

EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS PROGRAMAS FEDERALES VINCULADOS AL DERECHO AL TRABAJO 2018-2019



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Dirección General Adjunta de Evaluación

Thania Paola de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Liv Lafontaine Navarro
Haydée Valentina Saavedra Herrera
Alicé Zahí Martínez Treviño
Yunuen Nicté Rodríguez Piña
Leslie Magally Ramírez Hernández
Oscar David Mejía Arias
Lucero Evelyn Juárez Vera
Alma Verónica Corona García

Equipo responsable del anexo técnico del desempeño de los programas y acciones federales vinculados con el Derecho al Trabajo, 2018-2019

Rosa María Bejarano Arias
Marcela Javiera Herrera Soto
Deniss Cruz Ortega
Matilde Aguilar Martínez
María Luisa Monroy Merchán

Contenido

Índice de cuadros	3
Índice de figuras	3
Índice de gráficas	3
Siglas y acrónimos	4
Glosario	7
Resumen ejecutivo	10
Introducción	17
Capítulo 1. Retos del Derecho al Trabajo	22
I. El Derecho al Trabajo en México.....	22
II. Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018.....	26
Capítulo 2. Metodología de vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los Retos del Derecho al Trabajo.....	33
I. Vinculación	33
II. Cobertura y alcance	40
Capítulo 3. Intermediación laboral.....	43
I. Oferta programática.....	44
II. Cobertura y alcance	48
Capítulo 4. Capacitación y formación para el trabajo	54
I. Oferta programática.....	57
Empleabilidad	63
(Re)inserción	64
Competitividad productiva.....	66
II. Cobertura y alcance	69
Capítulo 5. Seguridad social y estabilidad laboral	73
I. Oferta programática.....	78
Seguridad social contributiva	81
Programas no contributivos	83
II. Cobertura y alcance	87
Capítulo 6. Calidad del trabajo	98
I. Salario mínimo.....	98
II. Ingreso laboral no salarial	103
III. Oferta programática	103

IV. Cobertura y alcance	106
Capítulo 7. Inspección laboral	109
I. Oferta programática.....	112
II. Cobertura y alcance	114
Capítulo 8. Análisis del presupuesto 2018, 2019 y 2020.....	116
I. PEF 2018 y PEF 2019.....	116
II. PEF 2019 y PPEF 2020	118
III. Oferta programática vinculada con los retos en 2020	119
Capítulo 9. Mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional	121
I. Elementos conceptuales del modelo de coordinación.....	121
II. Actores relevantes.....	124
III. Coordinación por Reto	126
IV. Normatividad para la coordinación.....	144
V. Consideraciones sobre la coordinación inter e intrainstitucional	145
Reflexiones finales	148
I. Políticas públicas con enfoque de derechos	148
II. Retos en la coordinación y generación de estrategias integrales.....	148
III. Tareas pendientes.....	149
Intermediación laboral.....	150
Capacitación y formación para el trabajo.....	150
Seguridad social y estabilidad laboral.....	151
Calidad del trabajo.....	151
Inspección laboral.....	152
Referencias	153
Anexo I. Principales variables de los programas vinculados con los retos, 2018*	165
Anexo II. Análisis presupuestario de los programas vinculados con los retos	174

Índice de cuadros

Cuadro 1. Criterios de vinculación con los Retos del Derecho al Trabajo	34
Cuadro 2. Vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los Retos del Derecho al Trabajo	37
Cuadro 3. Cobertura y presupuesto del Programa de Apoyo al Empleo, 2015-2018	49
Cuadro 4. Programas vinculados con la capacitación y formación para el trabajo	60
Cuadro 5. Cobertura y presupuesto de los programas vinculados con la capacitación para el trabajo, 2015-2018	71
Cuadro 6. Programas vinculados con la seguridad social y estabilidad laboral	79
Cuadro 7. Cobertura y presupuesto de los programas vinculados con la seguridad social y estabilidad laboral, 2015 - 2018	93
Cuadro 8. Programas vinculados con la calidad del trabajo.....	104
Cuadro 9. Cobertura y presupuesto de los programas vinculados con la calidad del trabajo, 2015 - 2018	108
Cuadro 10. Programas vinculados con la inspección laboral	112
Cuadro 11. Cobertura y presupuesto del programa vinculado con la inspección laboral, 2016 – 2018.....	114
Cuadro 12. Conformación de los Retos del Derecho al Trabajo, 2018-2020	120
Cuadro 13. Dependencias y número de programas vinculados con los Retos*, 2018	125

Índice de figuras

Figura 1. Estructura de la Evaluación Integral de los Programas y Acciones Federales vinculados con el Derecho al Trabajo, 2018 - 2019.....	21
Figura 2. Definiciones de trabajo decente	24
Figura 3. Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo.....	27
Figura 4. Círculo vicioso de las problemáticas del derecho al trabajo en México..	29
Figura 5. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional.....	124

Índice de gráficas

Gráfica 1. Distribución de programas vinculados directa e indirectamente con los Retos, 2018.....	36
Gráfica 2. Medios de vinculación laboral, 2018	44
Gráfica 3. Eficacia de colocación de la Bolsa de trabajo, por entidad federativa, 2018	51
Gráfica 4. Porcentaje de población que no recibió capacitación para el trabajo en los últimos tres años, por sexo y grupo etario, 2015.....	55
Gráfica 5. Porcentaje de población que recibió capacitación para el trabajo en los últimos tres años, por nivel educativo, 2015	56
Gráfica 6. Tasa de crecimiento del salario mínimo real, 1980-2019.....	101

Siglas y acrónimos

AMEDIRH	Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CDI¹	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CETIS	Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios
CGSNE	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIL	Centros de Intermediación Laboral
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONASAMI	Comisión Nacional de Salario Mínimo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias
Consideraciones	Consideraciones para el Proceso Presupuestario
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPIP	Programa de Capacitación para Incrementar la Productividad
DGECyTM	Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGIFT	Dirección General de Inspección Federal del Trabajo
DGSST	Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo
Diagnóstico	Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo, 2018
DNE	Directorio Nacional de Empresas
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FONART	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social

¹ De conformidad con el Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicado el 4 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) cambió de nombre a Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inventario	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LSS	Ley del Seguro Social
MOTRAL	Módulo de Trayectorias Laborales
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSSE	Organismos del Sector Social de la Economía
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAM	Pensión para Adultos Mayores
PASST	Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo
Pemex	Petróleos Mexicanos
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PET	Programa de Empleo Temporal
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PROCADIST	Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores
PTAT	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá
RENEC	Registro Nacional de Estándares de Competencia
Retos	Retos del Derecho al Trabajo
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA²	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

² De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cambió de nombre a Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).

SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL³	Secretaría de Desarrollo Social
SEE	Servicios Estatales de Empleo
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESA	Servicios Estatales de Salud
SMSXXI	Seguro Médico Siglo XXI
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UMA	Unidad de Medida y Actualización
ZLFN	Zona Libre de la Frontera Norte

³ De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cambió de nombre a Secretaría de Bienestar (Bienestar).

Glosario

Acciones federales de desarrollo social	Programas presupuestarios de modalidad “B - Provisión de Bienes Públicos” y “E - Prestación de Servicios Públicos”, implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.
Canasta alimentaria	Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.
Canasta no alimentaria	Es la canasta alimentaria más el valor monetario de otros bienes y servicios básicos.
Desalentados	También denominados desocupados encubiertos. Son las personas de doce y más años que no buscan incorporarse a alguna actividad económica, porque consideran que no encontrarán trabajo, pero, si hubiera un trabajo disponible acorde con sus necesidades, lo aceptarían.
Empleo informal	Todos los trabajadores, incluidos los del sector informal, que no cuentan con beneficios de seguridad social por parte de su trabajo.
Gasto catastrófico en salud	Ocurre cuando los gastos de bolsillo en salud de un hogar representan 30 por ciento o más de su capacidad de pago.
Gasto de bolsillo en salud	Es el gasto directo de los consumidores en consultas, hospitalizaciones, medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete, procedimientos ambulatorios y medicamentos, entre otros.

Línea de pobreza por ingresos⁴	Referente monetario para comparar el ingreso de los hogares con el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.
Línea de pobreza extrema por ingresos⁵	Referente monetario para comparar el ingreso de los hogares con el valor monetario de una canasta alimentaria.
Pensión de vejez	Pensión que tiene por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva.
Pensión por riesgos de trabajo	Pensiones que protegen a los individuos frente a los riesgos de trabajo. Dentro de esta clasificación se consideran los accidentes o enfermedades causados por motivos de trabajo, incluyendo los que se produzcan al trasladarse el trabajador de su domicilio al lugar del trabajo o viceversa.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población desocupada	Personas que, sin estar ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población ocupada	Población económicamente activa que participó en la generación de un bien económico o en la prestación de un servicio.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

⁴ A partir de la actualización de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición), será empleado el término “línea de pobreza por ingresos” en lugar de “línea de bienestar”.

⁵ A partir de la actualización de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición), será empleado el término “línea de pobreza extrema por ingresos” en lugar de “línea de bienestar mínimo”.

Programas federales de desarrollo social

Programas presupuestarios de modalidad “S - Programas sujetos a reglas de operación” y “U - Otros Programas de Subsidios” implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Reglas de operación

Conjunto de disposiciones normativas que precisan la forma de operar un programa.

Rotación de puestos de trabajo

Individuos que rotan entre los puestos de trabajo que ya existen en la economía y que implican entradas y salidas en el empleo.

Sector informal

Unidades económicas no agropecuarias que no están legalmente constituidas, operan a partir de los recursos de los hogares y cuyas relaciones laborales generalmente carecen de garantías.

Trabajo digno

Aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; 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 o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de las y los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Resumen ejecutivo

Las evaluaciones a políticas, programas y acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, generadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contribuyen a que las y los tomadores de decisiones identifiquen las acciones necesarias para garantizar que las personas ejerzan plenamente sus derechos sociales.

Para la evaluación anual de los programas y acciones federales de desarrollo social en su ejercicio fiscal 2018, el CONEVAL desarrolló las Evaluaciones Integrales por Derecho Social 2018 – 2019, en las que se analiza la oferta programática a nivel federal en relación con los derechos a la salud, alimentación, trabajo, seguridad social, educación y vivienda.

Como parte de este ejercicio y con el objetivo de brindar elementos para que la política de desarrollo social continúe avanzando en garantizar el pleno goce de los derechos, se presenta la Evaluación Integral de los Programas y Acciones Federales vinculados con el Derecho al Trabajo 2018-2019, en la que se examinaron los programas y acciones federales de desarrollo social vinculados con el derecho al trabajo; es decir, programas o acciones que buscaban atender los principales Retos en el derecho al Trabajo, identificados en el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo, 2018 (Diagnóstico).

En el Diagnóstico se identificaron doce retos que para los fines de esta evaluación se agruparon en cinco ejes temáticos: mejorar las estrategias de intermediación laboral (intermediación laboral); progresar en el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y formación (capacitación y formación para el trabajo); avanzar en el acceso a la seguridad social, a través de reducir la informalidad laboral y la inestabilidad laboral (seguridad social y estabilidad laboral); mejorar la calidad del trabajo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional (calidad del trabajo) y; fortalecer los mecanismos de inspección laboral (inspección laboral).

La información de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social utilizada para este análisis provino de diversas fuentes públicas como son: la Cuenta Pública, las Reglas de Operación o Lineamientos, la Matriz de Indicadores para Resultados, información contenida en los Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015, 2016 y 2017 y los Listados de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018 y 2019; así como de diversos estudios y evaluaciones relacionados con el derecho al trabajo.

Intermediación laboral

El primer reto, *intermediación laboral*, busca extender el uso de los servicios de vinculación institucional sobre las recomendaciones de familiares, amigos y conocidos, con el fin de aumentar la probabilidad de vincular a las personas a empleos formales de calidad. Para ello, es importante mejorar la difusión de las vacantes, aumentar el alcance de los servicios públicos de intermediación, ampliar su efectividad de vinculación y diseñar estrategias focalizadas de atención. Asimismo, para aumentar las posibilidades de inserción laboral, se requiere reforzar la colaboración de los servicios de intermediación laboral con los programas de capacitación.

A este reto se vinculó el Programa de Apoyo al Empleo, conformado por cinco subprogramas, por medio de los cuales se ofrecieron los servicios de bolsa de trabajo, portal de empleo, centros de intermediación laboral, ferias de empleo, vinculación laboral internacional, talleres y capacitación. Asimismo, como un elemento transversal, este programa cuenta con la estrategia Abriendo Espacios, por medio de la cual atiende a adultos mayores y personas con discapacidad.

No obstante, todavía se requieren acciones específicas dirigidas a algunos sectores de la población señalados por la evidencia como vulnerables (CONEVAL, 2018k) debido a que, en general, enfrentan mayores dificultades para la inserción laboral. Entre estos grupos se encuentran las mujeres, la población indígena, personas que han permanecido mucho tiempo en el desempleo y quienes tienen bajo nivel educativo.

Capacitación y formación para el trabajo

El segundo reto, *capacitación y formación para el trabajo*, deriva de la baja inversión en capacitación que realizan los empleadores debido a la alta rotación del empleo, la elevada informalidad, la escasa vigilancia gubernamental y la falta de información en la materia, tanto de los empleadores que pueden desconocer las opciones de capacitación, como de los trabajadores que no la identifican como un derecho exigible.

En 2018, vinculados con este reto, operaron 22 programas y acciones de desarrollo social, los cuales fueron clasificados en tres vertientes: competitividad productiva, empleabilidad y (re)inserción. Del total de programas, 12 se dirigieron a competitividad productiva, seis a empleabilidad y cuatro a (re)inserción.

Como resultado del análisis se encontraron los siguientes hallazgos generales: la capacitación que ofrecen los programas de la vertiente empleabilidad se concentra en unos pocos sectores, como el industrial y el de la salud. En tanto que los programas de la vertiente de competitividad productiva podrían valerse de las complementariedades existentes entre ellos en cuanto a su población objetivo y el área de capacitación que ofrecen para conjuntar acciones que potencien los resultados de las intervenciones. En la vertiente de (re)inserción, se podrían aprovechar las complementariedades existentes entre los programas, en cuanto a su población objetivo y el área de capacitación que ofrecen para institucionalizar mecanismos de coordinación.

Como tarea pendiente queda el diseño de estrategias de capacitación focalizadas en los sectores de población más vulnerables del sector formal e informal. En este sentido, la inclusión de programas es particularmente apremiante tanto por el vacío de atención que existe, como por la evidencia de menor capacitación para quienes están empleados en el sector informal y por la concentración de personas trabajadoras con baja escolaridad en el mismo. Asimismo, es necesario desarrollar mecanismos para medir los resultados, calidad e incidencia de la capacitación.

Seguridad social y estabilidad laboral

En el tercer reto, *seguridad social y estabilidad laboral*, se busca que las personas trabajadoras – y sus familias – gocen de las previsiones y protecciones otorgadas por la seguridad social ante la reducción temporal o permanente del ingreso laboral a causa de enfermedad, incapacidad o vejez. Es importante reconocer que este reto, por su magnitud y complejidad, no se puede enfrentar con un solo instrumento, sino que requiere un conjunto amplio de acciones coordinadas, incluyendo el ámbito de la política económica.

En 2018 operaron 13 programas de desarrollo social vinculados con el reto; los cuales fueron agrupados para su análisis en cuatro vertientes: ingreso, salud, servicios de cuidado y atención infantil e impulso a la seguridad social. De los 13 programas, tres se clasificaron en la vertiente de ingreso, cinco en salud, dos en cuidado infantil, uno en impulso a la seguridad social y dos en servicios varios que abarcan más de una vertiente.

En la vertiente de ingreso, los tres programas vinculados se complementan en cuanto a la población que benefician: adultos mayores, mujeres jefas de familia, así como mujeres y hombres que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso. Sin embargo, estos programas no agotan los grupos poblacionales que pueden ver afectado su ingreso debido a contingencias o riesgos, entre los que se encuentran las personas con discapacidad temporal o permanente.

Respecto al ingreso, es necesario implementar instrumentos no contributivos como el seguro de desempleo para permitir a las personas que buscan trabajo financiar su transición a un nuevo empleo, a la vez que satisfacen sus necesidades básicas y las de sus familias. Sobre este punto, la coordinación con el servicio público de intermediación laboral es indispensable para asegurar que las personas se inserten en un nuevo empleo y no dependan del apoyo en el largo plazo.

Los programas vinculados a la vertiente de salud de tipo contributivo difieren en sus beneficios de los no contributivos, debido a que estos últimos atienden riesgos

específicos y su cobertura es limitada. En virtud de ello, el CONEVAL ha sugerido en diversas ocasiones la universalidad de los servicios de salud que brinden la misma cobertura y servicios, independientemente de la condición laboral de las personas.

En cuanto a la vertiente de servicios de cuidado y atención infantil, los apoyos ofrecidos por los programas son iguales en el sentido de que proveen centros de atención infantil, pero distintos en cuanto a los servicios que cada centro ofrece. Para ampliar la cobertura de estos servicios es necesario fortalecer sus esquemas de coordinación y desarrollar sistemas de información comunes para la adecuada distribución de los centros, favoreciendo su acercamiento a la población que no puede acceder a estos servicios por cuestiones de afiliación, económicas o de infraestructura.

Calidad del trabajo

En el cuarto reto, *mejorar la calidad del trabajo*, se aborda la necesidad de aumentar el salario mínimo y reducir-flexibilizar la jornada laboral. Una de las características constitucionales del trabajo digno es el salario remunerador y si éste no cumple con dicha característica puede orillar a que las personas se inserten en trabajos con jornadas extenuantes en uno o varios empleos, en detrimento de su salud y bienestar. En cuanto a la jornada laboral, en México no se han llevado a cabo acciones para reducirla o flexibilizarla sin afectar el ingreso de las personas trabajadoras.

En 2018 se vincularon a este reto, seis programas catalogados en dos vertientes: salario mínimo e ingreso laboral no salarial. Esta clasificación reconoce que los ingresos laborales pueden, o no, provenir de un salario y que ambos merecen ser analizados para tener una visión más completa de los ingresos laborales.

Respecto al salario mínimo, en 2019, el país fue dividido en dos zonas salariales: general y la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN). En la primera, el salario mínimo aumentó 16.2 por ciento en términos nominales, quedando en \$102.68 por día.

Mientras que, en la ZLFN, el salario mínimo se duplicó nominalmente al pasar de \$88.36 a \$176.72 por día.

Aún con el impulso al salario mínimo en 2019, el cumplimiento de su definición constitucional parece lejana. Para llevar su recuperación de forma sostenida y responsable, con apego a la definición constitucional, se deben monitorear los de dicha acción en el empleo, la tasa de informalidad y la inflación.

Por su parte, los programas que fomentaron el ingreso laboral no salarial a través de la inclusión productiva podrían aprovechar sus espacios de confluencia - objetivo en común y poblaciones objetivo distintas - para desarrollar instrumentos de coordinación y de intercambio de información que permitan ampliar su cobertura.

Inspección laboral

En el último reto, *inspección laboral*, se argumenta que ésta es indispensable como instrumento de vigilancia para el cumplimiento del derecho al trabajo en sus diversas subdimensiones. De acuerdo con el Índice Global de los Derechos Laborales, elaborado por la Confederación Sindical Internacional (2019), México se ubica en la categoría 4 (*Violaciones sistemáticas de los Derechos*), exhibiendo restricciones en el proceso de vigilancia y sanción.

A este reto se vincularon dos programas (Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral y de Atención a la Salud en el Trabajo) que atienden a poblaciones objetivo distintas pero que se intersectan. Estos programas también presentan posibles complementariedades en cuanto a las acciones que realizan, pues uno está encaminado a la prevención y el otro a la inspección y sanción ante el incumplimiento.

Un área pendiente que resalta en este reto es la remota posibilidad de que empresas (negocios) cuyas operaciones tienen lugar en la informalidad estén dentro del universo a inspeccionar. Vigilar las condiciones de trabajo en las que operan empresas informales involucra retos especiales, pues en general son más

pequeñas, con escasa capacidad de pago y con menor conocimiento de las leyes y normas.

En consecuencia, para la atención de este reto, se debe prestar atención a aspectos como: diseñar mecanismos para ampliar el universo de empresas sujetas a inspección laboral; establecer nuevos mecanismos de comunicación para informar sobre la realización de inspecciones que no favorezcan el ocultamiento de las transgresiones a la norma y; ampliar la difusión de las obligaciones patronales para que los empleadores y trabajadores tengan conocimiento de ellas.

En suma, es importante señalar que para lograr el acceso efectivo al derecho al trabajo es necesario que las personas puedan ingresar a empleos formales acordes con su formación, contar con oportunidades de mejorar sus capacidades y habilidades - así como construir trayectorias laborales ascendentes - a través de capacitación continua en el lugar de trabajo, el cual además les proporcione seguridad social, así como condiciones adecuadas de accesibilidad física, seguridad e higiene.

En caso de desempleo, contar con servicios públicos de intermediación laboral, capacitación para la reinserción laboral y la asistencia social por medio de un seguro de desempleo, permitiría que las personas en dicha situación se vinculen más rápidamente y a un mejor empleo; para lo cual, se requieren programas y acciones coordinadas.

Cabe señalar que los programas analizados en esta evaluación no son el único instrumento para que la población se pueda insertar y mantener en empleos dignos, pero sí pueden incidir en aspectos clave. Para este propósito, se requieren acciones adicionales para promover la generación de empleos, así como de estrategias de desarrollo nacional y sectorial.

Introducción

Los reducidos avances en el desarrollo social en nuestro país obligan a analizar las diferencias entre grupos de población en numerosos aspectos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) genera información para conocer cuáles son las condiciones de pobreza en México y, al mismo tiempo, mediante las evaluaciones a políticas y programas de la Administración Pública Federal, contribuye a que las y los tomadores de decisiones identifiquen las acciones necesarias para garantizar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos sociales. En este esfuerzo, distinguir los grupos sociales, sectores, regiones o entidades en desventaja es un primer paso para generar acciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y una mejora en las condiciones de vida de la población.

Desde su creación, el CONEVAL se ha dado a la tarea de elaborar mediciones rigurosas tanto en lo que respecta a la pobreza como lo que tiene que ver con las evaluaciones, con la intención de que, más allá de opiniones, se cuente con evidencia que sirva de guía para elaborar estrategias en materia de desarrollo social que nos permitan avanzar sin dejar a nadie atrás.

Uno de estos ejercicios enfocados en generar evidencia que permita elaborar estrategias en materia de desarrollo social fue la evaluación que hizo el CONEVAL a ocho programas sectoriales y a tres especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), análisis que permitió identificar tanto avances como retos para la política social. Uno de los principales hallazgos derivados de esa evaluación fue que la planeación, programación y presupuestación nacional en materia de desarrollo social, en muchos casos, se realizaba a partir de la oferta gubernamental y no del análisis de problemáticas sociales en un sentido más amplio.

Además, del ejercicio anterior, en 2018 el CONEVAL generó seis estudios Diagnósticos sobre derechos sociales con el fin de identificar cuáles son los problemas más urgentes que limitan el ejercicio de los derechos sociales y los

principales retos de atención y así proporcionar información para la planeación nacional del desarrollo con enfoque de derechos.

En los Diagnósticos se analizó el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación nutritiva y de calidad, a la vivienda digna y decorosa, al medio ambiente sano, y al trabajo, todos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

El enfoque basado en derechos no sólo tiene que ver con los resultados, sino también con la manera en que se puedan alcanzar. Además, reconoce a las personas como agentes que intervienen en su propio desarrollo, en vez de receptores pasivos de servicios; por ello, informar, educar y empoderar a estos agentes es fundamental.

Al respecto, la tarea del Estado es primordial, ya que, como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la CPEUM, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Lo anterior supone, entonces, cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, sino reconocerlas como sujetos con derecho a demandar el cumplimiento de éstos.

El método que se utilizó a lo largo de los Diagnósticos partió de la construcción de una definición operativa de cada uno de los derechos basada, principalmente, en leyes y normas, para luego distinguir cuatro atributos inherentes a los derechos sociales: accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad.

En relación con lo anterior, y continuando con el propósito de aportar información para mejorar el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos sociales, el CONEVAL desarrolló la presente Evaluación Integral de los Programas Federales vinculados con el Derecho al Trabajo 2018-2019 en la que se analiza la oferta programática a nivel federal en relación con el derecho. Cabe señalar que la

evaluación integral corresponde a la evaluación anual de los programas y acciones federales de desarrollo social en su ejercicio fiscal 2018, de conformidad con lo señalado en el artículo 42 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019.

El objetivo de este ejercicio es brindar elementos para que la política de desarrollo social continúe avanzando en garantizar el pleno goce de los derechos sociales; en ese sentido, a través de un ejercicio de vinculación se analiza si existen programas, acciones o estrategias que permitan atender los principales retos en los derechos sociales derivados de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales y, con base en ello, se identifican acciones que pueden ayudar a resarcir el rezago en materia de derechos y al mismo tiempo, se reconocen vacíos de atención que podrían estar afectando el desarrollo y bienestar de las personas.

La información que se utilizó para el análisis proviene de fuentes públicas como son: datos de Cuenta Pública, Reglas de Operación o Lineamientos, Matriz de Indicadores para Resultados, información contenida en los Inventarios Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015, 2016 y 2017 y los Listados de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018 y 2019, así como en diversos estudios y evaluaciones relacionados con el derecho.

A partir de esta metodología, en el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo se identificaron 12 retos, los cuales se integran en cinco ejes temáticos: intermediación laboral; capacitación y formación para el trabajo; seguridad social y estabilidad laboral; calidad del trabajo; e inspección laboral.

Es importante señalar que, si bien se aborda un conjunto amplio de programas y acciones, no se pretende ser exhaustivo en las intervenciones gubernamentales que afectan al mercado laboral, pero se reconoce su importancia para potenciar las aquí expuestas. Para ello, la evaluación está organizada en nueve capítulos y un apartado de reflexiones finales.

En el primer capítulo se caracteriza el derecho al trabajo a partir de la normatividad nacional e internacional que rige su ejercicio y las obligaciones del Estado en la

materia. Asimismo, se retoman los hallazgos y retos detectados en el Diagnóstico, en torno a las cuales se desarrolla el documento.

En el segundo capítulo, se presenta la metodología utilizada para vincular los programas y acciones de desarrollo social a nivel federal que operaron en el ejercicio fiscal 2018 con los retos.

En los capítulos tres al siete, uno por Reto, se realiza una breve reseña de la problemática abordada en cada Reto, la oferta programática, cobertura y presupuesto. Enseguida, para examinar las modificaciones en los programas que componen los retos, se presenta una descripción de las fusiones, creaciones y eliminación de programas presupuestarios a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 y 2019, así como con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020.

En el capítulo 9, se caracterizan los mecanismos de coordinación entre los programas y acciones de desarrollo social y las instancias operadoras en la atención a los retos del derecho al trabajo para proporcionar herramientas que contribuyan a plantear mecanismos o estrategias de coordinación inter e intrainstitucional.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones con la intención de proporcionar herramientas para que las entidades y dependencias responsables de la operación de los programas coadyuven a avanzar en el ejercicio efectivo del derecho al trabajo.

Figura 1. Estructura de la Evaluación Integral de los Programas y Acciones Federales vinculados con el Derecho al Trabajo, 2018 - 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Capítulo 1. Retos del Derecho al Trabajo

En este capítulo se describe el entramado normativo que sustenta el trabajo digno como un derecho en el ámbito nacional e internacional, así como las obligaciones del Estado mexicano que se desprenden del mismo. Asimismo, se relacionan dichas obligaciones con los hallazgos del *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018* realizado por el CONEVAL y con los Retos del Derecho al Trabajo identificados; los cuales se retoman en el presente documento como base para el análisis de la oferta programática a nivel federal en materia de desarrollo social.

I. El Derecho al Trabajo en México

El derecho al trabajo fue reconocido y regulado por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917.⁶ Desde entonces, se encuentra salvaguardado en dos apartados distintos de dicho documento. Por un lado, en el Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías,⁷ el artículo 5 señala que todas las personas pueden dedicarse a la profesión o actividad que deseen siempre y cuando ésta sea lícita; asimismo, nadie puede ser despojado del producto de su trabajo, ni podrá ser obligado a trabajar o a no percibir una retribución justa.⁸ De igual forma, determina que se deberá impedir la celebración de convenios, contratos o pactos que impliquen la renuncia a los derechos políticos o civiles, la pérdida de la libertad, prescripción, destierro o renuncia a ejercer alguna

⁶ En México los derechos agrarios o derechos labores, tuvieron como detonante los movimientos obreros de las huelgas de Cananea (1906) y Río Blanco (1907) dirigidas por los hermanos Flores Magón y fuertemente reprimidas por el gobierno de Porfirio Díaz. Estos acontecimientos están entre los que dieron origen a la Revolución Mexicana, debido a ello sus reivindicaciones influyeron en los diputados constituyentes, quienes incorporaron el Derecho al Trabajo en la Constitución de manera amplia.

⁷ En el documento original de la CPEUM, promulgado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 05 de febrero de 1917 este capítulo perteneciente al Título Primero se llamaba “Capítulo I. De las Garantías Individuales” y fue cambiado como parte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 en la que se incorporaron los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

⁸ De acuerdo con el mismo artículo el ejercicio de la libertad de trabajo y el goce del producto del trabajo, sólo podrán revocarse mediante resolución judicial. Mientras que algunos servicios públicos podrán ser obligatorios, tales como los que tengan funciones electorales o censales, siempre y cuando no se consideren profesionales.

profesión o actividad (CPEUM, 1917), garantizando, de esta manera, el derecho de las personas a escoger libremente el trabajo en el que se desempeñarán.

Por otro lado, en el artículo 123 del Título Sexto del Trabajo y la Previsión Social de la CPEUM, se desarrollan elementos del derecho al trabajo que no fueron considerados propiamente como garantías individuales por los constituyentes de 1917, porque eran vistos como derechos de la persona trabajadora - más que derechos humanos - que incluían aspectos individuales, colectivos y administrativos (Marquet, 2014 y Páez 2003).

En este artículo se estableció que toda persona tenía derecho al trabajo digno⁹ y socialmente útil, por ello debían crearse empleos y promover la organización social del trabajo. De manera adicional, se desarrolla un catálogo de derechos laborales - también considerados subdimensiones del derecho- entre los que se encuentran: el derecho a una jornada laboral máxima, a un salario mínimo suficiente e igualitario; a recibir capacitación o adiestramiento, el derecho a laborar en un lugar que cumpla con medidas de higiene y seguridad; a formar sindicatos y asociaciones profesionales; a la existencia de instancias de intermediación y resolución de conflictos entre trabajadores y patrones; el derecho a recibir indemnización o al cumplimiento del contrato por parte del patrón si el trabajador es despedido sin causa justificada; a un servicio de colocación de trabajadores gratuito; a la seguridad social y a trabajar en condiciones que no contravengan el derecho al trabajo (CPEUM, 1917).

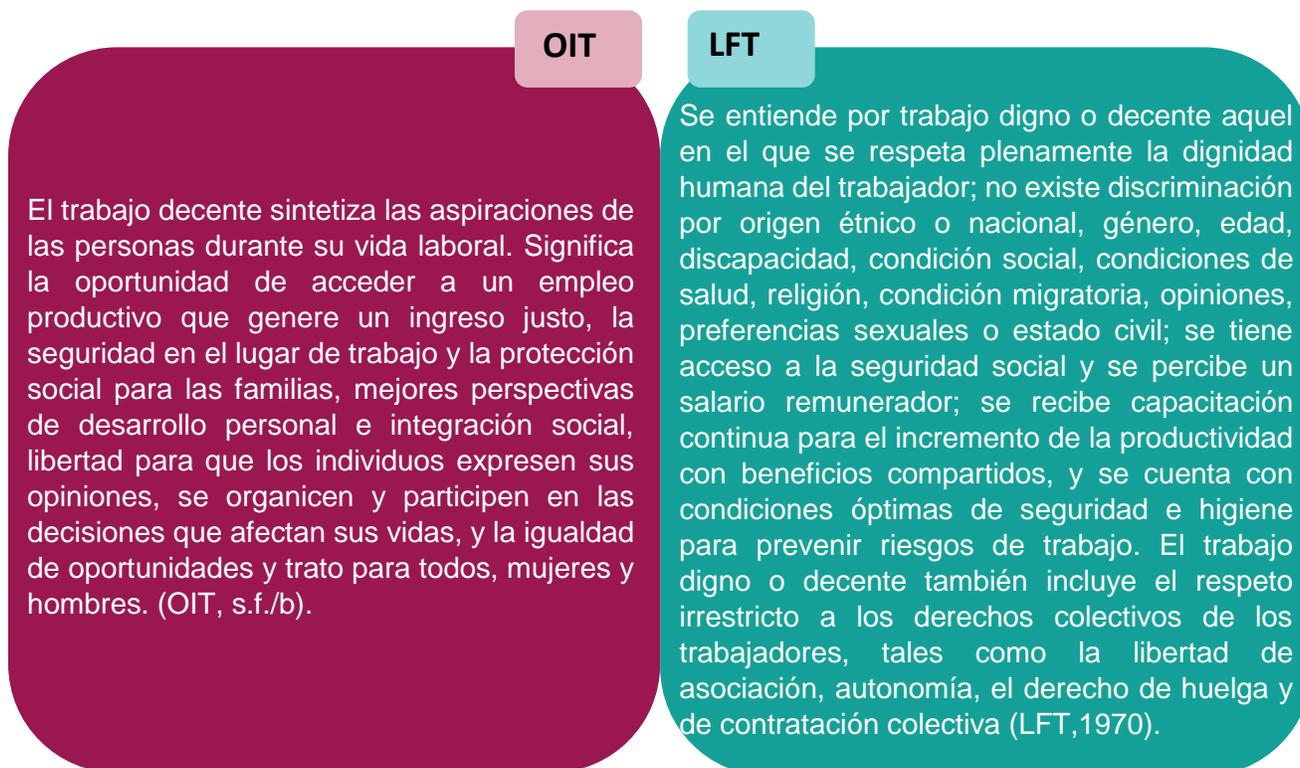
En lo que respecta a la normatividad internacional, en el periodo comprendido de 1934 a 2018, México ratificó ochenta convenios de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰ (OIT) entre los que se incluyen los ocho convenios de derechos humanos laborales fundamentales (C029, C087, C098, C100, C105, C111, C138 y C182) (OIT, s.f./a) que abordan derechos específicos sobre condiciones laborales y de protección social para las y los trabajadores.

⁹ Adicionado en la reforma del DOF del 19/12/1978.

¹⁰ De los 80 Convenios ratificados 66 están en vigor, 9 han sido denunciados, 1 instrumento abrogado y el último (C93) fue ratificado el 23 de noviembre de 2018 (OIT, s.f./a).

Entre los aportes de la OIT, es importante resaltar el concepto de trabajo decente, acuñado por primera vez en 1999, debido a que es la base sobre la cual se construyó la definición oficial de trabajo digno o decente en México, que se encuentra en el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).¹¹

Figura 2. Definiciones de trabajo decente



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Asimismo, en 1981, México se adhirió¹² al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), considerado el instrumento internacional más importante de protección de los derechos sociales. Mientras que, en el ámbito regional, como Estado miembro de las Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la

¹¹ La LFT fue promulgada en el DOF el 1 de abril de 1970. Sin embargo, la definición de trabajo digno o decente se incluyó en la reforma a dicha ley del 30 de noviembre del 2012.

¹² La ratificación o adhesión representan el compromiso, jurídicamente vinculante, de acatar las disposiciones del instrumento internacional. Aunque la adhesión tiene exactamente las mismas repercusiones jurídicas que la ratificación, los procedimientos son distintos. En el caso de la ratificación, el Estado primero firma y luego ratifica el tratado. El procedimiento de la adhesión comporta esta última medida, y no está precedido del acto de la firma (UNICEF, s.f.).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en 1996 ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como “Protocolo de San Salvador”, documento influenciado por el PIDESC, pero que contiene aportaciones propias, entre las que destacan: el hincapié en otorgar seguridad social ante tres situaciones principales, la desocupación, la vejez y la incapacidad; así como la identificación de la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional como acciones encaminadas a garantizar la efectividad plena del derecho al trabajo.

Al respecto, Kurczyn (2014) señala que el Estado tiene la obligación de inspeccionar que las leyes se cumplan y, al ser un derecho consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el país forma parte, también adquiere la obligación de generar los mecanismos que permitan a todas las personas, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, acceder plenamente al derecho.¹³

En este sentido, en 2004 se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) con el objeto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de toda la población donde, de acuerdo con su artículo 6, se incluye el derecho al trabajo, junto con la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute a un medio ambiente sano, la seguridad social y la no discriminación. Asimismo, establece una Política Nacional de Desarrollo Social con el objetivo de propiciar condiciones que aseguren el disfrute de estos derechos; dicha política incluye programas de desarrollo social, fondos y recursos considerados prioritarios y de interés público.

¹³ La autora también menciona que en nuestro país la composición de algunos organismos que se encargan de la regulación de ciertas dimensiones del derecho, son tripartitas, es decir están compuestas por los empleadores, los trabajadores y el gobierno, lo que resalta la importancia de la participación del Estado y el papel del empleador en la garantía de estas dimensiones (Kurczyn, 2014).

II. Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018

El Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018 se realizó con el propósito de identificar y medir las brechas para que la población pueda acceder y disfrutar del derecho al trabajo digno. Para ello, se analizó la relación entre las distintas dimensiones y subdimensiones del derecho, y las obligaciones institucionales de la política laboral y social (CONEVAL, 2018e); tomando en cuenta las posibles inseguridades en el trabajo apuntadas por la OIT,¹⁴ y los principales derechos laborales identificados en el marco normativo internacional, a partir de los cuales se desprendieron cuatro dimensiones (accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad) y 16 subdimensiones del derecho al trabajo (ver Figura 3).

¹⁴ Empleo, ingresos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional, seguridad social, formación y desarrollo profesional y representación y voz colectiva (OIT,2016).

Figura 3. Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL (2018e).

La accesibilidad implica asegurar que los medios a través de los cuales se materializa el derecho estén al alcance de todas las personas (Vázquez y Serrano, 2013). Para el estudio del derecho al trabajo, se tomaron en cuenta tres dimensiones: acceso a la información sobre oferta laboral, acceso a la información sobre derechos laborales y accesibilidad física.

