

EVALUACIÓN EXTERNA DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN DEL TRABAJO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Lic. Saúl Escobar Toledo

Con la colaboración de:

José Alberto García Ponce

José Antonio Mejía Barreto

Cecilia Talamante Díaz

México, D.F., enero de 2010

ÍNDICE

Síntesis Ejecutiva

Presentación. Objetivos y estructura temática de la evaluación

- I. Marco teórico
- II. Marco jurídico e institucional
- III. Políticas de fomento económico
- IV. Evaluación del Seguro de Desempleo en el Distrito Federal
- V. Políticas de fomento al empleo
- VI. Políticas de protección del trabajo
- VII. Transversalidad del enfoque de género en las políticas de fomento al empleo y protección del trabajo
- VIII. Diálogo social
- IX. Conclusiones generales y recomendaciones

Relación de las entrevistas realizadas a funcionarias y funcionarios públicos de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo

Bibliografía

Siglas

Anexos estadísticos

SÍNTESIS EJECUTIVA

Esta evaluación consta de nueve capítulos. En el **primer capítulo** se presenta el **marco teórico** que sustenta la evaluación de los programas. En dicho capítulo se da cuenta de los cambios que se han operado en el mundo del trabajo en los últimos 25 años, y se definen los diez rasgos fundamentales del mundo laboral en la etapa actual del capitalismo. También se analiza la situación de América Latina y México, sobre todo como resultado del impacto de las políticas neoliberales que empezaron a ponerse en marcha en la década de los ochenta del siglo pasado. A continuación se hace una descripción esquemática del panorama laboral de México para luego pasar a un análisis más detallado del mercado de trabajo en la Ciudad de México, concluyendo en un diagnóstico más preciso del empleo en el Distrito Federal en el que se destacan los rasgos particulares de la ciudad, producto de su articulación específica con la globalización capitalista. Asimismo, en este capítulo se revisa brevemente la experiencia internacional de las políticas de fomento al empleo, según la visión de los organismos internacionales. También se repasan estas políticas en América Latina destacando los cambios operados en los últimos años. Se plantean las recomendaciones más recientes de la OIT en esta materia, enfatizando la necesidad de darles voz a los trabajadores para que los programas de empleo tengan éxito.

El **segundo capítulo** se refiere al marco jurídico - institucional en que descansan las políticas públicas. Al principio se hace un repaso de la evolución de las instancias encargadas de la política laboral en la Ciudad. En el recuento de lo que constituye el marco jurídico se incluyen los convenios internacionales y en particular aquellos que han sido suscritos por nuestro país. A continuación se hace un repaso de los ordenamientos de la legislación nacional y del Distrito Federal. También se señalan los programas del GDF más importantes en relación al tema de esta evaluación, destacando los objetivos planteados por el gobierno y los instrumentos para diseñar e implementar dichos objetivos a través de las políticas públicas que lleva a cabo la STyFE. Al final se hace una breve evaluación de los instrumentos jurídicos que norman las políticas del GDF en materia de empleo y trabajo.

En el **tercer capítulo** se evalúan las **políticas de fomento económico** que buscan imprimirle un mayor dinamismo a la actividad económica de la ciudad y que incentivan directa o indirectamente la creación de empleos. Estos programas están a cargo, principalmente, de la Secretaría de Desarrollo Económico. Por ello, se analizan algunos de los más importantes a su

cargo. De igual manera, se señala la obra pública como un factor de estímulo al crecimiento económico de la ciudad. Al final se hace una evaluación en la que se cuestionan los impactos de estos programas en materia de empleo en beneficio de los capitalinos, empleo que debe verse no sólo desde el punto de vista cuantitativo sino también cualitativo. También se discute la coordinación de la STyFE con los programas de reactivación económica y la falta de vinculación entre unos y otros. Al final, como en el resto de los capítulos, se plantean las recomendaciones pertinentes.

El **cuarto capítulo** se destina a evaluar **el Seguro de Desempleo** que se ha convertido en el instrumento más importante del gobierno en materia de fomento al empleo, dados los recursos presupuestales con los que cuenta a partir de 2008. Al inicio del capítulo se hace un recuento de las definiciones de la OIT sobre este tipo de programas y se señalan algunas características de estos programas en América Latina. También se hace un análisis de los programas del gobierno federal en materia de empleo para saber si existe un programa similar al del DF. Dentro de la evaluación del seguro se discute si cumple con las características señaladas por la OIT. Se destaca el hecho de que se trata de un programa nuevo e inédito en las políticas públicas del país y de la ciudad. De manera más detallada se cuestiona el vínculo entre las llamadas *políticas activas y pasivas* a cargo del GDF a través de la STyFE, debido a que las primeras tienen un diseño y un financiamiento del gobierno federal y las segundas, en particular el Seguro de Desempleo, un financiamiento y un diseño local. A continuación se discute la sustentabilidad financiera del Seguro ya que es un programa no contributivo. También se cuestiona su impacto en un mercado de trabajo que tiene una dimensión metropolitana pero que sólo pretende beneficiar a los trabajadores capitalinos. Enseguida se analizan algunos aspectos sustanciales del Programa en materia de implementación. Al final se presentan algunas recomendaciones.

En el **quinto capítulo** se evalúan **otras políticas de fomento al empleo** que se pueden caracterizar, según la terminología de los expertos, como políticas activas, por tratar de actuar sobre la demanda de empleo para ajustarla a la oferta del mercado laboral. En este caso se analizan, en primer lugar, los programas que se operan con fondos y reglas del Gobierno Federal y se aplican en el Distrito Federal y se discuten sus principales resultados, en particular los índices de colocación en el DF en comparación a los índices nacionales. A continuación se analizan los programas con presupuesto federal y local, es decir los que son financiados de manera conjunta por ambos niveles de gobierno, los cuales reciben una cantidad limitada de recursos y tienen un impacto también reducido. En seguida se analizan los programas que fueron diseñados por el gobierno local y son financiados por este gobierno, sin apoyo federal.

Resaltan en este apartado el Programa para Jóvenes Desempleados y el Programa de Fomento Cooperativo, que pueden considerarse distintivos de la STyFE. El capítulo finaliza con un conjunto de conclusiones que abarca todos estos programas y, en particular sobre el Programa de Fomento Cooperativo. Termina con las recomendaciones del caso.

Las políticas de **protección del trabajo** son analizadas y evaluadas en el **sexto capítulo**. Se parte de la concepción de que el gobierno tiene que cuidar no sólo la cantidad de empleos sino también la calidad del mismo. Se distinguen los principales instrumentos de la STyFE, que son la Dirección General de Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y el programa de Menores Trabajadores. En el caso de la procuraduría se señalan su evolución, y sus atribuciones actuales, así como su estructura y objetivos. Se analizan las acciones realizadas y el funcionamiento del consejo consultivo de la procuraduría, y se distinguen sus principales problemas de funcionamiento. En el caso de la Inspección del Trabajo, se da cuenta del marco jurídico bajo el cual opera y sus atribuciones. También se enumeran y evalúan sus resultados en 2007 y 2008. En particular se hace una consideración sobre los riesgos de trabajo en México y en particular en la ciudad. En este capítulo también se analiza y evalúa el programa de menores trabajadores. Para ello se hace un amplio análisis de la problemática, distinguiendo los acuerdos internacionales en la materia y el marco jurídico nacional y local. También se hace un diagnóstico del problema en México y en la ciudad, de acuerdo a los datos disponibles. Con base en ello, se analizan los programas de la STyFE y se señalan sus principales carencias y resultados, tomando en cuenta los objetivos planteados por la propia administración del DF. Al final se hacen las recomendaciones de todo el capítulo.

El séptimo capítulo está destinado a la evaluación de la **transversalidad del enfoque de género** en las políticas de fomento al empleo y protección del trabajo del GDF. Se hace una reflexión general sobre el tema y se analizan los objetivos y programas del GDF y en particular los que desarrolla la STyFE. Se parte de la agenda de la OIT, se analizan algunos índices de ocupación y empleo de las mujeres en el DF y los instrumentos en manos del GDF, en particular el Programa de Desarrollo Social 2007- 2012. Después, se analizan las acciones de la Dirección General de Trabajo de la secretaría, a través de la Subdirección de Atención a Mujeres y Menores, y de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, a través de la Subprocuraduría de Atención a Mujeres. Para ello se hace un recuento de las acciones. También se analizan los programas de fomento al empleo y el Seguro de Desempleo desde una perspectiva de género. Con base en todo ello se proponen algunas conclusiones y recomendaciones.

Dado que se trata de un elemento fundamental para el desarrollo de un ambiente institucional adecuado en el campo laboral, hemos dedicado el **octavo capítulo** al análisis del **Diálogo Social**. Aunque este tema no se destaca, generalmente, en los ejercicios de evaluación de las políticas públicas, consideramos que se trata de un aspecto fundamental ya que la fuerza y la dinámica de este diálogo pueden resultar determinantes para mejorar el diseño de las políticas públicas, su implementación, y consecuentemente para que su impacto en la población resulte cada vez más positivo. Por ello la necesidad de plantearlo en un apartado especial. El capítulo inicia con una amplia reflexión sobre el tema derivado de los documentos elaborados por los organismos internacionales, en particular de la OIT, concluyendo en una precisión del concepto de “Diálogo Social” y “consulta tripartita o tripartismo”. A continuación se analizan las políticas del GDF en este ámbito enumerando los instrumentos creados por el propio gobierno para dar cauce al diálogo social y a la negociación tripartita en el ámbito de la STyFE que son básicamente cuatro, al que hay que sumar un quinto de reciente creación, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México de diciembre de 2009 y que es el más avanzado de todos ellos. La evaluación de estos órganos incluye su composición y funcionamiento. Las conclusiones y recomendaciones se pueden encontrar al final de este capítulo.

El trabajo presenta al final el **noveno capítulo**, donde se incluyen **las conclusiones generales y los cuadros que resumen las recomendaciones de toda la evaluación**. Se incluye una relación de las y los servidores públicos entrevistados, la bibliografía consultada y los anexos estadísticos.

En las conclusiones generales se discuten las estrategias generales del GDF bajo la orientación de dos documentos básicos: el “Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012” y el “Programa Sectorial. Por una nueva política laboral democrática en la Ciudad”. El análisis abarca tanto sus coincidencias como discrepancias para encontrar los problemas de diseño e implementación y su eficacia para lograr las metas planteadas y enfrentar la difícil situación laboral de la ciudad. La evaluación plantea primero un conjunto de conclusiones sobre el **Fomento al Empleo**, destacando que:

... a pesar de los avances y de que algunos programas como el Seguro de Desempleo y el de Fomento Cooperativo representan un planteamiento original y novedoso en esta materia, se requiere una nueva visión integral que contemple:

- 1) Una política de promoción de inversiones y financiamiento a las empresas y, en particular, a las MPyMes, que esté claramente encaminada a la definición del nuevo perfil productivo de la ciudad y a la construcción de una economía popular, social y solidaria

- 2) Esta política de promoción y financiamiento, competencia de la SEDECO, debe coordinarse con las políticas de fomento al empleo de la STyFE dentro de una misma orientación programática y con mecanismos que permitan un mayor aprovechamiento de los presupuestos asignados a los programas de cada una de las dependencias. También podrían incluirse en este esfuerzo a otras Secretarías como Turismo, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y al Instituto de las Mujeres
- 3) El fortalecimiento de las políticas destinadas a la población ocupada en el sector informal de la economía, principalmente en las microempresas. En este sentido debe considerarse no sólo al Programa de Fomento Cooperativo sino otros programas que sirvan para su modernización.
- 4) Una mayor vinculación de los programas de fomento al empleo que administra la STyFE con el Seguro de Desempleo, lo que requiere un diseño común y una coordinación administrativa más estrecha y eficiente que se traduzca en una mayor reinserción laboral
- 5) Adoptar el objetivo de recuperar el mundo del trabajo exige volver una prioridad un conjunto de políticas de empleo, no sólo el Seguro de Desempleo. Una sola política no es suficiente. Además, deben reforzarse las políticas de empleo diseñadas para los jóvenes y las mujeres bajo la consideración de que se trata de sectores prioritarios. Y, finalmente, deben diseñarse o adaptarse las políticas activas de intermediación y capacitación laboral en función de la segmentación del mercado laboral.
- 6) La universalización del Seguro de Desempleo no es una meta viable en el corto plazo, pero tampoco lo será a largo plazo, como se ha planteado, si en el presente no se resuelven o se planean soluciones sobre su sustentabilidad financiera.
- 7) Es necesario proponer, en las instancias de coordinación competentes, especialmente con el gobierno del estado de México, los acuerdos necesarios para el diseño de una política de fomento al empleo con carácter metropolitano.
- 8) Debe consolidarse el diálogo social. Para ello se requiere revisar las bases de integración y el funcionamiento de algunas instancias como el Comité Técnico de Evaluación del Seguro de Desempleo y el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo.

En materia de **Protección del Trabajo** se parte de las omisiones del Programa de Desarrollo Social y de que los objetivos del Programa Sectorial se han incumplido en lo fundamental, para concluir que:

La falta de apoyo a las políticas de protección al trabajo es uno de los problemas más serios que enfrenta el GDF debido no sólo a las dinámicas estructurales del mercado laboral sino a un

rezago institucional muy fuerte a nivel local y nacional, y a la expansión de prácticas laborales francamente ilegales como los contratos de protección. El cumplimiento de la ley es una tarea pendiente mientras la violación a derechos básicos como la contratación colectiva y la protección de la seguridad social se violan extensa y constantemente.

Por ello, se agrega, “es indispensable una nueva política de protección al trabajo que enfrente el deterioro de la calidad del empleo y las prácticas de violación a la ley”. Esta nueva política tendrá que contar con

- 1) La expansión, superación y fortalecimiento gradual de la estructura orgánica del servicio público del DF en materia de trabajo mediante el mejoramiento de la capacitación de los servidores públicos, el fortalecimiento de los estudios y estadísticas del trabajo, y la austeridad y transparencia de las acciones de gobierno.
- 2) Se requiere una revisión de los reglamentos de algunos organismos, como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y la modernización de sus sistemas de información y registro.
- 3) Diseñar nuevas estrategias y programas que permitan, con pocos recursos, mejorar y ampliar las acciones del gobierno, sobre todo en materia de inspección del trabajo en los sectores económicos de mayor riesgo laboral.
- 4) En el caso del trabajo infantil se requiere una política que vaya más allá de los menores empacadores y se elabore una nueva estrategia que parta de un diagnóstico particular de este segmento del mercado laboral e identifique las ramas económicas que concentran el mayor número de menores trabajadores. Asimismo, es necesario elaborar un programa y un conjunto de acciones para sancionarlo y prevenirlo, y se lleven a cabo campañas permanentes para su erradicación.
- 5) Esta nueva estrategia debe incluir también una revisión de las leyes, programas e instrumentos para incluir políticas afirmativas congruentes con el objetivo de equidad de género y prevención de la violencia contra las mujeres en el centro laboral.
- 6) Se requiere una evaluación permanente, por medios de los consejos respectivos, que lleven al diseño e implementación de nuevas estrategias y acciones. En particular, es necesario, en el plazo más corto posible, reactivar el consejo consultivo de la procuraduría. En otras instancias, como el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, recién creado, se deben atender problemas relativos a la protección del trabajo y no sólo el fomento económico y del empleo

Se concluye que:

La protección al trabajo debe formar parte de una misma estrategia y no debe divorciarse de las políticas que buscan reactivar la economía y crear más plazas de trabajo. Esta estrategia integral

es recomendable porque es la única viable, en realidad, para elevar los niveles de vida de la población de manera sustentable. Implementar políticas públicas que busquen crear empleo u ocupación a cualquier costo y sin preocuparse de la protección de la seguridad social, de los riesgos de trabajo, de la estabilidad del empleo, de la equidad de género, de erradicar el trabajo infantil, etc., no resultará a la larga (y en muchos casos en el corto plazo) en un mejoramiento de la calidad de vida de la población y provocará nuevos problemas como el auge de la informalidad, la extensión de los riesgos de trabajo, la práctica de mecanismos de explotación inaceptables, y abusos cada vez mayores contra la población trabajadora.

Es por ello que es necesario reiterar que debe haber un equilibrio presupuestal y administrativo en el diseño e implementación de las políticas públicas tanto en el fomento al empleo como en la protección al trabajo. Equilibrio que no significa destinar igual cantidad de recursos a ambas políticas ni los mismos esfuerzos humanos o materiales. El gobierno tendrá que distinguir las prioridades en función de la realidad del mercado laboral, del marco jurídico, de la coyuntura histórica y de las metas a corto, mediano y largo plazo que considere posibles alcanzar. En esta evaluación se ha pretendido, en términos generales, señalar cuáles deberían ser las cuestiones más relevantes y, en algunos casos, las más urgentes, que se deben tomar en cuenta para rediseñar una política laboral de carácter integral en ambos aspectos.

La presente evaluación termina con una reflexión que consideramos relevante:

Desde nuestro punto de vista, la inexistencia, con contadas excepciones, de organizaciones de trabajadores democráticas y representativas es un obstáculo difícil de superar en los marcos de las atribuciones de la STyFE y del GDF. Este problema incide en el desarrollo de las políticas públicas pues la colaboración eficaz y verdadera de los sindicatos para coadyuvar en acciones relacionadas con la protección al trabajo, por ejemplo y señaladamente, mediante la inspección, resulta fundamental. Asimismo, otras políticas, instrumentos y acciones de protección del trabajo como las que realiza la procuraduría también se ven limitadas por la ausencia de acciones colectivas de los trabajadores. De la misma manera, obstaculiza la implementación de un verdadero diálogo social que permite una evaluación de las políticas públicas que lleven a superar, con su intervención activa, la corrupción imperante y las violaciones reiteradas a la ley en los centros de trabajo.

No obstante todo ello, reiteramos, el GDF no puede renunciar al objetivo supremo que es precisamente cumplir y hacer cumplir la ley. Ello hace más necesario, aunque también más difícil, el replanteamiento constante de las estrategias y acciones en materia laboral. Obliga, asimismo, a una evaluación permanente de estas políticas.

PRESENTACIÓN

Objetivos y estructura temática de la Evaluación

La evaluación externa de la política de promoción de empleo y protección del trabajo instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal tiene como objetivo valorar el grado de congruencia entre el diseño de las políticas y programas del fomento al empleo y de protección a los derechos de los trabajadores y trabajadoras con la normatividad y el marco institucional vigente en los ámbitos internacional, nacional y local, su consistencia interna, su pertinencia y suficiencia para alcanzar el bienestar de la población trabajadora a quien se dirige y el disfrute efectivo de sus derechos.

La política social del Gobierno del Distrito Federal tiene como objetivo general el desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un estado social de derechos en la Ciudad de México .

En materia laboral, su objetivo específico es recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria.

Para ello partimos de que el gobierno busca apegarse, en todas sus acciones, al marco legal, pero que también está preocupado por plantearse metas racionales que busquen mejorar la calidad de vida de la población, elevar el desempeño institucional y ofrecer una mejor rendición de cuentas. Para ello, define metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo, mismas que orientan el diseño de sus acciones y para evaluar, por sí mismo, el desempeño de su actividad. Pero hacer explícitos los objetivos que se propone, sirve también para mejorar la comunicación con los gobernados y entablar un diálogo constructivo con la sociedad que permita una mejor comprensión de las actuaciones del gobierno y una mayor colaboración con estas tareas.

Sin embargo, la voluntad de apegarse a la ley y orientar sus acciones por medio de lineamientos y programas está sujeta a diversas contingencias como las disponibilidades presupuestales, los rezagos y la obsolescencia del marco jurídico que impide, en ocasiones,

una mejoría institucional o una coordinación eficiente entre distintos órganos de gobierno, y al desempeño personal o a la orientación y la capacitación de los funcionarios y trabajadores del gobierno.

Los resultados de las acciones de gubernamentales deben evaluarse constantemente pues ello permitirá mejorar su diseño e implementación y así ofrecer mejores resultados a la sociedad y asegurar su desarrollo futuro.

En la evaluación se busca validar la coherencia de estas políticas en cuanto a su diseño, sus resultados y los beneficios que brinda a la población que pretende beneficiar.

Como antecedentes, se presenta una caracterización del mundo del trabajo en el contexto actual; las tendencias dominantes en política de fomento al empleo y protección del trabajo a nivel global; la agenda de trabajo decente de la OIT; la problemática que caracteriza el mercado laboral en países como el nuestro: precarización, informalización, terciarización, subcontratación, falta de atención a grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, menores, indígenas, discapacitados y migrantes. Este marco conceptual caracteriza la problemática del trabajo en la situación actual y las políticas de atención al mismo.

Este análisis conceptual revisa además el estado de la discusión sobre las políticas de empleo y protección del trabajo, desde diversos enfoques y su articulación con paradigmas de políticas públicas.

La evaluación cuenta con una caracterización y un diagnóstico de la situación de las y los trabajadores residentes en el Distrito Federal, las tendencias del mercado de trabajo, su relación con variables relacionadas con composición, ingreso, estabilidad, exposición a riesgos, acceso a los beneficios de los programas del Gobierno del Distrito Federal y su comparación con la fuerza de trabajo a nivel nacional. En este marco, se ubican problemas fundamentales que una política de protección del trabajo y que el fomento del empleo debieran ubicar como prioritario.

Con este diagnóstico se analiza la pertinencia de una política como la instrumentada en el Gobierno del Distrito Federal, su lugar dentro de la política laboral que se desarrolla en el ámbito federal y los instrumentos legales e institucionales sobre los que se apoya. De este análisis institucional, se desprende una valoración de su congruencia, su pertinencia y su suficiencia.

En cuanto a la aplicación de estas políticas, se dimensiona la aportación del gobierno local para la creación de empleos permanentes, su calidad, los programas emprendidos y los condicionamientos económicos, políticos e institucionales externos que inciden en su desempeño; la efectividad en la protección de los derechos de las y los trabajadores y la impartición de justicia laboral.

A partir de esa caracterización, es posible evaluar las metas alcanzadas en 2007, 2008 y, de acuerdo a los últimos datos disponibles, el ejercicio 2009, así como la suficiencia del presupuesto asignado y ejercido, y la infraestructura y recursos con que cuenta el Gobierno del Distrito Federal para estas políticas.

El análisis institucional sirve para determinar si cada uno de los componentes a evaluar es suficiente y necesario para alcanzar los objetivos de la política social y de la política laboral del Gobierno del Distrito Federal.

En razón de lo anterior, esta evaluación tiene la siguiente

Estructura Temática

En el **primer capítulo** se presenta el marco teórico que sustenta la evaluación de los programas. En dicho capítulo se da cuenta de los cambios que se han operado en el mundo y en América Latina en materia laboral durante las últimas décadas y se revisa brevemente la experiencia internacional de las políticas de fomento al empleo, según la visión de los organismos internacionales. Con base en ello se plantean los principales rasgos de la situación que prevalece en México y en particular en el Distrito Federal. El **segundo capítulo** se refiere al marco institucional en que descansan las políticas públicas, lo que incluye acuerdos internacionales, el marco jurídico nacional, los objetivos planteados por el gobierno y los instrumentos para diseñar e implementar dichos objetivos a través de las políticas públicas que lleva a cabo la STyFE. En el **tercer capítulo** se evalúan las políticas de fomento económico que buscan imprimirle un mayor dinamismo a la actividad económica de la ciudad y que incentivan directa o indirectamente la creación de empleos. Estos programas están a cargo, principalmente, de la Secretaría de Desarrollo Económico, pero también se señalan las actividades de la Secretaría de Obras del Gobierno del Distrito Federal. El **cuarto capítulo** se destina a evaluar el Seguro de Desempleo, que se ha convertido en el instrumento más importante del gobierno en materia de fomento al empleo, dados los recursos presupuestales con los que cuenta a partir de 2008. Se destaca el hecho de que se trata de un programa nuevo e inédito en las políticas públicas del país y de la ciudad. En el **quinto capítulo** se evalúan otras

políticas de fomento al empleo, que se pueden caracterizar, según la terminología de los expertos, como políticas activas, por tratar de actuar sobre la demanda de empleo para ajustarla a la oferta del mercado laboral. En este caso se analizan tanto los programas que se operan con fondos y reglas del Gobierno Federal y se aplican en el Distrito Federal, como los que se administran con recursos propios y reglas establecidas por el propio GDF por conducto de la STyFE. Las políticas de protección al empleo serán analizadas y evaluadas en el **sexto capítulo**. Aquí se distinguen los principales instrumentos de la STyFE, que son la Dirección General de Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y el programa de Menores Trabajadores. **A su vez, el séptimo capítulo** está destinado a la evaluación de los instrumentos de política de protección del trabajo de las mujeres y el grado de transversalidad del enfoque de género en las políticas de fomento al empleo y protección del trabajo.

Dado que un elemento fundamental para el desarrollo de un ambiente institucional adecuado en el campo laboral, hemos dedicado el **octavo capítulo** al análisis del diálogo social. Aunque este tema no se destaca, generalmente, en los ejercicios de evaluación de las políticas públicas, consideramos que se trata de un aspecto fundamental ya que la fuerza y la dinámica de este diálogo resultan determinantes para mejorar el diseño de las políticas públicas y para mejorar su implementación, y consecuentemente para que su impacto en la población resulte cada vez más positivo. Como se verá, aquí se encuentra uno de los principales problemas de las políticas públicas del GDF. Por ello la necesidad de plantearlo en un apartado especial.

El trabajo presenta al final el **noveno capítulo** de conclusiones generales y recomendaciones de evaluación, así como una relación de las y los servidores públicos entrevistados, la bibliografía consultada y un anexo estadístico.

México, D.F., enero de 2010
Saúl Escobar Toledo

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

El nuevo modelo de desarrollo capitalista: su impacto en el mundo del trabajo

El mundo del trabajo ha cambiado radicalmente desde hace unos 25 años. Durante varias décadas, desde la posguerra hasta principios de los años ochenta del siglo pasado, las economías de mercado adoptaron como parte central de sus políticas públicas la meta del pleno empleo. Estos años son también los momentos de consolidación del Estado de Bienestar. En esta etapa, el capitalismo conoce tasas sostenidas de crecimiento económico y los trabajadores conocen también sus mejores tiempos: los salarios más altos, los mejores índices de ocupación, los mayores niveles de protección institucional. Las organizaciones sindicales conocen asimismo un momento de gran fortaleza política e institucional. Es una etapa que ha sido llamada la edad de oro del siglo XX¹.

A esta etapa histórica siguió otra que se ubica desde el primer gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra y la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. Se trata del viraje neoliberal de las políticas públicas que golpeará el nivel de vida y las condiciones de trabajo de la clase obrera en una magnitud desconocida.

Aunque el proceso conocerá distintos grados de intensidad, se puede afirmar que en las economías capitalistas,

“... ha tenido lugar una transformación a gran escala, (debido al tránsito a) los mercados de trabajo flexibles. En estos nuevos mercados de trabajo, (...) gran parte de la fuerza de trabajo carece en la actualidad incluso de la seguridad económica que daba el trabajo asalariado. Su mundo es el del trabajo a tiempo parcial, los contratos temporales y el empleo por cuenta propia (...) La erosión de los niveles de vida de los trabajadores, debido a una inseguridad laboral cada vez mayor, es la respuesta a una organización social del trabajo que está en una situación de flujo casi continuo, con incesantes mutaciones bajo el impacto de la innovación tecnológica y de la competencia de un mercado desregulado (...).La empresa ha (...) abandonado muchas de las responsabilidades que hacían que el mundo del trabajo resultara humanamente tolerable en el pasado: Algunas de ellas no están lejos de ser instituciones virtuales.”²

¹ Hobsbawn, Eric, *Historia del Siglo XX*. Ed. Grijalbo- Mondadori, Buenos Aires, 1998. Segunda Parte, pp. 229 – 402.

² Gray, John, *Falso Amanecer, Los engaños del capitalismo mundial*, Ed. Paidós, Buenos Aires 1998, p.95 y 96

En la nueva etapa histórica del capitalismo, hay una tendencia a reducir los costos laborales como método principal para mantener la competitividad de las empresas. En la búsqueda de una frecuentemente mal llamada, *productividad*, se han generalizado diversas medidas como el traspaso de empresas desde los países más desarrollados hacia los subdesarrollados (*outsourcing* o deslocalización de empresas³), imponer normas laborales flexibles, y contratar trabajadores independientes sin las prestaciones y la protección legal de una plaza de trabajo asalariada. Todo ello ha llevado a una precarización del trabajo.

Los cambios en el mundo del trabajo son tan importantes que algunos estudiosos del tema aseguran que nos encontramos ante un *nuevo modelo de desarrollo*. Funcionarios de Merrill Lynch señalaron hace poco: “Vamos hacia un nuevo paradigma en el que la tasa de paro o el nivel de producción industrial pasarán a ser secundarios. La clave ahora es sólo el incremento de la productividad”⁴

Los hechos nos muestran una tendencia generalizada a propiciar la devaluación del trabajo⁵ en todo el mundo. Lo destacado es que esta tendencia no se da solamente en los países en desarrollo o en los más pobres sino también en Europa y Estados Unidos aunque desde luego en diferente magnitud.

Los 10 rasgos fundamentales del mundo laboral

Los datos que aportan los informes de la Organización de las Naciones Unidas⁶ muestran que los estragos del nuevo modelo laboral pueden resumirse en 10 características principales:

1.- Crecimiento sin empleo. Entre 1996 y 2006, la fuerza de trabajo mundial aumentó un 16.6 por ciento, a 2 mil 900 millones de personas. En el mismo período, la tasa de desempleo mundial aumentó de un 6.0 al 6.3 por ciento, y el número de desempleados aumentó en 34 millones, hasta alcanzar los 195 millones de personas en 2006. Este aumento se produjo al mismo tiempo que la producción económica mundial crecía a una tasa del 3.8 por ciento por año, dando lugar al fenómeno del “crecimiento sin empleo”. Muchos países, y el mundo en

³ *Outsourcing*. Se trata de un neologismo que se traduce literalmente como “fuera de su origen” o “que se abastece externamente”. En materia laboral se ha traducido como “subcontratación” pero generalmente se le da un uso más amplio para incluir también la contratación directa de trabajadores fuera de los Estados Unidos. Así por ejemplo, Joseph Stiglitz asegura que: “La palabra de moda en el debate sobre la globalización actualmente es *outsourcing*. De pronto los estadounidenses -campeones eternos de la globalización- parecen estar preocupados por los efectos adversos que tiene sobre su economía”. Cf. “Outsourced and out of work”. por Joseph Stiglitz, Project Syndicate, Mayo, 2004.

⁴ *La búsqueda de reducción de costes acelera la deslocalización hacia los países asiáticos* por Piergiorgio M. Sandri. La Vanguardia, enero 25, 2004.

⁵ “...el actual modelo de globalización devalúa el trabajo” dijo Juan Somavía, Director General de la OIT, “*Panorama Laboral*” 2003.

⁶ Cf. *Informe sobre la situación social en el mundo: el imperativo del empleo*, Julio de 2007

general, parecen sufrir de un crecimiento sin empleo, es decir, la economía crece sin que se generen puestos de trabajo, o el número de puestos creados ha ido disminuyendo en relación con una tasa determinada de crecimiento económico.

2.- Desempleo, pobreza y desigualdad. Se estima que en 2006, un mil 400 millones de personas que trabajaban no ganaban lo suficiente para superar, junto con sus familias, la línea de la pobreza de dos dólares por día, aunque la proporción de los trabajadores pobres que ganaban dos dólares por día en el empleo total había disminuido al 47.4 por ciento en 2006, en comparación con casi el 55 por ciento en 1996. La pobreza está asociada al desempleo, sobre todo al desempleo crónico, ya que entraña una pérdida gradual de las redes de apoyo y una pérdida de energía y voluntad.

Por otra parte, en muchos países, la desigualdad en los ingresos ha venido aumentando desde el decenio de 1980. La participación del capital en el ingreso total ha tendido a subir mientras los salarios y beneficios de las trabajadoras y los trabajadores han tendido a declinar, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Los bajos ingresos en el mercado laboral reflejan en cierta medida una baja productividad. Sin embargo, este desplazamiento regresivo en la distribución funcional del ingreso se debe también a la globalización pues ella ha propiciado un crecimiento de la oferta de mano de obra debido al modelo de crecimiento sin empleo, mientras que por otra parte se ha generado una mayor movilidad del capital.

Así, la apertura comercial y de los flujos de inversión han contribuido a la deslocalización (*outsourcing*) de los puestos de trabajo, lo que ha propiciado que se ahonden las diferencias salariales entre países y regiones. Al mismo tiempo, y en la medida en que la competencia presiona los salarios hacia la baja, tiende a reducirse la participación de la mano de obra en el producto nacional bruto. Igualmente, esa competencia propicia la contratación en condiciones más desventajosas para los trabajadores.

3.- Deslocalización, contratación externa o *outsourcing*. La globalización ha implicado un mayor desplazamiento de personas, pero al mismo tiempo una migración de puestos. Uno de los aspectos más controvertidos de la globalización es la práctica cada vez más extendida por parte de las corporaciones de los países desarrollados para transferir puestos de trabajo a países de ingresos más bajos con excedentes de mano de obra.

El temor a la deslocalización y a la subcontratación genera temores e inseguridad entre las trabajadoras y trabajadores, y los hace más susceptibles a hacer concesiones en el lugar del trabajo, como aceptar una remuneración más baja o la pérdida de beneficios.

4.- Inseguridad, precariedad informalidad y aumento de la jornada laboral. La flexibilidad laboral. La falta de empleos, la pobreza y la deslocalización ha debilitado la capacidad de negociación de trabajadoras y trabajadores y ha permitido que se generalice el uso de mano de obra flexible y a tiempo parcial. De esta manera, el trabajo digno o decente tal como la ha definido la OIT ha perdido terreno. Junto a ello, en muchas partes del mundo se ha producido un desplazamiento hacia la ocupación y el trabajo informal.

Por todo ello, la reestructuración del mercado de trabajo ha llevado cada vez más a difundir las relaciones laborales precarias y diversas formas de inseguridad en el empleo. En el plano mundial, se han difundido los contratos a corto plazo, que dan a trabajadoras y trabajadores pocos derechos y escaso sentido de permanencia en su empleo. El aumento del trabajo a jornada parcial ha sido una parte de ese proceso, en particular entre las y los jóvenes que todavía realizan algún tipo de estudios, y entre las personas trabajadoras de más edad, que permanecen en el mercado de trabajo voluntariamente o desean hacerlo por necesidad económica. Esto ha sido impulsado por el crecimiento del sector de los servicios, donde el empleo a jornada parcial o el empleo y el trabajo intermitentes son más comunes y los horarios de trabajo más difíciles de regular.

La flexibilidad laboral ha sido parte de las reformas económicas y sociales que se han impuesto en muchos países del mundo desde los años ochenta. Los aspectos principales de esas reformas que tienen influencia en el empleo y el mercado laboral son la liberalización de los mercados, la privatización, la desregulación del mercado de trabajo especialmente en la contratación de mano de obra y la privatización de la seguridad social.

5.- El trabajo en el sector de los servicios. El nuevo modelo laboral es producto también de un cambio, producto de la globalización, en el dinamismo sectorial de las economías del mundo. Así, en 2006, la participación del sector de los servicios en el empleo mundial total llegó al 40 por ciento y, por primera vez, sobrepasó a la agricultura, mientras que el sector industrial representó el 21.3 por ciento del empleo total, cifra virtualmente idéntica a la de 1996. El nivel de empleo en la agricultura es bajo y ha ido declinando tanto en la mayoría de los países desarrollados como en los países en desarrollo, lo que refleja en parte los esfuerzos por modernizar la agricultura y pasar a una producción más orientada hacia las exportaciones.

La desindustrialización, la tendencia a eliminar puestos de trabajo en la manufactura independientemente de la ampliación de la producción manufacturera, ha sido una característica de los países desarrollados desde el decenio de 1980. Esto también ha venido ocurriendo en muchos países en desarrollo, donde se caracteriza por una transferencia neta de puestos de trabajo del sector agrícola al sector de los servicios.

El mundo está pasando rápidamente a un sistema económico dominado por el sector de los servicios, en el que muchos puestos de trabajo tienen remuneraciones bajas y son precarios, y no están cubiertos por mecanismos oficiales de protección social.

6.- Trabajo de las mujeres. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado en todo el mundo, en parte debido a la difusión de formas de trabajo más flexibles. A pesar de ello, las diferencias de participación entre los sexos siguen siendo importantes pues en 2006, un 49 por ciento de las mujeres estaban empleadas, en comparación con el 74 por ciento de los hombres.

Los cambios en el modelo laboral han propiciado que la feminización de la mano de obra se caracterice no sólo por el hecho de que muchos más puestos de trabajo están ahora en manos de mujeres, sino también porque esta participación está asociada al aumento del carácter precario de los puestos de trabajo.

Por ello, la ocupación femenina ha ido acompañada de un deterioro en los términos y las condiciones del empleo. Las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en el sector informal y en el empleo por cuenta propia, donde las remuneraciones son más bajas y los puestos menos seguros, y donde hay menos posibilidades de participar en los planes de seguridad social. Lo mismo sucede en el sector servicios donde también se concentra la ocupación de las mujeres. Ello propicia que a las mujeres se les den, con más frecuencia que a los hombres, trabajos a tiempo parcial por lo que suelen quedar excluidas de las estadísticas laborales e ignoradas por los sistemas de inspección laboral. El trabajo mediante contratos externos o *outsourcing* es otra tendencia mundial conexas que afecta desproporcionadamente a las mujeres porque su posición de negociación es más débil y porque ellas han sido obligadas socialmente a cumplir con la jornada de trabajo doméstico para la atención de sus familias.

Todo ello ha contribuido a que se mantenga la brecha salarial de género en los salarios en todo el mundo.

7.- Migración. El movimiento mundial hacia una mayor desregulación y liberalización social y económica de las últimas décadas ha ayudado también a generar la migración, tanto dentro de

los países como en el plano internacional. La mayor parte de la migración se produce en búsqueda de mejores perspectivas de vida y bienestar para los que se desplazan. Esta migración por razones laborales, que se da fundamentalmente del Sur al Norte, y de los países más pobres a los más desarrollados, se realiza frecuentemente sin papeles o de manera ilegal según el país receptor. Por ello, la contratación de este tipo de trabajadores favorece los bajos salarios, la subcontratación y la precariedad e inseguridad en el empleo. A ello se agrega, con frecuencia, nula representación sindical. A este fenómeno se la ha llamado walmartización debido a que la cadena de tiendas Walmart se ha distinguido por este tipo de prácticas laborales que incluyen la contratación ilegal de migrantes⁷.

8.- El empleo en niños, niñas y jóvenes. En el mundo, actualmente, unos 190 millones de niños y niñas menores de 14 años realizan actualmente algún tipo de trabajo. Casi dos tercios de las y los niños que trabajan viven en Asia y el Pacífico. Sin embargo, la proporción es mayor en el África subsahariana, donde trabaja más del 25 por ciento de las y los niños. El trabajo infantil prevalece más en las zonas rurales que en las urbanas.

Por su parte, aproximadamente un mil 100 millones de los habitantes del mundo son jóvenes. La vasta mayoría de ellos, un 85 por ciento, vive en países en desarrollo. Las personas jóvenes constituyen aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo desempleada del mundo, aunque sólo un quinto de la población mundial. No obstante, para muchos jóvenes de África, el Asia meridional y América Latina, son muy pocas las oportunidades reales que les brinda la globalización. A diferencia de lo que sucede con el trabajo infantil, en América Latina, uno de los peores problemas es el desempleo entre los jóvenes. Ello se debe a que los jóvenes han resentido en mayor medida que otros grupo etarios, la falta de creación de empleos del modelo actual del capitalismo. A pesar del envejecimiento de la población mundial y de la caída de las tasas de natalidad en muchos países, en el mundo en desarrollo, estas tendencias son relativamente recientes. Por ello la tasa de crecimiento de la oferta laboral que representa la incorporación por primera vez de los jóvenes a este mercado ha crecido todavía a tasas superiores al tres por ciento, mientras que la oferta de empleos se ha rezagado considerablemente. La falta de empleos entre los jóvenes ha propiciado la extensión de la ocupación informal y la migración.

9.- Salud y seguridad social. En la mayoría de los países, los sistemas de cuidado de la salud están sufriendo tensiones debido a la transición demográfica y epidemiológica que ha transformado la estructura de la sociedad y las tendencias de la morbilidad y la mortalidad de la

⁷ Cf. "The Wal – Martization of America" The New York Times. Noviembre 15, 2003.

población. Por un lado, la disminución de las tasas de natalidad y el incremento en la esperanza de vida transforma la estructura por edad de la población apuntando al crecimiento acelerado de la población mayor de 60 años: esto provocará en el mediano plazo un desequilibrio entre la población trabajadora y la de las edades avanzadas, lo que impondrá fuertes presiones a los sistemas de jubilación y a los servicios de salud. Por otra parte, la transición epidemiológica ha significado un incremento importante en las enfermedades crónico degenerativas frente a las enfermedades transmisibles y el surgimiento de problemas de salud emergentes. Entre las enfermedades destacan la diabetes y sus complicaciones, los tumores malignos, las enfermedades cardiovasculares, la patología renal, los trastornos mentales y nuevas infecciones como el VIH/SIDA. Esas tensiones se han vinculado también a una modificación de las políticas públicas, que han abandonado el criterio de la solidaridad social colectiva para adoptar el de la responsabilidad individual.

En muchas partes del mundo, el cuidado de la salud pública, considerado como un derecho universal y en forma gratuita o con acceso muy subvencionado, está desapareciendo. Una proporción creciente de los trabajadores no están cubiertos por medidas de protección en caso de enfermedad, y más personas hacen frente a costos en aumento.

Por otra parte, los gobiernos promovieron, hasta hace poco, los esquemas de administración privados de cuentas de ahorro individualizadas en los sistemas de pensiones y en los gastos de atención médica, pero también en renglones como el seguro de desempleo. Por la experiencia de países como Chile, ahora se puede advertir que las formas de protección social bajo el esquema de cuentas de ahorro individualizadas no benefician a los grupos más inseguros y más pobres.

10.- Baja representación sindical. A estos rasgos habrá que agregar que los sindicatos han perdido fuerza y representatividad lo que se refleja por ejemplo en la disminución de las tasas de afiliación⁸.

La nueva etapa del capitalismo en América Latina y México

Las nuevas políticas públicas de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en los Estados Unidos fueron extendidas a América Latina fundamentalmente a través de la tesis de lo que se llamó el "*Consenso de Washington*"⁹, un término acuñado por John Williamson en un

⁸ Cf. Bensusan, Graciela. "El impacto de la reestructuración neoliberal : comparación de las estrategias sindicales en Argentina, Brasil, México, Canadá y Estados Unidos". Tercer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, 2000

⁹ Cf. Gaviria Rios, M. A., "*Neoliberalismo, "Consenso de Washington" y Reformas Estructurales en América Latina*"; en Contribuciones a la Economía, octubre 2005

documento de trabajo elaborado para una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, que se realizó en noviembre de 1989. Posteriormente fue recogida por Williamson en un libro titulado *Latin American Adjustment*, publicado en 1990¹⁰. El documento recoge el pensamiento neoliberal bajo la expresión del *Consenso de Washington* señalando aspectos básicos que sirvieron para definir las reformas de política económica que los países deudores debían cumplir rigurosamente.

Estas políticas de reforma, o de ajuste estructural, pretendían generar un modelo de desarrollo orientado plenamente hacia el mercado y se basaban, entre otros, en los siguientes lineamientos:

- la liberación del comercio y su orientación hacia el exterior, eliminando cualquier tipo de barrera arancelaria y no arancelaria;
- la atracción de inversiones extranjeras, eliminando cualquier tipo de restricción;
- la privatización de las empresas públicas;
- la desregulación de las actividades económicas y laborales, y
- la garantía del derecho de propiedad.

Todas estas políticas se basaban en la firme creencia de que el libre mercado es la clave del desarrollo económico y que el Estado debía simplemente colaborar para hacer rentable la inversión privada, dejando de jugar, como había sucedido en las últimas tres décadas, como un agente económico importante por su capacidad de regulación y por el control sobre diversas empresas públicas, algunas de ellas estratégicas para la vida económica.

Originalmente ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general que se aplicaría en muchos países del mundo bajo la conducción directa del FMI y del BM¹¹.

Ese “consenso” llegaba después de una severa crisis económica en América Latina, acentuada de manera considerable por el estallido del problema de la deuda externa a comienzos de los años ochenta. Sin duda, el impacto mismo de esa deuda y los procesos de renegociación a los que condujo fortalecieron la influencia y control ejercidos por las instituciones financieras internacionales sobre los procesos políticos y económicos de la región. Así mismo, implicaba una ruptura con el pasado, a partir de un diagnóstico de la crisis. Las causas que los

¹⁰ Cf. “*A short history of the Washington Consensus*” John Williamson, Fundación CIDOB, Barcelona España, septiembre 24, 2004.

¹¹ Para una crítica al neoliberalismo y a las políticas del FMI y del banco Mundial cf. Stiglitz, John. *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus, Madrid, 2002.

neoliberales encontraron fueron esencialmente dos. La primera, el excesivo crecimiento del estado, del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas, numerosas e ineficientes. La segunda, el llamado *populismo* económico, consistente en la incapacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de aumentos salariales de las y los trabajadores del sector público y del sector privado¹².

La aceptación de las políticas recomendadas en el *Consenso de Washington* por parte de las instituciones internacionales y muchos gobiernos de la región se debió a que parecía la respuesta correcta frente al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones dirigido por el estado y la crisis financiera causada por la deuda externa que había azotado a la región en los años ochenta. Además este nuevo modelo respondía a las condiciones impuestas por el FMI y el BM que ya se estaban aplicando desde hace algunos años. Además, las tesis de Williamson reflejaban los enfoques teóricos dominantes en la academia neoclásica ortodoxa de Estados Unidos.

Hay que subrayar que, como producto de ese “consenso”, se inició una nueva política laboral que promovió la flexibilización y la desregulación, además de despidos masivos en empresas y áreas del sector público. Como había sucedido en Inglaterra a principios de los ochenta, se procedió a desmontar el poder sindical en América Latina.

La desregulación del mercado laboral, impulsada por la propuesta neoliberal repercutió sobre las condiciones de contratación y de seguridad social. Las reformas al régimen laboral en las diferentes economías de América Latina han provocado un aumento en el número de trabajadores asalariados que no tienen contrato de trabajo y que no están cubiertos por un sistema de seguridad social.

A su vez, la flexibilización ha impactado negativamente el mercado laboral propiciando la creación de empleos de mala calidad, ya sea por su inestabilidad, sus bajas remuneraciones, su desprotección social o sus condiciones de trabajo inadecuadas. De esta manera, además de un desempleo crónico y un crecimiento vertical del empleo informal registrado en la mayoría de los países, se ha generalizado la inestabilidad e inseguridad laborales.

¹² Williamson, John, *Latin American Adjustment*, Op cit.

El crecimiento de la ocupación informal ha llevado a algunos expertos a afirmar que “contra la creencia generalizada, el principal problema en materia de empleo en la región latinoamericana en términos cuantitativos ha sido y continúa siendo, el subempleo y no el desempleo¹³ “

El panorama laboral en México

A partir de los rasgos que caracterizan la situación laboral en el mundo, en América Latina y en México en particular se puede encontrar claramente lo siguiente:

1.- El crecimiento económico en México ha sido bajo en los últimos años. Así no sólo encontramos el fenómeno del crecimiento sin empleo sino además un crecimiento poco dinámico lo que ha hecho que la creación de nuevas plazas de trabajo se haya rezagado notablemente.

2.- La persistencia de la pobreza en México está sin duda asociada al rezago en la creación de empleos. El combate a la pobreza ha recaído entonces en la ejecución de programas sociales de carácter asistencial focalizados a ciertos grupos de la población pero no a resolver el problema del empleo ni a cumplir con el programa de trabajo decente para todos.

De esta manera, la desigualdad del ingreso se ha mantenido. La proporción del capital frente al trabajo en el ingreso nacional se ha deteriorado a lo largo de estos años. Un elemento adicional es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) que ha tenido fuertes repercusiones en el país.

3.- El TLCAN ha propiciado la creación de empleos productivos en empresas de alta tecnología sobre todo en el sector automotriz y otros bienes de exportación pero sus efectos sobre el conjunto de la economía y la estructura laboral han sido muy débiles. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una industria maquiladora que utiliza mano de obra de baja calificación. En estas empresas se pueden encontrar, por regla general, normas laborales que propician una alta movilidad y rotación de la fuerza de trabajo ya que la duración de la jornada, los horarios de trabajo y la intensidad del ritmo de trabajo imponen condiciones muy exigentes para los trabajadores.

4.-La flexibilidad laboral se ha impuesto desde los años ochenta. Debido a ello han proliferado la subcontratación o *outsourcing* y los contratos individuales, y los contratos de protección. Todo ello en abierta violación a la ley, al mismo tiempo se han flexibilizado los

¹³ Tokman, Victor E. *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, FCE, 2004, pág. 132

contratos colectivos pactados entre sindicatos y empresas haciendo más inseguros los empleos y adoptando la polivalencia en los puestos de trabajo.

5.- La mayoría de la fuerza de trabajo se ubica en el sector servicios, en empresas pequeñas y medianas de baja productividad, y en la economía informal. Ésta última absorbe una parte considerable de la fuerza de trabajo ocupada. La informalidad y su expansión acelerada en las últimas décadas se debe a que se han creado pocos empleos y de baja calidad, así como las estrategias de sobrevivencia de las familias ante la insuficiencia de ingresos.

6.- Las mujeres se han incorporado al mercado laboral cada vez más, en diversas ocupaciones. Sin embargo, se han ubicado principalmente en el sector de los servicios, en la economía informal, y en la industria maquiladora por lo que esa incorporación se ha dado cada vez más en condiciones precarias. Además, las mujeres que trabajan en el sector formal de la economía, aunque cuenten con puestos de trabajo más estables, siguen sufriendo de discriminación, diferencias salariales con los hombres y diversas agresiones a su dignidad, como el acoso sexual, sin que éstas sean sancionadas adecuadamente por la ley.

7- Parece existir una tendencia al aumento del trabajo infantil en momentos de crisis y una disminución o a mantenerse estable cuando se recupera la economía y con ello mejoran los ingresos de las familias y los niveles de empleo. Aunque prohibido por la ley, el trabajo infantil existe y no ha representado una preocupación central en las políticas públicas.

En cuanto a la población joven, los índices de desempleo son más altos en este grupo etario. Este problema, aunque reconocido ampliamente, no ha merecido políticas específicas por parte de los gobiernos mexicanos. Es sin embargo una de las causas más importantes de la migración, del aumento de la delincuencia, y representa uno de los problemas sociales más importantes del país.

8.- La salud en el trabajo se ha deteriorado sensiblemente en los últimos años. Los accidentes de trabajo han aumentado, hay nuevas enfermedades profesionales que no reciben respuestas preventivas, y la atención a la salud de los trabajadores y sus familias por parte de las instituciones públicas es cada vez más deficiente. A ello ha contribuido la reducción del gasto en este rubro, producto a su vez de las políticas neoliberales de ajuste y privatización de los servicios públicos, y la proliferación de contratos individuales y subcontratos que hace más difícil la vigilancia y la actuación de las autoridades.

El cambio del modelo de pensiones del sistema solidario y público a un sistema individualizado y privado ha puesto en riesgo el acceso de las y los trabajadores a una pensión digna. El sistema de capitalización individual que predomina en varios países de América Latina hace depender el monto de la pensión de lo que la personas asegurada acumule en su vida laboral, entrando en la determinación de la pensión un conjunto de variables sobre las que no incide: estabilidad en el mercado laboral, poder adquisitivo de los salarios, tasa de interés, cobro de comisiones, etc. La inviabilidad de este sistema se ha reconocido incluso por sus anteriores promotores, como el BM, y estamos en una etapa en que las reformas a los sistemas apuntan a modificaciones profundas a estos sistemas, e incluso a su eliminación. Salvo en México, en América Latina se ha detenido la implantación de regímenes de capitalización individual.

9. Falta de representatividad de las organizaciones de trabajadores. En México no sólo ha caído la tasas de sindicalización¹⁴, Además, y éste es uno de los problemas más graves y distintivos del panorama laboral mexicano, hay una falta de representatividad de las organizaciones de los trabajadores, pues en muchos casos se trata de sindicatos fantasma o de ficción¹⁵, y por lo tanto una ausencia real de organizaciones de defensa de los trabajadores en muchas ramas y regiones del país. La inmensa mayoría de las y los trabajadores mexicanos, aún los que cuentan con un empleo estable, carecen de voz y capacidad de negociación colectiva frente a los empleadores.

¹⁴ “La cantidad absoluta de sindicalizados bajó un poco entre 1992 y 2000, pero las tasas de sindicalización medidas con relación a la PEA cayó de 13.6% a 9.8% y la sindicalizada en el sector industrial con relación a la potencialmente sindicalizable de 22.1% bajó al 15% en ese periodo” Herrera, Fernando y Javier Melgoza, “Evolución reciente de la filiación sindical”, en De la Garza, Enrique y Carlos Salas. La situación del Trabajo en México, Plaza y Valdés, México, 2003.

¹⁵ Es decir sindicatos registrados legalmente pero que han afiliados a los trabajadores sin su consentimiento. Este fenómeno es la contraparte de una relación contractual simulada con las empresas. Entre los diversos estudios que han dado cuenta de este fenómeno cf. Bouzas, Alfonso y Luis Oliver y Mario Vega. Evaluación de la Contratación Colectiva en el DF. Fundación Friedrich Ebert, México, 2009.

El cambio de modelo económico y la ciudad de México

La situación laboral en el Distrito Federal se ha modificado sustancialmente en las últimas dos décadas. Ello se debe, fundamentalmente, al cambio de modelo de acumulación.

La crisis que estalló en 1982 pero se alargó casi toda la década, afectó severamente al área metropolitana al punto que su aportación al PIB nacional se contrajo una tercera parte durante esos años. El sector secundario fue el más afectado¹⁶. Hasta principios de esa década, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México jugaba un papel central en la economía mexicana y la industria era el motor principal de crecimiento de la capital. Aunque la deslocalización de la industria venía de tiempo atrás, es en estos años cuando sufre una caída de la que ya no se volverá a recuperar. Así, entre 1980 y 1998, la participación de la industria en el PIB de Ciudad de México cayó del 47 en 1980 al 29 por ciento en 1998¹⁷.

La crisis de los años ochenta puso fin al modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, modelo que ya había conocido un período de inestabilidad en la década anterior y una crisis de consideración entre 1975 y 1976, lo que mostraba su agotamiento. Como resultado de la crisis, muchas empresas del sector manufacturero –pequeñas y medianas– quebraron al mismo tiempo que las grandes compañías transnacionales y mexicanas llevaron sus plantas de producción de la ZMCM hacia otras entidades federativas en el centro y norte del país.

En el curso de los siguientes años, sobre todo desde finales de los ochenta y principios de los noventa, el viejo modelo de acumulación fue reemplazado por otro, volcado hacia fuera, principalmente basado en las exportaciones a Estados Unidos. El TLCAN, sería en adelante, el camino trazado para el país para vincularse a la economía global.

Con el nuevo modelo exportador y la inserción más profunda de la economía mexicana en el mercado mundial, se alentó el crecimiento del sector manufacturero en otras partes del país, fuera de la Ciudad de México.

¹⁶ García, Brígida y Orlandina de Oliveira. "Transformaciones recientes en los mercados de trabajo metropolitanos de México 1990 – 1998", Estudios sociológicos, año XIX, num 103 El Colegio de México, 2001. p. 658.

¹⁷ Parnreiter, Christof. "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global"; Revista Eure, vol. 28 no.85, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, diciembre 2002. P. 95

El nuevo modelo cambió la vocación productiva de la capital. La Ciudad de México dejó de ser una ciudad especializada en la industria y quedó rezagada como un centro de exportación de productos manufactureros. Hoy en día, en cambio, es una ciudad altamente caracterizada por los servicios. Así, el sector terciario ha sido desde entonces el sector cuantitativamente más importante en el mercado de trabajo y ha venido ganando peso relativo en la Ciudad de México.

Más específicamente, el cambio de modelo económico convirtió a la Ciudad de México en un centro financiero nacional. Los sectores que ganaron peso relativo entre 1980 y 1998 fueron la división "transporte, almacenaje y comunicaciones", los "servicios comunales, sociales y personales", principalmente el de los servicios "financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler", que amplió su contribución al PIB de Ciudad de México del 9 a 14 por ciento¹⁸. En los primeros años del siglo XXI, este mismo sector creció a un ritmo de 5.9 por ciento. Así, la contribución de la ciudad al PIB nacional era del 20.5 por ciento, en tanto que el sector de los servicios financieros contribuía con el 30.3 por ciento del total nacional¹⁹.

En 2007, con base en cifras del INEGI, el PIB del Distrito Federal creció a una tasa de 3.4 por ciento, lo que acentuó la tendencia decreciente de su contribución a la economía del país, al pasar de 18.5 a 17.5 por ciento de 2003 a 2007. La contribución de la Ciudad al PIB nacional por sectores de actividad refleja un 10.7% de la industria manufacturera y un 54.4% de los servicios financieros. Es importante señalar que en paralelo al crecimiento de los servicios financieros han crecido los servicios de dirección de corporativos y de empresas cuya contribución es del 82.1% del total nacional.

El auge de de estas actividades económicas se explica por diversas razones. En primer lugar, las grandes empresas controladas por el capital extranjero decidieron establecer su casa matriz en la Ciudad de México, a diferencia, por cierto, de las empresas dominadas por el capital privado nacional.

Según Panreiter, "esta preferencia aumenta con el volumen de las ventas de una compañía y con su integración en el mercado mundial. Por lo tanto, mientras más grande sea una empresa, más capital extranjero tenga y más exportaciones realice, mayor es la probabilidad de que tenga su oficina principal en el Distrito Federal²⁰"

¹⁸ García Brígida, op cit. P. 661 y 663

¹⁹ A menos que se indique lo contrario, todas las cifras de este apartado provienen de los cuadros estadísticos que se encuentran al final de esta Evaluación.

²⁰ Panreifter, Ch, op.cit., p 102

En segundo lugar, la mayoría de las compañías exportadoras e importadoras han optado por la Ciudad de México para sede de su oficina principal. De esta manera, “los servicios avanzados (para las empresas) representan el sector más dinámico de la economía metropolitana. En cuanto al empleo, la situación es parecida: en el año 2000, 642 mil 278 personas trabajaron en Ciudad de México en el sector de los servicios al productor. Ello representó un incremento del 100 por ciento relativo al año 1987”²¹

Con ello, la Ciudad de México ha adquirido un nuevo papel en la economía mexicana que ya no se basa en la concentración de la producción manufacturera, sino en la centralización de las funciones de gestión y administración y control corporativo de las empresas, actividades que la relacionan estrechamente con la inserción cada vez más profunda de México en el mercado mundial.

