



PRINCIPALES HALLAZGOS Y RUTAS DE ACCIÓN PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL TRABAJO

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar



PRESENTACION

Presentación

En 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó seis estudios diagnósticos sobre los derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),¹ los cuales permitieron contar con una definición operativa de los derechos y las dimensiones asociadas para diagnosticar el avance en su cumplimiento.

Desde la publicación de los primeros estudios diagnósticos, México ha experimentado diversos cambios; en 2019 inició una nueva administración que trajo consigo un enfoque de política social diferente, aunado a cambios en normas y leyes (ejemplo de lo anterior son las modificaciones a la Ley General de Salud en 2019 o a la legislación en materia laboral durante 2017-2021). En adición a lo anterior, el mundo enfrentó la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 con implicaciones en varios sectores sociales.

En este sentido, el CONEVAL inició la actualización de los estudios diagnósticos de los dere-

chos sociales con el objetivo de contar con información oportuna sobre el avance en la materia, considerando que existirán nuevos problemas y por lo tanto nuevos retos para su atención dado el cambiante contexto que prevalece. El *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo (EDDT) 2022* es el primero de esta serie actualizada, debido, principalmente, a los dos factores antes mencionados (cambios normativos y efectos de la pandemia por la COVID-19).

El presente documento es un esfuerzo por sintetizar los resultados obtenidos en el EDDT 2022; en este se abordan los aspectos más relevantes de la definición y el marco de análisis, así como los principales hallazgos y las rutas de acción que se consideran prioritarios. Para revisar con mayor detalle los elementos descritos, junto con las medidas de política sugeridas, véase el *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022* en la siguiente dirección electrónica: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx>

¹ Los derechos sociales analizados fueron educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano y trabajo. Por su parte, los derechos con los que no se cuenta con un estudio diagnóstico son seguridad social y los relativos a la no discriminación.



WATERPROOF

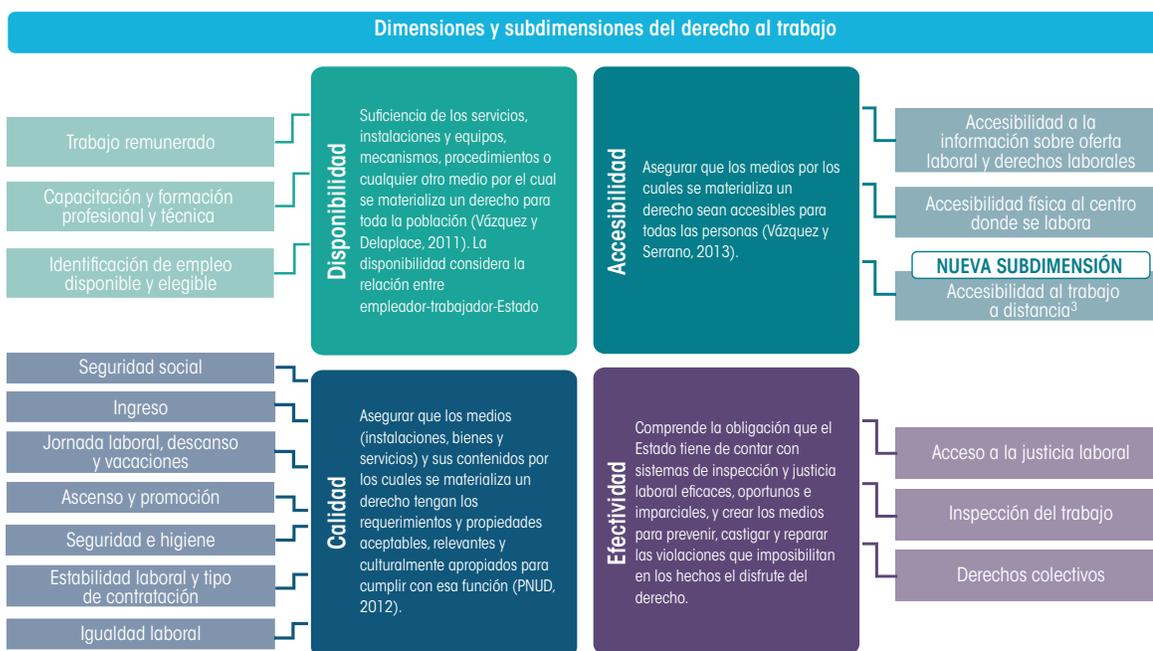
CONCRETE AT

Marco conceptual

Derivado del análisis de las reformas en materia laboral realizadas entre 2017 y 2021, se observa que las nuevas reglas no llevan a la necesidad de hacer cambios en la definición del derecho utilizada en el EDDT 2018. Asimismo, el eje a partir del cual se analiza el derecho al trabajo en este diagnóstico, al igual que en el EDDT 2018, se basa en el marco analítico propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016) en el que se contemplan siete ámbitos de posible “inseguridad” o brechas de cumplimiento² en el trabajo.