La disponibilidad se refiere a la suficiencia de servicios, instalaciones, equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio para concretar el derecho; en el caso del derecho al trabajo, son tres subdimensiones las que la conforman: trabajo remunerado, capacitación y formación profesional y técnica y la identificación de empleo disponible y elegible.

La calidad supone que los medios y contenidos por los cuales se materializa el derecho se cumplen bajo condiciones aceptables, relevantes y culturalmente apropiadas (PNUD, 2015). Para el derecho al trabajo se tomaron en cuenta las subdimensiones de seguridad social, ingreso, jornada laboral, descanso y vacaciones, ascenso y promoción, estabilidad laboral, igualdad laboral, social y de ingresos, así como la seguridad e higiene en el trabajo.

Por último, la dimensión de efectividad comprende la obligación que el Estado mexicano tiene de contar con sistemas de inspección y justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales, así como de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en lo individual y colectivo, al prevenir, castigar y reparar las violaciones al derecho al trabajo (CONEVAL, 2018e). Por lo tanto, está integrada por las dimensiones de justicia laboral, inspección en el trabajo y derechos colectivos.

Una vez definidas estas dimensiones y subdimensiones, a partir de ellas, se analizó la situación laboral de la población mexicana, lo que permitió reconocer diversas problemáticas y, en consecuencia, identificar 12 retos,¹⁵ que para fines de esta evaluación se agruparon en cinco ejes temáticos: i) asegurar el acceso a un trabajo digno, a través de mejorar las estrategias de intermediación laboral (Intermediación laboral); ii) mejorar el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y formación (Capacitación y formación para el trabajo); iii) mejorar el acceso a la seguridad social, a través de reducir la informalidad laboral (diseñar estrategias específicas de formalización) y la inestabilidad laboral (Seguridad social y estabilidad laboral); iv) mejorar la calidad del trabajo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional (Calidad del trabajo); y v) mejorar los mecanismos de inspección laboral (Inspección laboral).

Dichos retos muestran las rutas, identificadas por el CONEVAL, para atender los principales problemas que afectan a la población económicamente activa: la

¹⁵Para consultar a detalle la información contenida en el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018, éste se encuentra en el siguiente enlace https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

inestabilidad laboral y la informalidad, la poca o nula capacitación que reciben los trabajadores, la falta de seguridad social, los bajos salarios; condiciones que violentan el derecho al trabajo y que, en conjunto, conforman un círculo vicioso (ver Figura 4).

Figura 4. Círculo vicioso de las problemáticas del derecho al trabajo en México.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018 y con base en el diagrama del Alaimo, et.al. (2015) del “círculo vicioso” de los empleos de mala calidad.

El primer reto, *mejorar las estrategias de intermediación laboral*, busca el desarrollo de los servicios de vinculación institucional sobre las recomendaciones de familiares, amigos y conocidos, con el fin de aumentar la probabilidad de vincular a las personas a empleos formales de calidad. Para ello, es importante mejorar la difusión de las vacantes, reducir las limitaciones de los servicios públicos de intermediación, aumentar su efectividad de vinculación y diseñar estrategias focalizadas para quienes están en busca de su primer trabajo, a los desempleados

que quieren reinsertarse en el mercado laboral y a los desalentados¹⁶ que se encuentran desocupados.

El segundo reto, *mejorar el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y formación*, fue motivado por la baja inversión en capacitación que realizan los empleadores debido a la alta rotación del empleo, la elevada informalidad, la escasa vigilancia gubernamental y la falta de información en la materia, tanto de los empleadores que desconocen las opciones de capacitación, como de los trabajadores que no la identifican como un derecho que pueden exigir.

La falta de capacitación tiene consecuencias negativas en la productividad presente de los trabajadores y las empresas, pero también tiene secuelas de largo plazo, pues disminuye la probabilidad de que las personas desarrollen trayectorias laborales ascendentes por medio de la adquisición y mejora de habilidades y capacidades.

El tercer reto, *mejorar el acceso a la seguridad social, a través de reducir la informalidad laboral y la inestabilidad laboral*, busca que todas las personas trabajadoras gocen de las previsiones y protecciones otorgadas por la seguridad social ante la reducción temporal o permanente del ingreso laboral a causa de enfermedad, incapacidad o vejez. Debido a que el disfrute de estos beneficios depende en gran medida del acceso al empleo formal, la concentración de la población ocupada en micronegocios y en el sector informal de la economía tiene afectaciones para acceder a prestaciones sociales.

En la legislación laboral, la seguridad social es un derecho adquirido al cual se tiene acceso por medio de aportaciones tripartitas (trabajador, empleador y Estado) una vez que el empleador registra a la persona trabajadora ante alguna de las instituciones de seguridad social. De manera que este sistema protege

¹⁶ Se refiere a la fracción de la Población No Económicamente Activa que estaba disponible, ya que manifestaron necesidad o deseo de incorporarse al mercado laboral, pero desistieron en su búsqueda de empleo en un periodo que va de uno a tres meses o no han tratado de buscarlo al considerar que la falta de espacios en torno a su profesión, oficio o especialidad; escolaridad o falta de documentos que comprueben su experiencia o habilidades para realizar su trabajo; edad o aspecto, reducen sus posibilidades para encontrarlo.

preminentemente a asalariados, dejando fuera a los trabajadores por cuenta propia y a aquellos que laboran en establecimientos informales (sin domicilio fijo, registros contables o registro fiscal).

Debido a que las empresas del sector secundario y terciario, así como las de mayor tamaño son más propensas a registrar a sus trabajadores y, aún dentro de éstas, tiende a asegurar a aquellos trabajadores con mayor nivel de escolaridad, en este sistema se generan brechas en el acceso a la seguridad social por nivel de escolaridad de los trabajadores, el sector de actividad ocupacional y el tamaño de la unidad económica.

En el cuarto reto, *mejorar la calidad del trabajo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional*, se aborda la necesidad de aumentar el salario mínimo y reducir-flexibilizar la jornada laboral, ya que uno de los requerimientos constitucionales del derecho al trabajo es recibir un salario remunerador y si éste no cumple con dicha característica, puede orillar a que las personas trabajadoras se inserten en trabajos con jornadas extenuantes en uno o varios empleos

El bajo nivel del salario mínimo limita el acceso de las personas trabajadoras y sus familias a otros derechos como la alimentación nutritiva y de calidad, acceso a la salud y a la vivienda; y no sólo para aquellos trabajadores que perciben un salario mínimo, sino que su incidencia se extiende a los demás salarios, debido a que actúa como nivel de referencia para las remuneraciones en el resto de los empleos.

Además, los bajos salarios pueden provocar que las personas trabajadoras mantengan jornadas extenuantes para compensar la insuficiencia de las remuneraciones, en detrimento de su salud y bienestar. En 2018, 29.6 por ciento (15,619,618) de la población ocupada trabajaba más de 48 horas semanales, siendo éste el límite establecido legalmente, de la cual 51.7 por ciento (8,068,099) trabajaban más de 56 horas (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2018). La cantidad de horas laboradas no sólo afecta la calidad del trabajo, sino la vida fuera de éste, complicando la conciliación de la vida familiar con la laboral.

En diversos países se ha implementado la reducción de la jornada laboral a través de disminuciones de las horas de trabajo por día, acortando los días labores, aumentando los días de vacaciones y de licencias, por medio de horarios variables, trabajo desde casa y el esquema de trabajo compartido¹⁷ (OIT, 2009). Sin embargo, ninguna de estas medidas ha sido impulsada en México.

En el último reto, *mejorar el mecanismo de inspección laboral*, se argumenta que ésta es indispensable como instrumento de vigilancia para el cumplimiento del derecho al trabajo en sus diversas subdimensiones. No obstante, este instrumento está restringido en su implementación por deficiencias en el proceso sancionador, al punto que, en 2019, México estuvo en la categoría 4 (*Violaciones sistemáticas de los Derechos*) del Índice Global de los Derechos Laborales, elaborado por la Confederación Sindical Internacional (2019).¹⁸

En el Diagnóstico se identificaron como deficiencias en el proceso, la falta de recursos humanos, la fragmentación de atribuciones y responsabilidades, la aplicación del monto mínimo de sanción por parte del inspector y la obligación reglamentaria de avisar a la empresa sobre la inspección al menos 24 horas antes; las cuales favorecen las violaciones, su ocultamiento y reincidencia, por el bajo costo que imponen al incumplimiento.

En los capítulos 3 al 7 se realiza una descripción más detallada de las problemáticas alrededor de los retos, los cuales se emplean como ejes temáticos en la presente evaluación para analizar los programas y acciones federales de desarrollo social que operaron durante el ejercicio fiscal 2018 y que se vincularon con alguno de éstos.

¹⁷ Bajo el esquema de trabajo compartido, un mismo puesto es cubierto por dos o más personas que dividen las tareas y horas laborales, así como el salario para poder laborar a tiempo parcial (OIT, 2009).

¹⁸ El Índice Global de los Derechos de la CSI 2019 muestra cuáles son los peores países del mundo para las y los trabajadores, clasificando a 145 países en una escala del 1 al 5+ según el grado de respeto de los derechos de los trabajadores, donde 1 es la mejor clasificación y 5+ la peor. Cada país es analizado en función de una lista de 97 indicadores derivados de los convenios y la jurisprudencia de la Organización Internacional del Trabajo. La lista completa se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-es.pdf>

Capítulo 2. Metodología de vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los Retos del Derecho al Trabajo.

En este capítulo se presenta la metodología utilizada para la vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los Retos del Derecho al Trabajo (Retos) y los criterios establecidos para el análisis de la cobertura y alcance de los programas vinculados. En ambos casos se subrayan las dificultades para su elaboración, así como las alternativas implementadas. Como fuentes de información se utilizaron los Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015 a 2017 (Inventario), el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018 y 2019 (Listado), las Reglas de Operación (ROP), Lineamientos o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el ejercicio fiscal 2018 y la Cuenta de la Hacienda Pública 2018 (Cuenta Pública).

I. Vinculación

Para realizar el análisis de vinculación se utilizó el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017 (Inventario 2017), el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018 y 2019 (Listado), las Reglas de Operación (ROP), Lineamientos y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el ejercicio fiscal 2018.

Del Inventario 2017 se retomaron aquellas intervenciones que contribuían de manera directa o indirecta con los derechos al trabajo, a la salud y a la seguridad social, obteniendo un total de 68 programas y acciones federales de desarrollo social. Lo anterior, debido a que, como se señaló en el capítulo anterior, el ejercicio del derecho al trabajo comprende varias dimensiones y subdimensiones entre las que se encuentran la seguridad social y el acceso a servicios de salud.

Posteriormente, se analizaron los objetivos de las intervenciones seleccionadas para descartar aquellos vinculados con el derecho a la salud y seguridad social que no fueran consistentes con las problemáticas señaladas en los retos.¹⁹ Del conjunto

¹⁹ Se descartaron programas como el Programa de vacunación, Prevención y control de enfermedades, Vigilancia epidemiológica, Investigación y desarrollo tecnológico en salud, Fortalecimiento a la atención médica, Programa de Derechos Indígenas, entre otros.

resultante, se verificó, con base en las fuentes de información señaladas, que los programas hayan operado en 2018.

El siguiente paso fue establecer criterios, con base en las problemáticas detectadas, para vincular los programas con los retos (ver Cuadro 1) y determinar su vinculación, ya sea directa o indirectamente. En el caso de la vinculación directa, esta tiene lugar cuando el objetivo del programa está vinculado con alguno de los retos; en cambio, si el programa no está vinculado con los retos por su objetivo, pero sí coadyuva mediante el tipo de apoyo, sus componentes o actividades, se consideró como vinculación indirecta.

Esta clasificación permitió incluir programas que, si bien no tenían el propósito de contribuir con alguna de las problemáticas detectadas, sí contemplaban en sus múltiples actividades, algunas acciones encaminadas a proporcionar un bien o servicio asociado con los retos.

Cuadro 1. Criterios de vinculación con los Retos del Derecho al Trabajo

Reto	Criterios
Intermediación laboral	<ul style="list-style-type: none"> • El programa o acción vincula a empleadores y trabajadores. • El programa o acción proporciona orientación profesional.
Capacitación y formación para el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • El programa o acción se orienta a la capacitación o formación de habilidades. • El programa o acción busca alinear la formación profesional con los requerimientos del mercado laboral. • El programa o acción incentiva o promueve el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación.
Seguridad social y estabilidad laboral	<ul style="list-style-type: none"> • El programa o acción garantiza o promueve la afiliación a la seguridad social. • El programa o acción subsana la ausencia de prestaciones sociales mediante la provisión de bienes o servicios. • El programa o acción otorga beneficios por desempleo o por reducción temporal del ingreso laboral.
Calidad del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • El programa o acción promueve la reducción de la jornada laboral. • El programa o acción impulsa el ingreso laboral.

Reto	Criterios
Inspección laboral	<ul style="list-style-type: none"> • El programa o acción promueve mecanismos de inspección laboral. • El programa o acción previene, identifica, sanciona o repara el incumplimiento de normas de seguridad, accesibilidad física e higiene en el trabajo.

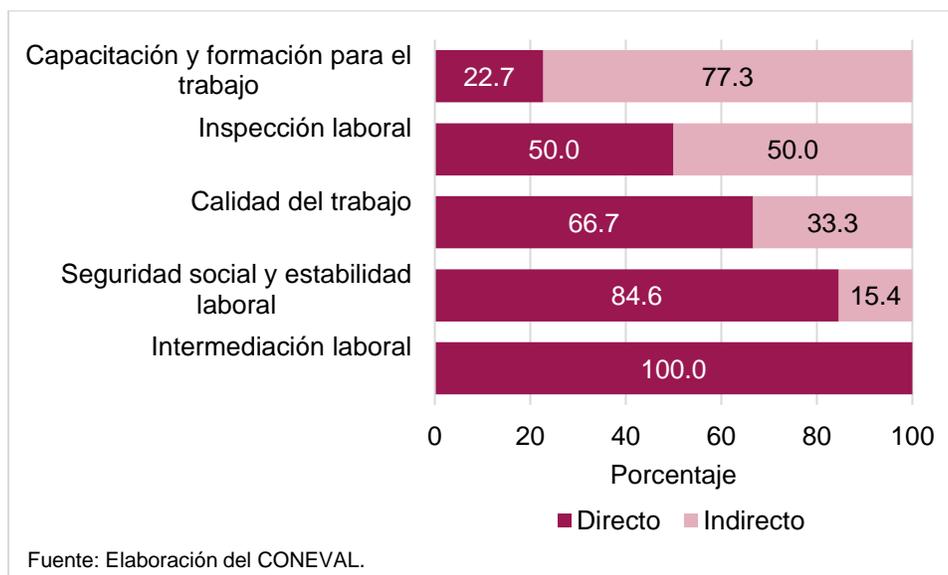
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De este ejercicio resultaron 33 programas vinculados con los retos, de los 68 previamente identificados. En relación con los retos calidad del trabajo, y seguridad y estabilidad laboral, no se encontró que alguno de estos contribuyera a la reducción de la jornada laboral o la estabilidad en el trabajo. De manera general, en México, no se ha implementado ninguna medida para reducir y flexibilizar la jornada laboral a nivel federal, a pesar de que, de acuerdo con la OIT (2018), diversos países han llevado a cabo reformas al respecto, especialmente, por la vía legislativa aplicable a todas las y los trabajadores.

Respecto a la estabilidad laboral, al ser un fenómeno en el que confluyen diversos factores como los costos de despido, la capacitación, la facilidad para reemplazar al trabajador, el salario, el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de seguridad social, el ambiente laboral, las condiciones de seguridad e higiene, entre otras; se considera que promover de forma aislada estos elementos aumenta la probabilidad de desarrollar trayectorias laborales estables y prósperas, pero no basta para alcanzar la estabilidad laboral.

Así, de los 33 programas identificados, uno se vinculó a Intermediación laboral, 22 a Capacitación y formación para el trabajo, dos a Inspección laboral, 13 a Seguridad social y estabilidad laboral y seis a Protección del ingreso laboral (ver Cuadro 2). Entre éstos, Capacitación y formación para el trabajo tuvo la menor proporción (22.7 por ciento) de programas vinculados directamente, seguida de Inspección laboral (50.0), Calidad del trabajo (66.7), Seguridad social y estabilidad laboral (84.6) e Intermediación laboral (100), donde el único programa vinculado fue de manera directa (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de programas vinculados directa e indirectamente con los Retos, 2018



Para tener en cuenta los cambios que se han dado en el último año en los programas y acciones de desarrollo social y con el objetivo de facilitar el seguimiento de estos, en cada capítulo se señala el estatus programático en 2019 de las intervenciones analizadas y se reseñan sus cambios más relevantes; se hace mención a los principales programas que se vincularon directamente con los retos y que comenzaron operaciones en 2019;asimismo, con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PPEF 2020) se señalan los cambios propuestos para el conjunto de intervenciones vinculadas con los retos en dicho ejercicio fiscal, con la finalidad de contar con una aproximación de la reconfiguración programática, que sirva para la toma de decisiones en materia de coordinación, planeación, programación y presupuestación.

Considerando que en esta evaluación se analizaron los programas y acciones federales de desarrollo social que operaron en 2018, para el desarrollo de este documento se empleará el nombre de las intervenciones en dicho ejercicio fiscal, ya que, en 2019 se realizaron múltiples cambios en su denominación, así como en el nombre de las dependencias y entidades responsables de su operación.

Cuadro 2. Vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los Retos del Derecho al Trabajo

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Retos				
				Intermediación laboral	Capacitación y formación para el trabajo	Seguridad social y estabilidad laboral	Protección del ingreso laboral	Inspección laboral
1	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	CDI	S249		Vinculación indirecta		Vinculación directa	
2	Prestaciones Sociales	IMSS	E012		Vinculación indirecta	Vinculación directa		
3	Atención a la Salud en el Trabajo	IMSS	E003			Vinculación directa		Vinculación indirecta
4	Servicios de Guardería	IMSS	E007			Vinculación directa		
5	IMSS-PROSPERA	IMSS-PROSPERA	S038			Vinculación directa		
6	Prestaciones Sociales	ISSSTE	E045		Vinculación indirecta	Vinculación directa		
7	Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos en Materia Agropecuaria	SAGARPA	E001		Vinculación indirecta			
8	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	SAGARPA	S240		Vinculación indirecta			

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Retos				
				Intermediación laboral	Capacitación y formación para el trabajo	Seguridad social y estabilidad laboral	Protección del ingreso laboral	Inspección laboral
9	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	SAGARPA	S257		Vinculación indirecta			
10	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	SAGARPA	S261		Vinculación indirecta			
11	Programa de Apoyos a la Comercialización	SAGARPA	S262		Vinculación indirecta			
12	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	SAGARPA	S266		Vinculación indirecta		Vinculación directa	
13	Vinculación Productiva	SAGARPA	U013		Vinculación indirecta			
14	Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud	SALUD	E010		Vinculación directa			
15	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	S039		Vinculación indirecta	Vinculación indirecta		
16	Seguro Médico Siglo XXI	SALUD	S201			Vinculación directa		
17	Seguro Popular	SALUD	U005			Vinculación directa		

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Retos				
				Intermediación laboral	Capacitación y formación para el trabajo	Seguridad social y estabilidad laboral	Protección del ingreso laboral	Inspección laboral
18	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	SE	S151		Vinculación directa			
19	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	SE	S220		Vinculación indirecta			
20	Fondo Nacional Emprendedor	SE	S020		Vinculación indirecta			
21	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	SE	S021		Vinculación indirecta			
22	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	SEDESOL	S174			Vinculación directa		
23	Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud	SEDESOL	E016		Vinculación directa			
24	Programa de Fomento a la Economía Social	SEDESOL	S017		Vinculación indirecta		Vinculación directa	
25	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	S057		Vinculación indirecta		Vinculación directa	
26	Pensión para Adultos Mayores (PAM)	SEDESOL	S176			Vinculación directa		

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Retos				
				Intermediación laboral	Capacitación y formación para el trabajo	Seguridad social y estabilidad laboral	Protección del ingreso laboral	Inspección laboral
27	Seguro de Vida para Jefas de Familia	SEDESOL	S241			Vinculación directa		
28	Programa 3 x 1 para Migrantes	SEDESOL	S061				Vinculación indirecta	
29	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL-SEMARNAT-SCT	S071			Vinculación directa		
30	Formación y Certificación para el Trabajo	SEP	E005		Vinculación directa			
31	Capacitación para Incrementar la Productividad	STPS	E004		Vinculación directa		Vinculación indirecta	
32	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	S043	Vinculación directa	Vinculación indirecta			
33	Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral	STPS	E003			Vinculación indirecta		Vinculación directa

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017 y documentos normativos de los programas para el ejercicio fiscal 2018.

II. Cobertura y alcance

En la segunda parte de los capítulos correspondientes a los retos se analiza la cobertura y alcance de los programas. El periodo analizado comprende de 2015 a

2018 para dar continuidad a la temporalidad de las evaluaciones integrales 2014-2015 que valoraron los programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2015.

En el caso de la cobertura, se contempla el presupuesto ejercido, la población potencial, población objetivo, población atendida, el cociente de población atendida y potencial, así como el de población atendida respecto a la población objetivo.²⁰ Como fuentes de información se utilizaron los Inventarios de Programas y Acciones Federales 2015, 2016 y 2017 para obtener las variables del periodo mencionado y, para el año 2018, se empleó el presupuesto ejercido en la Cuenta Pública. En algunos casos el análisis estuvo limitado por la heterogeneidad de las unidades de medida de las poblaciones entre programas, por cambios en su definición entre ejercicios fiscales y por la fusión y creación de programas en 2016. Cuando fue posible, se utilizaron las estadísticas públicas de los programas para desagregar la información por entidad federativa.

Adicionalmente, el CONEVAL realizó el Anexo Técnico del Desempeño de los Programas Federales vinculados con el Derecho al Trabajo 2018-2019,²¹ el cual integra los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018, considerada la evaluación anual del Programa Anual de Evaluación 2017, así como información de la MIR; contribución a los indicadores de pobreza; presupuesto original, modificado y ejercido; población potencial, objetivo y atendida, correspondientes al ejercicio fiscal 2018.

Por otro lado, el alcance es entendido como la capacidad de las intervenciones “[...] para modificar la situación en la que se encuentra la población objetivo” (Cejudo y Michel, 2017, p.6); de manera que éste depende no sólo de la magnitud de la población atendida, sino de la suficiencia y calidad de los bienes y servicios otorgados. Por ejemplo, el alcance de los programas en la vertiente capacitación está en función de su conveniencia temática, de la actualización de los contenidos y de su potencial para mejorar las habilidades de las y los trabajadores. Ante la

²⁰ Para seguir la definición de cobertura y eficacia utilizadas en los Inventarios CONEVAL, se utilizó el término *cobertura* para referirse a la relación de la población atendida con la potencial y *eficacia* para el cociente de la población atendida con la objetivo.

²¹ Dicho anexo técnico se incluye como archivo anexo a este documento.

dificultad para obtener información sobre la suficiencia y calidad de los apoyos, el insumo principal para aproximarse a la capacidad de los programas para cambiar la situación de las personas, fueron los resultados de las evaluaciones de impacto.

Cabe señalar que sólo se analizó la cobertura y alcance de los programas vinculados directamente, en virtud de que los programas de vinculación indirecta se asocian con el reto de manera fraccionada, por lo que, llevar a cabo un ejercicio similar para éstos requeriría observar los recursos ejercidos en cada actividad, componente o modalidad, así como desagregar sus poblaciones para cada una de éstas; sin embargo, la información disponible no lo permite. De manera que analizar los datos agregados para estos programas podría conducir a conclusiones erradas, pues no se sabe qué proporción corresponde a cada actividad, componente o modalidad.

Con base en la metodología descrita, en los siguientes capítulos se presenta la vinculación y el análisis de la cobertura y alcance de los programas y acciones federales de desarrollo social para el ejercicio fiscal 2018.

Capítulo 3. Intermediación laboral

En el espacio donde confluyen los empleadores y las personas que buscan trabajo se presentan barreras de información que dificultan el proceso de emparejamiento entre lo que necesita/brinda la empresa y lo que busca/ofrece el trabajador. Dichas barreras elevan el tiempo y costos de búsqueda para ambas partes. Para las empresas significa invertir mayor tiempo y recursos en el rastreo de candidatos idóneos y pérdidas en la productividad por el trabajo no realizado. Para el trabajador, los costos incluyen recursos y tiempo, pero, además, la pérdida de beneficios de salud y seguridad social, la disminución de su consumo y la postergación de decisiones de inversión de largo plazo como la adquisición de una vivienda.

Los servicios de intermediación laboral tienen el objetivo de aminorar el tiempo de búsqueda de empleo al facilitar el acercamiento entre la oferta y demanda, con lo cual se busca reducir los costos de emparejamiento y que los perfiles sean emparejados con mayor precisión. Es decir, las habilidades y experiencia del trabajador se adaptan mejor a los requerimientos, por lo tanto, sería más productivo y se elevaría la probabilidad de ser empleado por un periodo mayor; mientras que las empresas ven disminuido el tiempo dedicado a la búsqueda de personal y se benefician de las ganancias en productividad derivadas del emparejamiento de habilidades.

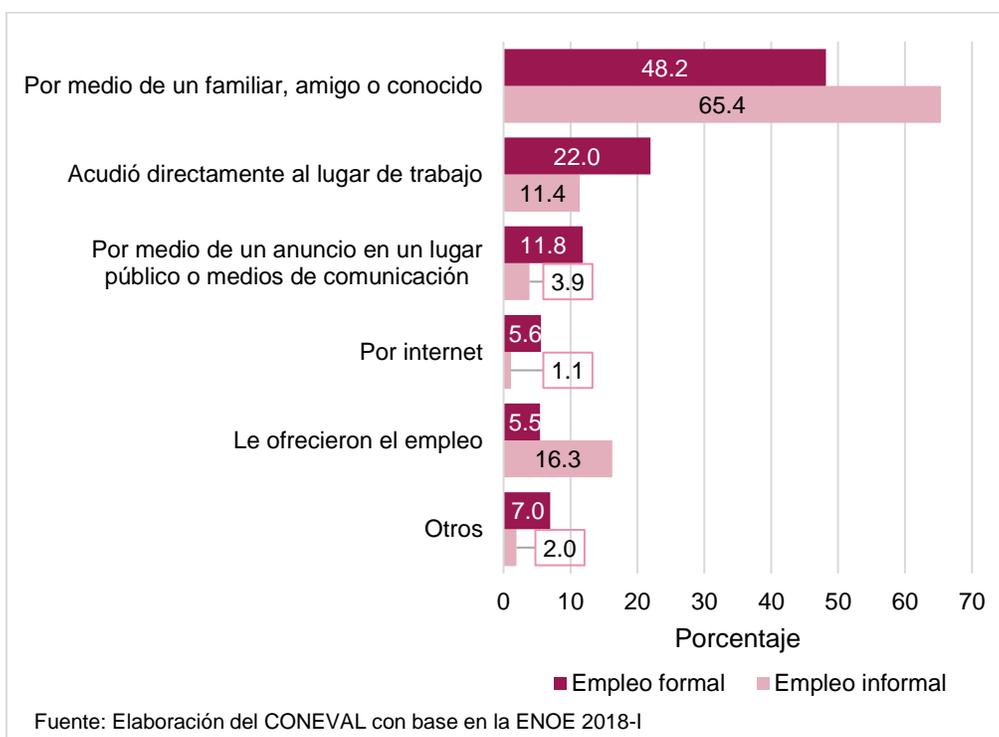
Dichos servicios tienen como premisa dinamizar los flujos de información entre empleadores y buscadores de trabajo. Dinamizar implica reducir el tiempo entre la apertura de la vacante y la contratación, así como ampliar el alcance de la información entre segmentos de trabajadores. En este sentido, los servicios de intermediación potencialmente coadyuvan a la inclusión social, pues mitigan las barreras de información que enfrentan algunos trabajadores cuya fuente de vacantes se restringe a conocidos y amigos.

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, con largas jornadas laborales y baja remuneración, pues, por lo general, dicha red los

conecta con empleos en situaciones semejantes, reproduciendo las condiciones de desventaja.

En México, 65.4 por ciento de las y los trabajadores informales y 48.2 de los formales se enteraron de su empleo actual por medio de un familiar, amigo o conocido (ver Gráfica 2), siendo este medio el más popular para encontrar empleo. En contraste, los servicios públicos de colocación no son socorridos; debido, por un lado, a que buena parte de las empresas no los utilizan y, por el otro, a que éstos se encuentran en una etapa inicial de desarrollo (Alaimo, et.al., 2015).

Gráfica 2. Medios de vinculación laboral, 2018



I. Oferta programática

En nuestro país, la institución pública competente para vincular la oferta y demanda de trabajo es el Servicio Nacional de Empleo (SNE),²² cuyas funciones están

²²El SNE fue creado en 1978 mediante la reforma a la LFT, pero fue hasta 1983 que su estructura se dividió en dos áreas que continúan operando en la actualidad: la Coordinación General del Servicio Nacional del Empleo y la Dirección General de Capacitación.

reguladas por la LFT²³ y por el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,²⁴ entidad encargada de su operación. Éste tiene como objetivo:

Brindar a la población la información, vinculación y orientación ocupacional necesaria, así como apoyos económicos y de capacitación. Además, se encarga de instrumentar estrategias de movilidad laboral interna y externa entre la población económicamente activa (SNE, 2019).

El SNE opera bajo un esquema descentralizado de participación estatal tanto en actividades como en financiamiento. La Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) presupuesta, coordina la operación y administra los recursos federales transferidos a los estados para que operen los Servicios Estatales de Empleo (SEE), bajo un esquema 2x1, es decir, la federación duplica la aportación estatal. Funciona a través de 169 oficinas a nivel nacional: 33 centrales y 136 unidades operativas.

El único programa social vinculado (directamente) con el reto de intermediación laboral es el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), principal instrumento operativo del SNE, mediante el cual se prestan servicios de vinculación laboral y se otorgan apoyos monetarios o en especie para facilitar la colocación en puestos de trabajo a personas buscadoras de empleo mayores de 16 años.

Este programa no sólo cumple con la función de vincular oferta y demanda de trabajo a través de los Servicios de Vinculación Laboral, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando; sino que, además, promueve la capacitación y el autoempleo por medio de los subprogramas Bécate²⁵ y Fomento al Autoempleo. Para consultar información sobre sus servicios, el Programa de Apoyo al Empleo ofrece asesoría telefónica y en línea, tanto para empleadores como para buscadores de trabajo.

El programa facilita colocaciones nacionales y en el extranjero. Para la primera, se ofrecen servicios de portal de empleo, Centros de Intermediación Laboral (CIL),

²³ Artículo 28-A, fracción IV.

²⁴ Artículo 15.

²⁵ En 2019, el subprograma Bécate cambió a Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad.

periódico de ofertas de empleo, bolsa de trabajo, ferias de empleo y talleres. Mientras que las colocaciones en el extranjero ocurren mediante la Atención a Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) y con el Mecanismo de Movilidad Laboral.

El portal del empleo es una plataforma en línea para que las y los candidatos registren su perfil laboral a fin de consultar y postular a los empleos de su interés, tanto del sector público como privado. En éste se encuentran las vacantes de los empleadores registrados y es posible acceder a las ofertas de las bolsas de trabajo más populares como OCC Mundial y Manpower, además de Adecco²⁶ y la Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos (AMEDIRH). Asimismo, están enlazadas las vacantes de TrabajaEn, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), Empleos Verdes y Turijobs México.

El proceso de postulación puede realizarse desde cualquier punto con acceso a internet, como el domicilio del trabajador o en los 38 CIL distribuidos en las entidades federativas, donde se ofrecen servicios gratuitos de uso de computadoras, internet, impresoras, fotocopiadoras y teléfono. Además, los SEE publican de forma física y en línea, un periódico quincenal con las vacantes recientemente registradas en el portal.

En la bolsa de trabajo, personal especializado entrevista a las y los candidatos para identificar sus conocimientos, habilidades y experiencia y, con base en ello, son orientados sobre las opciones laborales disponibles para, posteriormente, canalizarlos a las empresas. De manera complementaria y para vincular directa y simultáneamente a varios empleadores y buscadores, se llevan a cabo ferias de empleo presenciales o en línea;²⁷ así como talleres para proporcionar información y asesoría sobre estrategias para la búsqueda de empleo.

²⁶ Adecco es una empresa privada de recursos humanos con presencia internacional que cuenta con diversos servicios relacionados con el trabajo: reclutamiento, contratos temporales, colocación permanente, transición laboral, capacitación y desarrollo de talentos, consultoría, entre otros.

²⁷ Las ROP prevén la realización de ferias virtuales; sin embargo, en 2017 y 2018 todas las ferias fueron de ambiente presencial (CONEVAL, 2018g).

Además, mediante el subprograma Repatriados Trabajando, las personas nacionales que son puestas a disposición de la autoridad migratoria mexicana por no tener estancia legal en Estados Unidos son asesoradas para buscar empleo en su lugar de origen y durante el periodo de búsqueda se les otorga un salario mínimo mensual.²⁸

Respecto a la movilidad internacional, el componente de Movilidad Laboral ofrece servicios gratuitos de vinculación y asesoría para vacantes -fuera del sector agrícola - en Canadá, Alemania y Estados Unidos. Para los empleos en el sector agrícola, las opciones laborales se acotan a Canadá, mediante el PTAT; el cual otorga asesoría antes y durante el proceso migratorio, así como traslado gratuito al aeropuerto desde la CGSNE.

Un reto de los sistemas de intermediación laboral es diseñar estrategias de inserción para grupos específicos de población como jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas que han permanecido mucho tiempo en el desempleo o que tienen bajo nivel educativo; debido a que enfrentan barreras adicionales para ingresar al mercado laboral. En vista de que las empresas los perciben, a consecuencia de ideas preconcebidas (discriminación), como menos productivos, los servicios de intermediación laboral deben incluir estrategias diferenciadas (más intensivas) para impulsarlos a salir del desempleo (Alaimo et al., 2015; Caliendo y Schmidl, 2016; Dar y Tzannatos, 1999; McKenzie, 2017).

Para atender a adultos mayores y personas con discapacidad, el Programa de Apoyo al Empleo cuenta con la estrategia transversal a sus componentes, Abriendo Espacios, en la cual se ofrecen servicios de orientación laboral, capacitación, acciones de vinculación, asesoría para el autoempleo y evaluación de habilidades y competencias. Además, se brinda asesoría y apoyo a los empleadores para que puedan diseñar perfiles adaptados a estos grupos de población.

Sin embargo, el Programa de Apoyo al Empleo no tiene estrategias diferenciadas para atender a jóvenes, mujeres e indígenas, ni para personas que han

²⁸ En caso de solicitarlo, el Programa de Apoyo al Empleo les puede entregar un boleto de transporte con valor de hasta \$2,500 hacia su lugar de origen.

permanecido mucho tiempo en el desempleo o quienes tienen bajo nivel educativo. Y más allá del SNE, los programas de intermediación laboral en México son ausentes; por ello, se encuentra un vacío de atención importante en este aspecto.

En algunos países se ha optado por subsidios a la contratación de grupos específicos con el fin de incentivar su inserción laboral (Alaimo et al., 2015; Bergeman y Van Den Berg, 2008; Castrillo y Novella, 2015). Particularmente, esta política se ha dirigido a jóvenes, quienes sufren dificultades para encontrar empleo, asociado, generalmente, a la falta de experiencia. México no es la excepción, pues en 2019 se puso en marcha el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF).

Su objetivo es aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes – que no estudian ni trabajan - por medio de capacitación en el lugar de trabajo a cambio de una beca mensual de \$3,600.00. La beca funge, a su vez, como subsidio para las empresas, pues la federación costea el pago del trabajo realizado por los jóvenes durante el proceso de capacitación. Para el registro de jóvenes y empresas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), dependencia responsable de operar el programa, cuenta con una plataforma en línea, donde el sistema preselecciona, con base en la información de los perfiles, un conjunto de posibles centros de trabajo para que la o el joven opte por alguno.

II. Cobertura y alcance

Entre 2015 y 2018, el presupuesto ejercido por el Programa de Apoyo al Empleo cayó 22.7 por ciento en términos reales,²⁹ debido a una drástica disminución de 58.1 por ciento en 2017. De igual forma, la población objetivo (mayores de 16 años, buscadores de empleo) fue menor (-64.9 por ciento), aunque entre 2015 y 2018 la población atendida ha sido mayor en relación con la población objetivo; es decir, se han incorporado al programa personas que buscan empleo, pero que, por disponibilidad de recursos no se había planeado atender. En cuanto a cobertura federal, en 2017, el Programa de Apoyo al Empleo atendió a 180,959 hombres y

²⁹ El presupuesto se dirige tanto a los servicios de vinculación laboral como los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo.

mujeres mayores de 16 años que buscaban empleo (1.61 por ciento de la población potencial).

La población atendida reportada en el Cuadro 3, es inferior al número de personas que efectivamente utilizaron los servicios del programa, debido a que los Servicios de Vinculación Laboral son contabilizados aparte por la dependencia encargada del programa.³⁰ Al respecto, en 2018, los subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo vinculados con la intermediación laboral registraron 4,986,280 eventos de atención (46 por ciento de la población potencial), de los cuales 17.7 por ciento logró colocarse en alguna opción laboral. Los mejores servicios por su eficacia de colocación, es decir, la relación de personas solicitantes y las personas colocadas, fueron las ferias del empleo (35.6 por ciento), la bolsa de trabajo (28.3 por ciento) y el portal del empleo (11.4 por ciento).³¹

Cuadro 3. Cobertura y presupuesto del Programa de Apoyo al Empleo, 2015-2018

Variable	2015	2016	2017	2018
Presupuesto ejercido (MDP corrientes)	\$ 1,120.58	\$ 1,563.96	\$ 695.13	\$ 990.76
Variación (%)		39.6	-55.6	42.5
Presupuesto ejercido (MDP constantes) *	\$ 1,010.30	\$ 1,371.35	\$ 574.79	\$ 780.98
Variación (%)		35.7	-58.1	35.9
Población potencial (PP)**	3,192,164	12,768,655	11,218,812	10,823,694
Variación (%)		300.0	-12.1	-3.5
Población objetivo (PO)	389,813	350,794	136,716	ND
Variación (%)		-10.0	-61.0	ND
Población atendida (PA)***	309,459	408,624	180,959	ND

³⁰ Para mayor información, se puede consultar el sexto informe de labores 2017-2018 de la STPS: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385402/6o_Informe_de_Labores_de_la_STPS_2017-2018.pdf

³¹ Los CIL, SNE por teléfono y talleres no contabilizan número de colocaciones porque son servicios complementarios a la bolsa de trabajo, portal y ferias del empleo. Por otra parte, el PTAT y el Mecanismo de Movilidad Laboral reportan solicitudes de visa y apoyos, respectivamente, en vez de solicitudes recibidas y atendidas.