Diagnóstico del empleo en el Distrito Federal

El nuevo modelo de acumulación y las políticas neoliberales que empezaron a aplicarse en México desde los años ochenta pero sobre todo a partir de la última década del siglo pasado, dieron lugar a una situación laboral en el DF que se caracteriza por los siguientes rasgos:

1.-Impacto de la Dinámica Nacional. La reestructuración productiva y el ritmo del crecimiento económico a nivel nacional, ha repercutido en el DF de dos maneras: en primer lugar, imponiendo una dinámica general marcada por un aumento del empleo a tasas bajas.

En segundo lugar, como ya se señaló, el Distrito Federal y con él la ZMCM, cambió su vocación productiva. Perdió importancia la industria manufacturera pero ganó dinamismo el sector servicios, sobre todo los servicios financieros y a las empresas. La industria, que empleaba más de la mitad de la población ocupada en el sector formal en el 1980, empleó menos de un tercio en el 1999 en la Zona Metropolitana²². En la Ciudad de México representó apenas el 19 por ciento en el 2009.

Por su parte, la terciarización de la fuerza de trabajo de la Ciudad de México ganó cada vez más terreno. Así, en el 2009 representaba el 82.25por ciento de la ocupación total y el 80.5 por ciento del empleo formal.

²¹ Parnreiter, Ch., Op. Cit p. 102.

²² Cf. García, Brígida y Orlandina de Oliveira García, B. y O. de Oliveira. "El mercado de trabajo, 1930-1998", Garza G. (ed.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. México: El Colegio de México/ Gobierno del Distrito Federal, 2000

Más concretamente, el sector de servicios profesionales, financieros y corporativos representaba apenas entre un 5 y un 8 por ciento en los noventa ²³, pero para el año 2009 (datos del II trimestre) concentraba ya al 13.3 por ciento del total de los trabajadores ocupados en el D.F.

**Población ocupada en el Distrito Federal 2009 (II Trimestre)
por sectores de actividad económica:**

Total	3 879 640	100.00
Primario. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	9 567	0.25
Secundario	668 048	17.22
Industria Extractiva y de electricidad	30 664	0.79
Industria manufacturera	436 919	11.26
Construcción	200 465	5.17
Terciario	3 191 026	82.25
Comercio	806 970	20.80
Restaurantes y servicios de alojamiento	245 153	6.32
Transporte, comunicaciones, correo y almacenamiento	324 210	8.36
Servicios profesionales, financieros y corporativos	515 497	13.29
Servicios sociales	494 030	12.73
Servicios diversos	491 526	12.67
Gobierno y organismos internacionales	313 640	8.08
No especificado	10 999	0.28

**Trabajadores subordinados y remunerados en el Distrito Federal por sector
de actividad económica 2009 (II trimestre)**

Total	2,827,070	100.0
Primario. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6,310	0.2
Secundario	532,676	18.8
Industria Extractiva y de electricidad	30,664	1.1
Industria manufacturera	368,473	13.0
Construcción	133,539	4.7
Terciario	2,277,085	80.5
Comercio	362,727	12.8
Restaurantes y servicios de alojamiento	147,128	5.2
Transporte, comunicaciones, correo y almacenamiento	256,461	9.1
Servicios profesionales, financieros y corporativos	409,534	14.5
Servicios sociales	435,529	15.4
Servicios diversos	355,571	12.6
Gobierno y organismos internacionales	310,335	11.0
No especificado	10,999	0.4

2.- Dinámicas locales. El DF no se ha visto beneficiado por el auge de la industria manufacturera de exportación, ni por la industria maquiladora. El cambio en el modelo de

²³ García, Brígida, op cit. P. 665

acumulación llevó a que el crecimiento del PIB del DF fuera menor al promedio nacional. Así, entre 2003 y 2007, la tasa de crecimiento media anual fue de 3.9 por ciento a nivel nacional y de 3.4 por ciento en el Distrito Federal, lo que se traduce en que la contribución del DF a la economía nacional pasa del 18.5 al 17.5 por ciento.

Además, durante las últimas décadas, al mismo tiempo que se daba el cambio de modelo económico las políticas neoliberales de ajuste económico provocaron una drástica reducción del empleo en el sector público. Ello impactó de manera importante a la Ciudad de México. En el año 2009 el sector público representaba sólo el 11 por ciento del total del empleo formal.

Aunque algunos sectores económicos, como los servicios financieros, se han desarrollado en la ciudad con altos niveles tecnológicos y el uso de mano de obra calificada, ello ha tenido un efecto muy localizado en la generación de empleos. Según Panreiter, “La participación de Ciudad de México (ZMCM) en el empleo nacional urbano bajó en las últimas dos décadas (es decir entre 1980 y 2000) del 40 al 24%, lo que equivale a una reducción del 40%²⁴”. En el primer trimestre de 2005, la población remunerada en labores no agropecuarias sumaba 24 millones a nivel nacional mientras que en el D.F. era de 2.8 millones es decir representaba el 11.66 por ciento. En el primer trimestre de 2008, esta proporción era del 11 por ciento del total.

3.- Heterogeneidad. Un rasgo importante del mercado laboral de la ciudad de México se refiere al estancamiento del empleo en establecimientos mayores. Según el estudio de García y Oliveira, las medianas y grandes empresas continúan siendo muy importantes en términos de magnitud de lo que produce y también de la cantidad de fuerza de trabajo que emplea. No obstante, es un hecho que no absorbe mano de obra a los ritmos que lo hizo en décadas pasadas (antes de la crisis de principios de los ochenta) ni de la manera que está ocurriendo en otras áreas metropolitanas como Guadalajara y Monterrey²⁵. Este estancamiento y la proliferación de microempresas y del empleo informal han acentuado la heterogeneidad del mercado laboral en el DF.

Se entiende por heterogeneidad laboral la coexistencia de diferentes formas de organización de la producción y prestación de servicios que utilizan tanto mano de obra asalariada como varios tipos de trabajadores no asalariados.....diferenciación que se da en el mercado de trabajo entre los trabajadores asalariados en establecimientos mayores y los trabajadores en microunidades de producción de bienes y servicios²⁶

²⁴ Panreiter, op.cit., p. 103

²⁵ García, Brígida, op. Cit, p.670

²⁶ García, Brígida y Orlandina de Oliveira, op cit.p.667

Trabajadores subordinados y remunerados no agropecuarios por tamaño de unidad económica
2009 (II Trimestre)

Tamaño de la unidad	No. Trabajadores	%
Micronegocios	578 095	20.50
Sin establecimiento	232 574	8.20
Con establecimiento	345 521	12.30
Pequeños establecimientos	696 770	24.70
Medianos	520 349	18.40
Grandes	490 987	17.40
Gobierno	310 335	11.00
Otros	204 657	7.30
No especificados	19 567	0.70
Total	2 820 760	100.00

4.- Precarización del trabajo, bajos salarios y pobreza. La Ciudad de México cuenta con un elevado grado de precariedad de su fuerza de trabajo asalariada en el sector público y privado, y en los establecimientos de diferentes tamaños. A finales de los noventa, sólo 36 por ciento de su población activa de la ZMCM se encontraba protegida en términos de prestaciones y contratos por tiempo indefinido²⁷. En el DF en 2009 únicamente el 37 por ciento de la PEA estaba en estas condiciones. Si tomamos en cuenta sólo a la población trabajadora asalariada encontramos que por lo menos el 47 por ciento de ellos trabajaban en condiciones de inseguridad laboral ya que carecían de contrato o éste era eventual.

Por otro lado, los niveles salariales también muestran la baja calidad de la ocupación. El salario mínimo real, a nivel nacional, perdió más de dos tercios de su poder de compra en las últimas décadas del siglo XX, pero en el ámbito metropolitano, la reducción fue más pronunciada. Aunque los salarios mínimos en el Distrito Federal todavía se encuentran por arriba del promedio nacional, la diferencia disminuyó drásticamente a partir de 1987²⁸.

Por su nivel de ingresos, la población asalariada que percibía hasta un salario mínimo en el II trimestre de 2009 representaba el 5.6 por ciento y de uno a tres salarios mínimos el 44.2 por ciento, es decir casi el 50 por ciento del total recibían ingresos que se consideran insuficientes. Por su parte, los trabajadores que obtenían de 3 a 5 salarios mínimos representaba el 23.5 por ciento y sólo el 15.8 por ciento recibía más de 5 salarios mínimos.

²⁷ Garcia Brigida y O de Oliveira, p. 677

²⁸ Parnreiter, op. Cit. P. 104

La precarización del trabajo es más acentuada entre los asalariados que laboran en pequeñas unidades respecto a los que lo hacen en establecimientos mayores (públicos y privados). Mientras estos últimos ocupan una mejor posición en salario, prestaciones laborales y estabilidad en el empleo, los primeros tienen contratos verbales o temporales, carecen de cualquier tipo de prestaciones laborales y sus niveles de ingreso son extraordinariamente reducidos.

Otro indicador consiste en que sólo el 46 por ciento de la población ocupada del Distrito Federal en el primer trimestre de 2009 tuvo una jornada de entre 35 y 48 horas mientras que el 54 por ciento restante o bien tuvo una jornada inferior, por lo que puede considerarse como subocupada²⁹, o una mayor lo que puede ser un indicador de condiciones de trabajo precarias. En el caso de la población asalariado el porcentaje que trabajaba un jornada regular era del 52.6 por ciento.

A lo anterior cabe agregar que, para la STyFE del DF “más de 2 millones de personas carecen de acceso a los servicios de salud, representando el 53.8% de la PEA ocupada... lo que es un indicador de la precariedad del empleo (en la Ciudad)”³⁰

La falta de empleos de buena calidad y el crecimiento de la economía informal explican la persistencia de la pobreza en la Ciudad de México. Estos niveles no son tan agudos como en otras regiones del país debido al ritmo de la actividad económica, a niveles salariales ligeramente superiores y a una infraestructura y una política de servicios sociales más desarrollada y extendida en la capital de la República.

Sin embargo, según Boltvinik, los niveles de pobreza en la ZMCM crecieron entre 1994 y el año 2000 del 56.6 al 61.3% de la población total. En este lapso, si bien se había reducido la proporción de pobres moderados, había aumentado la de pobres extremos del 24 a más del 39%³¹.

²⁹ Se define como subocupada la población que tiene necesidad y disponibilidad de trabajar un mayor número de horas.

³⁰ La Carpeta, DEET, STyFE del D.F., No 7, julio 2009, p. 15

³¹ Cf. “Pobreza en la Ciudad de México” La Jornada, 25 de enero de 2002.

Por su parte, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF presentó sus propias estimaciones en diciembre pasado. De acuerdo al organismo, entre 2004 y 2008, el porcentaje de población que vive en pobreza en el DF aumentó según el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)³² al pasar de 54.3 a casi el 59 por ciento de la población.

Todo ello muestra un deterioro preocupante del nivel de vida de muchos habitantes de la ciudad y una desigualdad creciente.

5.- Trabajo informal. El trabajo informal ha seguido creciendo como resultado de la inmigración laboral (trabajadores que residen en el área conurbada y vienen a trabajar todos los días al DF o trabajadores que viven en localidades más apartadas y vienen por temporadas); por trabajadores que no han podido incorporarse al mercado laboral en el sector formal (sobre todo jóvenes y mujeres); y por trabajadores que optan por esta alternativa ante la baja calidad del empleo formal incluyendo bajos salarios. Según García y Oliveira, “en la Ciudad de México los asalariados y patrones en pequeños establecimientos crecieron en forma importante durante la década (de los noventa). Si se añade la mano de obra ocupada en distintos tipos de microunidades de producción o prestación de servicios se tiene que este sector de micronegocios – o sector informal- creció de 42.2 a 46.3% de 1990 a 1998”³³. En estos micronegocios se utilizan trabajo familiar, incluyendo a niñas y niños, y/o fuerza de trabajo sin protección de la seguridad social. En 2009, trabajaban en micronegocios sólo como asalariados (es decir sin incluir a los catalogados como patrones o trabajadores independientes) 578 mil personas en el DF de los cuales 232 mil 600 lo hacían en micronegocios sin establecimiento (en vía pública) y 345 mil 500 con establecimiento. Representaban el 20.5 por ciento del total de los trabajadores subordinados y remunerados no agropecuarios.

Según la Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo de la STyFE del DF, “en la actualidad el número de personas que se ocupan en la informalidad asciende a 1, 048, 173 personas, el 26.8% de la PEA ocupada”³⁴

³² Sobre las metodologías y la discusión sobre la medición de este fenómeno,, ver Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. “Medición de la pobreza en el DF”. Boletín de Prensa, 11 diciembre 2009.

³³ García, Brígida y Orlandina de Oliveira, op. cit. p. 667

³⁴ La Carpeta, op.cit. p. 15

6.- Participación de la mujer. En el DF, como a nivel nacional, se ha observado un aumento sostenido de la participación de la población femenina en la PEA. La ciudad de México tiene uno de los índices más altos de participación nacional. Sin embargo, sólo el 16.4 por ciento se emplean en grandes establecimientos mientras que más del 40 por ciento lo hace en micro o pequeñas empresas, además de que un alto porcentaje de mujeres laboran en la economía informal. Por otra parte, de los trabajadores que ganan hasta un salario mínimo el 54 por ciento eran mujeres y el 46 por ciento hombres, mientras que de los trabajadores que ganan más de cinco salarios mínimos, el 39.7 por ciento eran mujeres y el 61.3 por ciento hombres. Además, las mujeres trabajadoras siguen siendo objeto de discriminación en el acceso y permanencia en el empleo, según se ha podido constatar en diversas denuncias presentadas tanto a las autoridades como por organismos ciudadanos.

7.- Trabajo infantil y juvenil. El trabajo infantil existe en la economía informal urbana, sobre todo en el comercio, en la industria manufacturera principalmente en talleres familiares, y en la industria de la construcción, además del caso de las tiendas de autoservicio. El fenómeno no llega a los niveles de otras regiones del país, sobre todo en las zonas rurales, pero en algunos casos es un asunto grave³⁵.

En el caso de la población joven, los índices de desempleo son similares al del promedio nacional. A ello hay que agregar que, a pesar de que el DF es uno de los centros de enseñanza media y media superior más importantes del país, persiste la falta de oportunidades para las y los jóvenes en esta materia. Ello se debe no sólo a la falta de espacio en los centros educativos, sino sobre todo a la situación económica de las familias.

En 2009 (II trimestre), el 43.6 por ciento de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior. Al mismo tiempo, el 42 por ciento de los desocupados tenían entre 20 y 29 años de edad.

Desocupados por nivel de instrucción 2009 DF

Escolaridad	No.	%
Primaria incompleta	10 265	3.60
Primaria completa	43 647	15.20
Secundaria completa	108 185	37.60
Media superior y superior	125 459	43.60
Total	287 556	100.00

³⁵ En el capítulo VI se hace un amplio análisis del trabajo infantil en México y en la capital del país

8.-Concentración regional. Las actividades y la infraestructura más modernas están altamente concentradas en cinco delegaciones del Distrito Federal: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón y Coyoacán. En estas cinco delegaciones se concentra el 65 por ciento del PIB de los servicios de la ZMCM, casi un cuarto de la producción nacional³⁶.

Esta concentración se refleja también en el hecho de que en el 2001, el 84 por ciento de las empresas en el Distrito Federal que recibieron Inversión Extranjera Directa se localizaron en estas delegaciones.

Estas delegaciones coexisten y están rodeadas por el resto de la ZMCM que cuenta con empresas y servicios menos dinámicos. Aquí vive también la población con menores recursos. Así, la ciudad global está rodeada por la ciudad pobre. Dicho de otra manera, "centro" y "periferia" se producen y se reproducen en el espacio de la ZMCM³⁷.

9.- Contratos y sindicatos de protección. En el DF como a nivel nacional se ha extendido la subcontratación, y los contratos de protección³⁸ La primera se ha arraigado sobre todo en el sector servicios, y en algunas actividades como la industria de la construcción. No sólo existe en las microempresas. Se puede encontrar también en empresas modernas que sin embargo han adoptado prácticas laborales que simulan el cumplimiento de la ley. A ello hay que agregar, como lo muestran los datos y los estudios sobre los contratos de protección, así como sobre registros sindicales, que resulta evidente que en el DF hay un problema serio, como a nivel nacional, de falta de representatividad de las organizaciones sindicales.

Según Bouzas, se puede concluir que: "en el Distrito Federal, la simulación es la constante en la contratación colectiva... La mayoría de los contratos se firman al margen de los trabajadores afectados..."³⁹

³⁶ Panreiter, C., op.cit. p. 107

³⁷ Panreiter, C, op.cit p. 27

³⁸ Cf. Bouzas, Alfonso. *Evaluación de la Contratación Colectiva en el Distrito Federal*, UAM, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, 2009

³⁹ Bouzas, op. Cit. p. 86

10.- El desempleo en 2009. Según informes del IMSS, durante 2009 se perdieron 442 mil 193 empleos a nivel nacional. De estos, poco más de 58 mil se localizaban en el Distrito Federal. A nivel nacional, los sectores que tuvieron los resultados más negativos fueron: la industria de la transformación, en segundo lugar la industria de la construcción a la que siguió el sector de comunicaciones y transportes. El cuarto lugar fue ocupado por los servicios para empresas y personas. La tasa de desempleo nacional llegó al 5.32 por ciento para hombres y 5.15 por ciento para mujeres en noviembre de 2009. Se trata de una de los comportamientos más desfavorables de los últimos años, sólo comparable con la crisis de 1995.

En el Distrito Federal según el Titular de la STyFE., la tasa de desempleo llegó al 6.9 por ciento en el segundo trimestre de 2009 lo que corresponde a 287 mil 556 personas. Sin embargo, la proporción de la capital en relación al total nacional de la desocupación nacional pasó de 16.4 por ciento en el segundo trimestre de 2007 a 12.2 por ciento al segundo trimestre de 2009.

Las políticas públicas de fomento al empleo: la experiencia internacional.

El objetivo central de las políticas de desarrollo capitalista en la etapa previa, esto es durante la llamada “época de oro”, fue el pleno empleo. En la etapa actual, la de la globalización neoliberal, es la productividad, lo que en realidad se ha traducido en una devaluación permanente del trabajo mediante la reducción de los costos laborales. Ello ha propiciado una precarización de las condiciones de trabajo que contrasta con la etapa anterior del capitalismo que se distinguió por un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera a nivel mundial. Frente a esta tendencia se ha creado el concepto de “empleos decentes o empleos dignos” elaborada por la OIT, *decent jobs*⁴⁰.

En síntesis empleos dignos quiere decir: remuneración justa; seguridad en el empleo; seguridad social; libertad para organizarse; e igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

⁴⁰ Según la OIT: “El trabajo decente resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales, e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.”

Por su parte, los estados han tratado de compensar los efectos de la globalización y de las políticas neoliberales con medidas que pretenden proteger el empleo y contener el desempleo. Algunas de estas medidas vienen del viejo Estado de Bienestar y se han conservado. Otras han buscado renovar las políticas públicas y adaptarlas a las nuevas condiciones.

Dentro de las medidas que provienen del Estado de Bienestar está en primer lugar el seguro de desempleo. La protección contra el riesgo de desempleo mediante un seguro de desempleo ha sido considerada como uno de los pilares principales de los estados benefactores, que protege a los trabajadores contra los peores efectos del desempleo y actúa al mismo tiempo como un estabilizador macroeconómico pues mantiene aunque sea a un nivel mínimo la demanda efectiva de un sector de la población trabajadora.

Lamentablemente, la liberalización de los mercados laborales ha sido un factor de erosión de los sistemas de seguro de desempleo precisamente cuando el número de desempleados en el mundo está aumentando. Ello se debe por un lado, a la decisión de los gobiernos de mantener un reducido déficit fiscal, lo que ha disminuido los gastos sociales. Por ello, los gobiernos que han conservado el seguro de desempleo han puesto más requisitos y trámites para su obtención, esperando focalizar mejor a sus beneficiarios. Por otro lado, los seguros de desempleo han sido afectados por la flexibilización y sobre todo el trabajo a tiempo parcial y la proliferación de los contratos individuales y el *outsourcing* o subcontratación pues todo ello ha permitido que muchos trabajadores y trabajadoras no decidan solicitar el seguro o no sean candidatos viables al seguro de desempleo.

En el plano mundial, la realidad es que una proporción creciente de las personas desempleadas o bien no tiene acceso a seguros de desempleo de ningún tipo o deben demostrar que “merecen” esa ayuda, que cada vez más se les concede sobre una base discrecional y que depende del cumplimiento de obligaciones de comportamiento especificadas. En tales circunstancias, el derecho a un beneficio de desempleo deja de ser un derecho social de carácter universal, según el cual bastaría haber sido despedido o no haber sido contratado en una plaza de trabajo formal y a tiempo completo, y se ha convertido en una opción selectiva para un grupo más reducido de trabajadores desempleados.

Al mismo tiempo, en los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos han promovido directamente el empleo mediante diversas medidas especialmente diseñadas para estimular la demanda de mano de obra.

Según un informe de la ONU, entre estas medidas se encuentran principalmente:

1.-El empleo subsidiado. En este caso se ofrece un apoyo financiero o fiscal a los empleadores por los puestos de trabajo adicionales que crean. Ello representa una gran parte del gasto en programas activos del mercado laboral en muchos países miembros de la OCDE. La mayoría de las subvenciones al empleo apuntan a grupos-objetivo específicos, como las personas desempleadas durante largo término, las de menor calificación, las y los trabajadores con salarios bajos, los y las jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidades.

Al apuntar selectivamente a los grupos más vulnerables, contrarrestan la exclusión social. Esas subvenciones también contribuyen a reducir el desempleo a largo plazo. No obstante, tienden a discriminar a las empresas más antiguas y bien establecidas en favor de las empresas nuevas.

2.- Fondos sociales. Los fondos sociales se han promovido como un medio eficaz de generar empleo y actividad económica en los países en desarrollo. Con todo, pese a las evaluaciones favorables del BM, los fondos sociales ya no se consideran mecanismos poderosos para fomentar el desarrollo de la comunidad y generar medios de vida sostenibles. Cada vez más, esos fondos se están desplazando de la infraestructura pública a los planes de desarrollo del “capital humano”.

3.- Planes de microseguro y microcrédito. El crédito a las microempresas se ha vuelto ahora muy popular como instrumento de desarrollo, dado que el acceso de los pobres a los servicios financieros es muy importante para su empoderamiento económico y social. Se ha demostrado que los microcréditos ayudan a crear puestos de trabajo, capacitan a las mujeres y reduce su vulnerabilidad. No sólo ayuda a los pobres a incrementar sus ingresos, sino que también contribuye a la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

Las principales críticas a los planes de microcrédito se refieren a su sustentabilidad, su selectividad y las dificultades de gestión. Algunos también ponen en tela de juicio su capacidad para llegar a los muy pobres y sus efectos sobre la equidad de género.

4.- Alimentos por trabajo y efectivo por trabajo. El alimento por trabajo y el efectivo por trabajo son medidas directas diseñadas para fomentar el empleo y satisfacer necesidades de emergencia. El argumento principal es que esos planes seleccionan efectivamente a los pobres. Sin embargo, esos planes pueden no ser los más apropiados para promover el trabajo decente y con frecuencia carecen de sensibilidad de género.

5.- Obras públicas. Los programas de obras públicas se han convertido en un importante instrumento económico que permite crear empleos en situaciones de desempleo o subempleo elevado o crónico, así como reducir al mínimo el déficit de consumo en momentos de crisis,

como la hambruna o la sequía. Los proyectos de obras públicas crean bienes públicos y cumplen una función política ayudando a aliviar el descontento social mediante proyectos sumamente visibles que aseguran un cierto ingreso mínimo a los pobres.

Para mejorar su eficacia, los salarios deben fijarse a niveles más altos, a fin de asegurar la protección social sin causar distorsiones graves en el mercado laboral. Los programas deben generar bienes productivos que favorezcan a los pobres. Los gobiernos locales deben estar facultados para participar en la planificación y administración de esos proyectos.

Las políticas de fomento al empleo en América Latina

En los años sesenta, en América Latina, se entendía por política de empleo simplemente como el conjunto de medidas adoptadas con el fin de elevar el ritmo de absorción de mano de obra en la economía. Se pensaba que, con el tiempo, la tasa de desempleo sería cada vez menor en la medida en que la economía fuera creciendo. De acuerdo a esta visión del mercado de trabajo, las políticas de empleo deberían dirigirse a lo que ahora llamamos el sector formal⁴¹. Esta forma de ver las cosas respondía a un modelo económico que crecía a ritmos aceptables. El crecimiento industrial en América Latina, se consideró entonces, seguiría expandiéndose hasta absorber a casi toda la mano de obra disponible.

En las últimas décadas, sin embargo, desde que se inició la fase de inestabilidad y lento crecimiento en los años ochenta, se ha hecho patente que tal visión resultó insuficiente y equivocada. El lento crecimiento del empleo y la generalización del trabajo de baja calidad, dio lugar a un incremento acelerado de la ocupación informal urbana. Precisamente, dadas las magnitudes que ha adquirido ese tipo de ocupación, ahora, no se puede esperar que una tasa de desempleo muy baja o cercana a cero se verifique en un plazo razonable⁴².

En América Latina, con la excepción de algunos países en ciertos años, el desempleo no ha llegado a niveles de dos dígitos. Ello se debe no a un crecimiento adecuado del empleo sino a la creciente informalidad, terciarización y desprotección de la estructura del empleo, lo que ha contribuido a “ocultar” la insuficiente generación de empleos productivos. Seis de cada diez nuevos empleos generados en los años noventa fueron informales y similar proporción se registra en materia de empleos sin protección; 88 de cada cien fueron del sector de los servicios. Por ello, muchos de los nuevos puestos de trabajo son de productividad e ingresos bajos, alta inestabilidad y escasa protección. Esta tendencia si bien ya existía, se ha acentuado.

⁴¹ Tokman V, op.cit, pág. 13

⁴² Tokman V, op.cit, pág. 14

Frente a esta nueva situación, las políticas de fomento al empleo han tratado de adaptarse a las circunstancias. Los modelos de asistencia basados exclusivamente en prestaciones económicas y transferencias demostraron ser insuficientes⁴³. Ahora, se habla de políticas de fomento activas y pasivas. Esta clasificación surgió en Europa en los años 80 del siglo pasado ante la crisis de los modelos tradicionales y el creciente desempleo estructural. De acuerdo a esta definición, las políticas activas buscan incidir directamente en la demanda de trabajo mediante incentivos económicos y fiscales, la creación directa de fuentes de empleo, la capacitación y la intermediación en el mercado laboral. Por un lado se trata de programas que generan empleo directo y que otorgan incentivos para que las empresas realicen nuevas contrataciones o por lo menos para que mantengan la plantilla laboral sin recortes. Por el otro, se trata de programas de capacitación, y de servicios de intermediación entre el empleador y el buscador de empleo (bolsas de trabajo). Estas políticas se centran en el concepto de empleabilidad, es decir se trata de hacer más apto al trabajador para que pueda encontrar trabajo de acuerdo a la demanda existente.

La capacitación es uno de los instrumentos mejor evaluados por los gobiernos y los empleadores. Gracias a ella el trabajador adquiere mayores competencias y se torna más necesario, aporta más valor a la empresa y adquiere, por lo tanto, mayor probabilidad de conservar su puesto de trabajo.

“A nivel de los países, la mano de obra más capacitada que antes significa una oferta laboral más adaptable y flexible y, en consecuencia, contribuye a atenuar el efecto del ajuste sobre el desempleo⁴⁴”.

El segundo tipo de políticas de fomento al empleo, llamadas pasivas, tratan de brindar apoyo al trabajador desempleado: subsidios al desempleo; esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo. Como parte de ellas, el seguro de desempleo es un instrumento esencial en el conjunto de políticas de la seguridad social.

En América Latina se destina una baja proporción de recursos tanto a las políticas laborales activas como a las pasivas, casi siete veces menos que en la UE y seis veces menos que el promedio de países de la OCDE. En 1996 la UE destinó para políticas activas y pasivas, el 3.35

⁴³ Una discusión sobre el tema aparece en Fernando Chávez G. (coord.), *Políticas laborales y empleo. Experiencias recientes*. Nuevo Horizonte Editores, Fundación Ebert, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. México, 1997.

⁴⁴ Tokman V, op.cit, pág. 166.

por ciento del PIB y la OCDE el 2.8 por ciento lo que contrasta en la región donde en el 2000 en Argentina se asignó el 0.27 por ciento, en Brasil el 0.46 por ciento y en Chile el 0.32 por ciento⁴⁵

Darles voz a los trabajadores

Según la OIT y la ONU, a pesar de los esfuerzos realizados, las políticas públicas destinadas a la creación de empleos, tal como se han aplicado hasta la fecha, no han sido suficientes para cumplir las metas del programa de trabajo decente. Para mejorar estos programas y darles un enfoque más amplio e inclusivo es necesario darles voz a los trabajadores. Aparte de asegurar normas mínimas para las personas que hacen todo tipo de trabajos, quizá el desafío más grande para los trabajadores en el siglo XXI sea reconocer y desarrollar nuevas formas de hacer oír su voz en respuesta a las complejas realidades de los mercados laborales más abiertos y flexibles. En este contexto, las asociaciones de trabajadores independientes son esenciales para lograr el trabajo decente, aun cuando algunos deban cambiar su manera de actuar.

Parte de la reorganización necesaria para que se escuche la voz de las y los trabajadores incluye una serie de reformas institucionales de los gobiernos en donde se contemple a la protección del trabajo y al fomento al empleo como una prioridad en la evaluación normativa y la adopción de políticas sociales.

Estas reformas institucionales deberían incluir los consejos nacionales del trabajo y los pactos sociales negociados entre los órganos de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos.

En conclusión:

- 1) Las políticas de empleo no deben considerar solamente a la población ocupada en el sector formal. Es indispensable el diseño y la ejecución de políticas de empleo dirigidas al sector informal. De otra manera la política de empleo será incompleta y puede tener una eficacia más reducida. La reinserción laboral puede posponerse en la medida en que el mercado de trabajo tienda a ser más heterogéneo.
- 2) Las políticas de empleo deben enmarcarse dentro de un desempeño macroeconómico estable. Aunque está probado que el crecimiento por sí mismo no genera empleos suficientes, es indudable que sin crecimiento no es posible generar empleos.
- 3) Las políticas de empleo deben también contar con un marco institucional que permita la negociación y la búsqueda de equilibrios entre el capital y el trabajo. Cuando este marco

⁴⁵ Tokman V, op.cit, pág. 158.

institucional falla o no funciona correctamente, las políticas de empleo encuentran problemas de ejecución y su impacto puede verse disminuido.

- 4) Independientemente de lo anterior, los gobiernos deben diseñar instrumentos de protección de los trabajadores, sobre todo de los más afectados o desprotegidos. Dentro de estos se encuentran los trabajadores desempleados.
- 5) Las políticas de fomento al empleo activas que promueven la capacitación han recibido mayor atención y recursos en los últimos años porque tratan de adaptar al trabajador a la demanda de empleo. Son menos costosas y más flexibles ante el mercado laboral.
- 6) En cambio, las políticas activas que buscan directa o indirectamente crear empleos tienen diversos problemas pero el más importante es que se dificultan cuando más se necesitan, es decir cuando el desempleo crece debido a la recesión económica.
- 7) Dentro de las políticas pasivas se encuentran diversos mecanismos similares que se consideran parte de la seguridad social: en primer lugar, el seguro de desempleo, pero también esquemas de retiro anticipado y fondos de compensación por desempleo.
- 8) En la medida en que la situación del empleo se ha deteriorado, el seguro de desempleo ha requerido mayores recursos y por lo mismo se ha vuelto más selectivo.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Durante décadas, la problemática laboral de la ciudad de México había sido desatendida. Ni el Gobierno Federal ni el entonces Departamento del Distrito Federal instrumentaron una política específica para los asuntos relacionados con el trabajo en la capital del país, pese a su importancia económica, política y demográfica.

No obstante, la preeminencia que la producción de bienes y servicios generados en la ciudad ha significado para el desarrollo nacional, la atención a los problemas relacionados con el mundo del trabajo en el ámbito local había sido prácticamente nula. Si bien hasta 1941 comenzó a funcionar un área específica para atender estos aspectos (la Dirección del Trabajo en el ámbito del DDF), es hasta 1998 que se crea la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, la cual es elevada a rango de Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del 6 de febrero de 2007.

El GDF se ha caracterizado en los últimos diez años por atender los rezagos sociales a partir de priorizar la atención a sectores marginados a la par de procurar la mejora constante de su calidad de vida, planteando la necesidad de que prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social.

Los derechos a la salud, la educación, la vivienda, a la alimentación, a la tolerancia, a la equidad, a una vida libre de violencia, entre otros, que son fundamentales para el desarrollo de las personas y de las familias, son prioridades que se han traducido en leyes diversas que permiten la identificación específica de los problemas que existen en una ciudad moderna.

La creación de una ciudad incluyente y participativa requiere del conocimiento de las y los ciudadanos de sus derechos y de las leyes que los establecen, y que los bienes e infraestructura públicos sean realmente públicos, accesibles a todas y todos.

Marco jurídico

Convenios internacionales

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana de Derechos Humanos

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer(CEDAW)

Convenios ante la OIT suscritos por el gobierno mexicano, principalmente:

- Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso, 1930.
- Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.
- Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.
- Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración, 1951.
- Convenio N° 102 sobre seguridad social (normas mínimas), 1952.
- Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.
- Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.
- Convenio N° 138 sobre la edad mínima, 1973.
- Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 1, 4, 5, 9, 122 y 123.

- Ley Federal del Trabajo (LFT).
- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Normas Oficiales Mexicanas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

Legislación del Distrito Federal

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 1, 2, 5, 6, 7, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 23 ter y 28.
- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.
- Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, artículos 1, 3, 4.
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal Sección VII arts. 61, 63, 64.

- Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.
- Reglas de operación del Programa de Seguro de Desempleo 2009
- Programa Sectorial, Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad ⁴⁶

Programa General de Desarrollo 2007-2012

El Programa General de Desarrollo 2007-2012, contempla en el Eje 4: Economía Competitiva e Incluyente que:

Todo gobierno cuenta entre sus funciones principales la promoción del crecimiento económico, para incrementar la riqueza y prosperidad de su sociedad. Para el Gobierno del Distrito Federal, el desarrollo económico ha de contribuir, además, al incremento de las oportunidades de desarrollo de los habitantes; es también indispensable para garantizar uno de los derechos fundamentales: *el derecho al trabajo* (subrayado propio).

Como parte de sus estrategias señala:

La política de empleo será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferentemente la que cree un mayor número de empleo. En ese propósito se apoyará a desempleados y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a las Líneas de Política destaca lo siguiente:

- Se promoverá la revalorización del trabajo y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales, en el marco de una política laboral integral que reactive el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y bien remunerado.
- Se promoverán acciones de apoyo para la constitución, impulso, integración, consolidación, administración y registro de las sociedades cooperativas como polos alternativos de desarrollo económico de la ciudad.
- Para combatir todo tipo de discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral, se impulsarán iniciativas de equidad y establecerán acuerdos de colaboración con el sector privado.

Así mismo estableció los siguientes ejes estratégicos:

⁴⁶ En marzo de 2007, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, redactó el “PROGRAMA SECTORIAL, Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad”, para ser integrado en el Programa General de Desarrollo 2007-2012. Dicho documento, al carecer de las formalidades que exige la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en lo particular del análisis de la Consejería Jurídica para el posterior refrendo del Jefe de Gobierno y su publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, no se le puede considerar con un carácter de norma y por lo mismo tampoco es obligatoria.

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

En cada uno de los ejes programáticos se ha delimitado el alcance y se ha expresado la responsabilidad pública que asume el programa. Así también se establece una visión que se propone alcanzar, que hemos denominado perspectiva. El diagnóstico correspondiente a cada eje programático establece el ámbito problemático y determina las variables principales a observar. A partir del diagnóstico se señalan los objetivos, estrategia y líneas de política que habrán de desarrollar las distintas dependencias.

El tratamiento de cada uno de los ejes programáticos tiene tres perspectivas transversales que marcan la forma como se realizarán las líneas de política. Las perspectivas transversales son:

1. Equidad de género.
2. Ciencia y tecnología.
3. Desarrollo de la vida pública en la ciudad.

Programa de Desarrollo Social 2007 - 2012

El Gobierno se ha propuesto el siguiente objetivo general en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México.

Entre los Objetivos Específicos el programa señala en materia de protección y fomento del empleo:

Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad,

institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria.

Abatir las brechas de desigualdad de género entre mujeres y hombres, principalmente, en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, propiedad y patrimonio, tiempo libre y acceso a la justicia.

El programa establece metas de mediano plazo, a 20 años, en los que el GDF se propone, en materia de fomento del empleo y protección del trabajo:

- El mejor coeficiente de distribución del ingreso del país y equivalente al de un país desarrollado;
- Eliminación de la pobreza absoluta;
- Garantizar la exigibilidad de los derechos sociales y avanzar en su justiciabilidad;
- Eliminación del trabajo precario y del trabajo infantil;
- Universalización del seguro de desempleo;
- Garantía de seguridad y protección social universal;
- Salarios justos, empleo de calidad y vigencia plena de los derechos laborales;
- Erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres;
- Equidad social y vigencia plena del derecho a la no discriminación para todas las personas y grupos sociales a las que por razones de sexo, edad, apariencia física, pertenencia étnica, condición de salud, origen nacional, lugar de residencia o cualesquiera otra se les niegue o menoscabe el ejercicio de algún derecho.

Marco Institucional

De acuerdo al artículo 23 ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la STyFE tiene las siguientes atribuciones y competencias:

- I. Promover y consolidar acciones que generen ocupación productiva;
- II. Vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas;
- III. Proponer al Jefe de Gobierno para su expedición, las políticas dirigidas a hacer efectiva la fracción anterior, así como los lineamientos para la formulación, ejecución y evaluación de la política laboral en el Distrito Federal;
- IV. Proteger a los trabajadores no asalariados y a los menores trabajadores, así como auxiliar a las autoridades federales en materia de seguridad e higiene;
- V. Apoyar y fomentar relaciones con asociaciones obrero patronales del Distrito Federal, procurando la conciliación de sus intereses;

- VI. Proponer a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, estrategias para el mejoramiento de la administración e impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, para coadyuvar a su aplicación eficiente;
- VII. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia laboral en el Distrito Federal, tendientes a la protección y mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores;
- VIII. Emitir los lineamientos generales que propicien un mejoramiento en el nivel y calidad de vida de los trabajadores no asalariados, primordialmente de aquellos que realizan sus actividades económicas en la vía pública;
- IX. Aplicar las políticas que establezca el Jefe de Gobierno para la promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan, y propiciar acciones que impulsen el desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres;
- X. Mantener relaciones con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y las instancias que correspondan para la protección y mejoramiento del salario en el Distrito Federal;
- XI. Fomentar el servicio de empleo, capacitación y adiestramiento, así como auxiliar a las autoridades federales a aumentar la cobertura y calidad de la capacitación laboral impulsando una cultura de trabajo que favorezca el respeto a los derechos y garantías sociales a favor de los trabajadores en el Distrito Federal;
- XII. Organizar las inspecciones de trabajo en los establecimientos de circunscripción local, en el ámbito de su competencia;
- XIII. Proponer y coordinar las campañas publicitarias encaminadas a difundir los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones;
- XIV. Promover la productividad en el trabajo, basada en la equidad, seguridad e higiene, capacitación y progreso de los factores productivos;
- XV. Proponer la firma de convenios en materia de empleo, competencias laborales y capacitación en el ámbito del Distrito Federal, y en su caso, darles seguimiento;
- XVI. Coadyuvar con el servicio de empleo en los Órganos Político-Administrativos;
- XVII. Promover e implementar las políticas establecidas por el Jefe de Gobierno para que los trabajadores del Distrito Federal y sus familias gocen del derecho a la cultura y recreación, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Desarrollo Social;
- XVIII. Promover la investigación sobre la problemática laboral en el Distrito Federal, y elaborar diagnósticos, análisis y estudios en la materia, que contribuyan a la formulación de la política laboral en el Distrito Federal, así como promover la participación de organizaciones no gubernamentales en el estudio y difusión de la misma; y el establecimiento de relaciones de

- XIX. Integrar un banco de información estadística y archivo documental de temas relacionados con la problemática laboral, así como proporcionar a trabajadores, empresarios e instituciones académicas, los servicios del centro de documentación e información y la asesoría de su unidad de apoyo e investigación;
- XX. Difundir con recursos propios, o mediante convenios con otros organismos públicos o privados, estudios y documentos de interés general, en el ámbito laboral;
- XXI. Coadyuvar en el cumplimiento de las funciones desconcentradas de los Órganos Político-Administrativos que correspondan al ámbito de su competencia;
- XXII. Tener bajo su adscripción directa a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y a la Inspección Local del Trabajo;
- XXIII. Nombrar y remover a los Subprocuradores, Procuradores Auxiliares, peritos y demás personal de apoyo técnico-operativo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, así como a los Inspectores y demás personal de la Inspección Local del Trabajo excepción hecha del Director General;
- XXIV. Fomentar y apoyar la organización social para el trabajo y el auto empleo;
- XXV. Proponer la actualización de las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para la protección de los trabajadores;
- XXVI. Promover en coordinación con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal, la integración laboral de las personas reclusas en los Centros de Readaptación Social;
- XXVII. Promover la inclusión laboral de las personas adultas mayores o con capacidades diferentes en los sectores productivos, y
- XXVIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Evaluación del marco normativo.

Considerando que por mandato constitucional al Distrito Federal se le impide crear normas en materia de trabajo, las leyes previstas por la ALDF relacionadas con la STyFE del GDF se han abocado a reglamentar algunos programas, como en el caso del trabajo cooperativo y el seguro del desempleo.

Los programas generales y sectoriales, de alguna manera intentan revertir los problemas que ocasionan estos impedimentos jurídico - legislativos, pero carecen de la contundencia de las leyes de carácter federal, problema importante si se intenta que el gobierno local cumpla con los objetivos de la legislación internacional en la materia.

Sería necesario, en tanto esta situación jurídica no cambie, que algunos aspectos normativos sean considerados en los temas en los que el Distrito Federal puede hacerlo, como los de protección a niños, mujeres, adultos mayores y discapacitados, principalmente, fortaleciendo el respeto de sus derechos. Igualmente en la materia del Diálogo Social y la creación de instrumentos para éste. Ello, para establecer los acuerdos correspondientes con las organizaciones empresariales y sindicales.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE FOMENTO ECONÓMICO

El GDF ha debido reaccionar a dos problemas estrechamente relacionados (ver el diagnóstico sobre el empleo en el DF en el capítulo I):

1. El bajo ritmo de creación de nuevas plazas de trabajo y el crecimiento de la economía informal; y
2. La extensión del empleo de baja calidad en la ciudad

Para enfrentar el problema del desempleo y el subempleo, los expertos⁴⁷ recomiendan que las políticas públicas puedan contar con tres factores básicos:

1. Un buen comportamiento macroeconómico que propicie el crecimiento;
2. Un ambiente institucional en el campo laboral que genere mayores equilibrios y espacios de negociación para crear más estabilidad en el trabajo y mejores condiciones de protección a los trabajadores; y
3. La definición de instrumentos de las políticas de empleo para compensar a los grupos más afectados por las situaciones adversas

En cuanto al comportamiento macroeconómico, el GDF ha desarrollado diversas acciones para:

1. Mantener la estabilidad económica y política en la ciudad;
2. Crear un clima de negocios apropiado; y
3. Imprimir, a través de las acciones de gobierno, un estímulo permanente a la actividad económica.

La estabilidad se ha obtenido mediante un manejo adecuado de las finanzas públicas, de tal manera que en la presente administración se ha podido hacer frente a los programas prioritarios en las materias social, económica y de obra pública, establecidos en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, sin poner en riesgo el funcionamiento normal de las actividades del gobierno, aun cuando esto se haya dado en un marco de restricciones jurídicas administrativas y financieras.

⁴⁷ Tokman, V. op cit, p. 144

Es evidente que el manejo de variables macroeconómicas como inflación, salarios, tipo de cambio y tasas de interés, que son determinantes en la estabilidad de una economía, no corresponden al ámbito de las políticas de un gobierno local.

Es importante señalar que el manejo adecuado de las finanzas públicas, se refiere a las políticas de ingreso, gasto y déficit (endeudamiento neto), y los resultados concretos obtenidos en los ejercicios 2007 y 2008 permitieron un mayor gasto derivado de mayores ingresos por recaudación y un menor endeudamiento, tal y como se puede observar en el Balance Financiero del Gobierno del Distrito Federal contenido en los informes de gobierno.

Por otra parte, el GDF se ha preocupado por generar un buen clima de negocios no sólo tratando de mantener la paz social y los niveles de seguridad pública sino también a través de medidas adoptadas no sólo por la secretaría de Finanzas, también por las de Desarrollo Económico y Turismo.

Fomento a la actividad productiva. La SEDECO tiene la misión de de fomentar el empleo “de manera indirecta” a través de programas de promoción de la actividad económica.

Según el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a la SEDECO corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

Específicamente relacionadas con el empleo tiene como atribución:

III. Fomentar la creación de empleos, promoviendo la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivos de la actividad productiva, incluyendo el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales y de servicios.

Los programas más importantes son:

1. Simplificación. Apertura rápida de empresas

En abril de 2009, la SEDECO presentó el Plan Integral para la Apertura Rápida de Negocios, a través del cual propuso una reforma global a los trámites que realizan los particulares ante el gobierno, que por su procedimiento y tiempo de respuesta, retrasan la apertura de empresas en el Distrito Federal, tales como licencias de funcionamiento ordinarias y especiales; certificación de la afirmativa ficta; dictamen de impacto urbano y urbano-ambiental; pago sustitutivo de las donaciones; certificado único de zonificación del uso de suelo específico y factibilidades; certificado de libertad de gravamen.

Con este propósito, elaboró una iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de las leyes de Desarrollo Urbano, Ambiental, Protección Civil, Filmaciones, Establecimientos Mercantiles, Fomento para el Desarrollo Económico, Procedimiento Administrativo, Residuos Sólidos y Celebración de Espectáculos Públicos.

En julio de 2009 se crea la Oficina de Apertura Rápida de Negocios, para orientar a emprendedores y empresarios en el cumplimiento de las regulaciones a las que están sujetas las actividades económicas, apoyarlos en las gestiones para la apertura de sus negocios y el desarrollo de proyectos de inversión.

Según cifras del Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal 2008 - 2009, al mes de septiembre por esta oficina ingresaron 82 proyectos que representarán una inversión total de 6 mil 333 millones de pesos y la generación de más de 14 mil empleos.

2. Apoyos financieros

A través del Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) se han aprobado, en los últimos tres años, proyectos por consolidar inversiones por un monto de 294 millones 309 mil pesos, fondos que recibieron aportaciones del gobierno federal, de las empresas y del GDF, que aportó casi 83 millones de pesos. Se calcula que este programa permitió la conservación y/o generación de 25 mil empleos de acuerdo al tercer informe.

La SEDECO señala que los apoyos se han canalizado mediante los programas de capital semilla, a proyectos productivos, aceleración de negocios y desarrollo de proveedores. Sin embargo, sólo informa que “en el último año se han otorgado apoyos a 61 proyectos, principalmente en áreas de alta tecnología, comunicaciones y servicios profesionales.

Otro programa similar es el de Promoción del Programa de Fomento a la Industria del Software (PROSOFT) que ha recibido en tres años un total de 311 millones 333 mil pesos, de los cuales el GDF a través de la SEDECO aportó más de 49 millones y se apoyó 24 proyectos, beneficiando a 19 empresas y la creación y/o preservación de 1 mil 700 empleos⁴⁸.

Finalmente se otorgan microcréditos a través del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO). Al 30 de septiembre de 2009 se estima haber otorgado 15 mil 861 créditos por un monto de casi 112 millones de pesos según el Tercer Informe de Gobierno (poco más de siete mil pesos por negocio en promedio). La mayor parte de estos créditos están destinados a micro negocios que se espera sirvan para mantener a una familia.

⁴⁸ Cf. Cuenta Pública 2007, 2008 y Tercer Informe de Gobierno

3. Incentivos. Estímulos fiscales a empresas de la Secretaría de Finanzas

Para promover y fomentar inversiones, el GDF otorga reducciones y subsidios fiscales a empresas tanto nacionales como extranjeras de todos los tamaños, que se instalen y operen en la ciudad y se constituyan en fuentes de trabajo para sus habitantes.

Los incentivos se otorgan sobre el pago de contribuciones, en los impuestos; predial, sobre nómina y adquisición de inmuebles, así como sobre el pago de derechos en registro de manifestación de construcción, conexión y uso de las redes de agua potable, licencias de fusión, excavación y subdivisión.

La SEDECO en los tres años de esta administración ha sido el conducto para el otorgamiento de beneficios fiscales por 40 millones de pesos, la captación de inversiones por más de cinco mil millones de pesos y la generación y/o preservación de 22 mil 189 empleos.

El gobierno informó que “Desde 2007 a julio de 2009, se han otorgado 71 subsidios a 33 proyectos de inversión por más de 667 millones de pesos que permitieron atraer inversiones nacionales e internacionales por más de 29 mil millones de pesos y han generado cerca de 85 mil empleos.” (Tercer Informe).

En 2008 se puso en marcha el Programa de Apoyo Económico a Empresas equivalente al 100 por ciento del impuesto sobre nómina que hubieran pagado en el ejercicio fiscal 2008. Este programa para la devolución del impuesto sobre nómina a empresas legalmente constituidas en la ciudad se diseñó originalmente para las microempresas y se amplió a pequeñas y medianas para beneficiar al 93 por ciento de las empresas de la capital y contribuir a mantener los niveles de empleo de la ciudad.

Al 31 de julio de 2009, se tiene un total de 2 mil 725 empresas que serán beneficiadas con la devolución del 100 por ciento del impuesto pagado en el año 2008, lo que representa un apoyo superior a los 100.5 millones de pesos. (Tercer Informe de Gobierno).

Obra Pública

Tanto o más importante que estos proyectos de apoyo a empresas vía subsidios fiscales o financiamientos, el GDF ha tratado de estimular directamente el crecimiento económico mediante la inversión pública. Ésta se concentrado en la obra pública.

A obra pública se ha presupuestado el 20.5 por ciento del presupuesto total en 2009, el 11.6 por ciento en 2008, y el 15.5 por ciento en 2007, con un monto total de 17 mil millones de pesos en

estos tres años, según cifras del Tercer Informe de Gobierno. Este volumen de recursos sin duda ha impulsado el crecimiento económico del DF de diversas maneras:

1. Creando un mayor demanda efectiva en la población a través de los empleos directos e indirectos, permanentes y eventuales;
2. Estimulando la inversión y el desarrollo de las empresas contratistas y algunos encadenamientos productivos; y
3. Mejorando la infraestructura de la ciudad y con ello la productividad de las empresas y la calidad de vida de sus habitantes.

La inversión del GDF ha demostrado ser un instrumento económico de gran importancia para la economía de la ciudad y el área metropolitana. En momentos de lento crecimiento económico nacional o de crecimiento negativo, la inversión del GDF se ha convertido en un importante instrumento anticíclico compensando, en cierta medida, las fallas estructurales y coyunturales de la dinámica económica de la ciudad y del país.

Evaluación

Los resultados de los programas de fomento económico e inversión pública son difíciles de medir, ya que las metas anunciadas en materia de creación de empleos son estimaciones del propio gobierno que se basan en criterios no definidos y que resultan de los cálculos de las empresas beneficiadas por los programas.

Por otro lado, según los especialistas, hay que tomar en cuenta que:

Primero, estos programas por lo general se ven afectados por la disponibilidad de recursos para su financiamiento. Caen en la paradoja de que cuando más se necesitan, hay menos recursos fiscales disponibles, vale decir son procíclicos y difíciles de expandir.

Entre 2007 y 2009 el gobierno sostuvo un ritmo de inversión cada vez más alto. Destaca este último año ya que el GDF anunció un programa de infraestructura “agresivo” de más de 11 mil 600 millones de pesos que superaría las inversiones de 2007 y 2008. Como parte de este programa en 2009 se inició la construcción de la Línea 12 del Metro en la que ya se han invertido más de siete mil millones de pesos y que está generando más de 15 mil empleos directos y 10 mil indirectos⁴⁹. Sin embargo, no se informa sobre la cantidad de empleos

⁴⁹ Cf. Tercer Informe de Gobierno.

permanentes y eventuales. Además de no distinguir entre los empleos generados, cuantos beneficiaron a residentes del Distrito Federal.

Lo anterior quiere decir que precisamente cuando las tendencias recesivas en el país se agudizan y los recursos públicos caen, el GDF ha decidido aumentar sensiblemente la inversión pública. Ello sin duda jugará un papel contracíclico muy importante para la economía de la ciudad. De otro lado, habrá que observar el comportamiento de los recursos federales que se asignan a la ciudad y el costo del financiamiento, factores que pueden poner en riesgo los proyectos anunciados o ya en marcha.

Segundo, estos programas (inversión y fomento) sólo permiten superar un porcentaje de desempleo, importante pero no decisivo en vista de la magnitud del problema. Según Tokman⁵⁰, pueden llegar a reducir la tasa de desempleo entre dos y tres puntos porcentuales.

En el caso del DF, el impacto sobre la tasa de desempleo en la ciudad puede ser menor debido a que una parte de los trabajadores que se contratan no residen en el DF y a que muchas de las industrias proveedoras no están ubicadas en la ciudad y a veces ni en el área metropolitana, como la industrias cementeras, del hierro y el acero. Los encadenamientos productivos se extienden fuera de la ciudad.

En el caso del DF, según datos oficiales, la tasa de desempleo abierto (TDA) aumentó hasta 5.5 por ciento en el segundo trimestre de 2009, pero la población desocupada del DF como proporción de la desocupación nacional se redujo de 16.4 por ciento en el segundo trimestre de 2007 a 12.2 por ciento en el segundo trimestre de 2009. Esto quiere decir que la inversión pública (y otras políticas de fomento) han jugado limitada pero efectivamente un papel anticíclico. No se ha detenido el crecimiento de la desocupación pero se ha logrado moderar sobre todo en comparación a los índices nacionales.

Tercero, la calidad del empleo no es evaluada ni es una meta explícita del gobierno. En el caso de la obra pública, por su propia naturaleza, se trata, en su gran mayoría, de empleos eventuales. En el caso de los programas de fomento en algunos casos se trata de empresas que se supone crearán un número importante de empleos formales y permanentes. En otros, se trata de microempresas.

Hay que destacar que una parte de la obra pública se realiza mediante las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración

⁵⁰ Tokman, V, Op. cit

Pública del Distrito Federal (PPS) que es un esquema de participación privada para la construcción y de la obra pública.

Bajo este esquema el gobierno espera “consolidar en los próximos cuatro años inversiones privadas por alrededor de cinco mil millones de dólares en nuevas vialidades, estacionamientos, parques tecnológicos y otras infraestructuras”.⁵¹

Otra parte de la obra pública se realiza mediante la administración de diversos fondos, particularmente el Fondo Metropolitano, para financiar las obras que a su vez se otorgan a diversas empresas privadas mediante concursos “que garantizan que se canalicen de acuerdo con su rentabilidad socioeconómica y el mérito de sus estudios y evaluaciones en los términos de la normatividad vigente”.

De esta manera, se entiende que la responsabilidad de las relaciones laborales queda a cargo de estas empresas privadas sin que exista condicionamiento alguno por parte del GDF ni en cuanto al número ni la calidad del empleo generado.

Es de esperarse que las empresas contratistas del GDF cumplan con los mínimos de ley y aún más, se estimule el mercado de trabajo con buenos salarios y protección social, y no se distorsione con bajos niveles de ingreso y baja calidad del empleo. El impacto de la inversión pública en la calidad del empleo generado sin embargo, no es evaluado por el Gobierno de la Ciudad.

Cuarto. Para los fines de esta evaluación, hay que resaltar que los programas de fomento económico y de inversión en obra pública no tienen conexión con los programas de la STyFE. No hay ningún acuerdo o disposición legal en esta materia. Los empleos generados por el GDF, directa o indirectamente, no están considerados, expresamente, en los programas de capacitación, ni en la Bolsa de Trabajo, del Servicio Estatal de Empleo, ni en las Ferias de Empleo y otros programas que administra la STyFE. Se advierte una falta de coordinación en el diseño de las políticas, entre SEDECO y la STyFE. Por otro lado, tampoco hay intervención expresa de ésta última en la vigilancia de las normas laborales en las fuentes de trabajo que se crean gracias a la inversión pública.

En conclusión, la falta de vinculación entre los programas de fomento económico e inversión pública, y los de fomento del empleo y protección del trabajo, es patente y requiere un replanteamiento institucional.

⁵¹ Cf. Segundo Informe de Gobierno.

Es necesario que el GDF promueva entre los diferentes ámbitos de la administración pública, la revisión del diseño de las políticas de fomento económico, así como de sus programas, y verifique que respondan a los objetivos y a las estrategias establecida en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007 – 2012 para impulsar la generación de empleos formales y de calidad.

Para ello se hacen las siguientes **RECOMENDACIONES**:

1) Ante la falta de una estrategia de trabajo conjunto entre la STyFE y la SEDECO en objetivos y metas comunes se recomienda que se suscriban los convenios marco y particulares que resulten necesarios para coordinar acciones orientadas a fomentar el empleo, a través de un mayor aprovechamiento y complementariedad de los presupuestos asignados a los programas de cada una de las dependencias. Como líneas de acción se sugieren las siguientes:

- a) Por parte de la SEDECO, se requiere de su apoyo a las empresas sociales en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, en particular en materia de financiamiento a través del FONDESO. Se recomienda el diseño de un programa especial para empresas sociales, en el marco de las reglas de operación para MPyMes; con líneas de crédito, montos de financiamiento, tasas de interés, periodos de gracia y plazos de pago en condiciones preferenciales que impulsen su crecimiento y consolidación.

Asimismo, que la SEDECO, a través del FONDESO, acompañe esta acción con jornadas de orientación y asesoría para los cooperativistas sobre el llenado de solicitudes y los requisitos para ser sujetos de crédito.

Se considera viable apoyar los proyectos de las empresas sociales y las iniciativas de grupos de trabajo en vía de constituirse en cooperativas, a través de los recursos del Fondo PyME. Se recomiendan sesiones de trabajo en las que se brinde orientación y asesoría a las empresas sociales sobre las reglas de operación, las líneas de apoyo, las condiciones para ser beneficiarios y la forma de presentar los proyectos para su evaluación y aprobación.

- b) Por su parte, la STyFE tendría que apoyar a la SEDECO mediante algunos programas de capacitación: CAPACITES (Capacitación para el Impulso de la Economía Social) en las modalidades de autoempleo y consolidación de iniciativas de empleo, para los solicitantes de microcréditos; con Capacitación en

2) La STyFE debe coordinar acciones con la Secretaría de Obras y Servicios, para la vigilancia de las normas laborales en las fuentes de trabajo que se crean gracias a la inversión pública.

