena, C. (2017). Negociación colectiva en la actualidad. La clase trabajadora frente a una nueva ofensiva patronal. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales / UBA*, 93, 22–27.
- Martínez Puón, R. (2006). Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión y política pública*, 15(2), 457–483.
- Martínez Soria, J. (2017). *Informalidad: Implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla*. Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4001>
- Martínez, M. (2019, noviembre 22). Dan más a Ley laboral que a educación. *Reforma*. <https://www.reforma.com/dan-mas-a-ley-laboral-que-a-educacion/ar1819334>
- Martínez Vargas, T. (2020). Condiciones críticas de la ocupación y su probabilidad de incidencia en México. *El Semestre de las Especializaciones*, 1(2), 72–100.
- Martínez, P. (2020, octubre 7). IMSS detecta que algunos patrones reportan 40% de salario por debajo del real. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IMSS-detectaque-patrones-reportan-40-de-salario-por-debajo-del-real-20201007-0065.html>
- Martínez, P. (2021, octubre 5). Critican acuerdo entre el IMSS y plataformas. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Critican-acuerdo-entre-el-IMSS-y-plataformas-20211005-0159.html>
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Transparencia presupuestaria, avance de indicadores 2013-2021 <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#datos>
- Maurizio, R. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: Una recuperación insuficiente y desigual* (Nota técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe) [Publicación]. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_819022/lang-es/index.htm
- _____ (2021a). *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe* (Nota técnica: Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021). OIT. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_811301/lang-es/index.htm
- Mazza, J. (2002). *Servicios de intermediación laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe* (Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral). BID.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14947/servicios-de-intermediacion-laboral-un-analisis-para-los-paises-de-america-latina>

- _____ (2013). Connecting Workers to Jobs: Latin American Innovations in Labor Intermediation Services. *Latin American Policy*, 4(2), 269–284. <https://doi.org/10.1111/lamp.12020>
- Meléndez, K. (2017). *Sistema de Reparto: De los trabajadores a los Pensionados* (Pensiones en México: 100 Años de Desigualdad). Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). <https://pensionesenmexico.ciep.mx/>
- Molero Oliva, L. E., Álava Martínez, H. E., Campuzano Vázquez, J. A., y Dávila Herrera, J. S. (2021). Desempleo en América Latina y el Caribe: Análisis bajo un enfoque de descomposición. *ECA Sinergia*, 12(1), 136. https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v12i1.2937
- Mulas-Granados, C., y Francese, M. (2015). *Functional Income Distribution and Its Role in Explaining Inequality* (Working Paper No. 15/244). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Functional-Income-Distribution-and-Its-Role-in-Explaining-Inequality-43415>
- Murayama Rendón, C., y Gómez Tovar, R. (2015). *El mercado de trabajo en México: La opinión social sobre la precariedad laboral: Encuesta Nacional de Economía y Empleo* (Primera edición). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Navarrete, E. L., Trujillo, A., Garrocho, C., y Cadena, E. (2020). Un enfoque de estadística espacial para explorar la geodemografía de los ninis en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 35(2), 369–403. <https://doi.org/10.24201/edu.v35i2.1862>
- Negrete Prieto, R. (2016). *Panel 1. Situación actual de la informalidad en México*. Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad. Aportes al debate parlamentario 5, México. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3508/1%20aportes_05_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Negrete Prieto, R., y Luna Ramírez, L. G. (2016). ¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo? *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 7(1), 76–11.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Bank of Latin America (CAF), y Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. OECD. <https://doi.org/10.1787/leo-2017-es>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Comisión Económica para a Latina y el Caribe (CEPAL), Development Bank of Latin America (CAF), y European Commission. (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. OECD. <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>

- _____ (2021) *OECD Skills Outlook 2021, Learning for Life*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-skills-outlook-2021_0ae365b4-en
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.). *¿Qué se entiende por trabajo infantil?* OIT. <https://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>
- _____ (2000) *La mayoría del mundo carece de Seguro de desempleo*. OIT. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang--es/index.htm
- _____ (2005). *Horas de trabajo: De lo fijo a lo flexible*. OIT.
- _____ (2006). *La OIT pide fortalecer la inspección del trabajo en el mundo [comunicado de prensa]*. OIT. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077635/lang--es/index.htm
- _____ (2011). *Convenio 189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189
- _____ (2013). *FORLAC: Formalización de la informalidad*. OIT. https://www.ilo.org/americas/programas-y-proyectos/WCMS_715920/lang--es/index.htm
- _____ (2014). *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_560742/lang--es/index.htm
- _____ (2016). *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe* [Presentación resumida del informe]. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534518/lang--es/index.htm
- _____ (2016a). *Panorama Laboral 2016 para América Latina y el Caribe*. OIT. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_537803/lang--es/index.htm
- _____ (2016b). *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Estudios sobre el crecimiento con equidad). OIT. https://www.ilo.org/global/research/publications/WCMS_492374/lang--es/index.htm
- _____ (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento* (OIT/Cinterfor). https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/futuro_fp
- _____ (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. OIT. <https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/informeFtrabajoprometedor>
- _____ (2020). *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe* [Informe]. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_764630/lang--es/index.htm