Variable	2015	2016	2017	2018
Variación (%)		32.0	-55.7	ND
(PA/PP) *100	9.7	3.2	1.6	ND
(PA/PO) *100	79.4	116.5	132.4	ND

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario Federal 2015-2017 y la Cuenta Pública 2018.

Notas:

* Para calcular el presupuesto a precios constantes se utilizó el INPC del 2012.

**La PP para 2018 se obtuvo de las ROP, 2018.

*** En la PA reportada por el programa en los Inventarios Federales, no se contabilizan los Servicios de Vinculación Laboral.

En 2018, las ferias del empleo tuvieron mejor desempeño en Jalisco, Morelos y Yucatán, con eficacia de colocación mayor a cincuenta por ciento. A nivel estatal se observaron disparidades a resaltar; por ejemplo, en Nuevo León, el número de vacantes fue cuatro veces mayor al de solicitantes; y en Coahuila, Colima, Jalisco, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Quintana Roo las vacantes duplicaron el número de solicitantes, aun así, su eficacia de colocación osciló entre 21 y 57 por ciento. En cambio, en Ciudad de México, el número de vacantes fue superado por 20,000 interesados, presentando la mayor diferencia entre las entidades; seguido de Michoacán (10,210) y Chiapas (5,376).

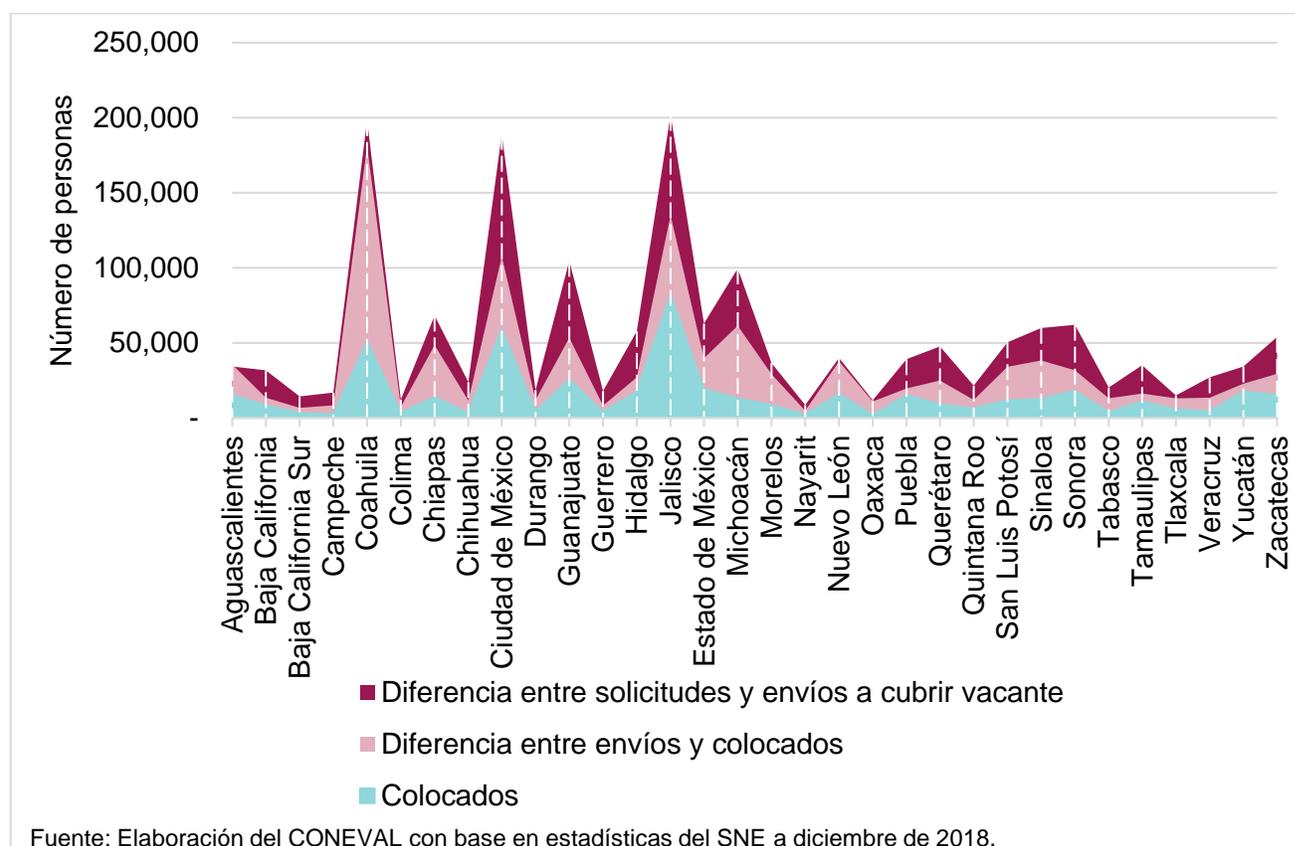
Si bien la estructura sectorial del empleo explica parcialmente el comportamiento anterior; como la vocación manufacturera de Nuevo León y Coahuila o el importante componente agrícola de Michoacán y Chiapas, también puede relacionarse con el grado de difusión de los eventos y la familiaridad de las empresas con los servicios públicos de colocación.

En la bolsa de trabajo, la distribución de vacantes en relación con las solicitudes es menos dispar entre las entidades federativas, la cual se mantiene, en promedio, en un rango de 1.5 y 2 solicitudes por vacante. Sin embargo, la eficacia entre las etapas de vinculación (solicitar, envío a cubrir vacante y colocación) presenta patrones diferenciados entre los estados. Coahuila, Nuevo León, Aguascalientes y Oaxaca envían a cubrir vacantes a más de 90 por ciento de los solicitantes, pero, entre los tres primeros, menos de 43 por ciento logra colocarse y en Oaxaca sólo 18.5 por ciento de los postulantes enviados son contratados; lo cual podría apuntar a laxas vinculaciones de perfiles. En Puebla y Yucatán se colocan más de 70 por ciento de

trabajadores enviados a cubrir vacantes, aunque sólo 50.4 y 66.3 por ciento de los solicitantes, respectivamente, pasa a la segunda etapa (ver gráfica 3).

Por otra parte, en 2018 había 1,938,602 personas registradas en el portal del empleo, de las cuales, 39.6 por ciento postuló al menos a una de las 711,008 vacantes capturadas por las 19,267 empresas participantes. La mayor eficacia de colocación se presentó en Jalisco (58.5 por ciento), Ciudad de México (51.6), Baja California (48.0) y el Estado de México (46.2).

Gráfica 3. Eficacia de colocación de la Bolsa de trabajo, por entidad federativa, 2018



Respecto a su valor en 2015, las vacantes captadas en 2018 disminuyeron en cada uno de estos servicios, mostrando la necesidad de incrementar la participación de las empresas en el servicio público de colocación al ofrecer servicios orientados a sus necesidades, es decir, con conocimiento del mercado laboral local, con trámites ágiles que aprovechen las tecnologías de información y garantizando la calidad de los servicios prestados (Alaimo et al., 2015).

Es notable que, en 2017, cuando disminuyó el presupuesto para el Programa de Apoyo al Empleo, las vacantes captadas en el portal del empleo hayan incrementado mientras que para los otros dos servicios disminuyeron. Situación posiblemente relacionada con la sustitución de medios de publicación como consecuencia de la reducción de ferias (- 12.5 por ciento) (STPS, 2019b), cuyo costo de realización oscila entre los \$30,000 y \$130,000 (CONEVAL, 2018g).

En cuanto a la estrategia transversal Abriendo Espacios, entre 2015 y 2018, logró colocar a 152,990 adultos mayores y 59,618 personas con discapacidad. Sin embargo, el número de personas colocadas fue disminuyendo, y la de atendidas, es decir, quienes recibieron algún apoyo del programa por su interés de insertarse laboralmente, fue incrementando. De manera que la eficacia de colocación para adultos mayores cayó de 45.0 a 27.9 por ciento y la de personas con discapacidad también disminuyó de 39.7 a 23.1 por ciento; con lo cual, en 2018, de 129,726 adultos mayores atendidos sólo se colocaron 36,215 y en el caso de personas con discapacidad fueron 14,617 de 63,413.

Ahora bien, el SNE a través de los servicios ofrecidos por el Programa de Apoyo al Empleo ha promovido la comunicación entre empleadores y buscadores de trabajo, permitiendo su incorporación a la actividad económica. Sin embargo, es necesario discutir si la labor de un servicio público de empleo debe limitarse a la conexión entre oferta y demanda o si, por su carácter público, debería, además, procurar vincular a las personas a un trabajo digno donde se garanticen condiciones de seguridad e higiene, le otorguen seguridad social y perciba un salario remunerador, entre otras condiciones.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID,2010) realizó al SNE una evaluación de impacto de la bolsa de trabajo, de los servicios vía telefónica (asesoría) y el portal del empleo, cuyos resultados mostraron que quienes recurrieron a éstos obtuvieron un mayor ingreso mensual, con más horas semanales trabajadas y una mayor proporción accedió a empleos formales respecto a personas en desempleo con características similares que no fueron atendidas por el programa. Sin embargo, también se encontró que el salario promedio de las ofertas publicadas en el portal

era inferior al salario medio de cotización del IMSS; es decir, la retribución estaba por debajo del salario promedio en el sector.

En el mismo año, el CONEVAL encontró efectos positivos en el ingreso, permanencia laboral y prestaciones por la participación en el subprograma *Empleo Formal*, el cual otorgaba un apoyo económico a la población buscadora de empleo para facilitar su vinculación e incorporación laboral.³²

³² Este subprograma dejó de operar en 2009.

Capítulo 4. Capacitación y formación para el trabajo

La capacitación y formación para el trabajo tiene como objetivo la adquisición de habilidades y competencias valoradas en el mercado laboral, con lo cual se busca elevar la productividad del trabajador, así como mejorar sus oportunidades ocupacionales y de ingreso. “Las habilidades se refieren a la capacidad de aplicar conocimientos a un conjunto específico de tareas” (OIT, 2014, p.1), mientras que las competencias se definen como la “capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad” (OIT, s.f./c, p.3).

Invertir en capacitación es una decisión en la que empleadores y trabajadores sopesan sus costos y beneficios. Los incentivos del empleador están en función de las ganancias en productividad que pueda obtener de la mejora en habilidades y competencias; mientras que los costos, además del pago del servicio, dependen de la probabilidad de que la persona abandone el centro de trabajo y, entonces, sea otro empleador quien se beneficie de la inversión. Para el trabajador, los beneficios percibidos están sujetos a la expectativa de obtener mejoras en su ingreso (por ascenso o pago de bonos) y los costos se relacionan con el tiempo y recursos gastados (CONEVAL, 2018e).

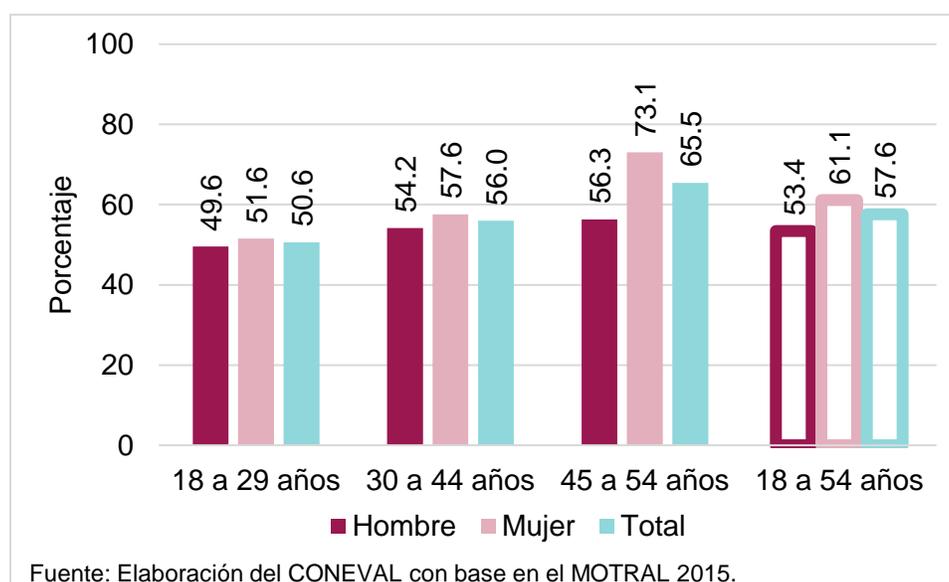
Al respecto, la alta rotación genera un círculo vicioso que afecta la capacidad de acumulación de capital humano al reducir los incentivos del empleador a invertir en capacitación y, a la par, la falta de capacitación mengua la productividad del trabajador y aumenta la probabilidad de reemplazo por alguien con habilidades adaptadas al cambio tecnológico y a las necesidades del mercado de trabajo (Alaimo et al., 2015). A lo anterior se suman dificultades para financiar los procesos de capacitación con recursos propios y el limitado acceso al crédito para las personas y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).³³ Esta dinámica

³³ En 2015, 70.9 por ciento de la población mexicana entre 18 y 70 años reportó no tener acceso a crédito con ninguna institución financiera. De los cuales, 32.9 por ciento no pudo acceder a él porque no cumplía con los requisitos, 14.2 por ciento consideró que las comisiones eran muy altas y 39.5 por ciento no le gustaba endeudarse (CONEVAL, 2018a). Para el mismo año, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (2015), 86.0 por ciento de las microempresas, 81.0 por ciento de las pequeñas, 61.0 por ciento de las medianas y 65.0 por ciento de las grandes, no tenía solicitudes de crédito aprobadas; además, 17.6 por ciento del total de las empresas no ha buscado ni buscaría financiamiento por medio de la banca comercial, banca de

genera que gran parte de las y los trabajadores no tenga oportunidad de recibir capacitación.

En México, 57.6 por ciento de las personas entre 18 y 54 años con experiencia laboral no recibieron capacitación para el trabajo en los últimos tres años (respecto al año de aplicación del Módulo de Trayectorias Laborales 2015); el panorama empeora entre las mujeres, con 61.1 por ciento en dicha situación, frente a 53.4 por ciento de los hombres (MOTRAL,2015). Por grupo etario, la proporción oscila entre 49.6 y 73.1 por ciento, siendo las personas de mayor edad – particularmente las mujeres – las más afectadas (ver Gráfica 4). Además, de acuerdo con Alaimo et al.(2015), 63.0 por ciento de las y los trabajadores mexicanos no había participado en ningún programa de capacitación en su vida laboral.³⁴

Gráfica 4. Porcentaje de población que no recibió capacitación para el trabajo en los últimos tres años, por sexo y grupo etario, 2015



La brecha de capacitación entre las y los trabajadores con mayor nivel educativo (posgrado) y quienes terminaron la primaria es amplia (65 puntos porcentuales), lo cual es indicio de que los empleadores son más propensos a capacitar a las y los

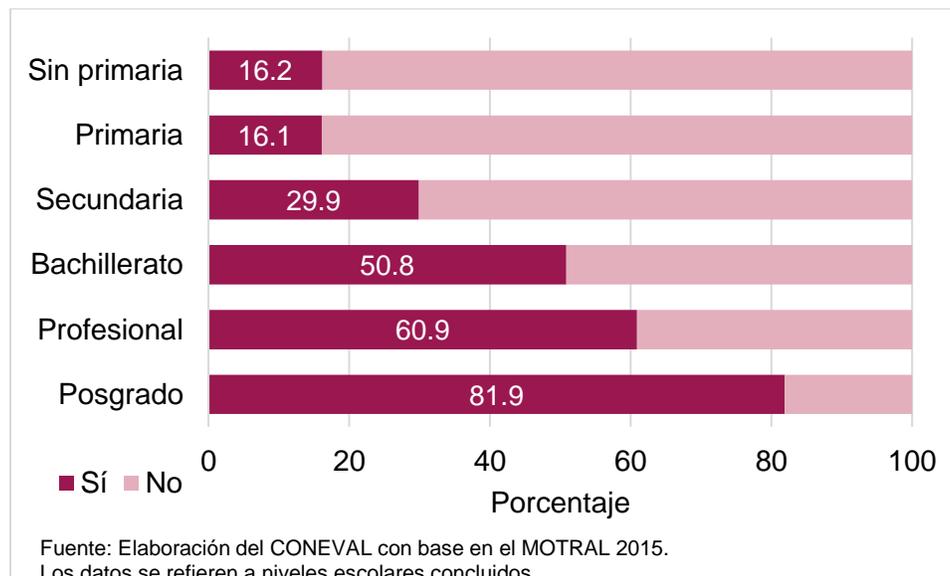
desarrollo, instituciones financieras no bancarias u organizaciones empresariales. Y 24.2 por ciento señaló que no habían solicitado algún crédito porque no contaban con los requisitos, no confiaban en los bancos, los créditos eran muy caros, no sabían cómo hacerlo, lo habían rechazado anteriormente, tenía mal historial crediticio o tenía muchas deudas.

³⁴ Cifras a 2012.

trabajadores con mayor nivel educativo (ver Gráfica 5). A su vez, la población ocupada con menor nivel educativo tiende a concentrarse en empleos informales, donde la probabilidad de recibir capacitación es menor, reduciendo el potencial de desarrollo profesional y crecimiento laboral (Ramírez Guerrero, 2002).

La capacitación también es un elemento importante para que los jóvenes ingresen al mercado laboral, pues esta población enfrenta dificultades para encontrar su primer empleo por falta de experiencia y por la brecha entre los conocimientos adquiridos en la educación formal y los buscados por los empleadores. Ante lo cual, algunos jóvenes recurren a prácticas profesionales no pagadas o con apoyos monetarios bajos; sin embargo, esta opción no es asequible para aquellos de menores ingresos. Así, los programas públicos de capacitación y apoyo al primer empleo tienen un papel importante como soporte y propulsor.

Gráfica 5. Porcentaje de población que recibió capacitación para el trabajo en los últimos tres años, por nivel educativo, 2015



Por otro lado, en las encuestas a empleadores, el desajuste entre habilidades ofrecidas y demandadas es señalado constantemente como un reto para cubrir vacantes. En 2018, 50 por ciento de los empleadores declaró no poder encontrar las habilidades que necesitaba (Manpower, 2018).

Como causas, no excluyentes, de la brecha de habilidades se ha señalado la baja retribución ofrecida al trabajo (Cappelli, 2014; Kaplan, 2019) y la deficiencia del sistema educativo y de capacitación (Cappelli, 1995, 2014; Gontero y Albornoz, 2019; Novella, et.al., 2019; Ramírez Guerrero, 2002; Urzúa y Puentes, 2010). En la primera, se considera que sí hay trabajadores con las habilidades requeridas por las empresas, pero no están dispuestos a ofrecer su mano de obra al nivel salarial fijado; esta explicación es reforzada por los resultados de Manpower (2018), pues 21.0 por ciento de los empleadores señaló como dificultad en la contratación que los candidatos esperaban salarios mayores. Lo anterior implica que si los salarios aumentaran la brecha de habilidades se reduciría.

De la segunda, se derivan recomendaciones encaminadas a mejorar la alineación de habilidades mediante componentes en la educación formal y/o medidas compensatorias. Urzúa y Puentes (2010) señalan que América Latina se caracteriza por ofrecer diversos programas de capacitación fuera del sistema educativo, conformando un modelo eminentemente compensatorio que enfrenta el reto de atender poblaciones heterogéneas y, en consecuencia, se obtienen resultados disímiles de programas idénticos.

I. Oferta programática

En las acciones de capacitación y formación laboral confluyen, principalmente, cuatro vertientes: educación, empleabilidad, (re)inserción y competitividad productiva. Desde la política educativa, las acciones se centran en la educación técnica y tecnológica a través de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), el Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), el Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS), la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CyTM) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Asimismo, el Programa de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (E028) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) reconoce, por medio de certificaciones nacionales, los conocimientos y habilidades adquiridos por las personas a lo largo de su vida. Para ello, cuenta con el Consejo Nacional de

Normalización y Certificación de Competencias (CONOCER), el cual desarrolla en conjunto con las asociaciones, cámaras y confederaciones empresariales, Estándares de Competencia³⁵ para que sirvan como insumo en el desarrollo de planes y programas de las instituciones educativas, así como para que las empresas los utilicen como referentes en procesos de evaluación. El CONOCER también ofrece un espacio de difusión para las instituciones pública y privadas que diseñan cursos de capacitación basados en los Estándares de Competencias inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia (RENEC).

En la segunda vertiente se busca elevar la empleabilidad de las personas en activo al mejorar sus habilidades y promover trayectorias laborales prósperas. En la tercera categoría, la capacitación funge como mecanismo de protección para reinsertar e insertar a mujeres y hombres al trabajo, por medio de cursos ofrecidos por los Servicios de Intermediación Laboral, los programas de primer empleo y acciones específicas para grupos poblacionales que enfrentan barreras para acceder a un empleo.

Desde la política de competitividad productiva, se impulsan acciones para el autoempleo en el sector primario y de servicios (oficios), así como apoyos para microempresas, promoviendo el emprendimiento entre la población. Por esta vía, las y los trabajadores del sector informal pueden acceder a los servicios de capacitación.

En este apartado se aborda la oferta programática del gobierno federal de desarrollo social para las últimas tres vertientes, ya que como lo indican Urzúa y Puentes (2010) y Ahumada (2014), las acciones gubernamentales de capacitación y formación para el trabajo se han orientado hacia medidas compensatorias más que a la educación técnica o tecnológica; aunado a que la vertiente educativa se desarrolla en la Evaluación Integral del Derecho a la Educación 2018 - 2019.

³⁵ Documento oficial que sirve como referente para evaluar y certificar la competencia de las personas, el cual escribe el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, con las que debe contar una persona para desempeñarse en ciertas actividades.

En 2018, vinculados con las tres vertientes (empleabilidad, (re)inserción y competitividad productiva), operaron 22 programas federales de desarrollo social, de los cuales, cinco se vincularon directamente y 17 indirectamente. De éstos, en 2019, el Programa de Apoyos a la Comercialización fue eliminado; el Programa de Apoyos a Pequeños Productores se fusionó; y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural cambió de denominación a Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) (ver Cuadro 4).

En 2020, se tienen contemplados cambios adicionales al conjunto de programas vinculados con este Reto. El Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, el Fondo Nacional Emprendedor y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario no tienen presupuesto asignado; el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria se fusiona con el Programa de Fomento a la Agricultura (S259); el Programa de Prestaciones Sociales del ISSSTE se escinde;³⁶ el Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola cambia de nombre a Programa para el Desarrollo Pesquero y Acuícola; y el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena cambia de nombre a Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Los programas vinculados directamente fueron: Articulación de Políticas Integrales de Juventud, Capacitación para Incrementar la productividad, Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud, Formación y Certificación para el Trabajo y el Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación. Asimismo, del total de programas, 12 se dirigieron a competitividad productiva, seis a empleabilidad y cuatro a (re)inserción; de los cuales, tres se vincularon directamente por medio de la empleabilidad y dos por re(inserción).

³⁶ El programa se subdivide en cuatro programas: Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios (E046); Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048); y Servicios Integrales a Pensionados (E049) y Créditos a Corto y Mediano Plazo (E047).

Cuadro 4. Programas vinculados con la capacitación y formación para el trabajo

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Vinculación	Vertiente	Categoría de apoyo	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
1	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	SE	S151	Vinculación directa	Empleabilidad	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
2	Capacitación para Incrementar la Productividad	STPS	E004	Vinculación directa	Empleabilidad	Ambos	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
3	Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud	SALUD	E010	Vinculación directa	Empleabilidad	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Sin cambio
4	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	SE	S220	Vinculación indirecta	Empleabilidad	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Sin cambio
5	Prestaciones Sociales	IMSS	E012	Vinculación indirecta	Empleabilidad	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
6	Prestaciones Sociales	ISSSTE	E045	Vinculación indirecta	Empleabilidad	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Escisión**
7	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	S043	Vinculación indirecta	(Re)inserción	Ambos	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
8	Articulación de Políticas Públicas Integrales	SEDESOL	E016	Vinculación directa	(Re)inserción	Ambos	Sin cambios sustanciales	Sin cambios

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Vinculación	Vertiente	Categoría de apoyo	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
	de Juventud							
9	Formación y Certificación para el Trabajo	SEP	E005	Vinculación directa	(Re)inserción	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
10	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	S039	Vinculación indirecta	(Re)inserción	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
11	Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos en Materia Agropecuaria	SAGARPA	E001	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
12	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	SAGARPA	S240	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Presupuesto no asignado
13	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	SAGARPA	S257	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Fusionado
14	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	SAGARPA	S261	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Cambio de nombre a Programa para el Desarrollo Pesquero y Acuícola
15	Programa de Apoyos a la	SAGARPA	S262	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Eliminado	

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Vinculación	Vertiente	Categoría de apoyo	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
	Comercialización							
16	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	SAGARPA	S266	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Eliminado por fusión	
17	Vinculación Productiva	SAGARPA	U013	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Reincorporado
18	Fondo Nacional Emprendedor	SE	S020	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Presupuesto no asignado
19	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	SE	S021	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Ambos	Cambió de nombre a Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Presupuesto no asignado
20	Programa de Fomento a la Economía Social	SEDESOL	S017	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Subsidios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
21	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	S057	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Ambos	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
22	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	CDI	S249	Vinculación indirecta	Competitividad productiva	Cursos o talleres	Sin cambios sustanciales	Cambio de nombre a Programa para el Fortalecimiento Económico de los

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Vinculación	Vertiente	Categoría de apoyo	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
								Pueblos y Comunidades Indígenas

Fuente: Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017, documentos normativos de los programas para 2018, PEF 2019 y PPEF2020.

Notas:

*Se utiliza la leyenda *Sin cambios* en vez de *Sin cambios sustanciales* porque ésta última se refiere a la no presencia de cambios en el diseño u operación del programa; en cambio, *Sin cambios* sólo se refiere a la asignación (no magnitud) de presupuesto.

** El programa se subdivide en cuatro programas: Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios (E046); Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048); y Servicios Integrales a Pensionados (E049) y Créditos a Corto y Mediano Plazo (E047).

Empleabilidad

Respecto a la empleabilidad -entendida como la mejora de habilidades y capacidades para alentar trayectorias laborales estables y con crecimiento profesional- las obligaciones patronales en materia de capacitación se regulan por el artículo 123, apartado A de la CPEUM, en el capítulo III-bis y artículo 153 de la LFT; además, se establece que la STPS por medio de la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral es la encargada de acreditar el cumplimiento de las obligaciones laborales patronales en la materia y de registrar a las instituciones de capacitación.

La capacitación que otorgue el patrón debe ser realizada en el centro y horario de trabajo, por personal de la empresa o instructores registrados ante la STPS. Adicionalmente, el Artículo 153-E de la LFT estipula que las empresas con más de 50 trabajadores contarán con Comisiones Mixtas de Capacitación, Adiestramiento y Productividad, bipartitas y paritarias³⁷ para vigilar, instrumentar, operar y mejorar los sistemas y los programas de capacitación y adiestramiento.

En consideración a lo anterior, la STPS dispone de cursos de capacitación gratuitos en línea (Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores – PROCADIST)³⁸ sobre formación empresarial, productividad y competencias laborales, estándares de competencias y seguridad y salud en el trabajo. Asimismo,

³⁷ Integradas por igual número de representantes de las y los trabajadores y de los patrones.

³⁸El PROCADIST no es un programa presupuestario, sino una plataforma en línea.

mediante el Programa de Capacitación para Incrementar la Productividad (CPIP)³⁹ otorga, a solicitud del empleador, apoyos para cursos y talleres a trabajadores formales en cualquier sector de actividad económica.

Uno de los requisitos para recibir este programa, es que la empresa elija un *Agente Capacitador Externo* registrado ante la STPS. Sin embargo, no es clara la existencia de mecanismos para procurar la calidad de los servicios más allá de que las personas interesadas deben acreditar conocimiento del tema (presentar una certificación oficial) y su formación como instructor.⁴⁰

Además del CPIP, cinco programas federales de desarrollo social impulsan la capacitación para mejorar la empleabilidad de las y los trabajadores. El programa de Prestaciones Sociales ofrece cursos y talleres a trabajadores formales que coticen en el IMSS, ocupados en cualquier sector de actividad económica; mientras que su homónimo del ISSSTE capacita a su personal para ofrecer mejores servicios. El programa de Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud tiene como objetivo formar especialistas en la salud por medio de cursos, talleres y eventos de capacitación anuales dirigidos a profesionales de la salud y servidores públicos del sector. Por su parte, el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial⁴¹ y el PROSOFT entregan subsidios a las empresas para la contratación de capacitaciones y certificaciones especializadas.⁴²

(Re)inserción

Quienes sufren periodos de desempleo - por decisión o despido - generalmente no están en condiciones para actualizar sus conocimientos o desarrollar habilidades que mitiguen la pérdida de empleabilidad por inactividad. Para aumentar la

³⁹ El programa inició operaciones en 2016 como resultado de la fusión del E004 *Capacitación a Trabajadores*, el U002 *Programa de Apoyo para la Productividad* y el E007 *Asesoría y Capacitación a Sindicatos y Trabajadores para Impulsar la Productividad, Proteger el Salario y Mejorar su Poder Adquisitivo*.

⁴⁰ Para mayor información se puede consultar el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/stps/acciones-y-programas/agentes-capacitadores-externos>

⁴¹ Este programa comenzó a operar en 2016 como resultado de la fusión del U003 *Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras* y el S220 *Programa de Apoyo para la Mejora Tecnológica de la Industria de Alta Tecnología*.

⁴² Las empresas también pueden solicitar apoyos para implementar estrategias de promoción sectorial o para compra de equipamiento.

probabilidad de reinserción laboral, se ofrece capacitación financiada con recursos gubernamentales y, en ocasiones, apoyo económico para asistir a las actividades.

Este es el caso del subprograma Bécate⁴³ del Programa de Apoyo al Empleo, el cual contaba con cinco modalidades de capacitación para las personas buscadoras de empleo y facilitaba ayuda de transporte, así como una beca por un monto de uno a tres salarios mínimos por día de asistencia. En las modalidades *Capacitación mixta*, *Capacitación para técnicos y profesionistas*, y *Capacitación para la certificación de competencias laborales* se ofrecían cursos prácticos en las instalaciones de los empleadores, centros de capacitación o instituciones educativas. Además, en la *Capacitación para el autoempleo* se impartían cursos orientados a oficios como repostería, carpintería, corte y confección, cultura de belleza, preparación de alimentos, entre otros. La quinta modalidad, *Capacitación en la práctica laboral* y *Capacitación para técnicos y profesionistas* se enfocaba en los jóvenes para que adquirieran experiencia, desarrollando actividades directamente en el centro de trabajo.

Igualmente, el Programa de Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud en su modalidad *Desarrollo de Capital Humano en las y los Jóvenes*⁴⁴ en la categoría *Transición Escuela-Trabajo* fomentaba el desarrollo de habilidades por medio de experiencias profesionales⁴⁵ en las áreas administrativas y de servicios del IMJUVE y entregaba apoyos mensuales diferenciados por grado de estudios.⁴⁶

El programa de Formación y Certificación para el Trabajo, de la SEP, en 2018, ofrecía cursos y talleres con duración de 40 a 600 horas, en modalidad presencial, a distancia y mixta⁴⁷ a jóvenes de 15 a 29 años que no estudiaban ni trabajaban, adultos mayores, desempleados y personas con discapacidad.

⁴³ En 2019, este subprograma cambia a Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad, con dos modalidades: en aula y en las empresas.

⁴⁴ Personas de 18 a 29 años que hayan cursado estudios de nivel superior y que vivan en la Ciudad de México o su zona metropolitana.

⁴⁵ 25 horas de capacitación en el trabajo por semana.

⁴⁶ Las y los jóvenes con licenciatura concluida recibieron \$6,000 mensuales y a quienes estaban cursando la licenciatura o equivalente, les fueron otorgados \$5,000 mensuales.

⁴⁷ La modalidad presencial y mixta se lleva a cabo en los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI).

Por su parte, el Programa de Atención a Personas con Discapacidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) financiaba proyectos que promovían la inclusión social de este grupo poblacional. Los proyectos podían ser presentados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia. En una de sus vertientes *Acciones de Desarrollo para la inclusión laboral, educativa y social de las personas con discapacidad* se entregaban subsidios para acciones de capacitación y entrenamiento para el trabajo, así como para programas de inclusión laboral.

De manera adicional a estos programas, en 2019, comenzó a operar JCF, programa que propicia que los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan desarrollen habilidades técnicas que contribuyan a su inclusión social y laboral, a través de capacitaciones en el trabajo. La capacitación la otorgan centros de trabajo⁴⁸ que hayan presentado un plan de trabajo y asignado un tutor para instruir, orientar y evaluar a las y los jóvenes. Durante el periodo de capacitación – hasta un año – las y los jóvenes reciben una beca mensual de \$3,600 y seguro médico por parte del IMSS.⁴⁹

Competitividad productiva

El grupo más amplio está conformado por 12 programas que incorporan la capacitación a trabajadores como un medio para impulsar la productividad en el sector primario y de servicios, así como en las microempresas. Siete de los 12 programas fueron operados por la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y otorgaron apoyos a la capacitación para productores agrícolas, pecuarios o pesqueros, de los cuales, sólo los programas de Vinculación Productiva y el de Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos en

⁴⁸ De acuerdo con la página de Internet del programa, los centros de trabajo pueden ser empresas privadas (formales o informales) con personalidad física o moral, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

⁴⁹ La afiliación cubre seguros de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

Materia Agropecuaria⁵⁰ ofrecieron directamente cursos o talleres, y el resto entregó subsidios para la contratación de capacitación y certificación.

El monto de los subsidios varía entre cada programa y al interior de éstos, dependiendo del tipo de proyecto. El Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas incentiva, entre las unidades de producción físicas o morales,⁵¹ la construcción y equipamiento de centros de capacitación con apoyos monetarios de hasta 10 millones de pesos, así como la asesoría y capacitación con subsidios de hasta 150 mil y 2 millones de pesos, respectivamente.

El programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria ofrece, a personas físicas y morales en el medio rural, subsidios de hasta 200 mil pesos para capacitación y asesoría sobre acceso a financiamiento. El Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola por medio del subcomponente *Fortalecimiento de Capacidades* financia cursos presenciales teórico-prácticos y asistencia técnica hasta por 80 mil y 200 mil pesos, respectivamente.

El Programa de Apoyos a la Comercialización brinda subsidios, a personas físicas y morales, hasta por 200 mil pesos para capacitación sobre desarrollo organizacional, administrativo, acopio, almacenamiento y logística de comercialización, administración de riesgos en precios, determinación de calidad, manejo de inventarios, análisis financiero, desarrollo empresarial y manejo de información comercial.

Finalmente, el Programa de Apoyo a Pequeños Productores, a través del componente *Arráigate Joven* otorga subsidios a la capacitación de personas entre 15 y 35 años en temas de emprendimiento, capacidades organizacionales, comercialización, capacidades productivas, agregación de valor y consolidación empresarial. Además, en el componente *Extensionismo, desarrollo de capacidades*

⁵⁰ El programa de Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos en Materia Agropecuaria comenzó a operar en 2016 como resultado de la fusión de los programas E001 *Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior* E002 *Desarrollo de los programas educativos a nivel superior* y E004 *Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria*.

⁵¹ Como requisito para acceder a los apoyos, los solicitantes deben comprobar el cumplimiento de obligaciones ante el Sistema de Administración Tributaria y el IMSS.

y *asociatividad productiva*, las instituciones educativas o de investigación pueden “[...] llevar a cabo acciones de intercambio y capacitación a extensionistas” (DOF, 29/12/17).

Además, la SEDESOL operó el Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), que busca consolidar proyectos entre los artesanos con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos a través de ocho ejes,⁵² uno de las cuales es la capacitación integral y la asistencia técnica. La necesidad de apoyo es determinada por el FONART al evaluar el proyecto productivo que presentan los solicitantes y puede ser de dos tipos. En la primera variante, técnicos, profesionistas, artesanos y miembros de la sociedad civil imparten cursos o talleres sobre trabajo organizativo, materias primas, proceso productivo, comercialización, informática, administración, salud ocupacional, aspectos jurídicos, fiscales y de aprovechamiento sostenible; en la segunda, se cubren los gastos asociados a la capacitación por un monto de hasta 15 mil pesos.

Por otro lado, dos de los doce programas atienden a personas con proyectos productivos en el sector primario, secundario y terciario de la economía: Programa de Fomento a la Economía Social y el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena. El primero busca mejorar la inclusión productiva de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), fortaleciendo sus capacidades y medios. Por ello, entre sus apoyos, otorga subsidios hasta por 50 mil pesos para asistir a capacitaciones u 80 mil pesos para cursos o talleres en el lugar de trabajo. El segundo impulsa la creación y consolidación de proyectos productivos entre la población indígena⁵³ por medio de subsidios; entre los apoyos complementarios ofrece cursos o talleres a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), promotores sociales o voluntarios.

⁵² i) Capacitación Integral y/o Asistencia Técnica; ii) Apoyos para Impulsar la Producción; iii) Vertiente de Acopios de Artesanías; iv) Apoyos para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; v) Concursos de Arte Popular; vi) Apoyos para la Salud Visual; vii) Acciones para el Desarrollo de Espacios Artesanales en Destinos Turísticos; viii) Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos.

⁵³ Organizados en agrupaciones de al menos cinco integrantes.