Definición del derecho al trabajo

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 123). Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación [...], se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de las personas trabajadoras, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón (Ley Federal del Trabajo [LFT], art. 2).



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

² Empleo, seguridad social, formación profesional y capacitación, ingresos, horas de trabajo, seguridad e higiene y representación colectiva.

³ El trabajo a distancia a través del uso de tecnologías de la información o teletrabajo fue de vital importancia durante la pandemia, y lo seguirá siendo después de ella, ya que se espera que sea una opción que se mantendrá vigente dadas las ventajas que ha mostrado tanto para las personas trabajadoras como para los empleadores.



PROFICOLPALES

SOGETALPALES

Principales hallazgos

Empleo

Intermediación laboral

Entre los medios de vinculación, los servicios privados y los medios informales son los más usuales: casi cuatro de cada diez personas desempleadas acudieron a servicios privados para buscar empleo, en contraste con los servicios públicos en los que solo 0.8% de las personas desempleadas acudió a estos en 2021 (ENOE^N, 2021).

El servicio de intermediación laboral debe mantenerse como prioridad en una política sectorial que busque asegurar el acceso a un trabajo digno y contrarrestar los factores que profundizan las desigualdades en el mercado de trabajo. Asimismo, se requieren esfuerzos adicionales para favorecer una inserción laboral formal de las y los jóvenes, las mujeres, las personas que tienen al menos una discapacidad, así como las personas hablantes de lengua indígena.

La capacidad de los servicios de intermediación, a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE), ha sido limitada para lograr su propósito; la cobertura y la capacidad de vinculación entre oferta y demanda en el mercado laboral a través de medios públicos tendieron a deteriorarse a partir de 2017.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE), principal acción de intermediación laboral desde la política sectorial, ha presentado una reducción en la cantidad de personas establecidas como población a atender, de 4.2 a 1.9 millones de personas entre 2018 y 2021 (DOF, 2022), además de la desaparición de 3 de sus 5 subprogramas.⁴

Dentro y fuera de la política laboral existen otros programas o estrategias que guardan cierta relación con la intermediación laboral, tales como Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), Chamba Joven, el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad y el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas. No obstante, no se encontraron en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024 acciones focalizadas a la inserción laboral de otros grupos en desventaja como las mujeres.

La relevancia de estas políticas radica en su incidencia en el acceso a empleos formales, pues buscan cerrar las brechas y evitar que los sectores más desfavorecidos recurran a mecanismos informales para acceder al empleo, con las consecuencias que eso conlleva.

⁴ Los subprogramas Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Capacitación para la Empleabilidad dejaron de operar en 2019, 2020 y 2021, respectivamente.

Formalización del empleo

La informalidad disminuyó levemente de 2009 a 2020 tanto para las personas ocupadas (58.6% a 55.9%) como para las asalariadas (47.4% a 45%). Sin embargo, grupos como las y los jóvenes (59.2%), las personas adultas mayores (75.7%), las personas trabajadoras en el sector agropecuario (86.9%) y la población ocupada con menor escolaridad (79.5%) presentan porcentajes por encima de la informalidad promedio (ENOE, 2020).

Reducir la brecha de la población en general que hoy tiene un empleo asalariado informal (dentro o fuera del sector informal) y diseñar estrategias específicas de formalización para los grupos con mayores desventajas debe seguir siendo una de las prioridades para el conjunto de las políticas públicas, a la vez que debe colocarse en el centro de la política sectorial.

Las estrategias se deben enfocar en las personas trabajadoras en el sector agropecuario y las personas adultas mayores, que son las que suelen trabajar en condiciones de mayor precariedad; en las personas trabajadoras por cuenta propia, así como en las personas asalariadas insertas en las MIPYMES o en los empleos emergentes de la economía digital.

Desde la política sectorial se reconoce que la informalidad laboral es uno de los problemas más significativos en el mercado de trabajo, y a pesar de no existir como tal una política pública integral de formalización del empleo, se identifican objetivos prioritarios, acciones y metas en el PSTPS. Sin embargo, desde la inspección laboral, la formalización del empleo no se establece como objetivo ni se identifican acciones puntuales al respecto en la política sectorial.

Estabilidad laboral

Las personas ocupadas (8.8 años) respecto a las asalariadas (6.9 años) y las unidades económicas informales (9 años) junto con la agricultura de subsistencia (19.7 años) es donde se observa mayor antigüedad de las personas trabajadoras, pero con condiciones de mayor precariedad; además, los hombres se insertan en empleos más estables que les permiten alcanzar mayor antigüedad (9.8 años en personas ocupadas) en comparación con las mujeres (7.3 años en ocupadas) (ENOE, 2020).