Para ello se sugiere:

- a) Que la STyFE realice una evaluación de los contratos y reglas de operación bajo los cuales se realiza la obra pública del GDF por medio de empresas particulares, con el objeto de detectar, en su caso, si éstos permiten o dan lugar, por omisión, a violaciones a la Ley Federal del Trabajo.
- b) Que la STyFE realice, mediante la inspección y otros instrumentos a su alcance, un análisis del impacto de la obra pública en el empleo generado en la ciudad tanto en lo que toca al número real de empleos generados directamente, como en lo que respecta a la calidad del empleo, entendiendo por esto último, en especial, los niveles de salario, la protección de la seguridad social, el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad, y las disposiciones aplicables sobre el trabajo de menores.
- c) A partir de ello, la STyFE deberá hacer las recomendaciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de la ley y el fomento y creación de empleos dignos en la ciudad.

CAPÍTULO IV

EL SEGURO DE DESEMPLEO

Antecedentes

Como se señaló en el Capítulo I, Marco Teórico, para enfrentar la nueva situación laboral, caracterizada por un lento crecimiento del empleo y además, de mala calidad, las políticas de fomento al empleo se han reformulado. Ahora se habla de políticas de fomento activas y pasivas, clasificación que surgió en Europa en los años 80 del siglo pasado ante la crisis de los modelos tradicionales y el creciente desempleo estructural.

El segundo tipo de políticas de fomento al empleo, llamadas pasivas, tratan de brindar apoyo al trabajador desempleado: subsidios al desempleo; esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo. Como parte de ellas, el seguro de desempleo es un instrumento esencial en el conjunto de políticas de la seguridad social.

Según la OIT, la seguridad social

Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos⁵².

El seguro de desempleo, bajo la definición de la OIT,

...es un mecanismo diseñado para mejorar la situación de los trabajadores en caso de desempleo *temporal*... es una prestación generalmente monetaria para dar seguridad a los trabajadores en caso de quedarse sin trabajo⁵³.

El Convenio 168 de la OIT titulado Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) que no ha sido ratificado por México establece en el artículo 14:

⁵² Organización Internacional del Trabajo. *Administración de la Seguridad Social*. Ginebra, 1991.

⁵³ Ochoa León, Sara María. *El seguro de desempleo en México y el mundo*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Julio de 2005, pág. 18.

En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.

El seguro de desempleo permite a los trabajadores disminuir en alguna medida la pérdida de ingresos que se produce durante los periodos de cesantía. Como se mencionó antes, fue concebido en Europa para abordar situaciones de desempleo cíclico y para proteger a la fuerza de trabajo menos calificada, a familias con un solo perceptor de ingresos y a aquellos trabajadores que no gozaban de los beneficios proporcionados por la contratación colectiva.

Cuando se creó el seguro de desempleo, eran los tiempos del Estado Benefactor en los que se pensaba que el desempleo podría llegar a una tasa cercana a cero y que el remanente que no podría encontrar trabajo debería ser protegido por el estado a través de este seguro.

Sin embargo, este mecanismo enfrenta hoy un escenario distinto, con un desempleo más prolongado y de dimensiones más preocupantes, pues afecta a trabajadores con diferente calificación, en hogares con más de un perceptor y en un contexto de creciente trabajo atípico y negociaciones descentralizadas. Esto ha requerido de mayores recursos, lo que se ha enfrentado haciendo más estrictos los criterios de elegibilidad, disminuyendo los beneficios y generando mecanismos privados complementarios⁵⁴.

En América Latina, como ya se dijo, se destina una baja proporción de recursos tanto a las políticas laborales activas como a las pasivas. No es sorprendente por ello que, en esta región existan

... esquemas mínimos de seguro de desempleo o asistencia social para desempleados y que sólo en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, encontremos sistemas de financiamiento tripartitos cuyos beneficios tienen una duración variable entre tres y doce meses⁵⁵.

En estos seis países, las características principales del seguro de desempleo son las siguientes:

1. En todos los casos son sistemas contributivos con significativas variaciones en los porcentajes de aportación de empleado, empleador, y gobierno;
2. Cubre a los trabajadores con contrato, no hay esquemas para los no asalariados, con excepción de Chile;

⁵⁴ Tokman, V., *op. cit.*, pág. 166

⁵⁵ OIT. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000*. Ginebra, 2001.

3. Es obligatorio para los trabajadores por contrato;
4. Los requisitos varían pero generalmente se requiere haber trabajado en un empleo con contrato y haber contribuido al seguro de desempleo;
5. La duración es de cinco y doce meses;
6. Los recursos que recibe varían entre un 40 y 80 por ciento de los salarios⁵⁶.

Por estas razones, la OIT los considera como “muy restrictivos”⁵⁷.

COBERTURA DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

% sobre el total de desempleados

Países	Cobertura
Argentina ^{1/}	10.0
Brasil ^{2/}	11.8
Chile ^{2/}	6.7
Uruguay ^{3/}	14.7
Venezuela ^{4/}	7.2

^{1/} Promedio 1995-2000

^{2/} Año 2000

^{3/} Año 2001

^{4/} Año 1999

FUENTE: Islas, G. (2002)

Además de estos seguros, en algunos países el apoyo a los desempleados se complementa con sistemas de indemnización por despido financiados por el empleador mediante un sistema de cuentas individuales, donde se depositan los fondos que el trabajador tiene derecho a percibir en caso de despido. También puede usarlos en caso de que siga activo como un adelanto para financiar una vivienda u otras necesidades de consumo. Existen también mecanismos que buscan proporcionar un beneficio similar al seguro de desempleo como son las indemnizaciones por despido y esquemas de jubilación anticipada, entre otros. En realidad, según la OIT, en América Latina, la mayoría de los países latinoamericanos “funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo”, que prevén la entrega de una única suma como indemnización “para ayudar a salir de apuros a los trabajadores desempleados mientras dura su situación de desempleo”.

⁵⁶ Ochoa León, Sara María, *op. cit.*, págs. 24-25.

⁵⁷ Citado por Ochoa León, Sara María, *op. cit.*, pág. 25.

Políticas de fomento al empleo en México

En nuestro país, se ha puesto un mayor énfasis en la capacitación y los servicios de intermediación laboral. Así, el Gobierno federal ha desarrollado varios programas bajo el rubro de Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Según una evaluación reciente⁵⁸:

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General de Empleo (CGE), que diseña, coordina, supervisa y financia el Programa, el cual es operado por los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas.

El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo, debido a la falta de i) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes, ii) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores, y iii) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores. Para ello, el Programa tiene como Propósito: “Personas buscadoras de empleo están mejor articuladas con las personas empleadoras para cubrir las vacantes de empleos”.

El diseño del PAE responde a una clara identificación de que la deficiente vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral es una de las causas del desempleo y del desperdicio de recursos humanos.

Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles. El Programa se ejecuta a través de ocho subprogramas: Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal hoy SAEBE, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G⁵⁹.

⁵⁸ STPS-UAM. *Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Resumen Ejecutivo*. Marzo de 2008. Disponible en http://www.stps.gob.mx/temas_interes/evaluaciones_externas_docs/Resumen_ejecutivo_PAE.doc.

⁵⁹ STPS-UAM, *op. cit.*, págs. i y ii.

Estos programas no han contemplado fortalecer las políticas pasivas y, si se observa el panorama general, puede decirse que se ha descuidado la seguridad social provocando un serio deterioro de la protección al trabajo.

Así, en el caso de México, a nivel nacional, no existe ni ha existido un seguro de desempleo como tal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el artículo 123, apartado A, fracción XXII el pago, por parte del patrón, de una indemnización en casos de despido injustificado. La LFT normó esta disposición en los artículos 48, 49, 50.

Por su parte, la fracción XXIX de dicho ordenamiento contempló como de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social que comprendería un seguro por “cesación involuntaria del trabajo”.

En dicha ley figura el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada como parte del Régimen Obligatorio. En éste se otorga una pensión a asegurados que hayan sido dados de baja con el requisito de contar con una edad mínima de sesenta años.

Por otra parte, la Ley del Seguro Social señala que los trabajadores que hayan sido dados de baja del Régimen Obligatorio pueden hacer retiros parciales de su cuenta individual, que forma del Sistema de Ahorro para el Retiro. Una reforma reciente a la ley establece que, con tres años de antigüedad y un mínimo de 12 bimestres cotizados, el asegurado puede retirar 30 días de su último salario de cotización, hasta un máximo de 10 salarios mínimos. Para los trabajadores con cinco años con una cuenta abierta, la cantidad que puede retirarse debe ser la que resulte menor entre 90 días de salario de cotización o el 11.5 por ciento del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La ley establece que estos retiros disminuirán en igual proporción a las semanas de cotización acumuladas por el trabajador, con posibilidad de que las reintegre mediante un pago, de forma parcial o total.

El financiamiento del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada es tripartito, a cargo de cuotas obrero – patronales y aportaciones del Gobierno Federal.

Por su parte, desde 2002 la STPS puso en marcha el programa SAEBE, hoy Empleo Formal que otorga un apoyo por dos meses al trabajador desempleado con el objetivo de que pueda

sufragar los gastos necesarios para encontrar un nuevo empleo. Esta prestación no se considera una forma de seguro de desempleo.

SAEBE es un programa dirigido a las personas que buscan empleo y que fueron desplazadas del sector formal de la economía. Otorga a los participantes una ayuda económica para facilitar y agilizar su reinserción en el mercado formal de trabajo. Además de información sobre vacantes disponibles, otorga hasta dos apoyos de \$1900 cada uno, con estos apoyos el programa subsidia la búsqueda de empleo (traslado de un lugar a otro, llamadas telefónicas y en general gastos de manutención mientras se busca empleo).⁶⁰

En conclusión, para los fines de evaluación del seguro de desempleo en el DF puede afirmarse que:

1. Las políticas activas de empleo que promueven la vinculación entre los agentes del mercado laboral y la capacitación de la fuerza de trabajo constituyen el principal componente de la política pública de fomento al empleo en los últimos años. Son menos costosas y más flexibles ante el mercado laboral que las políticas pasivas, como el seguro de desempleo.
2. Dentro de las políticas pasivas se encuentran diversos mecanismos similares que se consideran parte de la seguridad social: el seguro de desempleo; esquemas de retiro anticipado; y fondo de compensación por desempleo. Hay otras medidas legales como las indemnizaciones por despido o por terminación de la relación de trabajo que no pueden considerarse como parte de las políticas de seguridad social.
3. Las características fundamentales del seguro de desempleo son: es una prestación monetaria; se otorga al trabajador desempleado; tiene carácter temporal; y tiene como fin protegerlo mientras se encuentra desempleado.
4. En la medida en que la situación del empleo se ha deteriorado, el seguro de desempleo ha requerido mayores recursos y por lo mismo se ha vuelto más selectivo.
5. Hay seguros de desempleo que no son contributivos, tal es el caso de países como Australia y Nueva Zelanda. La mayoría de los sistemas recaen en contribuciones de los empleadores, de los trabajadores y del gobierno.
6. En América Latina se destina una cantidad de recursos muy baja para las políticas de empleo, sean activas o pasivas. En particular, el seguro de desempleo recibe pocos recursos en comparación a países de Europa y a los Estados Unidos.
7. Es de destacarse que los sistemas de seguro de desempleo que existen en América Latina son contributivos y obligatorios para los trabajadores cuando están empleados

⁶⁰ STPS-UAM, *op. cit.*, pág. 30.

mediante un contrato de trabajo. No se financian por lo tanto con impuestos generales o especiales, lo que reduce a la población beneficiada.

8. En México, además de las indemnizaciones por terminación de la relación laboral que existen en la mayoría de los países latinoamericanos, existen otros mecanismos: el seguro por cesantía en edad avanzada que sólo puede devengarse hasta los 60 años; los retiros de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro; y el SAEBE o Programa Empleo Formal que existe desde 2002. Este último consiste en dos pagos mensuales y esta destinado a ayudar al trabajador a que encuentre trabajo solventando los gastos mínimos para ello. Por ello no se considera un seguro de desempleo aunque se trate de un subsidio directo.
9. La inexistencia de un seguro de desempleo en México, hasta su creación en el DF, plantea entonces un interés especial.

Cuestiones a evaluar del Programa de Seguro de Desempleo

En razón de lo anterior, la evaluación parte de un conjunto de preguntas en referencia a su diseño e implementación:

1. ¿Cumple con las características de un seguro de desempleo?
2. ¿Hay vínculo entre las políticas activas, sobre todo en materia de capacitación, y el seguro de desempleo?
3. Al no ser un seguro contributivo, ¿cuál es su sustentabilidad? ¿Se ha pensado en otras fuentes de financiamiento?
4. El Seguro de Desempleo fue diseñado y es implementado por el GDF pero enfrenta una realidad metropolitana. ¿Hay alguna propuesta en este aspecto?
5. ¿Cual es el costo de implementación? De los pesos presupuestados: ¿qué parte llega directamente al trabajador y con qué eficacia y prontitud? ¿Con qué estructura interna de control y padrón de beneficiarios cuenta?
6. ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y evaluación del programa?

1. ¿Cumple con las características de un seguro de desempleo?

En el marco de su Primer Informe de Gobierno, el licenciado Marcelo Ebrard Casaubón anunció el 17 de septiembre de 2007 la creación de un Seguro de Desempleo para la población capitalina.

Para ese efecto, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) el 3 de octubre de 2007 la primera convocatoria a este programa; el día 15 de ese mismo mes empezó su operación y el 6 de diciembre de ese año se entregaron los primeros apoyos.

El 8 de octubre de 2008 se publicó en la GODF la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, que eleva a rango de ley el programa en comento. El 30 de enero de 2009 se publicaron las Reglas de Operación del Programa 2009; y el 22 de junio de ese mismo año se publicó el Reglamento de la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal.

El objetivo general del programa es otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, y al mismo tiempo, crear las condiciones para su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo. El Seguro de Desempleo se considera un derecho de los trabajadores y trabajadoras donde se respeta, protege, promueve y garantiza, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y los derechos laborales de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal.

Sus objetivos específicos, según la Ley, son:

- A. Apoyar a todos aquellos desempleados y desempleadas, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, residentes en el Distrito Federal que por su relación laboral estuvieron inscritos en alguna de las instituciones de seguridad social.
- B. Estimular la generación de empleos en el sector formal de la economía para contribuir a reducir la informalidad y el trabajo precario en la Ciudad de México.
- C. Impulsar la capacitación de los desempleados y desempleadas para desarrollar nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo.

Características del Seguro de Desempleo⁶¹:

⁶¹ Reglas de operación, enero de 2009

Es un sistema de protección social que se traduce en un beneficio económico mensual equivalente a 30 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, entre otras acciones.

Se entregará al beneficiario por un periodo de seis meses, siempre y cuando el beneficiario cumpla con las obligaciones establecidas en las Reglas de Operación.

Sólo se podrá acceder a este beneficio una vez cada dos años y deberá estar plenamente justificado.

Es personal e intransferible.

Será entregado a través de una tarjeta de débito u otro mecanismo que el Gobierno considere conveniente conforme a la ley.

El seguro está dirigido a trabajadoras y trabajadores desempleados habitantes del Distrito Federal, mayores de 18 años, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados.

Los requisitos para acceder a los beneficios, según las reglas de operación, son los siguientes:

- A. Haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses;
- B. Haber perdido su empleo a partir del 1º de enero de 2006, por causas ajenas a su voluntad;
- C. No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa, y
- D. Ser demandante activo de empleo.

Para acreditar la condición de desempleado y ser beneficiario al programa se requiere además de documentación oficial (acta de nacimiento; identificación oficial vigente con fotografía; CURP y comprobante de domicilio actual en el Distrito Federal), documento de baja expedida por una institución de seguridad social “u otro documento que acredite fehacientemente la pérdida del empleo”.

El beneficiario debe cumplir con las siguientes obligaciones:

- A. Proporcionar la información y documentación que se le solicite, así como presentarse en las oficinas cuando se le requiera.
- B. Comunicar los cambios de domicilio.
- C. Buscar un nuevo empleo y asistir a las entrevistas con las empresas que están ofreciendo empleos.

D. Asistir, cuando corresponda a su perfil y necesidades, a las jornadas de Capacitación y Formación que sean convocadas.

E. Aceptar los controles, registros y supervisiones por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

F. Renunciar por escrito al Seguro de Desempleo, si consigue un empleo antes de los seis meses y/u obtuvo cualquier otro beneficio de los programas operados por el Gobierno del Distrito Federal, dentro de los cinco días hábiles después de haberle ocurrido lo anterior, a fin de que opere la suspensión inmediata del pago del Seguro.

G. Declarar en la Carta Compromiso, bajo protesta de decir verdad, que se encuentra desempleado o desempleada.

H. Aceptar que a los seis meses la Carta Compromiso dejará de surtir efecto y la transferencia mensual cesará automáticamente. Bajo ninguna circunstancia habrá prórroga o excepciones.

I. Manifestar bajo protesta de decir verdad que los datos presentados en la documentación y la información proporcionada, son fidedignos, por lo que en el caso de incurrir en alguna omisión o falsedad estará apercibido de las consecuencias legales que se deriven.

En estas mismas Reglas de operación del Programa, también se especifica que: La STyFE dará respuesta a la solicitud presentada, en un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de la recepción de la misma.

En el Segundo Informe de Gobierno correspondiente a 2008, el Jefe de Gobierno señaló:

Debido al fracaso del modelo económico seguido por el Gobierno Federal, al cierre de diciembre de 2006 la tasa de desempleo abierto nacional se ubicó en 3.6 por ciento de la Población Económicamente Activa, mientras que para el primer trimestre de 2008, fue de 3.9 por ciento, de acuerdo a datos del INEGI. Para el caso del Distrito Federal la misma fuente señala que la tasa de desempleo abierto se calcula para el mismo trimestre en 5.3 por ciento, lo que significa que en la ciudad existen 222 mil 803 personas sin ninguna actividad laboral y sin percibir algún ingreso. Esta situación llevó a la necesidad de crear un mecanismo de apoyo a todos esos trabajadores asalariados del sector formal de la economía que habían perdido su empleo desde el 1 enero de 2006, para lo cual se implementó el Programa de Seguro de Desempleo, el cual aplica para las personas que actualmente están perdiendo su empleo.

Actualmente la Tasa de Desempleo Abierto en el Distrito Federal es de 5.5 por ciento de la PEA, el trimestre anterior había sido de 5.3 por ciento y en diciembre de 2006, fue de 5.5 por ciento. En los últimos dos trimestres, la TDA aumentó en 2 décimas de punto, incrementándose la población desocupada abierta de 222 mil 803 a 234,320 personas, respectivamente.

El avance del programa al 31 de julio de 2008, corresponde a la inscripción de 37 mil 656 personas, lo que representa un avance del 57 por ciento conforme a lo programado para este año. Este Programa pionero a nivel nacional, desde su creación el 15 de octubre de 2007 hasta el 17 de septiembre de 2008, habrá otorgado apoyo a 46 mil 381 personas y se estima que el Programa alcanzará los 66 mil 731 beneficiarios hacia el final del año, lo que representa un 28.5 por ciento de los 234 mil 320 desempleados según Tasa de Desempleo Abierto en el Distrito Federal para el 2do. Trimestre de 2008.

En el Tercer Informe de Gobierno se señala que de octubre de 2007 a julio de 2009 se habían inscrito más de 120 mil personas en el Seguro de Desempleo y se pensaba beneficiar para el fin de este año a 68 mil personas que representa el 29 por ciento del total de desempleados en el DF con cifras del segundo trimestre de 2009. El Tercer Informe del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado en octubre de 2009 ante la ALDF, señalaba que:

La suma de los apoyos actuales, documentados en 2008 y 2009 hasta el 30 de septiembre, arrojan un total de 59 mil 457 beneficiarios este año (aunque) la meta física programada originalmente para 2009 fue de 42 mil 582 personas beneficiadas.

El pago que recibe el beneficiario equivale a 30 días de salario mínimo general vigente en el DF. De octubre a noviembre de 2008 fueron mil quinientos pesos; del 16 de noviembre al 31 de diciembre de 2008, ascendió a mil 577 pesos con 70 centavos. A partir de enero de 2009 es de mil 644 pesos mensuales

De lo anterior se puede concluir, para efectos de la evaluación del Seguro de Desempleo, que el seguro es congruente con el marco legal: el artículo 123 constitucional y la LFT. También coincide con los objetivos planteados en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012.

Asimismo, de acuerdo a los lineamientos señalados por la OIT puede considerarse que es un seguro de desempleo que cumple con las características fundamentales que son: es una prestación monetaria; se otorga al trabajador desempleado; tiene carácter temporal; y tiene como fin protegerlo mientras se encuentra desempleado.

Debe agregarse que este seguro es no contributivo, ya que es financiado con los recursos fiscales del GDF, y es de carácter reducido. Esto último porque se dirige a trabajadores que perdieron su empleo en la fecha señalada por las autoridades. Según la propia autoridad responsable, abarca a menos del 30 por ciento de la población desempleada y fue diseñado para enfrentar una situación que se volvía cada vez más crítica en materia de desempleo en la ciudad. Por otro lado se otorga un apoyo correspondiente a un salario mínimo, cantidad que difícilmente puede considerarse suficiente para el sostenimiento de la familia si el trabajador

beneficiado es el único receptor de ingresos. Pero puede considerarse suficiente si se considera que es un apoyo temporal para volver a incorporarse al mercado laboral. Por el otro lado, el lapso de seis meses cada dos años también puede considerarse restringido en relación a las necesidades de ingreso de una familia cuyo jefe o jefa está desempleado. Pero puede considerarse adecuada para reincorporarse al mercado de trabajo, como máximo, en ese lapso de tiempo. Estas características dependerán también de la evolución económica y del mercado de trabajo. Si hay mayor desocupación y el ciclo económico se alarga, el seguro de desempleo será visto como más restrictivo por la población, y al contrario, si el ciclo recesivo se reduce, las condiciones del seguro serán vistas como más adecuadas.

De acuerdo al diagnóstico presentado por las autoridades, la creación del seguro obedeció a un empeoramiento de la situación laboral medido por la tasa de desocupación. Es decir el objetivo del gobierno local no fue resolver el problema estructural del desempleo en la Ciudad, sino enfrentar su empeoramiento o deterioro. De inicio, no buscó la intención de ser un programa universal, sino focalizado a los trabajadores que habían perdido su empleo en los últimos meses. No se planteó como un instrumento para disminuir el desempleo sino para contener su crecimiento o si se quiere, para atenuar sus efectos propiciando la reinserción de los trabajadores al mercado laboral.

Si bien el diagnóstico y las metas son correctos, son al mismo tiempo limitados, pues no habla de otros indicadores cuantitativos, como el crecimiento de la economía informal y la subocupación, ni de aspectos cualitativos, como la calidad del empleo asalariado.

Además de tener un diagnóstico y un objetivo limitados, se encuentra otro problema: el seguro se observa como un programa aislado de una estrategia general para los trabajadores del sector informal y para mejorar la calidad del trabajo en la ciudad de México. Este último aspecto se desarrollará en los capítulos posteriores.

Lo anterior se distingue más claramente si se considera que los programas para los trabajadores de la economía informal (e incluso uno de los más destacados como el Fomento Cooperativo), tienen un presupuesto muy inferior a otros programas (activos y pasivos) dedicados al sector formal. Además, como ya se explicó en el capítulo anterior, los programas de SEDECO destinados a las microempresas no están coordinados con los programas de la STyFE.

2. Vínculo entre políticas activas y pasivas

La Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal establece:

Artículo 10.- Los objetivos específicos del Seguro son:

III. Impulsar la capacitación de los beneficiarios en el desarrollo de nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo, a través de acciones complementarias implementadas por la Administración Pública del Distrito Federal en sus programas sociales.

Por otra parte, en el Tercer Informe de Gobierno se lee:

El objetivo del Programa (del seguro de desempleo) es aportar un apoyo a los desempleados (para) dotarlos con elementos monetarios para facilitarles la búsqueda de empleo, al mismo tiempo que los vincula a oportunidades de trabajo a través de bolsas de trabajo, capacitación para la organización social y la constitución de proyectos productivos cooperativos o de otros modelos de economía solidaria.

Para evaluar los objetivos del Seguro es necesario hacer un análisis del presupuesto de la STyFE. Para los fines de esta evaluación, con datos de la Cuenta Pública correspondiente a los años 2007 y 2008, los recursos a cargo de la Secretaría pueden dividirse en:

- a) Recursos federales para operar los programas del PAE. Se trata de políticas activas como Programas de capacitación y Bolsa de Trabajo.
- b) Recursos del GDF para apoyar la operación del PAE, principalmente el Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal.

Un análisis detallado de estos programas se encontrará en el siguiente capítulo.

- c) Recursos del GDF para otros programas de fomento al empleo (políticas activas) que no forman parte del PAE y que son operados con reglas del propio GDF, principalmente para jóvenes (La Comuna) y Fomento Cooperativo.
- d) Recursos del GDF para políticas pasivas de fomento al empleo, principalmente el Seguro de Desempleo (y con muchos menores recursos, el Programa Emergente a Trabajadores Migrantes).
- e) Recursos del GDF para programas de protección del trabajo (que se analizarán en el capítulo VI).

Cuadro analítico de los presupuestos de la STyFE

Año	Presupuesto total STyFE	Miles de pesos					
		Recursos federales Total	Recursos GDF -PAE	Recursos GDF Comuna y Cooperativas	Seguro de Desempleo y Migrantes (pasivas)	Protección al trabajo	Otras
2007	203,564	75,023	28,863	3,802	63,219	25,865	6,791
		36.80%	14.20%	1.90%	31.10%	12.70%	3.30%
2008	795,808	127,897	193,549	8,969	405,824	50,522	9,047
		16.10%	24.30%	1.10%	51%	6.30%	1.10%
Total	999,372	202,920	222,412	12,771	469,043	76,387	15,838
		20.30%	22.30%	1.30%	46.90%	7.60%	1.60%

FUENTE: Cuenta Pública.

Los recursos proporcionados por el Gobierno Federal y destinados a las políticas del PAE representaron 20.3 por ciento del presupuesto total; a este mismo programa el GDF aportó el 22.3 por ciento, por lo que para el PAE en total se aportaron recursos equivalentes al 42.6 por ciento del presupuesto total. Las políticas pasivas a cargo del GDF representaron el 46.9 por ciento. Entre ambas sumaron el 89,9 por ciento mientras que solo se aportó el 1.3 por ciento a programas activos de fomento al empleo con recursos propios y diseñados por el GDF.

En 2008, los recursos de origen federal representaron el 16.1 por ciento del presupuesto total, mientras que las políticas pasivas a cargo del GDF representaron el 51 por ciento. Entre ambos sumaron el 67 por ciento. El resto se dedicó a políticas activas dedicadas a administrar los programas federales y el sistema nacional de empleo (22.3 por ciento) y a La Comuna y Fomento Cooperativo sólo se le dedicó el 1.1 por ciento.

Como puede verse, los programas activos que reciben la mayor cuantía de los recursos son de diseño federal, mientras que el seguro de desempleo tiene reglas que se elaboraron por el GDF. Ambos programas (activos federales y pasivos locales) absorben casi 90 por ciento del presupuesto total de la Secretaría.

Esta discrepancia en el diseño de los programas (activos federales y pasivos locales) plantea de inicio un problema de coordinación efectiva que incide en su diseño e implementación y en la eficacia del seguro para motivar la reinserción laboral del beneficiario.

Por otra parte, los programas financiados con recursos locales de fomento al empleo (activos) más destacadas son La Comuna y el de Fomento Cooperativo. Sin embargo, estos programas no tienen como función principal la reinserción laboral. El primero, La Comuna, porque está dirigido principalmente a buscadores de empleo por primera vez, y el segundo porque

El programa de empleo y fomento cooperativo beneficia a personas desempleadas y subempleadas, que tengan la idea e iniciativa de generar sus propias fuentes de empleo, mediante un proyecto productivo, mayoritariamente mujeres y personas mayores de 35 años⁶².

Es decir, el perfil de este programa no es el de un trabajador que está dispuesto a reincorporarse al mercado laboral como asalariado sino de aquellos grupos de personas que ya renunciaron a ello o no han estado en esa condición.

Como se verá más adelante, en el próximo capítulo⁶³, ahí se afirma que

Desde su operación, los programas del SNE han tenido una incidencia reducida en el desempeño del mercado de trabajo a nivel nacional. El índice de colocación de personas atendidas ha ido decreciendo en el sistema a nivel nacional, aunque en el Distrito Federal, en los dos últimos años presentó un repunte. En el periodo 2001 a 2009, en el mejor desempeño a nivel nacional se colocaron poco más de uno de cada tres solicitantes; en el DF, uno de cada cuatro. En el otro extremo, el índice de colocación bajó hasta 28 por ciento a nivel nacional y 10 por ciento en el DF.

En este mismo capítulo se señalan algunas cifras de colocación en el DF de 2007 y 2009. En particular se apunta que:

Durante el período de realización de la presente evaluación se llevó a cabo la XX Feria del Empleo, el 6 de agosto de 2009... se ofrecieron 11 mil 398 empleos y asistieron más de 27 mil; sólo se lograron 2 mil 606 colocaciones"...En este evento se ofertaron mil 968 plazas para nivel profesionista con un salario promedio de nueve mil pesos mensuales; mil 310 plazas para nivel técnico, con un salario mensual aproximado de seis mil 400 pesos y ocho mil 110 plazas para empleados con un sueldo que va de los cinco mil pesos a los tres mil 800 pesos mensuales.

En estas condiciones es muy importante que el Seguro de Desempleo sirva para elevar esta tasa de recolocación de los trabajadores desempleados. Y para ello se deben resolver los problemas derivados de las diferencias en su diseño e implementación de los programas activos y pasivos que tiene a su cargo la STyFE del GDF.

Para tratar de resolver esta falta de empatía, en mayo de 2009 se creó el Área de Vinculación Laboral cuya función es establecer acuerdos y convenios con empresas, instituciones educativas y vincularse con el Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal.

⁶² GDF. Segundo Informe de Gobierno.

⁶³ Capítulo V, Principales resultados del Servicio Nacional de Empleo.

Esta área, de muy reciente creación, está elaborando proyectos basados en nueva tecnologías que esperan poner a funcionar en marzo de 2010. Actualmente buscan establecer convenios con empresas y servicios de colocación privados que permitan la reinserción laboral de los beneficiarios del Seguro. Asimismo, buscan la coordinación interinstitucional con otras instancias administrativas de la propia STyFE y sus programas activos, en concreto con la Dirección General de Empleo y la de Cooperativas. Sin embargo, esta área de vinculación laboral corre el riesgo de duplicar funciones con otras áreas de la STyPS y cuenta con un personal muy reducido para atender a los más de 130 mil beneficiarios actuales del Seguro.

Si la falta de empatía entre los programas activos y pasivos de la STyFE del DF no se resuelve correctamente, ello puede llevar a que las obligaciones que tiene que cumplir el beneficiario se conviertan en un trámite burocrático y no en un verdadero mecanismo para su reinserción en la economía formal⁶⁴. Asimismo, el trabajador puede entender que el Seguro de Desempleo es una indemnización o un complemento a ella, y no un estímulo para su reinserción en la economía formal.

Por último, debe señalarse que para la sociedad el Seguro representa un costo importante que debe ser aprovechado para que los beneficiarios, en este caso los desempleados, puedan mejorar sus habilidades laborales. De otro modo, no sólo se pierde una oportunidad para elevar la calificación de la fuerza de trabajo disponible sino que además la sociedad, en este caso la población del DF, puede tener la percepción de que realiza un sacrificio que no redundará en los beneficios planteados por las autoridades. Este tema se desarrolla más adelante y se hacen algunas recomendaciones.

3. Sustentabilidad

El Seguro de Desempleo del GDF es, como ya se dijo, un seguro no contributivo. Depende por ello, enteramente, de las finanzas del Gobierno.

En 2008, el Seguro representó el 1.1 por ciento del presupuesto del GDF (Administración central) y el 7.7 por ciento del gasto total destinado a la Secretaría de Desarrollo Social.

⁶⁴ Nos referimos en particular a aquellas que obligan al beneficiario a buscar un nuevo empleo asistiendo a las entrevistas con las empresas, y a participar en las jornadas de capacitación y formación laboral convocados por la Secretaría.

Comparación del Presupuesto del Seguro de Desempleo

	Millones de pesos			
Año	Presupuesto Seguro del Desempleo	Presupuesto GDF Admon Central	Sria Desarrollo Social	Presupuesto STyFE ¹
2008	405.8	37,166.0	5,251.0	688.6
Seguro de Desempleo como % de:		1.1	7.7	58.9

1/ No incluye recursos federales para el PAE.

FUENTE: Cuenta Pública.

El Seguro de Desempleo tuvo también un presupuesto superior al de otras secretarías como Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Turismo, Protección Civil y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

Lo anterior plantea un problema de financiamiento a corto plazo si las condiciones económicas cambian drásticamente y las finanzas del gobierno se deterioran al mismo tiempo que el desempleo, resultado de una recesión general de la economía nacional, como parece suceder en 2009. Según el informe presentado por el Secretario de Trabajo ante la ALDF el 19 de octubre de 2009, los recursos autorizados del presupuesto para 2009 equivalentes a 482.1 millones de pesos ya habían sido ejercidos en su totalidad en esa fecha.

En el mediano plazo, aun si la tasa de desempleo no crece demasiado y las finanzas de la ciudad se mantienen estables o mejoran, el financiamiento del Seguro, si en verdad se busca su universalización, requerirá la absorción de un porcentaje de recursos creciente y con ello se tendrían que relegar otros programas de la ciudad como los que llevan a cabo las secretarías mencionadas o incluso algunos programas sociales prioritarios.

Por otro lado, el seguro podría desplazar a otros programas de la propia STyFE, relacionados con la protección al empleo, la capacitación o la atención a la economía informal. De hecho, estos programas recibieron, en términos relativos, en 2008, un porcentaje sustantivamente menor del presupuesto total de la secretaría.

En cualquier caso, es necesario considerar otras opciones antes de que sea demasiado tarde. No se pueden considerar viables otras soluciones como hacerlo más restrictivo por la vía de cambiar la fecha de los beneficiarios (1º de enero de 2006) o de elevar el número de requisitos para el solicitante.

Por ello se requiere un estudio de proyección a mediano y largo plazo que pueda medir el impacto financiero. Ello, en consonancia con la Ley de Fomento y Protección al Empleo, que señala en su

Artículo 5. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, será responsable del cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones complementarias:

(...)

VIII: Contar con un sistema de información estadística, que contenga variables financieras y económicas relacionadas al empleo, y que permita permear a la sociedad los efectos de las políticas adoptadas en el tema;

IX. Promover y realizar investigaciones para obtener el conocimiento exacto de:

- a) Las características fundamentales de la fuerza de trabajo, del desempleo y del subempleo en el Distrito Federal;
- b) De la oferta y demanda de trabajo, según las calificaciones requeridas y disponibles;
- c) Medios y mecanismos de la capacitación para el trabajo, y
- d) De los fenómenos relacionados con el aprovechamiento del factor humano.

4. Una economía metropolitana y un programa del DF

El Seguro de Desempleo es financiado con recursos del Gobierno del Distrito Federal pero el mercado de trabajo abarca al conjunto de la Zona Metropolitana. Muchos trabajadores desempleados viven y trabajan en los municipios conurbados de otras entidades, sobre todo en el estado de México. Por ello no pueden ser, actualmente, beneficiarios del seguro. Sin embargo el flujo migratorio es muy intenso y existen muchos casos de trabajadores desempleados que viven en el DF y trabajaron en el estado de México, o de trabajadores desempleados que viven en el estado de México y trabajaron en una empresa cuyo domicilio fiscal se encuentra en el DF. Ello plantea un reto a los mecanismos de control, sobre todo en este último caso, que resulta difícil detectar. Por el otro lado, supone que el impacto del seguro a nivel regional será más débil. Sus efectos sobre la reducción de la tasa de desempleo o sobre los niveles de ingreso y bienestar de la población metropolitana pueden resultar muy difíciles de evaluar. Además, al no existir políticas de coordinación metropolitana en materia de capacitación, bolsa de trabajo, y otras políticas de empleo, el Seguro puede tener menos

eficacia como un mecanismo capaz de reinsertar a los asegurados al mercado laboral en el menor tiempo posible.

El Programa Sectorial *Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad*, de Marzo 2007, señala en su capítulo VIII:

A nivel regional con las autoridades laborales de los Estados y Municipios colindantes nos proponemos establecer una continua y estrecha relación de coordinación y colaboración para el análisis de los problemas laborales comunes y el establecimiento de políticas que los solucionen, así como fomentar, mediante una planeación democrática, el diseño de programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y, por su interrelación, los de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y de los cinco estados que conforman la región (Estado de México, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Tlaxcala), respetando desde luego las soberanías plenas de las entidades integrantes, así como las facultades y atribuciones de los municipios conurbados.

A pesar de lo establecido, no se ha encontrado ninguna referencia en la ley, su reglamento o en otras disposiciones legales, o en la formulación de las políticas correspondientes, alguna forma de coordinación con otras entidades y municipios de la Zona Metropolitana.

5. Problemas de Implementación

Según datos de la STyFE, el costo administrativo del Seguro en 2008, fue:

Costo administrativo del Seguro de Desempleo				
Beneficiarios	Ejercido total (miles de pesos)	Ejercido beneficiarios (miles de pesos)	Diferencia (miles de pesos)	% del total ejercido
63,451	405.8	383.4	22.4	5.52

FUENTE: Cuenta Pública.

De acuerdo a lo anterior podría decirse que el costo de administración del programa es de: 5.52 centavos por cada peso⁶⁵.

Según un estudio reciente⁶⁶, el costo de administración de los programas de empleo (que incluye no sólo el Seguro de Desempleo sino todos los programas, incluyendo activos y pasivos) oscila entre el 13 por ciento (el más alto para el caso de Nueva Zelanda) y el 1.4 por

⁶⁵ En las reglas de operación de enero de 2009 se señala que “el costo de operación de este Programa para el ejercicio 2009 asciende a 21.4 millones de pesos. Cifra susceptible de modificación”

⁶⁶ Anders Reutersward. *Seguro de desempleo y programas relacionados en cinco países de la OCDE*. BID-OCDE, Santiago de Chile, marzo de 2008.

ciento (el más bajo correspondió a España) aunque debe el mismo autor señala que “los datos disponibles no permiten una comparación confiable de los costos administrativos, que en parte pueden estar incluidos en otros conceptos de la cuentas públicas analizadas”.

De acuerdo a lo anterior, el costo del programa en el DF no puede considerarse elevado. Sin embargo, también resulta evidente que, ante el aumento de la demanda y la necesidad de una mejor coordinación administrativa con los programas activos de fomento al empleo, se requiere una mayor inversión en equipo, fortalecimiento administrativo y capacitación de personal. Estas inversiones, necesarias para fortalecer el programa deben servir, en el largo plazo, para disminuir los costos de operación.

Otros problemas de implementación son los siguientes:

1.-Cumplimiento de los beneficiarios de los requisitos señalados:

A) Despido involuntario. De acuerdo a las reglas del programa solo pueden beneficiar a los trabajadores que fueron despedidos sin causa justificada. No acepta aquellos que renunciaron voluntariamente. Para comprobar lo anterior se requieren los siguientes documentos: “Baja expedida por una institución de seguridad social u otro documento que acredite fehacientemente la pérdida del empleo”. Entre estos últimos se puede entregar una demanda laboral ante tribunales del trabajo o una declaración bajo protesta de decir verdad.

Según los funcionarios responsables del programa:

Al principio, cuando inició el Programa, se aceptaba una Carta Laboral expedida por el patrón pero se suspendió debido a que se prestaba a falsificaciones del documento, mismas que posteriormente fueron detectadas. Por ello se ajustaron las reglas de operación del programa⁶⁷.

Igualmente, señalaron que “Para verificar la validez de los documentos se creó un Área de verificación y control que se comunica con las empresas para checar los datos que ofrece el trabajador”.

De la misma manera, para verificar la información que aporta la persona desempleada, se tiene un acuerdo informal con el IMSS que permite solicitarle información sobre bajas en ese Instituto. El mecanismo de consulta se realiza a través del envío de listados para su validación. Este mecanismo es dilatado y depende de la voluntad de la autoridad consultada. Se prevé firmar un

⁶⁷ Entrevista con el Director del Seguro de Desempleo, Lic. Federico Abarca Reyes, y el Subdirector, Hernán Aldrete, octubre 26, 2009.

convenio formal para el intercambio electrónico de información en tiempo real. Otro mecanismo de verificación se implementa a través de la consulta a la página web del INFONAVIT.

Desde nuestro punto de vista estos mecanismos de verificación son parte de un esfuerzo encomiable para dar certeza al cumplimiento de las reglas operativas del programa pero muestran la existencia de un problema de flujo de información confiable y permanentemente actualizado que debe ser remediado tan pronto como sea posible. Lo más indicado sería contar con un sistema de información oficial que diera cuenta en tiempo real de las altas y bajas del personal de las empresas, con nombre y apellido de los trabajadores, como sucede en otros países del mundo. Este sistema no existe en el país y muestra el atraso de las instituciones laborales de México. Por ello conviene tratar de construir las bases de este sistema. Para ello, una posibilidad es alcanzar un acuerdo formal con el IMSS en la Ciudad de México, como el que se han propuesto las autoridades del GDF. Otra más ambiciosa sería crear un sistema único de altas y bajas de empleo con la colaboración del IMSS, ISSSTE, las empresas y la STyPS (federal). En ambos casos, sin embargo, se requiere la participación de instituciones federales, lo que plantea un problema de tipo administrativo, jurídico y político.

B) Residencia del trabajador y domicilio fiscal de la empresa. Por otro lado, debe señalarse que las reglas operativas del programa también plantean como requisitos la residencia en el DF y el domicilio fiscal de la empresa también en el DF. Lo primero se demuestra con credencial de elector y comprobante de domicilio de luz, agua o predial con dos meses de antigüedad. Según los funcionarios responsables se hacen visitas domiciliarias de verificación de manera aleatoria. Por otro lado, no se aceptan trabajadores que muestren documentos de empresas con domicilio fiscal fuera del Distrito Federal.

Este asunto plantea un problema distinto al señalado anteriormente. Más que un asunto de flujo de información o de comprobación de validez de los documentos, se trata, como señalamos en el apartado correspondiente de que hay una realidad de alcance metropolitano y un programa diseñado sólo para el Distrito Federal. Esta contradicción fue reconocida por los funcionarios encargados del programa quienes aceptaron que

Sería conveniente revisar las reglas de operación para aceptar a trabajadores despedidos de empresas con un domicilio fiscal en la zona conurbada aunque no estuviera propiamente en el DF. También podrían incluirse a los trabajadores que laboraron en una empresa que tuviera su domicilio fiscal en otra entidad pero con establecimientos o sucursales en el Distrito Federal. Lo

mismo debería valer para trabajadores que viven en la zona conurbada del estado de México y trabajan en el DF. Hay muchos casos que caben en cualquiera de estos supuestos⁶⁸.

Un cambio de las reglas de operación en este sentido tendría sin duda un impacto financiero importante por lo que sólo sería posible si el programa recibiera financiamiento de las entidades federativas que comparten la zona conurbada con el DF. Se requiere un planteamiento formal de la ALDF y del Jefe de Gobierno del DF en este sentido, como ya se mencionó antes.

C) Duplicación de beneficios. Un tercer problema en cuanto a los requisitos que el trabajador debe cumplir para ser beneficiario del programa, es el de “No percibir ingresos económicos por jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa.”. Las reglas también plantean que el beneficiario debe renunciar al Seguro de Desempleo, si obtuvo cualquier otro beneficio de los programas operados por el Gobierno del Distrito Federal.

El cumplimiento de este requisito, en lo que toca a jubilaciones, descansa casi enteramente en la declaración bajo protesta del trabajador ya que no hay posibilidad, en este momento, de cruzar la información con el IMSS y otras instituciones oficiales. Sin embargo, no se considera un asunto de primera importancia en la implementación del programa dado que se presume una cantidad muy reducida de casos.

Sin embargo, para la población que recibe un beneficio directo del GDF por los programas sociales que éste lleva a cabo, particularmente el de madres solteras, se aceptó que “No hay mecanismos para identificar estos casos, sobre todo en el caso de madres solteras beneficiadas por los programas del GDF”. Sin embargo, también se apuntó que “no debería de haber problema para otorgar el seguro de desempleo a madres solteras jefas de hogar, que son beneficiadas por otro programa; habría que considerar esta excepción”. Ello debido a que se considera a este sector de la población como un sector particularmente vulnerable que necesita de ambos apoyos gubernamentales para garantizar su subsistencia. Lo anterior plantea la necesidad de revisar el programa desde la perspectiva de la equidad de género, como se verá en otro apartado de esta evaluación.

D) Obligaciones del beneficiario. Finalmente, el beneficiario del programa debe tener como obligaciones buscar un nuevo empleo, asistir a las entrevistas con distintas empresas y a un

⁶⁸ Entrevista citada.

programa de capacitación. Este asunto ya fue tocado antes desde el punto de vista del diseño del programa. Aquí lo haremos desde el ángulo de la implementación.

Para cumplir con estas obligaciones, se le da una Cartilla de Buscador Activo de Empleo y debe asistir a 5 entrevistas al mes con distintas empresas. Debe señalarse que antes las reglas de operación obligaban a suspender definitivamente el pago en caso de incumplimiento, ahora sólo se suspende temporalmente el pago hasta que no cumpla con esa obligación. Los beneficiarios también deben acudir a las de la Bolsa de Trabajo de la STyFE. Además, se tienen Convenios con la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. (ANTAD) y con la Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos, A.C. (AMEDIRH) para consultar sus bolsas de trabajo y módulos de información.

Los beneficiarios del Programa deben asistir a los talleres de buscadores de empleo donde se les capacita para elaborar currículums, realizar entrevistas con empresas, enfatizar habilidades y otras cuestiones que puedan facilitar su contratación. También se les ofrecen cursos de capacitación para el autoempleo o en economía solidaria, ofrecida por la propia STyFE. Si se canaliza a algún programa del Servicio Nacional de Empleo y el trabajador obtiene una beca o algún apoyo del PAE, se suspende el pago del Seguro de Desempleo.

Se entiende que la flexibilidad otorgada al beneficiario que se refiere a las entrevistas con las empresas obedece a la realidad actual del mercado laboral pues en estos momentos las empresas están despidiendo personal y no ofreciendo nuevas plazas de trabajo. Por ello este ajuste del programa puede considerarse adecuado aunque temporal hasta que el mercado de trabajo pueda reactivarse.

E) Duplicidad administrativa. Hay un asunto destacado en la revisión de la implementación del programa que consiste en que el Seguro de Desempleo y el Servicio Nacional de Empleo en el Distrito Federal pertenecen a estructuras administrativas distintas aunque ambas se ubiquen en la STyFE. Operan con personal distinto y con bases de datos distintas. Hay una coordinación pero no una fusión. El personal del Seguro de Desempleo fue contratado por honorarios y el del Servicio Nacional de Empleo de la Dirección General de Empleo es de base, ya que el Programa del Seguro de Desempleo surgió con una nueva estructura a costos compensados.

En las 16 delegaciones del DF, el Programa del Seguro de Desempleo utiliza las instalaciones de las Unidades Delegacionales de Servicios al Empleo, pero el personal operativo tiene

diferentes funciones. En los otros 16 módulos de atención del Seguro de Desempleo, se trabaja en oficinas cercanas a las del SNE.

Según los responsables del programa no hay duplicidad de funciones y los solicitantes que se presentan son canalizados de acuerdo a sus necesidades a los programas del SNE.

En nuestra opinión, sin embargo, este paralelismo no es recomendable desde el punto de vista técnico y administrativo. El diseño, operación y manejo de una base de datos única que incluya a los beneficiarios y solicitantes del Seguro de Desempleo, así como de los solicitantes y beneficiarios del Servicio Nacional del Empleo y de los programas del PAE, es necesaria para mejorar la eficiencia del Programa del Seguro de Desempleo pues no sólo permitiría un mejor control de información sino también una evaluación más precisa de los resultados y fallas del Programa. De la misma manera, sería recomendable que el personal operativo, aunque naturalmente pudiera realizar distintas funciones, debería formar parte de la misma estructura administrativa, tener las mismas condiciones laborales (una plantilla de trabajadores bajo el régimen de honorarios se suponía provisional mientras arrancaba el programa), e incluso recibir cursos de capacitación conjuntos pues ello ayudaría a mejorar los niveles de coordinación, de conocimiento integral de los programas activos y pasivos, y a ofrecer un mejor servicio de orientación, atención y canalización a los usuarios de estos programas. Finalmente, la unidad administrativa de los mandos también podría redundar en el fortalecimiento del Programa del Seguro de Desempleo, en la coordinación de los programas activos y pasivos (Seguro de Desempleo y Servicio Nacional de Empleo), su evaluación, su manejo cotidiano, lo que haría mejorar los flujos de información, los esquemas administrativos y los mecanismos de evaluación y, con ello, la toma de decisiones y los ajustes que requiere el programa.

2.- Problemas con la respuesta de las autoridades a la solicitud presentada

a) Entrega del beneficio. Según el artículo 13 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo dará respuesta a la solicitud presentada, en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la recepción de la misma.

Sin embargo, las reglas de operación vigentes establecen un término mayor, de 15 días. En la realidad, de acuerdo a los funcionarios encargados del programa, la respuesta se da “en 10 días o menos”. Sin embargo, el pago se realiza en dos o tres semanas ya que hay un problema

operativo con el banco por el cambio de clave del NIP. Además el beneficiario tiene que ir a la ventanilla del banco a dar de alta su NIP y esto puede retrasar el cobro del beneficio.

Debe señalarse que la STyFE ha mejorado sus sistemas operativos con cambios de programas o software y ya se opera en línea. La meta es otorgar el apoyo en una o dos semanas y, a mediano plazo, cumplir con la recomendación de la OIT de siete días de plazo para el cobro de los beneficios

Por otro lado, según aseguran las autoridades responsables, no se han presentado problemas de tipo administrativo o técnico que hayan llevado a detener el pago ya comprometido con el beneficiario. El sistema ha funcionado correctamente y se ha pagado a tiempo a mes vencido como marcan las reglas de operación.

3.- Padrón de beneficiarios.

El expediente de cada uno de los beneficiarios consta de los siguientes documentos: 1) la solicitud de ingreso al Programa; 2) el diagnóstico del entrevistador; 3) el registro de la documentación recibida 4) la Carta Compromiso del beneficiario; y 5) la Cartilla de Buscador Activo de Empleo⁶⁹.

La solicitud de ingreso debe ser llenada por el beneficiario y es revisada por el o la operadora del módulo. Contiene los datos principales del solicitante. Una revisión de este documento nos ha llevado a las siguientes observaciones:

1.- En el apartado de registros, además de solicitar la CURP, el número de Seguridad Social, el RFC y homoclave, se pide también su "Grupo Étnico". Nos parece que esta última pregunta está más planteada y en el lugar equivocado. No se trata de un dato que de tipo administrativo. Además, se presta a confusión sobre todo para las personas que no son o no se reconocen como indígenas (que seguramente son la mayoría de los solicitantes) Pero incluso para éstas, también debe resultar poco clara. Si lo que se desea es conocer si el solicitante pertenece a alguno de los pueblos indígenas originarios de México, la pregunta o solicitud debe ser reformulada y puesta en un lugar distinto de la solicitud. Debería aparecer en el apartado de "datos personales" (no de "registros") y plantearse así: "¿Pertenece Ud. a algún pueblo indígena originario?"

⁶⁹ A partir de octubre de 2009 las cartillas ya no se recaban en el expediente documental del beneficiario sino sólo en su expediente digital después de haber sido validadas por el operador/ra de módulo.

2.- La solicitud tiene pocos datos para definir el perfil laboral del beneficiario y poder utilizar esta información para su reinserción laboral. Las preguntas relevantes, en este sentido, que contiene son: “último grado de estudios”; “profesión”; “oficio” “habilidades” y “puesto que desempeñaba”. Aunque en el documento de “diagnóstico del entrevistador” podrían ampliarse esta información, ello no está claramente indicado; el operador del módulo tanto por el tiempo de que dispone con cada beneficiario como por las indicaciones que recibe, está más bien buscando corroborar y clarificar la información y no levantar un historial laboral del solicitante. Por ello consideramos que debe aplicarse adicionalmente a los documentos señalados, un formulario especial que permita conocer más detalladamente la historia laboral del solicitante para que se le pueda orientar de manera adecuada en su reinserción laboral. Este formulario podría aplicarse cuando el beneficiario regresa al módulo para entregar sus cartillas. Además, se podría utilizar como modelo los formularios diseñados por el Servicio Nacional de Empleo o en su caso el Servicio Estatal de Empleo. Ello permitiría además, un conocimiento más estrecho entre el operador u operadora del módulo y el beneficiario que podría ser de gran provecho para que éste último sepa de los diversos programas que ofrece la STyFE para su reinserción laboral y para que el responsable operativo del Seguro pudiera orientarlo mejor a partir de la información recabada.

Desde del punto de vista técnico, el sistema de recopilación de la información, la integración de los expedientes y su archivo ha evolucionado notablemente. En el arranque del programa no se contaba con computadoras y sistemas de comunicación adecuados, ni con un programa o software funcional. Ahora, aunque apenas desde septiembre de 2009, los/las operadoras de módulo pueden levantar la información en línea y hay un nuevo software de base de datos que se elaboró y funciona con el sistema Locatel. Gracias a estas mejoras el sistema que opera el padrón de beneficiarios funciona adecuadamente y se cuenta con un expediente documental y digital de cada uno.

Aunque el perfil del personal que se contrató para operar el Seguro de Desempleo cuenta con estudios de nivel medio superior o superior y a que, según las autoridades responsables, se les capacita permanentemente, se considera necesario fortalecer estos programas por lo menos en dos áreas:

Nuevos métodos de captación de información; y

Manejo de atención a beneficiarios (que incluiría tanto aspectos administrativos y técnicos como de relaciones humanas)

Una mejor capacitación del personal en los módulos es tanto más necesaria si se considera que deben servir no sólo para recabar datos y validar la información sino también para conocer el perfil del beneficiario y orientarlo para una reinserción laboral más rápida. Los operadores de módulo deben jugar un papel más activo en esta función.

Lo anterior nos indica que la implementación del Programa ha tenido una superación permanente y algunos logros y mejoras. Hay un padrón de beneficiarios actualizado y correctamente integrado, y la operación del programa de pagos funciona normalmente. También hay una mayor eficacia en la respuesta a los beneficiarios y se ha planteado el objetivo de reducir el tiempo de espera del beneficiario para el pago correspondiente. Sin embargo, es necesario recalcar la importancia de formalizar un programa de capacitación de personal ante la presión de la demanda de los beneficiarios en el corto y mediano plazo para mejorar la atención al público, lograr una mayor eficiencia, sobre todo para superar los índices de colocación de los desempleados. Un problema que se desprende de lo anterior es la falta casi total de capacidad de la estructura de autoevaluación. Aunque se han hecho ajustes que, como se ha dicho, han servido para mejorar el programa, ha faltado capacidad para analizar la información, tanto de los solicitantes como de los beneficiarios, lo que se ha hecho a nivel elemental como la desagregación por sexo y edad. Pero sobre todo falta un estudio de impacto que permitiera saber con certeza el nivel y tiempo de reinserción de los beneficiarios en un empleo formal.

6. Evaluación permanente del programa

Según la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal:

Artículo 26.- El Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal, es un órgano colegiado de consulta en materia de protección al empleo para las instancias correspondientes, mismo que coordinará sus acciones con las demás dependencias encargadas de la protección y fomento al empleo.

Artículo 27.- Son facultades del Consejo:

(...)

VII. Evaluar cada seis meses los efectos de las políticas de fomento y protección al empleo adoptadas por la Secretaría.

Por su parte, su Reglamento señala:

Artículo 12.- Corresponde al Consejo:

(...)

VII. Revisar los programas en materia de Seguro de Desempleo, a fin de que sus miembros estén en condiciones de formular y sugerir las observaciones pertinentes;

Artículo 13.- Corresponde al Comité Técnico:

- I. Deliberar, analizar y evaluar la aplicación, desarrollo y resultados del Programa de Seguro;
- II. Sugerir ajustes y modificaciones al Seguro; y,
- III. Las demás que les confiera este Reglamento;

CAPÍTULO CUARTO

DEL COMITÉ TÉCNICO

Artículo 18.- El Seguro, como programa público, contará con un Comité Técnico para su supervisión, vigilancia y evaluación.

Artículo 19.- El Comité Técnico es un órgano deliberativo que se encargará de analizar y valorar la evolución e instrumentación del Programa del Seguro de Desempleo u otros similares, sugiriendo los ajustes y modificaciones que considere necesarios.

Artículo 20.- El Comité Técnico estará integrado por:

- I. Un Presidente, que será el titular de la Secretaría;
- II. Cinco Vocales representantes de las Secretarías de:
 - a) Finanzas;
 - b) Desarrollo Social;
 - c) Desarrollo Económico;
 - d) Procuraduría Social;
 - e) Contraloría General.

Los miembros del Comité Técnico tendrán voz y voto en las sesiones que celebren, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 21.- El Comité Técnico sesionará de manera ordinaria cuando menos tres veces al año, previa convocatoria y de manera extraordinaria cuando el Presidente o las dos terceras partes de los integrantes del Comité Técnico así lo requieran.

Artículo 22.- Los titulares que integran el Comité Técnico podrán nombrar un representante suplente de su área respectiva, con atribuciones bastantes y conocimientos en la materia de fomento y protección al empleo.

Artículo 23.- La Secretaría expedirá el acuerdo y/o lineamientos bajo los cuales funcionará y ejercerá sus atribuciones el Comité Técnico.

El Consejo Consultivo tuvo su primera sesión ordinaria el 14 de enero de 2009. En la segunda sesión ordinaria que tuvo lugar el 17 de junio de 2009, aunque estaba agendado un punto de información sobre el Reglamento Interno de la Ley de Protección y Fomento al Empleo, éste no fue abordado por falta de tiempo. Por su parte, el Comité Técnico se instaló el 2 de junio de ese mismo año. Según los funcionarios responsables del programa el Comité se ha reunido una vez más en cumplimiento a lo establecido en la ley. Aunque el consejo tiene como una de sus funciones la evaluación de las políticas de fomento y protección al empleo, entre las cuales debe estar el Seguro de Desempleo, no se conoce algún documento o directriz emanada del consejo en este último tema.

Por otra parte, debe subrayarse que en el Comité Técnico no están representados ni los beneficiarios, ni las organizaciones obreras o patronales. Ello plantea un problema ya que no se ajusta a los lineamientos de la OIT en cuanto a la promoción del diálogo social.

Recomendaciones

1. El GDF debe considerar la ampliación y fortalecimiento de programas destinados al sector informal de la economía.
2. Se debe realizar en el corto plazo un estudio sobre el financiamiento del Seguro de Desempleo y éste debe ser analizado por las instancias competentes, en primer lugar el Comité Técnico, para que se propongan soluciones a corto y mediano plazo.

Los acuerdos del Comité Técnico deben incluir una evaluación no sólo sobre el diseño e implementación del Programa del Seguro de Desempleo sino también un estudio de impacto a través de

1. Encuestas a beneficiarios;
2. Estadísticas;
3. Proyecciones a futuro de beneficiarios y costo del programa

La evaluación del Seguro debe ser realizada, de acuerdo al reglamento de la ley, por el Comité Técnico, pero debe encargarse una evaluación de impacto externa que incluya los aspectos señalados más arriba. Estos estudios son urgentes para conocer los resultados del programa en la población desempleada y mejorar los niveles de recolocación, asegurar su sustentabilidad a corto plazo, proponer políticas de coordinación metropolitana y mejorar su implementación.