En cuanto a la capacitación en las microempresas, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural ofreció crédito para fomentar la capacitación (hasta 120 millones de pesos) y apoyos no crediticios (cursos o talleres) para el desarrollo de capacidades financieras y empresariales, impartidos por instituciones de microfinanciamiento. Adicionalmente, el Fondo Nacional Emprendedor otorgaba subsidios a las micro (hasta 30 mil pesos o 70 por ciento del costo), pequeñas (hasta 40 mil pesos o 60 por ciento del costo) y medianas empresas (50 mil pesos o 50 por ciento del costo) para formación de capacidades administrativas, contables y legales.

II. Cobertura y alcance

De los 22 programas vinculados con el reto *Capacitación y formación para el trabajo*, cinco de los programas están vinculados directamente con ésta, tres pertenecen a la vertiente de empleabilidad y dos a (re)inserción. En los programas de la vertiente competitividad productiva, la capacitación no es un componente obligatorio o una actividad necesaria para recibir el apoyo productivo, así que, si bien estos programas son una vía para que los trabajadores informales, quienes mayoritariamente se encuentran en microempresas, puedan acceder a ella, todavía es una tarea pendiente diseñar estrategias para la mejora de sus habilidades y competencias.

Entre 2015 y 2018, descendió la población potencial (-83.9), objetivo (-97.0) y atendida (-97.2), así como la cobertura (-82.5) del PROSOFT como resultado de su reorientación en 2017, cuando abocó su atención a las industrias prioritarias identificadas en el Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018; asimismo, su presupuesto disminuyó 76.2 por ciento en dicho periodo.

Por su parte, el CPIP y el programa de Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud están dirigidos a personas. En ambos, su presupuesto, población potencial, objetivo y atendida, así como la cobertura se incrementaron en el periodo analizado. Aunque la cobertura del programa de la Secretaría de Salud (SALUD) rondó 80 por ciento y el de CPIP se mantuvo en 0.3 por ciento; esta disparidad se debe a las diferencias en magnitud de la población potencial, ya que,

en el caso del primero, ofrece cursos y talleres especializados para personal médico y funcionarios públicos del sector salud, mientras que el segundo, brinda atención a los trabajadores de empresas formales en cualquier sector.

En cuanto a la vertiente de (re)inserción, el Programa de Formación y Certificación para el Trabajo está dirigido a un sector más amplio de población,⁵⁴ ya que, según lo reportado por la dependencia (CONEVAL, 2018i), atiende mayoritariamente a adultos de 30 a 64 años, mientras que el programa de Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud está enfocado a jóvenes (18 a 29 años).

Hasta 2016, la cobertura de ambos programas fue inferior al uno por ciento; dicha situación cambió para el programa de la SEP en 2017 cuando debido a la acotación de su población potencial y objetivo,⁵⁵ la cobertura incrementó a 3.0 por ciento y la eficacia a 5.9. También en ese año, su presupuesto ejercido se redujo en 7.8 por ciento, respecto al año anterior, e incrementó 4.0 puntos porcentuales en el siguiente año. El programa de la SEDESOL atendió 676 personas en 2017, es decir, a 0.1 por ciento de su población objetivo y aún menos de su población potencial,⁵⁶ aun cuando continuó incorporando becarios en el periodo analizado. Este bajo desempeño podría estar relacionado con la reducción acumulada de 86.2 por ciento de su presupuesto ejercido entre 2015 y 2018.

De los programas revisados en este apartado, solamente el de Formación y Certificación para el Trabajo es una opción de la oferta gubernamental para que los trabajadores informales se capaciten, pues, aunque no cuente con acciones específicas dirigidas a este grupo, sí permite que los trabajadores soliciten cursos o talleres, al no exigir requisitos adicionales de afiliación laboral.

⁵⁴ Población mayor de 15 años que sabe leer y escribir, y requieran adquirir competencias laborales o certificarlas.

⁵⁵ Se añadió a la caracterización de 2016 que las personas se encontraran ocupadas en el sector económico informal, desocupadas, así como las personas no económicamente activas que estuvieran disponibles, con nivel de educación básica completa o incompleta.

⁵⁶ 0.0018 por ciento.

Cuadro 5. Cobertura y presupuesto de los programas vinculados con la capacitación para el trabajo, 2015-2018

Vertiente		Empleabilidad			(Re)inserción	
Nombre del programa	Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	Capacitación para Incrementar la Productividad*	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	Formación y certificación para el trabajo	
Dependencia	SE	SALUD	STPS	SEDESOL	SEP	
Modalidad y clave	S151	E010	E004	E016	E005	
Unidad de medida de las poblaciones	Empresas	Personas	Personas	Personas	Personas	
Presupuesto ejercido (MDP constantes)	2018	\$ 162.04	\$ 3,039.94	\$ 58.17	\$ 32.00	\$ 2,185.92
	2017	\$ 167.44	\$ 2,815.52	\$ 61.55	\$ 114.19	\$ 2,101.46
	2016	\$ 756.13	\$ 2,918.66	\$ 37.36	\$ 217.40	\$ 2,278.57
	2015	\$ 680.45	\$ 2,805.44	\$ 47.02	\$ 231.21	\$ 2,383.27
Población Potencial (PP)	2018	2,587	151,561	21,200,000	38,611,625	17,731,013
	2017	627	159,170	21,200,000	38,611,625	17,731,013
	2016	4,115	172,342	21,200,000	38,486,033	81,032,217
	2015	3,903	6,935	10,254,909	ND	79,302,831
Población Objetivo (PO)	2018	40	126,476	82,888	980,078	8,021,519
	2017	30	136,074	130,000	980,079	8,021,519
	2016	1,455	144,346	130,000	761,325	39,735,669
	2015	1,000	2,778	26,476	ND	38,887,913
Población Atendida (PA)	2018	25	117,847	89,395	1,222	486,815
	2017	41	128,973	65,502	676	471,319
	2016	1,228	139,253	59,763	574	503,819
	2015	1,455	2,778	26,636	545	453,102
(PA/PP)*100	2018	1.0	77.8	0.4	0.0	2.8
	2017	6.5	81.0	0.3	0.0	2.7
	2016	29.8	80.8	0.3	0.0	0.6
	2015	37.3	40.1	0.3	ND	0.6
(PA/PO)*100	2018	62.5	93.2	107.9	0.1	6.1
	2017	136.7	94.8	50.4	0.1	5.9
	2016	84.4	96.5	46.0	0.1	1.3
	2015	145.5	100.0	100.6	ND	1.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2017 y la Cuenta Pública 2018.

Notas:

ND: No disponible.

Para calcular el presupuesto a precios constantes se utilizó el INPC del 2012.
*El programa inició operaciones en 2016 como resultado de la fusión del E004 Capacitación a Trabajadores, el U002 Programa de Apoyo para la Productividad y el E007 Asesoría y capacitación a sindicatos y trabajadores para impulsar la productividad, proteger el salario y mejorar su poder adquisitivo.

El cuadro anterior permite saber cuántas personas o empresas fueron capacitadas por cada programa; sin embargo, la información disponible no cubre aspectos como las temáticas impartidas – más allá de lo descrito en los documentos normativos de los programas – o si el curso, taller o subsidio mostró los resultados esperados, mejorando las habilidades de las y los trabajadores, tampoco es posible conocer la calidad de los cursos ofrecidos o contratados.

Capítulo 5. Seguridad social y estabilidad laboral

La seguridad social es definida por la OIT (1984) como “la protección que la sociedad provee para sus miembros a través de una serie de medidas públicas contra el sufrimiento social y económico que de otra manera serían causados por la ausencia o reducción sustantiva en los ingresos como resultado de enfermedad, maternidad, accidentes laborales, invalidez y muerte; la provisión de cuidado médico; y la provisión de subsidios para familias con niños”.

Ésta surgió a partir de la necesidad de auxilio que tenían los trabajadores,⁵⁷ ante diferentes circunstancias que afectaban directamente su ingreso y el bienestar de sus familias. En México, la seguridad social como derecho laboral y obligación patronal surgió en 1943 con la promulgación de la Ley del Seguro Social (LSS),⁵⁸ la cual tenía como fin “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que estará garantizada por el Estado”.⁵⁹ Finalidad que se mantiene en el artículo 2 de la LSS de 1995, vigente en la actualidad.

A partir de esta ley surge el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), organismo encargado de la organización y administración del seguro social para los trabajadores y sus familias. Sin embargo, la seguridad social para las y los

⁵⁷ En el siglo XVIII y XIX bajo el contexto de la revolución industrial, se comienzan a reunir grupos de trabajadores con el fin de brindarse protección mutua, ante riesgos y contingencias asociadas a su actividad económica como accidentes de trabajo y muerte prematura; así como las asociadas al ciclo de vida como enfermedad, maternidad y muerte, ya que sus empleadores no asumían esa responsabilidad debido al costo que representaba, y ellos por sí solos no alcanzaban a cubrir con su salario. Este tipo de asociaciones mutualistas se incorporaron en la Constitución de 1917, artículo 123, por medio de “cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, accidentes y otros con fines análogos” (CPEUM, 1917). Bajo este esquema, los empleadores no tenían ninguna responsabilidad o aportación; además, la federación y los estados debían fomentarlas, pero no estaban obligados a implementarlas o administrarlas.

⁵⁸ Esta ley fue derogada en 1973 con la promulgación de la nueva LSS, que a su vez fue derogada en 1997 cuando entró en vigor la LSS promulgada en 1995, que se encuentra vigente en la actualidad, cuya última reforma está fechada el 02 de julio de 2019.

⁵⁹ Entre 1917, que se incorporaron los seguros sociales en la Constitución y 1943 que se promulgó la LSS, a nivel internacional, hubo una transición hacia la seguridad social, entendida como un sistema integral que incorpora instituciones de ayuda, previsión y asistencia, que tiene como propósito cubrir todos los riesgos y contingencias a los que están sujetos los trabajadores, garantizando su paz y seguridad, lo que se ve reflejado en el espíritu de la LSS de 1943 y posteriores.

trabajadores del gobierno federal se rige por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y sus prestaciones y servicios son administrados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).⁶⁰ De igual forma, la seguridad social de las fuerzas armadas está regulada de manera independiente en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.⁶¹ Petróleos Mexicanos (Pemex), de acuerdo con la facultad que le confiere el artículo 3 de la LSS, proporciona a sus trabajadores su propio sistema de prestaciones incluidas en la seguridad social.

Estos regímenes de seguridad social son de tipo contributivo, en virtud de que dependen de la vinculación a una relación formal de trabajo que obliga al pago de cotizaciones (trabajador, empleador y gobierno) para financiar los servicios proporcionados, enfocados en atender contingencias (CONEVAL,2018h).

De manera que la seguridad social se vislumbraba como un derecho adquirido por medio del trabajo y que por extensión se brindaba a las familias; situación que cambió en 1976 cuando, mediante reforma a la Constitución, se estableció como personas sujetas a la protección proporcionada por la seguridad social a los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares; adquiriendo el Estado la obligación de garantizar la seguridad social a toda la población.

En correspondencia, se añadieron regímenes voluntarios al IMSS y al ISSSTE. El régimen voluntario del IMSS comprende: incapacidad permanente total o parcial; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez; así como viudez, orfandad o ascendencia,⁶² mediante la celebración de convenios de seguro de salud para la familia y con trabajadores mexicanos no asalariados, donde se establece una cuota anual que debe pagar la persona incorporada (LSS,1995).

⁶⁰ Apartado B fracción XI del artículo 123 constitucional.

⁶¹ Apartado B fracción XIII del artículo 123 constitucional.

⁶² Entre las prestaciones sociales adicionales que incluye el régimen obligatorio se encuentran los riesgos de trabajo y guarderías.

En el caso del ISSSTE, el régimen voluntario contempla dos vías. La *continuación voluntaria en el régimen obligatorio*, al que pueden acceder aquellas personas trabajadoras que dejen de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad y no sean pensionados, mediante la solicitud de continuación voluntaria en todos o alguno de los seguros del régimen obligatorio,⁶³ con excepción del seguro de riesgos del trabajo, siempre y cuando cubran las cuotas correspondientes. En tanto, *la incorporación voluntaria* considera la celebración de convenios entre el instituto y los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y sus dependencias para que sus trabajadores y familiares reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio (Ley del ISSSTE, 2007).

También se ha buscado garantizar la seguridad social por medio de acciones focalizadas en grupos poblacionales específicos como los cañeros - iniciado en 2013 - y las trabajadoras del hogar. El régimen especial de aseguramiento para estas últimas se puso en marcha en 2019, por medio de un programa piloto del IMSS de inscripción voluntaria,⁶⁴ en el cual la trabajadora registra a su(s) empleador(es) en una plataforma en línea que calcula las aportaciones a realizar por ella y por quien la contrata.⁶⁵ Asimismo, la plataforma genera órdenes de pago a finiquitar en algún banco mes a mes. El cumplimiento mensual de los pagos es necesario para renovar los beneficios.

A pesar de estas medidas, la carencia por acceso a la seguridad social es la más alta, de las consideradas en la medición multidimensional de la pobreza. En 2018, 57.3 por ciento de la población (71.1 millones de personas) carecía de acceso a la seguridad social, 1.5 puntos porcentuales (2.7 millones de personas) más que en 2016 (CONEVAL, 2019). Mientras que, 62.3 por ciento (33.5 millones de personas)

⁶³ En el caso del seguro de salud se requerirá que el trabajador demuestre haber laborado, mínimo cinco años en alguna dependencia o Entidad incorporada al Instituto.

⁶⁴ Al afiliarse por este régimen, las trabajadoras del hogar tienen derecho a servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos y atención obstétrica; incapacidades; pensión de invalidez y vida; fondo para el retiro; velatorios y guarderías.

⁶⁵ El programa no cuenta con mecanismos para obligar a los empleadores al pago de cuotas.

de la población ocupada no contaba con acceso a la seguridad social (ENOE,2018).⁶⁶

Lo anterior, en parte, debido a que no todos los empleadores registran a sus trabajadores en la seguridad social, dando lugar al trabajo informal y, por ende, a la vulnerabilidad ante riesgos de enfermedad, discapacidad, vejez o muerte. En 2018, 56.6 por ciento (30,693,039 de personas) de la población ocupada era informal, de los cuales 54.4 por ciento eran trabajadores subordinados, 34.0 por ciento trabajadores por cuenta propia⁶⁷ y el resto correspondía a empleadores y trabajadores sin pago. Asimismo, 48.4 por ciento (14,859,075) de los ocupados formaba parte del sector informal⁶⁸ y 38.4 por ciento (11,774,379) laboraba en establecimientos formales (ENOE,2018).⁶⁹ Es decir, si bien es cierto que la mayoría de las personas que se desarrollaban en empleos informales lo hacían dentro de unidades económicas fuera de los marcos regulatorios, otra buena parte laboraba en empresas legalmente constituidas.

Según la OIT (2005) “los [trabajadores] informales son aquellos excluidos por la ley, con un importante índice de vulnerabilidad, carentes de seguridad, es decir, personas con déficit de trabajo decente”, ya que la informalidad laboral con frecuencia supone el ejercicio limitado de los derechos laborales frente a las y los trabajadores formales. Es decir, los trabajadores informales con frecuencia carecen de contrato laboral, protección legal frente al empleador y acceso a la seguridad social derivado del derecho al trabajo, y suelen tener salarios más bajos.

⁶⁶ En la ENOE se considera que las personas tuvieron acceso a la seguridad social, si contaron con acceso a atención médica del IMSS, ISSSTE, hospital o clínica naval militar, de PEMEX, del ISSSTE estatal (como ISSSTE León o ISSEMYN) o de alguna otra institución médica.

⁶⁷ Los trabajadores por cuenta propia son las personas ocupadas que desempeñan su oficio o profesión, solo o asociado con otros, no tiene trabajadores remunerados a su cargo, pero puede disponer de trabajadores (familiares o no familiares) sin pago alguno.

⁶⁸ Es importante hacer una distinción entre el sector informal y el empleo informal. El primero se refiere a las unidades económicas no agropecuarias que no están legalmente constituidas y cuyas relaciones laborales generalmente carecen de garantías; un ejemplo pueden ser los vendedores ambulantes. En el empleo informal la unidad de observación es el individuo, no la unidad económica, y por tanto concentra a todos los trabajadores, incluidos los del sector informal, que no cuenten con beneficios como la seguridad social, aun cuando trabajen en centros legalmente constituidos; por ejemplo, los trabajadores contratados por outsourcing (OIT, 2000, 2003; INEGI, 2014).

⁶⁹ La suma es menor a cien porque la definición de empleo informal del INEGI considera además a la agricultura de subsistencia y a las personas trabajadoras del hogar sin seguridad social.

En cuanto a la falta de una modalidad de contratación que formalice las relaciones laborales, 91.6 por ciento (14,792,219) de los trabajadores que no contaban con un contrato escrito, tenían empleos informales (ENOE,2018), por tanto, realizaban sus actividades en condiciones no reguladas y desprotegidas.

Asimismo, 25.8 por ciento (8,050,316) de las personas trabajadoras en la informalidad laboral ganaban hasta un salario mínimo, mientras que 3.3 por ciento (771,014) de las personas trabajadoras en la formalidad ganaban lo mismo (ENOE, 2018).⁷⁰ El bajo ingreso ocasiona que tengan menos recursos para enfrentar diferentes contingencias y riesgos, y que puedan presentar vulnerabilidad en el acceso a derechos sociales.

Aunado a lo anterior, los empleos en la informalidad laboral son considerados inestables, principalmente, por la falta de contratos escritos; en contraste, se estima que los contratos de base, planta o por tiempo indefinido proporcionan más estabilidad y los empleadores tienden a invertir en capacitación, ya que el costo del despido y la exigencia de una causa legal que lo justifique es mayor.

El uso de contratos temporales se ha expandido también en el sector formal, elevando la rotación en el mercado laboral. El aumento en la rotación afecta la estabilidad en el empleo y, por lo tanto, el acceso a la seguridad social, no sólo a través de prestaciones activas, como los seguros, que dependen de la vinculación laboral, sino porque los años de cotización precisan las prestaciones pasivas como la pensión por cesantía en edad avanzada. Además, con esta modalidad contractual se eleva la probabilidad de entrar en desempleo, situación ante la cual las y los trabajadores mexicanos no están protegidos por medio de un seguro.

La persistencia de la informalidad, el cambio demográfico y las transformaciones del mercado laboral mostraron los límites del esquema contributivo para proteger a la población ante contingencias. De esta manera surge un conjunto de programas sociales que buscan atender a la población no asalariada y la asalariada no formal ante contingencias y riesgos, financiada mediante impuestos generales y otros

⁷⁰ Se debe tener en cuenta que 9.9 y 20.0 por ciento de los trabajadores informales y formales, respectivamente, no reportaron su ingreso.

ingresos públicos no tributarios. Esta modalidad ha sido impulsada principalmente durante las últimas dos décadas (CONEVAL,2018h).

Estos programas no contributivos han permitido reducir la brecha de cobertura por medio de la atención separada de riesgos específicos, pero, generalmente, el paquete de servicios ofrecidos es inferior. Por lo tanto, se incrementa la cobertura horizontal (más personas reciben el servicio) pero a costa de la cobertura vertical (tipo y profundidad del riesgo). Entonces, si bien es cierto que se han modificado las leyes para que los beneficios de la seguridad social sean garantizados a todos los miembros de la población, la vinculación al trabajo formal (seguridad social contributiva) sigue siendo el medio para que las personas obtengan beneficios integrales de seguridad social.

I. Oferta programática

En 2018, se encontraron 13 programas de desarrollo social que contribuyeron a la seguridad social y se relacionaban con el derecho al trabajo, de los cuales 11 se vincularon directamente y dos indirectamente. De estos programas, tres tuvieron alguna modificación en 2019: IMSS-PROSPERA cambió su nombre a IMSS-BIENESTAR; el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras cambió de nombre a Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y los apoyos otorgados cambiaron de subsidios a transferencias económicas directas; y Pensión para Adultos Mayores cambió su nombre a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, aumentó el monto del apoyo de \$580 a \$1,275 bimestrales y cambió la edad mínima de 65 a 68 años (ver Cuadro 6).

El PPEF 2020 contempla la escisión del programa de Prestaciones Sociales (ISSSTE) en tres nuevos programas: Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios (E046); Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048); y Servicios Integrales a Pensionados (E049).

Cuadro 6. Programas vinculados con la seguridad social y estabilidad laboral

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Vinculación	Tipo de régimen al que está ligado	Vertiente	Categoría de apoyo	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
1	Atención a la Salud en el Trabajo	IMSS	E003	Vinculación directa	Seguridad social contributiva	Salud	Servicios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
2	Servicios de Guardería	IMSS	E007	Vinculación directa	Seguridad social contributiva	Cuidado y atención infantil	Servicios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
3	Prestaciones Sociales	ISSSTE	E045	Vinculación directa	Seguridad social contributiva	Varios	Servicios	Sin cambios sustanciales	Escisión*
4	Prestaciones Sociales	IMSS	E012	Vinculación directa	Seguridad social contributiva	Varios	Servicios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
5	Seguro Médico Siglo XXI	SALUD	S201	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Salud	Servicios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
6	Seguro Popular	SALUD	U005	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Salud	Servicios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
7	IMSS-PROSPERA	IMSS-PROSPERA	S038	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Salud	Servicios	Cambio de nombre a IMSS-BIENESTAR	Sin cambios
8	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	SEDESOL	S174	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Cuidado y atención infantil	Subsidio	Con cambios sustanciales y se renombra como Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.	Sin cambios
9	Pensión para Adultos Mayores (PAM)	SEDESOL	S176	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Ingreso	Monetario y Servicios	Con cambios sustanciales	Sin cambios
10	Seguro de vida para jefas de familia	SEDESOL	S241	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Ingreso	Monetario	Sin cambios sustanciales	Sin cambios

No	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Vinculación	Tipo de régimen al que está ligado	Vertiente	Categoría de apoyo	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
11	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL - SEMARNA T-SCT	S071	Vinculación directa	Seguridad social no contributiva	Ingreso	Subsidio	Eliminado	
12	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	S039	Vinculación indirecta	Seguridad social no contributiva	Salud	Subsidio	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
13	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	STPS	E003	Vinculación indirecta	NA	Impulso a la seguridad social	Servicios	Sin cambios sustanciales	Sin cambios

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017, documentos normativos de los programas para 2018, PEF2019 y PPEF2020.

Notas:

NA: No aplica

*Se utiliza la leyenda *Sin cambios* en vez de *Sin cambios sustanciales* porque ésta última se refiere a la no presencia de cambios en el diseño u operación del programa; en cambio, *Sin cambios* sólo se refiere a la asignación (no magnitud) de presupuesto.

** El programa se subdivide en cuatro programas: Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios (E046); Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048); y Servicios Integrales a Pensionados (E049) y Créditos a Corto y Mediano Plazo (E047).

Por el tipo de población que atienden, los programas se clasificarán para su análisis en contributivos y no contributivos. Los primeros hacen referencia a aquellos que brindan atención a la población asegurada en alguna de las instituciones de seguridad social del país, mientras que los segundos incluyen programas dirigidos a la población que carece de los servicios de seguridad social por vínculo laboral.

Asimismo, los programas son agrupados a partir de cuatro vertientes derivadas de la definición de seguridad social de la OIT: ingreso, salud, servicios de cuidado y atención infantil, e impulso a la seguridad social. En la vertiente de ingreso, se busca contrarrestar la disminución del bienestar económico derivado de la ausencia o reducción del ingreso debido a la vejez, muerte, pérdida de empleo u otros riesgos y contingencias.

La vertiente de salud tiene como finalidad asistir y prevenir contingencias relacionadas con enfermedades, generalmente estas prestaciones se otorgan a

través de atención médica general y especializada, provisión de medicamentos, así como hospitalización. Asimismo, puede incluir acciones para llevar a cabo trámites vinculados tanto a temas de salud como de trabajo con una mayor oportunidad, tales como dictámenes de incapacidad, enfermedad o accidentes laborales.

La vertiente de servicios de cuidado y atención infantil busca facilitar el acceso a estos servicios a las madres trabajadoras o en busca de empleo, padres solteros o viudos, así como a los tutores, trabajadores o en busca de empleo que se encargan del cuidado de niñas y niños.

En la vertiente de impulso a la seguridad social, el objetivo es fomentar la incorporación de las y los trabajadores a la seguridad social y promover el conocimiento de los servicios otorgados y la forma de acceder a estos entre las personas que ya cuentan con seguridad social.

De manera que, de los 13 programas, cuatro pertenecen a la categoría de seguridad social contributiva, ocho a la no contributiva y uno (Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral) por su función de impulso a la seguridad social, atiende tanto a población asegurada como no asegurada. Dentro de la contributiva, uno de los programas pertenece a la vertiente de salud, otro al cuidado infantil y los dos restantes proporcionan varios servicios. En los instrumentos no contributivos, se encontraron tres programas de la vertiente ingreso, cuatro de salud y uno de cuidado infantil.

Seguridad social contributiva

Corresponde a programas presupuestarios que brindan servicios complementarios a las personas trabajadoras aseguradas en el IMSS o en el ISSSTE y que, por lo tanto, están ligadas al régimen contributivo. En 2018, se identificaron cuatro programas en esta categoría, de los cuales tres son del IMSS y uno del ISSSTE.

Respecto a los programas pertenecientes al IMSS, el Programa de Atención a la Salud en el Trabajo, vinculado con la vertiente de salud, busca atender a las personas trabajadoras aseguradas por dicho instituto en el ramo de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida mediante acciones de prevención de accidentes y

enfermedades de trabajo en empresas afiliadas; y la dictaminación de incapacidad permanente, defunción e invalidez.

Vinculado con la vertiente de servicios de cuidado y atención infantil, el Programa de Servicios de Guardería, implementado en atención a lo dispuesto en los artículos 201 al 207 de la LSS, proporciona el servicio de guardería⁷¹ de lunes a viernes durante nueve horas en horario matutino y vespertino a las niñas y niños desde los 43 días de nacidos hasta los 4 años, bajo la custodia de la madre trabajadora, el padre trabajador viudo o divorciado, o aquella persona a la que se le hubiere confiado la custodia del menor.

Por último, el programa de Prestaciones Sociales del IMSS cuenta con tres componentes (centros vacacionales, velatorios y bienestar social) dirigidos a la atención de su población derechohabiente, aunque sus servicios no están restringidos a ésta, pues están abiertos a toda la población. El componente de centros vacacionales cuenta con cuatro lugares de esparcimiento en los Estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, abiertos al público a cambio de cuotas recuperación. Asimismo, en el componente de velatorios se otorgan servicios funerarios a bajo costo a través de 18 unidades distribuidas en el territorio nacional.⁷² Por medio del componente de bienestar social se imparten cursos, talleres y actividades con el objetivo de que sus participantes adquieran, recuperen, mantengan y mejoren sus habilidades y destrezas físicas, cognitivas, emocionales y sociales.

El Programa Prestaciones Sociales del ISSSTE otorga servicios de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, servicios funerarios y préstamos personales a sus derechohabientes con el propósito de disminuir su vulnerabilidad económica. El programa también vigila la calidad de sus estancias infantiles y brinda capacitación al personal del instituto para mejorar sus seguros, prestaciones y servicios.

⁷¹ El programa incluye un esquema de Guardería Integradora que cuenta con instalaciones adicionales para dar soporte a las terapias de rehabilitación de niñas y niños que presentan discapacidad y su jornada de servicio se extiende a 10 horas.

⁷² Ciudad de México, Tequexquináhuac, Ecatepec y Toluca, Pachuca, Veracruz, Querétaro, San Luís Potosí, Guadalajara, Monterrey, Chihuahua, Cd. Juárez, Puebla, Torreón, Tapachula, Villahermosa, Tampico y Mérida.

Impulso a la seguridad social

El programa de Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral, implementado por la STPS fomenta la incorporación de las y los trabajadores a la seguridad social a través de la realización de eventos y documentos informativos. Además, mediante la incorporación de los centros de trabajo al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), promueve la aplicación de buenas prácticas laborales a través de la obtención de distintivos. Por consiguiente, atiende a trabajadores que están asegurados, pero también realiza acciones para incentivar a los empleadores para que inscriban a todos sus trabajadores a la seguridad social.

Programas no contributivos

Los programas no contributivos están encaminados a proporcionar algunos de los elementos de la seguridad social a las personas no derechohabientes de los regímenes de seguridad social derivados de relaciones laborales. En este apartado, se identificaron ocho programas, de los cuales tres están ligados a la vertiente de ingreso, cuatro a la vertiente de salud y uno a servicios de cuidado y atención infantil.

Ingreso

En la vertiente de ingreso se encuentra el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) y el programa de Seguro de Vida Para Jefas de Familia implementados por la SEDESOL; así como el Programa de Empleo Temporal (PET) coordinado por la SEDESOL, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Es importante destacar que los tres programas anteriores tienen como objetivo común, de acuerdo con sus ROP: “Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza...” pero cada uno de ellos se enfoca en atender problemáticas distintas de acuerdo con su población objetivo.

El PAM, en 2018, otorgaba apoyos bimestrales (\$580 por mes) a las personas mayores de 65 años que no percibían una pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensiones contributivas. Dentro de las

acciones de Protección Social y Participación comunitaria del PAM se encontraban las acciones para la protección social, entre las que se incluyen la promoción para la obtención de la credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), el acceso a los servicios de salud del Seguro Popular y la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día para la atención de la población de Adultos Mayores y clubes del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

El Seguro de Vida para Jefas de Familia entrega un apoyo bimestral cuando la madre fallece, que va desde los \$330 pesos hasta \$2,040 pesos⁷³ (por mes) a las hijas e hijos huérfanos de hasta 23 años que estén inscritos en el sistema educativo nacional, previo registro al programa por parte de la madre. Este programa está dirigido a las familias con jefatura femenina, en situación de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso y su funcionamiento es equivalente a una pensión por orfandad.

El PET atiende a mujeres y hombres mayores de 16 años que enfrentan una disminución temporal de su ingreso por alguna situación económica o social adversa, así como ante desastres naturales. Este programa ofrece una opción de apoyo al ingreso, equivalente a 99 por ciento de un salario mínimo vigente, por un máximo de dos jornales diarios y 132 jornales al año. La intención al transferir dicho monto es fomentar la búsqueda de empleo y lograr la autofocalización.

El programa otorga apoyos económicos directos, para la realización de proyectos de beneficio social, familiar o comunitario, presentados por los beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil o dependencias de los tres niveles de gobierno, que contribuyan a emplear a mujeres y hombres de 16 años o más. Del recurso entregado, 75 por ciento debe ser utilizado para el pago de personas beneficiarias, mientras que 25 por ciento restante podrá ser destinado a las necesidades del proyecto.

⁷³ El monto del apoyo se otorga de acuerdo con el nivel educativo en el que se encuentren inscritos las hijas e hijos de las madres aseguradas: de recién nacido hasta preescolar \$330, primaria \$550, secundaria \$770, media superior \$990 y superior de \$1,100 y hasta \$2,040

Salud

En la vertiente de salud se encuentra el programa IMSS-PROSPERA, coordinado por el IMSS-PROSPERA, y tres programas operados por la SALUD: Programa de Atención a Personas con Discapacidad, Seguro Médico Siglo XXI (SMSXXI) y Seguro Popular.

El Programa de Atención a Personas con Discapacidad busca contribuir a la inclusión social de las personas con discapacidad⁷⁴ atendidas por los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal Para el Desarrollo Integral de la Familia, así como por OSC, por medio de subsidios para la realización de proyectos, entre los que se encuentran aquellos que incluyen acciones de salud para la adquisición de ayudas funcionales y equipo de rehabilitación, atención especializada, así como prevención de la salud y la discapacidad.

Por otro lado, se encuentran el SMSXXI, Seguro Popular y el Programa IMSS-PROSPERA que ofrecen servicios de salud a la población no cubierta por otro sistema de seguridad social. El primero está enfocado en las niñas y niños menores de 5 años⁷⁵ y brinda atención médica por medio de convenios con los Servicios Estatales de Salud (SESA).⁷⁶ El segundo programa otorga atención a toda la población no asegurada, mediante afiliación voluntaria, en unidades médicas de primer y segundo nivel de atención, e incluye un sistema de cuotas a partir de los deciles de ingreso familiares que van desde los \$2,074 pesos anuales para el V decil a los \$ 11,378 pesos anuales para el decil X. El IMSS-PROSPERA brinda atención a toda la población que lo solicite en localidades de alta y muy alta marginación, por medio de sus 4,391⁷⁷ unidades médicas distribuidas en el país.

Adicionalmente, en 2019 comenzó a operar el Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013), a

⁷⁴ Preferentemente aquellas en situación de pobreza, que habitan en zonas urbanas y rurales.

⁷⁵ El programa da prioridad a la población de las áreas de mayor marginación, zonas rurales e indígenas, así como a las embarazadas, familias al menos con un menor de cinco años y adultos mayores.

⁷⁶ El programa puede suscribir convenios con otras instituciones públicas que otorguen servicios de salud y en casos justificados también con prestadores de servicios privados.

⁷⁷ Cifra reportada en las ROP, 2018 del programa.

cargo de la SALUD. El programa busca brindar atención médica de primer nivel a la población en condición de vulnerabilidad y sin seguridad social, especialmente en municipios y localidades de alta y muy alta marginación. Para ello, el programa transfiere recursos para la adquisición de insumos y medicamentos a las unidades fijas y móviles del IMSS-BIENESTAR,⁷⁸ a los Centros Regionales de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana, así como a los hospitales comunitarios y centros de salud.

También en ese año se creó el programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (U009) a cargo de la Secretaría del Bienestar, antes SEDESOL. Éste otorga transferencias monetarias a niñas, niños, adolescentes y jóvenes (0 a 29 años), adultos de 30 a 67 años y población indígena de 30 a 64 años con alguna discapacidad permanente. En sus Lineamientos de Operación se menciona como requisito para recibir el apoyo de \$2,550 bimestrales:

Exhibir un documento que acredite la discapacidad permanente, emitido por alguna institución pública del sector salud federal, estatal o municipal [...] quedará exceptuado [el individuo] de presentar el documento si la discapacidad es notoria o evidente con la sola apreciación de los sentidos.

El caso de excepción facilita a las personas con discapacidad el acceso al programa, al no estar obligadas a tramitar un documento que acredite su condición. Sin embargo, también puede prestarse a confundir la discapacidad temporal con la permanente, a simulaciones por parte de los interesados y a sesgos de quien determina el requisito.

Servicios de cuidado y atención infantil

Finalmente, en esta vertiente se encuentra el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, a cargo de la SALUD y de la SEDESOL, el cual contaba con dos modalidades: apoyos a madres trabajadoras y padres solos, e impulso a los servicios de cuidado y atención infantil. En la primera, se otorgaban subsidios de \$950 pesos mensuales por cada niña o niño de 1 hasta 4 años o de \$1,800 pesos para infantes con discapacidad y se otorgaba hasta los 6 años, al

⁷⁸ En 2019, el IMSS-PROSPERA cambió de nombre a IMSS-BIENESTAR.

cuidado de madres trabajadoras o padres solos que trabajaran, estudiaran o buscaran empleo y no tuvieran acceso a servicios de cuidado infantil a través de otras instituciones de seguridad social. Para ser beneficiado por el programa debían estar inscritos a alguna estancia infantil afiliada al programa, a la cual se le realizaba la transferencia directa de recursos por cada niña y niño.

Estabilidad laboral

En la estabilidad confluyen diversos elementos que afectan la decisión de continuar la relación laboral tanto de parte de los empleadores como de las y los trabajadores. Si bien es cierto que la seguridad social tiene un papel preponderante por las garantías y protección que se brindan a la persona trabajadora, también la capacitación, el nivel salarial, la inspección laboral e, incluso, los factores macroeconómicos influyen en la duración de las trayectorias laborales. Por lo tanto, más allá de acciones gubernamentales que cubran alguno de estos aspectos, para lograr la estabilidad laboral es necesaria una estrategia que los promueva y garantice en su conjunto. A razón de lo anterior, no se encontraron programas vinculados con la estabilidad laboral.

II. Cobertura y alcance

Como se mencionó antes, de los trece programas vinculados con la seguridad social, once están vinculados directamente. Cuatro de ellos son de tipo contributivo y el resto no contributivo. Entre los primeros, se observan algunas dificultades para analizar su cobertura por la falta de definición de sus poblaciones; en el caso del programa de Prestaciones Sociales del IMSS, por la multiplicidad de servicios ofrecidos no tiene caracterizada su población potencial y objetivo (CONEVAL, 2018j); y el programa de Prestaciones Sociales del ISSSTE definió sus poblaciones en 2017, un año después de iniciar operaciones.

Además, aunque estos programas son homónimos, ofrecen servicios diferentes. En el caso del IMSS, el cuidado infantil es prestado por medio del programa Servicios de Guardería, mientras que en el ISSSTE el servicio está incluido en el programa de Prestaciones Sociales. Por ende, hacer comparaciones entre éstos podría derivar conclusiones erróneas sobre su desempeño. En este sentido, el análisis de

los programas contributivos vinculados directamente con el reto se limita a los Servicios de Guardería y al de Atención a la Salud en el Trabajo.

El Programa de Servicios de Guardería presenta diferencias en la cuantificación de su población objetivo y potencial, debido a que la última se refiere a todas las mujeres trabajadoras con hijos menores de 4 años, mientras que la población objetivo se acota a aquellas que son derechohabientes del IMSS y se añaden los padres trabajadores solteros, viudos o divorciados en la misma condición. El IMSS contaba con 1,361 guarderías en 2018, con las cuales atendió a 196,301 niñas y niños (Presidencia, 2018). Respecto a 2015, se redujeron a 1,336 establecimientos. La relación de la población atendida respecto a la población objetivo muestra que el programa cubrió 81.2 por ciento de su demanda potencial. En 2016, su presupuesto aumentó 1.2 por ciento respecto al año anterior y en los dos años subsiguientes disminuyó en 1.5 y 0.1 por ciento, respectivamente.

En el caso del programa de Atención a la Salud en el Trabajo, su población potencial y objetivo está conformada por las personas trabajadoras afiliadas al IMSS en el ramo de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida, debido a que en cualquier momento los asegurados pueden solicitar el servicio. Su población atendida registró un aumento en tres por ciento en 2016, mientras que disminuyó 8.3 por ciento en 2017. Esta disminución puede tener causas favorables como la disminución de enfermedades y accidentes de trabajo, o negativas si la reducción se debe a que las y los trabajadores no tienen conocimiento de este seguro o temen represalias del empleador y por lo tanto no demandan el pago y servicios, o bien, debido a que el presupuesto del programa disminuyó 6.8 por ciento en términos reales entre 2015 y 2017. Sin embargo, la información disponible no permite discernir las causas.