Por su parte, las personas subcontratadas, que presentan menor estabilidad, aumentaron alrededor de cuatro puntos porcentuales entre 2009 y 2019 (Censo Económico, 2019). No obstante, se espera que, con la reforma en materia de subcontratación, este porcentaje se reduzca. Derivado de dicha reforma, cinco de cada diez personas subcontratadas fueron contratadas directamente por los beneficiarios de los servicios.

La inestabilidad no solo se explica por la subcontratación de personal, sino también por el uso de contratos temporales⁵ que no cumplen los requisitos legales y por prácticas irregulares de los empleadores. En México, alrededor del 13% de las personas trabajadoras registradas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) eran eventuales (DGIET, 2021).

Reducir la inestabilidad laboral para el conjunto de la población asalariada sigue siendo una de las prioridades a atender por la política sectorial. Además de la fiscalización orientada a verificar si las contrataciones temporales se justifican por la naturaleza de las labores y si se respetan los requisitos legales.

⁵ Su utilización es una práctica encaminada principalmente a evitar el pago de indemnizaciones en caso de despidos, dándolos por terminados en el plazo establecido.

Desde la política sectorial, la implementación de la reforma en materia de subcontratación laboral ha avanzado adecuadamente y promete una mejora en el ejercicio de los derechos individuales (estabilidad laboral). Sin embargo, todavía no hay una acción destinada a facilitar el acceso al empleo a aquellas personas que pudieron haber sido afectadas por dicha reforma. En cuanto al uso de contratos temporales, la mayor fiscalización buscó detectar esta irregularidad en empresas que terminaron relaciones laborales en diciembre de 2020 y volvieron a contratar a las personas trabajadoras en enero de 2021 (STPS, 2021).

Acceso al trabajo a distancia

De acuerdo con la ECOVID-IE⁶ (2020), 5.7% de las empresas adoptarán de manera permanente el teletrabajo; el porcentaje aumenta a 30% si se considera solo las grandes empresas. Por el lado de las personas trabajadoras, la ECOVID-ML⁷ (2020) reporta que, al comienzo de la pandemia por la COVID-19, las mujeres (34.7%) y las personas entre 45 y 64 años (24.2%) fueron las que tuvieron mayor participación en el teletrabajo.

Aunque el teletrabajo representa una oportunidad para incrementar la participación económica de las mujeres, es indispensable considerar el efecto negativo que el teletrabajo masificado tras la pandemia trajo sobre las cargas de trabajo no remunerado en este grupo poblacional; pues ellas debieron reconfigurar su vida laboral y privada, con un exceso en las labores del hogar y de cuidado, en detrimento de su desempeño laboral y su vida personal, así como con una agudización de riesgos en su salud física y mental (PNUD, 2021).

Desde la política, la reforma legal focalizada en esta modalidad de trabajo puede considerarse una medida de política adecuada. Algunos de los aspectos que destaca la OIT (Maurizio, 2021) para regular y gestionar el teletrabajo están considerados en la nueva legislación aprobada a inicios de 2021. Sin embargo, otros, aun cuando son mencionados en la LFT, presentan ambigüedades o dependerán de la manera en que se reglamenten. Asimismo, se encuentra en proceso la publicación y entrada en vigor de la NOM-037-STPS-2022 Teletrabajo-Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Seguridad social

Aún existe un sistema segmentado y desigual de seguridad social para las personas asalariadas del que se derivan condiciones diferenciadas en el acceso al derecho y en el monto de las prestaciones para la población asegurada.

Cerca del 40% de las personas trabajadoras ocupadas y el 55% de las asalariadas estaban afiliadas a alguna institución de seguridad social en 2020 (ENOE, 2020). Las personas adultas mayores ocupadas (11% están afiliadas), las personas ocupadas con primaria incompleta (8.5%), las personas ocupadas en el sector agropecuario (7%) y las personas trabajadoras en micronegocios sin y con establecimientos (0.6% y 11.8%, respectivamente) eran los que presentaban menores niveles de afiliación (ENOE, 2020), así como las personas trabajadoras del hogar, ya que solo 43,158 estaban incorporadas al IMSS en enero de 2022 (IMSS, 2022), mientras

⁶ Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas.

⁷ Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral.

que el total de personas trabajadoras del hogar oscilaba alrededor de 2.3 millones entre 2019 y 2021 (ENOE, 2019; ENOE^N, 2021).

Al considerar otros elementos relacionados con la seguridad social, se observa que en el caso de la población hablante de lengua indígena, alrededor de tres de cada diez personas recibían prestaciones laborales (CPV, 2020); y solo tres de cada diez personas inactivas de 65 años o más contaban con pensión o jubilación (ENOE, 2020).

Aunque las brechas se observan en diferentes grupos, la prioridad deberá ser atender a dos grupos vulnerables que estaban de hecho o de derecho excluidos de la afiliación obligatoria a la seguridad social: las personas trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras en el sector agropecuario. Otros grupos vulnerables, en los que se deberá focalizar los esfuerzos de fiscalización del IMSS, son las personas jóvenes y las personas adultas mayores.