3. El GDF deberá llevar el tema del Seguro de Desempleo a las instancias de coordinación competentes con el gobierno del estado de México con el objetivo de analizar la viabilidad de establecer un programa común en materia laboral y en particular sobre el Seguro de Desempleo.

4. El costo de administración debe reducirse en el largo plazo mediante la adopción de sistemas administrativos más eficaces y la inversión en equipos y sistemas de información más modernos.

5. Entablar el acuerdo con el IMSS para establecer un flujo de información actualizado en línea de altas y bajas de empleo. Para fortalecer esta acción ya planteada por el GDF, se requerirá el apoyo decidido del Jefe de Gobierno y de la ALDF.

6. Se requiere formalizar y ampliar la estructura de la Dirección del Seguro de Desempleo, ya que todo el personal se encuentra contratado por honorarios y el número de beneficiarios ha aumentado más de lo estimado. Este fortalecimiento debe recaer tanto en la revisión de las condiciones laborales de los operadores del Programa como en la ampliación de las estructuras de los mandos medios. Pero igualmente resultaría necesario unificar los sistemas de información, la base de datos, y las estructuras administrativas y operativas del Programa del Seguro de Desempleo con las del Programa del Servicio Nacional de Empleo y los programas de la STyFE no vinculados al SNE, como La Comuna y Fomento Cooperativo.

7. Se sugiere cambiar el formato de la Solicitud de ingreso al Programa Seguro de Desempleo en el apartado de “registros” para sacar de ahí la pregunta “grupo étnico”, colocarla en el apartado de datos personales y reformularla con otro enunciado similar al siguiente: “¿Pertenece Ud. a un grupo indígena originario de México?”

8.- Resulta necesario aplicar un formulario más extenso y preciso que recabe la historia y el perfil laboral del beneficiario ya que esto resulta muy importante para orientarlo en su reinserción laboral. Este formulario deberá ser aplicado en la primera visita del beneficiario al módulo cuando entrega su cartilla de buscador activo de empleo. Para elaborar este formulario

se debe partir de la experiencia del Servicio Nacional de Empleo. Ello requiere además de que las y los operadoras de los módulos cuenten con el tiempo y la capacitación suficiente para aplicarlos. La información recabada servirá también para estudios futuros de impacto.

9. Ajustar las reglas de operación para el ejercicio 2010 a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo, en el sentido de la que STyFE debe dar respuesta a las solicitudes presentadas por las personas interesadas en obtener el Seguro de Desempleo en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la recepción de las mismas.

CAPÍTULO V

POLÍTICAS DE FOMENTO AL EMPLEO

Como ya se mencionó, a través de las políticas activas de fomento al empleo, el gobierno busca incidir en el mercado de trabajo mediante la generación directa de empleo, el estímulo a las empresas para ampliar o al menos mantener su planta laboral, y el acceso de las y los trabajadores a una ocupación mediante la vinculación laboral y la capacitación.

En la STyFE la política activa de fomento al empleo se lleva a cabo principalmente a través de estos programas⁷⁰:

A. PROGRAMAS CON PRESUPUESTO FEDERAL

1. Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal (SNE-DF).

Programas de vinculación: Bolsas de Trabajo, Ferias y Jornadas de Empleo, Sistema de Empleo, Talleres para buscadores de empleo; Chambatel, Chambanet, Periódico "Mi Chamba".

Programas de capacitación: Programa "BECATE"; Empleo Formal; Migratorios; Proyecto de Inversión Productiva; Proyecto de Inversión Productiva 2da. Generación

B. PROGRAMA CON PRESUPUESTO FEDERAL Y CON PRESUPUESTO LOCAL

2. Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES). Modalidades: Capacitación para el Autoempleo; Capacitación Productiva; Consolidación de Iniciativas de Empleo; Fomento al Autoempleo.

C. PROGRAMAS CON PRESUPUESTO LOCAL

3. Capacitación y Modernización (CyMO). Modalidades: Capacitación; Formación de formadores; Consultoría; Apoyo técnico.

4. Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (La Comuna).

5. Programa de Fomento Cooperativo.

⁷⁰ Se encuentran registrados otros programas en la Cuenta Pública pero no tienen recursos etiquetados para su gestión ni cuentan con reglas de operación, por lo que consideramos su operación a nivel marginal y centraremos la presente evaluación sólo en los programas citados.

Características de los programas

A. Programas con presupuesto federal

1. Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal

La reforma a la LFT publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1978 creó el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cuyos objetivos figuran en su artículo 537:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y,
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.

En la actualidad, este instrumento institucional opera a través de la STPS con los gobiernos locales. De acuerdo a las reglas de operación vigentes para el año fiscal 2009, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas por la STPS, a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, “que diseña, coordina, supervisa y transfiere recursos a las entidades federativas para la operación del mismo”.

La intención de estas políticas activas es intervenir los mercados de trabajo para mejorar la articulación entre oferta y demanda:

El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo, debido a la falta de: i) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes, ii) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores, y iii) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.

El diseño del PAE responde a una clara identificación de que la deficiente vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral es una de las causas del desempleo y del desperdicio de recursos humanos. Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de

capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles⁷¹.

El Programa opera a través de cinco subprogramas: Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando.

El objetivo general del PAE es:

Contribuir a generar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, mediante el impulso y puesta en operación de políticas activas de empleo que propicien condiciones favorables para la vinculación de la oferta y la demanda de empleo⁷².

En el numeral 3.4 de las Reglas de Operación del PAE, “Coordinación Institucional”, se dice que “la STPS establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal”:

La coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la STPS, y los gobiernos de las entidades federativas para el desarrollo del Programa, se lleva a cabo mediante la suscripción anual de Anexos de Ejecución, en los cuales se establecen los compromisos de coordinación especial que asumen las partes para el cabal cumplimiento de los objetivos del Programa en cada entidad federativa⁷³.

El Anexo de Ejecución que en el marco de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo celebran por una parte, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y, por la otra parte, el Gobierno del Distrito Federal, más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 2009, así como en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de julio del mismo año. La vigencia de este instrumento corresponde a 2008.

Dicho instrumento jurídico tiene por objeto establecer los compromisos para la operación de los programas y acciones del Servicio Nacional de Empleo durante el Ejercicio Fiscal 2008, en el marco de las Reglas de Operación del PAE.

Los compromisos generales que se establecen comprenden tres rubros:

1. Para la instrumentación de los programas y acciones del Servicio Nacional de Empleo:

⁷¹ Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008.

⁷² *íbidem*

⁷³ *íbidem*

- A. Desarrollar un Proyecto Anual de Planeación de Acciones del Servicio Nacional de Empleo que sirva de guía para definir las acciones que se ejecutarán en el Distrito Federal en el marco del PAE.
 - B. Llevar a cabo acciones de información, vinculación directa y apoyo a la vinculación de los agentes del mercado de trabajo que faciliten el acercamiento entre oferentes y demandantes de empleo de una manera ágil, oportuna y efectiva y, en su caso, proporcionar a los desempleados y subempleados los apoyos definidos en las Reglas de Operación del PAE, tomando en cuenta lo establecido en el Manual de Procedimientos del PAE.
 - C. Promover la instrumentación de mejores prácticas y nuevos esquemas de atención a desempleados y subempleados.
 - D. Ejercer las facultades sobre agencias de colocación de trabajadores que se establecen en la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores.
 - E. Fortalecer la coordinación entre las agencias de colocación y bolsas de trabajo (públicas y privadas) y de éstas con las áreas de reclutamiento y selección de las empresas que integran el aparato productivo.
 - F. Elaborar y difundir periódicamente documentos que proporcionen información relativa al funcionamiento del mercado laboral y su evolución, y sobre las diferentes acciones que realiza el Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal en materia de vinculación y capacitación, así como sobre oportunidades de trabajo.
2. Para el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal:
- A. Otorgar los apoyos en infraestructura (equipamiento, adecuación de oficinas, etc.) y recursos humanos que sean necesarios para mejorar la operación del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal, a efecto de que éste pueda brindar una atención de calidad a su población objetivo.
 - B. Promover la profesionalización del personal que integra el Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal.
3. Para el desarrollo de acciones transversales:

- A. Llevar a cabo las acciones acordadas en el presente Anexo de Ejecución conforme a la normatividad aplicable.
- B. Tratar los temas a cargo del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal y llegar a acuerdos sobre las líneas generales de acción de éste, en el seno del Consejo o Comité Ciudadano en el que participe la Delegación Federal del Trabajo en el Distrito Federal.
- C. Instrumentar mecanismos que contribuyan a mejorar el control, eficiencia, transparencia y honestidad de las acciones que se desarrollan en el marco del PAE y de fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal.

Además de estos compromisos, se detallan otros específicos por las partes.

La distribución de los recursos es determinada por el Gobierno Federal, en base a criterios que resultan discrecionales y que en el período de estudio, fueron inequitativos para el Distrito Federal; aunque se registraron aumentos en el presupuesto global, los recursos del PAE para la capital del país se redujeron en términos nominales y proporcionales respecto al total nacional.

Distribución de los recursos asignados al PAE

Miles de pesos

Año	Nacional	DF	DF/Nacional
2007	717,799.3	68,669.0	9.6%
2008	787,972.7	68,483.1	8.7%
2009	1,060,363.6	58,793.4	5.5%

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, varias fechas

La explicación de lo anterior, de acuerdo a la DGEFCF⁷⁴ radica en lo siguiente:

De acuerdo al artículo 25, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, la programación y presupuestación anual del gasto público se realiza con base en los anteproyectos que elaboran las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal. Sin embargo, también se apoya en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que realiza el Sistema de Evaluación del Desempeño, en particular, de las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es definido en la misma ley (artículo 2, fracción LI) como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del

⁷⁴ Entrevista con el Director General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, Gerardo Romero Vázquez, octubre 26, 2009.

desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión lo cual debe permitir el conocimiento de los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

No obstante, a partir de 2007, los resultados de las evaluaciones del PAE dejaron de ser públicos y se desconoce el orden en que se ubican, por su eficiencia, las 32 entidades federativas. De acuerdo a información directa de la DGEFC, el DF se encontraba entre las 10 primeras hasta antes de 2007; sin dar información que precise ese *ranking* en los siguientes años, el Gobierno Federal ha determinado la disminución de recursos relativos y absolutos que recibe el DF para operar el PAE.

En resumen, la distribución de los recursos para la operación del PAE han sido disminuidos de forma discrecional con el argumento de la entrada en vigor de un sistema evaluativo contemplado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyos resultados no han sido compartidos por la Federación con el gobierno local. Se requeriría una reforma que obligue al Gobierno Federal a hacer del conocimiento público los resultados del Sistema de Evaluación de Desempeño, lo cual es facultad del Congreso de la Unión.

En la actualidad el GDF participa en la operación de este servicio a través de la DGEFC de la STyFE, cuyas unidades operativas delegaciones se denominan Unidades Delegacionales de Servicio de Empleo (UDSE).

Las acciones que realiza cubren dos ámbitos: vinculación y capacitación.

En el primer caso, se llevan a cabo Bolsas de Trabajo, Ferias y Jornadas de Empleo, Sistema de Empleo, Talleres para buscadores de empleo; Chambatel, Chambanet, Periódico "Mi Chamba".

Las **Bolsas de Trabajo** se despliegan en las 16 UDSE. El trabajo consiste en registrar a los solicitantes, informarles sobre vacantes disponibles y poner a su servicio a un Orientador Ocupacional que identifica la posible compatibilidad entre perfiles ocupacionales y los requisitos fijados por los empleadores, canalizando a los solicitantes a través de una Carta de Presentación.

Se piden como requisitos fotocopia de: acta de nacimiento, constancia de estudios, identificación oficial (credencial de elector o cédula profesional), y comprobante de domicilio actualizado. Una fotografía reciente, tamaño infantil. Y una edad mínima de 18 años.

En las **Ferias y Jornadas de Empleo** se reúnen en un mismo tiempo y espacio a empleadores y buscadores de empleo, con la finalidad de reducir costos a ambas partes. A los desempleados

les permite acceder, de manera gratuita, a vacantes y empresas a las que pueden ofrecer sus servicios; a los empresarios, les brinda la oportunidad de entrevistar a una mayor cantidad de candidatos para cubrir sus vacantes.

Requisitos: Los interesados en participar en estos eventos deberán presentarse a la UDSE más cercana a su domicilio, acreditándose para realizar lo siguiente: edad mínima de 18 años; formato de registro de participación.

El **Sistema de Empleo** consiste en reuniones mensuales de intercambio con actores empresariales en que se promueven currícula o datos de solicitantes. Para promover a los interesados se le solicitan 15 currícula actualizados impresos en una sola hoja con fotografía integrada cada uno, señalando el sueldo pretendido y tiempo disponible.

En las UDSE se brindan **Talleres para buscadores de empleo** con duración máxima de cuatro horas en un solo día, en el que se le proporciona información sobre dónde y cómo: buscar empleo, elaborar currículum, presentación y comportamiento adecuado en las entrevistas, y la forma de conservar el empleo.

De manera complementaria, las UDSE proporcionan información sobre otros mecanismos de vinculación de oferta y demanda de mano de obra, como son **Chambanet** y **Chambatel**.

En coordinación con la STPS, se ofrece la distribución gratuita del periódico quincenal de empleo "**Mi Chamba**", el cual contiene información acerca de las vacantes en la zona metropolitana captadas por la STPS.

En lo que corresponde a la capacitación, la STPS promueve el PAE, que proporciona a la población desempleada y subempleada becas de capacitación, información, asistencia técnica y apoyos económicos a buscadores de empleo que enfrentan dificultades específicas para la obtención y mantenimiento de un trabajo. Asimismo, ofrece apoyos a la movilidad laboral en zonas expulsoras de mano de obra a zonas receptoras o demandantes de fuerza de trabajo.

Los subprogramas que opera en el DF son:

Bécate. Tiene como objetivo incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación laboral de corto plazo para que obtenga la calificación o, en su caso, la certificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo.

Sus esquemas son:

- Capacitación basada en Normas de Competencia Laboral
- Capacitación Orientada en Competencia Laboral
- Capacitación Mixta
- Capacitación en la Práctica Laboral
- Capacitación para el Autoempleo
- Capacitación Productiva
- Vales de Capacitación (Plan Piloto)

Requisitos:

- Ser desempleado o subempleado.
- Ser buscador activo de empleo.
- Tener 16 años de edad o más y en la prueba piloto 18 años como mínimo.
- Vivir en el Distrito Federal.
- No estar estudiando.
- Demostrar escolaridad cuando el programa de capacitación lo requiera.

Apoyos:

- Capacitación, completamente gratuita en una empresa o institución educativa reconocida.
- Ayuda económica mensual durante el tiempo de la capacitación.
- Otros estímulos y apoyos dependiendo del esquema de capacitación.
- Constancia que acredite su participación en el curso.

Empleo Formal. Su objetivo es articular un conjunto de acciones y beneficios que se otorgan a la población desempleada que haya sido desplazada recientemente del sector productivo, y que muestre la intención de reincorporarse de inmediato a un empleo.

Requisitos de participación:

- Ser desempleado desplazado del sector formal.
- Ser buscador activo de empleo.
- Haber cotizado por lo menos durante 3 meses a la seguridad social (IMSS, ISSSTE u otro esquema de seguridad social) previamente a la salida del sector formal, o, en caso de no haber cotizado, probar que se desempeñó en dicho sector.

- Tener 18 años de edad o más.
- Requisar el formato denominado "Registro Personal".
- Presentar la siguiente documentación: Una fotografía reciente (no más de 2 años de anterioridad), Comprobante de domicilio, Identificación oficial, Comprobantes de Alta y Baja a la Seguridad Social y Acta de nacimiento.
- Copia fotostática de la Identificación Oficial.
- Copia fotostática del Acta de Nacimiento del solicitante.
- Cualquiera de los siguientes documentos: Carta de Rescisión o Terminación de Relaciones Laborales, Acta de la Junta de Conciliación y Arbitraje, Comprobantes de INFONAVIT o FONACOT.

Apoyos:

- Asesoría para mejorar sus estrategias y procesos de búsqueda de empleo.
- Apoyo económico de dos mil pesos en dos exhibiciones de mil pesos cada una.

Migratorios. Tiene como objetivo integrar un conjunto de apoyos dirigidos a jornaleros agrícolas que deseen laborar en granjas canadienses como trabajadores temporales, con contratos menores a un año.

Requisitos de participación:

- Ser campesino, jornalero o que su ocupación actual se relacione con la agricultura.
- Tener de 22 a 45 años de edad.
- Escolaridad mínima de tercero de primaria y máxima de primero de preparatoria.
- Vivir en zona rural.
- Credencial de elector actualizada del interesado y de su esposa o beneficiario.
- Segunda identificación oficial como puede ser precartilla, cartilla liberada, constancia de estudios.
- Acta de matrimonio, si es casado, o constancia de concubinato, si vive en unión libre.
- Concluir satisfactoriamente sus trámites de incorporación al programa de trabajadores agrícolas migratorios temporales mexicanos con Canadá.
- Registrarse en el sistema de migrantes al Canadá, SIMICA.
- Estar en condiciones de viajar a Canadá.

Apoyos:

- Los candidatos reciben asesoría sobre vacantes de trabajo, procedimientos para la contratación y las gestiones que deben realizar para migrar legalmente.
- Apoyo económico de tres mil pesos, para el sostenimiento de la familia del candidato durante las primeras semanas de estancia del beneficiario en el extranjero, en caso de ser aceptado.
- Compensación a los trabajadores por lesiones o enfermedades contraídas por causa del empleo.

Este programa opera sólo en las UDSE: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Proyectos de Inversión Productiva. Este programa está dirigido a la población que está en desventaja económica y con interés en desarrollar o consolidar proyectos de inversión productiva, con maquinaria, equipo y herramientas; así como capacitación, asesoría técnica, administrativa y de gestión, con la intención de buscar encadenamientos productivos que le permitan elevar su nivel de vida.

Requisitos de participación:

- Desempleados o subempleados con un ingreso menor a cuatro salarios mínimos.
- Tener 18 años o más.
- Tener por lo menos dos años de residencia en el lugar.
- No contar con ningún crédito de alguna institución financiera pública o privada.
- No tener deudas que comprometan el proyecto.
- Los participantes no deben pertenecer al mismo núcleo familiar.
- Tener experiencia o la capacitación en el ramo del proyecto que pretende iniciar.
- Presentar su solicitud por escrito con la documentación personal soporte.
- Entregar un resumen del proyecto de inversión en los formatos respectivos.

Apoyos:

Maquinaria, herramientas y otros bienes en un esquema de custodia, hasta un máximo de 125 mil pesos.

Proyecto de Inversión Productiva Segunda Generación. Este programa está dirigido exclusivamente a los Proyectos de Inversión Productiva que a la fecha estén en operación, con

la finalidad de consolidar los empleos generados y sus perspectivas de negocio, se apoyará por única vez, con una ayuda complementaria de tres mil quinientos pesos a cada miembro del proyecto productivo beneficiado y hasta tres apoyos por proyecto.

Principales resultados

Desde su operación, los programas del SNE han tenido una incidencia reducida en el desempeño del mercado de trabajo a nivel nacional. El índice de colocación de personas atendidas ha ido decreciendo en el sistema a nivel nacional, aunque en el Distrito Federal, en los dos últimos años presentó un repunte. En el periodo 2001 a 2009, en el mejor desempeño a nivel nacional se colocaron poco más de uno de cada tres solicitantes; en el DF, uno de cada cuatro. En el otro extremo, el índice de colocación bajó hasta 28 por ciento a nivel nacional y 10 por ciento en el DF.

Desempeño del Servicio Nacional de Empleo

Año	<u>Total Nacional</u>			<u>Distrito Federal</u>		
	Personas atendidas	Personas colocadas	% colocadas/atendidas	Personas atendidas	Personas colocadas	% colocadas/atendidas
2001	1,382,903	510,626	36.9%	166,029	41,339	24.9%
2002	1,549,201	540,820	34.9%	220,493	46,358	21.0%
2003	1,908,443	531,249	27.8%	434,395	53,253	12.3%
2004	2,037,827	587,094	28.8%	456,409	60,088	13.2%
2005	2,111,177	591,438	28.0%	376,626	42,424	11.3%
2006	2,086,140	549,437	26.3%	347,522	35,892	10.3%
2007	2,272,880	657,479	28.9%	359,827	59,103	16.4%
2008	3,244,474	856,278	26.4%	467,837	82,502	17.6%
2009	2,364,540	524,746	22.2%	nd	nd	nd

Resultados de 2009 al mes de julio

nd: No disponible

FUENTE: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno; STPS, SNE

De acuerdo al Tercer Informe de Gobierno del GDF, el servicio de empleo en la capital ha colocado entre 2007 y julio de 2009 a 60 mil 44 personas⁷⁵. La mayor parte de éstas ha sido a través de las bolsas de trabajo (12 mil 693, 21.6 por ciento); ferias de empleo (12 mil 032, 20.3 por ciento)⁷⁶ y la modalidad de Capacitación en la práctica laboral del programa Bécate (8 mil 974 personas, 17.0 por ciento).

⁷⁵ De acuerdo al Tercer Informe del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, la colocación a septiembre de 2009 ascendió a 87 mil 521 personas, la tercera parte de los desocupados registrados en el Distrito Federal, que ascendió a 287 mil 556. Con esto, la tasas

⁷⁶ El informe no contiene datos de colocación vía ferias para 2009 en la página 160 del Anexo Estadístico, pero maneja una colocación de 7 mil 495 en otro cuadro en la siguiente página.

En el periodo de referencia se han realizado 15 ferias de empleo, con una asistencia de un mil 520 empresas participantes, que ofertaron 67 mil 703 vacantes a 58 mil 956 asistentes, lográndose una colocación de 13 mil 525⁷⁷. De acuerdo a lo anterior, se colocaron en este tipo de eventos el 22.9 por ciento de los solicitantes.

De acuerdo al Secretario de Trabajo y Previsión Social⁷⁸ el porcentaje de colocación de los solicitantes fue de 20.31 por ciento.

Durante el período de realización de la presente evaluación se llevó a cabo la XX Feria del Empleo, el 6 de agosto de 2009. Aunque se esperaban 200 empresas instaladas en la capital del país, sólo acudieron a la convocatoria participan 147 empresas y 15 instituciones públicas que ofertaron 11 mil 398 empleos; en la convocatoria se esperaban a 10 mil buscadores, pero asistieron más de 27 mil; sólo se lograron 2 mil 606 colocaciones⁷⁹.

En este evento se ofertaron mil 968 plazas para nivel profesionista con un salario promedio de nueve mil pesos mensuales; mil 310 plazas para nivel técnico, con un salario mensual aproximado de seis mil 400 pesos y ocho mil 110 plazas para empleados con un sueldo que va de los cinco mil pesos a los tres mil 800 pesos mensuales.

Una de las razones más importantes, de tipo estructural, que explica los índices de colocación relativamente bajos se encuentra en el hecho de que la mayoría de los desempleados en el DF tienen un alto nivel de escolaridad mientras que un número muy considerable de las plazas que se ofrecen son de bajo nivel salarial y de bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo⁸⁰.

Presupuesto asignado al SNE-DF (miles de pesos)

Año	SNE	
	(vinculación)	PAE (Bécate)
2007	6,735.9	74,030.9
2008	23,357.4	127,897.0
2009	24,394.0	85,207.5

FUENTE: GDF. Tercer Informe de Gobierno

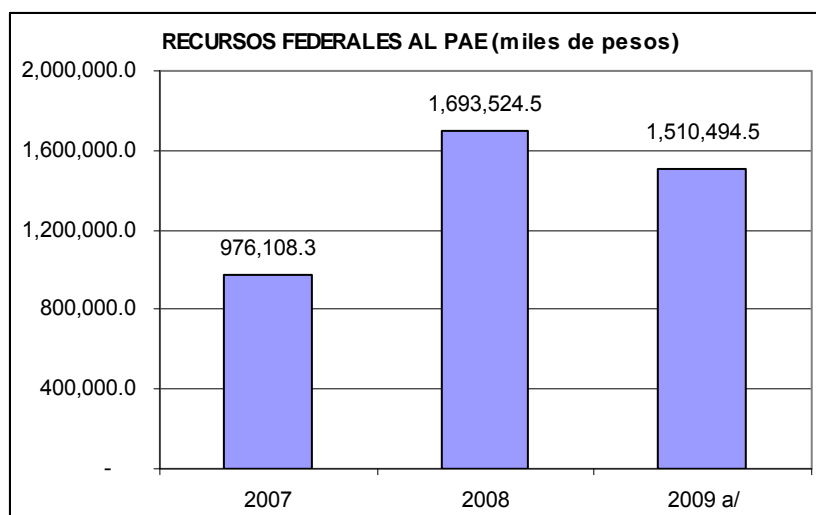
⁷⁷ Ver nota anterior.

⁷⁸ Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 19 de octubre de 2009, pág. 16.

⁷⁹ La escasa participación de empresas puso incluso en riesgo la realización de la feria, como comentó el Director General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, Gerardo Romero Vázquez, en entrevista realizada el octubre 26 de 2009

⁸⁰ Ver en el capítulo de marco teórico, en el apartado relativo al Diagnóstico del Mercado de Trabajo en el Distrito Federal, los datos que sustentan esta tesis.

A nivel nacional, los recursos destinados a este programa, de origen federal, se redujeron en 183 millones de pesos de 2008 a 2009, lo que seguramente va a repercutir en la ampliación de la cobertura en el ámbito local.



a/ aprobado

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Presupuesto de Egresos de la Federación

En un sumario de las conclusiones obtenidas de diversas evaluaciones externas al programa, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL⁸¹, concluye lo siguiente:

La evaluación del subprograma Empleo Formal, muestra un impacto positivo en la reincorporación laboral de los individuos beneficiarios del Programa, Asimismo, el Programa tuvo un impacto promedio en el ingreso de \$861 pesos mensuales por persona. Las mujeres jefas de familia beneficiarias del subprograma Bécate y únicamente en las modalidades formación en competencias y en la practica laboral tienen más probabilidad de obtener un empleo. Se notó, que este subprograma aumenta la probabilidad de incorporarse al sector formal en lugar del informal. Sin embargo, no se encontró evidencia que sugiriera un impacto positivo en los ingresos. La Evaluación de impacto del subprograma Fomento al Autoempleo, 2005 indica un impacto promedio en el ingreso de los beneficiarios de 15% en 2004, lo que equivalía a un aumento promedio de \$395 mensuales. Pero se muestra que este subprograma no tiene un análisis costo beneficio positivo. La evaluación del (Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna) indica un impacto positivo para la empleabilidad de los jornaleros, con una trayectoria decreciente entre noviembre y marzo. En cuanto a la magnitud del impacto, éste

⁸¹ CONEVAL, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Apoyo al Empleo. Versión electrónica en http://www.stps.gob.mx/temas_interes/evaluaciones_externas_2009/NI/Ejecutivo%20EED%20PAE%202008.pdf

es mayor para las mujeres que para los hombres y para escolaridades más bajas. Sin embargo, el Programa no tuvo impactos positivos en los ingresos de los jornaleros.

B. Programa con presupuesto federal y con presupuesto local

2. Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)

En el mismo esquema del SNE-DF, se encuentra el programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES). Desde 2004, el Gobierno Federal estableció estímulos a las aportaciones estatales que consistieron en otorgar un apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para desarrollar programas propios. En este caso, el financiamiento de CAPACITES implica una transferencia federal del doble de los recursos erogados por las finanzas locales.

El programa es operado por la DGEFCF y tiene como objetivo general apoyar a la población desempleada y subempleada (hombres y mujeres) habitante del DF a fin de dotarles de herramientas técnicas y administrativas para fortalecer y/o desarrollar sus conocimientos, habilidades y aptitudes laborales para facilitarles su inserción al mercado laboral, la generación de autoempleo, o estableciendo procesos productivos que a corto o mediano plazo coadyuven en la creación de empleos directos con una perspectiva de equidad de género, inserción de grupos vulnerables y discriminados a través de acciones encaminadas a fortalecer la economía social y solidaria.

En los últimos tres ejercicios, el programa ha tenido modificaciones en las modalidades que ofrece, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Modalidades del programa CAPACITES		
2007	2008	2009
1) Capacitación para el Autoempleo 2) Consolidación de Iniciativas de Empleo	1) Capacitación para el Autoempleo 2) Consolidación de Iniciativas de Empleo 3) Vales de Capacitación – Prueba Piloto-	1) Capacitación para el Autoempleo 2) Capacitación 3) Consolidación de Iniciativas de Empleo 4) Vales de Capacitación 5) Fomento al Autoempleo (FA).
FUENTE: Gaceta Oficial del Distrito Federal, varias fechas.		

Las modalidades con las que opera actualmente son:

- **Capacitación para el Autoempleo.** Apoya a desempleados y subempleados cuyo perfil e interés se orienta a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, con cursos de capacitación intensiva que les permita fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas. Los cursos deberán ser eminentemente prácticos, con una duración de uno a tres meses, cubriendo entre 30 y 48 horas a la semana y se impartirán en planteles educativos o instalaciones que reúnan las condiciones necesarias para su desarrollo. Durante el tiempo que dure la capacitación, se proporciona apoyo económico al beneficiario por un monto equivalente a un salario mínimo mensual, por el periodo que dure el curso. Los cursos se integrarán de 15 a 30 beneficiarios.
- **Capacitación Productiva.** Dirigida a apoyar a subempleados que participan en un proyecto productivo en operación, que requieren adquirir o incrementar sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas. Los cursos deberán ser preferentemente prácticos, con una duración de uno a tres meses y se impartirán en lugares específicos donde el proceso de capacitación lo requiera y con instructores debidamente calificados. Se proporciona apoyo económico al beneficiario equivalente a un salario mínimo mensual, durante el tiempo que dure el mismo.
- **Consolidación de Iniciativas de Empleo.** Apoya a los internos, preferentemente a los que estén próximos a ser liberados, preliberados o externados de los Centros de Readaptación Social del Distrito Federal que deseen adquirir, fortalecer o reconvertir sus conocimientos y habilidades técnicas o administrativas para generar condiciones que les permitan desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, así como a subempleados que participan en un proyecto productivo en operación, que requieren adquirir o incrementar sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas, de preferencia legalmente constituidos, para especializarse en temas que coadyuven a la consolidación y desarrollo empresarial, logrando con esto su inserción en la actividad económica, social y solidaria. Los cursos serán teórico-prácticos, con una duración de uno a dos meses, cubriendo un mínimo de 20 horas a la semana. Se proporcionarán en las instalaciones de los Centros de Readaptación o en lugares específicos donde el proceso de capacitación lo requiera y con instructores debidamente calificados. En este caso, solo se cubrirán los servicios de un Oferente de Capacitación por curso, así como los materiales de apoyo y didácticos autorizados para

- **Fomento al Autoempleo.** Apoya las iniciativas empresariales que se encuentren en marcha o de nueva creación, a través del financiamiento parcial para la adquisición de maquinaria, equipos, herramientas y accesorios, entregadas inicialmente en comodato, sujetas a donación mediante la comprobación del uso adecuado durante un periodo mínimo de 12 meses; con el propósito de conservar los empleos y/o generar nuevos puestos de trabajo. Los costos de los apoyos que se otorgan en especie pueden ser de hasta \$25,000.00 por persona y hasta \$125,000.00 por iniciativa, cuando el número de integrantes sea de cinco o más personas, por única vez.

En el ejercicio fiscal 2009, se agregó un incentivo económico por única vez de cinco mil pesos a las que se hayan inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes y formalizado durante los primeros tres meses de haber iniciado su operación. El estímulo económico se destinará exclusivamente para el mantenimiento, reparación de equipo y para la adquisición de equipo y maquinaria menor.

La población objetivo a la que se dirige el CAPACITES se integra por personas de 16 años de edad o más, que se encuentran en situación de desempleo o subempleo, que habitan de preferencia en las unidades territoriales seleccionadas para el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, y que soliciten personalmente su incorporación al CAPACITES en las oficinas de las Unidad Operativas.

Se incluye a hombres y mujeres, que se encuentren en riesgo de perder su empleo o requieran fortalecer su fuente de trabajo, dedicados a la producción de bienes y servicios, así como jóvenes emprendedores, personas de la tercera edad y grupos vulnerables.

Para la población interna de los Centros de Readaptación Social del DF, se atenderá previo acuerdo con las autoridades de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario en el DF, quienes podrán recibir la capacitación con base en las necesidades identificadas e infraestructura disponible, aunque sólo se les apoyará con el pago de un Oferente de Capacitación por curso y los materiales de apoyo y didácticos del proceso de enseñanza aprendizaje.

Principales resultados

Las diferentes modalidades de CAPACITES han colocado de 2007 a julio de 2009 a 9 mil 523 personas, 13.9 por ciento de quienes fueron colocados por el servicio de empleo en el DF. La modalidad que más colocados tuvo fue Capacitación para Autoempleo, con 5 mil 881.

El presupuesto destinado a este programa se ha incrementado cada año.

Presupuesto y metas de CAPACITES

Año	Personas atendidas	Presupuesto (miles de pesos)
2007	4,731	23,353.8
2008	3,875	27,420.3
2009	5,029	44,844.6

FUENTE: GDF. Tercer Informe de Gobierno

C. Programas con presupuesto local

3. Capacitación y Modernización (CyMO)

El programa se inició en 2003 y tiene como objetivo general realizar de manera conjunta con las empresas y sus trabajadores, acciones de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico, que permitan contribuir al sostenimiento del empleo, a la mejora de las condiciones de seguridad e higiene, así como salariales de los trabajadores de las micro, pequeñas, medianas empresas (MIPyMES), grupos productivos y cooperativas en el DF.

La población objetivo del Programa CyMO está integrada por trabajadores (as) en activo de todos los niveles de la estructura ocupacional de micro, pequeñas, medianas empresas, grupos productivos y cooperativas; micro, pequeños y medianos empresarios (as), productores rurales, artesanales, jóvenes emprendedores, mujeres emprendedoras, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, siempre y cuando estén conformados como grupos productivos y cooperativas legalmente constituidas que comercialicen o presten algún servicio.

Los apoyos consisten en el copago de proyectos de acuerdo al tipo de beneficiario:

1. Micro empresas, productores rurales y artesanales, jóvenes emprendedores, mujeres emprendedoras, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, hasta el 50 por ciento del presupuesto asignado.

2. Pequeñas empresas hasta el 30 por ciento del presupuesto asignado; y
3. Medianas empresas hasta el 20 por ciento del presupuesto asignado.

El monto máximo por hora a pagar, en todos los casos, será de 400 pesos, I.V.A. incluido, por lo que el monto máximo del apoyo será de 48 mil pesos, I.V.A. incluido.

De acuerdo con un Diagnóstico y un Programa de Intervención, el apoyo económico a las empresas se otorgará en alguna de las siguientes modalidades:

- **Capacitación:** Proceso de enseñanza - aprendizaje que propicia la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para el desempeño de una función productiva, en un ambiente de mejora continua. Dicho proceso puede ser realizado por un agente externo público o privado. La duración de los cursos no podrá exceder 100 horas al año.
- **Formación de formadores:** Proceso de enseñanza - aprendizaje que propicia la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes del personal de la empresa, en técnicas de enseñanza, manejo de grupos e identificación de necesidades de capacitación en la misma que, después, le permita transferir el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas a través de la experiencia en el trabajo a otros miembros de la organización. La duración de los cursos no podrá exceder 50 horas al año.
- **Consultoría:** Proceso mediante el cual la empresa y sus trabajadores incorporan, actualizan o desarrollan, en un esquema participativo y con apoyo de un Oferente de Capacitación, procesos y sistemas que les faciliten su desempeño productivo, individual o colectivo como organización. La duración de este proceso no podrá exceder 100 horas al año.
- **Apoyo técnico:** Es el apoyo en términos de asesoría, orientado al rediseño y desarrollo de nuevas tecnologías o técnicas para fortalecer la producción o prestación de un servicio, así como para el desarrollo de nuevos productos. La duración del apoyo no podrá exceder 50 horas al año.

Los requisitos para acceder a los apoyos consisten en que las MIPyMES, grupos productivos y cooperativas estén legalmente constituidos y se elabore y presente un Diagnóstico y un Programa de Intervención en el que se justifique la necesidad del apoyo.

Principales resultados

En el período 2007-2009, el programa realizó 305 eventos, atendiendo a 360 trabajadores y 58 empresas. Los recursos para este programa no han variado en los últimos dos años. En 2009 no se registraron resultados ni recursos para este programa⁸².

Presupuesto y acciones de CyMO				
Concepto	2007	2008	2009	
Eventos	165	140	-	
Trabajadores atendidos	173	187	-	
Empresas participantes	30	28	-	
Recursos ejercidos (pesos)	999,648	999,760	-	

FUENTE: GDF. Tercer Informe de Gobierno

4. Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (La Comuna)

En 1998, se creó La Comuna como una alternativa para atender las necesidades integrales de los jóvenes desempleados, buscando no sólo sus necesidades de ocupación sino también satisfacer otras relativas a la integración social.

La Comuna acerca, vincula y construye opciones para y con el/la joven, apoyándose en una Red de Servicios que facilita la construcción de proyectos de vida de la población que atiende. Se busca potencializar los procesos de desarrollo de los jóvenes para que puedan alcanzar metas y resolver inquietudes, orientándolos en el diseño y la construcción de un itinerario de vida propio, mediante una metodología de atención personalizada y vinculándolos con las oportunidades que la sociedad ofrece, mediante la Red de Servicios.

Esta red la conforman instituciones, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, con quienes el programa establece un vínculo en beneficio de los jóvenes.

El programa ha sido objeto del reconocimiento de diversas instancias internacionales como son: Observatorio de Experiencias del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT; la Red de Innovaciones Educativas para

⁸² De acuerdo al Subdirector de Servicio de Empleo, Miguel Ángel Vera Luquín, esto obedece a que durante el ejercicio se buscó alcanzar un convenio con el Gobierno Federal para incorporar el programa CyMO al Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), que contemplaba acciones concurrentes con iniciativas estatales (análogo a la relación PAE-CAPACITES). Sin embargo, al establecerse los lineamientos del Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008, se sustituyó al PAC se definieron como ejecutores a la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral a través de la Dirección General de Productividad Laboral. Las entidades federativas dejaron de participar y la operación quedó a cargo exclusivo de las Delegaciones Federales.

América Latina y el Caribe “INNOVEMOS”, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Sistema de Información sobre Experiencias de Formación para el Trabajo del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación “INIDE” de la Universidad Iberoamericana⁸³.

Está conformada por cinco áreas temáticas: Empleo y Producción; Educación y Capacitación; Cultura y Recreación; Salud Integral y Derechos Humanos.

La atención se brinda a jóvenes de 15 a 29 años. A diferencia del conjunto de programas reseñados, en éste se cuenta con un enfoque integral, pues de va más allá de las cuestiones meramente laborales. Entre los beneficios que se ofrecen, se proporciona asesoría personalizada, en donde se abordan las diferentes problemáticas del joven; orientación y apoyo en la definición del perfil laboral; información diversa sobre educación, capacitación, cultura, recreación, salud integral y derechos humanos; promoción de la participación en diferentes eventos organizados en cada comuna, con base en las necesidades de los jóvenes (talleres, cursos y jornadas temáticas) y canaliza a la población atendida a diferentes instancias de la Red de Servicios.

Los equipos de cada comuna están constituidos por seis elementos: un coordinador, cuatro asesores y un promotor. El proceso de selección y reclutamiento del personal se inicia mediante la convocatoria, revisión de documentos, entrevistas y pruebas de campo. Los perfiles para coordinadores, asesores y promotores giran en torno a criterios generales como la capacidad para escuchar; iniciativa; experiencia en trabajo con jóvenes u otros sectores de la población popular; nivel académico de licenciatura (de preferencia ciencias sociales y de la salud); experiencia en trabajo institucional. Para los coordinadores se busca además, que tengan capacidad de decisión, control de personal, capacidad para concertar y manejar conflictos. Los promotores, al representar la primera imagen de La Comuna frente a los jóvenes y ser auxiliares de la coordinación, requieren también manejo en las relaciones humanas y tener conocimientos de computación y administración. La mayoría de los miembros de estos equipos provienen de carreras universitarias de psicología, sociología, trabajo social, pedagogía, economía, comunicación, filosofía y ciencias políticas.

Cada comuna cuenta con un comité constituido por representantes de los sectores empresarial, civil y gubernamental. Lo preside el Delegado o Director de Desarrollo Social, el Director General de Empleo y Capacitación y/o la Subdirectora de este Programa y el coordinador de

⁸³ Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 19 de octubre de 2009, pág. 29.

cada comuna. Su función es acudir a las sesiones trimestrales de evaluación del trabajo, orientar, apoyar y propiciar la reflexión para alcanzar los objetivos del programa en beneficio de la población joven.

Las comunas se ubican en siete delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Tlalpan.

De 2007 a julio de 2009, la Comuna atendió a 12 mil 67 jóvenes; de éstos, se canalizaron a un empleo a 2 mil 078, colocándose 963, o sea el 44.0 por ciento, una efectividad mayor que en los demás programas. Respecto al total de modalidades que atiende el GDF, La Comuna representa el 1.73 por ciento del total en ese lapso.

Según el Tercer Informe de Gobierno del GDF, 60 por ciento de los jóvenes atendidos en las comunas regresan a sesiones de seguimiento “lo que se traduce en un nivel de aceptación y satisfacción sobre el modelo de atención”.

Presupuesto y acciones de La Comuna			
Concepto	2007	2008	2009
Atención a jóvenes	4,133	7,572	659
Canalizados a un empleo	562	1,363	153
Colocados en un empleo	305	605	53
Presupuesto (mdp)	3,802.5	5,155.2	7,200.0

FUENTE: GDF. Tercer Informe de Gobierno

5. Programa de Fomento Cooperativo

En febrero del año 2000 se suscribió el primer convenio de coordinación cooperativa celebrado entre el GDF y la Unión de Sociedades Cooperativas de Actividades Diversas del Distrito Federal, formalizándose así el apoyo y fomento del cooperativismo como una acción de la autoridad laboral del DF para atender, con fundamento en las leyes locales, a las cooperativas y grupos de artesanos indígenas y trabajadores no asalariados, a través de vías indirectas como el reordenamiento del comercio en la vía pública, las facilidades de espacios para la exposición de productos, la celebración de talleres y foros en la materia, sin olvidar la atención laboral tratándose de la seguridad e higiene en el trabajo de las empresas cooperativas y talleres.

Posteriormente, el 11 de septiembre de 2002, se logró suscribir un segundo convenio de concertación entre el Gobierno del Distrito Federal y los cooperativistas locales.

El 20 de enero de 2006 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal. Esta ley tiene como objeto el establecimiento, la regulación

y la coordinación de políticas, programas y acciones de fomento cooperativo para el desarrollo económico del Distrito Federal.

De acuerdo a esta ley, el fomento cooperativo es el conjunto de normas jurídicas y acciones del GDF para la organización, expansión y desarrollo del sector y movimiento cooperativo. Los fines que menciona en el artículo segundo son los siguientes: apoyo a la organización, constitución, registro, desarrollo e integración de las propias Sociedades Cooperativas y a la organización social del trabajo, como medios de generación de empleos y redistribución del ingreso; promoción de la economía cooperativista en la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que generan y que son socialmente necesarios; otorgamiento de mecanismos que aseguren la igualdad entre sectores y clases sociales, por lo que se prohíbe solicitar a los organismos del sector social mayores requisitos que los exigidos a otras entidades económicas para el concurso u otorgamiento de créditos o cualquier otro contrato con cualquier organismo de la Administración Pública del Distrito Federal; el Gobierno del Distrito Federal procurara proveerse de los bienes y servicios que produzcan las sociedades cooperativas, siempre y cuando cumplan con lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal; acceso a estímulos e incentivos para la integración de las Sociedades Cooperativas, entre otras acciones, mediante apoyos fiscales y de simplificación administrativa; fortalecer entre la población la comercialización, consumo y disfrute de los bienes y servicios producidos por las cooperativas; participación del sector cooperativo en el sistema de planeación democrática y en los Consejos de Fomento Económico y Social y demás que establezcan las Leyes del Distrito Federal; impulsar la educación, capacitación y en general la cultura cooperativa y la participación de la población en la promoción, divulgación y financiamiento de proyectos cooperativos, de tal manera que se impulse la cultura del ahorro, mediante cajas populares y las cooperativas de ahorro y préstamo; garantizar el respeto por la organización social para el trabajo y hacer efectiva la participación de la población en el sector social de la economía; difusión de la cultura cooperativista, basada en la organización social, autogestiva y democrática del trabajo; apoyar a las Sociedades Cooperativas con planes y programas de financiamiento para proyectos productivos; y, los demás que establezcan las Leyes.

Las acciones de gobierno en el artículo 12 de la ley comprende las siguientes: jurídicas, administrativas y de carácter socioeconómico que tengan como fin abrir, conservar, proteger y expandir las fuentes de empleo en el sector social, procurando otorgar condiciones de factibilidad y simplificación administrativa para su apertura, desarrollo y legal funcionamiento; de registro, investigación, análisis y estudio para el exacto conocimiento de la situación del sistema, sector y movimiento cooperativo para mejorar, planear y consolidar las políticas

públicas en la materia; de difusión del cooperativismo, para acrecentar la conciencia y modelo cooperativo, como una opción viable de desarrollo económico y social para los habitantes del Distrito Federal; de capacitación y adiestramiento para la formación de personas aptas para desarrollar empresas sociales; de apoyo diverso para la organización, la protección y el impulso de los modos tradicionales solidarios de producción colectiva, de las culturas indígenas, populares y de las demás comunidades rurales, originarias y residentes en el Distrito Federal; de cooperación en materia cooperativa con la federación, los estados y municipios, y con otros países u organismos internacionales públicos y privados; de fomento de las empresas cooperativas de participación estatal; y, los demás conceptos a los que ésta Ley y otros ordenamientos jurídicos les den ese carácter.

El 8 de febrero de 2007 se instaló el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, contemplado en dicha ley. A julio de 2009, había celebrado ocho reuniones ordinarias; su labor se destaca por haber impulsado la creación del reglamento en la materia.

El 16 de marzo de 2007 se publicó el “Aviso por el que se da a Conocer el Listado de Posibles Sociedades Cooperativas en el Distrito Federal que Pueden Ofertar Bienes y Servicios a la Administración Pública del Distrito Federal. Primer Listado”. El 18 de abril de 2007 se hizo otro tanto con los “Lineamientos Generales para la Contratación de Adquisiciones y Prestación de Servicios con Sociedades Cooperativas del Distrito Federal”. A la fecha, se han publicado diez listados de sociedades cooperativas que pueden ofertar bienes y servicios al GDF.

El 10 de julio de 2009, se publicó el Programa General de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. Sus objetivos generales son:

1. El cumplimiento de la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, en el contexto de la observancia de la legislación social del trabajo, a fin de mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores de la Ciudad, el empleo digno y socialmente útil y los derechos que nacen de él.
2. La creación de empleos mediante la constitución de empresas y proyectos de inversión pública, privada y social, de carácter cooperativo y economía solidaria para establecer una economía de crecimiento que aproveche las ventajas competitivas de la Ciudad de México en el escenario global-regional, y que potencie la mano de obra capitalina y los nuevos nichos de mercado; y,
3. La recuperación en el Distrito Federal de la preeminencia e impacto nacional del movimiento cooperativo capitalino para impulsar, a través de él, al sector social del resto del país.

El derecho, los beneficios y apoyos que se establecen en este Programa, son extensivos a todos los habitantes del DF que se encuentren vinculados de manera directa o indirecta con el

sector y movimiento cooperativo de la ciudad, sean mayores de 18 años, sin distinción de sexo y escolaridad, que se encuentren desempleados, subempleados o inmersos en la economía cooperativa, popular y solidaria del DF, que cumplan con los requisitos, reglas de operación o lineamientos que establezcan los programas, subprogramas y demás actividades específicas desarrolladas de conformidad con la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, su Reglamento y la programación presupuestal para cada ejercicio anual.

El programa general contempla los siguientes proyectos y programas:

Proyectos:

1. De construcción de centros cooperativos de capacitación para el fomento del empleo industrial delegacionales.
2. De industrialización de productos agropecuarios.
3. De construcción de plazas comerciales de carácter cooperativo en cada Delegación del DF.
4. De estudio y diagnóstico del cooperativismo del DF.
5. De integración, actualización y control del padrón cooperativo de la ciudad de México.
6. De establecimiento de la Casa del Cooperativista de la ciudad de México.
7. De abasto cooperativo en apoyo de la economía popular.
8. De simplificación administrativa en materia de fomento cooperativo.

Programas:

1. De capacitación para la constitución y desarrollo de sociedades cooperativas. Mediante cursos a socios e instructores.
2. De creación de sociedades cooperativas DIF – DF.
3. De vinculación laboral del seguro de desempleo con el fomento cooperativo, la economía solidaria y otros programas sociales
4. De costura “¡Qué Buena Puntada!”, a iniciativa de la STyFE.
5. De asesoría jurídica, contable y administrativa para las sociedades, uniones, federaciones y confederaciones cooperativas.
6. De desarrollo empresarial cooperativo para la elaboración y ejecución de planes de inversión, negocios y capacitación técnica industrial.
7. De financiamiento a proyectos productivos cooperativos.
8. De integración de redes de producción y comercialización de cooperativas y economía solidaria.

9. De proveeduría de bienes y servicios cooperativos a la Administración Pública del DF.
10. De difusión del cooperativismo en el DF.
11. Los de carácter delegacional que se acuerden.

Aunque es un programa reciente, que incluso no tiene una estructura propia, constituye una política destacable, sobre todo porque la atención al sector social de la economía está ausente de las políticas federales. Incluso, las medidas del Gobierno Federal son contrarias y atentan contra este modelo de producción. En nuestro país, el movimiento cooperativo no encuentra suficientes mecanismos para su desarrollo ni la infraestructura institucional con la que cuenta el fomento de las empresas privadas. Además de las limitadas potencialidades que se han desarrollado en torno a la economía solidaria, el centralismo de los recursos, una cultura empresarial poco desarrollada en los grupos sociales, limitan este panorama.

En 2009, se han autorizado apoyos para un mil 360 personas capacitadas, de las cuales 932 son mujeres. Mediante otras modalidades de atención se estima que los apoyos asciendan en el mes de septiembre a un mil 960 personas.

La STyFE construyó en 2009 un padrón de 336 cooperativas operando en el Distrito Federal en doce giros, destacando industria textil, producción de alimentos, publicidad, servicios de capacitación y asesoría y construcción y mantenimiento⁸⁴.

De acuerdo al Tercer Informe del titular de la STyFE, de octubre de 2008 a septiembre de 2009, se capacitaron en cooperativismo 2 mil 600 personas, de las cuales 75 por ciento son mujeres con un promedio de edad de 42 años y se proporcionaron 8 mil 800 asesorías

Según el Tercer Informe del Jefe de Gobierno, el presupuesto para este programa autorizado para 2009 es de 6.6 millones de pesos, frente a 3.8 millones ejercidos en 2008; esto se debe fundamentalmente a proyectos de inversión para la construcción de dos naves cooperativas, en las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, que podrían albergar hasta a mil 400 socios. En este año se pretende beneficiar a 883 socios cooperativistas y 230 mil 770 personas (sic).

El más reconocido en esta política la constituye “¡Qué buena puntada!”, programa de cooperativas de costura que proveen los uniformes escolares gratuitos para los alumnos de escuelas de enseñanza básica de la ciudad de México, prendas que distribuye la Secretaría de Desarrollo Social del GDF. A través de 400 talleres, organizados en nueve cooperativas

⁸⁴ Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 19 de octubre de 2009, pág. 20.

(Confecciones Esfuerzo Compartido, Fabricación de Ropa Cuentzin, Uniformes Grupo Zafiro, Corporativo de Costura Quetzal, Ixquia Nitla, Ollitzin, Gente en Movimiento, Confecciones Nuevo Impulso y Creaciones del Sureste), con más de mil 200 socios, se ha confeccionado un millón 384 mil prendas, así como 100 mil cubrebocas para la Oficialía Mayor del gobierno local.

En un comunicado reciente, el titular de la STyFE, informó que este programa ha generado más de mil 500 fuentes de empleo directas y cuatro mil indirectas, aparte de que, de manera integrada, cuentan con una capacidad de producción de aproximadamente 100 mil prendas por mes⁸⁵.

Conclusiones

Los principales programas de fomento al empleo, en esta vertiente activa, parten mayoritariamente de un diseño externo al GDF. Los programas pertenecientes al SNE y CAPACITES representan el 92.7 por ciento de los recursos destinados a estos programas y atienden a la mayor cantidad de población demandante de empleo. Dichos programas representan el 72.8 por ciento de las colocaciones del servicio de empleo del GDF en el período.

Por su diseño, la evaluación de estos programas rebasa el ámbito del presente trabajo pues no se pretende dar una calificación a políticas federales que se aplican en el medio local.

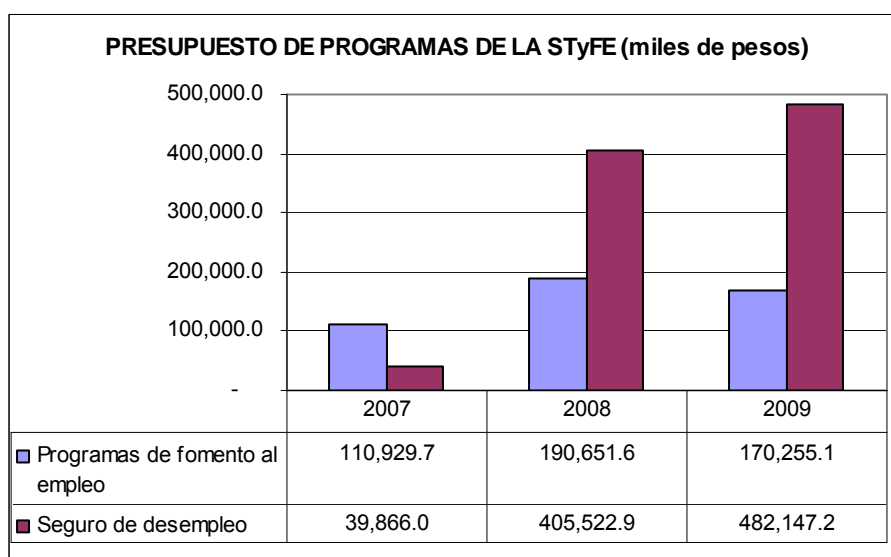
En el periodo 2007 a 2009, los programas de fomento al empleo representaban poco más de la cuarta parte de los recursos ejercidos por la STyFE. En 2007 eran más de la mitad; su proporción se reduce de 2008 a 2009 a menos de la cuarta parte como proporción del gasto total de la dependencia.

Programa	Presupuesto de programas de fomento al empleo (miles de pesos)				%
	2007	2008	2009	Acumulado	
SNE (vinculación)	6,735.9	23,357.4	24,394.0	54,487.3	11.5%
PAE (Bécate)	74,030.9	127,897.0	85,207.5	287,135.4	60.9%
CAPACITES	23,353.8	27,420.3	44,844.6	95,618.7	20.3%
CyMO	999.6	999.8	-	1,999.4	0.4%
La Comuna	3,802.5	5,155.2	7,200.0	16,157.7	3.4%
Fomento Cooperativo	-	3,813.9	6,600.0	10,413.9	2.2%
Total programas	110,929.7	190,651.6	170,255.1	471,836.4	100.0%
Presupuesto STyFE	203,564.6	795,808.1	729,227.2	1,728,599.9	
% programas/STyFE	54.5%	24.0%	23.3%	27.3%	

FUENTE: GDF. Tercer Informe de Gobierno; Cuenta Pública

⁸⁵ Comunicación Social del GDF. Boletín 1515 del Martes, 08 de septiembre de 2009. En el Tercer Informe del Secretario se habla de que se han “preservado” mil 200 empleos directos y unos 3 mil indirectos.

Esta reducción se debe tanto a la caída de los recursos destinados por la Federación al Servicio Estatal de Empleo del Distrito Federal como al aumento del presupuesto de la Secretaría con motivo de la operación del Seguro de Desempleo que absorbe en esos años, 2008 y 2009, el 51.0 y el 69.1 por ciento del total del presupuesto de la dependencia, respectivamente⁸⁶. En términos acumulados, durante el periodo de referencia, el Seguro de Desempleo ha recibido el 53.7 por ciento de los recursos erogados por la STyFE.



Para los servidores públicos de la DGEFCF, esto no representa una “competencia” por los recursos en la medida en que los diversos programas de fomento al empleo y el Seguro de Desempleo atienden a una demanda diferente⁸⁷. De acuerdo a la información vertida, el enfoque de los programas de vinculación en el DF buscan intervenir en la demanda y oferta de empleo, aprovechando “nichos de oportunidad” y priorizando la colocación de los solicitantes y la calidad de los empleos.

Según la Subdirección del Servicio de Empleo, la demanda laboral está caracterizada en tres niveles: uno básico, de baja empleabilidad y difícil colocación; uno medio, de trabajadores ubicados en los servicios, jóvenes, con alguna calificación y una amplia demanda, que en ciclos recesivos baja su nivel de colocación; y un sector de trabajadores muy calificados y con trayectoria laboral amplia, pero que están presionados por la escasa oferta de empleos y aceptan ocupaciones del sector medio.

⁸⁶ Para 2009, se consideró el presupuesto modificado, de acuerdo a los datos del Tercer Informe de Gobierno del GDF.

⁸⁷ Entrevista al Subdirector de Servicio de Empleo, Miguel Ángel Vera Luquín, octubre 26, 2009.

Los programas de vinculación siguen “la lógica del mercado”, ocupándose básicamente del sector medio (que representa el 62 por ciento de la oferta, de acuerdo al diagnóstico de la subdirección citada), al que se le vincula con el sector de los servicios, que representa a su vez al 74 por ciento de la población económicamente activa ocupada en la ciudad. Para trabajadores del nivel básico se ofrecen talleres específicos, opciones de capacitación y autoempleo, o se canaliza a otros programas como Fomento Cooperativo o La Comuna⁸⁸.

En esta lógica, la entrada en 2008 del Seguro de Desempleo se ve como complementaria y paralela a los programas preexistentes. En la entrevista realizada a los funcionarios de la DGEFC, se estableció una distinción entre “programas productivos” (los de fomento al empleo) con el “programa social” que es el Seguro de Desempleo.

La evaluación contempla los siguientes problemas:

- 1) La heterogeneidad de estos programas, que potencialmente son adecuadas para atender un fenómeno complejo, aparece para los términos de esta evaluación, como una política escasamente articulada. No se ha corroborado una coordinación suficientemente dinámica entre las políticas activas y pasivas lo que puede llegar a considerarse una debilidad de la política de fomento al empleo emprendida por el GDF. El vínculo se reduce a compartir convocatorias para los beneficiarios del Seguro de Desempleo pero no se ha dado una integración efectiva.

En principio ello se debe a elementos externos: el diseño de las políticas activas está determinado por los programas federales. Pero, por otra parte, por la implantación de un programa, el Seguro de Desempleo, que muy rápidamente se ha vuelto prioritario para las políticas de empleo en la Ciudad de México.