- _____ (2021). *Respuestas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo frente a la COVID-19: Impactos, lecciones aprendidas y oportunidades para el futuro* (Panorama laboral en América Latina y el Caribe 2021) [Nota Técnica]. Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_831906.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS), y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Prevención y mitigación de la COVID-19 en el lugar de trabajo: Reseña de políticas, 19 de mayo de 2021* (WHO/2019-nCoV/Workplace_actions/Policy_brief/2021.1). Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341672>
- Ortega, A. (2019). El PEF para 2020 da 1,401.9 mdp para implementar la nueva reforma laboral. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/23/el-pef-para-2020-da-1-401-9-mdp-para-implementar-la-nueva-reforma-laboral>
- Ortiz Bueno, A. (2013). *Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* [Tesis de doctorado]. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Pabón Rubio, M. V. (2021). La informalidad laboral en América Latina. *Archipiélago. Revista cultural de nuestra América*, 25(99), Article 99. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/archipelago/article/view/78374>
- Pacheco, E. (2016). Trabajo y pobreza multidimensional. En G. Hernández Licona, R. Aparicio, y F. Mancini (Eds.), *Pobreza y derechos sociales en México* (p. 303.348). CONEVAL; IIS-UNAM.
- Pacheco, E., y De la O, M. E. (2014). La urgencia de una política integral de empleo en México (2000-2013). En S. Giorguli y V. Ugalde, *Gobierno, territorio y población: Las políticas públicas en la mira*. El Colegio de México.
- Pacheco, E., y Florez, N. (2019). *Cuidados y desigualdades en México: Un acercamiento interseccional a partir de las fuentes de información estadística*. Oxfam México.
- Pagés, C., A. Rodríguez, Stein, E. y C., González. (2021). *¿Proteger el empleo o los ingresos de los trabajadores?* Convivir con el coronavirus. CEPAL. <https://interactive-publications.iadb.org/convivir-con-el-coronavirus/proteger-el-empleo-o-los-ingresos-de-los-trabajadores>
- Palma, J. G. (2011). Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the 'Inverted-U': It's All About the Share of the Rich. *Development and Change*, 42(1), 87–153. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01694.x>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, Diario Oficial de la Federación (2019). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Pozzan, E., Cattaneo, U., y Addati, L. (2022). *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*. <https://www.oitcinterfor.org/cuidados-trabajo-invertir-licencias-servicios-cuidados-mayor-igualdad-mundo-del-trabajo-1>
- Primer Acuerdo Modificatorio al similar por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2022. (2022a). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2021 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655476&fecha=17/06/2022#gsc.tab=0

Programa de la OIT para la formalización de la Informalidad (FORLAC). (2015). *Tendencias de la Inspección del Trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe*. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_370261/lang-es/index.htm

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Integración de los derechos humanos en las políticas y en los programas de desarrollo: Experiencias del PNUD*. PNUD. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Human%20Rights%20issue%20briefs/Spanish_Web_draft6.pdf

_____ (2021). *Madres trabajadoras y COVID-19: Efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*. PNUD. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/el-pnud-en-accion/madres-trabajadoras-y-covid-19--efectos-de-la-pandemia-en-circun.html>

Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos 2021-2024. (2021b). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2021 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0

Protocolo San Salvador (1988) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/OEA-%20PROTOCOLO%20SAN%20SALVADOR.pdf>

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet). Registros administrativos. Total de Asuntos Atendidos: Asesorías, Conciliaciones, Juicios y Amparos, México, 2021. http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/302_0057.htm?verinfo=6

Ramírez, B. (2021). *STPS busca fortalecer la inspección a los centros de trabajo con modificaciones al RGITAS*. TaxToday. <https://www.taxtodaymexico.com/stps-busca-fortalecer-la-inspeccion-a-los-centros-de-trabajo-con-modificaciones-al-rgitas/>

_____ (2021a). Las reformas recientes al Sistema Privado de Capitalización Individual en México. En S. Carpenter y B. Ramírez (Eds.), *Seguridad social latinoamericana* (pp. 9–22). CLACSO. <https://www.clacso.org/boletin-5-seguridad-social-latinoamericana/>

Red de Solidaridad de la Maquila (RSM). (2021). *La legitimación de los contratos colectivos de trabajo en México: ¿Qué hemos aprendido hasta ahora?* (Documento informativo - diciembre 2021) [Documento]. Red de Solidaridad de la Maquila. <https://www.maquilasolidarity.org/es/legitimacion-cct-mexico>