En cuanto a los programas no contributivos, para la operación del PET, en los años analizados, se asignó presupuesto a la SEDESOL, SEMARNAT y SCT. Estas secretarías compartían el objetivo y la definición de población potencial, sin embargo, difieren en la cuantificación de la última. Debido a que sólo la SEDESOL cuenta con una nota metodológica al respecto, no es posible identificar los aspectos técnicos que dan origen a las diferencias. Aunque operativamente las disparidades

dan muestra de la falta de coordinación desde el comienzo del programa (CONEVAL, 2018f).

Por estos motivos, analizar la población atendida, cobertura y eficacia del programa podría conducir a conclusiones incorrectas; pues no son claras las definiciones de población potencial y objetivo, mientras que, ante la escasa coordinación, la población atendida podría estar sobreestimada por duplicidades.

Al igual que el PET, El PAM y el Seguro de Vida para Jefas de Familia son programas vinculados directamente con el reto, catalogados en la vertiente de ingreso. El Seguro de Vida para Jefas de Familia, de acuerdo con sus documentos normativos, tiene la misma definición para la población potencial y objetivo, sin embargo, en 2016 hubo discrepancia en su magnitud. Por otro lado, tuvo una reducción presupuestal en términos reales de 95.5 por ciento entre 2016 y 2017. Esta reducción en su presupuesto no se ha reflejado en la población atendida, pues la cobertura y eficacia del programa se ha mantenido por arriba de 95 por ciento.

Por su parte, la cobertura del PAM bajó de 83.2 a 76.3 por ciento entre 2016 y 2017, a raíz de la reducción presupuestal de 4.9 y 10.4 por ciento, respectivamente, aunado a las presiones demográficas que enfrenta el programa, visibles en el aumento de la población potencial y objetivo. En relación con sus efectos, en 2008, el CONEVAL (2008b) llevó a cabo una evaluación de impacto del programa, entonces dirigido a adultos mayores que habitaban en zonas rurales; los hallazgos mostraron que reducía la probabilidad de trabajar y aumentaba la capacidad de gasto total de los beneficiarios. Sin embargo, desde su expansión a nivel nacional, no se han medido sus efectos.

El Seguro Popular es el programa con mayor presupuesto en la vertiente de salud y también en el Reto, debido a la magnitud de su población potencial, compuesta por todas aquellas personas no registradas en una institución de seguridad social, la cual ascendió a 67,545,615 personas en 2017, de éstas, fueron atendidas 53,505,187, equivalente a 79.2 por ciento. Aunque la cobertura cercana a ochenta por ciento muestra la importancia de este servicio para la población, tuvo una disminución de seis puntos porcentuales desde 2015. Situación acorde con el

incremento de su población potencial (646,434 personas) y la mengua real de su presupuesto (13.8 por ciento).

Las estadísticas de afiliación al Seguro Popular en 2018 muestran que el programa tuvo mayor presencia entre sectores de la población con mayor vulnerabilidad. Así, del total de afiliados, 54.4 por ciento eran mujeres; 99.6 por ciento pertenecía a los primeros cuatro deciles de ingreso; 35.1 por ciento se ubicaba en localidades rurales; y 24.2 por ciento eran indígenas. Además, 71.9 por ciento de las pólizas de afiliación familiar al programa fueron tituladas por mujeres (SALUD, 2018).⁷⁹

En cuanto a los efectos del programa, la evaluación de impacto desarrollada en 2008, mostró que la magnitud del gasto de bolsillo en salud se redujo entre las familias beneficiarias, al igual que la probabilidad de incurrir en gastos catastróficos (CONEVAL, 2008a). De forma que el programa sí proporcionaba protección ante contingencias de salud. No obstante, los efectos en el resto del territorio, a partir de su expansión en 2010, no han sido verificados.

Por su parte, el programa SMSXXI e IMSS-PROSPERA brindan atención focalizada. El primero atiende a niñas y niños menores de cinco años, no derechohabientes de alguna institución de seguridad social (población objetivo). En 2015, el programa registró sobrecobertura al atender a 464.5 por ciento de su población potencial, para reducirse en los años siguientes a 78.3 y 82.4 por ciento, respectivamente, debido a que definieron su población potencial.⁸⁰ En términos presupuestarios, el programa registró una disminución de 8.3 por ciento de 2015 a 2016 para después mantenerse estable.

A diciembre de 2018, había 2.8 millones de niñas y niños afiliados al programa, de los cuales, 57.0 por ciento se concentró en las siguientes entidades federativas:

⁷⁹ No necesariamente indica que las mujeres titulares de las pólizas fueran jefas de familia, sino que las mujeres inscribieron a sus familias al Seguro Popular.

⁸⁰ De acuerdo con lo reportado por la dependencia en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, en 2015 la población potencial no estaba definida y, para los años subsiguientes ésta fue definida como "Niños menores de cinco años, proyectados por Consejo Nacional de Población, sin acceso a seguridad social".

Estado de México (13.6), Puebla (7.0), Veracruz (6.2), Guanajuato (6.1), Chiapas (5.7), Guerrero (4.4), Oaxaca (4.2) y Michoacán (4.2) (SALUD, 2018).

En cuanto a IMSS-PROSPERA, de acuerdo con su padrón, en 2018 tenía 13,121,651 beneficiarios, de los cuales 16.0 por ciento estaba en Chiapas, 13.0 en Veracruz, 10.7 en Oaxaca y 9.3 en Puebla; es decir, acorde con su objetivo, la atención del programa se concentra en los estados con mayor pobreza. Para realizar sus actividades, en 2018, contaba con 4,391 unidades médicas que se redujeron a 4,082 en 2019.⁸¹ De las 4,082 unidades médicas, 88.6 por ciento brinda atención de primer nivel, 2.0 de segundo nivel, 4.5 brigadas de salud, 3.4 unidades médica móviles, 1.1 centros de atención rural obstétrica y 0.4 unidades urbanas.

Además, la cobertura del programa se ha mantenido alrededor de 63.5 por ciento y el porcentaje de población atendida en relación con la población objetivo ha sido de aproximadamente 84 por ciento en los años analizados. Su presupuesto fue 7.0 por ciento mayor en 2018 respecto a 2015.

En cuanto al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, su población potencial consideraba a madres y padres sin acceso a seguridad social, con ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza por ingresos y con hijos menores de cuatro años; la población objetivo, además de cumplir las características anteriores, debía estar ocupada o en búsqueda de empleo. De manera que sus variaciones corresponden a regularidades poblacionales y como se observa en el Cuadro 7, su magnitud es estable. Igualmente, la población atendida no muestra variaciones sustanciales y tanto su cobertura como eficacia se elevaron gracias a la reducción de la población potencial y objetivo. En cuanto al número de estancias, en 2018, se registró un incremento de 4.5 por ciento después de dos años con reducciones del orden de 1.2 y 3.5 por ciento.

De acuerdo con la información reportada por la SEDESOL, en 2018, había 9,566 estancias infantiles en operación, con las cuales se atendió a 310,628 niñas y niños,

⁸¹Desde el año 2000, el programa ha registrado disminuciones en el número de unidades en dos ocasiones: la primera en la crisis de 2007-2008 y la segunda en 2019. Las estadísticas pueden ser consultadas en el siguiente enlace: https://cdn.datos.gob.mx/public/presidencia/sesto_informe/meta_2_mexico_incluyente.zip

y 4,135 niñas y niños con discapacidad (Presidencia, 2018).⁸² Las entidades federativas con mayor concentración de estancias fueron el Estado de México (12.2 por ciento) , seguido de Veracruz (6.4 por ciento) y la Ciudad de México (5.3 por ciento). Las entidades federativas con menor número de estancias infantiles fueron Baja California (58), Baja California Sur (79) y Campeche (109).

En la evaluación de impacto, realizada al programa en 2011, no se encontraron efectos de sustitución de guardería, es decir, que las y los beneficiarios no acudían a un servicio de cuidado infantil con anterioridad, lo cual puede indicar que efectivamente el programa era un nuevo espacio para las familias de bajos recursos. Asimismo, se identificaron efectos positivos en la probabilidad de encontrar empleo y en las horas trabajadas (CONEVAL, 2011).

⁸² Cifras preliminares a junio de 2018.

Cuadro 7. Cobertura y presupuesto de los programas vinculados con la seguridad social y estabilidad laboral, 2015 - 2018

Nombre del programa	Seguridad social contributiva				Seguridad social no contributiva									
	Atención a la Salud en el Trabajo	Servicios de guardería	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales	Programa de Empleo Temporal (PET)			Pensión para Adultos Mayores	Seguro de vida para jefas de familia	Seguro Médico Siglo XXI	Programa IMSS-PROSPERA	Seguro Popular	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	
Dependencia	IMSS	IMSS	IMSS	ISSSTE	SCT	SEMARNAT	SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	SALUD	IMSS - PROSPERA	SALUD	SEDESOL	
Modalidad y clave	E003	E007	E012	E045	S071	S071	S071	S176	S241	S201	S038	U005	S174	
Presupuesto o ejercicio (MDP constantes)	2018	\$ 897.21	\$ 8,442.19	\$ 1,448.46	\$ 2,589.96	\$ 893.92	\$ 285.59	\$ 2,063.53	\$ 28,077.75	\$ 45.90	\$ 1,585.31	\$ 9,375.29	\$ 53,719.22	\$ 3,046.08
	2017	\$ 901.49	\$ 8,448.83	\$ 1,560.25	\$ 2,531.93	\$ 958.96	\$ 197.21	\$ 692.20	\$ 30,521.14	\$ 43.16	\$ 1,581.90	\$ 9,385.18	\$ 67,245.92	\$ 3,118.57
	2016	\$ 1,045.74	\$ 8,577.30	\$ 1,419.37	\$ 2,712.44	\$ 1,715.70	\$ 549.62	\$ 1,555.37	\$ 34,062.11	\$ 947.47	\$ 1,569.45	\$ 8,944.95	\$ 62,102.03	\$ 3,263.79
	2015	\$ 962.52	\$ 8,474.93	NA	NA	\$ 1,736.37	\$ 410.50	\$ 1,706.05	\$ 35,799.47	\$ 942.53	\$ 1,710.59	\$ 8,762.78	\$ 62,340.74	\$ 3,282.87
Población potencial	2018	19,622,977	1,008,955	94,883,927	13,828,592	2,183,291	1,870,000	2,328,595	6,719,624	7,047,619	6,619,409	17,067,358	68,112,161	2,917,313
	2017	18,839,144	1,025,808	65,374,174	14,756,442	285,614	2,100,961	1,830,993	6,719,624	7,047,619	5,962,380	16,368,923	67,545,615	3,055,751
	2016	18,164,142	1,035,420	ND	ND	2,400,000	2,100,000	1,997,030	6,556,201	6,460,325	6,646,629	16,323,005	67,487,872	3,132,042
	2015	17,483,941	1,035,846	NA	NA	5,240,000	5,400,000	2,252,517	6,494,021	6,571,020	1,202,190	16,131,302	66,899,181	3,194,377
Población objetivo	2018	19,622,977	250,404	38,407,826	852,796	1,706,816	80,268	315,771	6,719,624	7,047,619	5,295,527	13,121,651	53,505,187	737,462
	2017	18,839,144	235,044	2,971,265	784,969	300,000	59,343	118,786	6,719,624	7,047,619	4,769,904	12,417,631	53,505,187	779,857

Nombre del programa		Seguridad social contributiva				Seguridad social no contributiva								
		Atención a la Salud en el Trabajo	Servicios de guardería	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales	Programa de Empleo Temporal (PET)			Pensión para Adultos Mayores	Seguro de vida para jefas de familia	Seguro Médico Siglo XXI	Programa IMSS-PROSPERA	Seguro Popular	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
	2016	18,164,142	236,233	ND	ND	450,000	136,419	97,861	6,556,201	6,480,325	5,317,303	12,344,531	54,923,952	825,460
	2015	17,483,941	235,586	NA	NA	440,485	111,080	344,721	4,768,556	6,571,020	961,752	12,127,689	57,300,000	861,497
Población atendida	2018	1,476,460	192,563	1,864,401	725,264	275,681	84,255	436,560	5,114,075	7,084,084	4,830,610	10,866,510	53,530,359	313,550
	2017	1,435,295	190,829	2,028,729	744,939	285,614	70,391	275,310	5,123,553	6,734,668	4,912,990	10,418,769	53,505,187	310,968
	2016	1,565,344	192,683	3,953,773	ND	452,116	157,835	281,144	5,453,775	6,464,765	5,207,240	10,367,215	54,923,952	312,330
	2015	1,519,436	196,709	NA	NA	450,000	114,111	1,013,080	5,701,662	6,088,102	5,584,311	10,236,505	57,181,952	310,652
(PA/PP)*100	2018	7.5	19.1	1.2	5.2	12.6	4.5	18.8	76.1	100.5	73.0	63.7	78.6	10.8
	2017	7.6	18.6	3.1	5.1	100.0	3.4	15.0	76.3	95.6	82.4	63.7	79.2	10.2
	2016	8.6	18.6	ND	ND	18.8	7.5	14.1	83.2	100.1	78.3	63.5	81.4	10.0
	2015	8.7	19.0	NA	NA	8.6	2.1	45.0	87.8	92.7	464.5	63.5	85.5	9.7
(PA/PO)*100	2018	7.5	76.9	4.9	85.1	16.2	105.0	138.2	76.1	100.5	91.2	82.8	100.1	42.5
	2017	7.6	81.2	68.3	94.9	95.2	118.6	231.8	76.3	95.6	103.0	83.9	100.0	39.9

Nombre del programa		Seguridad social contributiva				Seguridad social no contributiva								
		Atención a la Salud en el Trabajo	Servicios de guardería	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales	Programa de Empleo Temporal (PET)			Pensión para Adultos Mayores	Seguro de vida para jefas de familia	Seguro Médico Siglo XXI	Programa IMSS-PROSPER A	Seguro Popular	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
	2016	8.6	81.6	ND	ND	100.5	115.7	287.3	83.2	99.8	97.9	84.0	100.0	37.8
	2015	8.7	83.5	NA	NA	102.2	102.7	293.9	119.6	92.7	580.6	84.4	99.8	36.1

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015-2017 y la Cuenta Pública 2018.

Notas:

NA: No Aplica. Debido a que el programa comenzó a operar en 2016.

ND: No disponible.

Para calcular el presupuesto a precios constantes se utilizó el INPC del 2012.

Respecto al alcance de los programas, se debe tener en cuenta que la seguridad social contributiva es un paquete indivisible de beneficios que cubre múltiples riesgos; en cambio, los beneficios no contributivos atienden riesgos específicos y su cobertura es limitada. De manera que las instituciones otorgan servicios y beneficios heterogéneos que condicionan su capacidad para proteger a las personas trabajadoras y a sus familias ante disminuciones temporales o permanentes del ingreso.

Respecto al CAUSES, en 2018, se añadieron 11 intervenciones, ampliando la cobertura a 294 servicios. Los afiliados al Seguro Popular tienen derecho a recibir tratamiento de las enfermedades incluidas en el CAUSES, el cual cubre el cien por ciento de los servicios de primer nivel, la mayoría de los egresos hospitalarios (segundo nivel) y los medicamentos asociados; la población beneficiaria del SMSXII tiene derecho a la cobertura de las intervenciones contenidas en el mismo, así como a la atención médica de segundo y tercer nivel; y el IMSS-PROSPERA cubre las intervenciones de Prevención y Promoción en Salud del CAUSES. En cambio, el IMSS no define un catálogo de padecimientos para sus asegurados y, en caso de ser necesario, puede otorgar los servicios mediante convenios de subrogación con otras instituciones.

En este sentido, los servicios otorgados por el Seguro Popular, IMSS-PROSPERA y SMSXXI no pueden equipararse con los beneficios brindados por el IMSS o ISSSTE, ya que los derechohabientes de estas instituciones cuentan con los beneficios de la red médica y hospitalaria de cada uno de estos proveedores. Por su parte, la calidad y cobertura de los servicios del Seguro Popular dependen de la capacidad instalada en cada región.

En el caso de las pensiones para personas adultas mayores, la situación es semejante, pues el acceso a la seguridad social continúa siendo diferenciado, ya que, si bien el PAM acompaña las transferencias monetarias con afiliaciones al Seguro Popular, no sustituye los servicios de salud brindados por el sistema contributivo. Asimismo, el monto del apoyo es inferior a la línea de pobreza extrema

por ingresos, por lo cual, los beneficiarios deben contar con fuentes alternativas de ingreso para no encontrarse en situación de pobreza por ingresos.

Aunado a lo anterior, bajo el esquema contributivo los beneficios se activan de manera cuasi automática ante perturbaciones en el ingreso por enfermedad, discapacidad, vejez o muerte; en cambio, obtener los beneficios de programas financiados con impuestos generales conlleva tiempo y mayores costos, pues es necesario que la persona investigue, reúna los documentos y requisitos, espere la aprobación de su solicitud, reciba el instrumento (tarjeta, voucher, etc.) y espere el pago del apoyo.

Estas restricciones son particularmente notorias cuando las y los trabajadores entran en desempleo. Un trabajador formal podría acceder a una indemnización (finiquito o liquidación) de manera prácticamente inmediata, pero una persona ocupada en la informalidad difícilmente estará en posibilidad de exigir un pago de este tipo. En dicha situación, la asistencia social por desempleo ya sea mediante seguro o un programa de empleo temporal, requiere que la interesada o interesado realice una serie de trámites a la par que busca un nuevo empleo.

En el PET es necesario que haya un proyecto cercano geográficamente a la persona interesada o que éste proponga alguno para su aprobación y correspondiente entrega de apoyos. Además, en México no existen programas federales de seguro de desempleo que apoyen la búsqueda de trabajo, aunque, en parte, la probabilidad de inserción a un empleo de calidad dependa de la capacidad económica del trabajador para mantener su consumo durante el desempleo.

De tal forma, la precarización del mercado laboral crea vacíos y necesidades concretas, las cuales son solventadas por instrumentos gubernamentales dispersos e inconexos que no logran solucionar el problema de fondo, y que, a su vez, podrían estar generando incentivos divergentes al cumplimiento de obligaciones patronales. Es decir, que los empleadores vislumbren como innecesario cumplir con sus obligaciones porque duplicaría un servicio gratuito prestado por el Estado (CONEVAL, 2018h).

Capítulo 6. Calidad del trabajo

Como se explicó en el primer capítulo de este documento, la calidad del trabajo comprende impulsar el ingreso laboral y reducir la jornada laboral. Sin embargo, no se encontraron programas federales de desarrollo social vinculados con la última temática ni políticas que aumentaran los días de vacaciones y licencias o que promovieran el trabajo desde casa, jornadas laborales variables o acortar los días laborales. Por ello, este reto será abordado, exclusivamente, desde la protección del ingreso laboral.

El ingreso laboral entendido como la retribución monetaria que las personas trabajadoras obtienen o reciben del trabajo puede adoptar o no la forma de salario, dependiendo de si la persona está subordinada a un empleador. Es decir, cuando la o el trabajador están subordinados, su ingreso laboral se denomina salario y en cualquier otro caso será ingreso laboral no asalariado. Por tanto, en este capítulo se examinan acciones gubernamentales para promover el ingreso laboral asalariado – por medio del salario mínimo – y también aquellas acciones que buscan proteger o impulsar el ingreso laboral no salarial.

I. Salario mínimo

El salario mínimo es definido por la OIT como la “cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un periodo determinado” (OIT, s.f./b,p.1). En consecuencia, el salario mínimo es vinculante, por ello, todos los salarios pagados deben ser al menos tan grandes como éste, independientemente del método de fijación o negociación utilizado por el empleador.

El salario mínimo es un instrumento de política laboral utilizado por los gobiernos para garantizar un pago mínimo a las y los trabajadores que menos retribución perciben y con ello evitar que acepten un pago menor para obtener el empleo. De manera paralela al concepto de salario mínimo se encuentra el salario vital, entendido como la retribución mínima al trabajo para satisfacer las necesidades elementales de las y los trabajadores y sus familias (OIT, s.f./b).; es decir, no sólo

establece que debe existir un piso o nivel base de remuneración, sino marca las pautas a seguir para su fijación. Con ello, la cota inferior de remuneración adquiere un carácter social y funge como instrumento para fomentar la calidad de vida de las personas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el PIDESC (1976) y el Protocolo de San Salvador (1988) hacen referencia al salario vital como una remuneración equitativa y satisfactoria, que proporciona condiciones dignas y decorosas de subsistencia para las y los trabajadores y sus familias.

En México, la CPEUM en su artículo 123 fracción VI retoma la concepción de salario vital como referencia para definir las características del salario mínimo: “[...] debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer educación obligatoria a sus hijos.” (CPEUM, 1917). En este sentido, de acuerdo con lo señalado en la CPEUM, el salario mínimo (vital) debería permitir a las y los trabajadores y sus familias acceder a otros derechos como la alimentación nutritiva y de calidad, la salud, la educación o la vivienda.

De acuerdo con Negrete y Luna (2016), alrededor de un millón y medio de trabajadores percibían un salario mínimo,⁸³ pero su efecto en los demás salarios abarcaba 11 millones de personas; debido a que el salario mínimo actúa como nivel de referencia para la fijación/negociación de salarios en el resto de los empleos (formales o no). Según datos de la ENOE 2018, 1,074,445 personas ganaban un salario mínimo, de los cuales 70.7 por ciento eran trabajadores informales; una explicación para esta concentración es que el salario mínimo sirve de referente para que las y los trabajadores acepten un puesto en la economía informal y es en este sector donde se concentran las bajas retribuciones.

En este aspecto, el CONEVAL (2018e) ha sostenido que incrementar el salario mínimo para que cumpla con los requerimientos de la Constitución es un elemento imprescindible para promover el trabajo digno, reducir la pobreza por ingresos y

⁸³ Los autores realizan el cálculo a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, 2012.

avanzar en el reconocimiento del empleo como el principal mecanismo de inclusión social no sólo para las y los trabajadores que lo reciben, sino por su influencia en la distribución salarial.

Al respecto, el órgano encargado de la fijación del salario mínimo en México es la Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAMI), dependiente de la STPS. Desde su creación, en 1962, la política de incremento anual se apegó a la compensación por el alza en la inflación, con incrementos reales anuales que no superaban tres por ciento.⁸⁴ Situación que derivó en su deterioro, al punto de que en 1995 el salario había perdido aproximadamente 65 por ciento de su poder adquisitivo en relación con su valor de 1980 (Moreno-Brid, et.al., 2014) y, en 2018, recuperó casi un punto porcentual (64.2), debido al aumento real de cuatro por ciento en 2017 y 2018 (ver Gráfica 6).⁸⁵

Las mejoras de 2017 y 2018 tuvieron lugar después de la desindexación del salario mínimo, es decir, cuando dejó de funcionar como unidad de medida para fijar el valor de las multas, créditos hipotecarios, trámites, pensiones y sanciones administrativas (DOF, 27/01/16).⁸⁶ Con esta medida, se eliminó una barrera para su aumento, pues posibilitó desvincular el salario mínimo de transacciones ajenas a lo laboral y suprimir el temor a la insostenibilidad del gasto gubernamental en pensiones y prestaciones ante su incremento.

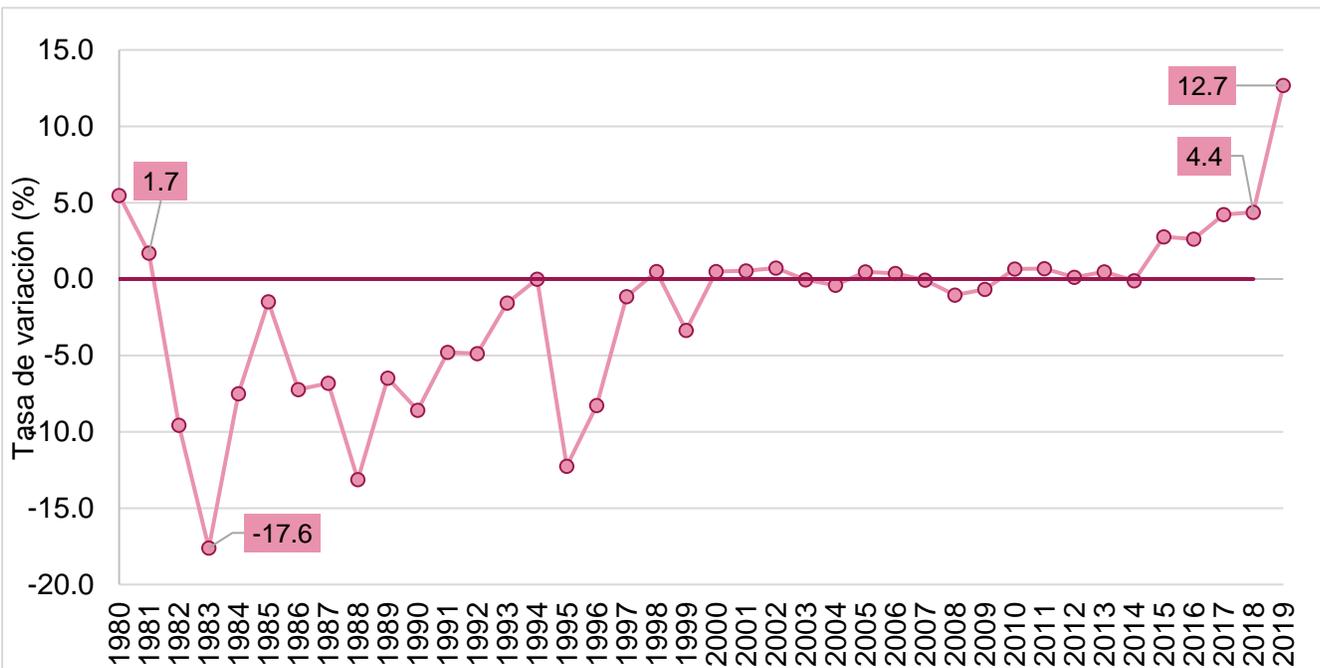
Sin embargo, su alza fue modesta en relación con la magnitud de la pérdida del poder adquisitivo. Como razones de esto se argumentó que una mayor variación traería consigo afectaciones no deseadas en el empleo, formalidad e inflación; en otras palabras, ante un incremento mayor, el costo para las empresas sería tal que se elevaría, de manera generalizada, el precio de los bienes y servicios (inflación) y también se despedirían trabajadores o serían desplazados hacia la informalidad.

⁸⁴ Cifras reportadas para el periodo 1980-2016.

⁸⁵ En términos nominales, el salario mínimo aumentó 10.5 por ciento en 2017 y 9.4 por ciento en el siguiente año.

⁸⁶ La Unidad de Medida y Actualización sustituyó al salario mínimo como unidad de medida; ésta es actualizada por el INEGI, anualmente en concordancia con la inflación.

Gráfica 6. Tasa de crecimiento del salario mínimo real, 1980-2019



Fuente: Elaboración del CONNEVAL con información del Sistema de Información Económica del Banco de México.

Notas:

Deflactado con el INPC de 2018.

La información reportada para 2019 abarca hasta el mes de julio.

Si bien es cierto que los efectos no deseados se han manifestado en algunos países, la evidencia es mixta y la literatura más reciente apunta a que el empleo y la inflación responden poco o no responden ante las variaciones del salario mínimo (Belman y Wolfson, 2014; Card y Krueger, 2016; Doucouliagos y Stanley, 2009; Neumark y Wascher, 2006); sin embargo, no es posible descartar que ante subidas drásticas los efectos no deseados se materialicen. Particularmente, en México donde la informalidad es un fenómeno generalizado, el desplazamiento del empleo hacia esta modalidad es un riesgo latente; es decir, que el monto sea tan alto que las empresas opten por no registrar a sus trabajadores ante el seguro social para no estar obligados a pagarles al menos el salario mínimo.

Como medida para recuperar el poder de compra del salario mínimo, en 2019, el país fue dividido en dos zonas salariales: general y la Zona Libre de la Frontera

Norte (ZLFN).⁸⁷ En la primera, el salario mínimo aumentó 16.2 por ciento en términos nominales y 12.7 en reales,⁸⁸ quedando en \$102.68 por día. Con esta acción, el monto mensual es suficiente para que una persona – no una familia – adquiriera la canasta alimentaria más la no alimentaria tanto en zonas rurales como urbanas, si se toma como referencia la línea de pobreza por ingresos calculada por el CONEVAL.⁸⁹

Mientras que, en la ZLFN, el salario mínimo se duplicó al pasar de \$88.36 a \$176.72 por día. La magnitud de dicho incremento motivó que la CONASAMI realizara una evaluación de impacto sobre el empleo y salario total para las y los trabajadores formales de la ZLFN, cuyos resultados mostraron que no hubo afectaciones negativas en el empleo⁹⁰ y que el salario total registró pequeñas mejoras (CONASAMI, 2019). La ausencia de efectos adversos en la ZLFN permite argüir que, en el resto de la República, donde el incremento fue menor, tampoco se presentan.

Aún con el impulso al salario mínimo en 2019, el cumplimiento de su definición constitucional parece lejana si se considera que el tamaño promedio de los hogares es de 3.7 personas (INEGI, 2015) y, de acuerdo con el CONEVAL, el valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria asciende a \$3,081.10 y \$1,995.63 en el ámbito urbano y rural, respectivamente. De manera que cubrir la canasta alimentaria y no alimentaria de un trabajador y su familia promedio equivaldría a \$11,400.07

⁸⁷ La ZLFN está conformada por 43 municipios localizados en la frontera de México con Estados Unidos: Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate y Mexicali del estado de Baja California; San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sáric, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco y Agua Prieta del estado de Sonora; Janos, Ascensión, Juárez, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga y Manuel Benavides del estado de Chihuahua; Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero e Hidalgo del estado de Coahuila de Zaragoza; Anáhuac del estado de Nuevo León, y Nuevo Laredo; Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros del estado de Tamaulipas. En esta zona se implementaron medidas especiales para promover el crecimiento y desarrollo económico: aumento al doble del salario mínimo, reducción del Impuesto Sobre la Renta al 20 por ciento, reducción del Impuesto al Valor Agregado a 8 por ciento y la homologación con EE.UU del precio de la gasolina, diésel, gas y luz (SE, 2019).

⁸⁸ A precios de 2018.

⁸⁹ El salario mínimo mensual asciende a \$3,080.40 y la línea de pobreza por ingresos que indica el valor mensual de la canasta alimentaria más no alimentaria – para agosto de 2019 – fue de \$1,995.63 en localidades rurales y \$3,081.10 en localidades urbanas.

⁹⁰ Los efectos encontrados fueron muy pequeños y no estadísticamente significativos.

mensuales (\$380 por día) en localidades urbanas y \$7,383.84 (\$246 por día) en las rurales.

Para llevar a cabo dicha recuperación, se deben tener en cuenta los posibles efectos no deseados que pudiesen acarrear incrementos drásticos. Por ello, como lo señalan Moreno-Brid et al. (2014) es necesario insertar al salario mínimo en una estrategia de recuperación sostenida y responsable.

II. Ingreso laboral no salarial

Como se mencionó anteriormente, el valor del salario mínimo influye en el nivel salarial del resto de la economía, tanto para las y los trabajadores formales como informales. Pero no toda la población ocupada obtiene su ingreso laboral bajo la figura de salario debido a que se autoemplean y, por lo tanto, proteger y promover la retribución que obtienen del trabajo requiere de medidas gubernamentales adicionales a la discutida en la sección precedente.

Usualmente, la vía para fortalecer el ingreso laboral de este sector poblacional es impulsando la productividad mediante apoyos para el equipamiento, adquisición de insumos, capacitación y asesoría, comercialización o financiamiento de proyectos. Si bien se esperaría que del incremento en la productividad se deriven mayores ingresos para quienes participan en la actividad, no todas las acciones gubernamentales para impulsarla buscan elevar o proteger los ingresos obtenidos por medio de ésta; en la mayoría de los casos, se persigue el crecimiento económico o fortalecer al sector por su importancia nacional.

III. Oferta programática

En total se encontraron seis programas vinculados con la protección del ingreso laboral, cuatro directa y dos indirectamente (ver Cuadro 8); de los cuales, uno estaba dirigido a la protección del salario y los cinco restantes al ingreso laboral no salarial.

En cuanto al estatus programático en 2019, solamente el Programa de Apoyo a Pequeños Productores fue eliminado al ser fusionado con el Programa de Desarrollo

Rural, a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)⁹¹ (PEF, 2019). De acuerdo con el PPEF 2020, el Programa 3x1 para Migrantes no tiene presupuesto asignado y el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena cambiará de nombre a Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Cuadro 8. Programas vinculados con la calidad del trabajo

No.	Nombre del programa	Dependencia	Modalidad y clave	Vinculación	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
1	Capacitación para Incrementar la Productividad	STPS	E004	Vinculación indirecta	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
2	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	CDI	S249	Vinculación directa	Sin cambios sustanciales	Cambio de nombre a Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas
3	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	SAGARPA	S266	Vinculación directa	Eliminado por fusión	
4	Programa de Fomento a la Economía Social	SEDESOL	S017	Vinculación directa	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
5	Programas del Fondo Nacional de Fomento a	SEDESOL	S057	Vinculación directa	Sin cambios sustanciales	Sin cambios

⁹¹ SAGARPA cambió de nombre a SADER.

No.	Nombre del programa	Dependencia	Modalidad y clave	Vinculación	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
	las Artesanías (FONART)					
6	Programa 3 x 1 para Migrantes	SEDESOL	S061	Vinculación indirecta	Se elimina el apoyo para becas	Presupuesto no asignado

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017, documentos normativos de los programas para 2018, PEF2019 y PPEF2020.

* Se utiliza la leyenda *Sin cambios* en vez de *Sin cambios sustanciales* porque ésta última se refiere a la no presencia de cambios en el diseño u operación del programa; en contraste, *Sin cambios* sólo se refiere a la asignación (no magnitud) de presupuesto.

El programa Capacitación para Incrementar la Productividad, a cargo de la STPS tiene acciones orientadas a la protección de la capacidad adquisitiva del salario (sin especificar salario mínimo) para trabajadores formales. Asimismo, la STPS realiza visitas de inspección de las condiciones generales de trabajo, en las que considera el cumplimiento de las obligaciones de pago del salario mínimo (STPS, 2018).

Adicionales a las acciones y programas federales de desarrollo social, la CONASAMI cuenta con el Programa de Evaluación del Salario Mínimo (P002), cuyo fin es contribuir a vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante la recuperación anual del poder adquisitivo del salario mínimo; para esto, realiza informes y recopila estadísticas de la situación económica nacional.

La mayoría (cinco) de los programas que están vinculados directa o indirectamente con este reto otorgan beneficios para incrementar el ingreso laboral por medio de apoyos que eleven la productividad como los subsidios para financiamiento de proyectos o de infraestructura, equipamiento o insumos para la producción. Para realizar esta vinculación, no sólo se tuvo en cuenta que el programa promoviera la productividad, sino que con ello se buscara elevar el ingreso de quienes operaran los proyectos. El mecanismo que siguen estos programas es contribuir a que las unidades económicas del sector al que están dirigidos incrementen su producción, lo cual permitirá mayores ingresos para las personas (CONEVAL, 2018d).

El Programa de Apoyo a Pequeños Productores y el FONART dirigen sus apoyos a un sector específico de actividad económica: el sector primario y las artesanías, respectivamente. En tanto que el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena y el Programa de Fomento a la Economía Social brindan subsidios para proyectos productivos en cualquier sector de actividad pero buscan atender a sectores poblacionales vulnerables; el primero opera en localidades con 40.0 por ciento o más de población indígena y el segundo en municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto, con 50 por ciento de su población con ingresos por debajo de la línea de bienestar o en Zonas de Atención Prioritaria. Por su parte, el Programa 3x1 para Migrantes, de SEDESOL, cuenta con una modalidad de proyectos productivos para financiar, mediante subsidios, proyectos que contribuyan a la generación de ingreso.

IV. Cobertura y alcance

Una dificultad para realizar el análisis de cobertura son las diferencias en las unidades de medida de la población potencial, objetivo y atendida. Razón por la cual, los programas en esta sección son agrupados en función del tipo de población, es decir, si se refiere a personas o a figuras más grandes como las unidades productivas. Tres de los cuatro programas vinculados directamente atienden a personas y el Programa de Fomento a la Economía Social está dirigido a agrupaciones como los OSSE.

Este programa tuvo una reducción de aproximadamente 83 por ciento de su presupuesto ejercido en términos reales; aparentemente la disminución no afectó su capacidad de atención, debido a que la población atendida se mantuvo prácticamente invariante. Aunque en 2017 debido al cambio de definición de población objetivo (pero no de la potencial) se incrementó 18 veces su nivel y por esta razón parece que su eficiencia se redujo de 95.8 a 5.3 por ciento, pero la cobertura se mantuvo entre el 5.9 y 5.2.

En este grupo de programas, el Programa de Apoyo a Pequeños Productores ejerció el mayor presupuesto entre 2016 y 2018, situación consistente con la

dimensión de sus poblaciones potencial y objetivo. Sin embargo, su cobertura en 2017 fue inferior a un tercio (28.1 por ciento) y su eficacia llegó a 56.6 por ciento.