Desde la política sectorial, existe una insuficiencia en la atención de la subdimensión de Seguridad Social; actualmente, hay dos grupos de población que tienen programas destinados a promover su inclusión en el IMSS: las personas trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras de plataformas digitales. En cuanto a otros grupos en desventaja como las personas trabajadoras en el sector agropecuario, no se encontró ni en el PSTPS ni en el IMSS programas específicos para atenderlos.

Capacitación y formación profesional y técnica

La participación en el aprendizaje de las personas adultas sigue siendo baja, dos de cada diez participaron en la capacitación relacionada con el trabajo en 2020 (OCDE, 2021). Gru-

pos como las y los adultos con menores niveles de escolaridad y las personas adultas mayores (OCDE, 2021), así como las mujeres (53.4% mujeres recibieron capacitación frente a 61.1% de los hombres) (MOTRAL, 2015) son los que presentan menores niveles de capacitación.

Los déficits en materia de capacitación se dan, principalmente, en la vigilancia estatal, por lo que la prioridad será aprovechar las nuevas tecnologías y las capacidades de coordinación entre las diferentes instancias (STPS, IMSS, SAT, INFONAVIT, etcétera) para diseñar estrategias más específicas para vigilar el cumplimiento de esta obligación.

En cuanto a la obligación del Estado de impartir capacitación y formación profesional, la prioridad sigue siendo atender las necesidades de capacitación y formación técnica de la población en general a la vez que la de los grupos más vulnerables, centrándose en las competencias que se requerirán en el futuro.

Desde la política sectorial existen acciones conducentes a la atención de esta prioridad, pero también insuficiencias. La vigilancia, por parte de la autoridad, se ve reflejada en diversas acciones como el *Sistema de Registro de la Capacitación Empresarial*, y aunque en 2021 las constancias de capacitación expedidas fueron casi el doble que en 2020 (STPS, 2020; STPS, 2021a), al otorgar estas constancias, no se indaga sobre la utilidad o pertinencia de las capacitaciones o sobre la veracidad de estas.

En cuanto a las acciones de capacitación por parte del Estado, estas se han concentrado, desde 2019, en el programa JCF. Asimismo, el subprograma de *Capacitación para la empleabilidad* del PAE, que ofrecía capacitación, dejó de operar

en 2021, a pesar de haber demostrado ser, a corto y largo plazo, un instrumento eficaz para mejorar el ingreso de las personas capacitadas y la calidad del empleo (CONEVAL, 2018).

Otras acciones relacionadas a la capacitación son el Programa de Capacitación para Incrementar la Productividad, el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores y los cursos disponibles en la plataforma de dicho programa.⁸

Ingreso

En cuanto a la distribución de los ingresos laborales, se observa que más de la mitad de la población ocupada y asalariada percibe hasta tres salarios mínimos (73.9% y 78.3%, respectivamente) (ENOE, 2020). La escolaridad sigue siendo un atributo que ofrece la oportunidad de obtener un mejor salario; a mayor nivel de escolaridad se observa una mayor remuneración; 42.4% de las personas ocupadas con primaria incompleta recibía hasta un salario mínimo (SM), mientras que solo el 13.1% de las personas ocupadas con educación media superior y superior percibía ese ingreso (ENOE, 2020).

Destaca el caso de las personas trabajadoras del hogar que preponderantemente son mujeres y las personas trabajadoras en el sector agropecuario, en el que alrededor del 93% y 96% recibe menos de tres salarios mínimos, respectivamente (ENOE, 2020); y la población ocupada hablante de lengua indígena, en la que el 65.1% recibe menos de dos SM (CPV, 2020). La brecha entre hombres y mujeres también es considerable, ya que el 17.5% de los primeros recibía hasta un salario mínimo frente al 30% las mujeres (ENOE, 2020).

Para evitar que el mercado laboral sea un generador de pobreza y cerrar las brechas entre los grupos poblacionales, la política de recuperación del salario mínimo debe mantenerse como una prioridad de la política sectorial. No obstante, en términos de los salarios contractuales, cuya fijación no está al alcance de la política gubernamental, la prioridad deberá centrarse en el avance de la consolidación del nuevo modelo laboral, que busca construir un terreno menos asimétrico entre trabajo y capital y una redistribución más justa de los resultados del proceso productivo.

Desde la política sectorial, en los últimos años se realizaron diversas reformas que llevaron a cerrar la brecha en el SM entre diversas regiones del país; en 2019 se creó la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN), se acordó un incremento del 100% y se integraron dos profesiones a la lista de salarios mínimos profesionales: las personas trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras en el sector agropecuario. No obstante, cabe señalar que el incremento de los salarios mínimos no se refleja en los salarios contractuales e incluso se establece en las resoluciones que el Monto Independiente de Recuperación (MIR) no debe ser considerado en dichas negociaciones.