Ripani, L. (2022). *Impacto del COVID-19 en el mercado laboral: ¿Qué ha pasado desde la crisis económica, y qué sigue?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/el-mercado-laboral-desde-el-covid-19/>

Rivero, A. (2022). Presenta STPS Anteproyecto de NOM 037 para garantizar seguridad y salud en el teletrabajo. *El Pulso Laboral*. <https://elpulsolaboral.com.mx/mercado-laboral/27456/presenta-stps-anteproyecto-de-nom-037-para-garantizar-seguridad-y-salud-en-teletrabajo>

Rivero E. (2020). *Medidas para la recuperación económica ante la emergencia sanitaria Covid-19: Del crédito solidario al seguro de desempleo*. Cuaderno de Investigación No. 9, DGDyP/IBD, CDMX.

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4861/CuadernoDeInestigación_9%20VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ruiz Durán, C. (2016). *Panel 1. Situación actual de la informalidad en México*. Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad. Aportes al debate parlamentario 5, México. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3508/1%20aportes_05_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ruiz Durán, C., y Galhardi, R. (2013). *México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente: Un acercamiento a través de casos*. OIT. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_221876/lang--es/index.htm

Salazar-Xirinachs, J. M., y Chacaltana, J. (2018). *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos* (1a ed.). OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang--es/index.htm

Salazar-Xirinachs, J. M., y Vargas Zúñiga, F. (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: Desafíos y lineamientos para su fortalecimiento* | OIT/Cinterfor. Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe/OIT/Cinterfor. https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/futuro_fp

Samaniego, N. (2016). *Panel 1. Situación actual de la informalidad en México*. Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad. Aportes al debate parlamentario 5, México. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3508/1%20aportes_05_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2009). *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf

Secretaría del Bienestar (BIENESTAR). (2018). *4º Informe Trimestral 2018. Programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 – Bienestar*. Gobierno de México. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercicio/Cuarto_Informe_Trimestral_2018.pdf

_____ (2021). *Primer Informe de Labores 2020-2021*. Secretaría de Bienestar. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/668050/BIENESTAR3erInformeDeLabores.pdf>

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2021). *Tercer Informe de Labores 2020-2021*. SEP. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/3er_informe_de_labores.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Cuenta Pública, Datos Abiertos*. En Portal de *Transparencia Presupuestaria*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (s.f.). *Estadísticas del Sector*. <https://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas>

- _____ (s.f.) *Estadísticas de los servicios de vinculación y de los programas de apoyo al empleo, de atención a situaciones de contingencia laboral y del empleo laboral.* <https://www.gob.mx/stps/documentos/cifras-historicas-del-servicio-nacional-de-empleo>
- _____ (s.f.) *Protocolo de inspección del trabajo en materia de erradicación del trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido.* https://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/quienes_somos/inspeccion/Protocolo%20de%20Inspección%20en%20materia%20de%20Trabajo%20Infantil%20.pdf
- _____ (2015). *Diagnóstico del programa presupuestario. "Instrumentación de la política laboral P001.* STPS. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272469/Diagno_stico_P001_2016.pdf
- _____ (2017). *Lineamientos Generales de Operación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST).* <https://autogestionsst.stps.gob.mx/Proyecto/Content/doctos/LineamientosGenerales.pdf>
- _____ (2019). *Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral.* Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral. <https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>
- _____ (2019a). *Presentan Iniciativa Juárez para garantizar derechos humanos de migrantes,* Boletín 131/2019. <https://www.gob.mx/stps/prensa/presentan-iniciativa-juarez-para-garantizar-derechos-humanos-de-migrantes-207868?idiom=es>
- _____ (2019b). *Primer Informe de Labores 2018-2019.* STPS. <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>
- _____ (2019c) *La Inspección Federal del Trabajo.* <http://ith.mx/documentos/semana%20estatal/MECANISMOS%20ALTERNOS%20A%20LA%20INSPECCION.pdf>
- _____ (2020). *Segundo Informe de Labores 2019-2020.* STPS. <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>
- _____ (2020a). *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de junio de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020
- _____ (2021). *Diagnóstico. Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro.* Gobierno de México. https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf
- _____ (2021a). *Tercer Informe de Labores 2020-2021.* STPS. <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>
- _____ (2021b). *Inicia la fase de inspección de cumplimiento del Registro de Prestadoras de Servicios Especializados y Obras Especializadas (Repse).* <https://www.gob.mx/stps/prensa/inicia-la-fase-de-inspeccion-de-cumplimiento-del-registro-de-prestadoras-de-servicios-especializados-y-obras-especializadas-repse>
- _____ (2021c). *Programa de Inspección 2021.* <https://www.gob.mx/stps/documentos/programa-de-inspeccion-2021>