La menor magnitud de las poblaciones potenciales, objetivo y atendida del FONART y el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena se relaciona con que son programas focalizados que buscan atender a grupos en situación de vulnerabilidad como la población indígena y los artesanos con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo. En relación con su población potencial y respecto a 2015, la cobertura de ambos programas disminuyó 34.0 y 57.6 por ciento, respectivamente, lo cual eliminó el incremento registrado en 2016 (43.1 y 50.0) (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Cobertura y presupuesto de los programas vinculados con la calidad del trabajo, 2015 - 2018

Nombre del programa		Programa de Apoyos a Pequeños Productores	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	Programa de Fomento a la Economía Social
Dependencia		SAGARPA	SEDESOL	CDI	SEDESOL
Modalidad y clave		S266	S057	S249	S017
Unidad de medida de las poblaciones		Personas	Personas	Personas	OSSE
Presupuest o ejercido (MDP constantes)	2018	\$ 12,206.78	\$ 144.92	\$ 642.13	\$ 390.29
	2017	\$ 12,214.89	\$ 142.10	\$ 698.28	\$1,603.97
	2016	\$ 5,918.12	\$ 196.76	\$1,325.98	\$2,306.91
	2015	NA	\$ 195.84	\$1,296.41	NA
Población Potencial (PP)	2018	4,331,134	762,138	3,989,969	179,216
	2017	4,331,134	762,138	3,989,971	179,216
	2016	3,888,764	594,730	5,700,660	155,734
	2015	NA	594,730	5,563,284	NA
Población Objetivo (PO)	2018	2,147,619	762,138	71,311	175,306
	2017	2,147,619	762,138	42,559	175,306
	2016	3,888,764	594,730	219,273	9,600
	2015	NA	33,068	214,134	NA
Población Atendida (PA)	2018	ND	41,466	65,019	9,917
	2017	1,215,684	41,221	30,006	9,246
	2016	883,254	48,748	101,164	9,201
	2015	NA	34,072	65,442	NA
(PA/PP) *100	2018	-	5.4	1.6	5.5
	2017	28.1	5.4	0.8	5.2
	2016	22.7	8.2	1.8	5.9
	2015	NA	5.7	1.2	NA
(PA/PO) *100	2018	-	5.4	91.2	5.7
	2017	56.6	5.4	70.5	5.3
	2016	22.7	8.2	46.1	95.8
	2015	NA	103.0	30.6	NA

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015-2017 y la Cuenta Pública 2018.

Notas:

Para calcular el presupuesto a precios constantes se utilizó el INPC del 2012.

NA: No Aplica. Debido a que el programa comenzó a operar en 2016.

Capítulo 7. Inspección laboral

La inspección es un instrumento de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores. Por lo tanto, considera aspectos como las condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, trabajo infantil y no discriminación. Asimismo, se relaciona con el derecho a la salud, pues juega un rol importante en la prevención de enfermedades asociadas al trabajo (CONEVAL, 2018e).

En México, las tareas de inspección son atribución de la STPS, la cual cuenta con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) para vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia laboral⁹² y sus actividades se complementan con las de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo (DGSST) que, como su nombre lo indica, valora la aplicación de las normas en seguridad e higiene. De manera complementaria, el IMSS se encarga de vigilar que los empleadores afilien a sus trabajadores.⁹³

De acuerdo con Bensusán (2006) el modelo mexicano de regulación laboral se caracteriza por altos costos de cumplimiento, pero bajos de incumplimiento; es decir, que los empleadores ven mayores beneficios en transgredir las normas laborales - que en cumplirlas - porque sus acciones tienen nulas o escasas consecuencias. Lo anterior se relaciona con la capacidad gubernamental de vigilar y detectar las violaciones, el monto de las sanciones, así como con la disposición del trabajador para aceptar el incumplimiento.

Como señala el CONEVAL (2018e), el aumento en los accidentes y las enfermedades de trabajo está relacionada con la falta de sanciones ante violaciones en las normas de seguridad e higiene y condiciones generales de trabajo, mientras que la división de competencias y tareas fragmenta los esfuerzos de la STPS a nivel federal y local, dificultando la inspección eficaz.

⁹² Los inspectores de la STPS carecen de facultades explícitas de supervisión en materia de seguridad social como son los pagos por indemnización o riesgo de trabajo.

⁹³ Artículo 185 de la LSS

En cuanto al monto de las sanciones, el rango fijado en la LFT es muy amplio (de 50 a 5,000 veces la UMA) y según la STPS (2015), los inspectores suelen aplicar los montos mínimos. Aunado a esto, las personas pueden estar dispuestas a aceptar las condiciones de incumplimiento porque ignoran sus derechos, carecen de opciones para negociar o, incluso, porque el “ahorro” en el costo de cumplimiento se traslada a mayores salarios.

Debido a que transgredir las normas laborales acarrea escasas consecuencias, los accidentes (letales o no) y las enfermedades por riesgo de trabajo son elevados. Así, de los países que reportaron información en 2017, México tiene la mayor tasa de defunciones por causas laborales (OIT, 2017).⁹⁴ Para 2018, esta fue de 0.7 trabajadores por cada 10,000 (IMSS, 2018).

De igual forma, según los datos del IMSS, en 2018 ocurrieron 555,010 casos de riesgo de trabajo, de los cuales 398,740 (71.9 por ciento) fueron accidentes de trabajo, 141,088 (25.4 por ciento) accidentes en trayecto y 15,182 (2.7 por ciento) enfermedades en el trabajo. Del total de casos de riesgo de trabajo en 2018, el mayor porcentaje (28.4) se dio en las industrias de transformación, seguido del sector comercio (24.2) y el de servicios (21.0).

Estas cifras abarcan a 961,196 empresas que concentraban a 19,516,567 trabajadoras y trabajadores que contaban con seguro de riesgos de trabajo. Debe tenerse en cuenta que la cifra real puede ser mayor en virtud de que no todas y todos los trabajadores formales cuentan con un seguro de riesgos de trabajo y no todas las personas expuestas a riesgos y accidentes en sus empleos están registradas en la formalidad. Para el cuarto trimestre de 2018, 48.4 por ciento de la población ocupada (14,859,075 personas) se encontraba laborando en una empresa del sector informal (ENOE, 2018), donde los empleadores son poco propensos a cumplir con normatividad laboral (ver capítulo 5).

⁹⁴ 7.5 por cada 100,000 trabajadores.

En 2017, la STPS llevó a cabo 22,241 visitas de inspección relativas a las condiciones generales de trabajo (aguinaldo, salario mínimo y participación de las y los trabajadores en las utilidades de las empresas); 1,822 inspecciones en materia de seguridad e higiene, en actividades de alta peligrosidad y siniestralidad; 1,154 visitas en términos de asesoría y asistencia técnica a empresas con 15 o menos trabajadores; y 142 procedimientos de medidas precautorias (STPS, 2018).

La selección de centros de trabajo a inspeccionar se realiza con base en el Directorio Nacional de Empresas (DNE), el cual se conforma por los registros voluntarios de centros de trabajo ante la STPS, las empresas con registro en el IMSS y los directorios de las cámaras empresariales. Por consiguiente, la probabilidad de que empresas (negocios) cuyas operaciones tienen lugar en la informalidad estén dentro del universo a inspeccionar es remota. En este sentido, vigilar las condiciones de trabajo en las que operan empresas informales involucra retos especiales, pues en general son más pequeñas, con escasa capacidad de pago y con menor conocimiento de las leyes y normas.

Estas características también describen la situación de las micro y pequeñas empresas y, por ello, reciben un tratamiento especial, pues en caso de que el inspector detecte irregularidades, se favorece la orientación y asesoría en vez de las sanciones.

Finalmente, un elemento que debería ser considerado en las visitas de inspección que llevan a cabo las autoridades laborales en materia de seguridad y salud en el trabajo corresponden a verificar la accesibilidad física para personas con discapacidad en los centros de trabajo.⁹⁵ En 2018, había 8.6 millones de personas en México que pertenecían a la Población Económicamente Activa (15 años o más) y tenían alguna discapacidad.⁹⁶

⁹⁵ De acuerdo con el numeral 12.1 de la Norma Oficial Mexicana NOM-034-STPS-2016 (DOF, 2016a).

⁹⁶ Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018.

I. Oferta programática

Se identificaron dos programas sociales vinculados con este reto; Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral de la STPS (directo) y Atención a la Salud en el Trabajo a cargo del IMSS (indirecto). Estos programas no sufrieron cambios en 2019 ni en el PPEF 2020 (ver cuadro 10).

El programa Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral promueve mecanismos de inspección laboral en los centros de trabajo registrados en el DNE de la STPS. Además, otorga distintivos a los centros de trabajo con buenas prácticas de inclusión de grupos vulnerables,⁹⁷ promueve el acceso a la seguridad social y tiene actividades de sensibilización para prevenir y erradicar el trabajo infantil (CONEVAL, 2018j).

Cuadro 10. Programas vinculados con la inspección laboral

No	Nombre del programa	Dependencia	Modalidad y clave	Vinculación	Estatus programático 2019	Estatus programático 2020*
1	Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral	STPS	E003	Vinculación directa	Sin cambios sustanciales	Sin cambios
2	Atención a la Salud en el Trabajo	IMSS	E003	Vinculación indirecta	Sin cambios sustanciales	Sin cambios

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017 y documentos normativos de los programas para 2018.

* Se utiliza la leyenda *Sin cambios* en vez de *Sin cambios sustanciales* porque ésta última se refiere a la no presencia de cambios en el diseño u operación del programa; en cambio, *Sin cambios* sólo se refiere a la asignación (no magnitud) de presupuesto.

Asimismo, fomenta la incorporación de los centros de trabajo⁹⁸ al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), el cual busca fomentar ambientes laborales seguros. El PASST es un esquema alterno de inspección promovido por la STPS para que las empresas establezcan voluntariamente

⁹⁷ El programa define a los grupos vulnerables como “todos aquellos que en virtud de su edad, raza, sexo, condición económica, social, características físicas, circunstancias culturales y políticas u orientación sexual, encuentran mayores obstáculos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos” (STPS, 2016a, p.74).

⁹⁸ El programa indica que se pueden registrar “todo tipo de centros de trabajo, preferentemente de actividades económicas o ramas industriales con mayor accidentabilidad, siniestralidad o riesgo, con 50 o más trabajadores.”(STPS, 2017b)

sistemas de salud y seguridad, bajo un sistema de corresponsabilidad entre empleadores y trabajadores (STPS, 2017a).

En el PASST, una vez que la empresa cuenta con su *compromiso voluntario* no es inspeccionada en el rubro de seguridad e higiene, pero se le practica una evaluación integral en su primer año (desde la fecha de registro) y en caso de ser satisfactoria obtiene un reconocimiento de *Empresa Segura*. El título consta de cuatro niveles que se certifican con evaluaciones integrales en los años subsecuentes.

Dentro de las acciones del programa Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral no se considera de manera explícita la inspección laboral en empresas no registradas en la seguridad social; y si bien vigila la inclusión de las personas con discapacidad, no es claro si las visitas de inspección que realiza consideran la accesibilidad física.

Por su parte, el programa de Atención a la Salud en el Trabajo consta de un componente de prevención y otro de calificación y dictaminación. En el primero, se busca prevenir el incumplimiento de normas de seguridad e higiene en el trabajo, para lo cual, en coordinación con las autoridades laborales, proporciona servicios de asesoría, apoyo técnico, valoración de riesgos, así como estudios y programas preventivos a empresas registradas ante el IMSS. En el segundo, personal médico califica los accidentes y enfermedades de trabajo, y dictamina si se trata de una incapacidad permanente o de una defunción por riesgo de trabajo (CONEVAL, 2017j).⁹⁹

Complementario a las labores de inspección efectuadas por medio de los programas sociales descritos, el programa (no social) de Recaudación Eficiente de Ingresos Obrero-Patronales (E006) cubre un aspecto referente a los derechos laborales que no es considerado en la inspección, ya que contribuye a la recaudación más eficiente en los centros de trabajo afiliados al IMSS, por medio de la fiscalización de las cuotas de la seguridad social que deben pagar las y los trabajadores y los

⁹⁹ Atiende a trabajadores asegurados en el IMSS en el ramo de Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida.

patrones. La fiscalización no es el objetivo del programa sino una herramienta que utiliza para incrementar la recaudación del IMSS y la incorporación al mismo.

II. Cobertura y alcance

Solamente el programa Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral se vincula directamente con el reto. Éste inició operaciones en 2016 como resultado de la fusión¹⁰⁰ de los programas: Ejecución a Nivel Nacional de los Programas y Acciones de la Política Laboral (E003), Fomento de la Equidad de Género y la No Discriminación en el Mercado Laboral (E005) y Asesoría en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (E006).

Cuadro 11. Cobertura y presupuesto del programa vinculado con la inspección laboral, 2016 – 2018

Variable	2016	2017	2018
Presupuesto ejercido nominal (MDP)	\$665.96	\$ 677.28	\$ 671.42
Presupuesto ejercido constante (MDP de 2012)	\$ 583.94	\$ 560.03	\$ 529.26
Población potencial	429,415	433,502	437,528
Población objetivo	93,532	95,162	114,159
Población atendida	93,532	107,938	105,889
(PA/PP) *100	21.8	24.9	24.2
(PA/PO) *100	100.0	113.4	92.8

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2017 y la Cuenta Pública 2018.

Notas:

Para calcular el presupuesto a precios constantes se utilizó el INPC del 2012.

ND: No disponible

Como los centros de trabajo a inspeccionar se determinan a partir del DNE, su población potencial corresponde a su número de registros, el cual creció uno por ciento entre 2016 y 2017. En cambio, su población objetivo y atendida es definida a partir de los centros de trabajo programados a incorporar y aquellos efectivamente registrados en el PASST, respectivamente.

¹⁰⁰ La fusión fue producto de una instrucción de la SHCP para la mejora regulatoria y la eficiencia administrativa (STPS, 2016b).

En cuanto a la cobertura, el programa atendió a 21.8 y 24.9 por ciento de su población potencial y a 100 y 113.4 por ciento de su población objetivo en los años 2016 y 2017, respectivamente. Si bien el programa cumplió con sus metas de atención (población objetivo), ésta representa tan sólo un quinto de la población potencial, la cual de por sí es limitada por la composición del DNE. Debido a esto, más de 14 millones de personas podrían estar laborando permanentemente en condiciones que vulneran su derecho a un trabajo digno.

Extender la tarea de inspección requeriría de recursos mayores, pues suponiendo que el gasto unitario por centro de trabajo se mantiene constante, registrar a la totalidad del DNE en el PASST significaría que el programa ejerciera 300 veces su presupuesto de 2017. Cuando en los últimos dos años éste se ha incrementado en 0.8 por ciento nominalmente. Ahora, incluir a los centros de trabajo informales requeriría labores adicionales como identificarlos, informarles de todas sus obligaciones laborales, monitorearlos y, aún con estas acciones, quedaría pendiente su capacidad económica para solventar las obligaciones patronales.

Capítulo 8. Análisis del presupuesto 2018, 2019 y 2020

El CONEVAL realizó un análisis de las modificaciones presupuestarias de los programas sociales en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 con respecto al 2019 y de este último en relación con el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF) 2020. Además, para apoyar el proceso presupuestario, el CONEVAL realiza el documento denominado Consideraciones para el Proceso Presupuestario (Consideraciones) anualmente, en el cual se analizan los programas y acciones de desarrollo social y su contribución a mejorar el acceso efectivo a los derechos sociales o a reducir las carencias vinculadas con la medición multidimensional de la pobreza.¹⁰¹

En este capítulo se retoman los documentos anteriores para los ejercicios fiscales 2018, 2019 y 2020, con la finalidad de mostrar las prioridades programáticas a nivel federal en relación con los 33 programas analizados en esta evaluación. Para ello, primero se examinan los cambios en el presupuesto corriente¹⁰² para cada ejercicio fiscal en relación con lo encontrado en el documento de Consideraciones y, finalmente, se presenta la conformación programática de los retos para el ejercicio fiscal 2020.

I. PEF 2018 y PEF 2019

El paquete económico 2019, primero elaborado por el actual gobierno federal, de acuerdo con lo señalado por la SHCP (2018), se diseñó bajo los ejes de austeridad, honestidad y combate a la corrupción; a la vez que sus componentes (el PEF y la Ley de Ingresos) se vislumbraron como herramientas para reducir la pobreza y la desigualdad.

¹⁰¹ El documento y su metodología pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2020.aspx>

¹⁰² Al no tener una estimación del INPC del año siguiente, en el análisis de las variaciones presupuestarias del PPEF respecto al PEF del año anterior, usualmente se emplea el deflactor implícito del PIB estimado en los Criterios de Política Económica (SHCP, 2019) para transformar a precios constantes. En cambio, para las comparaciones entre PEF de distintos ejercicios, se utiliza el INPC como deflactor. De manera que la conversión a precios constantes en esta sección requeriría el uso de dos deflatores no equivalentes que limitarían las comparaciones. Por ello, se presenta el presupuesto corriente y no el constante.

De los 33 programas vinculados con los retos, en 2019, el Programa de Apoyos a la Comercialización y el PET fueron eliminados; el de Vinculación Productiva no tuvo presupuesto asignado en el PEF, pero su presupuesto fue modificado para asignarle \$ 3.70 MDP; es decir, se reincorporó; y el Programa de Apoyo a Pequeños Productores fue eliminado por fusión con el Programa de Desarrollo Rural.

Cada uno de estos programas había sido catalogado como relevante por el CONEVAL (2018). El PET era fuertemente relevante para el acceso efectivo al derecho al trabajo al igual que el Programa de Apoyo a Pequeños Productores; mientras que Vinculación Productiva y el Programa de Apoyos a la Comercialización fueron ligeramente relevantes.

Adicionalmente, 17 programas sufrieron disminuciones presupuestales respecto al ejercicio fiscal anterior; de los cuales, cuatro tuvieron menguas superiores a 80 por ciento y para seis, la reducción fue mayor a 40 por ciento (ver anexo II). Por su parte, al IMSS-PROSPERA y al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas se les asignó el mismo presupuesto que en 2018.

En contraste, el presupuesto de diez programas fue incrementado en el ejercicio fiscal 2019. El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural tuvo el mayor aumento (1,784.4 por ciento), seguido del PAM (153.3 por ciento), el PROSOFT (55.4) y el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial (49.5) (ver anexo II). En cuanto a su contribución al derecho, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural estuvo en la categoría de ligeramente relevante para el acceso efectivo al derecho al trabajo, al igual que el PROSOFT y el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial; mientras que el PAM fue fuertemente relevante para el derecho a la seguridad social.

Además de los 33 programas, en 2019 se crearon otros tres que están vinculados directamente con los retos: Jóvenes Construyendo el Futuro, identificado como fuertemente relevante para el acceso efectivo al trabajo; Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, y Atención a la Salud y

Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, en ambos casos no se identificó contribución con el acceso efectivo al derecho al trabajo. En conjunto se les asignaron \$57,604.50 MDP, la mayoría dirigido a JCF (69.4 por ciento).

La creación de estos programas y el incremento presupuestario de los diez programas señalados contribuyó a que el presupuesto original de las intervenciones vinculadas con los retos se incrementara en \$89,973.07 MDP (44.8 por ciento) de 2018 a 2019.

II. PEF 2019 y PPEF 2020

De acuerdo con la SHCP (2019), el paquete económico para el ejercicio fiscal 2020 se apega a los principios de austeridad republicana y los criterios seguidos para su elaboración buscaron que tanto la política de ingresos como la de gasto permitiera ampliar el espacio fiscal para financiar los programas y proyectos prioritarios del gobierno federal. Particularmente, en el PPEF 2020 se señala que los programas sociales encaminados a reducir las desigualdades (económicas, sociales y regionales) son el uso prioritario del gasto.

El PPEF 2020, no se contempla asignación presupuestal a otros cuatro programas vinculados con los retos: Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Fondo Nacional Emprendedor, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural, y Programa 3x1 para Migrantes. Además, el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria se fusiona con el Programa de Fomento a la Agricultura, y el programa de Prestaciones Sociales (ISSSTE) se subdivide en tres programas: Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios (E046); Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048); y Servicios Integrales a Pensionados (E049).

En 2019, el CONEVAL catalogó los programas anteriores por su contribución al derecho al trabajo como fuertemente relevantes (Prestaciones Sociales), medianamente relevantes (Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas), ligeramente relevantes (Fondo Nacional Emprendedor, Programa

Nacional de Financiamiento al Microempresario) y no relevantes (Programa 3x1 para Migrantes, Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria).¹⁰³

Además, se identificó que el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria era similar al 100 por ciento con el Programa de Apoyos a la Comercialización, pues ambos se enfocaban en la distribución de productos y otorgaban apoyos para la certificación de productores, así como para campañas de promoción nacionales e internacionales.

En casi la mitad de los programas (13) se consideran disminuciones presupuestarias. La mayor reducción (79.1 por ciento) la registró el Programa de Fomento a la Economía Social, seguido del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola (51.2), el PROSOFT (50.1) y el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial (48.9). No obstante, también hubo programas con incrementos en su presupuesto, como el FONART (302.0 por ciento), el PAM (26.7), Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud (13.6) e IMSS-PROSPERA (10.9).

En cuanto a los programas creados en 2019 y vinculados con los retos, para el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral se prevén incrementos de 40.1 y 9.3 por ciento en su presupuesto, respectivamente. Mientras que para JCF, se observa una disminución de 36.0 por ciento.

III. Oferta programática vinculada con los retos en 2020

En conjunto, estos cambios resultaron en 27¹⁰⁴ programas vinculados con los retos para 2020 y en un incremento presupuestario en términos nominales de \$200,789.13 a \$293,775.00 MDP. El Reto con más modificaciones fue el de

¹⁰³ El Programa 3x1 para Migrantes se catalogó como ligeramente relevante por su contribución a la disminución de la carencia por rezago educativo y por su contribución al acceso efectivo al derecho a la educación.

¹⁰⁴ En este conteo no se consideran los cuatro programas nuevos producto de la escisión de Prestaciones Sociales (ISSSTE).

Capacitación y Formación para el trabajo en la vertiente de competitividad productiva, pues en 2019 se eliminó un programa y otro fue fusionado; y en 2020, tres programas no tienen presupuesto asignado, se fusionó uno y otro más se escindió. De manera que, de los 22 programas de este reto, se mantuvieron 15 y a éstos se añade el programa JCF creado en 2019.

En Seguridad Social y Estabilidad laboral, en 2019, fue eliminado el PET, con lo cual se reduce la oferta programática de asistencia social por desempleo. Además, el PAM y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras cambiaron de nombre y sufrieron cambios sustanciales (ver capítulo 5). Asimismo, el programa de Prestaciones Sociales del ISSSTE se escindió.

En Calidad del trabajo el Programa 3x1 para Migrantes no tiene presupuesto asignado en el PPEF2020. Mientras que la oferta programática del reto de Intermediación laboral y el de Inspección laboral no tuvo cambios, excepto por el cambio del subprograma Bécate a Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad.

Cuadro 12. Conformación de los Retos del Derecho al Trabajo, 2018-2020

Ejercicio fiscal		Número de programas vinculados				
		Intermediación laboral	Capacitación y formación para el trabajo	Seguridad social y estabilidad laboral	Calidad del trabajo	Inspección laboral
2018		1	22	13	6	2
2019	Se mantienen	1	20	12	5	2
	Nuevos	0	1	2	0	0
2020*		1	16	13	4	2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los documentos normativos de los programas para el ejercicio fiscal 2018 y 2019, PEF 2018 y 2019, y PPEF 2020.

*Se consideran los programas que se mantuvieron de 2018 más los nuevos de 2019.

Capítulo 9. Mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional

En diversas ocasiones, el CONEVAL ha señalado la relevancia de la coordinación para la política de desarrollo social, por ser un medio para prevenir la dispersión de intervenciones y la desarticulación de los actores involucrados, con el propósito de que la oferta gubernamental sea más eficiente y, por tanto, fomentar que los bienes y servicios lleguen a la población beneficiaria. En este sentido, uno de los problemas persistentes en materia de desarrollo social ha sido la fragmentación tanto horizontal (entre dependencias de gobierno) como vertical (entre órdenes de gobierno), por ello, la coordinación inter e intrainstitucional se hace necesaria.

En los capítulos anteriores se expuso la oferta de programas y acciones federales de desarrollo social vinculada con cada uno de los Retos del Derecho al Trabajo. Ahora corresponde, en este capítulo, identificar algunos elementos que aporten a la caracterización de mecanismos de coordinación entre los programas y acciones de desarrollo social y sus instancias operadoras en la atención a los retos del derecho al trabajo. Con esta intención, en primer lugar, se describe brevemente el marco conceptual de coordinación que el CONEVAL ha desarrollado; posteriormente, se analiza la oferta programática de cada reto para examinar si hay mecanismos de coordinación que se requieran implementar en cada caso para mejorar los esfuerzos y trabajar de manera conjunta y, por último, se presentan algunas recomendaciones generales que abonen a la coordinación de las acciones gubernamentales para avanzar en la garantía del derecho al trabajo.

I. Elementos conceptuales del modelo de coordinación

Existen distintos elementos que deben ser considerados para que la coordinación se materialice. En primera instancia, desde su diseño, los programas deberían tener coherencia interna, es decir, coherencia respecto a sus objetivos, propósitos, instrumentos y poblaciones. Esto significa que los recursos, apoyos y beneficiarios están claramente definidos dentro de cada programa; de esta manera, cada uno tiene una contribución específica al objetivo en común y sólo operando de manera simultánea podrá haber una buena coordinación.

El aspecto central a considerar en la coherencia interna es si la intervención de política pública es conveniente para resolver el problema público que le dio origen y si existe una lógica causal entre los instrumentos de la intervención, la definición del problema y los resultados que se espera obtener (Cejudo y Michel, 2016)

Aún si las acciones dirigidas a resolver algún problema público están correctamente diseñadas e implementadas, no se llega de forma automática a la integración de los resultados de la acción gubernamental (CONEVAL, 2018b). Es común encontrar programas sociales que individualmente cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que no se complementan con otros programas, dejan vacíos o, incluso, se contraponen con otros (CONEVAL, 2017b).

Por tanto, en un segundo momento, se requiere de coherencia entre políticas, que se refiere a que distintas intervenciones o programas de un mismo espacio (o que buscan resolver problemas relacionados) se vinculen para lograr atender el objetivo central de ese espacio. La inexistencia de coherencia entre políticas llevaría a que exista duplicidad entre intervenciones o que no se atiendan a personas u objetivos (Cejudo y Michel, 2016).

La coherencia entre políticas se puede analizar mediante los instrumentos, los objetivos o las poblaciones objetivo de las intervenciones (CONEVAL, 2016a, 2018b). Desde los instrumentos, la coherencia se observa cuando las formas de apoyo de cada una aportan a la solución de la misma problemática, pero utilizan diferentes instrumentos para ello. Debido a su complejidad, los problemas sociales tienen distintas vertientes, lo cual significa que la oferta gubernamental debe atender cada una de ellas. Por ello, cada intervención debería aportar a la solución de una parte del problema.

Al analizar la coherencia entre los objetivos, hay que destacar que aun cuando persigan objetivos distintos, las intervenciones deben aportar a un propósito en común. Sin embargo, lo importante es que las intervenciones, de manera agregada, sean suficientes para resolver el problema, no sólo que de manera individual aporten un poco al objetivo en común – el objetivo del espacio de política – sin que

existan vacíos o duplicidades (Cejudo y Michel, 2016). Por su parte, la coherencia entre las poblaciones objetivo contribuye a asegurar que cada intervención atiende a distintas poblaciones que padecen un mismo problema y que la misma población no es beneficiaria de dos o más intervenciones que utilizan el mismo instrumento y persiguen el mismo fin (CONEVAL, 2016, 2018b).

Desde esta perspectiva, la coordinación interinstitucional se vincula con intervenciones coherentes entre sí que, al compartir un espacio de política, tienen armonía entre sus apoyos, propósitos y estrategias de focalización.

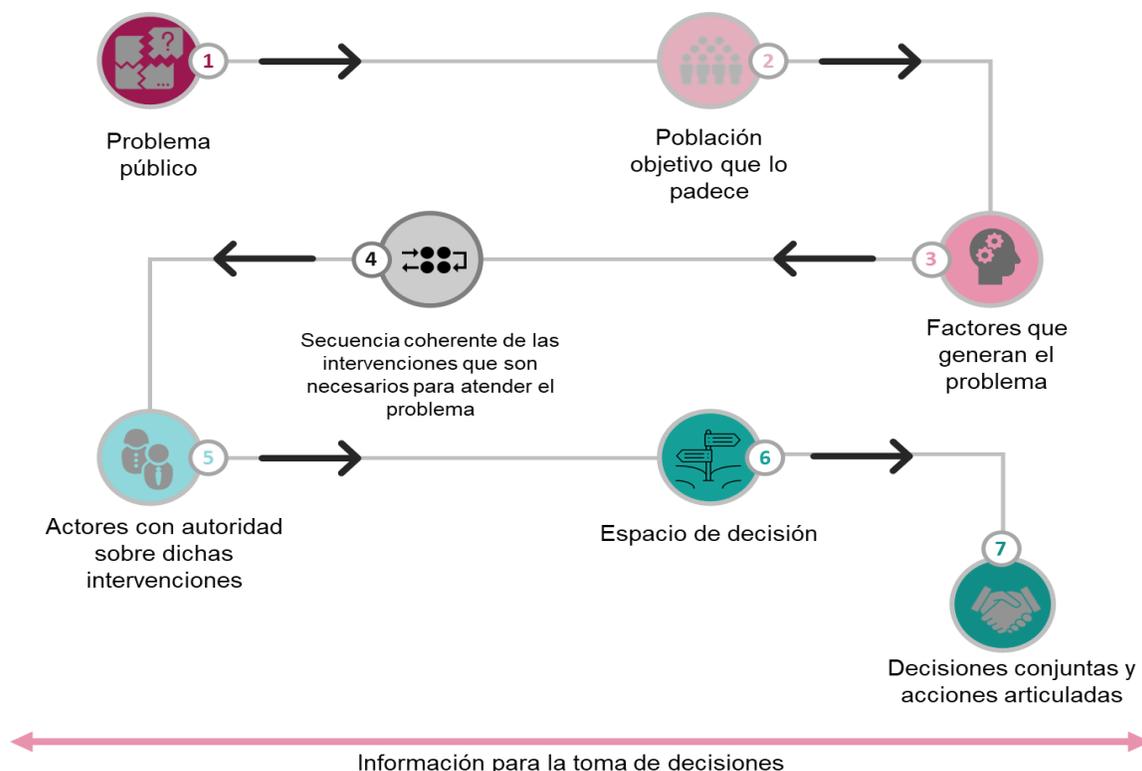
Del análisis de las distintas perspectivas de coordinación, el CONEVAL (2018) menciona tres atributos centrales para la coordinación: reglas y responsables, procedimientos para el intercambio de información, y esfuerzos articulados para el logro de un objetivo común (el objetivo del espacio de política). Para esto, se precisan estructuras y procesos que se articulan en torno al logro de un objetivo específico por medio de un modelo de coordinación. Este modelo consiste en articular un plan de acción sobre los componentes de política social que se necesitan para solucionar un problema público, así como la secuencia en que deben ser implementados (CONEVAL, 2018b).

El CONEVAL (2018b) planteó una secuencia de decisiones necesarias para cualquier estrategia de coordinación (ver Figura 5), según la cual se debe comenzar identificando el problema público con una definición operativa que lo haga observable y, al mismo tiempo, facilite la identificación de la población que lo padece. Posteriormente, se requiere reconocer los factores que causan el problema para determinar las intervenciones necesarias para atenderlo y cómo deberían articularse, éstas deben tener coherencia interna y, al mismo tiempo, ser coherentes entre sí. En este punto se debe analizar cuáles de las intervenciones que ya se implementan pueden contribuir o si se debe llevar a cabo alguna modificación en el diseño de éstas.

Luego, es necesario identificar a los actores que pueden materializar las modificaciones a las intervenciones y crear espacios de coordinación en donde se

tomen las decisiones para que la estrategia de coordinación se lleve a cabo. En todo este proceso se requiere información sobre los puntos uno, dos y tres, así como de la implementación de las acciones para monitorear los avances y sustentar la toma de decisiones.

Figura 5. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional



Fuente: CONEVAL, 2018, p. 110.

II. Actores relevantes

La articulación de acciones entre distintos actores es indispensable para una coordinación efectiva, pues esta implica el logro de un objetivo más allá de los propios; es decir, la coordinación no es un fin en sí misma sino un medio para conseguir un objetivo más amplio (CONEVAL, 2018a).

Para proporcionar más elementos que posibiliten la coordinación dirigida al ejercicio efectivo del derecho al trabajo, en este apartado se identifican algunos actores relevantes, tomando como punto de partida los programas y acciones federales de desarrollo social vinculados con los retos identificadas por el CONEVAL. Para ello,

en el Cuadro 13 se muestran las dependencias que operan, por sí mismas o en conjunto con otras, los programas y acciones vinculados con alguno de los retos del derecho al trabajo.

Cuadro 13. Dependencias y número de programas vinculados con los Retos*, 2018

Dependencia	Intermediación laboral	Capacitación y formación para el trabajo	Seguridad social y estabilidad laboral	Calidad del trabajo	Inspección laboral
CDI		1		1	
IMSS		1	3		1
IMSS-PROSPERA			1		
ISSSTE		1	1		
SAGARPA		7		1	
SALUD		2	3		
SE		4			
SEDESOL		3	4**	3	
SEMARNAT			1**		
SCT			1**		
SEP		1			
STPS	1	2	1	1	1

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Notas:

* El número dentro de cada celda corresponde a los programas que cada dependencia opera y que fueron vinculados con alguno de los retos.

** El PET se contabiliza para SEDESOL y también para SEMARNAT y SCT.

En total hay 12 dependencias que tienen uno o más programas que contribuyen, de manera directa o indirecta, a alguno de los retos identificados. Si se buscara impulsar una estrategia de coordinación en torno al derecho al trabajo, ésta debería integrar, al menos, a las dependencias del Cuadro 13 y sus respectivos programas vinculados. Aún si se toman en cuenta sólo los programas vinculados directamente, éstos son operados por las mismas 12 dependencias.

Como ilustra la Figura 5, los actores que formen parte de las estrategias de coordinación deben tener autoridad sobre las intervenciones identificadas como parte de éstas. Asimismo, se debe crear o designar una plataforma de decisión – compuesta por una o varias dependencias - con autoridad suficiente para hacer modificaciones, en caso de ser necesario, a las intervenciones vinculadas.

III. Coordinación por Reto

En este apartado se analizan las similitudes, complementariedades y vacíos de atención que emanan de la interacción de los programas vinculados con cada Reto. Para este ejercicio se tomaron en cuenta el objetivo, la población objetivo y el tipo de apoyo de cada uno de los 33 programas. Asimismo, se presentan los mecanismos de coordinación implementados por los actores involucrados, para, con base en dichos análisis, precisar áreas de trabajo en las que la coordinación se hace necesaria para fortalecer esfuerzos y potenciar los resultados de las intervenciones individuales.

Intermediación Laboral

El único programa vinculado con este reto fue el Programa de Apoyo al Empleo, conformado por cinco subprogramas, por medio de los cuales ofrece los servicios de bolsa de trabajo, portal de empleo, centros de intermediación laboral, ferias de empleo, talleres y capacitación.

Asimismo, como un elemento transversal, el Programa de Apoyo al Empleo cuenta con la estrategia Abriendo Espacios, por medio de la cual atiende a adultos mayores y personas con discapacidad. La estrategia ofrece servicios de orientación laboral, capacitación, acciones de vinculación, asesoría para el autoempleo y evaluación de habilidades y competencias. Además, brinda asesoría y apoyo a los empleadores para que puedan diseñar perfiles adaptados a estos grupos de población.

Los apoyos que otorga el Programa de Apoyo al Empleo mediante sus subprogramas Servicios de Vinculación Laboral, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando atienden el problema del mercado laboral insuficientemente articulado, facilitando la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo. El Programa de Apoyo al Empleo define de manera clara el problema que busca atender e identifica las causas que lo propician, esto permitió que formulara intervenciones adecuadas para responder al problema, las cuales encuentran sustento teórico y empírico sobre las acciones que implementa (CONEVAL, 2017b). Estos elementos dejan ver que

hay coherencia interna en el programa, al implementar acciones adecuadas para resolver el problema de intermediación laboral.

Al ser sólo un programa, no puede analizarse su coherencia respecto a otras intervenciones; no obstante, resulta relevante que los distintos subprogramas que lo integran sean coherentes entre sí. Al respecto, no se encuentran traslapes en la población objetivo y los apoyos de los subprogramas, pues cada uno cuenta con características que lo diferencian, por lo que se complementan.

Un vacío de atención que se encuentra en el Programa de Apoyo al Empleo y sus subprogramas es que no cuenta con acciones específicas dirigidas a algunos sectores de la población señalados por la evidencia (CONEVAL, 2018k) que pueden enfrentar mayores dificultades para la inserción laboral, como las mujeres y la población indígena, ni para personas que han permanecido mucho tiempo en el desempleo o para quienes tienen bajo nivel educativo.

No se considera necesario establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, sino realizar las adecuaciones pertinentes al interior del programa para que se complemente con otras vertientes que brinden atención específica a los grupos de población mencionados, de la misma manera en que la estrategia Abriendo Espacios se concentra en las personas con discapacidad y los adultos mayores. Asimismo, para aumentar las posibilidades de inserción laboral de los desempleados se requiere reforzar la colaboración de los servicios de intermediación laboral con los programas de capacitación.

Capacitación y formación para el trabajo

Los programas que brindan capacitación fueron clasificados en tres vertientes: competitividad productiva, empleabilidad y (re)inserción. En la primera, se impulsan acciones para el autoempleo, así como apoyos para microempresas, promoviendo el emprendimiento entre la población; por esta vía las y los trabajadores del sector informal pueden acceder a los servicios de capacitación. En la segunda, se busca elevar la empleabilidad de las personas ocupadas al mejorar sus habilidades y promover trayectorias laborales prósperas. En la última, la capacitación funge como

mecanismo de protección para reinsertar o insertar a las personas en actividades productivas.

Competitividad productiva

En esta vertiente se encontraron 12 programas vinculados, ocho de los cuales otorgaron apoyos para promover la productividad en el sector primario, la mayoría (7) operados por SAGARPA y el otro por la CDI. De estos ocho, cinco¹⁰⁵ otorgaban subsidios a unidades de producción para capacitación. Se encontraron complementariedades en la población objetivo del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, el Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y el Programa de Apoyos a la Comercialización. Los dos primeros buscan impulsar la productividad de estas unidades entre unidades pesqueras y acuícolas y cada programa hace una diferenciación en las temáticas de capacitación para las que otorga subsidios. Se complementa con el tercer programa que incentiva la promoción comercial de los productos de estas unidades, por medio de capacitación en el tema.