Horas de trabajo, jornada, descanso y vacaciones

En México, las personas trabajadoras de tiempo parcial lo son por voluntad propia, más que por falta de ocupación. Alrededor de una quinta parte de las personas ocupadas trabaja menos de 35 horas semanales (23.9%) y la población ocupada por tiempo parcial que desea trabajar más horas es de 1.1% (ENOE, 2020).

⁸ Es importante señalar que los cursos del Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST) no responden a las nuevas tendencias de los mercados, por lo que existe en la política una insuficiencia en cuanto a la atención de la capacitación para el trabajo en una economía cada vez más digitalizada y expuesta a las rápidas transformaciones tecnológicas.

Factores como la falta de apoyo para el trabajo de cuidados y del hogar no remunerado y la falta de acceso a guarderías podrían estar impidiendo que se amplíe la jornada de trabajo para el caso de las mujeres, por ejemplo; ya que 33.9% de ellas trabaja menos de 35 horas en comparación con el 17.4% de los hombres (ENOE, 2020). Resalta que el 75.1% de las mujeres mencionan que las razones de tipo personal son la causa por la que no buscan empleo (ENOE, 2020).

A nivel internacional, México es uno de los países con el período anual de vacaciones más corto⁹ y está entre los que tienen la duración legal de la jornada laboral más larga en la región. Casi un cuarto de la población ocupada trabaja más de 48 horas y poco más de la mitad de esta lo hace más de 56 horas (ENOE, 2020).

Hasta ahora no ha habido avances en la política sectorial para promover la reducción de la jornada, por lo que sigue siendo necesario iniciar un debate plural para analizar las ventajas de una reducción gradual de la jornada semanal de trabajo, así como reducir las horas extraordinarias permitidas por la ley, a la par que se incrementa el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional.

Como se mencionó, desde la política sectorial, el tema no ha tenido la atención que merece, a pesar de que existen iniciativas de ley relacionadas para reducir la jornada laboral de 8 a 7 horas diarias y la semana de trabajo de 6 a 5 días,¹⁰

así como un periodo vacacional pagado de al menos 12 días al cumplir el primer año laboral en el mismo empleo.¹¹

La seguridad e higiene y el derecho a la salud

Entre 2017 y 2020 disminuyó levemente la incidencia de riesgos de trabajo del IMSS (2.8 a 2.4), así como los accidentes de trabajo (387,000 a 260,000) (STPS, 2021b). Sin embargo, los casos de enfermedades relacionadas con el trabajo aumentaron en el mismo periodo (7.1 a 63.3 por cada 10,000 trabajadores) (STPS, 2021b), posiblemente como consecuencia de la pandemia por la COVID-19.

Un factor que explica el aumento en las enfermedades profesionales en México es la reincidencia de los patrones en la violación de las normas de seguridad e higiene, debido a la falta de capacidades estatales para aplicar y hacer efectivas las sanciones. Por tanto, la prioridad de la política gubernamental deberá ser aumentar la capacidad estatal para prevenir, detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo a través de estrategias diversificadas según niveles de riesgo y siniestralidad, dando prioridad a los sectores donde estos niveles son más altos.

Desde la política sectorial, las acciones para detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo se

⁹ Actualmente, en México una persona trabajadora tiene 6 días de vacaciones pagadas por el primer año, en Argentina se garantizan 12 días, en Colombia 15 y, por ejemplo, en Francia 30 días anuales. Con relación a la duración legal de las vacaciones anuales véase (WPAC, 2022).

¹⁰ Otras iniciativas, provenientes del sector empresarial, han planteado desde 2015, la conveniencia de establecer en forma gradual una jornada de 36 horas repartidas en tres días de trabajo (Islas, 2020).

¹¹ El pasado 14 de diciembre se aprobó en el Senado de la República la reforma a los artículos 76 y 78 de la LFT, con la cual se establece que las personas trabajadoras tengan un periodo de vacaciones pagadas de al menos 12 días a partir del primer año de servicio; el cual aumentará dos días por cada año subsecuente hasta llegar a 20, durante los primeros cinco años. A partir del sexto año se aumentará en dos días cada cinco años de servicio, hasta llegar a 32 días. Dicho periodo quedará a potestad de la persona trabajadora y podrá ser distribuido en la forma y tiempo que así lo requiera. El dictamen fue enviado al Poder Ejecutivo para que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación y entre en vigor el 1 de enero de 2023 o al día siguiente de su publicación.

han enfocado en el diseño del programa de Verificación Laboral Voluntaria (VELAVO), mientras que en materia preventiva la ruta que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ha seguido es a través del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo.

Destacan otras dos acciones en la materia: i) la entrada en vigor de la NOM-035-STPS-2018 Factores de riesgo psicosocial en el trabajo. Identificación, análisis y prevención; y ii) la ratificación del Convenio 190 de la OIT para eliminar la violencia y el acoso laboral, principalmente por razones de género.