- _____ (2021d). *Se supera ya el millón de trabajadores consultados en la legitimación de sus contratos colectivos.* Comunicado conjunto 036/2021
<https://www.gob.mx/stps/prensa/se-supera-ya-el-millon-de-trabajadores-consultados-en-la-legitimacion-de-sus-contratos-colectivos?idiom=es>
- _____ (2021e). Respuesta al Oficio No.VQZ.CGE.048/2021: Solicitud de Información para el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022. CONEVAL – STPS
- _____ (2021f). COMUNICADO CONJUNTO 035/2021.
<https://www.gob.mx/stps/prensa/comunicado-conjunto-035-2021?idiom=es>
- _____ (2022). *Lineamientos de Operación de Abriendo Espacios*, Unidad del Servicio Nacional del Empleo.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/702886/06_LineamientosAbriendoEspacios2022_vfinal.pdf
- _____ (2022a). *STPS publica proyecto de Norma Oficial Mexicana en materia de Teletrabajo.* Boletín No. 063/2022. <https://www.gob.mx/stps/prensa/stps-publica-proyecto-de-norma-oficial-mexicana-en-materia-de-teletrabajo?idiom=es>
- _____ (2022b). *Programa de Inspección 2022.*
<https://www.gob.mx/stps/documentos/programa-de-inspeccion-2022>
- SEDLAC/CEDLAS y Banco Mundial. (2016). Estadísticas de empleo. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe.
<https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/?idE=21>
- Segovia Hernández, D. A. (2021). *Pronóstico del desempleo en México: Aplicación de series de tiempo multivariadas.* [Tesis de Especialización, Universidad Veracruzana].
<https://cdigital.uv.mx/>
- Senado de la República. (2022). Pleno del Senado aprueba Convenio 190 de la OIT; elimina violencia y acoso laboral.
<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/2126-pleno-del-senado-aprueba-convenio-190-de-la-oit-elimina-violencia-y-acoso-laboral>
- Senado de la República. (2022a) Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 76 y 78, del capítulo IV, de vacaciones de la Ley Federal del Trabajo.
https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-06-15-1/assets/documentos/Ini_Morena_Sen_Velazquez_Art_76_78_Ley_Trabajo.pdf
- Sistema de Indicadores de la Política Social (SIPOL).
<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>
- Sistema de Indicadores sobre Pobreza y Género (SIPyG-ENIGH).
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2016-2020.aspx#:~:text=Para%20las%20mujeres%20en%20situaci%C3%B3n,%25%20y%2045.8%25%2C%20respectivamente.>
- Sistema Integral de Procuración de la Defensa del Trabajo (Siprodet).
<https://procuraduriadigital.stps.gob.mx/inicia-sesion>
- Skandalis, D., y Marinescu, I. E. (2018). Unemployment Insurance and Job Search Behavior. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3303367>

- Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (2019) Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>
- Vaca-Trigo, I. (2019). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo* (LC/TS.2019/3; Asuntos de Género). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44408-oportunidades-desafios-la-autonomia-mujeres-futuro-escenario-trabajo>
- Van Breugel, G. (2016). *Sistemas de protección frente al desempleo: las experiencias de países desarrollados y en transición*. Protección y formación, instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44007/S1600551_es.pdf?sequence=1
- Vázquez, D., y Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos. *Sur - International Journal on Human Rights*, 8(14), 35–65.
- Vázquez, D., y Serrano, S. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: Los derechos en acción*. CDHDF; SCJN.
- Weller, J. (2007). *La inserción laboral de los jóvenes: Características, tensiones y desafíos* (LC/G.2339-P; Revista de la CEPAL). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11192>
- Weller, J., y Roethlisberger, C. (2011). *La calidad del empleo en América Latina* (LC/L.3320-P; Serie Macroeconomía del desarrollo). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5341-la-calidad-empleo-america-latina>
- Williams, C. C., y Lansky, M. A. (2013). Empleo informal en economías desarrolladas y en desarrollo. Perspectivas y políticas aplicadas. *Revista Internacional del Trabajo*, 132(3-4), 397–424. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2013.00187.x>
- World Policy Analysis Center (WPAC). (2022). *Is paid annual leave available to workers?* World Policy Analysis Center. <https://www.worldpolicycenter.org/policies/is-paid-annual-leave-available-to-workers>
- Yáñez, S. (2016). *¿Tiempo de trabajo decente? La jornada laboral en América Latina e instrumentos y mecanismos de su flexibilización* (Documento de Trabajo No. 1). Flacso-Chile. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/62853-tiempo-de-trabajo-decente-la-jornada-laboral-en-america-latina-e-instrumentos-y>