Hay que señalar que la política de fomento al empleo emprendida por el GDF se mueve a contracorriente de lo que sucede por ejemplo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En la Ciudad de México, la política más dinámica es la pasiva, el Seguro de Desempleo y potencialmente podría relegar a los programas ligados a las políticas activas⁸⁹.

⁸⁸ Misma entrevista. El funcionario ejemplificó con este caso: para la cadena comercial “Soriana”, la capacitación de un trabajador nuevo podía costarle 45 mil pesos, por el salario del trabajador en entrenamiento y por lo que deja de producir quien lo entrena. Al ofrecer el GDF una beca de capacitación al trabajador de nuevo ingreso, se cubre este período de prueba sin costo para el patrón.

⁸⁹ “Durante las últimas décadas, las políticas activas han ido ganando peso ya que las políticas pasivas no contribuyen a reducir los niveles de paro sino sencillamente a mejorar la situación del parado/a hasta que vuelva a encontrar trabajo” en Raul Ramos, Jordi Suriñach, Manuel Artís. “La efectividad de las políticas activas de mercado

Para evitar este desequilibrio, sería deseable una mayor integración entre ambos programas e incentivar, así, con mayor eficacia, la reinserción laboral. Ello reduciría el riesgo de que los beneficiarios del Seguro de Desempleo agoten el período en que reciben la transferencia económica sin encontrar una nueva ocupación; riesgo que pondría en duda la viabilidad de este seguro a mediano plazo.

- 2) Otro problema de implementación está relacionado con los recursos disponibles. De acuerdo a lo vertido en el Tercer Informe de Labores del Titular de la STyFE, la elevación a rango de secretaría enfrenta limitaciones administrativas, presupuestales y de infraestructura:

La Secretaría se crea en febrero de 2007 a costos compensados, con una plantilla de 602 trabajadores y la adscripción de 3 direcciones generales, de Trabajo y Previsión Social, de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo; y de la Procuraduría de Defensa del Trabajo.

En 2009, con las mismas áreas y teniendo más funciones, se trabaja con una plantilla de 676 personas, cuyo incremento en relación a 2007 se da para atender el seguro de desempleo y el fomento cooperativo, entre otras acciones, por ello se hace necesario contar con presupuesto suficiente para ampliar la estructura orgánica que permita atender formalmente las nuevas atribuciones.⁹⁰

De acuerdo a la información con que se cuenta para esta evaluación, resulta deseable que el GDF y la Asamblea Legislativa consideren que para mejorar el desempeño de las políticas de fomento al empleo se requiere un replanteamiento institucional para adecuar las actuales estructuras administrativas y los recursos suficientes para atender sus responsabilidades; en específico, las atribuciones depositadas en la STyFE por la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal se han cubierto con el mecanismo de costos compensados de la Dirección de Fomento al Empleo.

- 3) Otro punto a considerar es el nivel de colocación del SNE en el DF de la población desempleada. Aunque los recursos para estos programas crecieron en su conjunto entre 2007 y 2008 en 72 por ciento, las personas colocadas aumentaron sólo 40 por ciento. Asimismo, el porcentaje de colocación en relación al total de población desempleada en el DF aumentó de alrededor de 22 por ciento en 2007 al 31 por ciento en 2008. Sin

de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña” en *Research Institute of Applied Economics 2009 Working Papers* 2009/19, pág. 3.

⁹⁰ Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 19 de octubre de 2009, pág. 7.

embargo, resulta evidente que se requiere un mayor esfuerzo para mejorar los índices de colocación. Sobre todo, frente a las cifras preliminares del año 2009, que parecen indicar una reducción presupuestal en estos programas, si bien su financiamiento depende en buena medida de la hacienda pública federal.

- 4) Un problema adicional proviene del diseño de los programas del SNE que, como tales, tienen reglas de operación elaboradas por el Gobierno Federal y que no coinciden en la orientación con los programas del GDF, como La Comuna y Fomento Cooperativo.

De acuerdo a información expuesta en una entrevista con servidores públicos de la DGEFCF, la normatividad de los programas federales presenta una visión cualitativamente diferente de la que rige el resto de los programas que opera la STyFE. Uno de los rasgos distintivos es la caracterización de la población objetivo. Para el Gobierno Federal, las políticas de vinculación, capacitación y autoempleo van dirigidas a individuos, a solicitantes, subempleados, migrantes o empresas a nivel individual. En cambio, las políticas en la materia emprendidas por el GDF buscan potenciar al sujeto colectivo, un grupo de solicitantes, de familiares o de productores (como es el caso de las cooperativas)⁹¹. Las políticas que el GDF tiene que instrumentar, como parte del SNE, no están diseñadas para la atención de demandas colectivas, de encadenamientos productivos, de capacitación, de uso de maquinaria y equipo, o de organización para la producción.

- 5) En el caso específico de los programas de vinculación, el control sobre la calidad de los empleos ofertados es escaso. Aunque en el propio mercado de trabajo predominan ocupaciones de baja remuneración, eventuales y poco calificados, tendrán que revisarse los controles que establece la autoridad respecto a los empleos que se ofrecen a los trabajadores, dado que algunos estudios señalan que un porcentaje importante de las principales ocupaciones ofertadas coinciden con ocupaciones como de agentes de venta, comisionistas, ayudantes generales, trabajadores de limpia, etc.⁹². Sería deseable que esta política imponga controles sobre los empleos ofertados, para que estos se cifan a salarios mínimos profesionales y sean plazas de trabajo estables y mejor calificadas.
- 6) Por otra parte, el diseño de los programas no atiende los enunciados de política social relacionados con la no discriminación y el enfoque de género. Ninguno de los programas

⁹¹ Entrevista con la Ing. Verónica Vilorio Gómora, Directora de Fomento al Empleo, octubre 26, 2009.

⁹² Enrique Pieck Gochicoa, *Tendencias en la producción de conocimientos. Sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de México*. Buenos Aires, 2005. Versión electrónica:
http://prejal.oit.org.pe/docs/ficheros/200711210021_4_2_0.pdf

contiene enunciados específicos o acciones afirmativas para favorecer a las mujeres trabajadoras o a grupos en situación de vulnerabilidad. Aunque se enuncian estos principios, las reglas de operación de los programas no contienen medios efectivos para atender a estos sectores de la población. Los resultados en materia de género que se reportan son escasos. Salvo CAPACITES, que incluye en una vertiente a personas sujetas a reclusión, ningún programa tiene una línea de atención específica a población en situación de vulnerabilidad.

El Tercer Informe de Gobierno del GDF señala que existe una “atención especializada a grupos vulnerables”. Su objetivo es “promover y apoyar acciones de fomento al empleo, así como capacitar a las buscadoras y buscadores de empleo de grupos vulnerables para su inclusión, permanencia y desarrollo en el mercado laboral y autoempleo, impulsando de la igualdad de oportunidades”.

Del 18 de septiembre de 2008 al 31 de julio de 2009, de acuerdo al informe, se atendieron a un mil 706 personas de “grupos vulnerables”: 537 adultos mayores, 894 personas con discapacidad, 42 madres o mujeres jefas de familia, 85 personas pre-liberadas, 11 enfermos de VIH/Sida, 10 transgénero y 127 personas con enfermedades discapacitantes. A través de La Comuna en Iztacalco, se han impartido talleres para buscadores de empleo que sufren esquizofrenia⁹³. En el Informe del Secretario se refiere que se canalizaron mil 146 personas entre septiembre de 2008 y de 2009, siendo contratados solamente 185⁹⁴.

No obstante, esta atención está segregada del resto de los programas y no se especifican los recursos que se destinan a ella.

- 7) Finalmente, pero no menos importante, en el caso del Programa de Fomento Cooperativo, hay que resaltar como parte de sus problemas de implementación, lo relativo al tema de adquisiciones. De acuerdo a una entrevista con la funcionaria a cargo de este programa, la Ing. Verónica Viloría Gómora, Directora de Fomento al Empleo, las posibles modificaciones que se pueden hacer para armonizar el marco normativo en adquisiciones con la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, son de tipo administrativo⁹⁵. Sugirió que del 20 por ciento de adquisiciones directas que puede

⁹³ Entrevista a Fernando Edgar Rojas Román, Coordinador de Atención Integral a Jóvenes Desempleados, La Comuna. Octubre 26, 2009.

⁹⁴ Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 19 de octubre de 2009, pág. 31.

⁹⁵ No obstante, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal vigente no contempla en absoluto a las cooperativas. La ley sólo contempla “impulsar en forma preferente, en igualdad de circunstancias, a la micro, pequeña y mediana empresas como proveedores, arrendadores y prestadores de servicios y dentro de éstas, a las empresas locales” (artículo 15).

hacer el GDF, de acuerdo al artículo 55 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, mediante un acuerdo, podría destinarse “una parte” a proveedores del sector social de la economía. El hecho es que el potencial financiero que representan las compras del gobierno está limitado por la propia normatividad gubernamental. El caso de los uniformes escolares, es relativamente excepcional porque se trata de un subsidio en especie a los beneficiados por un programa de la Secretaría de Desarrollo Social local. Sin embargo, las cooperativas no pueden proveer de uniformes a otras entidades de la administración del GDF, como Seguridad Pública o la Secretaría de Salud, porque las normas sólo permiten adquisiciones consolidadas; demanda que sólo podría cubrir parcialmente el sector cooperativo, por diversas razones: el cumplimiento de las fechas establecidas en la convocatoria; tener capacidad de inversión para producir el volumen requerido ; y contar con liquidez suficiente para sostener a los socios mientras se entrega el pago⁹⁶.

Recomendaciones

1. Articular los programas del Servicio Nacional de Empleo que operan en el Distrito Federal, Capacitación para el Impulso de la Economía Social, Capacitación y Modernización, de Atención a Jóvenes Desempleados, La Comuna y de Fomento Cooperativo con el Seguro de Desempleo para incentivar la reinserción de los beneficiarios de este último a una ocupación antes de los seis meses que dura dicho beneficio.
2. Establecer un sistema de control sobre la calidad de los empleos que se ofertan mediante los programas del Servicio Nacional de Empleo que operan en el Distrito Federal, para que fomentar la oferta de empleos estables y con remuneraciones al menos iguales a los salarios mínimos profesionales.

Para este sistema de control se considera fundamental utilizar los mecanismos del diálogo social con los empleadores para reducir la precariedad que presentan los empleos que se ofrecen en el mercado laboral del Distrito Federal.
3. Incluir en las reglas de operación de los programas de fomento al empleo enunciados específicos o acciones afirmativas para favorecer a las mujeres trabajadoras o a grupos en situación de vulnerabilidad.

⁹⁶ En este año, las cooperativas entregaron uniformes en mayo y el gobierno les pagó hasta agosto. Entrevista a la Ing. Verónica Viloría Gómora, Directora de Fomento al Empleo, octubre 26, 2009.

Así mismo, integrar esta atención al conjunto de la política de fomento al empleo y especificar recursos que se destinen a ella.

4. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el marco de sus atribuciones realicen las modificaciones administrativas necesarias para dotar de una estructura propia al Programa de Fomento Cooperativo y de los recursos humanos, materiales y financieros acordes con las obligaciones impuestas a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo por la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.

5. Adecuar la normatividad en materia de adquisiciones para mejorar la posición de las cooperativas como proveedoras del Gobierno del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL TRABAJO

El problema del empleo en el Distrito Federal no reside sólo en el número de desempleados o de trabajadores ocupados en la economía informal sino también y ligado a lo anterior en el problema de la calidad del empleo.

Puede decirse que la calidad del empleo en el DF se ha deteriorado en los últimos años, como parte de una tendencia estructural que se ha presentado en el mundo y en México. En este mismo sentido, en el DF el deterioro de la calidad del trabajo se ha asociado a la proliferación de prácticas laborales como la subcontratación y los contratos de protección.

El deterioro en la calidad del empleo se refleja en:

1. Bajos salarios
2. Violación reiterada de la ley en la duración de la jornada sin pago de horas extras
3. Empleo sin contratación colectiva
4. Bajo o nulo nivel de prestaciones
5. Empleo inseguro
6. Empleo sin protección social: seguridad social y pensiones
7. Mujeres que sufren discriminación y abuso sexual y laboral
8. Altas tasas de riesgos de trabajo y falta de registro tanto de accidentes como enfermedades profesionales y por lo tanto de medidas de prevención
9. Ausencia de representación de los trabajadores en la negociación patronal y de voz colectiva frente a la autoridad laboral
10. En algunos sectores y empresas persiste el trabajo infantil

El gobierno debe vigilar el cumplimiento de la Ley pero sobre todo y con base en ella, evitar el deterioro acelerado y generalizado de la calidad del empleo en el Distrito Federal⁹⁷.

Para ello cuenta con dos instrumentos principales:

1. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo

⁹⁷ Para apreciar la magnitud de este problema cf. el aparatado del “Diagnóstico del empleo en el Distrito Federal” en el capítulo I. Marco Teórico, de esta misma evaluación.

2. La Inspección del Trabajo

Además, ha puesto en práctica áreas de atención especiales como:

1. Protección a mujeres trabajadoras
2. Protección a menores trabajadores

1. Procuraduría de la Defensa del Trabajo

Antecedentes

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo fue creada el 24 de noviembre de 1944, su primer Reglamento se publicó en la Gaceta del Distrito Federal el 7 de febrero de 1945.

Su Reglamento se reforma el 16 de diciembre de 1981, para ser parte de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal.

El 14 de enero de 2000 se desincorpora administrativamente de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal, estableciéndose sus funciones y responsabilidades en el artículo 48 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

En mayo de 2000, se dictamina la estructura orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, de acuerdo al Dictamen 042/2000 y se presenta el Manual Administrativo correspondiente.

El 1 de junio de 2000, se publica en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa de Trabajo del Distrito Federal.

En ese sentido en enero de 2001, se elaboró la reestructuración orgánica de las unidades administrativas y el órgano desconcentrado adscrito al Sector de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al dictamen No. 163/2001. Además en cumplimiento del artículo 101 A del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 16 de agosto de 2001, se omiten las áreas administrativas adscritas a la Secretaría de Gobierno, en virtud de su cambio de adscripción a la Oficialía Mayor.

En abril de 2002, mediante el Dictamen número 09/2002, se modifica la Estructura Orgánica de la Secretaría de Gobierno, incluyendo las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados agrupados en su sector.

Por dictamen 14/2007, de fecha 1 de marzo del 2007, se autoriza la estructura orgánica y organigrama de la STyFE, de la que actualmente forma parte la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y mediante oficio CGMA/DDO/0749/07 de fecha 14 de marzo de 2007, se modifica su estructura.

Atribuciones

Según la LFT:

Artículo 530.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

- I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;
- II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y
- III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

Además, con base en lo que establece el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el Manual de Organización y sus Manuales Administrativo y de Procedimientos de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría debe:

Brindar atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación, violación, hostigamiento sexual, despido por embarazo y actos de violencia en el trabajo, por su condición de mujeres.

Atender los problemas laborales de los menores trabajadores y orientarlos con relación a sus derechos fundamentales.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo coadyuva con las autoridades federales en las campañas sobre el pago anual de utilidades y el pago del aguinaldo, considerando que la omisión de estos pagos puede generar una sanción y/o una demanda laboral.

Misión y Visión

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal es una dependencia de la STyFE que tiene como misión otorgar servicios gratuitos a la población económicamente activa de la Ciudad de México, cuando alguno de sus integrantes se encuentra en conflictos obrero-patronales y busca la atención y resolución de los mismos aplicando la legislación vigente.

La visión de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal es coadyuvar a que se equilibren los factores de la producción en la Ciudad de México, en el marco jurídico que prevé la legislación vigente.

Estructura

- Procurador de la Defensa del Trabajo
- Subprocuraduría de Atención a Mujeres
- Subprocuraduría de Conciliación y Defensa

Esta Subprocuraduría cuenta con 4 Jefaturas de Unidad Departamental

- JUD de Conciliación Individual
- JUD de Conciliación Colectiva y Previsión
- JUD de Menores Trabajadores
- JUD de Contencioso, Amparo y Peritos
- Procuradores auxiliares
- Peritos

Informes de la cuenta pública 2007- 2008 y resultados reportados para 2009*

Programas y acciones	2007	2008	2009 (enero-septiembre)	Observaciones
Acciones de control, verificación y seguimiento de los juicios laborales en las diferentes diligencias que se llevaron a cabo ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje	7833	10044	<u>9221 actuaciones</u>	Ante el reducido personal, se tienen problemas para el seguimiento de los juicios, mismos que pudieran tener el riesgo de perderse si se desatienden
Asuntos de asesoría y conciliación a trabajadores y sindicatos en asuntos individuales y colectivos	28352	36415	<u>20743 asesorías</u> <u>11218 pláticas de conciliación</u>	9,388 asesorías a mujeres 11,355 asesorías en general; 4,531 pláticas conciliatorias mujeres 6,687 pláticas conciliatorias general La conciliación en los hechos solo se da en

Programas y acciones	2007	2008	2009 (enero-septiembre)	Observaciones
				asuntos individuales o pequeños grupos de trabajadores no organizados.
Demandas ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje	2492	3060	<u>3193</u>	Las demandas en su mayoría son motivadas por despidos injustificados
Quejas de trabajadores y sindicatos sobre incumplimientos de las empresas en el pago de reparto de utilidades	1899	2503	<u>1581</u>	No se informa del resultado de las gestiones
Notificaciones en domicilios fiscales o particulares entregando los requerimientos o citatorios girados por la Subprocuraduría de Atención a Mujeres y de la Subprocuraduría de Conciliación y Defensoría en los que se solicita a trabajadores y patrones a comparecer derivado del resultado de gestiones que se realizan durante el procedimiento	5514	7179	<u>En la información no se menciona el número de notificaciones realizadas en este año, considerando los citatorios de conciliación de las 2 subprocuradurías</u>	Se tiene el problema de carecer de personal para las notificaciones, mismo que genera la tardanza en las gestiones que se realizan, el principal número de notificaciones se generan de la Subprocuraduría de Conciliación y la de Atención a Trabajadoras.
Juicios de amparo en contra de laudos absolutorios y mixtos	135	189	<u>117</u>	Situación procesal y resultados
Convenios de conciliación	3948	5104	<u>4052</u>	Se concilian los derechos que la ley establece por despido injustificado

*Los datos del 2009 corresponden a la información proporcionada por el Procurador de la Defensa del Trabajo

En 2009 se recuperó en beneficio de las y los trabajadores la cantidad de 687,889,553.99 pesos y se brindó patrocinio laboral en 7mil151 juicios

Según su Reglamento, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo cuenta con un Consejo Consultivo formado por:

- El Subsecretario (considerando que el Reglamento aún no ha sido reformado y actualizado en función de la creación de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo), el Procurador General, y el Director de Trabajo, quienes podrán nombrar a sus suplentes; y

- También, por el Subprocurador de Conciliación y Defensoría, la Subprocuradora de Atención a Mujeres y dos representantes de las áreas de Inspección y Previsión Social de la Dirección.
- Por otro lado, a invitación del Subsecretario, por siete representantes de Organizaciones de Trabajadores y de Colegios o Academias de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Los cargos de representantes ante el consejo consultivo, tendrán el carácter de honoríficos.

También se podrá invitar a participar en las sesiones del consejo consultivo con derecho a voz pero sin voto, a aquellas otras personas o instituciones que considere conveniente para desahogar los asuntos que se traten en el seno del mismo.

El Consejo Consultivo tendrá las funciones siguientes:

- I. Analizar las políticas establecidas en materia de procuración de justicia para los trabajadores y trabajadoras;
- II. Sugerir las medidas pertinentes para el mejoramiento de los servicios que presta la Procuraduría;
- III. Opinar sobre los nombramientos de los Procuradores Auxiliares y Peritos, cuando se le requiera;
- IV. Establecer sus reglas de operación; y
- V. Las demás que le encomiende el Subsecretario.

En los hechos, el consejo consultivo no se reúne. Según lo manifestado por el Procurador de la Defensa del Trabajo, se han realizado encuentros entre las diversas estructuras de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, pero sin la formalidad que establece el reglamento correspondiente a pesar de que un funcionamiento regular del consejo se considera necesario para elaborar las estrategias que se requieren para resolver los diferentes problemas en la aplicación de las políticas laborales del Gobierno del Distrito Federal.

Dado que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es una instancia que proporciona asesoría y patrocinio jurídico en materia laboral a trabajadores y trabajadoras de manera gratuita, los usuarios son, en su mayoría, de bajos ingresos, principalmente de talleres y pequeñas empresas, que son víctimas de despidos injustificados. Al ser una institución que realiza funciones que se asemejan a la defensoría de oficio, cuenta con personal con especialidad

profesional en el derecho laboral que fungen como procuradores auxiliares, además de personal especializado en diversas áreas. Sin embargo, aún y cuando lo establece su reglamento, carecen de Peritos.

El Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es un instrumento que no se ha actualizado frente a los cambios que ha tenido el mundo del trabajo: Mantiene su actividad atendiendo solamente a las personas usuarias que requieren de sus servicios a partir de los conflictos laborales en los centros de trabajo. La Subprocuraduría de Atención a Mujeres tampoco ha modificado su estructura desde su creación en 1998. Puede afirmarse, por lo tanto, que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo no ha creado nuevos instrumentos y políticas para enfrentar el creciente deterioro de la calidad del trabajo en la ciudad.

Los datos reportados sobre la actividad institucional que realiza no dejan en claro el grado de efectividad en la atención de las y los trabajadores que son atendidos regularmente, sobre todo víctimas de despido. Tampoco hay información sobre el grado de cumplimiento de los derechos laborales que se obtiene como resultado de las conciliaciones o de los laudos derivados de los juicios ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

En la entrevista concedida por el Procurador de la Defensa del Trabajo, se mencionó que diariamente acuden a solicitar sus servicios aproximadamente 150 nuevos usuarios, que enfrentan el problema de un personal muy reducido para atenderlos. Se corre así el riesgo de que los juicios se pierdan por falta de atención o que los asuntos se alarguen demasiado, generando que los trabajadores y trabajadoras abandonen sus asuntos o se vean en la necesidad de acordar con los patrones cantidades sumamente inferiores a los que les correspondería conforme a derecho. Además, la sobrecarga de trabajo ha impedido la aplicación de estrategias para mejorar el servicio.

El presupuesto con el que cuenta es en términos relativos el mismo que ha tenido en los últimos años. En la entrevista, las y los funcionarios comentaron que se ha solicitado ante el Secretario la necesidad de incrementar el presupuesto, asimismo que se ha planteado ante la Asamblea Legislativa por el Titular de la Secretaría, hasta ahora sin resultados.

En lo que corresponde a su facultad de actuar en casos colectivos, la información denota que no se realiza con regularidad aunque hay que considerar que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, realiza estas acciones a través de la dirección general correspondiente, sobre todo en conflictos que pueden derivar en huelgas. La Procuraduría en los hechos solo actúa en la defensa de grupos de trabajadores despedidos, no organizados sindicalmente.

La Procuraduría ante sus carencias ha puesto principal énfasis en la conciliación para evitar el desgaste natural de los juicios. Debe señalarse que el arreglo conciliado permite menores gastos a las y los trabajadores y a la institución. Las y los funcionarios responsables manifiestan que la práctica de la conciliación ha permitido un incremento en la capacidad y experiencia de los servidores públicos que realizan estas acciones, pero también ha generado el problema de que en la mayoría de los casos no se logra la reinstalación de los despedidos.

El Titular de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo señaló la necesidad de que se incremente el personal de estructura y el operativo. También mencionó que existen puestos que, debido a acuerdos sindicales, puedan ser ocupados por familiares, los cuales no siempre tienen la preparación necesaria para la atención de los conflictos que atiende la procuraduría. Ello ha ocasionado que existan puestos que no han sido ocupados, generando una carga adicional a los profesionistas que tienen la obligación de atender a los usuarios.

Por otra parte se hace notar que los salarios que reciben los procuradores auxiliares y los servidores públicos encargados de las conciliaciones no son acordes con el grado de profesionalización y su actividad. Representa un motivo de inconformidad y un riesgo para la corrupción, según lo comentado por el Procurador y las Subprocuradoras, por lo que se debe contemplar la posibilidad de equiparar sus salarios con los de los defensores de oficio, dada la similitud de sus trabajos de asesoría y patrocinio.

Así mismo, el Procurador y las Subprocuradoras coinciden en la necesidad de hacer una revisión del Reglamento que los rige, para crear nuevas estructuras y revisar sus atribuciones a partir de las necesidades que la práctica cotidiana ha creado.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, debe actuar en coordinación con la Inspección del Trabajo, sobre todo ante violaciones a la legislación laboral. Aunque la procuraduría sólo puede actuar a petición de parte, tiene la responsabilidad, al igual que la Inspección del Trabajo, de informar y asesorar a los trabajadores y trabajadoras respecto de sus derechos. Al respecto se debe considerar que la coordinación no se refleja en la elaboración de estrategias de atención de los conflictos laborales que pudieren competir a ambas instancias a partir de políticas generales de gobierno, y sólo se realizan procedimientos comunes para canalizar los asuntos.

2. Dirección General de Trabajo y Previsión Social

Antecedentes

La Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTPS) del Gobierno del Distrito Federal, se instituye desde la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1941, durante la Presidencia de Manuel Ávila Camacho, siendo Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal Javier Rojo Gómez.

La funciones de la DGTPS se derivan de manera jerárquica en lo que establece el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LFT, las Normas Oficiales Mexicanas y cualquier norma de carácter laboral que obligue a la intervención del gobierno de la ciudad de México en esta materia, además de que le corresponde la vigilancia en el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e higiene en las empresas de competencia de las autoridades estatales, el pago del reparto de utilidades, la vigilancia de las obligaciones patronales en o que corresponden a la capacitación y adiestramiento, obligaciones derivadas de la Ley del Seguro Social; la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y, en general, en la observancia de cualquier ordenamiento relacionado con las normas de trabajo, en algunos aspectos coadyuvando con carácter de auxiliares con las autoridades federales del trabajo, así como la vigilancia de las medidas de protección a mujeres y menores trabajadores que estipula la Ley Federal del Trabajo.

Estructura de la DGTPS

- Director General
- Director de Registro y Evaluación
- Subdirector de Trabajo No Asalariado
- Subdirector de Zona Metropolitana
- Subdirector Zona Centro
- Director de Inspección de Trabajo
- Subdirector de Control Normativo y Verificación
- Subdirector de Notificación
- Director para el Trabajo y la Previsión Social
- J.U.D. de Atención a Conflictos Colectivos
- Subdirección de Protección a Mujeres y Menores en el Trabajo

- J.U.D. de Protección a Menores
- Subdirectora para la Previsión y la Seguridad Social
- J.U.D. de Gestión para la Organización del Trabajo y la Previsión Social
- J.U.D. de Jurídico
- Líder Coordinador de Recursos Humanos
- Líder Coordinador de Recursos Materiales
- J.U.D. De Informática
- Inspectores del trabajo con carácter de trabajadores de confianza

Atribuciones

De acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, las funciones de la DGTPS son las siguientes:

Artículo 199 Cuáter. Corresponde a la Dirección General de Trabajo y Previsión Social:

- I. Vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, los Reglamentos y las disposiciones relativas de jurisdicción local;
- II. Establecer medidas para prevenir y en su caso conciliar los conflictos obrero-patronales;
- III. Dar seguimiento a los acuerdos que se celebren y recomendaciones que se generen con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal para coadyuvar a la aplicación eficiente de la justicia laboral;
- IV. Llevar a cabo las actividades necesarias par que la Secretaría coordine la integración y establecimiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y de las Comisiones que formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de la jurisdicción local y vigilar su funcionamiento;
- V. Verificar la implementación y ejercer las políticas que se establezcan en materia de Trabajo y Previsión Social, para la promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan;
- VI. Ejecutar las políticas que se implementen conforme a las disposiciones aplicables en materia de Trabajo y Previsión Social para propiciar el respeto de los derechos de las mujeres trabajadoras y lograr la equidad en el trabajo;
- VII. Llevar a cabo acciones de vigilancia como auxiliar de las autoridades federales, en materia de capacitación y adiestramiento, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo de circunscripción local;
- VIII. Ordenar y practicar inspecciones de trabajo en los establecimientos de jurisdicción local;
- IX. Calificar las infracciones a la Ley Federal del Trabajo e imponer y notificar las sanciones correspondientes en el ámbito de su competencia;

- X. Impulsar acciones encaminadas para garantizar la libre sindicalización y la garantía de voto secreto en los recuentos sindicales;
- XI. Vigilar que se apliquen las disposiciones laborales en materia de seguridad e higiene y medio ambiente en el trabajo y fomentar la constitución de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en auxilio de las autoridades federales;
- XII. Verificar que las recomendaciones derivadas de los dictámenes de las actas de inspección se cumplan en los términos y plazos establecidos;
- XIII. Dar seguimiento a los resultados de la inspección, en lo que corresponda a las condiciones generales de trabajo y de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en los centros de trabajo de jurisdicción local;
- XIV. Coadyuvar con las autoridades correspondientes en la prevención y conciliación de los conflictos laborales que se presenten en el Distrito Federal cuando así lo soliciten las partes;
- XV. Promover y difundir los derechos y obligaciones de los trabajadores asalariados y no asalariados;
- XVI. Planear, organizar, fomentar y dirigir las acciones en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, en los centros de trabajo de jurisdicción local y fomentar una cultura de prevención de los accidentes de trabajo a favor de los trabajadores asalariados;
- XVII. Vigilar la observancia y aplicación de las Leyes, Reglamentos y disposiciones administrativas aplicables a los trabajadores no asalariados;
- XVIII. Instrumentar acciones para que los trabajadores no asalariados gocen de los beneficios de la seguridad social;
- XIX. Proponer al titular de la Secretaría los proyectos de iniciativas de Leyes, Reglamentos o disposiciones administrativas y los planes y programas para la regulación y reordenación del trabajo no asalariado;
- XX. Vigilar la observancia y aplicación de las Leyes, Reglamentos y disposiciones administrativas aplicables a los trabajadores no asalariados;
- XXI. Proponer y ejecutar la política de conducción de las relaciones con los trabajadores no asalariados y sus organizaciones, aplicando las que en esa materia dicte el Jefe de Gobierno;
- XXII. Proponer al titular de la Secretaría los proyectos de iniciativas de Leyes, Reglamentos o disposiciones administrativas y los planes y programas para la regulación y reordenación del trabajo no asalariado;
- XXIII Fomentar acciones de concertación para prevenir o solucionar conflictos entre los trabajadores no asalariados, y sus respectivas organizaciones;
- XXIV. Concertar acciones con representantes de las organizaciones de trabajadores no asalariados, comerciantes establecidos, industriales, prestadores de servicios e instituciones públicas y vecinos, para conciliar los intereses de todos los sectores en la solución de problemas específicos que se presenten en unidades administrativas y unidades administrativas de apoyo técnico-operativo de su competencia;
- XXV. Llevar un registro de los trabajadores no asalariados y sus organizaciones;

XXVI. Realizar los estudios técnicos necesarios para determinar la viabilidad del establecimiento de empresas y unidades productivas, que resulten una alternativa para los trabajadores no asalariados, con el fin de proponer los planes y programas que resulten a las autoridades competentes; y

XXVII. Asesorar a los trabajadores no asalariados para el mejoramiento de sus condiciones de vida, tanto a través de formas de organización interna como de formas alternativas de organización y producción;

De acuerdo al Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, la Inspección del trabajo tiene las siguientes funciones:

Artículo 9o.-

La Inspección tendrá las funciones siguientes:

I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo en las empresas y establecimientos a que se refiere el artículo 3o., a fin de supervisar el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo;

II.- Proporcionar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones, o a sus respectivas organizaciones, sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;

III.- Hacer del conocimiento de la autoridad competente las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que se detecten en las empresas y establecimientos sujetos a este Reglamento, a efecto de que aquella las califique, determine o imponga las sanciones correspondientes.

Se entiende por deficiencia laboral, cualquier anomalía, irregularidad o defecto en las instalaciones o en los métodos de trabajo, que atañan a las relaciones obrero patronales y no transgredan la Ley.

Se conceptúa como violación laboral, toda acción u omisión que contravenga una disposición legal o contractual.

IV.- Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones;

V.- Auxiliar a las autoridades federales en materia de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento en los términos de los artículos 512-F, 527-A, 529 y demás relativos de la Ley, y

VI.- Las demás que le confieran otras disposiciones legales aplicables.

La norma que rige la actuación de la Inspección del Trabajo es el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, mismo que indica que fundamentalmente se debe vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo en las empresas de competencia local:

- o Condiciones generales de trabajo;

- Seguridad e higiene en el trabajo; en este caso auxiliando a las autoridades federales, pero sin que exista ningún impedimento para su realización en las empresas de competencia de las autoridades del Distrito Federal;
- Capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y
- Otras materias reguladas por la legislación laboral que por su importancia así lo requieran.

Para la organización de las inspecciones el reglamento considera cuatro tipos de inspecciones:

1. Iniciales.- Las que se realizan por primera vez a los centros de trabajo, o por ampliación o modificación de éstos;
2. Periódicas.- Las que se efectúan con intervalos de doce meses, plazo que podrá ampliarse o disminuirse de acuerdo con la evaluación de los resultados que se obtengan derivados de inspecciones anteriores, tomando en consideración la rama industrial, la naturaleza de las actividades que realicen, su grado de riesgo, número de trabajadores y ubicación geográfica. La programación de estas inspecciones se hará por actividad empresarial y rama industrial en forma periódica, estableciendo un sistema aleatorio para determinar anualmente el turno en que deban ser visitados los centros de trabajo. Y otorga facultades al órgano de control interno para verificar que así se realice.
3. De comprobación.- Las que se realizan cuando se requiere constatar el cumplimiento de las medidas u órdenes en materia de seguridad e higiene, dictadas previamente por las autoridades del trabajo.
4. Extraordinarias.- derivadas de denuncias sobre violaciones a las normas laborales en los centros de trabajo de competencia local.

Por otra parte la Inspección del Trabajo debe actuar a petición de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo o de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, cuando derivado de sus actividades específicas, se requiere la constatación de situaciones en las cuales se violan las normas de trabajo.

Al ser parte de sus atribuciones, la Inspección del Trabajo puede ofrecer asesorías a trabajadoras, trabajadores y patrones en lo relativo las normas de trabajo mediante talleres sobre la materia.

Las inspecciones se realizan regularmente de manera aleatoria entre las empresas asentadas en el DF de competencia local, o de manera extraordinaria a partir de la presunción de violaciones de las normas de trabajo o por denuncias al respecto.

Asimismo la Inspección del Trabajo, coadyuva con las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la comprobación de violaciones a las normas de trabajo que se ordenen y soliciten en el desarrollo de los juicios laborales.

Informes de la Cuenta Pública 2007 y 2008

Programas y acciones	2007	2008
Programa Procuración de justicia Proporcionar asesorías y orientación a empresas y trabajadores en materia de condiciones generales de trabajo.	2933	3 mil 959 asesorías laborales a empresas y trabajadores
Acciones de elaboración, notificación y realización de visitas de inspección, además de procedimiento administrativo correspondiente:	3330	mil 573 inspecciones en los centros de trabajo, de las cuales 170 fueron extraordinarias derivadas de denuncias de violación a las normas de trabajo, un mil 011 ordinarias iniciales, 43 periódicas o de seguimiento, 298 por reparto de utilidades y 51 por seguridad e higiene en el trabajo
Demandas atendidas en contra de acciones de la DGTPS.	2933 demandas	Se contestaron 138 demandas o recursos interpuestos en contra de actos de la DGTPS derivados de las visitas de inspección. 64 demandas de nulidad, ocho informes previos, 22 informes justificados, 13 alegatos, 17 juicios de nulidad, ocho apelaciones, cuatro recursos de revisión y dos promociones.
Atender las quejas de trabajadores y sindicatos sobre el incumplimiento por parte de las empresas del reparto de utilidades:	1899 quejas	No se particulariza
Atención a menores trabajadores	16252 acciones	19 mil 814 acciones.
Permisos de trabajo a menores trabajadores:	8496 permisos	No se particulariza
Reubicación de menores empacadores para mejorar sus condiciones de trabajo	1393 menores	No se particulariza
Atención y asesoría a menores y a sus padres y	7136 menores, padres y madres asesorados	No se particulariza

Programas y acciones	2007	2008
madres de familia, derivado de quejas sobre la violación a sus derechos laborales.		
Asesoría de representantes de Tiendas de Autoservicio sobre el respeto a los derechos de los menores empaques.	1900 representantes de tiendas de autoservicio	No se particulariza
Asesoría y capacitación a trabajadores de empresas, instituciones y sindicatos en aspectos de seguridad e higiene y las Normas Oficiales Mexicanas de la STPS.	3120 trabajadores de 1162 empresas instituciones y sindicatos asesorados	No se particulariza
Atender a mujeres trabajadoras por discriminación laboral, acoso sexual y violencia en el trabajo.	Acciones a favor de mujeres: .2 mil 527 Asesoría laboral y atención social: 2 mil 409. Convenios y acuerdos de colaboración: 10. Reuniones de colaboración con otras instancias: 44. Sistematización de los casos por discriminación: tres. Talleres dirigidos a mujeres: 25. Campañas: 36.	8256 acciones
Exámenes psíquicos físicos de aptitud para el trabajo	De primera vez: 694 y 521 cada 6 meses. 4 dictámenes médicos por riesgo de trabajo a trabajadores que no cuentan con seguridad social. Se realizó un estudio de condiciones de salud y socioeconómicas a 700 menores	No se particulariza

En el informe de la Cuenta Pública 2008, se informa de la emisión de 750 acuerdos de valoración y calificación de las actas de inspección y 2 mil 528 resoluciones dentro del procedimiento administrativo, sin que se informe de las características de las resoluciones en el sentido de acuerdos de cumplimiento o de sanciones aplicadas.

Como se observa en el informe, las acciones realizadas en materia de vigilancia y protección de las normas de trabajo, y en lo particular las acciones para prevenir la posibilidad de riesgos de trabajo, no corresponden a las dimensiones de la Ciudad de México, considerando que en

ella existen alrededor de 107 986 empresas registradas en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, además de las que no cuentan con dicho registro.

Según los propios datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México ocupa el último lugar en una lista de 14 países en materia de inspección del trabajo al no contar ni siquiera con un inspector por cada mil trabajadores. Rumania posee el primer lugar al tener 14 inspectores por cada mil trabajadores; Alemania cuenta con 9.2; Polonia, con 7.8; España, con 7.6; China, con 5.7, y Chile, con 5.

La cifra que alcanza México es de menos de 0.8 inspectores por cada mil trabajadores pues actualmente hay 318 inspectores del trabajo para atender 42 millones de trabajadores. Los estados que más inspectores asignados tienen en México son Distrito Federal con 30; Estado de México, con 23; Veracruz, con 18; Coahuila, con 18, y Jalisco, con 15.

Por otra parte, en entrevista concedida por las autoridades laborales del Distrito Federal a los evaluadores, se reconoció la gravedad del problema que significan los accidentes de trabajo en la Ciudad de México, y se argumentó que este fenómeno se genera por el incumplimiento de los patrones de las normas correspondientes, asumiendo que dicha tarea corresponde principalmente a la autoridad laboral federal mientras que el papel que realiza la autoridad local es sólo de auxilio.

En lo referido por los responsables, se deduce que las inspecciones de trabajo principalmente se realizan a petición de trabajadores y trabajadoras denunciantes de violaciones a la norma laboral. No existen indicios de una programación que parta de un análisis sobre consideraciones de tipos de empresa o de riesgo.

En los datos y argumentos proporcionados por la STyFE no está claro cual es el procedimiento para dar seguimiento a las empresas inspeccionadas sobre todo porque éste debe sujetarse a normas administrativas para la aplicación de sanciones económicas que son combatidas por los patrones ante el Tribunal de lo Contencioso, lo que no implica la necesaria subsanación de las violaciones detectadas.

Por otra parte mencionan que, ante la carencia de personal, han puesto su esfuerzo en talleres de capacitación y sensibilización para el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene. Sin ser obligatoria la asistencia a estos talleres, participan en ellos representantes sindicales y patronales, pero no se informa de acciones de verificación para evaluar los resultados.

El hecho de que haya alrededor de 30 inspectores e inspectoras para realizar los programas de la dependencia, plantea la necesidad de diseñar una organización del trabajo que permita ampliar la eficacia de la misma.

En la información proporcionada por la STyFE, no se explica la manera en la que se organizan las inspecciones, considerando la carencia de recursos humanos. Se señala la realización de talleres de capacitación sobre las normas de trabajo sin que se pueda observar la efectividad de las mismas a partir de inspecciones de verificación del cumplimiento.

La falta de información no permite dilucidar si con la actuación de los inspectores se ha logrado revertir la simulación en la contratación colectiva, garantizar la seguridad social, evitar la discriminación a las mujeres o la eliminación de los riesgos de trabajo a partir de la aplicación de las normas de seguridad e higiene.

Según reportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor de 2.3 millones de personas fallecen cada año víctimas de riesgos de trabajo en el mundo, incluyendo cerca de 360 mil accidentes y 1.9 millones de enfermedades. Esto significa que cada día cerca de un millón de personas sufrirán un accidente en su lugar de trabajo, y cerca de 5 mil 500 trabajadores morirán a causa de un accidente o enfermedad profesional.

Esto implicó un costo de cerca del cuatro por ciento del producto interno bruto a nivel mundial, es decir 1.25 billones de dólares.

La propia organización reconoce que estos datos están subestimados en los países en desarrollo. "Allí, la mayoría de los trabajadores forma parte de la economía informal, en la cual no suele existir un registro formal de los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo"⁹⁸.

En nuestro país la principal fuente de información sobre riesgos de trabajo es el Instituto Mexicano del Seguro Social. Según el Instituto, en el DF ocurrieron más riesgos de trabajo en los años 2004, 2005 y 2006 que a nivel nacional. En 2008 se registraron 3.6 riesgos de trabajo por cada cien trabajadores; 1.3 incapacidades permanentes por cada mil y una defunción por cada diez mil en todo el país. En ese mismo año, estos indicadores arrojaron resultados más

⁹⁸ OIT, *Día Mundial de la Salud y Seguridad en el Trabajo 2009. Información sobre seguridad y salud en el trabajo.*

bajos en las dos delegaciones del IMSS en el Distrito Federal⁹⁹. Sin embargo en ese mismo año, se presentó un ligero repunte en todos estos indicadores en la Capital de la República.

RIESGOS DE TRABAJO REGISTRADOS POR EL IMSS					
Años	2004	2005	2006	2007	2008
Riesgos de trabajo por cada cien trabajadores					
Nacional	2.9	2.9	2.9	3.1	3.6
Distrito Federal Norte	3.4	3.2	3.0	2.7	2.8
Distrito Federal Sur	3.6	3.4	3.0	2.9	3.1
Incapacidades permanentes por cada mil trabajadores					
Nacional	1.8	1.6	1.4	1.2	1.3
Distrito Federal Norte	2.2	1.8	1.3	0.8	0.9
Distrito Federal Sur	1.3	1.0	0.8	0.5	0.6
Defunciones por cada diez mil trabajadores					
Nacional	1.1	1.1	1.0	0.9	1.0
Distrito Federal Norte	0.9	0.8	0.7	0.2	0.3
Distrito Federal Sur	0.7	0.9	0.7	0.5	0.5

FUENTE: IMSS, Memoria Estadística 2008

Por otra parte, el DF mostró en 2008 una mayor siniestralidad sólo en lo que corresponde a accidentes de trabajo en trayecto, esto es, los accidentes que ocurren en el traslado a los centros de trabajo o el regreso de los trabajadores y trabajadoras a sus hogares. Esta siniestralidad se podría explicar por el hecho de que cada vez se tiene la necesidad de recorrer mayores distancias para dirigirse a los centros de empleo.

En el caso de la Delegación Norte DF del IMSS, las ocupaciones con más accidentes son “peón de carga”, “empleados de servicios de apoyo a la producción”, “limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos” y “vendedores y demostradores de tiendas y almacenes”.

En la Delegación Sur, en cambio, se registran más accidentes entre los “empleados de servicios de apoyo a la producción”, “vendedores y demostradores de tiendas y almacenes”, “albañiles y mamposteros” y “limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos”.

En la distribución por sexo, encontramos que en ambas delegaciones se registra una proporción de tres hombres por cada mujer accidentada (la proporción nacional es de cuatro a uno), lo que significa que el DF es un lugar más peligroso, laboralmente, para las mujeres. Las trabajadoras sufren más riesgos en las siguientes ocupaciones: “vendedores y demostradores de tiendas y almacenes”; “empleados de servicios de apoyo a la producción”; “limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos” y “cocineros”.

⁹⁹ Los datos del IMSS aparecen por Delegación, no por entidad federativa; en el DF se cuenta con delegaciones norte y sur.

ACCIDENTES DE TRABAJO, SEGÚN OCUPACIÓN Y SEXO, REGISTRADOS POR EL IMSS

	Nacional		DF Norte		DF Sur	
	H	M	H	M	H	M
Total	250,526	90,175	10,286	5,097	9,454	5,793
Peones de carga	31,072	5,129	1,162	255	180	36
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	10,926	10,711	813	679	364	382
Empleados de servicios de apoyo a la producción	14,406	6,333	1,271	615	862	436
Operadores de máquinas herramientas	15,182	4,235	521	128	60	27
Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos	4,904	8,190	496	597	216	483
Embaladores manuales y otros peones de la industria manufacturera	8,451	3,741	342	165	331	148
Albañiles y mamposteros	11,756	174	60	1	127	5
Cocineros	4,417	6,285	266	363	328	404
Mensajeros, porteadores y repartidores	7,744	361	557	28	478	21
Conductores de camiones pesados	7,114	72	182		108	1
Otros	134,554	44,944	4,616	2,266	6,400	3,850

FUENTE: IMSS, Memoria Estadística 2008

RIESGOS DE TRABAJO REGISTRADOS POR EL IMSS

Concepto	Nacional	DF Norte	DF Sur
Riesgos de trabajo			
Casos	506,934	23,755	32,618
Por cada cien trabajadores	3.6	2.8	3.1
Accidentes de trabajo			
Casos	411,179	17,323	23,409
Por cada cien trabajadores	2.9	2.0	2.2
Accidentes en trayecto			
Casos	92,074	6,279	9,137
Por cada mil trabajadores	6.5	7.4	8.6
Enfermedades de trabajo			
Casos	3,681	153	72
Por cada diez mil trabajadores	2.6	1.8	0.7

FUENTE: IMSS, Memoria Estadística 2008

La información que el Instituto Mexicano del Seguro Social proporciona sobre los accidentes y enfermedades de trabajo, indican que a pesar de la situación aparentemente más favorable en el DF que en el total promedio nacional (en los últimos años), la STyFE requiere intensificar el trabajo de inspección, en lo particular en la vigilancia de las condiciones de seguridad de higiene.

En este tenor no podemos dejar de mencionar que en el caso del Distrito Federal las autoridades locales no cuentan con un estudio que contemple el grado de siniestralidad que ocurre en las empresas de su competencia, mismo que tendría que ser consecuente con la preocupación planteada por los titulares del área laboral. Por ello, es importante la realización

de este estudio, del cual surgiría un diseño de las estrategias necesarias para contener estos índices.

Dada la importancia que tiene la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo, es evidente un anquilosamiento de la tarea de gobierno en esta materia, manteniendo porcentajes similares en sus resultados a lo largo de los últimos años. Es patente la ausencia de nuevas iniciativas para contener la violación de derechos de trabajadores y trabajadoras y contener el aumento en los riesgos de trabajo. En el sentido de lo anterior, la instalación de la Comisión Consultiva de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Distrito Federal, a pesar de la ausencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, debe servir para la generación de estrategias que permitan la disminución de los riesgos de trabajo, no permitiendo que se convierta en una instancia meramente discursiva que no resulte un beneficio real para las y los trabajadores.

Menores trabajadores

Acuerdos internacionales y marco jurídico

Con relación al trabajo de los menores y de las obligaciones de los estados a proteger sus derechos, la Convención de los Derechos del Niño determina:

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
 - a. Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
 - b. Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
 - c. Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

El Convenio 182 de la OIT que prohíbe las peores formas de trabajo infantil caracteriza dentro de estos trabajos prohibidos:

Artículo 3

d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

El Convenio 138 de la OIT, sobre la edad mínima para el trabajo de menores establece:

Artículo 3

1. La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a dieciocho años.
2. Los tipos de empleo o de trabajo a que se aplica el párrafo 1 de este artículo serán determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan.
3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan, podrán autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de dieciséis años, siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente.

Por su parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

Por su parte la LFT respecto de los menores establece:

Artículo 5o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

I. Trabajos para niños menores de catorce años;

IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciséis años

XI. Un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo o igual jornada, por consideración de edad, sexo o nacionalidad;

XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de dieciséis años

Artículo 22.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años y de los mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

Artículo 23.- Los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de catorce y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política.

Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan.

Artículo 29.- Queda prohibida la utilización de menores de dieciocho años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general, de trabajadores especializados.

Artículo 173.- El trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciséis queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo.

Artículo 174.- Los mayores de catorce y menores de dieciséis años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo . Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.

Artículo 175.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores:

I. De dieciséis años, en:

- a) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.
- b) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres.
- c) Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo.
- d) Trabajos subterráneos o submarinos.
- e) Labores peligrosas o insalubres.
- f) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.
- g) Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.
- h) Los demás que determinen las leyes.

II. De dieciocho años, en: trabajos nocturnos industriales.

Artículo 176.- Las labores peligrosas o insalubres a que se refiere el artículo anterior, son aquellas que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que queden comprendidos en la anterior definición.

Artículo 177.- La jornada de trabajo de los menores de dieciséis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en períodos máximos de tres horas. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.

Artículo 178.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciséis años en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio. En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los días domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75.

Artículo 179.- Los menores de dieciséis años disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos.

Artículo 180.- Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años están obligados a:

- I. Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo;
- II. Llevar un registro de inspección especial, con indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo;

- III. Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares;
- IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley; y,
- V. Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por su parte establece:

Artículo 35. Para garantizar la protección de los derechos reconocidos en esta Ley, se reitera la prohibición constitucional de contratar laboralmente a menores de 14 años bajo cualquier circunstancia.

A los que infrinjan tal prohibición y que además pongan en peligro su integridad y desarrollo, se les impondrán las sanciones que establece el Código Penal.

Igualmente las autoridades Federales, del Distrito Federal, estatales y municipales proveerán lo necesario para que niñas, niños o adolescentes no queden en situación de abandono o falta de protección por el cumplimiento de estas disposiciones.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en 1999 para asentar el respeto y protección a los derechos de la infancia. Esta reforma, que asienta en el máximo instrumento jurídico del país el respeto y protección de los derechos de la niñez, estableció las bases normativas para la promulgación, en el año 2000, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que especifica los derechos y las medidas que se deben tomar para su cumplimiento.

Legislación del Distrito Federal

La Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal al respecto determina:

Artículo 53.- En materia de niñas y niños trabajadores en situación de desventaja social, la Secretaría de Gobierno promoverá los mecanismos de colaboración y fomentará programas de protección para que los adolescentes mayores de 14 años que trabajen cuenten con la protección laboral y el respeto a los derechos que otorga la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 54.- La Administración Pública impulsará proyectos de empleo y capacitación, en coordinación con los sectores social y privado, para la creación de empleos y bolsas de trabajo dirigidas a las niñas y niños mayores de 14 años que tengan necesidad de trabajar.

Diagnóstico

Según datos del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), existen en el mundo aproximadamente 218 millones de niños y niñas mayores de cinco años de edad que trabajan en el planeta, casi el 70 por ciento de ellos lo hace en tareas agrícolas, el 22 en el sector de los servicios y el nueve por ciento restante en la esfera industrial. De ellos, 126,3 millones laboran por bajos salarios, sin protección, y en ocasiones en trabajos de alto riesgo.

En América Latina, el incremento de la pobreza, la desigualdad en la distribución de la riqueza nacional, la falta de acceso a la educación, la carencia de empleos dignos para los adultos y la migración de las zonas rurales a las urbanas, constituyen algunas de las causas del trabajo infantil.

Los trabajos de alto riesgo constituyen el principal motivo de la profusión de accidentes ante la poca preparación de los menores en la realización de los trabajos, lo que ha generado la desaprobación de la OIT, sin que en contrapartida se hayan generado acciones concretas por parte de los estados para detenerlo.

Muchos niños deben soportar las peores condiciones si quieren mantener su empleo. En ocasiones se les obliga a trabajar durante muchas más horas de las que estipulan las leyes laborales y a cambio reciben una remuneración menor que los adultos por realizar una misma labor.

Según un informe de la Organización de las Naciones Unidas, la violencia que sufren en el lugar de trabajo es frecuente, y va desde la brutalidad física, la grosería, el aislamiento, la intimidación y el acoso sexual, hasta casos de asesinato.

Aunque algunos lo consideran menos arriesgado, el trabajo doméstico -opción que hallan principalmente las niñas para ayudar al sustento familiar- es otra forma de explotación.

Se calcula que alrededor de 500 mil niños trabajan en la agricultura en Estados Unidos sin protección legal, una buena parte de ellos latinos inmigrantes. Precisamente ese país, con la mayor población infantil de toda América, no ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1989.

El enfoque representado por el IPEC¹⁰⁰, que ha incidido de manera contundente en las determinaciones de la convención de los derechos del niño y en otras sobre la materia, desaprueba el trabajo infantil por una variedad de razones, entre ellas las que destaca:

- Permitir que los niños y niñas trabajen significa robarles su niñez;
- Las niñas y los niños trabajadores están sujetos a la explotación económica, porque reciben las pagas más bajas, y a veces ninguna en absoluto;
- Los niños y niñas suelen trabajar bajo las peores condiciones, lo cual puede causar deformaciones físicas y problemas de salud a largo plazo;
- Algunas formas de trabajo infantil pueden perpetuar la pobreza, porque las niñas y niños trabajadores, privados de educación o de un desarrollo físico saludable, son susceptibles de convertirse en personas adultas con bajas perspectivas de ingresos;
- Las niñas y niños suelen reemplazar el trabajo adulto; las y los empleadores los prefieren porque son baratos y dóciles;
- El uso generalizado del trabajo infantil puede llevar a menores salarios para todas las personas trabajadoras;
- Los países que permiten el trabajo infantil pueden bajar sus costos laborales; así, atraen inversionistas y también se benefician del “comercio injusto” debido a sus bajos costos de producción.

El trabajo de menores en México

Los estudios realizados sobre los menores que trabajan en México registran a la población de 12 años o más que realiza una actividad económica o busca un empleo dentro de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que supone al menos dos dificultades: no registran a la población menor a 12 años de edad que trabaja; segundo, las estadísticas ofrecen escasa información sobre el trabajo doméstico. En ambos casos, la carencia de información estadística se podría subsanar con estudios cualitativos o por medio de registros administrativos de programas de gobiernos, pero éstos son escasos e insuficientes.

¹⁰⁰ IPEC es el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil donde los grupos destinatarios prioritarios son niños y niñas sometidas al trabajo en régimen de servidumbre, que laboran en condiciones u ocupaciones peligrosas, y especialmente los niños y niñas más vulnerables. Fue creado dentro de la OIT en el año 1992.

Las estadísticas laborales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) proporcionan alguna información sobre en qué ramas de la actividad económica es mayor la incidencia del trabajo infantil, cuál es la magnitud de aquellas formas de trabajo infantil consideradas prohibidas por la legislación nacional y otras expresiones de la actividad económica infantil tales como el trabajo doméstico en el hogar de los niños y en hogares de terceros. Se abordan también algunas formas particulares de trabajo infantil como el de los jornaleros agrícolas, el trabajo urbano – marginal y las formas ocultas de trabajo infantil.

Existen algunos estudios sobre esta problemática, sobre todo el realizado por Thais Desarrollo Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con la colaboración de instituciones educativas que encuentran lo siguiente:

En primer lugar la necesidad de crear un sistema de medición permanente del trabajo infantil y de evaluación de los programas sociales orientados hacia esta población.

El trabajo infantil de las niñas y los niños entre 6 y 14 años fue medido, por única vez, en el año 2002 por el INEGI. Tres millones trescientos mil niñas y niños en esta edad trabajaban en ese año, 1.8 millones lo hacían en trabajo doméstico mientras que el trabajo en los sectores productivos comprometía a 1.5 millones de niños entre 6 y 14 años.

Las Encuestas Nacionales de Empleo de 2004 encontraron que:

- Uno de cada cinco adolescentes de 12 a 17 años efectivamente trabajó, esta proporción representa a 2 millones 048 mil 472 mujeres y varones en ese rango de edad.
- 28.5 por ciento de todos los niños de 12 a 17 años que efectivamente trabajaron se desempeñó en actividades del sector comercial. El segundo sector económico en importancia es el agrícola (22.3 por ciento).
- La industria manufacturera y los servicios se ubican en el tercer y cuarto lugar en importancia, 18.1 por ciento y 17 por ciento, respectivamente.
- Existe una relación importante entre la asistencia escolar y el trabajo infantil: la gran mayoría de los niños que trabaja no estudia. Sólo el 29 por ciento de los adolescentes entre 12 y 17 años que efectivamente trabajaron dijeron estar también estudiando, esto significa que de los 2 millones de trabajadores en este rango de edad, 1 millón 457 mil 394 no asistían a la escuela o dijeron no estudiar. Esta cifra no incluye a la población trabajadora de 6 a 12 años.

- El 7.4 por ciento de la PEA entre 12 y 17 años del país realizaba trabajo prohibido, es decir 1 millón 497 mil 198 adolescentes padecían de explotación laboral de acuerdo a las leyes mexicanas en la materia, la mitad de los cuales tienen entre 14 y 15 años, sin existir diferencias significativas entre ambos sexos.
- El 3.5 por ciento de los hombres y el 11.78 por ciento de las mujeres de 12 a 17 años de edad en el país realizaba trabajo doméstico excluyente: quehaceres domésticos en el propio hogar con una duración tal que obstaculiza el desempeño escolar, razón por la cual se le considera “excluyente”. Es decir 1 millón 41 mil 40 adolescentes realizaban aportaciones en especie al presupuesto familiar al permitir que los adultos dejen los hogares en manos de ellos y puedan incorporarse a actividades generadoras de ingreso.
- En 2004, del total de adolescentes que trabajaron, el 5.8 por ciento lo hizo en servicios domésticos en hogares de terceros, aunque es necesario destacar que este tipo de trabajo tiene importantes variaciones por entidad federativa, por ejemplo en el Distrito Federal ascendió al 13.4 por ciento de los adolescentes entre 12 y 17 años que efectivamente trabajaron. En todo el país 118 mil 262 niñas y adolescentes realizan labores en la privacidad de los hogares, situación de gran riesgo de abuso físico, mental y emocional.

El comunicado 069/2008 de la STPS, “Proteger a la niñez mexicana, presente y futuro de nuestro país”, informó que en colaboración con el INEGI, instrumentó el Módulo de Medición del Trabajo Infantil en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para obtener estadísticas sobre la incidencia del trabajo infantil en México.