Efectividad

Inspección laboral

Desde 2019 la inspección del trabajo se ha ido transformando, para ello se creó la Unidad de Trabajo Digno, con la que se integran funciones que antes estaban dispersas. La estrategia que se ha seguido se enfoca en definir los temas y los sectores de actividad a fiscalizar y en empresas con mayor número de personas trabajadoras y en sectores de alto riesgo. En 2021, los temas privilegiados fueron la subcontratación y la cuestión sanitaria, en detrimento de la formalización del empleo, que se dejó de realizar a partir de 2020.

En 2020, el porcentaje de cumplimiento de la normatividad en los centros de trabajo inspeccionados a través de las medidas dictadas por la inspección se redujo hasta alcanzar el 39.1%, en comparación con 2019 que era de 91.9% (Programa Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales de la STPS).

El porcentaje entre inspecciones realizadas y procedimientos sancionadores se mantuvo entre el 4 y 11% entre 2017 y 2021 (STPS, 2021c). Sin embargo, el hecho de que se haya obtenido una resolución

condenatoria en el proceso sancionador no implica que las multas hayan sido cobradas ni tampoco que las violaciones detectadas hayan sido reparadas.

Aunque la transformación de la inspección del trabajo se trata de un proceso en curso, hay aspectos que deberían volver a colocarse entre las prioridades, entre ellos la estrategia de fiscalización encaminada a la formalización del empleo y la insuficiencia de recursos presupuestales requeridos para ampliar el número de inspectores, capacitarlos y remunerarlos adecuadamente.

Desde la política sectorial, la primera medida que se tomó fue la reestructuración de la STPS. Al mismo tiempo, se ha trabajado en la actualización del Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo y en la masificación de los sistemas de autogestión y fomento a la responsabilidad social por parte de los empleadores a través de la plataforma de Registro de Prestadoras de Servicios Especializados (REPSE) y el programa VELAVO.

A pesar de los avances, quedan áreas de oportunidad por atender para lograr la modernización del modelo de inspección, como, entre otras, la calidad de las inspecciones, la baja cobertura en los centros de trabajo, la capacidad para identificar violaciones a la ley laboral, la insuficiencia de recursos, las deficiencias del proceso sancionador o las nuevas responsabilidades asignadas a los inspectores sin la adecuada capacitación.

Derechos colectivos y justicia laboral

El porcentaje de sindicalización de las personas asalariadas da una idea de la limitada representatividad de las organizaciones sindicales. Aunque se observa un incremento en la tasa de sindicalización (de 12.4% en 2020 a 13.1% en 2021),

al mismo tiempo se registra una caída de más de 2 puntos porcentuales en la cobertura de la negociación colectiva (de 7.8% a 5.6% en el mismo periodo) (ENOE, 2020; JFCyA, DGIEST, Unidad de Funcionarios Conciliadores, Empresas y Sindicatos; 2022).

En relación con la justicia laboral, se observa que, entre noviembre de 2020 y septiembre de 2021, el 69.5% de los conflictos individuales y el 52% de conflictos colectivos se resolvieron a través de la conciliación por parte del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL) (STPS, 2021a; STPS, 2021c). Cabe resaltar que, durante dicho periodo, la conciliación individual fue de entre 15 a 45 días (STPS, 2021a), esto es relevante pues la disminución en el tiempo¹² posibilita una resolución oportuna y evita la acumulación de juicios en los nuevos tribunales laborales.

Entre las prioridades en este ámbito de la política sectorial hay que destacar dos cuestiones: 1) superar el rezago de los expedientes en trámite de las Juntas de Conciliación y Arbitraje iniciados con anterioridad a la entrada en operación de los nuevos tribunales laborales; y 2) a medida que se cumpla el plazo para la legitimación de los contratos colectivos (mayo 2019-mayo 2023), se requerirá dedicar mayores esfuerzos para satisfacer este requerimiento, lo que exige disponer del personal verificador de dicho centro e inspectores de trabajo suficientes, con los recursos necesarios para realizar su labor.

Otras prioridades son: continuar promoviendo la conciliación de los conflictos laborales a través de los centros de conciliación; intensificar los esfuerzos de difusión de los nuevos procedimientos

en materia de derechos colectivos ante la población trabajadora; y crear las condiciones para que las personas trabajadoras puedan ejercer libremente sus derechos colectivos.

Desde la política sectorial, esta prioridad está siendo atendida a través del nuevo modelo laboral. Aunque no es posible aún observar si existen insuficiencias, sí se advierten los retos que habrá que superar en el futuro inmediato, como el alto porcentaje de solicitudes de constancias de representatividad rechazadas (70.2%) o de registro de asociaciones no procedentes (77.3%) (CFCyRL, 2022), lo cual pudiera estar reflejando las dificultades que experimentan los sindicatos en el proceso de adaptación a las nuevas reglas y la mayor necesidad de capacitación y vigilancia por parte de la autoridad.