Tanto el Programa de Apoyos a la Comercialización, como el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria buscan promover la comercialización de productos, atienden a unidades de producción del sector primario y brindan capacitación en temáticas similares. Debido a que estas intervenciones podrían estar duplicando esfuerzos, se recomienda implementar mecanismos de coordinación que permitan potenciar los beneficios generados.

Por su parte, el programa Vinculación Productiva, operado por SAGARPA, ofrece cursos o talleres a las unidades pesqueras y acuícolas, por lo que se complementa con los subsidios para capacitación que ofrecen a productores acuícolas y pesqueros los cuatro programas mencionados. En estas actividades productivas convergen cinco programas, todos operados por la SAGARPA, sin que sus acciones

¹⁰⁵ Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, Programa de Apoyo a Pequeños Productores, Programa de Apoyos a la Comercialización.

se dupliquen. Al respecto, podrían compartir información sobre sus poblaciones para mejorar la implementación y, con ello, potenciar sus resultados.

El Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, operado por la CDI, es complementario a las acciones realizadas por la SAGARPA debido a que focaliza su atención en la población indígena y no sólo brinda capacitación para fortalecer capacidades de producción en el sector primario, sino también en actividades turísticas.

Otras poblaciones beneficiadas con apoyos a la capacitación, ya sea mediante subsidios o talleres, son las y los microempresarios (por medio del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural), los Organismos del Sector Social de la Economía (Programa de Fomento a la Economía Social), los artesanos (FONART) y los pequeños productores (Programa de Apoyos a Pequeños Productores). Estos programas serían complementarios porque atienden a distintas poblaciones y, aunque todos ofrezcan capacitación, el área en la que ésta se enfoca, diverge para cada población.

Los programas vinculados con esta vertiente podrían aprovechar las complementariedades existentes entre ellos en cuanto a su población objetivo y el área de capacitación que ofrecen para institucionalizar mecanismos de coordinación. Sin embargo, no se encontraron mecanismos vigentes para establecer acciones articuladas entre las instituciones que operaron los programas.

Empleabilidad

En la vertiente de empleabilidad se encuentran seis programas, tres dirigidos a personas morales (PROSOFT, Programa para la Productividad y Competitividad Industrial, y Capacitación para Incrementar la Productividad) y tres a individuos (Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud, y Prestaciones Sociales del IMSS y el del ISSSTE).

En los programas dirigidos a individuos, se encuentra coherencia en la población objetivo porque atienden a poblaciones distintas. El programa del IMSS atiende a

sus derechohabientes, el del ISSSTE a las y los trabajadores de la institución y el de SALUD al personal médico y servidores públicos del sector. Resalta que las capacitaciones se orienten a las y los trabajadores de la salud, por medio de los dos últimos programas. Sobre el programa del IMSS, que beneficia a un sector más amplio, no se encontró información actualizada relativa a las áreas en las que se enfocan las capacitaciones que ofrecidas a los derechohabientes o sobre los mecanismos para identificar la demanda potencial de trabajadores para ser capacitados.

Tanto el PROSOFT como el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial, ambos operados por la SE, otorgan subsidios a la capacitación para empresas que operan en el sector industrial. El PROSOFT sí busca generar centros de innovación mediante la formación de capital humano, mientras que, en el otro programa, la capacitación es un apoyo complementario y opcional para los apoyos productivos de nuevos proyectos o fortalecimiento de los ya existentes. Debido a que estos programas buscan incentivar el desarrollo de sectores industriales por medio de estímulos y subsidios otorgados a personas morales, se sugiere que trabajen de manera conjunta para generar sinergias.

La capacitación que ofrecen los programas vinculados con este reto se concentra en unos pocos sectores, como el industrial y el de la salud, dejando vacíos para el resto de las y los trabajadores que no forman parte de éstos. Lo anterior hace evidente la falta de coherencia en los objetivos de los programas para resolver el problema que se presenta en esta vertiente de capacitación.

Asimismo, queda pendiente el diseño de estrategias de capacitación focalizadas en los sectores de población más vulnerables del sector formal e informal. La inclusión de programas para este último es particularmente apremiante tanto por el vacío de atención que existe, como por la evidencia de menor capacitación para quienes están empleados en dicho sector y por la concentración de personas trabajadoras con baja escolaridad en el mismo.

Re(insertión)

Esta categoría tiene cuatro programas vinculados, que en principio atienden a personas, pero en el caso del Programa de Atención a Personas con Discapacidad entrega subsidios al DIF nacional, estatal, municipal y a OSC para proyectos que atiendan a la población discapacitada, aunque reporta su cobertura en términos de personas atendidas. Entre estos proyectos figuran las acciones encaminadas a la inclusión laboral por medio de cursos, talleres, programas de inclusión y entrenamiento por parte de personal especializado.

En lo que respecta a los otros tres programas, se observan similitudes en las poblaciones objetivo. El programa Formación y Certificación para el Trabajo, el de Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud, y el Programa de Apoyo al Empleo (mediante dos modalidades del subprograma Bécate)¹⁰⁶ destacan los jóvenes entre su población objetivo.

Formación y Certificación para el Trabajo atiende a personas mayores de 15 años que sepan leer y escribir, pero también a jóvenes de 15 a 29 años que no estudian, no trabajan y no se capacitan; el Programa de Apoyo al Empleo, mediante el subprograma Bécate, atiende a personas mayores de 16 años que están buscando trabajo y tiene dos modalidades específicas de capacitación para jóvenes (16 a 29 años); y el programa de Articulación de Políticas Públicas Integrales de la Juventud se enfoca en jóvenes de 18 a 29 años que estén cursando o hayan cursado estudios de nivel superior.

No se considera que estos programas estén duplicando esfuerzos sino complementándose, debido a la duración y las temáticas de la capacitación que ofrecen. Por ejemplo, el subprograma Bécate ofrece capacitación con duración de uno a tres meses y ésta ocurre en el lugar de trabajo; Formación y Certificación para el Trabajo brinda cursos en línea o semipresenciales en los CECATI; y el programa de Articulación de Políticas Públicas Integrales de la Juventud otorga capacitación en el trabajo (en las oficinas del IMJUVE) en áreas administrativas.

¹⁰⁶ Las modalidades son Capacitación en la Práctica Laboral, y Capacitación para Técnicos y Profesionistas.

Asimismo, el programa JCF, que forma parte de la oferta programática 2019 y focaliza su atención en jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, tiene un propósito similar al de los programas mencionados, ya que busca capacitar a los jóvenes para contribuir a su inserción en el mercado de trabajo; por lo cual, existe un espacio para que estos programas trabajen de manera articulada, particularmente, al considerar la magnitud de JCF que, en 2019, vinculó a casi un millón de personas jóvenes con centros de trabajo.

Seguridad social y estabilidad laboral

En este reto hay 13 programas vinculados que, para efectos de este análisis, se clasificaron en cuatro vertientes: ingreso (integrada por tres programas), impulso a la seguridad social (un programa), salud (cinco programas), servicios de cuidado y atención infantil (tres programas). Además de estas vertientes, hay dos programas¹⁰⁷ que brindan servicios de seguridad social adicionales a los obligatorios. Debido a los diferentes componentes, acciones y apoyos que puede contener un programa, puede ser clasificado en más de una vertiente.

Ingreso

En esta categoría se encuentran los programas que contribuyen a contrarrestar la disminución del bienestar económico originado por la ausencia o reducción del ingreso debido a la vejez, pérdida de empleo u otros riesgos o contingencias. Los programas son PAM (operado por la SEDESOL), Seguro de Vida para Jefas de Familia (SEDESOL) y el Programa de Empleo Temporal (SEDESOL, SEMARNAT y SCT).¹⁰⁸

Los tres programas comparten el objetivo de dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar económico, por lo que, además de compartir un mismo espacio de política, son coherentes en cuanto a sus objetivos. A la vez, se complementan en cuanto a la población que benefician: adultos mayores, mujeres

¹⁰⁷ Prestaciones sociales del IMSS y su homónimo del ISSSTE.

¹⁰⁸ Este programa fue eliminado para el ejercicio fiscal 2019.

jefas de familia, y mujeres y hombres que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso. Además de estos criterios, el PAM focaliza a quienes tengan un ingreso menor de \$1,902 pesos por concepto de jubilación o pensión y el Seguro de Vida para Jefas de Familia a la población en situación de carencia o pobreza.

Aunque el PET y el Seguro de Vida para Jefas de Familia podrían encontrar similitudes en su población objetivo, difieren en los instrumentos que utilizan; ambos mediante apoyos económicos, pero en el caso del PET es para proyectos productivos y, en el otro, es en caso de que fallezca la jefa de familia. Los tres programas otorgan apoyos económicos directos, pero bajo esquemas diferentes.

Adicionalmente, estos programas no contemplan a toda la población que puede ver afectado su ingreso debido a contingencias o riesgos, entre los que se encuentran las personas con discapacidad temporal o permanente que ostenten esa condición debido a accidentes de trabajo u otras causas.

Es importante reconocer que este reto, por su magnitud y complejidad, no se puede enfrentar con un solo instrumento, sino que requiere un conjunto amplio de acciones coordinadas, que incluiría a las políticas que buscan incrementar los ingresos, así como el ámbito de la política económica. Para posibilitar la coordinación en cuanto al ingreso, es necesario desarrollar sistemas de identificación e información comunes para todos los programas dirigidos a la población de bajos ingresos, así como mecanismos de coordinación institucional efectivos (CONEVAL, 2018h).

En cuanto a la protección del ingreso en el desempleo, es necesario implementar instrumentos no contributivos como el seguro de desempleo para permitir a las personas buscadoras de trabajo financiar su transición a un nuevo empleo, a la vez de satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias. Sobre este punto, la coordinación con el servicio público de intermediación laboral (Programa de Apoyo al Empleo) es indispensable para asegurar que las personas se inserten en un nuevo empleo y no sean dependientes del apoyo.

Además de la coordinación, es necesario buscar instrumentos y estrategias que protejan a la población más vulnerable, puesto que se identificaron vacíos en las políticas para asegurar la suficiencia de ingreso de algunos grupos. Otro conjunto de políticas con el que se podría buscar la coordinación es con las relativas a incrementar el ingreso laboral no salarial, vinculadas con el reto de calidad del trabajo, las cuales se describen más adelante

Impulso a la seguridad social

En esta vertiente se busca identificar aquellos programas que promueven o contribuyen a que las personas obtengan varios componentes de la seguridad social. El programa de Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral, operado por la STPS, fue el único vinculado. Mediante este programa se realizan acciones de vigilancia, promoción, difusión y fomento al trabajo digno y decente.

El problema que identifica el programa es el incumplimiento de las obligaciones patronales en los centros de trabajo, para ello implementa acciones que promuevan el respeto de los derechos laborales y de seguridad social. Es a través de inspecciones en los centros de trabajo como el programa instrumenta dicho objetivo.

Para el aspecto específico de mejorar el acceso a la seguridad social, el programa genera eventos y documentos que fomenten la afiliación de las y los trabajadores a la seguridad social a través de sus centros de trabajo. Sin embargo, la seguridad social no es el elemento central de las inspecciones que realiza y no tiene mecanismos coercitivos que generen consecuencias para quienes incumplan con la normativa en seguridad social. Tampoco se identifica una lógica causal en el caso específico de esta vertiente.

Salud

En esta vertiente se vincularon cinco programas. El programa Atención a la Salud en el Trabajo es el único que atiende a personas que están afiliadas a la seguridad social por parte del IMSS, con la acotación de que cuenten con seguro por Riesgos de Trabajo o Invalidez y Vida. De manera sucinta, el programa prevé y atiende los

riesgos de trabajo y, su personal especializado, los califica y dictamina si se trata de incapacidad permanente, invalidez, reincorporación laboral o defunción. Así, es un programa limitado a la atención de los accidentes laborales de una población específica, es decir, un subconjunto de la población con seguridad social.

Los programas de SMSXXI, Seguro Popular e IMSS-PROSPERA ofrecen servicios de salud a la población no derechohabiente. Por la población a la que atienden, se advierten algunos empalmes entre el Seguro Popular e IMSS-PROSPERA. El primero define a su población objetivo como la población que no cuenta con seguridad social, mientras que el segundo comprende a la misma población, pero focalizando a los residentes de las localidades donde operaba el programa PROSPERA. Esto provoca que la población dentro del Seguro Popular comprenda en su totalidad a la del IMSS-PROSPERA. Por su parte, el SMSXXI focaliza sólo a los menores de 5 años sin seguridad social.

Los tres programas cubren a sus beneficiarios ante padecimientos listados en el CAUSES, por lo que convergen al menos en una parte de los servicios que proporcionan. Además, el Seguro Popular incluye servicios de alta especialidad, mientras que el SMSXXI contempla medicina preventiva, atención primaria, estudios de laboratorio y gabinete, y atención hospitalaria (todos mediante convenios con los SESA). En cambio, el programa IMSS-PROSPERA tiene un catálogo de servicios para cada uno de sus componentes.¹⁰⁹

Como parte de sus reglas de operación y para garantizar la prestación de servicios, el SMSXXI contempla la celebración de convenios con otras instituciones de salud para que sus beneficiarios puedan acceder a los servicios aún en las localidades en las que los SESA no cuentan con establecimientos de atención médica. En 2018, el SMSXXI, la SALUD y el IMSS suscribieron un convenio de coordinación interinstitucional para ese ejercicio fiscal (DOF, 14/05/18).

¹⁰⁹ Los componentes del programa son Salud Pública, Atención a la Salud, Comunitario, Componente Salud de PROSPERA Programa de Inclusión Social, y Contraloría Social y Ciudadanía en Salud.

El acuerdo estableció las bases para que la SALUD transfiera recursos al IMSS correspondientes a la atención de pacientes del SMSXXI, ya sea como parte de su régimen obligatorio o en los hospitales rurales del programa IMSS-PROSPERA. Para vigilar el correcto funcionamiento de la coordinación interinstitucional se estableció la Comisión de Evaluación y Seguimiento, integrada por dos representantes de SALUD y dos del IMSS. Para conformar la comisión, SALUD designa como sus representantes a los titulares de la Dirección General Adjunta del SMSXXI y de la Dirección General Adjunta de Financiamiento; mientras que el IMSS dispone como sus representantes al titular de la Coordinación de Atención Integral a la Salud y al responsable del Programa SMSXXI, estos últimos de la Unidad del Programa IMSS-PROSPERA.

Aunque estos convenios, celebrados cada ejercicio fiscal, sirvan expresamente para transferencia de recursos, subyace la colaboración en los instrumentos que se entregan, pues las niñas y niños beneficiarios del SMSXXI pueden tener acceso a los servicios de salud por parte de otras instituciones.

En el caso del Seguro Popular, éste consideró la coordinación interinstitucional con la SEDESOL, en específico con los programas PROSPERA y PAM. Lo anterior favoreció la afiliación de beneficiarios de ambos programas por medio del intercambio de información (SALUD, 2018).

Por su parte, el Programa de Atención a Personas con Discapacidad de la SALUD, también está comprendido en esta categoría por tener una vertiente de acciones en salud para apoyar a proyectos que beneficien a personas con discapacidad mediante la adquisición de ayudas funcionales y equipo relacionado con la rehabilitación, atención especializada (médica, rehabilitación, trabajo social, enfermería, estudios clínicos y de gabinete, asesoría y capacitación), y la promoción a la salud y prevención de la discapacidad.

En sentido estricto, este programa comprende la población del Seguro Popular y podría tener la del IMSS-PROSPERA, por considerar en su población objetivo a personas con discapacidad atendidas por los sistemas nacional, estatales o

municipales del DIF u OSC. Esta población también podría ser beneficiaria del Seguro Popular o del programa IMSS-PROSPERA. Sin embargo, podrían ser complementarios al entregar a las personas con discapacidad atención especializada que los otros programas no brindan, como la adquisición de prótesis o de equipo para atención médica especializada en rehabilitación.

Se considera que tres de los cinco programas vinculados con esta categoría presentan traslapes en su población objetivo, pero al entregar apoyos diferenciados estas intervenciones podrían estar siendo complementarias. Sólo uno de estos programas está dirigido a la población afiliada a la seguridad social, los demás son programas no contributivos que buscan cubrir riesgos que generalmente son cubiertos por la seguridad social.

Dado que los convenios son instrumentos de corto plazo, su continuidad es incierta y con ello, también, el acceso a los bienes y servicios otorgados a la población por las instituciones partícipes. En este sentido, para garantizar el acceso a servicios de salud a las personas que carecen del servicio por la vía contributiva, es importante establecer mecanismos de coordinación más duraderos (mediano y largo plazo) entre los responsables de los programas analizados.

Para el mismo propósito, el CONEVAL (2018h) ha sugerido en diversas ocasiones la universalidad de los servicios de salud de forma equitativa por medio de la integración de un sistema nacional de servicios de salud que brinde la misma cobertura de enfermedades y servicios a las personas, independientemente de su condición laboral.

Servicios de cuidado y atención infantil

Los servicios de cuidado y atención infantil buscan facilitar el acceso a los cuidados, principalmente de las madres trabajadoras o en busca de empleo, pero también atiende a padres solteros o viudos, así como a tutores, trabajadores o buscadores de empleo, que se encargan del cuidado de niñas y niños. Los programas Prestaciones Sociales (del ISSSTE), Servicios de Guardería (IMSS) y Programa de

Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (SEDESOL)¹¹⁰ están vinculados con esta categoría.

Tanto el programa de SEDESOL como el del IMSS tienen como objetivo que sus beneficiarios accedan a los servicios de cuidado infantil. Mientras que el objetivo del programa del ISSSTE es más amplio, ya que cuenta con otros componentes además de la prestación de servicios de estancias infantiles.

Estos programas pueden considerarse complementarios entre sí por la población a la que benefician. Los implementados por el IMSS y el ISSSTE buscan atender a la población derechohabiente que se encuentran en dos esquemas distintos de seguridad social. De forma paralela, el programa de la SEDESOL busca atender a la población no derechohabiente, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI).¹¹¹

En cuanto al tipo de apoyo, el programa de guarderías del IMSS presta el servicio de forma directa – con recursos humanos, materiales y técnicos propios – y de forma indirecta – por medio de un contrato con un tercero – dentro de este último se encuentran el esquema de guardería integradora, que atiende a niñas y niños con discapacidad (IMSS, 2017). El programa cuenta, hasta 2019, con 1,423 unidades en todo el país, que atienden a infantes desde los 43 días de nacidos hasta los 4 años (IMSS, s.f.).

El programa del ISSSTE proporciona el servicio a través de estancias propias (124), contratadas (117) y de las organizaciones de la sociedad civil (4)¹¹² (ISSSTE, 2018), que atienden a infantes desde los 60 días de nacidos hasta los 6 años. El programa de la SEDESOL otorgaba subsidios en dos modalidades, para cubrir el costo de los servicios de cuidado y atención infantil, y para las personas que quisieran abrir una

¹¹⁰ El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras cambió su nombre en el ejercicio fiscal 2019 a Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, y los apoyos otorgados cambiaron de subsidios a transferencias económicas directas. Además, la SEDESOL cambió de nombre a Secretaría de Bienestar.

¹¹¹ La Línea de Pobreza por Ingresos se refiere al valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria.

¹¹² Cifras a junio de 2018.

guardería. En 2017, había 9,157 estancias que formaban parte del programa para dar atención a 312,209 niñas y niños de 1 a 3 años 11 meses y 5,514 con alguna discapacidad (de 1 a 5 años 11 meses) (CONEVAL, 2019c).

Como se puede observar, los tres programas buscan atender la misma problemática en poblaciones objetivo distintas, los apoyos que ofrecen son iguales en el sentido de que proveen centros de atención infantil, pero distintos en cuanto a los servicios que cada centro ofrece; por ejemplo, el programa del ISSSTE otorga servicios de educación preescolar formal (DOF, 15/05/12) y existe evidencia de que la calidad difiere en los beneficios otorgados por las instituciones de seguridad social contributiva (IMSS e ISSSTE) y los programas no contributivos (como el de SEDESOL) (CONEVAL, 2018g). Además, se debe considerar que también hay servicios de cuidado infantil que provee el DIF y la SEP, aunque éstos no se entregan por medio de un programa social.

Al respecto, es necesario fortalecer los esquemas de coordinación entre los programas públicos de servicios de cuidado y atención infantil, que apoyen la participación laboral de las mujeres, profundizar en el estudio de los factores que aporten al desarrollo temprano infantil para optimizar su implementación, así como desarrollar sistemas de información comunes para la adecuada distribución geográfica de estos centros, favoreciendo su acercamiento a la población que no puede acceder a estos servicios por cuestiones de afiliación, económicas o de infraestructura.

Otras prestaciones

Además de los beneficios de seguridad social obligatorios, el IMSS y el ISSSTE ofrecen servicios adicionales para mejorar el bienestar de sus derechohabientes, por medio de los programas denominados Prestaciones Sociales, uno por institución. El programa del IMSS ofrece: cursos, talleres y actividades complementarias sobre capacitación y adiestramiento, promoción de la salud, cultura y deporte, y desarrollo cultural; servicios de hospedaje, campamentos,

balnearios, eventos y convenciones en los centros vacacionales; servicios funerarios; y comercialización de productos de consumo.

Mientras que, el de Prestaciones Sociales del ISSSTE ofrece préstamos personales con bajas tasas de interés; servicios de estancias infantiles; servicios funerarios de bajo costo; y servicios deportivos, culturales y recreativos, diseñados para las necesidades e intereses específicos de los distintos grupos de población.

De manera que los tipos de apoyo que ofrecen son similares, pero atienden a grupos poblacionales distintos; al respecto, es importante destacar que los servicios del IMSS ofrecidos por medio de este programa están abiertos a toda la población. Así, estos programas pueden ser considerados como complementarios.

Calidad del trabajo

En total hay seis programas vinculados con este reto, los cuales se catalogaron en dos vertientes: salario mínimo e ingreso laboral no salarial. Esta clasificación reconoce que los ingresos laborales pueden, o no, provenir de un salario y que ambos merecen ser analizados para tener una visión comprensiva de los ingresos laborales.

Salario mínimo

Por la manera en que se fija el salario mínimo,¹¹³ y los múltiples factores que intervienen en el proceso, es complicado que un programa presupuestario influya en su incremento. No obstante, por medio del CPIP se realizan acciones de protección al salario (en general), pero no se identificó información que detallara en qué consisten dichas acciones. Además, en su población solamente se contempla a las y los trabajadores asalariados formales mencionados en el artículo 123

¹¹³ De acuerdo con lo establecido en la LFT, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) –integrada por representantes de las y los trabajadores, los patrones y del gobierno – es la encargada de fijar el salario mínimo.

apartado A de la Constitución,¹¹⁴ por lo que su ámbito de actuación es limitado, dejando un vacío de atención para los empleados informales.

Ingreso laboral no salarial

Hay cinco programas vinculados con esta vertiente porque buscan aumentar el ingreso laboral de las trabajadoras y los trabajadores vía el incremento de la productividad. Tres de estos programas (Programa 3x1 para Migrantes, Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, y Programa de Apoyos a Pequeños Productores)¹¹⁵ entregan subsidios, mientras que los otros otorgan insumos para la producción (FONART) y financian proyectos (Programa de Fomento a la Economía Social).

Entre los programas que entregan subsidios se encontraron algunas similitudes. Tanto el Programa 3x1 para Migrantes, como el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena tienen un componente que entrega subsidios a proyectos productivos comunitarios, adicionalmente tienen otras modalidades en las que no se traslapan. La población objetivo es distinta para cada uno, incluso tienen diferentes unidades de medida; localidades y personas en localidades con más de 40 por ciento de población indígena, respectivamente. En este rubro (población objetivo) tampoco se encuentran superposiciones con el Programa de Apoyo a Pequeños Productores.

Acerca de los objetivos que tienen estos programas, todos procuran mejorar los ingresos por medio de la inclusión productiva; tienen un objetivo en común y poblaciones objetivo distintas, lo cual los hace complementarios. Estos espacios comunes pueden ser aprovechados para desarrollar instrumentos de coordinación y de intercambio de información que posibiliten ampliar la cobertura.

¹¹⁴ El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que forman parte del apartado A “los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo”.

¹¹⁵ El Programa de Apoyo a Pequeños Productores fue eliminado por fusión en 2019.

Los otros dos programas tienen objetivos coincidentes, pero entregan bienes distintos. El FONART otorga insumos para la producción, pero sólo para personas artesanas; este apoyo se intersecta con los subsidios del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, que contemplan expresamente a la misma población. La única intervención que otorga financiamiento de proyectos, en especie o en efectivo, es el Programa de Fomento a la Economía Social, pero éstos son exclusivos para los OSSE.

De esta manera, los programas buscan atender un objetivo central común (incrementar los ingresos laborales) atendiendo a distintos grupos de la población, que en algunos casos son complementarios (como los artesanos), al igual que los apoyos que entregan. Estos espacios comunes en cuanto a sus objetivos, poblaciones objetivo e instrumentos (o apoyos) podrían ser aprovechados para que las dependencias encargadas de su operación se coordinen.

Estos programas son operados por la SEDESOL, SAGARPA y CDI. La SEDESOL opera el Programa 3x1 para Migrantes, el Programa de Fomento a la Economía Social y el FONART; la SAGARPA el Programa de Apoyos a Pequeños Productores; y, la CDI el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena. Si bien no se identificaron acuerdos o convenios de coordinación o colaboración entre estas instituciones, sus reglas de operación permiten la celebración de acuerdos para conjuntar esfuerzos que coadyuven al cumplimiento de sus objetivos.

Inspección laboral

Los dos programas vinculados con este reto tienen poblaciones objetivo distintas, pero que se intersectan, generando similitudes en sus beneficiarios. El programa Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral, de la STPS, tiene como población objetivo a las empresas incorporadas en el DNE, entre las que se encuentran aquellas afiliadas al IMSS. Mientras que el de Atención a la Salud en el Trabajo considera a los trabajadores asegurados por el IMSS en los ramos de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.

Estos programas también presentan posibles complementariedades en cuanto a las acciones que realizan, pues el programa del IMSS está encaminado a la prevención y el de la STPS a inspección y sanción ante el incumplimiento. Cuando los centros de trabajo reciben asesoría y programas preventivos, así como diagnósticos y evaluaciones de factores de riesgo, se proveen herramientas para mejorar el ambiente y las condiciones de trabajo.

Algunos de los problemas identificados en este reto fueron la dispersión y las deficiencias del proceso sancionador, así como la baja cobertura de las inspecciones laborales. Para atender estas problemáticas, el programa de la STPS podría mejorar sus mecanismos de inspección y ampliar el espectro de centros de trabajo sujetos a la misma.

Un vacío que resalta es que los centros de trabajo del sector informal no están contemplados entre las poblaciones objetivo, por lo que más de 14 millones de personas podrían estar trabajando sin que sus condiciones de trabajo sean sujetas de inspección.

Del análisis de estos dos programas, se distinguen algunos aspectos en los que la STPS y el IMSS podrían coordinarse para la atención de este reto, incluyendo el intercambio de información para la eficacia de la inspección laboral. Lo anterior es considerado en el convenio celebrado entre las dependencias en julio de 2019 (STPS, 2019), en el cual se incluyen criterios para que el personal del IMSS participe en las visitas de inspección de la STPS, con esto se espera fortalecer el acceso al derecho al trabajo y a la seguridad social; además de facilitar el intercambio de información relativa a los accidentes laborales y fallecimientos por riesgos de trabajo. Sin embargo, se considera necesario que los acuerdos de este convenio se mantengan e institucionalicen en mecanismos de coordinación de largo plazo.

Lo anterior no quiere decir que se hayan cubierto los espacios de mejora pendientes, todavía se debe prestar atención a las deficiencias en las sanciones a los centros de trabajo que no cumplan con la normativa o con las condiciones de

seguridad e higiene, tanto del sector formal como informal, siendo este último en el que quedan mayores desafíos.

IV. Normatividad para la coordinación

Para proporcionar más elementos que faciliten la coordinación interinstitucional, y así avanzar en el acceso efectivo del derecho al trabajo, se realizó una revisión normativa. Ésta buscó identificar dos aspectos: atribuciones de coordinación de las dependencias responsables de los programas vinculados con alguno de los retos anteriormente definidas y mecanismos de coordinación formalmente establecidos entre las dependencias.

Respecto a las atribuciones de coordinación, se encontró que la STPS tiene atribuciones para coordinarse con la SEP en temas de capacitación y formación para el trabajo y para la expedición de certificados de capacitación y adiestramiento.¹¹⁶ La misma Secretaría también puede coordinarse con SALUD e IMSS (así como con las dependencias e instituciones públicas pertinentes) en lo referente a programas y campañas para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.¹¹⁷ Mientras que la STPS y la SE,¹¹⁸ a través de Unidad de Desarrollo Productivo, pueden coordinarse para incentivar la productividad de las micro y pequeñas empresas, tema importante en materia de ingresos laborales. Además, se deben considerar las atribuciones que tienen las dependencias federales para realizar convenios de coordinación con las entidades federativas.

Entre las atribuciones de coordinación interinstitucional, la STPS abarca el reconocimiento a empresas que cumplan con la normativa de seguridad y salud en el trabajo, las acciones tendientes a la inclusión laboral y no discriminación, la integración del programa de inspección y el intercambio de información respecto al cumplimiento y avance de los programas de las oficinas estatales del SNE.¹¹⁹ En el

¹¹⁶ De acuerdo con el artículo 40 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y el 539 fracción III inciso h de la LFT.

¹¹⁷ Artículo 512-E de la LFT, 5º fracción II del Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo, y 21 del Reglamento de Prestaciones Médicas del IMSS.

¹¹⁸ Artículo 18, fracción XXVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía

¹¹⁹ Artículo 14 fracción XIII, artículo 18 fracciones XXXIV y XXXVIII, artículo 22 fracción III, artículo 23 fracción VIII y artículo 31 fracción XXVI del Reglamento Interior de la STPS.

caso de la SEP, se documentó que la coordinación interinstitucional abarca la educación impartida en los centros de formación para el trabajo (CECATI).¹²⁰

En suma, los temas para los que la normativa señala expresamente que se podrá establecer una coordinación entre dos o más dependencias son capacitación, prevención de riesgos de trabajo y productividad para las micro y pequeñas empresas. Estos temas son relevantes para tres de los Retos identificados por el CONNEVAL; sin embargo, no hay claridad sobre su implementación, ya que no se encontró evidencia de ello.¹²¹ Sólo se localizaron algunos convenios entre las dependencias y los gobiernos de las entidades federativas o entre dependencias.

V. Consideraciones sobre la coordinación inter e intrainstitucional

El análisis realizado de los programas vinculados con cada Reto del Derecho al Trabajo permite observar que, al igual que en otros espacios de política, la solución a un problema social específico no depende únicamente de la implementación de decisiones acertadas, sino de su correcta implementación y articulación. El ideal es que un conjunto de programas o acciones se dirijan a resolver un problema complejo para el que distintas dependencias requieren compartir un objetivo y conjuntar esfuerzos de implementación de manera coherente en el mediano y largo plazo.

Dada la multicausalidad de los problemas sociales, la coordinación sigue siendo la solución más eficiente a la dispersión de esfuerzos y la desarticulación de actores (CONNEVAL, 2018b). Sin embargo, en el mejor de los casos se encontraron convenios de coordinación suscritos entre dependencias para facilitar el intercambio de información o la entrega de recursos. Estos convenios no son estrategias de coordinación sino instrumentos que facilitan temporalmente algunas necesidades de coordinación entre dependencias. Por tanto, resulta evidente la ausencia de una estrategia que busque avanzar hacia el acceso efectivo del derecho al trabajo.

¹²⁰ Artículo 27 fracciones V y VII del Reglamento Interior de la SEP.

¹²¹ Cabe señalar que la búsqueda normativa se realizó con información pública, por lo que podrían existir acuerdos o convenios realizados entre dependencias que sean de consulta interna.

Aunque los programas analizados presentan complementariedades que podrían aprovecharse, no se encontró evidencia en todos esos casos de que haya coordinación, sean o no operados por la misma institución (coordinación inter o intrainstitucional). De esta forma, el análisis que se presenta es un insumo valioso para que las dependencias responsables identifiquen y atiendan complementariedades, vacíos y similitudes para la atención de los mayores retos identificados en torno al derecho al trabajo. Esto puede servir para plantear estrategias de coordinación que promuevan la coherencia entre intervenciones y avancen de manera articulada en el ejercicio efectivo del derecho al trabajo.

A continuación, se plantean algunas recomendaciones generales que deben tomar en cuenta las dependencias que busquen impulsar estrategias de coordinación interinstitucional. Estas se formularon como aprendizajes de estrategias de coordinación anteriores implementadas en materia de desarrollo social (CONEVAL, 2018b).

- Considerar la secuencia de decisiones descrita en la Figura 5.
- Todos los actores que participen en la estrategia deben tener claramente definida su contribución a la atención del problema público, esto evitará que se diluyan responsabilidades y que se integren actores esperando que la suma de esfuerzos sea suficiente para atender el problema.
- La información generada en torno a la estrategia debe tener un propósito definido para el cual se genera, en especial respecto a los espacios de participación comunitaria o de beneficiarios.
- La definición del problema está vinculada con la medición de la población que lo padece, por lo que se debe contar con información suficiente para focalizar al mismo nivel de desagregación que se plantee el problema.
- Contar con un sistema de información que permita un monitoreo efectivo de la contribución de cada una de las partes. Para ello, se deben tomar en cuenta las unidades de medida comparables.

- La coordinación no se produce naturalmente entre las dependencias o ámbitos de gobierno, requiere esfuerzos deliberados de cada una de las partes involucradas.

Además, para una mejor coordinación se debe tener en cuenta la oferta programática de las entidades federativas para evitar duplicidades y fomentar la coordinación entre órdenes de gobierno (vertical).

En síntesis, la información presentada en este documento expuso el (los) problema(s) público(s) relevante(s) para cada Reto del Derecho al Trabajo, así como la población que los padece y algunas de sus causantes principales. De igual forma se identificó la oferta programática para cada reto, utilizando los programas y acciones de desarrollo social del ejercicio fiscal 2018. Todos estos elementos, aunados al análisis de este capítulo, en el que se otorgan factores tanto conceptuales como prácticos de cada intervención vinculada, proporcionan herramientas para que las dependencias planteen los mecanismos o estrategias de coordinación inter e intrainstitucional necesarias para avanzar en el ejercicio efectivo del derecho al trabajo.

Reflexiones finales

I. Políticas públicas con enfoque de derechos

Si bien un análisis exhaustivo de las medidas gubernamentales vinculadas con el derecho al trabajo supera los propósitos de esta evaluación, lo encontrado permite concluir que, aunque se han implementado programas y acciones que coadyuvan a la atención de los retos de dicho derecho; es una tarea pendiente garantizarlos de manera conjunta y asegurar su suficiencia y calidad.

Lo anterior supone cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, ya que esto genera que se atiendan de manera aislada; sino, al reconocerlas como sujetos con derecho a demandar su cumplimiento, obliga a pensar en estrategias integrales para su atención.

Para garantizar este derecho a toda la población y, considerando que existen brechas para ejercerlo, se debe priorizar el uso de los recursos implementando acciones en aquellas poblaciones que se encuentran en mayor desventaja, en el caso del derecho al trabajo son jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, personas con baja escolaridad y personas trabajadoras en el sector informal, para así reducir las desigualdades.

II. Retos en la coordinación y generación de estrategias integrales

Con la finalidad de que la oferta gubernamental sea más eficiente y, con ello, se fomente que los bienes y servicios lleguen a la población, es necesario prevenir la dispersión de intervenciones y la desarticulación de los actores involucrados. Sin embargo, uno de los problemas persistentes en materia de desarrollo social ha sido la fragmentación de esfuerzos entre dependencias de gobierno y entre órdenes de gobierno. Por ello, el CONEVAL ha señalado que la coordinación inter e intrainstitucional para la política de desarrollo es necesaria.

En este sentido, para mejorar la articulación de actividades y aminorar la dispersión, las estrategias de coordinación serían pertinentes a través de, por ejemplo, la

planeación sectorial, cuyo propósito sería el logro de un objetivo común, mediante el trabajo coordinado de, al menos, los 12 actores encargados de la operación de los programas y acciones identificados en esta evaluación, así como entre los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, se deben considerar cuatro atributos para la implementación de una coordinación efectiva: i) coherencia al interior del programa, ii) secuencia coherente entre las intervenciones involucradas en la atención del problema público, iii) identificar actores con autoridad en las intervenciones y iv) generar espacios de decisión conjunta.

III. Tareas pendientes

- Contar con información de la oferta gubernamental para analizar la suficiencia y alcance de los programas vinculados con los retos, ya que este ejercicio da cuenta de la relación existente entre los programas y acciones de desarrollo social con los retos en la materia, pero no permite corroborar si su existencia es suficiente para solventar el problema público que busca atender e impulsar el ejercicio del derecho al trabajo.
- Para lograr el acceso efectivo al derecho al trabajo es necesario que las personas puedan ingresar a empleos formales acordes con su formación, contar con oportunidades de mejorar sus capacidades y habilidades - así como construir trayectorias laborales ascendentes - a través de capacitación continua en el lugar de trabajo, el cual además les proporcione seguridad social, así como condiciones adecuadas de accesibilidad física, seguridad e higiene.
- En caso de desempleo, contar con servicios públicos de intermediación laboral, la capacitación para reinserción laboral y la asistencia social por medio de un seguro de desempleo, permitiría que las personas en dicha situación se vinculen más rápidamente y a un mejor empleo; para lo cual, se requieren programas y acciones coordinadas.
- Los programas analizados no son el único instrumento para que la población se pueda insertar y mantener en empleos dignos, pero sí pueden incidir en

aspectos clave. No obstante, se requieren acciones adicionales para promover la generación de empleos, así como de estrategias de desarrollo nacional y sectorial. Una política encaminada a dicho fin requeriría medidas macroeconómicas adicionales.