El levantamiento, que se llevó a cabo durante el último trimestre de 2007 en un total de 59 mil hogares, con una cobertura temática en materia de educación, trabajo económico y quehaceres domésticos, indican dos de cada 100 niñas y niños de entre 5 a 9 años realizaron una actividad económica; 10 de cada 100 en los de 10 a 13 años; y 28 de cada 100 en los de 14 a 17 años.

La razón principal que se menciona para que las niñas, niños y adolescentes trabajen son: 1) cubrir sus gastos escolares, 2) apoyar la actividad o negocio familiar, 3) para aprender un oficio y, en menor medida, se señala 4) la necesidad de la aportación económica al hogar.

De acuerdo con el Módulo de Medición del Trabajo Infantil de 2007, el 66 por ciento de la población de niñas y niños entre los 5 y 17 años de edad destinaron tiempo a los quehaceres domésticos, siendo notoria la superioridad en la participación de las mujeres en esta actividad.

Trabajo infantil urbano-marginal

El trabajo infantil urbano-marginal comprende todas las actividades productivas y del sector de servicios realizadas por niñas, niños y adolescentes por las que reciben un ingreso y que llevan a cabo en la calle o en espacios públicos como avenidas, cruceros, parques, jardines, basureros, grandes centrales de abasto, mercados, tianguis, supermercados, unidades de transporte y todos aquellos espacios públicos donde el trabajo de las niñas y niños es visible. El trabajo infantil urbano-marginal contempla tanto a los que salen a las calles para realizar un trabajo pero tienen un hogar donde vivir, como a los que viven en las calles (niñas y niños de y en la calle).

El Segundo Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en las cien ciudades más pobladas del país, realizado en 2002 por el DIF Nacional y UNICEF en México, ofrece los siguientes resultados:

En 2002, 94 mil 795 trabajaban o vivían en la calle, de estos 65.2 por ciento eran varones y 34.8 por ciento, mujeres. A nivel nacional, 71.6 por ciento de los niños y adolescentes encuestados en 2002 en 107 ciudades del país dijo que sí asiste a la escuela y el restante (28.4 por ciento) no lo hace.

En el país, 94 mil 795 niñas, niños y adolescentes, es decir, dos de cada tres (63.5 por ciento) de los niños y adolescentes que trabajan en las calles y espacios públicos de las principales ciudades del país declaró que trabaja por alguna razón vinculada con la economía familiar y el apoyo a ésta. Asimismo, el estudio confirmó “la pobreza y las precarias condiciones de vida de las familias como factores determinantes que propician el trabajo infantil urbano – marginal”, ya que “al menos dos de cada tres niños trabajan para ayudar a su familia, para mantenerse a ellos mismos o para continuar con sus estudios”.

Ha existido la tendencia de desestimar el problema que representa el trabajo infantil, sobre todo por:

- La idea de que el trabajo infantil es “natural”, inherente a la condición de país con carencias.
- La supuesta contribución económica del trabajo infantil a pesar que los estudios demuestran que es un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. La invisibilidad del problema, excepto del trabajo infantil urbano marginal.

- La falta de consensos y de amplias alianzas sociales para prevenir y erradicar el trabajo infantil prohibido.

La STPS reconoce la necesidad de llevar cabo, entre otras, las siguientes acciones:

- Impulsar reformas a la LFT para elevar las sanciones a quienes vulneren las condiciones de trabajo infantil, aplicar sanciones más severas a los empleadores que contraten a menores de 14 años y tipificar como delito el trabajo infantil de menores de 14 años.
- Promover una cultura de la legalidad, en donde se respeten y apliquen las leyes, normas y reglamentos en materia de trabajo infantil, y se fortalezca la inspección federal en concurrencia con la inspección local.
- Generar proyectos comunicativos que promuevan el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y su desarrollo integral.

La STPS desarrolla estrategias para contribuir a mejorar las condiciones de los jornaleros agrícolas migrantes y desalentar la incorporación de los niños al trabajo, mediante la vinculación laboral de los jornaleros con las empresas agrícolas que cumplen las garantías de seguridad establecidas en la ley, así como las prestaciones de alojamiento, alimentación y guarderías que permitan el acceso a un trabajo decente.

Asimismo, diseña un Modelo de Certificación de Empresas Agrícolas Libres de Trabajo Infantil, sustentado en prácticas para la erradicación del trabajo infantil, la inclusión familiar de los trabajadores en los centros de trabajo, y un trato digno y respetuoso de sus derechos laborales.

Las acciones de prevención y sanción del trabajo infantil exigen mecanismos de concertación y coordinación de los tres órdenes de gobierno, de los sindicatos, de las empresas y de las organizaciones de la sociedad civil.

Menores trabajadores en la Ciudad de México.

Ante la escasa información y la falta de estudios actualizados del Gobierno del Distrito Federal sobre los menores trabajadores en esta Capital, en este análisis tomamos en consideración trabajos de instituciones privadas, las estadísticas del INEGI y, en particular, los resultados del Estudio realizado en 1999 por el GDF, mismo que se elaboró con la participación del DIF-DF, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social y la UNICEF. En la Ciudad de México en el

momento del estudio se encontraron 14 mil 322 niños, niñas y jóvenes adolescentes que usan las calles y otros espacios públicos como lugares de trabajo y vivienda.

El mismo estudio reconoce que aún y cuando la cifra es alta, existe un mayor número de menores que se encuentran en la necesidad de trabajar siendo muy complicado identificar los lugares en los cuales realizan sus actividades laborales, considerando que en la ciudad de México se concentra el mayor número de habitantes y, por lo mismo, el cúmulo de necesidades que implica la situación económica de las familias, obliga en muchos de los casos a que menores de edad apoyen a sus familias en la búsqueda de ingreso, además de que el DF es el lugar en el cual intervienen factores migratorios, lo que permite que muchos de los menores que trabajan se encuentren en la situación de vender su fuerza de trabajo de manera temporal, lo que hace aún más difícil la investigación.

Por otra parte, los datos de este estudio muestran que en la ciudad de México, el fenómeno está conformado en su mayoría por jóvenes adolescentes de 12 a 17 años de edad, que representan el 75 por ciento del universo total. El 25 por ciento restante tiene edades que se encuentran por debajo de los doce años: de ellos, poco más de mil 500 están viviendo apenas su primera infancia (0 a 5 años).

La muestra realizada indicó que aunque su participación varía de acuerdo con la edad y la actividad que desempeñan, las niñas representan un sector muy importante del trabajo infantil urbano informal. Del universo total de menores trabajadores y acompañantes, cerca de 5 mil 600 eran mujeres, de ellas una de cada diez tenía edades menores a los seis años.

Las mujeres de 6 a 17 años trabajan principalmente en tres actividades: como empacadoras en tiendas de autoservicio (42 por ciento), seguidas por aquellas que se dedican al comercio ambulante en avenidas, cruceros, plazas y jardines (31 por ciento) y las que se encuentran ayudando a sus familiares en locales y puestos fijos de los mercados públicos (12 por ciento). Llamó la atención la presencia en las calles y otros espacios públicos de 618 niñas en temprana edad.

Los indígenas representan el cinco por ciento del grupo de 6 a 17 años de edad, proporción casi 4 veces mayor a la que tienen como parte de la población total del DF (1.3 por ciento). Mientras que en el grupo de 0 a 5 años el peso de la población indígena se eleva al 20 por ciento.

Al parecer, lo anterior se explica porque las labores que desempeñan los menores trabajadores, al ser actividades informales que no reclaman capacitación y otros requerimientos laborales, se convierten en un espacio que facilita la inserción en ellas de la población de origen indígena.

Los menores que por diversas causas han roto su vínculo con la familia representan una pequeña proporción de los totales de niñas, niños y jóvenes que día realizan diversas actividades económicas en calles y otros espacios públicos de la ciudad.

El estudio refleja que la mayoría de los menores que trabajan en la ciudad de México de entre 6 a 17, viven en ella, es decir 10 mil 541 niños, niñas y adolescentes, que representaron el 83 por ciento del total de este grupo de edad. Otros mil 710 menores (13 por ciento) se trasladan diariamente desde el estado de México para realizar sus actividades económicas en las calles y otros espacios públicos de la ciudad. Finalmente, un contingente pequeño (cuatro por ciento) declaró vivir en otras entidades.

Los municipios conurbados del estado de México presentan un mayor crecimiento de asentamientos humanos producto de la migración, lo que explica por qué el componente migratorio es mayor en el caso de los niños que viven en esa entidad y trabajan en el DF (47 por ciento), que en el caso de los que trabajan y viven en la ciudad capital (23 por ciento).

Ocho son las delegaciones que más contribuyen a formar esta fuerza de trabajo infantil que habita en el DF, pues de ellas proviene el 76.5 por ciento de las niñas, niños y jóvenes que la integran. Se trata de Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Benito Juárez.

Por otra parte, considerando la información del INEGI, se puede afirmar que, en general, las ocupaciones desempeñadas por los niños y las niñas en la Ciudad de México obedecen en primer lugar, a factores económicos y socioculturales vinculados a las estrategias económicas de las unidades familiares, y por otro lado, a la participación de los niños y niñas en ocupaciones que, en opinión de los adultos, no ponen en riesgo su salud e integridad, las cuales además, les permiten adquirir un conjunto de habilidades y destrezas útiles para la vida adulta.

De la población total de 6 a 14 años, 16 de cada 100 niños y niñas realiza algún trabajo, sea éste económico o doméstico. La división del trabajo entre los niños y las niñas muestra que los niños realizan en mayor medida trabajo remunerado, mientras que las niñas

preponderantemente se insertan en el trabajo doméstico, situación que no hace más que evidenciar la forma en que se reproducen las pautas sociales y culturales que asignan un papel diferenciado a hombres y mujeres desde muy temprana edad. Dos terceras partes de los niños y de las niñas que trabajan, tienen entre 12 y 14 años de edad y una tercera parte entre 6 y 11 años¹⁰¹.

Programas de la STyFE

En junio de 1999, el GDF, a través de la entonces Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, en el intento de atender a los grupos de menores trabajadores como empacadores de las mercancías de los clientes en las en las tiendas de autoservicio, estableció con la Asociación de Tiendas de Autoservicio y Departamentales el Convenio de Protección a Menores Empacadores, mismo que intentó proteger los derechos de estos menores, aún y cuando en el convenio no se refleja el carácter laboral de estos.

En el convenio se delimita el término de edad para la realización de esta actividad, el trato respetuoso al que debe estar obligado el personal de las tiendas, la obligación a que los menores se encuentren en condiciones adecuadas de salud, la obligación de mantener sus estudios con un grado de aprovechamiento comprobable y el permiso de su progenitores o tutores, la jornada de realización de su trabajo, considerando la delimitación que establece la misma Ley federal del trabajo.

Aun y cuando dicho convenio sólo atiende a un pequeño pero representativo sector de los menores trabajadores, en su momento no dejó de representar un avance del gobierno local en el cumplimiento de la obligación de garantizar los derechos de los menores.

Como se indica, el estudio fue realizado en 1999, sin embargo los datos que presenta siguen siendo útiles para el presente pues la problemática es similar, sobre todo considerando que este estudio no abarca los casos de los menores trabajadores que trabajan en talleres y fabricas sin la protección de la ley y la vigilancia de las autoridades del trabajo.

En la actual administración, el GDF se ha planteado como objetivo en este tema:

- 1) La eliminación del trabajo infantil;
- 2) La vigencia plena de los derechos laborales

¹⁰¹ INEGI (2004a) Trabajo Infantil femenino: niñas trabajadoras en Ciudad de México. Capítulo IV. TRABAJO INFANTIL EN MÉXICO, p. 182

En el Programa Sectorial *Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad*, de Marzo 2007, se señala en el mismo sentido:

El Gobierno de la ciudad establecerá acciones rigurosas y oportunas con apego a la Ley y con el consenso del sector laboral y los involucrados, para combatir la explotación de los menores trabajadores y regular el trabajo en las tiendas de autoservicio y otros establecimientos que se apoyan en el servicio por propinas de los menores trabajadores y se perseguirá y castigará a los que empleen el trabajo infantil prohibido por la Ley.

Más adelante, en los objetivos de corto y mediano plazo, se plantea:

Cuarto.- Erradicación del trabajo infantil mediante la vigilancia y sanción a quienes empleen trabajo prohibido por la Ley o a menores trabajadores sin respetar las disposiciones legales y a través de programas de participación social y apoyo integral, que sensibilicen la conciencia pública y oficial para combatir la explotación de los menores trabajadores, exigir el respeto a la normatividad laboral vigente y en un futuro convencer a la sociedad de la necesidad de erradicar el trabajo de los niños y las niñas.

El pleno respeto a la Ley en el caso de menores implica:

- a) Que se respete la prohibición del trabajo de menores de catorce años; y
- b) Que se respeten las normas para los menores entre 14 y 16 años

Para cumplir con estos objetivos, en la Cuenta Pública 2007 – 2008 encontramos:

Año	Presupuesto* Programa menores	Ejercido/ presupuesto total STyFE	Ejercido/total STyFE Recursos propios	Resultados atendidos	Resultados servicio médico
2007	2,255	1.1%	1.75%	16,262	1,219
2008	5,966	0.74%	0.89%	19,814	ND
FUENTE: Cuenta Pública					

*Miles de pesos

Por otra parte en el 3er Informe de Gobierno se presenta la siguiente información:

El deterioro del poder adquisitivo de la población origina que un mayor número de menores laboren con el nulo reconocimiento en la Ley como “trabajadores”, lo que marca la pauta para violaciones de sus derechos humanos y laborales. Con el propósito de disminuir el trabajo infantil que se encuentra fuera de la Ley Federal del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Fomento del

Empleo desarrolla acciones de protección, vigilancia, asesoría y expedición de permisos de trabajo para menores que han cumplido 14 años y hasta antes de los 16 años, además de prestar atención y asesoría a responsables de menores trabajadores en las empresas, para difundir los derechos de estos infantes con pláticas, campañas y asesorías personales. De 2007 a 2009 se han atendido a 43 mil 733 menores trabajadores. Para 2009 se destina un presupuesto 5.7 millones de pesos para estas actividades. Sólo de enero a julio de 2009 se realizaron 7 mil 657 acciones, y para septiembre se tienen programados 5 mil 990 acciones más. El avance representa 13 mil 647 acciones, 74.6% de 18 mil 290 programadas para 2009. Cabe señalar que se realizaron dos reuniones. Una con ANTAD, para dar avance al Convenio de Protección a Menores Empacadores y otra con la OIT, para Apoyo Técnico en el Área de Protección a Menores.

Consideraciones sobre el trabajo infantil.

Los datos presentados por la STyFE indican que las obligaciones de protección de los derechos de los menores trabajadores sólo se han traducido en el seguimiento de lo establecido en el Convenio de Protección a Menores Empacadores.

La Secretaría cuenta para la realización de su actividad institucional con una Subdirección de Protección a Mujeres y Menores en el Trabajo y una Jefatura de Unidad Departamental de Protección a Menores, sin que en su información indique la generación de políticas en la materia que vayan más allá del convenio.

Lo anterior se confirma con la aceptación que surge de la entrevista realizada a la Titular de la DGTPS en la que manifiesta la labor que han realizado en la protección de los menores trabajadores, solo se ha dado en la aplicación del Convenio de Protección a los Empacadores sin que se hay realizado ninguna acción ni estrategia adicional para la erradicación del trabajo Infantil, además reconocieron que no se ha realizado ninguna tarea para analizar y evaluar esta problemática en la ciudad de México. Comentan que se han integrado en las acciones que ha realizado la OIT como participantes en los programas que realiza en México.

Resultados.

1. La STyFE al empleo no cuenta con un diagnóstico actualizado del trabajo infantil
2. No se han realizado campañas u otras acciones en torno al trabajo doméstico de menores.
3. No se han realizado campañas o programas específicos para proteger a menores migrantes.
4. No se realizaron acciones especiales en áreas críticas donde se presume existe el trabajo infantil prohibido por la Ley, como la industria de la construcción

6. No se han realizado acciones que permitan suponer algún avance para la erradicación a mediano o largo plazo del trabajo infantil en la Ciudad de México.

Los recursos destinados a los programas de menores se han reducido relativamente en el presupuesto de la STyFE (tomando en cuenta su presupuesto total o sólo los recursos del GDF) lo cual puede indicar que estas políticas son cada vez menos prioritarias y que en los hechos se está alejando del cumplimiento de los objetivos del propio GDF. Aunque en términos reales el presupuesto ejercido aumentó en más de 164 por ciento, las metas físicas sólo lo hicieron en 22 por ciento. Las acciones y recursos se han destinado principalmente a vigilar el cumplimiento del convenio de 1999, sin que se hayan dedicado a otras acciones para proteger a los menores trabajadores del Distrito Federal.

Recomendaciones

Procuraduría de la Defensa del Trabajo

1. Se debe realizar un análisis presupuestal y de los recursos humanos disponibles para contratar profesionistas con un perfil profesional y académico adecuado.

2. Se deben revisar los salarios de los Procuradores Auxiliares y conciliadores.

Debe considerarse la posibilidad de que dejen de ser personal de Base para transformar sus puestos en Confianza.

3.- Se deben revisar los acuerdos entre la autoridad y el sindicato en lo que corresponde a la ocupación de los puestos que requieren de cierta preparación profesional, para mejorar el servicio de la Procuraduría.

4.- Se debe construir un sistema de registro de las acciones que realiza la Procuraduría que contemple los resultados de los asuntos que se atienden.

5.- Debe revisarse el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para adecuarlo a los cambios en el mundo laboral que se han operado en los últimos años. En la reforma se debe contemplar la generación de las estructuras que requieren las Subprocuradurías y la delegación de facultades que requiere el Procurador. Por otra parte, en este reglamento, se deben contemplar las funciones de los Peritos.

6.- Se debe reactivar el Consejo Consultivo de la Procuraduría y propiciar la participación de organizaciones de trabajadores y especialistas en la materia laboral y de seguridad social

Dirección General de Trabajo y Previsión Social

1. Es necesario estructurar un sistema de información actualizado, preciso y confiable que dé cuenta de las acciones emprendidas y de sus resultados.

2. La protección al trabajo se debe convertir en una de las prioridades del GDF. Consecuentemente, se deben diseñar las estrategias correspondientes y ello debe reflejarse en las partidas presupuestales del GDF y la STyFE.

3.- Dada la existencia de un número reducido de inspectores del trabajo la inspección local debe revisar sus sistemas de funcionamiento que permita el diseño una política que ponga énfasis en objetivos cualitativos.

4.- Se debe incrementar el número de inspecciones del trabajo en la revisión de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

5. Fortalecer la participación en el Consejo Consultivo de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Distrito Federal

Trabajo Infantil

Recomendaciones de corto plazo

1. Contar con un diagnóstico actualizado sobre el trabajo infantil en la Ciudad de México, sobre todo en la detección de las ramas económicas y lugares en que se concentra el trabajo infantil prohibido (menores de 14 años) y el restringido (entre 14 y 16 años).

2.- La STyFE debe poner especial cuidado en la vigilancia del cumplimiento de la ley en actividades consideradas críticas por su alto riesgo para los menores, como la industria de la construcción

3.- Diseñar acciones y elaborar campañas específicas para erradicar el trabajo doméstico de niños y, sobre todo, de niñas menores de catorce años en hogares de terceros, y para desalentarlo en los casos de niños y niñas mayores de catorce años y menores de dieciséis.

4.- Detectar los puntos críticos de trabajo, diseñar acciones y elaborar campañas para proteger y desalentar el trabajo infantil de menores trabajadores migrantes que no residen en el DF pero que vienen a laborar a esta Ciudad, sobre todo de los menores de catorce años.

Recomendaciones de mediano y largo plazo

1. Empezar una campaña permanente para concientizar a las familias y a la sociedad sobre las ventajas y la necesidad de erradicar el trabajo infantil en toda actividad económica, remunerada o no, incluyendo el doméstico y el que se realiza en los talleres familiares.

2.- Iniciar un amplio diálogo social con organizaciones patronales, incluyendo las tiendas de autoservicio, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, para lograr acuerdos que deriven en acciones que lleven a la erradicación del trabajo infantil y a desalentar gradualmente el trabajo de los menores de 16 años y mayores de catorce, que hoy pueden trabajar legalmente.

3.- Realizar campañas, propiciar acuerdos con las organizaciones y llevar a cabo acciones con el objetivo de desalentar el trabajo infantil en diversas actividades de la economía informal, en particular en el comercio en vía pública

CAPÍTULO VII

TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE FOMENTO Y PROTECCIÓN AL EMPLEO

Introducción

La evaluación realizada sobre la política de fomento al empleo y de protección al trabajo que lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal (GDF) desde una perspectiva de género se aborda desde el enfoque de la doble estrategia que ha sido utilizada a nivel internacional para avanzar en la equidad de género en las políticas públicas. La primera consiste en el impulso de acciones y programas específicos dirigidos a mujeres desde su condición de género subordinada; y la segunda, la transversalidad de la equidad de género en todos los programas y políticas.

La agenda de la equidad de género en nuestro país y en concreto en el Distrito Federal es muy amplia, sin embargo en el ámbito laboral y de los derechos de las trabajadoras ha sido poco desarrollada, esto a pesar de que la incursión de las mujeres en el mercado de trabajo se ha incrementado de manera muy importante en las últimas décadas y es nuestra ciudad la que tiene la PEA femenina más alta de toda la república. Cabría la hipótesis de que este vacío también se debe a que el derecho de las mujeres al trabajo sin discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado de trabajo como agenda de política pública no ha sido impulsada con igual fuerza que otras agendas por el movimiento feminista y que las trabajadoras encuentran múltiples obstáculos para su organización y liderazgo en la defensa de sus demandas y las propuestas de políticas.

También tenemos que tomar en cuenta que el ámbito laboral es el espacio donde de manera más contundente se expresa la trascendencia de la dimensión de género en la comprensión de la desigualdad y la exclusión social ya que en él confluyen e interactúan los aspectos socioculturales, educativos y económicos que condicionan y enmarcan las interrelaciones sociales y de género.

Para la evaluación de los programas y acciones que buscan promover la equidad de género consideramos:

1. El fomento de proyectos y programas cuyo objetivo específico sea mejorar la situación de las mujeres desde la perspectiva de género

2. La integración de análisis, objetivos, estrategias y medidas relativas a la perspectiva de género en todas las políticas, programas, medidas y procedimientos. (Transversalidad)

Se abordan las políticas de protección al trabajo dirigidas a las mujeres trabajadoras desde los principales instrumentos de la STyFE, que son la Dirección General de Trabajo y Previsión Social y en ella la Subdirección de Atención a Mujeres y Menores y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo que cuenta con una Subprocuraduría de Atención a Mujeres.

A su vez, se aborda en términos generales el grado de transversalidad del enfoque de género en las políticas de fomento al empleo del GDF. Aunque el tema está presente en el análisis particular de los distintos programas que se evalúan, se consideró conveniente incluir este capítulo para tener una idea de conjunto de los avances y faltantes en esta materia.

Para los fines de la evaluación identificamos algunos indicadores¹⁰² que nos guiaran en la observación tanto de los avances de la transversalidad de género en los programas, como en el enfoque de género de las acciones institucionales de la STyFE.

Identificamos algunos aspectos que pudieran servir como indicadores de avance en la institucionalización del enfoque de género en las políticas de fomento y protección del trabajo y que nos guiaron en el análisis de la información documental y las entrevistas con funcionarios y funcionarias de la STyFE.

1) Objetivos y compromisos asumidos:

- a) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
- b) Programa de Desarrollo Social.
- c) Programa Sectorial de la STyFE: Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad

2) Áreas de la STyFE de atención a mujeres y/ o comisiones o unidades de política de género.

- Unidades de género o de la mujer en la STyFE.
- Convenios con el Inmujeres-DF o con otras secretarías en los temas de género y trabajo, indicadores o estadísticas con perspectiva de género, normatividad.

¹⁰² Daeren Lieve, *El Enfoque de género en la política económica –laboral. El estado del arte en América latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo, No. 29 CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2001
Indicadores que fueron adaptados para los fines de esta evaluación.

3) Programas desarrollados por la Secretaría con contenido de género, no discriminación o igualdad de oportunidades

4) Disposiciones legales en el empleo y los derechos laborales que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en el ámbito laboral

- Leyes adoptadas y/o modificadas de especial interés para la equidad de género en el trabajo
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal
- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal
- Ley de Fomento Cooperativo

5) Recursos técnicos disponibles que apoyan el proceso de institucionalizar el enfoque de género en las políticas laborales.

- fuentes de información estadística y bases de datos desagregados por sexo
- diagnósticos y evaluaciones de género
- instrumentos técnicos destinados a la capacitación de funcionarios/funcionarias

6) Capacidades institucionales:

- recursos financieros
- recursos humanos
- cultura institucional

Limitaciones

La evaluación de la política pública de fomento y protección al empleo desde un enfoque de equidad de género requeriría tomar en cuenta la necesaria y estrecha interdependencia que las políticas de empleo tienen con el conjunto de políticas de género ya que ni el Estado ni las políticas son neutrales porque reflejan los valores y los sesgos vigentes en la sociedad sobre la organización de las relaciones de género que producen la discriminación y exclusión de las mujeres.

Ya que la equidad de género es un tema transversal en las concepciones y acciones en torno al trabajo y los derechos laborales, encontramos un mayor grado de dificultad para abordarlo de manera sistemática en todas las fases de las políticas.

Otra limitación esta referida al período evaluado, que abarca el ejercicio del actual gobierno, durante el cual se inicia una nueva etapa tanto en términos de la normatividad como de instrumentos de política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de género. Tres años es un período muy corto para observar la congruencia de un enfoque transversal de género en las políticas públicas

Marco de referencia

1. La Agenda del Trabajo Decente de la OIT y la Equidad de Género

La OIT tiene como principal objetivo, promover el trabajo decente que consiste en un trabajo productivo y remunerado adecuadamente, que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

En la Agenda de Trabajo Decente de la OIT¹⁰³, un elemento central es la equidad que hace referencia a la existencia de las diversas formas de desigualdad, discriminación y exclusión que afectan a las personas integrantes de colectivos y que están basadas en el sexo, origen y condiciones socioeconómicas, raza, etnia, nacionalidad, opciones políticas y religiosas, entre otras.

Las mujeres trabajadoras, como colectivo, se enfrentan a condiciones de desigualdad y exclusión que se derivan de condiciones estructurales de segregación y discriminación de género en los mercados de trabajo y en el ámbito privado que condiciona el acceso y ejercicio del derecho al trabajo decente o digno.

La equidad de género debe estar siempre presente en forma transversal, en las cuatro áreas estratégicas que han sido definidas por la OIT: la promoción del derecho al trabajo, la creación de más y mejores empleos, la ampliación de la protección social y el fortalecimiento de la organización y representación de los actores en el mundo del trabajo y el diálogo social.

Mujeres y hombres tienen derecho al trabajo, sin embargo, las mujeres enfrentan mayores obstáculos para ser reconocidas como sujetos de este derecho, porque están sobrerrepresentadas en las esferas desprotegidas e invisibles del mundo laboral. Algunas de las formas típicas de inserción laboral de las mujeres como el trabajo a domicilio, el trabajo

¹⁰³ Abramo, Laís, editora. *El Trabajo Decente y la Equidad de Género en América Latina*, OIT, 2006. La reflexión sobre el tema esta basada en la introducción de Laís Abramo

informal, de actividades por cuenta propia, el trabajo asalariado del hogar, etc. son incluso frecuentemente consideradas como áreas de *no trabajo*, tanto en las estadísticas e indicadores como en la definición e implementación de políticas públicas.

La identificación social de la mujer como madre y como responsable del cuidado doméstico y familiar sigue siendo una de las principales causas de discriminación de género en el trabajo. Lo anterior requiere que se le otorgue atención a la protección a la maternidad en el campo laboral.

La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo requiere el reconocimiento de los derechos reproductivos de las trabajadoras y la no discriminación por factores asociados a su capacidad reproductiva. En estrecha vinculación con lo anterior están las responsabilidades familiares, que son parte de la reproducción social, tanto de mujeres como de hombres que trabajan. Los derechos de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares han sido establecidos en el Convenio 156 de la OIT (Convenio que no ha sido ratificado por nuestro país). Lo anterior es un aspecto central para superar las brechas entre los sexos en el mercado de trabajo. Debe mencionarse el derecho de los trabajadores a las licencias de paternidad para contribuir a la igualdad sustantiva.

La segunda área de la agenda se refiere a las oportunidades de empleo. La falta de empleos productivos y decentes es más acentuada para las mujeres que para los hombres a pesar de los avances de las últimas décadas, ya que persisten importantes desigualdades y mecanismos de discriminación.

La tercera área estratégica se refiere a la necesidad de extender la protección social. Un gran porcentaje de la población trabajadora, especialmente aquella ocupada en trabajos precarios, no cuenta con protección social. Las mujeres enfrentan este problema en una proporción significativamente mayor que los hombres. Ellas además de padecer los aspectos comunes a ambos sexos como la vejez, invalidez, salud, desempleo, enfermedades y accidentes laborales, tienen que enfrentar las responsabilidades que se derivan de su función reproductiva y las tareas casi en exclusiva en la esfera familiar y de cuidado de personas enfermas, ancianas o cualquier otra condición de dependencia.

La cuarta área estratégica se refiere a la posibilidad de representación que tienen los actores del mundo del trabajo para hacer valer sus demandas, constituir instancias, mecanismos y procesos de diálogo social. También en esta dimensión las mujeres se encuentran en una situación de desventaja, ya que están sobrerrepresentadas en los segmentos de ocupación más

precarios e informales, en los cuales la organización y la representación encuentran mayores obstáculos. Además tienen una escasa participación en las organizaciones sindicales debido a la estructura patriarcal de los sindicatos. Por ello es más difícil su participación en los mecanismos y procesos de diálogo social. Su presencia efectiva en esas instancias es un elemento fundamental para que los temas referentes a los derechos de la mujer trabajadora y de la equidad de género en el mundo del trabajo sean parte sustantiva y permanente en la agenda.

La Declaración de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la OIT, realizada en México en 2005, afirma la importancia del principio de igualdad y no discriminación en el empleo y la responsabilidad de los Estados con relación a la aplicación de ese principio. Lo mismo puede encontrarse en la *Agenda Hemisférica 2006- 2015* de la OIT.

Entre las políticas recomendadas para alcanzar estos objetivos está la transversalización de la equidad de género en las instituciones y políticas de fomento al empleo para lograr el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en igualdad de condiciones y en proporción, como mínimo, a su participación en la PEA. De suma importancia es el monitoreo de la evolución de las brechas salariales entre los sexos, la promoción del acceso de las mujeres a los recursos productivos (tecnología, capital, crédito) y la incorporación de los temas de género en los procesos de negociación colectiva.

El término “transversal” hace referencia a las políticas implementadas por todos los actores institucionales que proveen un servicio, bien o recurso público a una determinada población objetivo. En un sentido más amplio lo transversal también apunta a las políticas que, basadas en un esquema de coordinación y acuerdo horizontal involucran a múltiples actores en la definición, implementación y evaluación de una política pública.¹⁰⁴

Las políticas públicas que toman en cuenta la dimensión de género parten del reconocimiento de que las prácticas institucionales requieren nuevos procedimientos para superar la desigualdad. Los procesos por los cuales las desigualdades de género son socialmente construidas dependen de un gran número de instituciones y son reproducidas en los procesos de distribución de los recursos, las responsabilidades, el poder y el tiempo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Araiza, Carlos, “La discriminación en México: una mirada desde las políticas públicas”. *El Cotidiano*, no. 134. Noviembre-Diciembre de 2005.

¹⁰⁵ Montaña, Sonia, *El buen gobierno desde una perspectiva de género*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2006

2. Las políticas públicas desde la perspectiva de género en los ámbitos económico y laboral

Para la formulación de políticas públicas que impulsen un modelo de desarrollo con equidad que satisfaga las necesidades humanas de las personas en condiciones de igualdad de oportunidades y equidad de trato se requiere incorporar la perspectiva de género como una herramienta de análisis, que acompañe al objetivo ético-político de la igualdad sustantiva y la no discriminación.

Existe un interés creciente en muchos países por considerar la equidad de género como parte integral del objetivo de equidad social, no solo en las políticas sociales sino también en las laborales y económicas.

En el diagnóstico realizado por el Proyecto CEPAL-GTZ, llamado “Institucionalización del Enfoque de Género en la CEPAL y en Ministerios Sectoriales”¹⁰⁶ se destaca que los argumentos de justicia social y respeto a los derechos humanos en el marco de un desarrollo integral se han visto reforzados por otros argumentos como los de eficiencia y productividad. Hay una mayor conciencia de que el sistema económico se sustenta en trabajo no remunerado de las mujeres en servicios de cuidado y atención a infantes, adultos mayores y personas con discapacidades tanto en la familia como a nivel comunitario. Estos “servicios de cuidado” aunque no son valorados económicamente tienen un alto valor social.

También se ha podido observar la transformación de las estructuras tradicionales de los hogares y que cada vez más familias dependen, para su sobrevivencia, del trabajo remunerado de las mujeres. Los sistemas económicos y laborales basados en el paradigma tradicional del hombre como único proveedor económico se han vuelto menos eficientes.

3. Índices de ocupación y empleo de las mujeres en el Distrito Federal.

En el Distrito Federal las mujeres representan el 43.35% de la población económicamente activa¹⁰⁷, un millón 795 336 según cifras del INEGI en el primer trimestre de 2009. De esta población, la PEA ocupada es de un millón 685 678 por lo que 109 mil 658 mujeres se encontraban desempleadas, representando el 47.09 por ciento del total de personas desocupadas en el Distrito Federal.

¹⁰⁶ Ver Daeren Lieve, op.cit

¹⁰⁷ LA CARPETA, No. 7, junio 2009. Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo de la StyFE. Ciudad de México.

En el análisis de la PEA femenina ocupada hay que destacar que el 74.98 por ciento se contratan en trabajo subordinado y remunerado. Por otro lado el 89 por ciento laboran en el sector terciario (comercio, restaurantes, transportes, servicios, servicios sociales, servicios diversos, gobierno); en el secundario representan el 10.49 por ciento (industria extractiva y electricidad, industria manufacturera principalmente y construcción) y en el sector primario el 0.11% por ciento.

Respecto al nivel de ingresos, el 9.20 por ciento ganan hasta un salario mínimo, el 28.30 por ciento se encuentran en el rango de uno a dos salarios mínimos y el 18.87 por ciento reciben más de dos y hasta tres salarios mínimos; en el rango de más de tres hasta cinco se encuentra el 17.68 por ciento.

Por otra parte, el 55.66 por ciento de la PEA femenina no cuenta con servicios de ninguna institución de salud, lo cual representa uno de los principales indicadores de la OIT sobre la precariedad en el trabajo.

Los instrumentos de política pública del Gobierno del Distrito Federal

1. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF)

El Programa se organiza en siete ejes estratégicos y uno de ellos es el de equidad. En estos ejes confluyen las atribuciones y facultades de las dependencias de la Administración Pública del D.F. De este modelo de articulación en torno a objetivos y estrategias se desprenden líneas de política para las acciones de los programas sectoriales. Cada eje programático enmarca el diagnóstico y las variables principales a observar y a partir de ellos se establecen los objetivos, estrategia y líneas de política que tendrán que desarrollar las dependencias públicas. Cada eje programático está diseñado con tres perspectivas transversales: Equidad de género, Ciencia y Tecnología y, Desarrollo de la vida pública en la ciudad.

La equidad de género está identificada como una de las prioridades del GDF por lo que cada una de las dependencias enfocará su trabajo bajo esta perspectiva que orientará el conjunto de su actividad. Esta perspectiva transversal marca la definición de estrategias que tendrán que traducirse en líneas de acción de las dependencias y expresarse en la programación y la presupuestación anual.

“A lo largo de este gobierno habremos de lograr que las mujeres alcancen un efectivo ejercicio de sus derechos y se destierren los mecanismos de subordinación y discriminación que constituyen un lastre para nuestra sociedad.”¹⁰⁸

En el eje de equidad se encuentra el apartado de “Las mujeres y la equidad de género” en cuyo preámbulo dice:

“La discriminación y la exclusión siguen teniendo rostro de mujer (.....). La inequidad de género no es sólo una relación de poder que reproduce la desigualdad e impide el pleno goce de los derechos humanos integrales de las mujeres, es también un obstáculo para el desarrollo. La experiencia internacional demuestra que las sociedades que tienen menor inequidad de género gozan también de mejores y mayores tasas de desarrollo y cuentan con democracias consolidadas y participativas.”

El Programa identifica la persistencia de la desigualdad de género en materia laboral a pesar de que la tasa de participación económica de las mujeres aumenta de manera constante pero la brecha salarial entre mujeres y hombres continúa siendo amplia. Reconoce que han cambiado las características de los hogares ya que la participación de las familias con jefatura femenina va en aumento. Bajo esta visión se considera que las políticas públicas tienen que evolucionar hacia el reconocimiento de las necesidades de las mujeres como responsables de la esfera doméstica y proveedora económica de los hogares.

El objetivo 2.5.4 consiste en instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

En las líneas de política se contempla, entre otros: 1) Incrementar los apoyos a mujeres jefas de familia mediante programas de capacitación y empleo, guarderías, estancias sociales y atención especializada en la salud; 2) impulso a reformas legislativas para la protección de las mujeres, la denuncia y el combate al maltrato y la discriminación y la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

También en el eje cuatro de “Economía competitiva e incluyente” se ubica en el diagnóstico la transformación del perfil de la PEA del D.F. por la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo y establece el objetivo de garantizar el acceso de las mujeres al los beneficios del desarrollo económico promoviendo la igualdad en el trabajo y la capacitación para administrar microempresas y cooperativas. Entre las estrategias se encuentra el combate

¹⁰⁸ Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal. GODF, 8 de noviembre de 2007

a toda forma de discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral a través del impulso a iniciativas de equidad y el establecimiento de acuerdos de colaboración con el sector privado.

Por otra parte en el eje siete “Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida”, en las acciones estratégicas de la gestión pública, esta que la perspectiva de género será institucionalizada en la cultura organizacional de las dependencias y las acciones y niveles de gobierno. Asimismo se emplearán indicadores para evaluar la transversalidad de género en las políticas públicas.

Otra acción estratégica es el impulso de reformas legislativas de avanzada para la tutela laboral, la denuncia y el combate al maltrato social, la discriminación y violencia contra las mujeres.

2. Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012

El Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal¹⁰⁹ es un programa relevante en el que participan 29 dependencias y entidades que conforman la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social. El Programa tiene carácter rector, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial. En congruencia con una perspectiva de derechos, la política social se orienta al combate de la desigualdad, la promoción de la equidad y la inclusión social.

El Programa establece que la planeación de la política social del Distrito Federal deberá elaborar programas sectoriales, delegacionales y específicos. Entre los programas sectoriales se encuentra el de “Trabajo, Empleo y Seguridad Social” También establece cuatro ejes entre los que se incluye la “Equidad de Género e Igualdad Sustantiva”.

La política social se rige por la Ley de Desarrollo Social del D.F. que establece los objetivos y alcances de la misma. La Ley en su artículo tercero en la fracción VII establece como objetivo el fomento a la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales.

Al mencionar los retos y desafíos que enfrenta la planeación de la política social para responder a los problemas estructurales y a las transformaciones de fondo que la sociedad y la ciudad requieren, se reconoce que la desigualdad y la inequidad en el D.F. es multidimensional por lo

¹⁰⁹ Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012. Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa. Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. GODF, 21 de diciembre de 2007.

que identifica de manera precisa que la desigualdad de ingresos, empleo, vivienda, salud, etc. se atraviesa y agrava por las relaciones de exclusión y discriminación por razones de género, entre otras.

La desigualdad en el Distrito Federal no se reduce a la concentración del ingreso y la propiedad, al acceso y disfrute de los derechos sociales, a las diferencias socio-espaciales, tiene también otras dimensiones igual de relevantes. Sin desconocer la inequidad y el agravamiento de la desigualdad que se produce por razones del ciclo de vida (infancia, juventud, vejez), por situación de discapacidad o por pertenencia étnica, el género constituye una de las más importantes matrices de desigualdad estructural en la Ciudad.

La inequidad de género no es sólo una relación de poder que reproduce la desigualdad e impide el pleno goce de los derechos humanos integrales de las mujeres. Es también un poderoso obstáculo para acceder a los beneficios del desarrollo. La experiencia internacional demuestra que las sociedades que tienen menor inequidad de género gozan también de mejores y mayores tasas de desarrollo y cuentan con democracias consolidadas y participativas.

En el año 2006 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el documento Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, en el cual encontró que al desagregar el Índice de Desarrollo Humano con indicadores de género, éste debía ajustarse, a la baja, por la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad de género.

De esta manera, si el Distrito Federal tiene el Índice de Desarrollo Humano más alto del país, 0.8837, al introducir los indicadores de género éste baja al 0.8758, que sigue siendo el más alto del país, pero es revelador de cómo las desigualdades por roles de género, que persisten en la capital de la República, inciden negativamente en la medición del desarrollo de la entidad. Así, el Distrito Federal tuvo una merma en su IDH de alrededor 0.90 atribuible al género. En consecuencia, la medición del IDH con criterios de género evidencia la profundidad de la desigualdad derivada de las brechas entre mujeres y hombres.

En el análisis de las tendencias estructurales se identifican tres dimensiones. En la dimensión sociodemográfica se destaca la existencia creciente en el Distrito Federal de hogares uniparentales y mayor número de hogares con jefatura femenina entre otras transformaciones de las estructuras familiares.

El género es uno de los factores estructurales cruciales de la desigualdad en la ciudad. Frente a ello se requiere una transformación profunda y transversal de la morfología de la ciudad, la estructura de los servicios educativos, médicos y públicos, la organización del espacio público, la disposición del tiempo libre, la definición de los horarios de trabajo, las características de la vialidad y del transporte, la concepción de la seguridad pública, entre otros.

Entre los objetivos delineados para los próximos 20 años, el Programa contempla:

Plena equidad de género, eliminación de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres y garantía de la igualdad sustantiva entre ambos

En el objetivo general 2007 – 2012 del Programa la promoción de la equidad de género esta presente de manera específica:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México.

Entre los objetivos específicos se plantean en materia de género los siguientes:

Abatir las brechas de desigualdad de género entre mujeres y hombres, principalmente, en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, propiedad y patrimonio, tiempo libre y acceso a la justicia;

Construir y ejecutar el programa para la prevención y erradicación de la discriminación como un instrumento clave para garantizar que a ninguna persona grupo social le sean negados o menoscabados sus derechos por razones de género, edad, apariencia física, preferencia sexual, situación de salud, actividad laboral, lugar de residencia, origen nacional, religión, preferencia política o cualesquiera otras. El afianzamiento de una cultura de la equidad corre paralela al ejercicio del derecho a la no discriminación para todas y todos;

Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas, familias

y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, comunidades étnicas de otros orígenes nacionales”.

Entre los 12 principios que regirán la política social para cumplir con los objetivos planteados, mismos que están establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF, se plasman en coherencia con el enfoque de género transversal que ha sido definido, los siguientes:

IGUALDAD: Constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales;

EQUIDAD DE GÉNERO: La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo;

EQUIDAD SOCIAL: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra;

DIVERSIDAD: Reconocimiento de la condición pluricultural del Distrito Federal y de la extraordinaria diversidad social de la ciudad que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia de sexos, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades;

De las cinco líneas programáticas y los principales resultados esperados, se encuentra la Línea programática 2: Equidad social, de género e igualdad sustantiva

Introducción de la perspectiva de equidad de género e igualdad sustantiva en todas las políticas y programas y construcción de los instrumentos para operativizar la transversalidad y evaluar sus resultados;

Disminución de manera progresiva de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, particularmente en lo que se refiere a diferencias de escolaridad, ingresos, propiedad de la vivienda, condiciones de salud, laborales, disposición de tiempo libre y acceso a la justicia.

En la Línea programática 4: Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social:

Visibilización, atención, y prevención para lograr la erradicación del racismo, el sexismo, el edaísmo, la homofobia, la etnofobia, la xenofobia y toda práctica discriminatoria en la ciudad;

Construcción del sistema para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia, así como ampliar y fortalecer el sistema de prevención y atención de la violencia en las familias y del maltrato infantil;

Formulación e instrumentación del Programa Transversal para la Prevención y Erradicación de la Discriminación en el Distrito Federal

Entre los objetivos planteados con relación al desarrollo institucional se establecen:

Mejorar los procedimientos de planeación de la política social garantizando contar con información sistemática y actualizada, debidamente desagregada, al menos, por edad, sexo, ámbitos territoriales y pertenencia étnica, así como procesarla desde una perspectiva integral y transversal;

Construir el marco de coordinación permanente con el Sistema de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación para las Mujeres para garantizar que la perspectiva de equidad de género e igualdad sustantiva esté presente en todas las políticas y programas sociales.

Entre las 50 metas principales de la política social, en materia de género se definen:

Disminuir en al menos un tercio las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en educación, ingresos, salud, vivienda, patrimonio y tiempo libre para avanzar en la construcción de la igualdad sustantiva;

Rediseño con perspectiva de género de la estructura organizacional y sus ordenamientos reglamentarios de la administración pública del Distrito Federal;

Construcción del sistema para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia y disminuir la incidencia de los diferentes tipos y modalidades de violencia que padecen.

En el Programa de Desarrollo Social identificamos coherencia con el planteamiento de que la dimensión de la desigualdad de género tiene que estar claramente visibilizada y diferenciada como una dimensión específica, a la vez transversal a las desigualdades sociales, y con una problemática estructural que debe ser materia de las políticas públicas.

3. Programa Sectorial de la StyFE, 2007 – 2012

En este Programa, el diagnóstico y análisis económico y laboral se aborda de manera general o neutro al género ya que no contiene la identificación de las brechas de desigualdad de género en el mercado laboral, solo se declara la existencia de la discriminación y la exclusión de las mujeres trabajadoras que requiere atención especializada. En los antecedentes se retoman los planteamientos del PGDDF.

Trabajando por una ciudad para las mujeres en general y particularmente para las trabajadoras se impulsarán reformas legislativas de avanzada para la tutela laboral, la denuncia y combate del maltrato social y laboral, desplegando acciones institucionales contra la discriminación y la violencia en el trabajo, la familia y la sociedad.

Para avanzar en lo anterior se menciona:

..... a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, el Instituto de la Mujer del Distrito Federal y otras Dependencias, se incorporarán 20 mil mujeres más al programa de becas a madres solteras, se abrirán 500 guarderías y estancias sociales para el apoyo de las madres trabajadoras, y se promoverá la capacitación y empleo para mujeres jefas de familia que han sido abandonadas.

Entre los objetivos de corto y mediano plazo, se establecen dos con respecto a la dimensión de equidad de género:

Segundo.- Mejoramiento de la calidad de vida de las y los trabajadores de la ciudad, respeto de sus derechos y conquistas laborales, individuales y colectivas, como el derecho al empleo digno y socialmente útil, a la libertad de sindicalización, garantía de voto secreto en los recuentos sindicales, contratación colectiva, huelga y al pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los trabajadores, con especial atención a las condiciones generales y de salud en el trabajo de mujeres, menores, personas con capacidades diferentes, adultos mayores, indígenas y otros grupos vulnerables de la sociedad.

Tercero.- Atención especializada y oportuna a las necesidades, problemas y derechos de equidad y género de las mujeres, mediante programas que contribuyan a exterminar la discriminación en el trabajo por razones de género o cualquier otra índole, así como la promoción del respeto a los derechos humanos y laborales de la mujer; contra el hostigamiento sexual y la violencia en el trabajo.

La estrategia planteada no contempla como eje transversal la equidad de género como lo marca el Programa de Desarrollo Social y no se establece elemento alguno que de cuenta del principio rector: equidad de género en la política social

El Programa Sectorial no establece ninguna meta relacionada al objetivo tercero mencionado más arriba. En referencia a mujeres trabajadoras solo se contempla en el Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo, en la primera etapa en el ejercicio anual de 2007 la siguiente meta:

Primera etapa.- Constitución de cuando menos 80 cooperativas de producción y/o servicios y/o consumo y/o ahorro mediante la organización y capacitación de alrededor de 2,000 personas desempleadas o subempleadas de la ciudad, en un término promedio de 120 días, contados a partir del 26 de marzo de 2007, con las características siguientes:

A) El 50% de la capacitación y proyectos productivos se enfocarán a la constitución de cooperativas de costura y similares de la industria del vestido, con el fin de fomentar el empleo, la producción solidaria y apoyar a las mujeres trabajadoras jefas de familia

3. Instrumentos de política de protección del trabajo de las mujeres de la STyFE

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), de acuerdo a lo establecido en el artículo 23, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene atribuciones de aplicar las políticas que establezca el Jefe de Gobierno para la promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan, y propiciar acciones que impulsen el desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres.

Las acciones institucionales que desarrolla la Secretaría para cumplir con las atribuciones en torno a los derechos laborales de las mujeres se ubican en la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTPS) y en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

a) La DGTPS tiene a su cargo el desarrollo de actividades institucionales tendientes a la protección de las mujeres trabajadoras, en cumplimiento de lo ordenado por el Título Quinto de la LFT.¹¹⁰ . En la información oficial se afirma que se aborda este quehacer a través de tres grupos de acciones: De difusión de los derechos laborales de las mujeres; de capacitación de mujeres trabajadoras en el ejercicio y defensa de sus derechos, y acciones de vinculación interinstitucional y con sectores empresariales y grupos organizados de la sociedad civil.

El contenido de dichas actividades está relacionado a: discriminación de género en las actividades laborales y centros de trabajo; el hostigamiento y acoso sexual en la actividad laboral; el despido, la discriminación y la inobservancia de los derechos de mujeres trabajadoras en situación de embarazo o lactancia y la violencia laboral.

La DGTPS cuenta con una Subdirección de Atención a Mujeres y Menores, ubicada en la Dirección de Trabajo y Previsión Social. Esta área brinda servicios a usuarias que solicitan asesoría y atención social; desarrollan y llevan a cabo talleres, foros, difusión y capacitación.

b) La Procuraduría de Defensa del Trabajo de esta Secretaría cuenta con una Subprocuraduría de Atención a Mujeres en Materia Laboral. Se atiende el despido por embarazo, discriminación, hostigamiento sexual, violación, violencia en el trabajo y asuntos especiales en los cuales se incluye el trabajo doméstico asalariado.

Acciones institucionales en el período 2007 – 2009

Para analizar las acciones institucionales de las dos áreas, sus avances, limitaciones se sistematizaron los informes de la Cuenta Pública de los años 2007 y 2008 en la cual se reportan tipo de acciones y la meta física lograda. Para la información de 2009 se recurrió al Informe de Jefe de Gobierno y del Titular de la STyFE a la Asamblea Legislativa del D.F También se realizaron entrevistas con funcionarios y funcionarias de estas dos áreas.

En el informe de la Cuenta Pública de 2007 para las acciones institucionales hacia las mujeres de la STyFE, en el marco de referencia se recoge el preámbulo del PGDDF 2007-2012 del eje estratégico de equidad en su apartado de “Mujeres y equidad de Género”, en el cual se define que la inequidad de género es una relación de poder y obstáculo para el goce de derechos y el desarrollo.

¹¹⁰ Información de la página web de la STyFE

También se retoma el objetivo de establecer la perspectiva de género como criterio en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Otro objetivo establece erradicar la violencia y la discriminación de que son objeto las mujeres y consolidar el pleno uso de sus derechos

Respecto a las líneas de política, se establecen las plantadas en el programa, una referida al incremento de apoyos a mujeres jefas de familia a través de programas de capacitación y empleo, guarderías y atención para la salud; y la segunda sobre el impulso de reformas legislativas para la protección de las mujeres, la denuncia y el combate del maltrato y discriminación, así como de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Estos planteamientos son los que contiene el programa sectorial en materia de género.

Cuadro 1. Acciones institucionales reportadas en los informes de la Cuenta Pública: 2007 - 2008

2007 Tipo de acciones	Número de acciones	2008 Tipo de acciones	Número de acciones
Asesoría laboral y atención social	2,409	Servicios de orientación, asesoría laboral y atención social a trabajadoras Seguimiento de trabajadoras, canalizadas a diferentes instancias para asesoría laboral	5,256. 754
Acuerdos y Convenios con diferentes instancias	10	Acuerdos y convenios de colaboración con diferentes instancias	21
Reuniones de colaboración con diferentes instancias	44	Reuniones de colaboración con instancias	66
Sistematización de casos de discriminación	3	Sistematización y estudio de condiciones laborales	sd
Talleres	25	Talleres de unidad y campo	112 participantes.
		Reuniones para formar grupos para fomento a la educación, capacitación, adiestramiento y el autoempleo:	114 mujeres
Campañas de difusión	36	Campañas de difusión	80
		Elaboración de una base de datos de casos específicos	10 Delegaciones Políticas.
		Trabajo de metas territoriales: orientación asesoría y seguimiento de las atenciones otorgadas a las mujeres trabajadoras	sd
		Capacitación para el autoempleo	249 capacitaciones
Total de población beneficiada	2,142 mujeres		sd

Como podemos observar en el cuadro 1, la información recopilada nos otorga un panorama global de las acciones que realizan las dos áreas de la STyFE que atienden a las mujeres trabajadoras que acuden al servicio que en ambas instancias se ofrece. La información no es consistente en cuanto a los rubros reportados entre acciones y número de mujeres atendidas. Sin embargo esta información nos muestra una baja cobertura de atención frente a la magnitud de la problemática de discriminación laboral de las mujeres, así como muestra indicios de que el número y tipo de acciones reportadas son insuficientes frente a objetivos muy amplios.

En cuanto a la atención jurídica que otorga la Subprocuraduría de Atención a Mujeres en Materia Laboral se obtuvo información específica misma que presentamos en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Asuntos atendidos por Subprocuraduría de Atención a Mujeres, 2001 – 2008,¹¹¹

Año	Hostigamiento. Sexual	Despido por embarazo	Violencia laboral	Discriminación	Asuntos especiales	Totales
2001	99	259	54	*	*	412
2002	93	372	81	*	*	546
2003	71	230	37	*	144	482
2004	100	326	133	8	257	824
2005	138	353	89	8	302	890
2006	122	326	72	10	244	774
2007	147	329	63	34	274	847
2008	131	387	54	20	324	916
Totales	901	2582	583	80	1545	5691

* Sin datos o sin casos, no se especifica

¹¹¹ Los cuadros fueron elaborados con la Información proporcionada por La Subprocuraduría de Atención a Mujeres. Dicha información contiene el desglose de los asuntos atendidos con base en: asesorías, convenios, turnados a demanda, en conciliación, falta de interés jurídico, retiro de la queja, comparecencias, reinstalación, entre otros. Dejamos fuera los asuntos atendidos por violación, reportados 20 en 8 años ya que la mayoría son canalizados a otra instancia

Cuadro 3 Asuntos atendidos por Subprocuraduría de Atención a Mujeres de enero a septiembre de 2009¹¹²

Asesorías: (Solicitudes y quejas)	9,388 de las cuales : 4,531 platicas conciliatorias 1,221 Convenios que ponen fin a la problemática
Demandas interpuestas ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	109 sobre asuntos especiales
Patrocinio laboral y seguimiento a juicios	719
Audiencias	599

Para el período de 2001 - 2008, la mayoría de los casos atendidos se concentran en dos rubros: despido por embarazo (2582) y trabajos especiales (1545), le siguen los casos por hostigamiento sexual y violencia laboral. No hay una variación importante en el número de casos atendidos por año lo que nos haría suponer que tiene que ver con la capacidad que tiene el área de cubrir la demanda que enfrenta. Sin embargo, para el año 2009 el número de usuarias atendidas crece casi al doble con respecto de los casos atendidos a lo largo de ocho años. Cabe hacer notar que la información de enero a septiembre de 2009 no contiene el desglose de los años anteriores pero en las entrevistas fue confirmada esa misma tendencia

Con respecto al presupuesto asignado a la STyFE para la atención a mujeres trabajadoras de las dos áreas encontramos un aumento significativo del destinado en 2007 con respecto al 2008 que fue casi cinco veces mayor, ya que en el 2007 se ejerció un presupuesto de 970, 500 pesos y en el 2008 ascendió a 4 millones 604,566 pesos.

Este aumento en el presupuesto está relacionado con el aumento de casos atendidos por la Suprocuraduría y puede ser debido al incremento de las asignaciones presupuestales del GDF destinadas a combatir la violencia contra las mujeres.

Para analizar los aspectos cualitativos del trabajo realizado, los avances y obstáculos que enfrentan, las entrevistas con funcionarios y funcionarias responsables de la STyFE resultaron muy útiles porque además de dotarnos de información pudimos conocer su apreciación con respecto a los programas implementados.

Se reporta que se trabaja de manera estrecha entre Inspección del Trabajo y la Subdirección de Atención a Mujeres, aunque la inspección enfrenta múltiples problemas para ser un instrumento

¹¹² Nota Informativa proporcionada por la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del GDF, Lic. Benito Mirón Lince. Asamblea Legislativa, V Legislatura, , 19 de octubre de 2009

efectivo para hacer cumplir la ley, además de no contar con protocolos específicos para la detección de discriminación de género ya que se realiza de manera general o “neutra” en cuanto al género.

La atención a la trabajadora se inicia a través de una queja o a través de una visita de inspección. Una vez realizado el estudio y la asesoría se emiten una recomendación a la empresa para que investigue lo que está ocurriendo. Para los casos de hostigamiento sexual se han utilizado los lineamientos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para hacer la recomendación y para que tomen las medidas conducentes, aunque la Subdirección no tiene competencia para obligar a cumplir sus recomendaciones a los patrones.

Otro campo de acciones desarrolladas por el área es la difusión y sensibilización a través de campañas y talleres de diversos problemas que enfrentan las trabajadoras. También se difunden los servicios del área y los programas que tiene la StyFE como son las bolsas de trabajo, el seguro de desempleo, entre otros.

Se comentó en las entrevistas que algunas acciones se han realizado en el campo del fomento al empleo y de fomento cooperativo y se valora la necesidad de articular los esfuerzos para consolidar el trabajo que se ha venido desarrollando. También se han impulsado acciones para incorporar la problemática de las mujeres trabajadoras a la capacitación para el trabajo y la organización para el autoempleo. Lo anterior podrían ser los primeros pasos para vinculación de los programas de fomento al empleo con el área de atención a mujeres trabajadoras.

Los convenios de colaboración que se realizan con diversas instituciones, sindicatos y organizaciones civiles se han dirigido para impulsar acciones a favor de las mujeres sobre todo en difusión de los derechos. Se comentó que estos convenios han sido con dependencias de la administración pública sobre todo para realizar talleres de capacitación. También con organizaciones civiles y universidades para realizar foros y difusión de los derechos de las mujeres.

Se ha iniciado un proceso de revisión de los instrumentos que se utilizan para captar la información de las mujeres que acuden al área. Para ello se cuenta con asesoría del Inmujeres DF. Otro instrumento que se está desarrollando servirá para identificar la problemática de género al interior de la STyFE.

Se trabaja también en una base de datos para mejorar la obtención de información sobre el perfil y las problemáticas de las usuarias y poder mejorar el servicio, en particular para conocer las formas de violencia que viven las trabajadoras en los centros de trabajo y aportar nuevas ideas para el fortalecimiento de la ley.