Rutas de acción para mejorar la política del derecho al trabajo

Aspectos transversales como la coordinación interinstitucional para la construcción e implementación de estrategias que operen de manera integral y la participación de actores u organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de la política sociolaboral son esenciales para la realización y seguimiento de las rutas de acción propuestas.

Intermediación laboral. A través de los actores relacionados, favorecer el acceso de los buscadores de trabajo, así como a los grupos más vulnerables, a los servicios públicos de intermediación para reducir la desigualdad, con el fin de incrementar el acceso a empleos formales dignos. Ante la ausencia de acciones específicas para

¹² La corta experiencia de los nuevos tribunales laborales sugiere que el procedimiento diseñado en la reforma de 2019 ha permitido acortar sustancialmente la duración de los juicios que, en promedio, duran alrededor de cuatro meses en lugar de cuatro o más años como sucedía en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

atender a grupos poblacionales con mayores desventajas, la OIT (2014) sugiere que, cuando no se cuenta con capacidades para brindar los servicios de empleo de manera universal, se desarrollen mecanismos de focalización.

La formalización laboral. La informalidad se trata de un fenómeno complejo y heterogéneo que responde a diferentes causas, por lo que no existen responsables o soluciones únicas. La STPS debe asumir un papel articulador de una política integral. Se requieren estrategias que combinen acciones de diversa naturaleza junto a medidas de política para el conjunto de las personas trabajadoras informales, así como la focalización en los grupos y sectores más afectados. Las políticas para reducir la informalidad deben incluir, al menos y de manera coordinada, acciones relacionadas con cambios estructurales en la economía, programas de inserción laboral y capacitación para el trabajo, inspección laboral (más y mejores inspecciones), regímenes tributarios simplificados, replanteamientos en los regímenes de seguridad social y enfoques específicos para grupos vulnerables.

Capacitación y formación profesional y técnica. Mejorar la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación para reducir la inestabilidad laboral y mejorar la productividad. Las acciones deben estar dirigidas a ampliar la cobertura y la pertinencia de los programas de formación profesional, a la vez se deben promover programas de capacitación en las empresas que respondan a la necesidad de mejorar la productividad y la estabilidad laboral.

Ingreso. Aunque se han observado avances importantes en la política sectorial, especialmente en la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, no hay una consideración respecto a

la forma en que la metodología utilizada para dicha recuperación puede afectar la de los salarios contractuales. También está pendiente el fortalecimiento de la fiscalización del cumplimiento de la obligación de pagar el salario mínimo, ya que a medida que este gana relevancia respecto del salario medio, puede generarse mayor evasión. Adicionalmente, se requiere una estrategia para evitar que la aceleración de la inflación vuelva a generar pérdida de poder adquisitivo de los salarios mínimos y contractuales.

Cerrar la brecha de género en la participación económica: acceso a guarderías, políticas de flexibilización de tiempos de trabajo y reducción de la jornada laboral. La STPS deberá coordinarse con el IMSS y otras instancias, como el Inmujeres y la Secretaría de Bienestar, para adoptar medidas conducentes a garantizar el acceso al servicio de guarderías para las hijas e hijos de las mujeres que trabajan o están disponibles para hacerlo. Adicionalmente, la reducción del tiempo de trabajo, el aumento de los días de vacaciones y la flexibilidad del tiempo de trabajo a favor de las y los trabajadores (no solamente del empleador, como sucede actualmente) son necesarios para favorecer el trabajo de la mujer y reducir las brechas existentes.

Procesos de democracia sindical. Contar con procedimientos que permitan evaluar en forma sistemática las causas de los rechazos de las solicitudes de registro sindical, constancias de representatividad y aprobación de contratos colectivos a través de la información disponible en la plataforma de registro. Asimismo, difundir los derechos e impartir capacitación virtual y presencial en torno al nuevo sistema de justicia laboral y, en particular, sobre los procesos de democracia sindical, el uso de las plataformas de legitimación y los contratos colectivos.

Garantizar acceso a una justicia imparcial y oportuna. Atender el rezago en la tramitación de expedientes en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a partir de una evaluación y planeación basada en la relación entre cargas de trabajo y recursos disponibles, mientras se avanza en la tercera etapa de la implementación del sistema de justicia laboral.

Mejorar las capacidades estatales de fiscalización. La Inspección Federal del Trabajo deberá ampliar la cobertura de la fiscalización a la par que los mecanismos de cumplimiento voluntario y de autogestión cumplan el propósito buscado y se logre su masificación, a fin de fortalecer el cumplimiento de las obligaciones patronales en temas prioritarios.

Reflexiones finales

- Garantizar el derecho al trabajo a toda la población depende de varios factores cuya atención supera el alcance, los instrumentos y posibilidades de la política de trabajo y previsión social.
- Se requiere la coordinación interinstitucional por parte de la STPS para colocar la genera-

ción de empleo de calidad en el centro de las políticas públicas. A su vez, la amplia participación de los actores sociales involucrados resulta esencial para construir consensos en torno a objetivos que pueden resultar contradictorios.