Existen tareas pendientes para cada uno de los retos, las cuales se presentan a continuación:

Intermediación laboral

- Diseñar estrategias específicas de intermediación laboral para los grupos más afectados como los jóvenes, las personas con baja escolaridad, aquellos que llevan mucho tiempo en el desempleo y los adultos mayores.
- Fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal y continuar promocionando y mejorando los programas de aprendices.
- Promover la vinculación entre los sistemas de intermediación laboral y los sistemas de capacitación para aumentar las posibilidades de inserción laboral de las personas, aún en periodos extendidos de desempleo.
- Promover que las empresas utilicen el servicio público de intermediación laboral, mejorando la comunicación y haciendo mayor uso de tecnologías de información.
- Reforzar los servicios de intermediación laboral con estrategias de capacitación.

Capacitación y formación para el trabajo

- Fomentar la inversión en educación para el trabajo mediante mecanismos públicos de apoyo al financiamiento para capacitación.
- Desarrollar procesos para asegurar que la formación ofrecida por medio de la capacitación se oriente a los sectores y perfiles ocupacionales demandados por los empleadores.
- Impulsar que los programas de capacitación existentes para los jóvenes garanticen la inserción laboral de los mejores perfiles.

- Desarrollar mecanismos para medir los resultados, calidad e incidencia de la capacitación, así como establecer mecanismos de financiamiento basados en resultados.
- Consolidar mecanismos de coordinación entre las dependencias que brindan capacitación para la (re)inserción laboral.

Seguridad social y estabilidad laboral

- Proteger el ingreso de las personas buscadoras de empleo a través de mecanismos no contributivos, acompañando estos instrumentos con mecanismos de coordinación entre la política de apoyo al ingreso durante el desempleo y el servicio público de intermediación laboral.
- Diseñar esquemas de asistencia ante el desempleo por categorías de riesgo, asignando más recursos para la atención de personas con mayores vulnerabilidades en el mercado laboral.
- Desarrollar sistemas de identificación de información comunes para todos los programas dirigidos a la población de bajos ingresos, así como mecanismos de coordinación institucional efectivos.
- Garantizar el ingreso por pensión a los adultos mayores.
- Establecer mecanismos de coordinación más allá de los convenios existentes entre las dependencias responsables del Seguro Popular, el SMSXXI, el Programa de Atención a Personas con Discapacidad y el IMSS-PROSPERA (Salud e IMSS).
- Ampliar el acceso a servicios de cuidado y atención infantil para promover la integración laboral.
- Fortalecer los esquemas de coordinación de los programas públicos de cuidado y atención infantil.

Calidad del trabajo

- Incrementar el salario mínimo de forma sostenida y responsable, con apego a la definición constitucional y monitoreando sus efectos en el empleo, la tasa de informalidad y la inflación.

- Introducir medidas para reducir la jornada laboral sin afectar el ingreso.

Inspección laboral

- Diseñar mecanismos para ampliar el DNE y, con ello, el universo de empresas que están sujetas a inspección laboral.
- Diseñar instrumentos concretos, detallados y públicos para que los inspectores calculen el monto de las sanciones por incumplimiento de la normativa laboral.
- Establecer nuevos mecanismos de comunicación para informar sobre la realización de inspecciones que favorezcan la transparencia y rendición de cuentas del centro de trabajo en todo el proceso.
- Generar espacios de coordinación más allá de los convenios para que la STPS y el IMSS den atención a este reto de manera coordinada, contemplando el intercambio de información.
- Ampliar la difusión de las obligaciones patronales para que los empleadores y trabajadores tengan conocimiento de ellas.

Referencias

- Ahumada Lobo, Í. (2014). *Formación profesional y capacitación en México*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36950/1/S1420284_es.pdf
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pages, C., y Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer* (2a edición). BID. Recuperado de <https://doi.org/10.18235/0000139>
- Ameglio, E. (2006). El derecho de la seguridad social: ¿función pública o privatización? En Kurczyn Villalobos, P. (coord.) *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*. IJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2150/5.pdf>
- Belman, D., y Wolfson, P. J. (2014). *What Does the Minimum Wage Do?*. In Upjohn Press. Recuperado de <https://doi.org/10.17848/9780880994583>
- Bensusán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: México. En Bensusán, G. (coord.) *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis_leg_des_real.pdf
- Bergeman, A., y Van Den Berg, G. (2008). Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe. En Revista *Annales d'Économie et de Statistique*, no. 91/92, 385–408. Recuperado en <https://doi.org/10.2307/27917252>
- Buen Lozano, N. (2006). La decadencia de la seguridad social. En Kurczyn Villalobos, P. (coord.) *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, IJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2150/11.pdf>
- Caliendo, M., y Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. En Revista *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1). Recuperado de <https://doi.org/10.1186/s40173-016-0057-x>
- Cappelli, P. (1995). Is the “Skills Gap” Really about Attitudes?. En revista *California Management Review*, 37(4), 108–124. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/41165813>
- Cappelli, P. (2014). Skill gaps, skill shortages and skill mismatches: evidence for the US. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w20382.pdf>
- Card, D. E., y Krueger, A. B. (2016). *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage* (2a edición). Princeton University Press.
- Castrillo, L., y Novella, R. (2015). Políticas activas para mejorar empleos: ¿qué funciona mejor? Factor Trabajo - BID. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/politicas-activas-para-mejorar-empleos-que-funciona-mejor/>
- Cejudo, G. M., y Michel, C. L. (2016). *Coherencia y políticas públicas: Metas*,

- instrumentos y poblaciones objetivo. En *Gestión y Política Pública*. CIDE. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Cuenta Pública 2018 (SHCP). Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2018>
- Confederación Sindical Internacional (CSI) (2019). Índice Global de los Derechos de la CSI 2019: Los peores países del mundo para los trabajadores. Recuperado de <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-es.pdf>
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) (2019). Efectos del aumento del salario mínimo en la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/494772/Efectos_del_salario_m_nimo_en_la_Zona_Libre_de_la_Frontera_-_Direcci_n_T_cnica_Conasami.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2008a). Evaluación de Efectos del Sistema de Protección Social en Salud. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Impacto_2008/SALUD/Protec_Soc_Salud_08.pdf
- CONEVAL (2008b). Evaluación de Impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales (Programa 70 y más). Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Impacto_2007/SEDESOL/Impacto_2007_SEDESOL_70yMAS.zip
- CONEVAL (2011). Evaluación de Impacto del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuperado de http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_PEI_2011/Inf_Final_PEI.pdf
- CONEVAL (2015). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2015.zip
- CONEVAL (2016a). Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Primera fase. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf
- CONEVAL (2016b). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2016.zip
- CONEVAL (2017a). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018.

- Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342204/informe_final_echr_s151.pdf
- CONEVAL (2017b). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf
- CONEVAL (2017c). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2017.zip
- CONEVAL (2018a). ¿Qué funciona y qué no en la inclusión financiera? Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/4_Inclusion_Financiera.pdf
- CONEVAL (2018b). 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>
- CONEVAL (2018c). Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2019.pdf>
- CONEVAL (2018d). Diagnóstico de la Productividad en México 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Estudios_diagnosticos_2018/Diagn%C3%B3stico_productividad_2018.pdf
- CONEVAL (2018e). Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf
- CONEVAL (2018f). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018. Programa de Empleo Temporal (PET). Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/07/asun_3724809_20180718_1531925608.pdf
- CONEVAL (2018g). Evaluación de procesos de Bolsa de Trabajo y Feria del Empleo (PAE). Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Complementaria_2018/STPS_2018_Complementarias_S043_Bolsa_de_trabajo.zip
- CONEVAL (2018h). Evaluación estratégica de protección social en México (2a ed.).

- Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>.
- CONEVAL (2018i). Fichas de Monitoreo de la Política Social. Sistema de Medición de la Política Social. Recuperado de <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/FichasMonitoreo.aspx?pCiclo=2017>
- CONEVAL (2018j). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf>
- CONEVAL (2018k). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf
- CONEVAL (2019a). Anexo estadístico de pobreza en México 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/AE_nacional_estatal_2008_2018.zip
- CONEVAL (2019b). Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2020. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2020.pdf>
- CONEVAL (2019c). Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf
- CONEVAL (s.f.). Base de datos histórica de indicadores de programas sociales. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Bases_SIPS/Base_indicadores_hist%C3%B3rico_2018.xls
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (05 de febrero de 1917). Diario Oficial de la Federación. Publicación original. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- Cota Yáñez, R., Navarro Alvarado, A. (2016). Análisis del concepto del empleo informal en México. En *Análisis Económico*, vol. XXXI, núm. 78., pp.125-144. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41347447007.pdf>
- Dar, A., y Tzannatos, Z. (1999). Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations. WBG. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/246161468740363969/Active-labor-market-programs-a-review-of-the-evidence-from-evaluations>

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). ONU. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (15 de mayo de 2012). ACUERDO 44.1331.2012 de la Junta Directiva, a través del cual se aprueba el Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n26.pdf>
- DOF (27 de enero de 2016). 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. Diario Oficial de La Federación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016
- DOF (20 de julio de 2016). Norma Oficial Mexicana NOM-034-STPS-2016, Condiciones de seguridad para el acceso y desarrollo de actividades de trabajadores con discapacidad en los centros de trabajo. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445287&fecha=20/07/2016
- DOF (26 de diciembre de 2017a). ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-PROSPERA para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508950&fecha=26/12/2017
- DOF (26 de diciembre de 2017b). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508948&fecha=26/12/2017
- DOF (28 de diciembre de 2017a). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017
- DOF (28 de diciembre de 2017b). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509632&fecha=28/12/2017
- DOF (29 de diciembre de 2017a). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a Pequeños Productores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509748&fecha=29/12/2017
- DOF (29 de diciembre de 2017b). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509539&fecha=29/12/2017
- DOF (30 de diciembre de 2017a). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de

- Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017
- DOF (30 de diciembre de 2017b). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017
- DOF (30 de diciembre de 2017c). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287727/Reglas_de_Operaci_n_SXXI_2018.pdf
- DOF (08 de abril de 2018). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Afiliación y Operación del Sistema de Protección Social en Salud. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5521838&fecha=08/05/2018
- DOF (14 de mayo de 2018). CONVENIO de Coordinación Interinstitucional para la ejecución de acciones relativas al Programa Seguro Médico Siglo XXI, que celebran la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5522467
- DOF (15 de mayo de 2018). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Afiliación y Operación del Sistema de Protección Social en Salud. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5521838&fecha=08/05/2018
- Doucouliaagos, H., y Stanley, T. D. (2009). Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), 406–428. Recuperado de <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8543.2009.00723.x>
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2018). I, IV trimestres de 2018. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Microdatos>.
- Flores Lima, R. (2010). Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13606/innovaciones-en-la-evaluacion-de-impacto-del-servicio-de-intermediacion-laboral>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (s.f.) Firma, ratificación y adhesión. El proceso de establecer obligaciones vinculantes para los gobiernos. Recuperado de https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207.html
- Gontero, S., y Albornoz, S. (2019). La identificación y anticipación de brechas de

- habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones. Chile, CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44437>
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2017). Transparencia en Guarderías. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/transparencia>
- IMSS (2018a). Diagnóstico del programa presupuestario E012 “Prestaciones Sociales. Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/transparencia/evaluaciones/dpes/pe012/diag/E012-2018-Diagnostico.pdf>
- IMSS (2018b). Memoria Estadística 2018. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2018>
- IMSS (s.f.). Servicios de Guarderías en el IMSS. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). La informalidad laboral Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf
- INEGI (2015). Características de los hogares a partir de la Encuesta Intercensal. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/hogares/default.html#Tabulados>
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (2018). Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil. Recuperado de <https://www.gob.mx/issste/articulos/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infanti?idiom=es>
- Kaplan, D (2019). Con tanta escasez de talento, ¿por qué no suben los salarios? México Cómo Vamos. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/mexico-como-vamos/con-tanta-escasez-de-talento-por-que-no-suben-los-salarios/>
- Kurczyn, P. (2014). Apuntes sobre los derechos humanos en el ámbito laboral de los derechos sociales. En Kurczyn Villalobos, P. (coord.). *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo*. IIJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3684/6.pdf>
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (Ley del ISSSTE) (2017). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 04 de junio de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf
- Ley del Seguro Social (LSS) (1943). Diario Oficial de la Federación. Derogada el 12 de marzo de 1973. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4555563&fecha=19/

01/1943&cod_diario=194788

Ley del Seguro Social (LSS) (1995). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 02 de julio de 2019. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

Ley Federal del Trabajo (LFT) (1970). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 02 de julio de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf

Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2004). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 25 de junio de 2018. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Manpower (2018). Resolviendo la escasez de talento Crear, adquirir, tomar prestado y construir puentes. Recuperado de https://www.manpowergroup.com.mx/wps/wcm/connect/manpowergroup/db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0/MG_EscasezdeTalentoMexico2018.pdf?MOD=AJPERESyCONVERT_TO=urlyCACHEID=db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0

Marquet, P. (2014). Fuentes y antecedentes del derecho mexicano del trabajo. En Kurczyn Villalobos, P. (coord.). Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo. IJ-UNAM Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3684/12.pdf>

McKenzie, D. (2017). How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence. WBG. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/256001490191438119/How-effective-are-active-labor-market-policies-in-developing-countries-a-critical-review-of-recent-evidence>

Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) (2015). INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/motral/2015/>

Moreno-Brid, J. C., Garry, S y Monroy-Gómez-Franco, L. A. (2014). El Salario Mínimo en México. En Revista *EconomíaUNAM*. IIE y FE – UNAM. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/47075>

Negrete Prieto, R., y Luna, L. (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. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/rde/2016/01/06/cual-es-el-monto-de-trabajadores-en-mexico-cuyas-remuneraciones-son-un-reflejo-del-salario-minimo/>

Neumark, D., y Wascher, W. (2006). Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research. *En The NBER Digest*. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w12663.pdf>

Novella, R., Alvarado, A., Rosas-Shady, D., y González-Velosa, C. (2019). Identificación, causas y consecuencias de la brecha de habilidades de Perú.

BID. Recuperado de <https://doi.org/10.18235/0001646>

Nugent, R. (1997). La seguridad social: su historia y sus fuentes. En Buen Lazo, Morgado (coord.) *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/36.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1984). *Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security*. Recuperado de <http://eresources.nlb.gov.sg/printheritage/detail/15748eaa-5f3d-4c70-ad3a-88fb08d5db68.aspx>

OIT (2000). Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993). En *Current International Recommendations on Labour Statistics*; International Labour Office.

OIT (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adaptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>

OIT (2005). *Economía Informal en las Américas: Situación Actual, Prioridades de Políticas y Buenas Prácticas. Resumen*. Lima. Recuperado de http://white.lim.ilo.org/cimt/nn/documentos/economia_informal__resumen.pdf

OIT (2009). Alternativas que pueden facilitar la conciliación de vida laboral y familiar. En *Notas OIT. Trabajo y familia* Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_189334.pdf

OIT (2014). Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: la importancia de las competencias clave. Recuperado de <http://www.ilo.org/skills/areas/skills-for-youth-employment/>

OIT (2016). Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf

OIT (2017). SDG indicator 8.8.1 Fatal occupational injuries per 100,000 workers. Recuperado de <https://ilostat.ilo.org/data/bulk/>

OIT (2018). Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social. In *19ª Reunión Regional Americana, Informe del Director General*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_635974.pdf

OIT (s.f./a). ¿Qué es el trabajo decente? Recuperado de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm

OIT (s.f./b). ¿Qué es un salario mínimo? (Salario Mínimo). Recuperado de

<https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang-es/index.htm>

OIT (s.f./c). Competencias laborales. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/p%C3%A1gina-libro/1-%C2%BFqu%C3%A9-competicencia-laboral>

OIT (s.f./d). Ratificaciones de México. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1976). ONU. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Páez, C. (2003). La requisa frente al derecho mexicano del trabajo, UNAM. Recuperado de: <http://132.248.9.195/ppt2002/0319190/Index.html>

Presidencia (2018). Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2017-2018. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/organization/presidencia>

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (2018). Recuperado de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/home>

PEF (2019). Recuperado de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/home>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). Boletín de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano, núm. 6. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Repository/Mexico/UNDP-RBLAC-TendenciaLaboral2MX.pdf>

Protocolo de San Salvador (1988). OEA. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PPEF 2020) Recuperado de <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/>

Ramírez Guerrero, J. (2002). Capacitación laboral para el sector informal en Colombia. Boletín Cinterfor. Recuperado de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/ramirez2.pdf

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (30 de julio de 2014). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5354613&fecha=30/07/2014

Sánchez-Castañeda, A. (2012). La atención de lo social en México: un modelo dual entre la seguridad social y protección social. En *la seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*. IIJ-UNAM, Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/5.pdf>

Savioli, F. (2004). La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. En *Revista IIDH*. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06729-4.pdf>

- Secretaría de Economía (SE) (2019). Zona Libre de la Frontera Norte. Recuperado de <https://www.gob.mx/zonalibredelafronteranorte>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019. Recuperados en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2019.pdf
- SHCP (2019). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020. Recuperados en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2020.pdf
- Secretaría de Salud (SALUD) (2018). Sistema de Protección Social en Salud. Informe de Resultados. Recuperado de [http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2018/IR%20Integrado%20\(25-01-2019\).v.final.pdf](http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2018/IR%20Integrado%20(25-01-2019).v.final.pdf)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2015). Programa de Inspección. Recuperado de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/quienes_somos/inspeccion/programa_inspeccion.pdf
- STPS (2016a). Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral. Diagnóstico Inicial. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165557/Diagno_stico_E003_2016.pdf
- STPS (2016b). Evaluación de Diseño. Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Diseno_2016/STPS_2016_Diseno_E003_Ejecu_de_progra_y_acciones_de_la_pol_la_boral.zip
- STPS (2017a). Avances y Resultados de la Política en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en México. En *Seguridad y salud en el Trabajo en México: Avances, retos y desafíos*. Recuperado de [http://www.ith.mx/documentos/Libro-Seguridad%20y%20salud%20en%20el%20trabajo%20en%20M%C3%A9xico-Avances,%20retos%20y%20desafios%20\(Digital\).pdf](http://www.ith.mx/documentos/Libro-Seguridad%20y%20salud%20en%20el%20trabajo%20en%20M%C3%A9xico-Avances,%20retos%20y%20desafios%20(Digital).pdf)
- STPS (2017b). Lineamientos Generales de Operación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo. Recuperado de <https://autogestionsst.stps.gob.mx/Proyecto/Content/doctos/LineamientosGenerales.pdf>
- STPS (2018). Programa de Inspección 2018. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/370309/Programa_de_Inspe

ccio_n_2018.pdf

STPS (2019a). Comunicado de prensa no. 218/2019. STPS e IMSS firman convenio para fortalecer acceso a la justicia y seguridad social de los trabajadores o sus beneficiarios.

STPS (2019b). Resúmenes Estadísticos e Históricos del Servicio Nacional de Empleo. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/documentos/cifras-historicas-del-servicio-nacional-de-empleo>

Servicio Nacional del Empleo (SNE) (2019). Acerca del SNE. Recuperado de <https://www.empleo.gob.mx/SNE/acerca-del-sne>

Tribunales Colegiados de Circuito (1994). Tesis Aislada (Laboral). 210094. X. 1o. 144 L. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XIV., p. 533. Recuperado de https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=13&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=210094&Hit=3&IDs=209554,209628,210094,210441,210716,210887,212639,212919,212921,213150,213650,213833,213834&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=LAB&Tema=1958

Urzúa, S., y Puentes, E. (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15995/la-evidencia-del-impacto-de-los-programas-de-capacitacion-en-el-desempeno-en-el>

Vázquez, D. y Serrano, S. (2013). Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>

Anexo I. Principales variables de los programas vinculados con los retos, 2018*

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
1	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	CDI	S249	Impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos, para la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas; que habita en localidades con 40% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y/o no monetarios y crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres.	Mujeres y hombres indígenas mayores de edad que habitan en localidades con 40% y más de población indígena, incluidas en la estrategia "Cobertura Total", así como aquellas áreas de atención prioritaria o productivas especiales.	Subsidios, cursos y talleres
2	Prestaciones sociales	IMSS	E012	Contribuir a que las personas con acceso a la seguridad social y acceso a servicios de salud a través de su afiliación al IMSS, siempre que presenten alguna carencia social y/o estén por debajo de la línea de ingreso, tengan mayor nivel de bienestar social.	Personas que tienen acceso a la seguridad social y acceso a servicios de salud a través de su afiliación al IMSS, siempre que presenten alguna carencia social y/o estén por debajo de la línea de ingreso. A pesar de la caracterización de la población objetivo el programa está abierto a toda la población.	Servicios, cursos y talleres de capacitación y adiestramiento técnico
3	Atención a la Salud en el Trabajo	IMSS	E003	Otorgar los servicios de Salud en el Trabajo que consisten, de manera general, en: a) prevención y, b) calificación y dictaminación.	Trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en los ramos de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.	Servicios
4	Servicios de guardería	IMSS	E007	Otorgar el servicio de guardería a un mayor número de trabajadores que se encuentren en el supuesto del artículo 201 de la Ley del Seguro Social y que dispongan de un lugar para su hijo (a) durante las horas de su jornada laboral de acuerdo con el artículo 205 de la Ley del Seguro Social	Mujer trabajadora, trabajador viudo o divorciado, o aquel al que se le hubiere confiado la custodia del menor o de sus hijos, desde los 43 días de nacido hasta los 4 años.	Servicios

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
5	Programa IMSS-PROSPERA	IMSS-PROSPERA	S038	Contribuir a cerrar brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país, con población sin seguridad social, mediante un Modelo de Atención Integral a la Salud que vincula los servicios de salud y la acción comunitaria, en las entidades donde el Programa tiene cobertura. El Programa desarrollará estos objetivos mediante los componentes de: Salud Pública, Atención a la Salud, Acciones Comunitarias, Salud de PROSPERA y de Contraloría Social y Ciudadanía en Salud. Lo anterior, en un marco de respeto a los derechos humanos, con perspectiva de género y con la implementación, desarrollo y puesta en práctica del Enfoque Intercultural en Salud a la población usuaria.	Personas no cubiertas por ningún sistema de seguridad social, en su mayoría residentes de localidades de alta y muy alta marginación, en las que está presente el Programa.	Servicios de salud
6	Prestaciones Sociales	ISSSTE	E045	Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral. mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares.	Todo el personal del instituto y familiares mayores de 15 susceptibles de ser capacitados; b) niños y niñas beneficiadas con el servicio de estancias infantiles; c) trabajadores o pensionados a quienes se puede otorgar un préstamo; y d) derechohabientes mayores de 5 años susceptibles del algún servicio social, cultural, deportivo o recreativo.	Servicios y acciones de seguridad social. Cursos o talleres para que los trabajadores del ISSSTE brinden mejores servicios.

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
7	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	SAGARPA	S266	El objetivo general del programa es que las Unidades Económicas Rurales conformadas por pequeños(as) productores(as) incrementen la disponibilidad de alimentos.	Mujeres y hombres pequeños(as) productores(as) de las zonas rurales y periurbanas.	Subsidios
8	Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos en Materia Agropecuaria	SAGARPA	E001	Formar técnicos, profesionales e investigadores en los sectores agropecuarios, acuícola y forestal egresados con alta calidad educativa	Alumnos de educación media superior, superior, de posgrado y académicos	Cursos o talleres
9	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	SAGARPA	S240	El objetivo general es que las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en las entidades federativas incrementen su productividad.	Unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícolas, y las de nueva creación en las entidades federativas, preferentemente de los estratos E2, E3, E4 y E5	Subsidios
10	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	SAGARPA	S257	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario, mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante la inversión en las "UER".	Unidad Económica Rural en transición, empresariales con rentabilidad frágil, empresariales pujantes y empresariales dinámicas, vinculadas con el sector agroalimentario, ya sean personas físicas o morales.	Subsidios
11	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	SAGARPA	S261	Lograr que las Unidades Económicas Pesqueras y Acuícolas incrementen su productividad, en un marco de sustentabilidad.	Unidades Económicas Pesqueras y Acuícolas activas inscritas en el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura (RNPA).	Subsidios

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
12	Programa de Apoyos a la Comercialización	SAGARPA	S262	Fortalecer el ordenamiento y desarrollo de mercados y la cadena agroalimentaria productiva y comercial mediante el otorgamiento de Incentivos y servicios para la comercialización de cosechas nacionales; la administración de riesgos de mercado, la promoción comercial, la red de enlaces comerciales y el fomento a las exportaciones de productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros	Productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros constituidos como personas físicas o morales	Subsidios
13	Vinculación Productiva	SAGARPA	U013	Contribuir a consolidar unidades productivas pesqueras y acuícolas competitivas y articuladas en redes de valor, incrementando su nivel de organización y productividad a través de la optimización, innovación tecnológica y diversificación de procesos de producción acuícola con valor agregado e incursionando en los mercados nacional e internacional.	Comités sistema producto, unidades económicas, personas vinculadas al sector acuícola y pesquero (prestadores de servicios profesionales, productores pesqueros y acuícolas, proveedores, transformadores y comercializadores).	Cursos o talleres
14	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	SALUD	E010	Ofrecer formación de especialistas, de posgrado y educación continua para médicos especialistas y otros profesionistas de la salud, además de proporcionar capacitación a los servidores públicos de la Secretaría de Salud y sus órganos coordinados	Profesionales de la salud y servidores públicos	Cursos o talleres
15	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	S039	Contribuir a que las Personas con Discapacidad cuenten con medios que promuevan su inclusión social a través de la instrumentación de Proyectos.	Personas con Discapacidad, preferentemente aquéllas en situación de pobreza, que habiten en zonas urbanas y rurales, atendidas por el SNDIF, SEDIF, SMDIF y OSC.	Subsidios

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
16	Seguro Médico Siglo XXI	SALUD	S201	Financiar, mediante un esquema público de aseguramiento médico universal, la atención de las niñas y niños menores de cinco años incorporados al Sistema, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, a efecto de contribuir a la disminución del empobrecimiento de las familias por motivos de salud.	Niñas y niños menores de 5 años	Servicios de salud
17	Seguro Popular	SALUD	U005	Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud	Población que no cuenta con seguridad social	Servicios de salud
18	Fondo Nacional Emprendedor	SE	S020	Aumentar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos, mediante acciones que favorezcan el acceso al financiamiento; desarrollo de capital humano; fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación, así como su inserción en cadenas globales de valor.	Emprendedores y MIPYMES	Subsidios
19	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	SE	S021	Promover la creación de unidades económicas y el incremento de la productividad de las ya existentes.	Los y las microempresas que enfrentan limitaciones para acceder a servicios de microfinanzas	Cursos, talleres y subsidios

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
20	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	SE	S151	Apoyar a las personas morales de los sectores estratégicos conforme lo establecido en las presentes Reglas, para que creen Centros de Innovación Industrial (CII) para la formación de capital humano y oferta de servicios especializados.	Personas morales de los sectores estratégicos.	Subsidios
21	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	SE	S220	mejorar la productividad de las empresas y/o la integración de un mayor número de éstas en cadenas de valor, a través del apoyo a proyectos e iniciativas de carácter industrial que propicien un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.	Organismos Empresariales, Asociaciones Civiles, personas físicas con actividad empresarial y personas morales	Subsidios
22	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	SEDESOL	S174	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.	Madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la LB y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.	Subsidio
23	Programa de Fomento a la Economía Social	SEDESOL	S017	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante la inclusión productiva y financiera en el Sector Social de la Economía.	Los Organismos del Sector Social de la Economía previstos en la Ley de la Economía Social y Solidaria, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera.	Subsidios

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
24	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	S057	Consolidar los proyectos artesanales de las personas artesanas con ingresos por debajo de la línea de bienestar	Personas artesanas mexicanas cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar	Cursos, talleres y subsidios
25	Pensión para Adultos Mayores	SEDESOL	S176	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales.	Personas de 65 años en adelante, mexicanas o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.	Transferencia monetaria (pensiones) y acciones de vinculación y promoción para la seguridad social
26	Seguro de Vida para Jefas de Familia	SEDESOL	S241	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la incorporación de familias con jefatura femenina, en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingresos a un seguro de vida.	Familias con jefatura femenina que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingresos.	Seguro de vida, transferencia monetaria
27	Programa 3 x 1 para Migrantes	SEDESOL	S061	Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social mediante la inversión complementaria de recursos y participación comunitaria e intergubernamental.	Localidades seleccionadas para invertir en proyectos.	Subsidios

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
28	Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud	SEDESOL	E016	Contribuir a la transición escuela-trabajo de las y los jóvenes fomentando la construcción de sus trayectorias profesionales, a través del desempeño de actividades, en cada una de las áreas administrativas y de servicios de IMJUVE, logrando desarrollar sus habilidades, competencias y capital humano; así como fortalecer sus conocimientos y aptitudes, mediante experiencias profesionales y laborales.	Las y los jóvenes mexicanos entre 18 y 29 años, que se encuentren registrados en la plataforma de Código Joven, que cursan o hayan cursado sus estudios de nivel superior, y que vivan en la Ciudad de México o en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).	Capacitación en el trabajo y apoyo monetario
29	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL SEMARNAT SCT	S071	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres.	Mujeres y hombres de 16 años en adelante que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres.	Transferencia monetaria
30	Formación y Certificación para el Trabajo	SEP	E005	Formar personas con alto sentido de responsabilidad social para que participen productiva y competitivamente en el mercado laboral,	Población mayor de 15 años que sabe leer y escribir, y habita en los municipios donde se ubican los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI). También orienta su atención a las personas con discapacidad; adultos mayores; desempleados; jóvenes de 15 a 29 años que no estudian, no trabajan y no se capacitan, así como a la población de municipios con muy alto y alto nivel de marginación.	Cursos o talleres

No.	Nombre del programa	Institución	Modalidad y clave	Objetivo	Población objetivo	Tipo de apoyo
31	Programa de Apoyo al Empleo	STPS	S043	Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.	Personas buscadoras de empleo, mayores de 16 años.	Servicios de información y vinculación con Empleadores, así como apoyos económicos y/o en especie provenientes de recursos públicos
32	Capacitación para Incrementar la Productividad	STPS	E004	Fomentar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores asalariados, así como vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante acciones de protección al salario, la promoción de la productividad laboral y orientación sindical.	Trabajadores formales contemplados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución.	Subsidios
33	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	STPS	E003	Que los centros de trabajo de carácter federal cuenten con condiciones de trabajo digno o decente, en coordinación y operación de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo en las 32 Entidades Federativas.	Centros de trabajo del Directorio Nacional de Empresas de la STPS.	Normatividad y certificación

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los documentos normativos de los programas para el ejercicio fiscal 2018.

*Se presenta información sintética de cada una de las variables, por lo cual, ésta puede no coincidir de manera textual con la contenida en los documentos fuente.

Anexo II. Análisis presupuestario de los programas vinculados con los retos

Nombre del programa		Dependencia a 2018*	Modalidad y clave	PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2020	Var % PEF 2018 a PEF 2019	Var % (PEF 2019 PPEF 2020)	Estatus programático PEF 2019	Estatus programático o PPEF 2020
2018	2019									
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena		CDI	S249	\$ 809.20	\$ 806.90	\$ 806.90	-0.3	0.0	Sin cambio	Cambio de nombre: Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas
Servicios de guardería		IMSS	E007	\$ 11,908.20	\$ 12,076.90	\$ 12,482.20	1.4	3.4	Sin cambio	Sin cambio
Atención a la Salud en el Trabajo		IMSS	E003	\$ 1,176.90	\$ 1,166.40	\$ 1,202.60	-0.9	3.1	Sin cambio	Sin cambio
Prestaciones sociales		IMSS	E012	\$ 2,079.40	\$ 1,945.80	\$ 1,855.20	-6.4	-4.7	Sin cambio	Sin cambio
IMSS-PROSPERA	IMSS-BIENESTAR	IMSS - PROSPERA	S038	\$ 11,893.50	\$ 11,893.50	\$ 13,185.70	0.0	10.9	Sin cambio	Sin cambio
Prestaciones Sociales		ISSSTE	E045	\$ 2,498.60	\$ 2,658.00	\$ -	6.4	-100.0	Sin cambio	Escisión
Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria		SAGARPA	E001	\$ 3,511.20	\$ 3,600.70	\$ 3,665.60	2.5	1.8	Sin cambio	Sin cambio

Nombre del programa		Dependencia a 2018*	Modalidad y clave	PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2020	Var % PEF 2018 a PEF 2019	Var % (PEF 2019 PPEF 2020)	Estatus programático PEF 2019	Estatus programático o PPEF 2020
2018	2019									
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola		SAGARPA	S261	\$ 2,225.80	\$ 1,217.10	\$ 594.00	-45.3	-51.2	Sin cambio	Cambio de nombre: Programa para el Desarrollo Pesquero y Acuícola
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria		SAGARPA	S257	\$ 4,312.60	\$ 1,298.40	\$ -	-69.9	-100.0	Sin cambio	Fusión con el Programa de Fomento a la Agricultura
Programa de Apoyos a Pequeños Productores		SAGARPA	S266	\$ 15,524.70	\$ 7,831.60	NA	-100.0	NA	Se fusiona con el Programa de Desarrollo Rural.	Sin cambio
Programa de Apoyos a la Comercialización		SAGARPA	S262	\$ 9,748.80	NA	NA	-100.0	NA	Eliminado	
Vinculación Productiva		SAGARPA	U013	\$ 73.30	\$ 3.70	\$ 3.70	-100.0	0.0	Sin cambios sustanciales	Reincorporado
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas		SAGARPA	S240	\$ 2,000.00	\$ 2,000.00	\$ -	0.0	-100.0	Sin cambio	Presupuesto no asignado
Formación y capacitación de recursos humanos para la salud		SALUD	E010	\$ 3,930.20	\$ 3,925.20	\$ 4,459.00	-0.1	13.6	Sin cambio	Sin cambio
Seguro Popular		SALUD	U005	\$ 68,974.60	\$ 71,215.50	\$ 72,538.40	3.2	1.9	Sin cambio	Sin cambio

Nombre del programa		Dependencia a 2018*	Modalidad y clave	PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2020	Var % PEF 2018 a PEF 2019	Var % (PEF 2019 PPEF 2020)	Estatus programático PEF 2019	Estatus programático o PPEF 2020
2018	2019									
Programa de Atención a Personas con Discapacidad		SALUD	S039	\$ 43.80	\$ 25.00	\$ 25.00	-42.9	0.0	Sin cambio	Sin cambio
Seguro Médico Siglo XXI		SALUD	S201	\$ 2,049.60	\$ 2,062.60	\$ 1,984.40	0.6	-3.8	Sin cambio	Sin cambio
Programa para la Productividad y Competitividad Industrial		SE	S220	\$ 165.40	\$ 247.20	\$ 126.40	49.5	-48.9	Sin cambio	Sin cambio
Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación		SE	S151	\$ 225.70	\$ 350.60	\$ 175.00	55.4	-50.1	Sin cambio	Sin cambio
Fondo Nacional Emprendedor		SE	S020	\$ 3,940.80	\$ 659.40	\$ -	-83.3	-100.0	Sin cambio	Presupuesto no asignado
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	SE	S021	\$ 8.30	\$ 156.70	\$ -	1784.4	-100.0	Cambio de nombre. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Presupuesto no asignado
Pensión para Adultos Mayores	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	SEDESOL	S176	\$ 39,473.00	\$ 100,000.00	\$ 126,650.30	153.3	26.7	Cambio de nombre. Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Sin cambio

Nombre del programa		Dependencia a 2018*	Modalidad y clave	PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2020	Var % PEF 2018 a PEF 2019	Var % (PEF 2019 PPEF 2020)	Estatus programático PEF 2019	Estatus programático o PPEF 2020
2018	2019									
Seguro de vida para jefas de familia		SEDESOL	S241	\$ 64.00	\$ 10.60	\$ 11.20	-83.5	6.3	Sin cambio	Sin cambio
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	SEDESOL	S174	\$ 4,070.30	\$ 2,264.60	\$ 2,192.40	-49.8	-3.2	Sin cambio	Sin cambio
Articulación de políticas públicas integrales de juventud		SEDESOL	E016	\$ 198.70	\$ 28.70	\$ 23.60	-85.6	-17.6	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Fomento a la Economía Social	Programa de Fomento a la Economía Social	SEDESOL	S017	\$ 2,112.40	\$ 685.10	\$ 143.10	-67.6	-79.1	Sin cambio	Sin cambio
Programa 3 x 1 para Migrantes		SEDESOL	S061	\$ 498.60	\$ 209.40	\$ -	-58.0	-100.0	Sin cambio	Presupuesto no asignado
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)		SEDESOL	S057	\$ 182.10	\$ 16.80	\$ 67.60	-90.8	302.0	Sin cambio	Sin cambio
Formación y certificación para el trabajo		SEP	E005	\$ 3,266.80	\$ 3,459.40	\$ 3,656.80	5.9	5.7	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)		STPS	S043	\$ 975.40	\$ 722.90	\$ 704.90	-25.9	-2.5	Sin cambio	Sin cambio
Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral		STPS	E003	\$ 658.10	\$ 551.20	\$ 518.70	-16.2	-5.9	Sin cambio	Sin cambio
Capacitación para Incrementar la Productividad		STPS	E004	\$ 76.60	\$ 67.80	\$ 48.20	-11.5	-28.9	Sin cambio	Sin cambio

Nombre del programa		Dependencia a 2018*	Modalidad y clave	PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2020	Var % PEF 2018 a PEF 2019	Var % (PEF 2019 PPEF 2020)	Estatus programático PEF 2019	Estatus programático o PPEF 2020
2018	2019									
Programa de Empleo Temporal (PET)		SCT	S071	\$ 1,005.11	NA	NA	- 100.0	NA	Eliminado	
Programa de Empleo Temporal (PET)		SEDESOL	S071	\$ 758.14	NA	NA	- 100.0	NA	Eliminado	
Programa de Empleo Temporal (PET)		SEMARNAT	S071	\$ 349.28	NA	NA	- 100.0	NA	Eliminado	
	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	SALUD	U013	NA	\$ 6,071.30	\$ 6,634.00		9.3	NUEVO	Sin cambio
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	SEDESOL	U009	NA	\$ 8,500.00	\$ 11,905.90	-	40.1	NUEVO	Sin cambio
	Jóvenes Construyendo el Futuro	STPS	U280	NA	\$ 40,000.00	\$ 25,614.20	-	-36.0	NUEVO	Sin cambio

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en PEF 2018, PEF 2019 y PPEF 2020.

*SEDESOL cambió de nombre a BIENESTAR, SAGARPA a SADER y CDI a INPI.