En las entrevistas se dijo que el área está realizando un proceso de reflexión sobre el impacto de sus acciones para enmarcarlas en un nuevo enfoque coherente con los ejes estratégicos del actual gobierno, como la promoción de derechos de las mujeres en los centros de trabajo, fortalecer la capacitación en materia de violencia de género y vincularlo con los aspectos de seguridad y salud en el trabajo.

La Subprocuraduría de Atención a Mujeres desarrolla funciones estrictamente de atención jurídica. Se atiende a todas las mujeres que solicitan el servicio, incluso a aquellas que buscan orientación en asuntos que no son estrictamente laborales.

Las asesorías en materia laboral pueden llevar a la conciliación o a la representación en un juicio ante la JLCA o en los colegiados en materia de amparo. El mayor número de casos, como vimos en el cuadro 2 son por despido por embrazo y sobre trabajadoras domésticas. En este último caso lo más difícil de probar es la relación laboral ya que no tienen contrato y se desempeñan en el ámbito privado de una familia.

Todas estas violaciones de derechos enfrentan dificultades particulares de tipo jurídico ya que la mayoría de las veces es difícil aportar las pruebas necesarias, sobre todo en los casos de hostigamiento sexual.

La subprocuraduría enfrenta una gran demanda. Las funcionarias entrevistadas mencionan que de un promedio de 3000 personas que acuden al mes a la procuraduría, el 45 % es atendido por el área de mujeres y esa área solo cuenta con 6 abogadas y abogados en el área conciliatoria y dos abogadas para el área de litigio. No cuenta con estructura propia ni atribuciones que son necesarias para el desarrollo de su función por lo que sería necesario revisar y modificar el reglamento de la procuraduría pero también un aumento presupuestal porque implicaría un incremento de la carga de trabajo.

En la subprocuraduría también se está trabajando una base de datos con indicadores de: seguridad social, riesgos de trabajo, jefatura familiar, número de hijos, escolaridad, salario, entre otros. Se está en proceso de adecuar su quehacer y fortalecer su trabajo desde una

perspectiva más amplia que de respuesta a los nuevos retos para la defensa de los derechos de las trabajadoras pero se requiere contar con más recursos humanos, capacitación y financiamiento.

Las dos áreas de la STyFE, la Subdirección de Atención a Mujeres y la Subprocuraduría de Atención a Mujeres en Materia Laboral mantienen vinculación con el Inmujeres DF en torno a la Ley de Acceso de Las Mujeres para una Vida Libre de Violencia.

4. Programas de fomento al empleo y la equidad de género.

El marco jurídico que da sustento los programas de fomento al empleo esta contenido en la La Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federa (LPyFEDF)¹¹³. Fue elaborada desde un enfoque de igualdad formal o igualdad jurídica entre mujeres y hombres, sin tomar en consideración la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal (LISMHDF)¹¹⁴.

La LPyFEDF en su artículo 1 establece que su objeto es establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo para procurar el desarrollo económico y social integral. Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del seguro de desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal pero no se contemplo el marco de LISMHDF, ni el eje transversal de equidad de género, establecido por el Programa General de Desarrollo del GDF

Una premisa del enfoque de género en las políticas públicas es la utilización de un lenguaje incluyente (no sexista) ya que visibiliza a las mujeres trabajadoras como sujetas de políticas públicas desde su posición y condición de género en la sociedad. Situación que fue obviada en la redacción de la ley.

La LISMHDF que regula, protege y garantiza el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva eliminando todas las formas de discriminación y el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres señala que la política en materia de igualdad sustantiva que se desarrolle en todos los ámbitos de GDF, deberá:

¹¹³ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de octubre de 2008

¹¹⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de mayo de 2007

Garantizar la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las **políticas económica, laboral** y social, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias remuneratorias, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico.¹¹⁵

En el Artículo 22 establece¹¹⁶:

Será objetivo de la presente ley en la vida económica, garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Los entes públicos velarán, en el ámbito de su competencia, que las personas físicas y morales, titulares de empresas o establecimientos, generadores de empleo den cumplimiento a la presente ley, para lo cual deberán adoptar medidas dirigidas a erradicar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres”.

Es importante notar que se establecen una serie de obligaciones de los entes públicos¹¹⁷, para: Detectar y analizar los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo, e implementar las acciones para erradicarlos; Generar los mecanismos necesarios para capacitar a las personas que en razón de su sexo están relegadas; Implementar campañas que fomenten la contratación de mujeres y promuevan la igualdad sustantiva en el mercado laboral, en los ámbitos público y privado; así como garantizar el derecho a la denuncia por violación a la ley en el ámbito laboral y económico.

La Ley de Protección y Fomento al Empleo tiene un enfoque de igualdad formal, contempla promover una mayor igualdad de oportunidades ya que entre sus facultades y obligaciones se establece: “promover la inclusión a las actividades productivas formales a las personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes y demás grupos que presenten esta problemática.”

En el mismo sentido, en el Título Tercero de la Ley, se establecen los estímulos fiscales que se ofrecen a aquellas empresas que contraten “indefinidamente a desempleados” en situación de exclusión social. Define cuales son esas situaciones de exclusión social, por ejemplo personas con capacidades diferentes, con problemas de drogadicción, entre otras. Esta medida es una acción afirmativa (o medida compensatoria) para acortar la brecha de exclusión sin embargo no se establece ninguna medida de este tipo a quien contrate por ejemplo a madres solteras, dado

¹¹⁵ Artículo 10, fracción VII

¹¹⁶ En el Título Cuarto, Capítulo Segundo regula la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Vida Económica

¹¹⁷ Artículo 23

que esta condición representa una desventaja para competir en el mercado de trabajo por ser proveedora única del hogar.

En cuanto a los programas de fomento al empleo tanto activos como pasivos de la STyFE no contemplan en su diseño el enfoque de género ya que están dirigidos a la población desempleada en general y no incluyen disposiciones o medidas expresas para incidir en la segregación y discriminación de género en el mercado de trabajo y abatir brechas de inequidad entre mujeres y hombres en el trabajo y el empleo.

Algunos de estos programas (el PAE y el SNE) son de competencia federal por lo que no están dirigidos al cumplimiento de los objetivos y estrategias planteada por el GDF, en particular en lo que toca a la igualdad de género.

Por su parte, los programas establecidos por el GDF como son el del Seguro de Desempleo y el de Fomento Cooperativo, carecen del enfoque de género en su normatividad y reglas de operación, lo que da cuenta de la distancia que existe entre las intenciones y compromisos adquiridos y la instrumentación para conseguir esos objetivos y así reducir las brechas de desigualdad de género en el campo del trabajo y el empleo.

En la entrevista realizada a los funcionarios de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo se comentó que se realizan acciones sobre dos tipos de lineamientos transversales: derechos humanos y equidad de género.

Se han llevado a cabo acciones de capacitación a servidores públicos de la dirección, desde directivos hasta personal operativo e incluso con el personal que imparte capacitación laboral y de vinculación. Los cursos de capacitación, a buscadores de empleo, cooperativistas e incluso empresarios comprenden temas relacionados con ambientes de trabajo libres de violencia hacia las mujeres.

También se modificaron los materiales de difusión incluyendo el enfoque de género. Se habla ahora de talleres para “buscadoras y buscadores” de empleo. Se mencionó solamente que existen registrados datos desagregados por sexo, pero no se ahondó sobre su contenido, ni la utilización que se le da a esa información.

Se informó que se está realizando una encuesta sobre violencia en los centros de trabajo, cuyos resultados preliminares indican que 30 por ciento de las encuestadas han sufrido alguna forma de violencia y que 60 por ciento de éstas no denuncian la situación.

En los programas de fomento al empleo y fomento cooperativo se reporta la información desagregada por sexos en cuanto a personas beneficiadas, sin embargo sería necesario contar con el registro de información más completa en cuanto a tipo de empleos a los que acceden mujeres y hombres, en que áreas se capacitan, calidad de los empleos, etc. Lo anterior aportaría elementos de análisis para el impacto diferenciado que tiene el diseño e implementación de los programas para la situación y necesidades distintas y desiguales de mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

Reglas de Operación del Programa Seguro de Desempleo

En las Reglas de Operación del Programa Seguro de Desempleo del 30 de enero de 2009, las primeras emitidas después de publicada la LPyFEDF, se realizaron modificaciones a las reglas emitidas en 2007 y 2008¹¹⁸. En la RO 2009 se agregaron a los antecedentes que estas acciones de gobierno *“enfocarán su quehacer de acuerdo con la perspectiva de equidad de género de tal forma que oriente el conjunto de su actividad”*. También incorporó a su marco jurídico el inciso “J” el eje 2 de equidad contenido en el Programa General de Desarrollo. El objetivo general del Programa Seguro de Desempleo, también se amplió en consecuencia de lo anterior para incorporar lo siguiente:

... es el seguro de desempleo un derecho de los trabajadores y trabajadoras donde se respeta, protege, promueve y garantiza bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y los derechos laborales de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal.

En dicho objetivo se incorporan como población objetivo del Programa a grupos vulnerables y discriminados para hacer coherente lo planteado en la LPyFEDF

Otro cambio en las RO/ 09 fue la inclusión de indicadores de cobertura de “género” (la categoría correcta sería “de sexo”), para el número total de beneficiarios.

¹¹⁸ Los cambios que se observan para el Programa Seguro de desempleo, fueron también hechos al Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del DF.

En resumen se modificaron las reglas de operación en los antecedentes, el objetivo general, marco jurídico e indicadores de cobertura por sexo, para hacerlos consistentes con el PGDGDF que establece la equidad de género como una prioridad y el mandato para todas las dependencias de la administración pública de enfocar su quehacer bajo esta perspectiva y que las mujeres accedan al ejercicio pleno de sus derechos, y desterrar los mecanismos que las discriminan y subordinan.

Estas modificaciones muestran la intención política de hacer congruentes las Reglas de Operación con los criterios del principio transversal de equidad de género como directriz de política pública. Sin embargo esto es insuficiente ya que no establecen lineamientos concretos para que esa intencionalidad política se haga realidad. Como ejemplo podrían establecerse cuotas para que el Seguro de Desempleo se otorgara a mujeres que perdieron su empleo por estar embarazadas, o a quienes sean jefas de familia. El Programa Seguro de Desempleo no contempla la realidad desigual de mujeres y hombres en el mercado de trabajo y la inequidad de condiciones para contar con un trabajo digno y con la capacitación adecuada para superar las brechas de género, en el acceso y permanencia en el mercado de trabajo.

CONCLUSIONES

El contexto económico y laboral de nuestro país, agravado por la crisis y los fenómenos de la globalización y desregulación del trabajo que traen aparejados el modelo neoliberal, presenta condiciones muy adversas para avanzar en materia de equidad de género en el ámbito laboral y el derecho de las mujeres al trabajo digno y el acceso a la seguridad social.

El Gobierno del Distrito Federal para diseñar e implementar políticas públicas laborales con equidad de género se enfrenta a los límites que le impone la estructura de segregación por sexo de los mercados de trabajo, la cultura patriarcal en torno al trabajo de las mujeres y el conjunto de las instituciones sociales que reproducen las inequidades de género. También tiene límites legales y de atribuciones y funciones en el diseño de política económica y laboral.

A pesar de los obstáculos tanto estructurales como coyunturales que enfrenta, el GDF ha incorporado a la aspiración democrática de un proyecto de sociedad más justa, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad entre los sexos.

El Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2007- 2012 estableció las estrategias y los ejes para avanzar en la equidad de género en la Ciudad de México. En materia de política antidiscriminatoria por razones de sexo y género para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del trabajo se han delineado planteamientos y acciones que permiten iniciar el diseño e instrumentación de políticas públicas. La revalorización del trabajo de las mujeres, el combate a toda forma de violencia laboral contra las trabajadoras y el respeto a los derechos humanos de las mujeres son algunas de estos aspectos. Así mismo se visualiza la equidad de género como eje transversal a todas las políticas y acciones gubernamentales.

Por otra parte; las acciones de capacitación en torno a perspectiva de género, el derecho a una vida libre de violencia; y el trabajo de revisión sobre los instrumentos para captar la información de usuarias con indicadores de género en todas las áreas de la STyFE, son esfuerzos iniciales para la articulación de las políticas de género en todos los programas.

El bajo presupuesto y el poco personal con que cuentan las áreas de la StyFE para la protección de las trabajadoras son los principales obstáculos para fortalecer su accionar. Aún con estas limitaciones sería deseable que se identificara con mayor precisión sus áreas de oportunidad y delimitación de su campo de acción ya que parecerían rebasadas frente a nuevas demandas y nuevos enfoques a desarrollar.

Dentro del marco general y las problemáticas institucionales que enfrenta la Inspección del Trabajo para cumplir con su función, la situación en materia de género es aún más crítica ya que es casi nula su eficacia para combatir discriminación y violencia contra las trabajadoras. No existen protocolos para registrar discriminación y violencia de género en los centros de trabajo, en las visitas de inspección los cuestionamientos se hacen de manera general o neutra, “ciego al género”.

Los programas de fomento al empleo que impulsa la STyFE en coordinación con el ámbito federal y los programas propios que desarrolla tienen un diseño e instrumentación general o “neutral” respecto al género, con algunos indicios de incorporar lineamientos de transversalidad de género en aspectos como la capacitación en temas relacionados con violencia contra las mujeres, modificación del lenguaje para visibilizar a las personas trabajadoras en su diferencia sexual y, iniciar la desagregación de datos por sexo y algunos materiales de difusión.

Un aspecto a través de lo cual se puede captar el arraigo de la transversalidad de género en el diseño e implementación de los programas de fomento al empleo, es con respecto al “modelo de equidad”¹¹⁹ que da cuenta de cual es la concepción de equidad de género que esta presente en el discurso explícito e implícito de las instituciones gubernamentales cuando diseña o instrumenta estos programas. Lo anterior es relevante ya que dependiendo de la forma en que la desigualdad de género es conceptualizada será la orientación de las acciones implementadas y los criterios de evaluación de resultados.

Tanto en el discurso de las y los entrevistados como en la información documental revisada se observa que se interpreta el enfoque de equidad de género con el hecho de que las mujeres son población beneficiaria de los programas pero no se reconocen las relaciones de poder, las normas e instituciones que reproducen las desigualdades y que tienen que ser transformadas a través de políticas públicas.

También esta presente la concepción de que las desigualdades son derivadas de la condición biológica de las mujeres que las hace vulnerables, con referencia concreta a la maternidad y la sexualidad. En ese mismo sentido las mujeres están consideradas en la mayoría de los programas como parte de los grupos vulnerables y no son vistas como sujetas de derechos por lo que no se apunta a las condiciones estructurales de la discriminación.

Para abatir las brechas de género tanto en los niveles salariales como en el acceso a empleos de calidad, todos los programas necesitan contar con un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y la realidad imperante de segregación ocupacional por sexo y la discriminación de género en el mercado de trabajo. Además se requiere profundizar sobre el modelo de equidad de género a nivel conceptual para dimensionar la importancia y la magnitud de las transformaciones que se requieren realizar.

En cuanto a las nuevas leyes de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal y de Fomento Cooperativo y sus reglas de operación, adolecen de enfoque de género ya que están formuladas desde un concepto neutro de igualdad formal. Es necesario impulsar la armonización legislativa de estas leyes con la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal

¹¹⁹ Incháustegui, Teresa, Ugalde Yamileth, *La transversalidad de género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia*. En: Barquet, Mercedes (coordinadora), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2006

Recomendaciones

1. A la Subdirección a de Atención a Mujeres: (A corto plazo, de implementación):

- a). Sistematizar sus aportes, identificar los obstáculos que enfrenta para el ejercicio de su función y contar con un plan de trabajo integral en el marco de la DGTPS.
- b). Concentrar sus esfuerzos en los aspectos laborales ya que otras instancias gubernamentales realizan tareas de difusión de los derechos de las mujeres y otorgan, por ejemplo, atención psicológica en torno a la violencia de género.

2. A la Dirección de Inspección del Trabajo (a corto plazo)

- a). Establecer una mayor vinculación con la Subdirección a de Atención a Mujeres para que de manera conjunta se realice la revisión de los protocolos y formatos de Inspección, con el objeto incorporar lineamientos explícitos para la detección de discriminación de género en los centros de trabajo, el hostigamiento sexual y la violencia laboral.
- b). Para este mismo fin fortalecer la capacitación de las y los inspectores del trabajo.

3. A la STyFE y La procuraduría de la Defensa del Trabajo (de rediseño)

- a). La Subprocuraduría de Atención a Mujeres requiere contar con una estructura propia que le permita enfrentar la gran demanda de servicios jurídicos de las mujeres por despidos injustificados y para avanzar en la defensa de los derechos de las trabajadoras.
- b). Modificar el reglamento de la Procuraduría para dotar de las atribuciones a Subprocuraduría necesarias para el desarrollo de su función.

4. A la Subprocuraduría de Atención a Mujeres (de implementación)

- a). Sistematizar los obstáculos que enfrentan los y las abogadas en la JLCA para probar los asuntos por hostigamiento sexual, despido por embarazo, violencia laboral y asuntos especiales (trabajadoras domésticas) para proponer estrategias jurídicas vía los convenios internacionales de derechos humanos de las mujeres y la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.
- b). Mejorar la articulación con la JLCA para buscar estrategias que enfrenten los obstáculos para el acceso de las trabajadoras a la justicia laboral por motivos de despido por embarazo, hostigamiento sexual y trabajos especiales

c). Fortalecer la capacitación del personal de la Subprocuraduría en materia de equidad de género y acceso a la justicia, derecho no discriminatorio e igualdad sustantiva. Un mecanismo para ello sería vía convenios con instituciones y organizaciones nacionales, latinoamericanas o internacionales; universidades o institutos de derechos humanos.

5. A la Dirección General de Trabajo y Previsión Social. A mediano plazo (rediseño):

a). Diseñar una estrategia para iniciar la transversalización de género en todas sus áreas, para ello deberá contar con un plan y el presupuesto necesario para realizar esta tarea.

b). Contar con un diagnóstico de la situación actual de las mujeres trabajadoras en el mercado de trabajo de la Ciudad de México para identificar las prioridades de atención para las trabajadoras. Para ello se vinculará con la Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo (DEET) de la STyFE, con instituciones académicas y con el Inmujeres DF.

6. A la Asamblea Legislativa

Una revisión de los ordenamientos que permita que los diversos programas contemplen “acciones afirmativas” que propicien la inclusión de medidas concretas para superar las brechas de desigualdad de género. Los programas necesitan ser rediseñados tomando en cuenta el diagnóstico sobre la situación de discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo y la segregación ocupacional por sexo.

7. A la STyFE (a corto plazo)

a). Fortalecer un programa de formación y capacitación de género para el personal de la dependencia que permita diseñar una estrategia de transversalidad de género en las tareas de capacitación e intermediación laboral

b). Contar con un sistema de indicadores de género más completo que permitan medir los avances y el impacto de la política de género en los programas de fomento al empleo para definir nuevas estrategias para la capacitación y los programas a cargo de la STyFE.

CAPÍTULO VIII

DIÁLOGO SOCIAL

Como se planteó en el Capítulo I, según la OIT y la ONU, a pesar de los esfuerzos realizados, las políticas públicas destinadas al fomento del empleo y protección del trabajo no han sido suficientes para cumplir las metas del programa de trabajo decente. Para mejorar estos programas y darles un enfoque más amplio e inclusivo es necesario darles voz a trabajadoras y trabajadores. Según estos organismos internacionales, el desafío más grande para las personas que trabajan en el siglo XXI será reconocer y desarrollar nuevas formas de hacer oír su voz en respuesta a las complejas realidades de los mercados laborales más abiertos y flexibles. En este contexto, las asociaciones de las y los trabajadores independientes y democráticas son esenciales para lograr la meta del trabajo decente.

Parte de la reorganización necesaria para que se escuche la voz de trabajadoras y trabajadores incluye una serie de reformas institucionales de los gobiernos en donde se contemple a la protección del trabajo y el fomento al empleo como una prioridad más alta en la evaluación normativa y la adopción de políticas sociales.

Estas reformas institucionales deben incluir la creación de consejos y la negociación de pactos sociales entre las organizaciones de las y los trabajadores, las y los empleadores y los gobiernos, formando parte de la agenda del Diálogo Social.

Antecedentes

La OIT ha impulsado desde la Segunda Guerra Mundial el diálogo social, como un principio para resolver conflictos a partir de la información y la voluntad política para llegar a los consensos entre los actores del mundo del trabajo.

En la Conferencia General de la OIT celebrada en Ginebra el 2 de julio de 1976, se discutió el tema de la consulta tripartita, tema que se sustenta en los convenios y recomendaciones internacionales existentes, en particular el Convenio 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho a la sindicación, 1948; El Convenio sobre el derecho a la sindicación y negociación colectiva, 1949; y la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960, que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores de establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover

consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y sus organizaciones para que las disposiciones contenidas en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo puedan tener efecto.

La OIT en su Conferencia General adopta el 21 de julio de 1976 el Convenio 144 sobre la Consulta Tripartita, el cual fue ratificado por el gobierno mexicano el 28 de julio de 1978.

Los artículos fundamentales del Convenio 144 son:

- Art. 1. Según este Convenio, el término organizaciones representativas significa las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores que gozan de los derechos de libertad de asociación.
- Art. 2
 1. Todo miembro de la OIT que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la OIT que se refiere el art.5, párrafo 1, más adelante.
 2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.
- Art. 3
 1. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan.
 2. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo la consulta.
- Art. 5
 1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será de celebrar consultas sobre:
 - a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba incluir la Conferencia;

- b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
- c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;
- d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

El concepto de diálogo social

En el concepto de diálogo social la OIT incorpora la consulta tripartita, entendida como un mecanismo de comunicación, consulta y negociación entre gobiernos, empleadores y sindicatos sobre cuestiones de interés común.

Este término se utiliza para referirse a relaciones horizontales entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil para abordar problemas y contribuir a construir soluciones fundadas en el consenso.

También refiere a relaciones horizontales sean estas bilaterales, tripartitas o multilaterales. En este sentido la “concertación social” hace referencia al espacio tripartito, mientras que “negociación colectiva” se ubica en el diálogo entre empleadores y trabajadores.

El debate abierto sobre el diálogo social, ha llevado a consideraciones de que el estado debe abandonar su papel predominante en la organización y decisión de los organismos de la sociedad civil, ya sea comportándose como un actor más o de no intervenir en los espacios de autonomía de ciertas formas de organización y participación de la sociedad civil.

El diálogo social presupone un proceso de información, discusión y decisiones no autoritarias, abiertas públicas y compartidas, y sujetas a crítica en donde los diferentes actores no actúan de manera unilateral.

Se le considera un mecanismo fundamental de la llamada “democracia participativa”, donde la participación directa de las diversas organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante el diálogo y el consenso, permite construir una relación más equitativa, incluyente y de reconocimiento a los aportes que la sociedad organizada mediante el intercambio de información y los acuerdos.

La consulta tripartita o tripartismo

Se refiere a la organización y procedimientos de concertación entre los tres sectores: los gobiernos, las organizaciones de los empleadores, y los sindicatos al formular las normas y las políticas orientadas al tratamiento de los asuntos laborales.

El tripartismo es el método de solución pacífica de controversias en el conflicto social. Se fundamenta en el presupuesto de que las decisiones relacionadas con las políticas económicas y sociales deben atender los intereses y puntos de vista de sus principales actores. La OIT es el único organismo internacional que funciona de manera tripartita.

Por otra parte la OIT esta promoviendo desde 1999 la Campaña de Trabajo Decente, esta propuesta se da por el reconocimiento del profundo deterioro de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo como consecuencia del proceso de globalización de la economía y al necesidad de atender la “dimensión social de la globalización.”¹²⁰

Esta campaña prioriza cuatro grandes ejes:

- Libertad sindical, negociación colectiva y lucha contra el trabajo forzoso.
- Igualdad de oportunidades, contra la discriminación.
- Seguridad social, protección contra riesgos laborales y desempleo.
- Diálogo social y fortalecimiento del tripartismo.

Para llevar a cabo estos ejes, se plantean cuatro objetivos estratégicos:

1. Promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
2. Programa In-Focus sobre intensificación del empleo mediante el desarrollo de Pequeñas Empresas.
Programa In-Focus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad
Respuesta a la crisis y reconstrucción.
3. Trabajo sin riesgo.
Programa In-Focus sobre Seguridad Social y Económica.
4. Refuerzo del dialogo social y tripartismo.

¹²⁰ Informe del Director General de la OIT Juan Somavía, 1999

El diálogo social según el Gobierno Federal

En México, el Gobierno Federal a través de la STPS convocó al “Diálogo social tripartita” con sectores productivos, el 16 de abril de 2009 para lograr los consensos rumbo al Acuerdo Nacional para la Productividad. Participaron por parte de los representantes de los trabajadores: Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Federación Nacional de Sindicatos Bancarios (FENASIB), Congreso del Trabajo (CT), Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Química, Petroquímica, Carboquímica, Similares y Conexos de la República Mexicana (SNTIQPC); por la parte patronal: Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Confederación de Cámaras Industriales de los Estados (CCIE), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CANATUR) y Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANAINTRA); representantes de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social del poder Legislativo y representantes de la STPS.

La Mesa de Diálogo para el Acuerdo Nacional para la Productividad tiene por objeto impulsar la medición y promoción de la productividad en los centros de trabajo para, de manera conjunta, trabajadores y empresarios, potenciar la aportación de la fuerza laboral a la generación de riqueza y que el valor agregado que se genere pueda ser distribuido equitativamente entre el capital y los trabajadores de México, y con ello incrementar la competitividad del país, asegurar la sustentabilidad de las empresas, preservar y generar nuevas fuentes de trabajo, pero particularmente mejorar los ingresos de los trabajadores¹²¹.

En México la OIT ha promovido tres grandes objetivos, definidos conjuntamente con el gobierno y las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores en México, que son los siguientes:

- El aumento del empleo productivo y la reducción del desempleo, impulsando particularmente la cantidad y la calidad de los empleos para las trabajadoras mexicanas y promover políticas con enfoque de género.
- La promoción del diálogo social y la democracia en un contexto económico y social nuevo, a través de la promoción de una Nueva Cultura Laboral.

¹²¹ http://www.stps.gob.mx/saladeprensa/boletines_2009/abril_09/b041_abril.htm

- La mejora en las condiciones de trabajo y protección social, impulsando la erradicación progresiva del trabajo infantil.

Instrumentos de diálogo social y negociación tripartita del Gobierno del Distrito Federal en la STyFE

1) Consejo Consultivo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo ¹²²

Funciones:

- Analizar las políticas establecidas en materia de procuración de justicia para los trabajadores y trabajadoras;
- Sugerir las medidas pertinentes para el mejoramiento de los servicios que presta la Procuraduría;
- Opinar sobre los nombramientos de los Procuradores Auxiliares y Peritos, cuando se le requiera;
- Establecer las reglas de operación; y
- Las demás que le encomiende el Subsecretario.

Integrantes:

- Subsecretario
- Procurador General
- Director
- Subprocurador de Conciliación y Defensoría
- Subprocurador de Atención a Mujeres
- Dos representantes de las Áreas de Inspección y Previsión social
- Siete representantes de organizaciones de trabajadores y de Colegios o Academias de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, a invitación del Subsecretario.

2) Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal ¹²³

Principios de la Ley:

- Adhesión voluntaria y abierta del sector cooperativo

¹²² GODF, 14 marzo 2007

¹²³ Convocatoria emitida en GODF, 26 de enero 2007

- Sin discriminación, respeto a la autonomía y gestión democrática de las cooperativas.
- Fomento regional, procurando el desarrollo armónico de los habitantes de la Cd. de México

Objetivos:

- Ser un órgano de consulta, asesoría y análisis que impulse el fomento y desarrollo de la economía solidaria en el DF.

Integrantes:

- Jefe de Gobierno del DF
- Secretario de Gobierno, a través del Subsecretario del Trabajo y Previsión Social
- Los secretarios de Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Finanzas
- Dos representantes por cada uno de los organismos cooperativos domiciliados en el DF.
- Tres representantes de las Instituciones de asistencia Técnica del movimiento cooperativo
- Cinco representantes relacionados con prácticas cooperativas

3) Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal

Es un órgano colegiado de consulta en materia de protección al empleo, coordinara sus acciones con las demás dependencias encargadas de la protección y fomento al empleo.

Facultades:

- Proponer estrategias de trabajo que coadyuven a mejorar la orientación de las actividades de la Secretaría en relación al empleo.
- Crear Comités necesarios para analizar la problemática de las diferentes áreas.
- Formular propuestas de incentivos a la inversión, analizando previamente las actividades estratégicas contenidas en los planes e fomento y protección al empleo de cada una de las delegaciones.
- Convocar a los organismos empresariales para organizar foros de consulta, diagnósticos sectoriales en materia de fomento y protección al empleo.
- Apoyar a la secretaria en la creación de Comités y lineamientos para su formación.
- Asesorar a los comités para lleven a cabo sus acciones y lograr sus objetivos
- Evaluar cada seis meses las políticas de fomento y protección al empleo.

Integrantes:

- Presidente, Secretario de Trabajo y FE
- Vicepresidente, Secretaría de Desarrollo Económico
- Tres vocales: Secretario de Gobierno , de Desarrollo Social y Finanzas el DF

- Cinco representantes del sector privado: sector industrial, comercial y social, los cuales serán invitados por el Presidente del Consejo.
- Tres representantes de organizaciones sociales afines con el tema

Los miembros del Consejo tendrán voz y voto, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Se invitará a presidentes de las Comisiones de Asuntos Laborales y Previsión Social, de Fomento Económico y de Administración pública de la ALDF

El presidente convocara por lo menos tres veces al año para proponer medidas y/o acciones de protección y fomento al empleo.

4) Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa Seguro de Desempleo del Distrito Federal¹²⁴

- El Programa de Seguro de Desempleo en el DF tiene como estrategia expandir los derechos sociales y contener los efectos regresivos de las políticas federales.
- Tiene el propósito de otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados del sector formal que hayan perdido el empleo, crear las condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y el goce de este derecho constitucional
- Llevará acciones de evaluación de los instrumentos que permitan el cumplimiento de las metas planteadas.
- Es un órgano técnico de carácter colegiado.

Objetivos:

- Normar e integrar la planeación, vigilancia y evaluación de los aspectos administrativos y operativos del Programa, así como unificar, coordinar y difundir criterios y políticas aplicables en su operación, promoción y desarrollo.
- Promover el diseño, implantación, evaluación y seguimiento del sistema de control de ejecución, el cumplimiento de la normatividad aplicable, la integridad y confiabilidad de la información financiera y de operación en forma oportuna y transparente.
- Analizar las causas que dan origen a las observaciones, o irregularidades en el proceso de admisión, entrega y continuación de recursos a solicitantes. Promover recomendaciones y adopción de acuerdos que den solución a las críticas que se presenten.

Integración del Comité Técnico:

¹²⁴ Acuerdo mediante el cual se crea el Comité Técnico, firmado por el Secretario de la STy FE, 25 marzo 2009, GODF

- Presidente, Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo
- Cinco vocales con voz y voto: Secretarios de Finanzas, de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico, el Procurador Social y el Contralor General del DF
- Podrá invitar a titulares de las unidades administrativas relacionadas a los temas, a servidores públicos de otras Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades Sectorializadas, personas externas a la Administración Pública del DF expertas en el tema.

5) Consejo Económico y Social de la Ciudad de México¹²⁵.

Objetivo:

- Es una instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva con el Gobierno del Distrito Federal en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como en una más justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que conforman el Distrito Federal, transitando hacia una economía que transforme la producción para impulsar la competitividad y el empleo.

Integrantes:

- Titular de la Jefatura de Gobierno, Presidente Honorario
- Siete representantes del sector empresarial
- Siete representantes de la Academia
- Siete representantes de la Sociedad Civil
- Siete representantes del sector sindical
- Cuatro representantes de Organizaciones de Profesionistas Especializados
- Dos diputados federales a propuesta de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de H. Congreso de la Unión.
- Titular de la Secretaría de Finanzas
- Titular de la Secretaría de Desarrollo Social
- Titular de la Secretaría de Desarrollo Económico
- Titular de la Secretaría de Turismo

¹²⁵ GODF, 30 de diciembre 2009

- Titular de la Secretaría de Educación
- Titular de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
- Titular de la Secretaría de Medio Ambiente
- Director General del Instituto de Ciencia y Tecnología
- Tres Diputados de la Asamblea de distintos partidos políticos, que serán propuestos por la Comisión de Gobierno y ratificados por el Pleno
- Los 16 Jefes Delegacionales

Las decisiones del Consejo tienen carácter vinculante para el órgano ejecutivo del Distrito Federal.

Evaluación de las políticas de dialogo social y tripartismo en el Distrito Federal.

1. De la información revisada, se encontró que cuatro instancias cumplen con las características de diálogo social y tripartismo en las políticas de protección y fomento al empleo. Con la característica del tripartismo se puede ubicar al Consejo Consultivo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (14 de marzo de 2007). Por su parte como instancias de dialogo social se encuentran el 1) Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (26 de enero 2007); 2) el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal (10 de julio 2009) y 3) el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (30 diciembre 2009).

2. El Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa de Desempleo del Distrito Federal 25 de marzo 2009, no se ajusta, en sentido estricto, al concepto de diálogo social debido a su composición.

Sin embargo, los objetivos planteados por el Comité, expresados como expandir los derechos sociales, contener efectos regresivos de las políticas federales, otorgar protección básica a las y los trabajadores, crear condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y al goce del derecho constitucional al trabajo, se pueden considerar que coinciden con los criterios y objetivos que de la OIT en el marco de trabajo decente.

Esta discrepancia entre su composición y los objetivos planteados debe resolverse positivamente revisando las bases de integración de este comité para ajustarlo a los lineamientos del diálogo social.

Por otra parte, en el acta de instalación del Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa Seguro de Desempleo del Distrito Federal, que se efectuó el 2 de junio de 2009 , en lo fundamental, se propuso que este comité evaluara también el Programa Emergente de apoyo a Trabajadores y Trabajadoras Migrantes y se rindieron diversos informes, entre ellos, el del Seguro de Desempleo. Como parte de los acuerdos figura la solicitud a la Secretaría de Finanzas para ampliar el presupuesto del Seguro de Desempleo pero no se señala expresamente ninguna recomendación sobre el diseño del programa, o su implementación.¹²⁶.

3. En relación al consejo tripartita de la Procuraduría del Trabajo y a los consejos consultivos: Fomento Cooperativo y, Protección y Fomento al Empleo, se observan los siguientes aspectos, relacionados con lo expuesto sobre el diálogo social y el tripartismo:

- Las instancias de consulta impulsadas en las diferentes áreas de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, cumplen la formalidad que les marca la Ley o el reglamento correspondiente.
- En el caso del Consejo de la Procuraduría, la representación gubernamental se encuentra en igualdad numérica de representantes frente a su contraparte social. Sin embargo, los representantes de las 7 organizaciones sociales están sujetos a la invitación del Subsecretario
- En los consejos de Fomento Cooperativo, y de Fomento y Protección al empleo, la representación gubernamental se encuentra en condiciones de minoría frente a la representación social.
- En el caso del Consejo Consultivo de Fomento y Protección al Empleo, la representación patronal está sobrerrepresentada en relación a las organizaciones sociales de las y los trabajadores, además, estos cinco representantes patronales son

¹²⁶ La StyFE entregó para esta evaluación las siguientes actas:

1) Acta de Instalación del Comité Técnico para la supervisión, vigilancia y evaluación del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal. 2 de junio de 2009.

2) Acta de la Primera sesión extraordinaria del Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al empleo del Distrito Federal. 18 de febrero de 2009.

3) Acta de la segunda sesión ordinaria del Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al empleo del Distrito Federal. 17 de junio de 2009.

invitados por el Presidente del Consejo quien tiene voto de calidad. En este Consejo no está explícita la participación de las representaciones sindicales.

- Sólo en el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo se hizo una convocatoria donde se establecieron los requisitos y la forma de elección de los representantes.
- En los consejos de la Procuraduría y de Fomento y Protección al Empleo el titular es quien invitará a participar a las o los representantes patronales y de los trabajadores. No hay convocatoria abierta.
- En el consejo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo se elaborarán las reglas de operación.
- No hay referencia sobre la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres.
- Del análisis de las actas de las sesiones del Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal realizadas el 18 de enero y el 17 de junio del 2009, se desprende que en la primera sesión se hizo un informe de las situación del empleo en el Distrito Federal pero no se tomaron acuerdos sustantivos en esta materia. En la segunda sesión se realizó una amplia y extensa discusión sobre la situación económica del DF y se hicieron diversas propuestas para la reactivación económica de la ciudad, concluyéndose que “se va a elaborar el acta retomando las propuestas y se le harán llegar al Jefe de Gobierno todos los acuerdos y resolutivos de esta mesa”. Por otra parte, el punto previsto en el orden del día sobre la “publicación del Reglamento Interno de la Ley de Protección y Fomento al Empleo”, no fue aprobado por falta de tiempo.
- Aunque el consejo tiene como una de sus funciones la evaluación de las políticas de fomento y protección al empleo, entre las cuales esta el Seguro de Desempleo, no se conoce alguna directriz emanada del Consejo en este último tema.

4) En torno a las características del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, como el órgano consultivo, propositivo y decisorio por ser vinculante para el Ejecutivo del Distrito Federal, se observan los siguientes aspectos:

- En sus sesenta y dos integrantes, la representación social es mayoritaria

- Su composición incorpora a los diversos actores que componen a la sociedad organizada en el DF, esto fortalece el diálogo, lo que va a permitir encontrar los mecanismos para lograr acuerdos sobre los aspectos relevantes de la política en el DF. Este proceso cumple una de las condiciones necesarias que establece la OIT para el diálogo social.
- Las decisiones del Consejo son vinculantes para el gobierno del DF y podrá dar opiniones a la Asamblea del DF, lo que permite tener todo tipo de negociación, consulta e intercambio de información con el gobierno y sus representados sobre los diversos temas contenidos en la ley que rige al consejo.
- El procedimiento para elegir de manera definitiva a sus integrantes, queda sujeto a la elaboración del reglamento interno del consejo. De esta definición dependerá que el Consejo Económico y Social sea un órgano donde la democracia participativa sea su eje central.
- Un déficit importante consiste en la ausencia de lineamientos sobre la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como eje transversal en el diseño de políticas públicas, que permitan erradicar la discriminación y la pobreza de las mujeres en todos los ámbitos donde se encuentran.

5) Funcionamiento. El funcionamiento del Consejo de la Procuraduría ha sido irregular pues no se ha reunido con la frecuencia y la formalidad necesaria para actualizar y mejorar el funcionamiento de esta instancia de asesoría y patrocinio jurídico para los trabajadores. Por su parte, el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo ha tenido un funcionamiento regular pero ha carecido de concreción en sus recomendaciones y lineamientos, y, hasta donde se ha informado, no ha hecho una evaluación de algunos programas centrales como el Seguro de Desempleo. Por su parte, el Consejo de Fomento Cooperativo ha tenido una vida más regular y más fructífera. De acuerdo a los funcionarios del área correspondiente, sus recomendaciones han ayudado a mejorar las acciones del programa.

Debe señalarse que las actas de los consejos no están en tiempo y forma para consulta pública por lo que no se logra detectar si las organizaciones invitadas asisten y participan regularmente y si todos los integrantes, del gobierno y la sociedad, cumplen con sus

compromisos. No hay por lo tanto muchos elementos para evaluar el cumplimiento de los objetivos por los cuales fueron creados y los resultados que se han alcanzado en relación a los programas del gobierno del Distrito Federal.

Conclusiones

El Gobierno del Distrito Federal se ha dado a la tarea de incorporar en el ámbito de la política laboral instancias de participación social en sus diferentes niveles de responsabilidad asignadas por ley.

La construcción del diálogo social y el tripartismo es un compromiso político establecido en el Programa de Gobierno 2006-2012 y en el Programa Sectorial de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo 2007-2012. La participación de la sociedad civil deberá entenderse como parte sustancial del avance de las instituciones democráticas y la democratización de la sociedad. Deben ser el espacio de discusión y evaluación de los objetivos del gobierno, el diseño de las estrategias de trabajo, la formulación de propuestas de inversión, el fomento al desarrollo regional, el establecimiento de programas de asesoría y consulta, el análisis de políticas públicas, la promoción de medidas para el mejoramiento de las relaciones laborales y la opinión sobre el nombramiento de funcionarios entre otros.

Los objetivos del diálogo social se cumplirán en la medida que la estrategia gubernamental reconozca y promueva el papel que juega la sociedad civil para evaluar, proponer y otorgar su consenso a las políticas públicas y éstas tengan el respaldo de una sociedad participante¹²⁷.

Es importante mencionar que los instrumentos del diálogo social y el tripartismo reconocidos e impulsados por la Organización Internacional del Trabajo, deben ser utilizados por los gobiernos particularmente ante situaciones de crisis económica y política, para dar salida a propuestas que se reciban el consenso y así resulten más eficaces.

Por otra parte, la sociedad civil en su pluralidad, deberá conquistar y fortalecer los espacios que ha logrado en el marco de las reglas acordadas, aunque es importante reconocer que estos marcos normativos siempre requieren reformas que permitan mejorar las condiciones de participación.

¹²⁷ Buckley J. Graeme, Casale Guiseppe. Diálogo social y estrategias de lucha contra la pobreza. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes de la OIT Núm 77, España 2007

La sociedad civil tiene, desde hace varias, décadas en su agenda un nuevo modo de hacer política desde una mirada crítica. Desde que asumió el gobierno democrático de esta ciudad, se ha ido construyendo este nuevo quehacer, pero debe evitarse el riesgo de que se intente controlar la política del diálogo social.

Ante estos retos se enfrenta la STyFE. No basta con crear los consejos consultivos o comités técnicos. Se requiere tener una dimensión amplia del quehacer del gobierno para transitar del discurso a la puesta en práctica de una política que responda a una nueva realidad, a una sociedad más organizada, más informada y más exigente.

La creación del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, por su diseño, representa un nuevo tipo de instrumentos de participación de la sociedad que se acerca más a los lineamientos del diálogo social y supera a los organismos creados con anterioridad, señalados más arriba. Cabe esperar que su funcionamiento sea también superior a los otros órganos de consulta y que éstos se adapten al diseño de este nuevo consejo de tal manera que su vinculación provoque una retroalimentación y corresponsabilidad positivas para la construcción de una ciudad democrática incluyente y equitativa.

Recomendaciones

1. Revisar las bases de integración del Comité Técnico de Evaluación del Seguro de Desempleo.
2. Revisar las bases del Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo para que la representación de las organizaciones sociales este en paridad con la representación de las organizaciones patronales. Dentro de la representación de las organizaciones sociales se debe incluir, explícitamente a por lo menos una representación sindical.
3. Promover la participación de las mujeres en la representación de los consejos consultivos, a través de sus organizaciones, para dar pasos firmes en la construcción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la participación del diseño, evaluación y propuestas en materia laboral.

4. Para establecer un marco plenamente democrático de funcionamiento de los Consejos Consultivos, se deben revisar las bases en el siguiente sentido: a) Convocatorias públicas; b) evitar que sean las autoridades las que designen la participación de las organizaciones.

5. Dar a conocer de manera pública y transparente el funcionamiento y las actas emanadas de las sesiones de los consejos y comités técnicos en el portal electrónico del GDF.

6. Abrir una página electrónica destinada en específico a ello, en la cual debe existir una opción para que cualquier ciudadana o ciudadano pueda hacer llegar sus comentarios y propuestas a dichos consejos o comités.

7.- Revisar el artículo 3 de la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México para que se incluya que la coadyuvancia de este consejo con el gobierno se hará también para fortalecer la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como eje transversal en el diseño de políticas públicas, lo que permitirá avanzar en la erradicación de la discriminación y la pobreza de las mujeres en la ciudad.

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

El GDF ha tenido que enfrentar, en materia de fomento al empleo y protección al trabajo, una situación compleja que se caracteriza por tres problemas. El primero, una situación laboral que se ha venido deteriorando sobre todo a raíz del cambio del modelo de acumulación y que lleva ya más de dos décadas. El segundo, una política laboral diseñada e implementada por el gobierno federal pero que no se ajusta a los objetivos señalados por el gobierno local. Tercero, un rezago institucional en las leyes y organismos relacionados con el trabajo y una expansión acelerada de prácticas ilegales que operan en los hechos en las relaciones laborales.

La política laboral del gobierno federal se ha caracterizado por:

- a) El diseño e implementación de políticas activas que pretenden reinsertar a los desempleados en el mercado laboral mediante la capacitación y los mecanismos de intermediación laboral sin contemplar el diseño e implementación de políticas de empleo pasivas, como el Seguro de Desempleo, opción que ha sido abiertamente rechazada.
- b) Mantener una política salarial de contención que lleva más de dos décadas y que ha sido utilizada como una de las variables ancla de la estabilidad macroeconómica, lo que ha provocado la caída persistente de los salarios reales.
- c) Una política que promueve la flexibilización del mercado laboral, misma que se ha pretendido imponer, mediante diversos proyectos de reformas a la Ley Federal del Trabajo, en el Congreso de la Unión.
- d) Una política de seguridad social regresiva que ha deteriorado las instituciones y la protección de las y los trabajadores en los últimos años
- e) Una compromiso de tolerancia con los sindicatos de protección que se ha traducido también en que las políticas laborales no contemplen acciones efectivas para prevenir y sancionar la precarización del trabajo, la subcontratación ni los contratos de protección.
- f) Poca iniciativa y falta de acciones para prevenir y sancionar el trabajo infantil y fomentar el empleo de las personas jóvenes.
- g) Baja incidencia de las políticas públicas en acciones afirmativas para las mujeres trabajadoras.

- h) Un tratamiento de la informalidad que se concentra en políticas sociales focalizadas y que no está enmarcada dentro de las políticas laborales.

Por otra parte, el rezago institucional y del marco legal se refleja en muy diversos fenómenos, tales como la ausencia de una impartición de justicia pronta e imparcial en las Juntas de Conciliación y Arbitraje (locales y federal), el reconocimiento legal de las organizaciones sindicales por parte del gobierno lo cual limita el derecho de organización y libre sindicalización; la falta de transparencia en el registro y publicación de los contratos colectivos, y la ausencia legal de mecanismos para la rendición de cuentas y la toma de decisiones democráticas por parte de los sindicatos. Estos rezagos han propiciado, junto con las políticas de flexibilización laboral, la expansión de contratos de protección y sindicatos fantasmas que simulan el cumplimiento de la ley pero que en realidad ocultan un mundo real plagado de irregularidades, violaciones a las normas y falta de protección de las y los trabajadores¹²⁸.

Resultado de todo lo anterior, en el DF hay una situación que, en síntesis se caracteriza por:

- a) Un lento crecimiento del empleo a nivel nacional en las últimas dos décadas, con caídas muy acentuadas en 1994 y en 2009 que ha impactado de manera negativa a la Zona Metropolitana del Distrito Federal.
- b) Una situación de pobreza, a nivel nacional, que ha crecido en las últimas décadas y que también ha afectado los niveles de vida de la población que reside en nuestra capital.
- c) Un mercado laboral, que, a pesar del dinamismo de algunos sectores, particularmente el sector financiero y de apoyo a las empresas, no ha elevado los niveles ni la calidad del empleo en la ciudad.
- d) Un mercado laboral heterogéneo en el que coexisten grandes empresas con micronegocios. Las primeras son generadoras de casi la mitad de los empleos, en tanto que los segundos, en su mayoría, dan ocupación informal o proporcionan empleo de baja calidad. Esta heterogeneidad se agudiza cada vez más en la medida en que una parte de los establecimientos más modernos y de mayor tamaño tiene capacidad para incorporar el desarrollo tecnológico y desarrollar innovaciones administrativas y técnicas. Por ello, no absorben fuerza de trabajo a ritmos tan elevados como su propio crecimiento. Finalmente, otra parte del sector moderno de la economía tiende a precarizar el empleo como parte de una estrategia de reducción de costos para elevar su competitividad.

¹²⁸ Un análisis más extenso de esta situación se puede encontrar, entre otros, en Escobar Toledo, Saúl. Los Trabajadores en el Siglo XX. Sindicatos, Estado y Sociedad en México 1907-2004. México, UNAM, 2006, especialmente en el cap. XII, pp. 111 -122.

- e) Un deterioro de la calidad del empleo que se refleja en trabajadores empleados con nulas prestaciones, bajos salarios y sin contratos legales.
- f) Un mercado laboral caracterizado por el crecimiento del desempleo, de la subocupación y de la ocupación informal.
- g) Una mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo que, sin embargo, lo hacen, en su mayoría (alrededor de dos terceras partes del total de mujeres ocupadas) en la economía informal o en empleos de baja calidad, percibiendo menos de un salario mínimo o trabajando sin remuneración. Además, muchas mujeres en el sector moderno o informal son objeto de discriminación.
- h) Los índices más altos de desempleo se presentan en la población más joven y en la población de mayor escolaridad, con educación media y superior y superior.
- i) Una concentración del trabajo remunerado y subordinado en el sector terciario, principalmente en el comercio y los servicios profesionales, financieros y corporativos, que ha desplazado al trabajo asalariado en la industria manufacturera.
- j) Una concentración de la producción más moderna y del empleo de mejor calidad en cinco delegaciones del DF.
- k) Expansión de prácticas laborales ilegales basadas en contratos de protección, subcontratación y organizaciones sindicales sin representación real de sus agremiados.

Para enfrentar esta situación, la STyFE elaboró el “Programa General de Desarrollo del GDF. Programa sectorial: Por una nueva política laboral democrática en la Ciudad”, de marzo 2007, que fue enviado a la Jefatura de Gobierno en abril de 2007 para el Programa General de Desarrollo 2007 – 2012. Algunas de las propuestas contenidas en este documento se retomaron en el “Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012”, Publicado en la GODF del 21 octubre de 2007.

Del análisis del programa sectorial, se puede señalar lo siguiente:

En el programa sectorial se proponen políticas de fomento al empleo basadas fundamentalmente en “transformar los programas de empleo en auténticos detonadores de la ocupación masiva sobre todo con medidas para incubar nuevas y variadas empresas”. Ello daría lugar a una “revolución ocupacional” que ocurriría en la ciudad mediante el fortalecimiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas pero también y de manera especial mediante el fomento cooperativo. Este documento también propone como objetivo el “apoyo a los trabajadores sin salario patronal” pero no se señalan políticas específicas para el logro de este objetivo.

Por otra parte, en materia de protección del trabajo, el programa sectorial se propuso algunos objetivos muy importantes, como el cumplimiento irrestricto de la legislación laboral; el mejoramiento de la calidad de vida de las y los trabajadores; la equidad de género; el desarrollo de una política laboral que promueva una cultura integral de seguridad social, salud e higiene en el trabajo; y la promoción sistemática de la salud de los trabajadores. Señaladamente, uno de los objetivos más ambiciosos propuesto por dicho programa es el de la “erradicación del trabajo infantil”

Este documento también planteó una Coordinación Metropolitana, basada en “una continua y estrecha coordinación y colaboración para el análisis de los problemas laborales comunes y el establecimiento de políticas que los solucionen con los cinco estados que forman la región”.

También está contenida la propuesta de lograr una participación permanente de las autoridades del trabajo con el sector laboral, especialmente con sindicalistas, cooperativistas, empresarios.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Social 2007 - 2012, propone un programa sectorial llamado “Trabajo, empleo y seguridad social”. Este programa se propone:

Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción al empleo de calidad y buena remuneración, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria.

Con base en él se retoman algunos objetivos planteados en el documento de la STyFE. Como metas de largo plazo (a veinte años), se proponen principalmente dos: Eliminación del trabajo precario y del trabajo infantil; y salarios justos, empleo de calidad y vigencia de los derechos laborales.

Para lograr estos objetivos, las líneas programáticas proponen la ampliación del número y calidad de las empresas sociales y las cooperativas, mismas que formarían los pilares de una “fuerte economía popular, social y solidaria”. Sin embargo, también se agrega un nuevo instrumento, no contemplado en el programa sectorial de la STyFE, “la universalización del seguro de desempleo”.

Así, en las 50 metas de política social (de corto plazo) sólo se incluye un objetivo planteado en materia laboral: extensión e institucionalización del derecho al seguro de desempleo y mejorar la reinserción laboral de las personas que pierdan el empleo formal.

De lo anteriormente planteado en torno a ambos documento, el Programa Sectorial de la STyFE y el Programa de Desarrollo Social, se puede observar que:

- a) En materia de fomento al empleo los dos instrumentos principales que se señalaron fueron el fomento cooperativo y el seguro de desempleo. Sin embargo el primero recibe una prioridad más alta en la estrategia de la STyFE y el segundo se convierte en la prioridad de la Jefatura de Gobierno. Lo más importante, sin embargo, es que los dos programas no se concibieron como parte de una misma estrategia integral sino como esfuerzos separados para lograr objetivos distintos: de un lado, el fortalecimiento de una economía popular y de otro la reinserción laboral de los trabajadores desempleados.
- b) En materia de protección del trabajo, los objetivos y políticas del plan sectorial de la StyFE se retoman de manera muy parcial y limitada en el plan de desarrollo social de la Jefatura de Gobierno, con la excepción del trabajo infantil.

Estos problemas localizados en el diseño de las políticas públicas de fomento al empleo y protección del trabajo nos llevan a las siguientes conclusiones generales:

Fomento al empleo

- 1) Los instrumentos prioritarios en el diseño de las políticas del GDF fueron los programas de Seguro de Desempleo y de Fomento Cooperativo. Estos dos instrumentos, además de ser novedosos, se distinguen de las políticas públicas del gobierno federal porque rompen con la lógica neoliberal que anima a estas últimas. Sin embargo, adolecen de lo siguiente:
 - a) El Seguro de Desempleo adquirió una prioridad, en su diseño e implementación, muy superior al de Fomento Cooperativo. Este desequilibrio muestra no sólo una falta de congruencia entre el plan sectorial y el de desarrollo social. En su implementación también se ha reflejado en una cantidad de recursos muy superior a favor del Seguro de Desempleo.

- b) La política de fomento económico está desvinculada de las políticas de fomento al empleo, incluyendo la de fomento cooperativo. No se han realizado acciones conjuntas por parte de la SEDECO y la STyFE para alcanzar el objetivo estratégico de generar más empleos de mejor calidad.
- c) El apoyo a los trabajadores “sin salario patronal”, el trabajo informal, una de las características principales del mercado de trabajo en el DF no ha merecido el diseño de una política específica ni se han implementado programas a la altura de este objetivo. La política de financiamiento a la MPyMes de la SEDECO tampoco se ha vinculado con las políticas de la STyFE.
- d) El Seguro de Desempleo es restrictivo ya que sólo atiende a un sector de la población desempleada, la que labora en el sector formal de la economía.
- e) No hay evidencia de avances en la Coordinación Metropolitana en materia de políticas laborales comunes. Ello, entre otras cosas, ha restringido el impacto del Seguro en un sector de la población, que ha sido excluida, y también en su eficacia para la reinserción laboral de los beneficiarios.
- f) El objetivo de reinserción laboral que se propuso el Seguro de Desempleo ha funcionado parcialmente en tanto que encuentra como obstáculos la falta de coordinación administrativa y de diseño de políticas con los programas financiados y diseñados por el gobierno federal y con los programas del propio GDF (como La Comuna y Capacitación para el Impulso de la Economía Social). Carece también de acciones afirmativas para las mujeres.
- g) El Programa de Fomento Cooperativo ha encontrado limitaciones administrativas y financieras, así como una normatividad inadecuada para el desarrollo de este programa.

En resumen, el diseño de las políticas de fomento al empleo ha resuelto de manera parcial la problemática planteada por el mercado laboral caracterizado por su heterogeneidad, concentración regional y sectorial, y lento crecimiento del empleo formal. Ello obedece, en primer término, a un problema estructural señalado en el Programa de Desarrollo Social:

El principal desafío económico del DF consistirá en encontrar su nuevo perfil productivo en el marco de ciudades globales que reemplace a la ciudad (...) propia del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones (...) y convertirla en pivote de la recuperación económica a escala nacional

Este objetivo no se ha logrado plenamente a pesar de los esfuerzos realizados. Han actuado en contra de ello, no sólo las condiciones generales del país y sus efectos en el área metropolitana, y la grave crisis mundial que impactó a México desde finales de 2008. En realidad hay pocas políticas diseñadas con este objetivo y el esfuerzo se ha concentrado en otros ámbitos: la obra pública y las políticas sociales para la población más desvalida.

Sin embargo, la obra pública por sí misma no ha generado ni puede generar una dinámica económica que eleve sustantivamente la oferta de empleos formales ni revertir las tendencias dominantes en los últimos años: expansión de las ocupaciones informales, empleo en micro negocios, y la heterogeneidad del mercado laboral. Ello se debe a que el efecto de la obra pública sobre el mercado de trabajo está débilmente relacionada con el sector más moderno y dinámico de la economía de la ciudad, el de los servicios financieros y a las empresas, y a que los encadenamientos productivos que provoca la obra pública (demanda de acero, vidrio, cemento, etc.) tiene un efecto multiplicador en industrias que no están localizadas en el DF (debido al proceso de desindustrialización que ha sufrido la capital desde hace más de veinte años).

Sin duda, la obra pública debe de ser considerada de gran importancia para el Distrito Federal, no solo por su impacto inmediato en la generación de empleos directos e indirectos, sino también por su relevancia en la construcción de infraestructura, transporte y vialidades necesarias que contribuyan al desarrollo y consolidación del nuevo perfil productivo de la ciudad, con mejores condiciones para competir en el marco de la globalidad. En este sentido forma parte de un plan más general para construir ese nuevo perfil productivo.

Por otro lado, resulta claro que los esfuerzos en materia de política social no han considerado como prioridad, en la práctica, la “recuperación del mundo del trabajo” como lo señala el Programa de Desarrollo Social pues el programa más importante, el Seguro de Desempleo, tiene un impacto sólo en un segmento del mercado laboral, el de los trabajadores que perdieron su empleo formal, y no incide en aquellos que aspiran incorporarse a dicho mercado, sea porque lo intentan por primera vez (la población más joven), o porque han estado vinculados a la economía informal toda su vida productiva.

Por su parte, el Programa de Fomento Cooperativo diseñado para dar respuesta a esta otra parte del mercado de trabajo ha tenido una importancia menor, como ya se mencionó.

Además, no se han realizado acuerdos ni acciones con autoridades del Gobierno del Estado de México, ni de otros gobiernos municipales o estatales, para diseñar una política metropolitana de empleo. Ello afecta, sin duda, el impacto del Seguro de Desempleo en el beneficio de las familias potencialmente beneficiarias y en la reinserción laboral de las personas aseguradas.