- Es necesario establecer estrategias alternativas para lograr que las personas tengan acceso a la seguridad social a través de otros mecanismos, y con ello acceder a sus otros derechos sociales y no que estos estén supe- ditados a su condición laboral.
- La prioridad gubernamental entre 2018 y 2021 se centró en atender la exclusión laboral de los jóvenes, dedicando la mayor parte de los recursos al programa JCF. Otra de las prioridades radicó en la implementación de la reforma laboral 2017-2019, que implicó un cambio institucional de naturaleza estructural. Igualmente, destaca el avance en la modernización de la estructura y estrategias de la inspección del trabajo.
- Se espera que este Diagnóstico contribuya a poner de manifiesto la centralidad del derecho al trabajo y a reforzar la convicción de que este derecho debe seguir siendo una de las principales vías para acceder a una vida digna.

Referencias

- Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL). (2022). Informe de Desempeño CFCRL. Junta de Gobierno (enero-diciembre 2021).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Estudio-%E2%80%8BDiagnostico-del-Derecho-al-Trabajo-2018.aspx>
- _____. (2020). *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza: Resultados Nacionales y por Entidad Federativa*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLPLS/2020/1T2020/ITLP_Nacional_y_estatal_mayo_2020.pdf
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2021). Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639915&fecha=31/12/2021
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2022). *Puestos de Trabajo Afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social*, Boletín No. 064/2022. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202202/064>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2015) Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL). <https://www.inegi.org.mx/programas/motral/2015/>
- _____. (2019). Censo Económico. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- _____. (2020) Censo de Población y Vivienda (CPV). <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- _____. (2020a) Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE). <https://www.inegi.org.mx/programas/ecovidie/>
- _____. (2020b) Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML). www.inegi.org.mx/investigacion/ecovidml/2020/
- _____. (2021) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Islas Maldonado, G. (2020, mayo 26). *Estrategia de Carlos Slim para aumentar la productividad*. Forbes. <https://www.forbes.com.mx/estrategia-de-carlos-slim-para-aumentar-la-productividad/>
- Ley Federal del Trabajo, Pub. L. No. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970, Diario Oficial de la Federación (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_310721.pdf
- Maurizio, R. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: Una recuperación insuficiente y desigual* (Nota técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe) [Publicación]. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_819022/lang-es/index.htm
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021) *OECD Skills Outlook 2021, Learning for Life*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-skills-outlook-2021_0ae365b4-en
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_560742/lang-es/index.htm
- _____. (2016). *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe* [Presentación resumida del informe]. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534518/lang-es/index.htm
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Integración de los derechos humanos en las políticas y en los programas de desarrollo: Experiencias del PNUD*. PNUD. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Human%20Rights%20issue%20briefs/Spansh_Web_draft6.pdf
- _____. (2021). *Madres trabajadoras y COVID-19: Efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*. PNUD. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/el-pnud-en-accion/madres-trabajadoras-y-covid-19--efectos-de-la-pandemia-en-circun.html>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2020). *Segundo Informe de Labores 2019-2020*. STPS. <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>
- _____. (2020a). *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024*. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020
- _____. (2021). COMUNICADO CONJUNTO 035/2021. <https://www.gob.mx/stps/prensa/comunicado-conjunto-035-2021?idiom=es>
- _____. (2021a). *Tercer Informe de Labores 2020-2021*. STPS. <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>
- _____. (2021b). *Polígonos-Estadísticas del sector, in información de la Consulta Dinámica (CUBOS)*. STPS. <https://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/>
- _____. (2021c). Respuesta al Oficio No.VQZ.CGE.048/2021: Solicitud de Información para el Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022. CONEVAL – STPS
- Vázquez, D., y Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos. *Sur - International Journal on Human Rights*, 8(14), 35–65.
- Vázquez, D., y Serrano, S. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: Los derechos en acción*. CDHDF; SCJN.
- World Policy Analysis Center (WPAC). (2022). *Is paid annual leave available to workers?* World Policy Analysis Center. <https://www.worldpolicycenter.org/policies/is-paid-annual-leave-available-to-workers>

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón

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

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico del Informe completo del Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022

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

Equipo revisor del Informe completo del Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022

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

El equipo técnico agradece a los consultores de El Colegio de México, A. C. por la realización del documento base con el cual se elaboró el informe del Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022.

Consultores externos

El Colegio de México, A. C.

Coordinadora:

Dra. María Edith Pacheco Gómez Muñoz

Equipo de investigación:

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

Principales hallazgos y rutas de acción para el ejercicio del derecho al trabajo

Primera edición, noviembre 2022

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100,
alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Hecho en México

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Evaluación. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Principales hallazgos y rutas de acción para el ejercicio del derecho al trabajo*. Ciudad de México: CONEVAL, 2022.