De esta manera, las políticas de fomento al empleo requieren un diseño más integral. De otra manera, se observan como esfuerzos aislados que no logran revertir las tendencias estructurales del mercado de trabajo. Esta nueva visión integral tiene que contemplar:

- 1) Una política de promoción de inversiones y financiamiento a las empresas y, en particular, a las MPyMes que esté claramente encaminada a la definición del nuevo perfil productivo de la Ciudad y a la construcción de una “economía popular, social y solidaria”.
- 2) Esta política de promoción y financiamiento, competencia de la SEDECO, debe coordinarse con las políticas de fomento al empleo de la STyFE dentro de una misma orientación programática y con mecanismos que permitan un mayor aprovechamiento de los presupuestos asignados a los programas de cada una de las dependencias. También podrían incluirse en este esfuerzo a otras Secretarías como Turismo, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- 3) El fortalecimiento de las políticas destinadas a la población ocupada en el sector informal de la economía, principalmente en las microempresas. En este sentido debe considerarse no sólo al Programa de Fomento Cooperativo sino otros programas que sirvan para su modernización.
- 4) Una mayor vinculación de los programas de fomento al empleo que administra la STyFE con el Programa del Seguro de Desempleo lo que requiere un diseño común y una coordinación administrativa más estrecha y eficiente que se traduzca en una mayor reinserción laboral
- 5) Adoptar el objetivo de recuperar el mundo del trabajo (o la centralidad del mundo del trabajo, o como dice el programa sectorial, darle la revalorización del mundo del trabajo), exige volver una prioridad un conjunto de políticas de empleo, no sólo el Seguro de Desempleo. Una sola política no es suficiente. Además, deben reforzarse las políticas de empleo diseñadas para los jóvenes y las mujeres bajo la consideración de sectores prioritarios. Y, finalmente, deben diseñarse o adaptarse las políticas activas de

- 6) La universalización del Seguro de Desempleo no es una meta viable en el corto plazo, pero tampoco lo será a largo plazo, como se ha planteado, si en el presente no se resuelve o se planean soluciones sobre su sustentabilidad financiera.
- 7) Es necesario proponer, en las instancias de coordinación competentes, especialmente con el gobierno del estado de México, los acuerdos necesarios para el diseño de una política de fomento al empleo de alcance metropolitano.
- 8) Debe consolidarse el diálogo social. Para ello se requiere revisar las bases de integración y el funcionamiento de algunas instancias como el Comité Técnico de Evaluación del Seguro de Desempleo y el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo.

Protección del trabajo

El *Programa de Desarrollo Social* es omiso en materia de protección al trabajo ya que no está considerado en los programas sectoriales, las líneas programáticas y en las metas de corto plazo (las 50), a diferencia del plan sectorial. Ello, excepto en un punto planteado como meta de largo plazo: la eliminación del trabajo infantil y del trabajo precario. Este diseño revela una incongruencia. El planteamiento del GDF supone que la promoción de empleos de calidad y bien remunerados resolverá en el futuro la mala calidad del empleo actual, es decir que, con el tiempo, el buen empleo suplirá al mal empleo. Ello significa apostar al largo plazo sin tomar medidas ni llevar a cabo las acciones necesarias en el presente para proteger a las y los trabajadores que en estos momentos laboran en malas condiciones. Ello explicaría porque los programas de la STyFE, principalmente los que implementa la inspección y la procuraduría, no han sido prioritarios para el GDF.

Por su parte, los objetivos planteados en el programa sectorial se basaron en la expansión, optimización y fortalecimiento gradual de la estructura orgánica del servicio público del DF en materia de trabajo mediante el mejoramiento de la capacitación de los servidores públicos, el fortalecimiento de los estudios y estadísticas del trabajo, y la austeridad y transparencia de las acciones de gobierno. En los hechos estas acciones se han cumplido débilmente, ya que:

- 1) Diversas áreas de la STyFE siguen operando con pocos recursos y falta de modernización como la Inspección del Trabajo y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- 2) Hace falta capacitación en estas áreas para desarrollar perfiles especializados de los servidores públicos.
- 3) El diseño e implementación de las políticas y acciones de la Inspección y de la Procuraduría no sólo no han sido fortalecidas sino que se mantienen dentro de una inercia que se arrastra de hace varios años.
- 4) No ha habido un apoyo sustancial a los estudios y estadísticas del trabajo.
- 5) No se ha enfrentado adecuadamente el crecimiento de los riesgos de trabajo a pesar de que se cuenta con facultades para intervenir en las empresas ante el incumplimiento de las normas sobre seguridad e higiene.
- 6) En particular, se ha avanzado muy limitadamente, en la meta de eliminación o erradicación el trabajo infantil.
- 7) No se ha consolidado una política transversal en materia de equidad de género.
- 8) Se ha avanzado más en el diálogo social en torno al fomento económico y del empleo que en el de la protección al trabajo.

La falta de apoyo a las políticas de protección al empleo es uno de los problemas más serios que enfrenta el GDF debido no sólo a las dinámicas estructurales del mercado de trabajo sino a un rezago institucional muy fuerte a nivel local y nacional, y a la expansión de práctica laborales francamente ilegales como los contratos de protección. El cumplimiento de la ley es una tarea pendiente mientras la violación a derechos básicos como la contratación colectiva y la protección de la seguridad social se violan extensa y constantemente.

Por ello, es indispensable una nueva política de protección al trabajo que enfrente el deterioro de la calidad del empleo y las prácticas de violación a la ley. Esta nueva política tendrá que contar con

- 1) En efecto, como señala la STyFE, la expansión, superación y fortalecimiento gradual de la estructura orgánica del servicio público del DF en materia de trabajo mediante el mejoramiento de la capacitación de los servidores públicos, el fortalecimiento de los estudios y estadísticas del trabajo, y la austeridad y transparencia de las acciones de gobierno.
- 2) Se requiere una revisión de los reglamentos de algunos organismos, como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y la modernización de sus sistemas de información y registro. Además, se requiere revisar con el sindicato la asignación del

- 3) Diseñar nuevas estrategias y programas que permitan, aún con recursos limitados, mejorar y ampliar las acciones del gobierno, sobre todo en materia de inspección del trabajo en los sectores económicos de mayor riesgo laboral.
- 4) En el caso del trabajo infantil se requiere una política que vaya más allá de los menores empacadores y elabore una nueva estrategia que parta de un diagnóstico particular de este segmento del mercado laboral e identifique las ramas económicas que concentran el mayor número de menores trabajadores. Asimismo, es necesario elaborar un programa y un conjunto de acciones para sancionarlo y prevenirlo, y lleve a cabo campañas permanentes para su erradicación.
- 5) Esta nueva estrategia debe incluir también una revisión de las leyes, programas e instrumentos para incluir políticas afirmativas congruentes con el objetivo de la equidad de género y prevención de la violencia contra las mujeres en el centro laboral.
- 6) Una evaluación permanente por medios de los consejos respectivos que lleven al diseño e implementación de nuevas estrategias y acciones. En particular, es necesario, en el plazo más corto posible, reactivar el Consejo Consultivo de la Procuraduría. En otras instancias, como el Consejo Económico y Social, recién creado, se deben atender problemas relativos a la protección al trabajo y no sólo el fomento económico y del empleo.

Las políticas de protección y fomento al empleo son de naturaleza distinta. Tienen objetivos e instrumentos diferentes. La primera busca atender, para decirlo de manera breve, la parte cuantitativa y la segunda la parte cualitativa. En la etapa actual del capitalismo, los cambios en el mundo laboral han devaluado a tal punto al trabajo que las políticas públicas debieron dar prioridad al fomento del empleo. Se ha llegado a plantear, incluso, que se debe sacrificar la calidad por la cantidad. Las políticas de flexibilización insisten en que se debe, en razón de las necesidades del mercado, facilitar la creación de puestos de trabajo aunque éstos no tengan la protección que se les brindaba en el pasado (aún y cuando ésta eran insuficientes) y que reclama el concepto de trabajo decente de la OIT. Ello ha fomentado el trabajo a tiempo parcial, se han facilitado los despidos y modificado las formas de contratación, etc, todo lo cual ha extendido el trabajo precario. Se ha llegado a pensar incluso que es mejor que la población esté ocupada en alguna actividad remunerada aunque no sea en un trabajo subordinado.

Sin embargo, los organismos internacionales, señaladamente la OIT, alentando el fomento del *trabajo decente*, tienen un punto de vista diferente. La protección al trabajo debe formar parte de una misma estrategia y no debe divorciarse de las políticas que buscan reactivar la economía y crear más plazas de trabajo. Esta estrategia integral es recomendable porque es la única viable, en realidad, para elevar los niveles de vida de la población de manera sustentable. Implementar políticas públicas que busquen crear empleo u ocupación a cualquier costo y sin preocuparse de la protección de la seguridad social, de los riesgos de trabajo, de la estabilidad del empleo, de la equidad de género, de erradicar el trabajo infantil, etc., no resultará a la larga (y en muchos casos en el corto plazo) en un mejoramiento de la calidad de vida de la población y provocará nuevos problemas como el auge de la informalidad, la extensión de los riesgos de trabajo, la práctica de mecanismos de explotación inaceptables, y abusos cada vez mayores contra la población trabajadora.

Es por ello que es necesario reiterar que debe haber un equilibrio tanto presupuestal como administrativo en el diseño e implementación de las políticas públicas tanto en el fomento al empleo como en la protección del trabajo. Equilibrio que no significa destinar igual cantidad de recursos a ambas políticas ni los mismos esfuerzos humanos o materiales. El gobierno tendrá que distinguir las prioridades en función de la realidad del mercado laboral, del marco jurídico, de la coyuntura histórica y de las metas a corto, mediano y largo plazo que considere posibles alcanzar. En esta evaluación se ha pretendido, en términos generales, señalar cuáles deberían ser las cuestiones más relevantes y, en algunos casos, las más urgentes, que se deben tomar en cuenta para rediseñar una política laboral de carácter integral en ambos aspectos.

Debe señalarse finalmente que, desde nuestro punto de vista, la inexistencia, con contadas excepciones, de organizaciones de trabajadores, democráticas y representativas es un obstáculo difícil de superar en los marcos de las atribuciones de la STyFE y del GDF. Este problema incide en el desarrollo de las políticas públicas pues la colaboración eficaz y verdadera de los sindicatos para coadyuvar en acciones relacionadas con la protección al trabajo, por ejemplo y señaladamente, mediante inspección resulta fundamental. Asimismo, otras políticas, instrumentos y acciones de protección al trabajo como las que realiza la procuraduría también se ven limitadas por la ausencia de acciones colectivas de los trabajadores. De la misma manera, obstaculiza la implementación de un verdadero diálogo social que permite una evaluación de las políticas públicas que lleven a superar, con su intervención activa, la corrupción imperante y las violaciones reiteradas a la ley en los centros de trabajo.

No obstante todo ello, el GDF no puede renunciar al objetivo supremo que es precisamente cumplir y hacer cumplir la ley. Ello hace más necesaria, aunque también más difícil, el replanteamiento constante de las estrategias y acciones en materia laboral. Y obliga, asimismo, a una evaluación permanente de estas políticas.

RECOMENDACIONES

POLÍTICAS DE FOMENTO ECONÓMICO

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>1. Es necesario que el GDF promueva entre los diferentes ámbitos de la administración pública, la revisión del diseño de las políticas de fomento al empleo, así como de sus programas, y verifique que respondan a los objetivos y a las estrategias establecida en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 para impulsar la generación de empleos formales y de calidad.</p>	<p>La falta de vinculación entre los programas de fomento económico e inversión pública y los de fomento y protección al empleo es patente y requiere un replanteamiento institucional.</p>	<p>En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 se establece como uno de sus objetivos centrales impulsar la generación de empleos formales y de calidad. Dicho objetivo está presente en las diferentes perspectivas de la política planteada por el actual gobierno, tanto a nivel de los ejes rectores como en cada uno de los ámbitos institucionales, sin embargo en el diseño de la política a nivel de los programas sectoriales y específicos, la relevancia de dicho objetivo se pierde.</p>
<p>2. Se recomienda que la STyFE y la SEDECO suscriban los Convenios marco y particulares que resulten necesarios para coordinar acciones orientadas a fomentar el empleo, a través de un mayor aprovechamiento y complementariedad de los presupuestos asignados a los programas de cada una de las dependencias.</p>	<p>Ausencia de una estrategia de trabajo conjunto entre la STyFE y la SEDECO en objetivos y metas comunes para fomentar el empleo.</p>	<p>Los presupuestos asignados a la STyFE y la SEDECO son bajos en comparación a otras dependencias, no obstante cuentan con la posibilidad de potenciarlos con la atracción de recursos federales orientados a la capacitación para el empleo, en el caso de la primera y para apoyar proyectos productivos para emprendedores y micro y pequeñas empresas, en el caso de la segunda.</p>
<p>3. Que la SEDECO apoye a las empresas sociales en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, en particular en materia de financiamiento a</p>	<p>Ausencia de una estrategia de trabajo conjunto entre la STyFE y la SEDECO en objetivos y metas comunes para promover a las empresas micro y pequeñas y las</p>	<p>La Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal establece en su Artículo 9, inciso C) entre otras disposiciones, que corresponde a la Secretaría de Desarrollo</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>través del FONDESO.</p> <p>Se recomienda el diseño de un programa especial para empresas sociales, en el marco de las reglas de operación para MPyMes; con líneas de crédito, montos de financiamiento, tasas de interés, periodos de gracia y plazos de pago en condiciones preferenciales, que impulsen su crecimiento y consolidación.</p> <p>Que la SEDECO a través del FONDESO programe jornadas de orientación y asesoría para los cooperativistas sobre el llenado de solicitudes y los requisitos para ser sujetos de crédito.</p> <p>Se considera viable que la SEDECO apoye los proyectos de las empresas sociales y las iniciativas de grupos de trabajo en vía de constituirse en cooperativas, a través de los recursos, del Fondo PyMe.</p> <p>Se recomienda organizar sesiones de trabajo en las que se brinde orientación y asesoría a las empresas sociales sobre las reglas de operación, los programas, las líneas de apoyo, las condiciones para ser beneficiarios y la forma de presentar los proyectos para su evaluación y aprobación.</p> <p>Que la SEDECO incluya en las ferias y exposiciones que organiza directamente o a través del FONDESO la participación de las empresas sociales con espacios suficientes y promoción de los productos y servicios que ofrecen.</p>	<p>empresas sociales.</p>	<p>Económico:</p> <p>I. Ejecutar los apoyos económicos que el Gobierno del Distrito Federal otorgue a las empresas sociales, a las micro empresas y a los sectores empresariales, así como los financiamientos y prerrogativas a través del Fondo de Desarrollo Social;</p> <p>II. Apoyar servicios de investigación y asesoría en materia de gestión cooperativa, administrativa y tecnológica;</p> <p>III. Promover el financiamiento ante las instancias públicas y privadas correspondientes para la producción, comercialización e inversión.</p> <p>El Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, en su Artículo 8, donde se indica que... “Para el cumplimiento de la Ley, a la Secretaría de Desarrollo Económico le corresponden las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Ejecutar los apoyos económicos que el Gobierno del Distrito Federal otorgue a las empresas sociales, a las microempresas y a los sectores empresariales, así como los financiamientos y prerrogativas a través del Fondo de Desarrollo Social;</p> <p>II. Vincular y armonizar sus programas de desarrollo económico con el Programa General y las Acciones de Fomento Cooperativo instrumentadas por la Secretaría;</p> <p>III. Planear y ejecutar apoyos económicos a las cooperativas y organismos</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
		<p>cooperativos, en el marco de los programas de desarrollo económico que se establezcan, con la opinión y apoyo de la Secretaría;</p> <p>IV. Promover el financiamiento ante las instancias públicas y privadas correspondientes para la producción, comercialización e inversión;</p> <p>V. Destinar financiamientos a proyectos económicos de las cooperativas y organismos cooperativos, a través del Fondo de Desarrollo Social o cualquier otro mecanismo económico constituido para tal efecto;</p> <p>VI. Convenir servicios de investigación, asesoría y dictamen en materia económica con las cooperativas y organismos cooperativos;</p> <p>VII. Coadyuvar en la gestión de financiamientos públicos o privados en beneficio de las cooperativas para la producción y comercialización de sus productos y servicios;</p> <p>VIII. Organizar ferias de exposición y venta de productos y servicios de las cooperativas del Distrito Federal;</p> <p>IX. Facilitar la infraestructura y asistencia técnica para encuentros de integración e intercambio cooperativos;</p> <p>X. Fomentar entre la población la adquisición de bienes y servicios que ofrezcan las cooperativas del Distrito Federal;</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
		<p>XI. Impulsar y fortalecer el desarrollo de las cooperativas de ahorro y préstamo popular y de las cooperativas en el ámbito rural;</p> <p>XII. Apoyar servicios de investigación y asesoría en materia de gestión cooperativa, administrativa y tecnológica; y</p> <p>XIII. Las demás disposiciones que le sean atribuidas en materia de fomento cooperativo.</p>

SEGURO DE DESEMPLEO

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>1. El GDF, a través de la STyFE y otras dependencias, debe considerar la ampliación y fortalecimiento de programas destinados al sector informal de la economía.</p>	<p>El seguro se observa como un programa aislado de una estrategia general para los trabajadores del sector informal y para mejorar la calidad del trabajo en la ciudad de México.</p>	<p>Los programas para los trabajadores de la economía informal (e incluso uno de los más destacados como el Fomento Cooperativo), tienen un presupuesto muy inferior a otros programas (activos y pasivos) dedicados al sector formal. Además, los programas de SEDECO destinados a las microempresas no están coordinados con los programas de la STyFE.</p>
<p>2. Se debe realizar en el corto plazo un estudio sobre el financiamiento del Seguro de Desempleo y éste debe ser analizado por las instancias competentes, en primer lugar el Comité Técnico, para que se propongan soluciones a corto y mediano</p>	<p>El Seguro de Desempleo del GDF es un seguro no contributivo. Depende por ello, enteramente, de las finanzas del gobierno. Lo anterior plantea un problema de financiamiento a corto plazo debido a la recesión general de la economía en 2009, el aumento del desempleo y el deterioro</p>	<p>Se requiere un estudio de proyección que pueda medir el impacto financiero del Programa en el corto y mediano plazo. Ello, en consonancia con el artículo 5 de la Ley de Fomento y Protección al Empleo.</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>plazo.</p> <p>Los acuerdos del Comité Técnico deben incluir una evaluación no sólo sobre el diseño e implementación del Programa del Seguro de Desempleo sino también un estudio de impacto a través de</p> <p>a) Encuestas a beneficiarios;</p> <p>b) Estadísticas;</p> <p>c) Proyecciones a futuro de beneficiarios y costo del programa</p> <p>La evaluación del Seguro debe ser realizada, de acuerdo al Reglamento de la Ley, por el Comité Técnico pero puede encargarse a una evaluación externa. Estos estudios son urgentes para conocer los resultados del Programa en la población desempleada y mejorar los niveles de recolocación, asegurar su sustentabilidad a corto plazo, proponer políticas de coordinación metropolitana y mejorar su implementación.</p>	<p>de las finanzas del gobierno. En el mediano plazo, la universalización del seguro requerirá la absorción de un porcentaje de recursos creciente y con ello se tendrían que relegar otros programas de la ciudad, incluso algunos programas sociales prioritarios.</p>	
<p>3. El GDF deberá llevar el tema del Seguro de Desempleo a las instancias de coordinación competentes con el gobierno del Estado de México con el objetivo de analizar la viabilidad de establecer un programa común en materia laboral y en particular sobre el Seguro de Desempleo.</p>	<p>La existencia de un mercado de trabajo metropolitano plantea problemas de control con base en la normatividad existente. Por el otro lado, la aplicación del Programa sólo para los trabajadores que viven y trabajan en el DF, debilita su impacto en la reducción de la tasa de desempleo y sobre los niveles de ingreso y bienestar de la población metropolitana. Además, al no existir políticas de coordinación metropolitana en materia de capacitación, bolsa de trabajo, y otras</p>	<p>El seguro de desempleo es financiado con recursos del Gobierno del Distrito Federal pero el mercado de trabajo abarca al conjunto de la Zona Metropolitana. Muchos trabajadores desempleados viven y trabajan en los municipios conurbados de otras entidades, sobre todo en el Estado de México. Por ello no pueden ser, actualmente, beneficiarios del Seguro. Sin embargo el flujo migratorio es muy intenso y existen muchos casos de trabajadores desempleados que viven en</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
	<p>políticas de empleo, el Seguro puede tener menos eficacia como un mecanismo capaz de reinsertar a los asegurados al mercado laboral en el menor tiempo posible.</p>	<p>el DF y trabajaron en el Estado de México, o de trabajadores desempleados que viven en el Estado de México y trabajaron en una empresa cuyo domicilio fiscal se encuentra en el DF.</p>
<p>4. El costo de administración del Programa debe reducirse en el largo plazo mediante la adopción de sistemas administrativos más eficaces y la inversión en equipos y sistemas de información más modernos.</p>	<p>El costo de administración del programa es de 5.52 centavos por cada peso.</p> <p>Según la experiencia internacional, esta cifra no puede considerarse elevada, sin embargo también resulta evidente que, ante el aumento de la demanda y la necesidad de una mejor coordinación administrativa con los programas activos de fomento al empleo, se requiere una mayor inversión en equipo, fortalecimiento administrativo y capacitación de personal</p>	<p>Las inversiones que tienen que realizarse para fortalecer el Programa deben servir, en el largo plazo, para disminuir los costos de operación.</p>
<p>5. Entablar un acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social para establecer un flujo de información actualizado en línea de altas y bajas de empleo. Para fortalecer esta acción, ya planteada por el GDF, se requerirá el apoyo decidido del Jefe de Gobierno y de la ALDF.</p>	<p>Los mecanismos de información sobre altas y bajas de las empresas presentan diversos problemas. No hay actualmente, un sistema confiable y permanentemente actualizado.</p>	<p>Es necesario construir las bases de un sistema de información oficial que dé cuenta en tiempo real de las altas y bajas del personal de las empresas, con nombre y apellido de los trabajadores para dar un mejor servicio a la población y para modernizar el sistema</p>
<p>6. Se requiere formalizar y ampliar la estructura de la Dirección del Seguro de Desempleo, ya que todo el personal se encuentra contratado por honorarios y el número de beneficiarios ha aumentado más de lo estimado. Este fortalecimiento debe recaer tanto en la revisión de las condiciones laborales de los operadores del Programa como en la ampliación de</p>	<p>El Programa del Seguro de Desempleo y el Sistema Nacional de Empleo en el Distrito Federal pertenecen a estructuras administrativas distintas aunque ambas se ubiquen en la STyFE. Operan con personal distinto y con bases de datos distintas. Hay una coordinación pero ésta no es suficiente. Hay un paralelismo que no es recomendable desde el punto de</p>	<p>El diseño, operación y manejo de una base de datos única que incluya a los beneficiarios y solicitantes del Seguro de Desempleo, así como de los solicitantes y beneficiarios del Sistema Nacional del Empleo y de los programas del PAE, es necesaria para mejorar la eficiencia del Programa del Seguro de Desempleo pues no sólo permitiría un mejor control de</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>las estructuras de los mandos medios. Pero igualmente resultaría necesario unificar los sistemas de información, la base de datos, y las estructuras administrativas y operativas del Programa del Seguro de Desempleo con las del Programa del Sistema Nacional de Empleo y los Programas de la STyFE no vinculados al SNE, como La Comuna y Fomento Cooperativo.</p>	<p>vista técnico y administrativo.</p>	<p>información sino también una evaluación más precisa de los resultados y fallas del Programa. Finalmente, la unidad administrativa de los mandos también podría redundar en el fortalecimiento del Programa del Seguro de Desempleo, en la coordinación de los programas activos y pasivos (Seguro de Desempleo y Sistema Nacional de Empleo) , su evaluación, su manejo cotidiano, lo que haría mejorar los flujos de información, los esquemas administrativos y los mecanismos de evaluación y, con ello, la toma de decisiones y los ajustes que requiere el programa.</p>
<p>7.- Se sugiere cambiar el formato de la Solicitud de ingreso al Programa Seguro de Desempleo en el apartado de “registros” para sacar de ahí la pregunta “grupo étnico” y reformularla con otro enunciado similar al siguiente: “¿Pertenece Ud. a un grupo indígena originario de México?”</p>	<p>El formato de solicitud contiene una pregunta que esta mal formulada: “grupo étnico”</p>	<p>Esta pregunta está en un lugar equivocado pues aparece en el campo de “registros” como si fuera un dato administrativo. Además no está formulada de manera correcta.</p>
<p>8.- Resulta necesario aplicar un formulario más extenso y preciso que recabe la historia y el perfil laboral del beneficiario ya que esto resulta muy importante para orientarlo en su reinserción laboral. Este formulario deberá ser aplicado en la primera visita del beneficiario al módulo cuando entrega su cartilla de buscador activo de empleo. Para elaborar este formulario se debe partir de la experiencia del sistema nacional de empleo. Ello</p>	<p>Con las preguntas que contiene el formulario de la solicitud no se obtiene una información completa y suficiente del perfil y la historia laboral del beneficiario</p>	<p>Es necesario contar con una historia y un perfil laboral más completo del beneficiario para orientarlo correctamente, para darle un seguimiento personal y así mejorar su reinserción laboral. Ello puede ser una fuente más útil para un estudio de impacto.</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>requiere además de que las y los operadoras de los módulos cuenten con el tiempo y la capacitación suficiente para aplicarlos. La información reabada servirá también para otros estudios futuros de impacto.</p>		
<p>7. Ajustar las reglas de operación para el ejercicio 2010 a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo, en el sentido de la que STyFE debe dar respuesta a las solicitudes presentadas por las personas interesadas en obtener el Seguro de Desempleo en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la recepción de las mismas.</p>	<p>Según el artículo 13 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, la STyFE debe dar respuesta a la solicitud presentada, en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la recepción de la misma.</p> <p>Sin embargo, las reglas de operación vigentes establecen un término mayor, de 15 días.</p>	<p>La diferencia entre los términos crea incertidumbre jurídica y no se justifica mantener en una disposición administrativa un plazo que contradice a la ley.</p>

POLÍTICAS DE FOMENTO AL EMPLEO

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>1. Articular los programas del Servicio Nacional de Empleo que operan en el Distrito Federal, con el Seguro de Desempleo para incentivar la reinserción de los beneficiarios de este último a una ocupación antes de los seis meses que dura dicho beneficio.</p>	<p>Las acciones de vinculación y capacitación que emprende la STyFE actúan de forma reactiva frente a la estructura del mercado de trabajo. Dependen mayoritariamente de los recursos transferidos por la Federación. Y recientemente, han perdido importancia relativa frente a una mayor preeminencia del Seguro de Desempleo.</p>	<p>Las políticas de fomento al empleo o políticas activas buscan la reinserción de los desempleados al mercado de trabajo mediante la capacitación y la intermediación laboral.</p> <p>Por lo tanto, estas políticas deben reducir los tiempos de reinserción de los desocupados.</p> <p>Una mejor articulación de estas políticas con el Programa del Seguro de Desempleo ayudará a la reinserción de los beneficiarios del seguro y a que ésta se dé en los seis meses que dura el Programa.</p>
<p>2. Establecer un sistema de control sobre la calidad de los empleos que se ofertan mediante los programas del Servicio Nacional de Empleo que operan en el Distrito Federal, para fomentar empleos estables y con remuneraciones al menos iguales a los salarios mínimos profesionales.</p> <p>Para este sistema de control se considera fundamental utilizar los mecanismos del diálogo social con los oferentes de empleo y así reducir la precariedad del empleo que existe en el mercado laboral del Distrito Federal.</p>	<p>El mercado laboral del Distrito Federal ofrece, en una porción significativa, empleos de baja remuneración, eventuales y poco calificados. El servicio de empleo ha realizado pocas acciones que le permitan incidir en la estructura del mercado de trabajo.</p> <p>Esta situación se está agravando debido a la recesión en curso.</p>	<p>Una política de fomento al empleo en una perspectiva de derechos, como la que establece el Gobierno del Distrito Federal debe considerar la calidad del empleo como un factor relevante.</p> <p>Frente a la coyuntura económica, la vía que se contempla para reducir la precariedad de los empleos que se ofertan mediante los servicios de colocación es el diálogo social, entendido como un mecanismo de comunicación, consulta y negociación entre gobiernos, patrones y sindicatos.</p>
<p>3. Incluir en las reglas de operación de los programas de fomento al empleo acciones</p>	<p>A la problemática estructural del desempleo y el subempleo, la</p>	<p>La segregación por sexo en el mercado de trabajo y la discriminación a personas y</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>afirmativas para favorecer a las mujeres trabajadoras y a grupos en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Así mismo, integrar esta atención al conjunto de la política de fomento al empleo y especificar recursos que se destinen a ella.</p>	<p>precarización del trabajo, la informalización y las bajas remuneraciones se suma la exclusión laboral de las mujeres, la violencia que sufren en los centros de trabajo y la discriminación que sufren trabajadores por motivos de edad, discapacidad, salud, religiosos, étnicos o por preferencia sexual.</p> <p>En una perspectiva de derechos, universalidad y transversalidad, como se plantea en la política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal, esta es un área que debe atenderse con carácter prioritario.</p>	<p>grupos en situación de vulnerabilidad no aparecen como una problemática a atender en la política de fomento al empleo; hasta 2009 se incorporaron referencias a esta problemática en las reglas de operación pero no dieron lugar a políticas afirmativas.</p> <p>Aunque el gobierno destaca acciones en este sentido, ello no se refleja en lineamientos programáticos, delimitación de indicadores y metas, ni en etiquetación de recursos.</p>
<p>4. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el marco de sus atribuciones realicen las modificaciones administrativas necesarias para dotar de una estructura propia al Programa de Fomento Cooperativo y de los recursos humanos, materiales y financieros acordes con las obligaciones impuestas a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo por la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.</p> <p>Es necesaria una revisión a la normatividad a fin de que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo sea rectora de las acciones en materia de empleo y fomento cooperativo.</p>	<p>Durante el período que comprende la presente evaluación se llevaron a cabo modificaciones legales y administrativas que dotaron a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de nuevas atribuciones, entre otras la entrada en vigor de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal y su reglamento y la publicación del Programa de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.</p> <p>Estas modificaciones no han dado lugar a mayores recursos para la secretaría (con excepción de los destinados para el Seguro de Desempleo) y se han enfrentado con una plantilla de personal no mayor a 12 por ciento respecto a la de 2007 y sin la creación de estructuras administrativas adecuadas para la operación de las nuevas atribuciones. Los cambios se han enfrentado con el</p>	<p>La estructura administrativa de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo se encuentra rebasada por su nuevo estatus jurídico y por las nuevas responsabilidades que se le han delegado en materia de fomento al empleo, específicamente en el rubro de fomento cooperativo.</p> <p>La falta de una estructura administrativa dedicada específicamente a la materia señalada y la falta de recursos materiales, humanos, financieros y de infraestructura constituyen una limitación para que la dependencia cumpla con las responsabilidades legales que le corresponden.</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
	<p>mecanismo de gastos compensados y dando mayores responsabilidades al personal ya existente.</p>	
<p>5. Adecuar la normatividad en materia de adquisiciones para mejorar la posición de las cooperativas como proveedoras del Gobierno del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.</p> <p>Se debe incluir un porcentaje etiquetado de las adquisiciones directas que puede hacer el Gobierno del Distrito Federal a las empresas cooperativas.</p>	<p>Una de las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal contenidas en la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal es el procurar proveerse de los bienes y servicios que produzcan las sociedades cooperativas.</p> <p>Esta obligación no corresponde con lo que establece la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, por lo que sería deseable que se le diera un trato similar al que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas, como sujetos de impulso y fomento económico.</p>	<p>La adecuación normativa permitiría el cumplimiento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal y permitiría colocar productos y servicios del sector social en uno de los mayores compradores del mercado local, el gobierno.</p>

PROTECCIÓN DEL TRABAJO

Procuraduría de la Defensa del Trabajo

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
1. Se debe realizar un análisis presupuestal y de los recursos humanos disponibles para contratar profesionistas con un perfil profesional y académico adecuado	La Procuraduría de la Defensa del Trabajo padece de una deficiencia en la atención de trabajadores y trabajadoras víctimas de conflictos laborales debido a las carencias de personal de base y de estructura	La contratación de profesionistas con un perfil profesional y académico adecuado es necesaria para que evitar que se pongan en riesgo sus juicios laborales
2. Se deben revisar los salarios de los Procuradores Auxiliares y conciliadores. Debe considerarse la posibilidad de que dejen de ser personal de Base para transformar sus puestos en Confianza.	Los salarios de los Procuradores Auxiliares y conciliadores son inferiores a los de los Defensores de Oficio.	Se debe disminuir el riesgo de corrupción y la inconformidad de los trabajadores, cuestiones que pueden repercutir en la calidad de la atención a los usuarios.
3. Se deben revisar los acuerdos entre la autoridad y el sindicato en lo que corresponde a la ocupación de los puestos que requieren de cierta preparación profesional, para mejorar el servicio de la Procuraduría.	Existen acuerdos con el Sindicato para la ocupación de las vacantes.	En los casos de los procuradores Auxiliares y conciliadores, estos requieren de una formación profesional en lo particular en el área de derecho, por lo que no deben ocuparlos personal con otra formación.
4. Se debe construir un sistema de registro de las acciones que realiza la Procuraduría que contemple los resultados de los asuntos que se atienden	No existe una base de datos con un desglose adecuado para identificar las características de los usuarios atendidos y los resultados de sus acciones.	Ello con el objetivo de evaluar de mejor manera su desempeño y darle mayor transparencia.
5. Debe revisarse el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para adecuarlo a los cambios en el mundo laboral que se han operado en los últimos años. En la reforma se debe contemplar la	En 2007 el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo tuvo su última reforma, en algunos casos las actividades que se realizan no corresponden a lo que este determina Por	El reglamento de la Procuraduría de la defensa del Trabajo debe ser coherente con las actividades que se realizan y las necesidades operativas.

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
generación de las estructuras que requieren las Subprocuradurías y la delegación de facultades que requiere el Procurador. Por otra parte, en este reglamento, se deben contemplar las funciones de los Peritos.	otro señala la existencia de peritos con funciones específicas e importantes, peritos de los cuales se carece.	
6. Se debe reactivar el Consejo Consultivo de la Procuraduría y propiciar la participación de organizaciones de trabajadores y especialistas en la materia laboral y de seguridad social	El Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo obliga a la conformación del Consejo Consultivo estableciendo sus objetivos	El Consejo Consultivo permite identificar los problemas que tiene la Procuraduría en cumplimiento de su tarea de defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras para su solución.

Dirección General de Trabajo y Previsión Social

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
1. Es necesario estructurar un sistema de información actualizado, preciso y confiable que dé cuenta de las acciones emprendidas y de sus resultados.	La información proporcionada en los informes de gobierno y en los documentos oficiales no permite tener claridad sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos y del acatamiento de las leyes	Toda instancia de Gobierno tiene la obligación de proporcionar a la ciudadanía información clara y confiable.
2. La protección al trabajo se debe convertir en una de las prioridades del Gobierno. Consecuentemente, se deben diseñar las estrategias correspondientes y ello debe reflejarse en las partidas presupuestales del GDF y la STyFE.	No hay suficiente asignación de presupuesto en este rubro. En particular, el número de inspectores no se ha incrementado en demerito de los trabajadores y trabajadoras que laboran en esta Ciudad.	En los hechos, aún y cuando uno de los objetivos del Programa General de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal es el cumplimiento de las leyes, la protección al trabajo no ha sido una prioridad.
3. Dada la existencia de un número tan reducido de inspectores del trabajo la inspección local debe revisar sus sistemas de funcionamiento que permita el diseño una política que ponga énfasis en	Se observa que, aún y cuando se reconoce que en la ciudad de México se violan los derechos de los trabajadores y trabajadoras en la mayoría de las empresas, las acciones de vigilancia de la	El Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral establece un sistema de organización de las inspecciones que permite la visita a las

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
objetivos cualitativos.	inspección del trabajo no inciden sustancialmente en la reversión de esta tendencia	empresas sin la necesidad de la denuncia previa. Además, faculta a la autoridad laboral local para definir el tipo de empresas y catalogar a las mismas por niveles de riesgo.
<p>4.- Se debe incrementar el número de inspecciones del trabajo en la revisión de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.</p> <p>Se debe fortalecer la participación en el Consejo Consultivo de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Distrito Federal.</p>	<p>Los datos oficiales del IMSS denotan que en la Ciudad de México ocurren un gran número de accidentes ligados a la actividad laboral, muchos de ellos generan la muerte de trabajador.</p> <p>Muchos de estos accidentes se pueden prevenir con el cumplimiento de la normatividad correspondiente cuya vigilancia es facultad de la autoridad laboral.</p>	<p>Aún y cuando la Ley Federal del Trabajo determina, en los casos de la seguridad e higiene en el trabajo, que las autoridades locales auxiliarán a la autoridad federal, esto no implica un impedimento para la realización de inspecciones de trabajo en esta materia.</p>

Trabajo infantil

Recomendaciones de corto plazo

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>1. Contar con un diagnóstico actualizado sobre el trabajo infantil en la Ciudad de México, sobre todo en la detección de las ramas económicas y lugares en que se concentra el trabajo infantil prohibido (menores de 14 años) y el restringido (entre 14 y 16 años).</p>	<p>Existe un gran número de actividades económicas en la ciudad de México en las que se contrata a menores sin la vigilancia de la autoridad. No existen estudios realizados por el gobierno del Distrito Federal al respecto.</p>	<p>Además de que existen normas nacionales y tratados internacionales respecto a los derechos de los niñas y los niños, mismas que imponen el objetivo de la erradicación del trabajo infantil, hay un compromiso explícito del Gobierno del Distrito Federal en este sentido.</p>
<p>2. La STyFE debe poner especial cuidado en la vigilancia del cumplimiento de la ley en actividades consideradas críticas por su alto riesgo para los menores, como la industria de la construcción.</p>	<p>En lo particular en la industria de la construcción se genera la contratación de menores trabajadores en actividades que impiden su sano desarrollo.</p>	<p>La Ley Federal del Trabajo establece la prohibición de que se contrate a menores en actividades laborales que los pongan en riesgo.</p>
<p>3. Diseñar acciones y elaborar campañas específicas para erradicar el trabajo doméstico de niños y, sobre todo, de niñas menores de catorce años en hogares de terceros, y para desalentarlo en los casos de niños y niñas mayores de catorce años y menores de dieciséis.</p>	<p>El trabajo doméstico no se vigila por la autoridad laboral, mucho menos cuando este es realizado por menores.</p>	<p>Dentro de las acciones que se realizan en el mundo para la erradicación del trabajo infantil se encuentra el de la sensibilización de la sociedad sobre los derechos de las niñas y los niños y las implicaciones negativas que tiene para los menores y para la misma sociedad el que este se reproduzca, sobre todo considerando que los gobiernos deben de asumir un papel de tutela y defensa de los derechos de niños y niñas.</p>
<p>4.- Detectar los puntos críticos de trabajo, diseñar acciones y elaborar campañas para proteger y desalentar el trabajo infantil de menores trabajadores migrantes que no residen en el DF pero</p>	<p>Una parte sustancial de los menores que trabajan en el Distrito Federal provienen de otras entidades obligadas por las necesidades de sus familias. Estos son sujetos a la explotación y a malas</p>	<p>Los derechos de niñas y niños son universales.</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
que vienen a laborar a esta Ciudad, sobre todo de los menores de catorce años.	condiciones de trabajo, salario y riesgo.	

Trabajo infantil
Recomendaciones de mediano y largo plazo

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
1. Empezar una campaña permanente para concientizar a las familias y a la sociedad sobre las ventajas y la necesidad de erradicar el trabajo infantil en toda actividad económica, remunerada o no, incluyendo el doméstico y el que se realiza en los talleres familiares.	Existe una percepción de que el trabajo de los menores es algo cotidiano y que es parte de la vida social. Por ende, no se plantea como una preocupación prioritaria.	La convención de los derechos del niño obliga a los gobiernos a proteger el "interés superior del niño"
2. Iniciar un amplio diálogo social con organizaciones patronales, incluyendo las tiendas de autoservicio, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, para lograr acuerdos que deriven en acciones que lleven a la erradicación del trabajo infantil y a desalentar gradualmente el trabajo de los menores de 16 años y mayores de catorce, que hoy pueden trabajar legalmente.	En el Distrito Federal, en la actualidad, solo existe el convenio que regula la actividad de los menores empaquetadores, sin que se haya atendido otros espacios laborales que contratan a los menores.	La protección de los derechos de los menores es responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Esta solo se puede cumplir a partir de la iniciativa del gobierno.
3. Realizar campañas, propiciar acuerdos con las organizaciones y llevar a cabo acciones con el objetivo de desalentar el trabajo infantil en diversas actividades de la economía informal, en particular en el comercio en vía pública.	Según los estudios sobre el tema, es muy frecuente y extendido el trabajo de menores en el comercio informal.	La convención de los derechos del niño obliga a los gobiernos a proteger el "interés superior del niño".

TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>1. A la Subdirección a de Atención a Mujeres: (A corto plazo, de implementación):</p> <p>a) Sistematizar sus aportes, identificar los obstáculos que enfrenta para el ejercicio de su función y contar con un plan de trabajo integral en el marco de la DGTPS.</p> <p>b) Concentrar sus esfuerzos en los aspectos laborales ya que otras instancias gubernamentales realizan tareas de difusión de los derechos de las mujeres y otorgan, por ejemplo, atención psicológica en torno a la violencia de género.</p>	<p>El diseño y los servicios que otorga el Área para la protección de las trabajadoras respondieron a las necesidades de atender la discriminación, hostigamiento sexual, violencia laboral y despido por embarazo.</p> <p>En la actualidad las acciones institucionales que desarrolla enfrentan límites y obstáculos para responder a una nueva realidad económica y laboral de las trabajadoras y un mayor desarrollo y conciencia en la sociedad sobre los derechos de las mujeres, así como a un amplia la oferta institucional de servicios de atención para las mujeres en el GDF y las Delegaciones Políticas, sobre todo en el campo de la violencia contra las mujeres y atención a la salud lo que debe llevar a la readecuación de los servicios que se ofrecen y de las acciones de capacitación y difusión.</p>	<p>La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la fracción IX establece que a la STyFE le compete aplicar las políticas que establezca el Jefe de Gobierno para (.....) propiciar acciones que impulsen el desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres.</p> <p>El fortalecimiento del rol del Inmujeres DF en el diseño de la política pública con el Plan de Igualdad de Oportunidades, componen un marco amplio e integral para rediseñar la oferta institucional de atención a mujeres trabajadoras en la StyFE.</p>
<p>2. A la Dirección de Inspección del Trabajo (a corto plazo)</p> <p>a) Establecer una mayor vinculación con la Subdirección a de Atención a Mujeres para que de manera conjunta se realice la revisión de los protocolos y formatos de Inspección, con el objeto incorporar lineamientos explícitos para la detección de discriminación de género en los</p>	<p>En el contexto y las problemáticas institucionales que enfrenta la Inspección del Trabajo para cumplir con su función, la situación en materia de género es aún más crítica ya que es casi nula su eficacia para combatir discriminación y violencia contra las trabajadoras. No existen protocolos específicos para registrar discriminación y violencia de género en los centros de trabajo, y en las visitas de</p>	<p>Entre las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la CEDAW sobre el cumplimiento de la Convención, se destaca la necesidad de potenciar la labor de la Inspección del Trabajo para que realice un seguimiento eficaz de las condiciones de trabajo de las mujeres y se mejore el acceso a la justicia de las mujeres trabajadoras.</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>centros de trabajo, el hostigamiento sexual y la violencia laboral.</p> <p>b) Para este mismo fin fortalecer la capacitación de las y los inspectores del trabajo.</p>	<p>inspección los cuestionamientos se hacen de manera general o neutra, “ciego al género”.</p>	
<p>3. A la STyFE y La procuraduría de la Defensa del Trabajo (de rediseño)</p> <p>a) La Subprocuraduría de Atención a Mujeres requiere contar con una estructura propia que le permita enfrentar la gran demanda de servicios jurídicos de las mujeres por despidos injustificados y para avanzar en la defensa de los derechos de las trabajadoras.</p> <p>b) Modificar el reglamento de la Procuraduría para dotar de las atribuciones a Suprocuraduría necesarias para el desarrollo de su función.</p>	<p>La Subprocuraduría enfrenta una gran demanda. Las funcionarias entrevistadas mencionan que de un promedio de 3000 personas que acuden al mes a la Procuraduría, el 45 % es atendido por el área de mujeres y esa área solo cuenta con 6 abogadas y abogados en el área conciliatoria y dos abogadas para el área de litigio. No cuenta con estructura propia ni atribuciones que son necesarias para el desarrollo de su función por lo que sería necesario revisar y modificar el reglamento de la Procuraduría pero también un aumento presupuestal porque implicaría un incremento de la carga de trabajo</p>	<p>El acceso a la justicia para las mujeres es un derecho humano y una garantía de igualdad. Es un derecho que el Estado tiene que garantizar.</p>
<p>4. A la Subprocuraduría de Atención a Mujeres (de implementación)</p> <p>a) Sistematizar los obstáculos que enfrentan los y las abogadas en la JLCA para probar los asuntos por hostigamiento sexual, despido por embarazo, violencia laboral y asuntos especiales (trabajadoras domésticas) para proponer estrategias jurídicas vía los convenios internacionales de derechos humanos de las mujeres y la</p>	<p>Los obstáculos para el acceso a la justicia son mayores para las mujeres por su condición de subordinación de género y por los vacíos jurídicos tanto en las normas como en los procedimientos probatorios.</p> <p>Los instrumentos jurídicos que aportan los Convenios Internacionales en la materia encuentran dificultades para ser utilizados en la defensa de los derechos laborales</p>	<p>La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, establece en el Artículo 7 la violencia laboral.</p> <p>La Coordinación Interinstitucional¹²⁹ de la LAMVLV es un órgano decisorio para la efectiva aplicación de la Ley, y se implementa desde los ejes rectores de la perspectiva de género, las acciones afirmativas, la debida diligencia y las</p>

¹²⁹ Fue instalada el 18 de julio del 2008, y presidida por el Jefe de Gobierno del para dar cumplimiento a los artículos 11 y cuarto transitorio de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia en el DF.

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.</p> <p>b) Mejorar la articulación con la JLCA para buscar estrategias que enfrenten los obstáculos para el acceso de las trabajadoras a la justicia laboral por motivos de despido por embarazo, hostigamiento sexual y trabajos especiales</p> <p>c) Fortalecer la capacitación del personal de la Subprocuraduría en materia de equidad de género y acceso a la justicia, derecho no discriminatorio e igualdad sustantiva. Un mecanismo para ello sería vía convenios con instituciones y organizaciones nacionales, latinoamericanas o internacionales; universidades o institutos de derechos humanos.</p>	<p>de las Mujeres, lo mismo ocurre con la legislación local en materia de violencia de género.</p> <p>La experiencia acumulada por la Subprocuraduría a lo largo de muchos años, no muestra avances conceptuales ni de procedimientos.</p>	<p>acciones de prevención, atención y acceso a la justicia.</p> <p>Está constituida por las Secretarías de Gobierno entre ellas, la del Trabajo y Fomento al Empleo.</p> <p>De acuerdo a las atribuciones y competencias de la StyFE establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la fracción VI :</p> <p>Proponer a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, estrategias para el mejoramiento de la administración e impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, para coadyuvar a su aplicación eficiente;</p>
<p>5. A mediano plazo (rediseño):</p> <p>A la Dirección General de Trabajo y Previsión Social</p> <p>a) Diseñar una estrategia para iniciar la transversalización de género en todas sus áreas, para ello deberá contar con un plan y el presupuesto necesario para realizar esta tarea.</p> <p>b) Contar con un diagnóstico de la situación actual de las mujeres trabajadoras en el mercado de trabajo de la Ciudad de México para identificar las prioridades de atención para las trabajadoras. Para ello se vinculará con la</p>	<p>Sin embargo, la previsión social abarca un amplio espectro de temas que deben ser abordados por todas las dependencias de la STyFE</p>	<p>El Programa General de de Desarrollo del Distrito Federal, en el eje 2, objetivo 2.5.4 se busca instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente en la formulación y ejecución de las políticas públicas.</p> <p>Corresponde a la DGTP según el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el Artículo 199 Cuárter, fracción VI Ejecutar las políticas que se implementen conforme a las disposiciones aplicables en materia de Trabajo y Previsión Social para propiciar el respeto de los derechos de las mujeres trabajadoras y lograr la</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo (DEET) de la STyFE, con instituciones académicas y con el Inmujeres DF.</p>		<p>equidad en el trabajo;</p>
<p>6. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Una revisión de los ordenamientos que permita que los diversos programas contemplen “acciones afirmativas” que propicien la inclusión de medidas concretas para superar las brechas de desigualdad de género. Los programas necesitan ser rediseñados tomando en cuenta el diagnóstico sobre la situación de discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo y la segregación ocupacional por sexo.</p>	<p>Las leyes propuestas por esta administración, como Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal y Fomento Cooperativo y sus reglas de operación, adolecen de enfoque de género ya que están formuladas desde un concepto neutro de igualdad formal sin armonización con La Ley de Igualdad Sustantiva para Mujeres y Hombres del Distrito Federal, que establece las mediadas para lograr la igualdad real y no solo la formal.</p>	<p>La armonización de la normatividad permite hacer compatibles las disposiciones locales entre si y dotarlas de eficacia y congruencia.</p> <p>El nuevo acervo jurídico para la defensa de los derechos de las mujeres, la igualdad sustantiva y la no discriminación con el que cuenta el Distrito Federal nos aporta un amplio espectro para el diseño e implementación de políticas públicas con equidad de género en la protección y fomento del empleo.</p>
<p>7. A la STyFE (a corto plazo)</p> <p>a) Fortalecer un programa de formación y capacitación de género para el personal de la dependencia que permita diseñar una estrategia de transversalidad de género en las tareas de capacitación e intermediación laboral</p> <p>b) Contar con un sistema de indicadores de género más completo que permitan medir los avances y el impacto de la política de género en los programas de fomento al empleo para definir nuevas estrategias para la capacitación y los programas a cargo de la STyFE.</p>	<p>Los esfuerzos que se vienen realizando en los programas de fomento al empleo y fomento cooperativo, son insuficientes para atender las condiciones de precariedad de trabajo de las mujeres mediante la capacitación para el trabajo y la organización para el autoempleo</p>	<p>En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal la equidad de género es un eje transversal</p> <p>La institucionalización de la perspectiva de género requiere la realización de cambios en la cultura organizacional de las dependencias públicas y contar con los recursos técnicos como los diagnósticos y evaluaciones de género.</p> <p>Se requiere personal capacitado y profesionalizados para incorporar el enfoque de género tanto en las acciones institucionales como en el diseño e implementación de los programas.</p>

DIÁLOGO SOCIAL

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
<p>1. Revisar las bases de integración del Comité Técnico de Evaluación del Seguro de Desempleo</p>	<p>Esta instancia esta integrada solo por funcionarios del GDF, en su carácter técnico y colegiado, tiene entre sus tareas principales la evaluación de los instrumentos que permitan el cumplimiento de las metas planteadas. Al ser el Programa del Seguro de Desempleo la prioridad de este gobierno, se requiere que participe los sectores involucrados en el ámbito del trabajo para que sean participes en el diseño, implementación y costo del seguro de desempleo.</p>	<p>En la implementación del seguro de desempleo, el tripartismo es punto nodal para informar de la situación del desempleo y discutir la política a seguir y el costo de su aplicación, para que no recaiga exclusivamente en la responsabilidad y en el presupuesto gubernamental. La patronal debe comprometerse a invertir y generar empleos para que el seguro de desempleo sea un programa sustentable. De igual manera la representación de las y los trabajadores, deben ser parte importante de la discusión y aportación del recurso que le corresponda para que esta medida cumpla su objetivo y coadyuven al cumplimiento de este programa.</p>
<p>2. Revisar las bases del Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo para que la representación de las organizaciones sociales este en paridad con la representación de las organizaciones patronales. Dentro de la representación de las organizaciones sociales se debe incluir , explícitamente a por lo menos una representación sindical</p>	<p>El diseño de estrategias para mejorar las políticas de empleo de la Secretaría, la coordinación de acciones con las dependencias encargadas de la protección y fomento al empleo, convocar foros de consulta a los empresarios, creación y coordinación de comités en las delegaciones y evaluar cada seis meses las políticas de fomento y protección al empleo, requiere de un consejo sólido y representativo. Por ello debe promover la participación de todos los actores mediante convocatoria abierta y proponer metodologías para la toma de decisiones</p>	<p>La representatividad de los actores involucrados en el mundo del trabajo, es fundamental para asumir las responsabilidades de cada uno, la consulta y el diagnóstico son herramientas para que el tripartismo diseñe y acuerde las políticas de fomento y protección al empleo, no es exclusividad de la patronal el tema del empleo. La representación sindical debe ser incluida como parte central de la relación laboral, su conocimiento sobre el empleo debe ser incluido en la elaboración y evaluación de las políticas de empleo.</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
	y, llegar a los acuerdos consensuados que logren eliminar los votos de calidad. .	
<p>3. Promover la participación de las mujeres en la representación de los consejos consultivos, a través e sus organizaciones, para dar pasos firmes en la construcción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la participación del diseño, evaluación y propuestas en materia laboral. La participación de las mujeres en el mundo del trabajo se ha incrementado de manera sustantiva, su inserción esta vinculada a la discriminación, segregación y violencia laboral. La precariedad en sus condiciones de trabajo como resultado de políticas laborales de flexibilidad e incumplimiento del marco normativo en materia laboral, han acentuado la dificultad de organización y representación.</p>	<p>Los espacios logrados en las organizaciones laborales, no significa para las trabajadoras un espacio democrático de participación y reconocimiento a sus demandas específicas.</p>	<p>Ante todo ello, una respuesta democrática e incluyente tiene en si misma la integración de las mujeres en su estrategia política.</p>
<p>4. Para establecer un marco plenamente democrático de funcionamiento de los Consejos Consultivos, se deben revisar las bases en el siguiente sentido:</p> <p>a) Convocatorias públicas b) evitar que sean las autoridades las que designen las participación de las organizaciones</p>	<p>Ante una situación política enmarcada en el autoritarismo y conservadurismo del ejecutivo federal, la construcción de caminos democráticos e incluyentes, se colocan con mayor dificultad para su implementación. Las instancias de consulta existentes se partidizan y dejan de cumplir su objetivo de independencia con relación a los actores políticos. Se expresan tendencias de control, el ejercicio del poder se traduce en medidas que limitan la participación abierta y critica.</p>	<p>La democratización de la política pública se establece a partir de la participación democrática de la sociedad civil.</p> <p>La STyFE del GDF, ha tomado la estrategia de la participación ciudadana en la elaboración de su política laboral, esta no debe quedarse solo en la instalación formal de sus consejos, es decir, debe establecer una política más contundente y homogénea.</p> <p>Las convocatorias públicas, la representatividad equitativa e incluyente, mecanismos de decisión que avancen a la</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
		toma de decisiones consensuadas, sean una política permanente en la construcción de un espacio laboral democrático.
<p>5. Dar a conocer de manera pública y transparente el funcionamiento y las actas emanadas de las sesiones de los Consejos y Comités Técnicos en el portal electrónico del GDF</p>	<p>Uno de los problemas que siguen afectando al país en general, es la transparencia.</p> <p>La pérdida de credibilidad de las instituciones es un problema que debe atenderse. El GDF ha implementado el instituto de información donde la consulta ciudadana y la respuesta a sus requerimientos, es una medida que responde a las necesidades de un gobierno democrático.</p> <p>Otro aspecto de esta misma política, son las instancias como los consejos consultivos y todas aquellas que incorporan a las organizaciones sociales, cuyo funcionamiento y toma de decisiones tiene un impacto en la política pública o en su caso la laboral, debería darse a conocer mediante los medios actuales o los que se requieran elaborar para que la ciudadanía conozca</p> <p>los procesos de participación democrática de la sociedad en un gobierno transparente e incluyente.</p>	<p>Recuperar la confianza de mujeres y hombres de esta ciudad es una tarea titánica. Las políticas de medios solo cubren en tiempo y espacio información de los gobernantes sobre sus programas prioritarios de gobierno.</p> <p>Estas medias son importantes, pero insuficientes para que la opinión pública conozca de primera mano las acciones, programas y políticas que el GDF impulsa.</p> <p>Alimentar la cultura de consulta e información desde la perspectiva de los derechos permitirá a los sectores del mundo del trabajo: sindicatos, empresarios y trabajadoras y trabajadores actuarán con mayor confianza y compromiso ante prácticas de transparencia del gobierno que los convoca a discutir y encontrar los acuerdos en la solución de los problemas laborales.</p>
<p>6. Abrir una página electrónica destinada en específico a ello, en la cual debe existir una opción para que cualquier ciudadana o ciudadano pueda hacer llegar sus comentarios y propuestas a dichos</p>	<p>Los escasos espacios de diálogo y de consulta pública, impiden establecer un vínculo efectivo entre las políticas del GDF y la opinión de la ciudadanía.</p> <p>Esto se agrava cuando no se dan a</p>	<p>Ampliar estos mecanismos de consulta y diálogo, dar a conocer donde se encuentran y las instrucciones para obtener la información que requieren y garantizar la respuesta oportuna de la</p>

RECOMENDACIÓN	PROBLEMÁTICA	JUSTIFICACIÓN
consejos o comités	conocer a través de los diferentes medios la existencia de instrumentos para la información e investigación y de intercambio de opiniones.	<p>institución a la persona que realiza la consulta.</p> <p>De esta manera se garantiza por parte del GDF mecanismos ágiles de consulta y fomentará la confianza por los niveles de transparencia de su política y vinculación con las organizaciones que participan en sus decisiones.</p>
7.- Revisar el artículo 3 de la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México para que se incluya que la coadyuvancia de este Consejo con el Gobierno se hará también para <i>fortalecer la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como eje transversal en el diseño de políticas públicas,</i>	Una parte sustancial de la problemática del desarrollo económico y social de la Ciudad tiene que ver con la desigualdad de hombres y mujeres, como se ha argumentado extensamente en esta Evaluación en particular en su capítulo VII	Diseñar las políticas públicas con enfoque de transversalidad de género permitirá avanzar en la erradicación de la discriminación y la pobreza de las mujeres en la Ciudad.

ENTREVISTAS REALIZADAS A FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL DF

Dirección General de Trabajo y Previsión Social

Participaron en la entrevista:

Directora General de TyPS: Lic. Isabel Espinosa Allegretti

Directora para el Trabajo y la Previsión Social: Lic. María de la Luz Cruz Zambrano

Director de Registro y Evaluación, Prof. Miguel Cortés Camacho

Directora de Administración, C.P. María de los Ángeles Sánchez Oriente

Secretario Particular del Titular de la STyFE, C.P. Alfredo Percastegui Pontaza

Asesor del Titular de la STyFE, Lic. Eduardo Miranda Esquivel;

Fecha de la entrevista: 22 de octubre de 2009

Dirección de Inspección del Trabajo

Participaron en la entrevista

Director de Inspección de Trabajo, Lic. José Luis Castillo Vargas

Subdirector de Control Normativo y Verificación, Lic. Miguel Ángel Camargo Tiburcio

Subdirectora de Protección de Mujeres y Menores: Lic. Georgina Rochin Bravo (antes se desempeñaba en la Dirección de Inspección del Trabajo).

Fecha de la entrevista: 22 de octubre de 2009

Dirección para el Trabajo y la Previsión Social.

Participaron en la entrevista:

Directora para el Trabajo y la Previsión Social: Lic. María de la Luz Cruz Zambrano.

Subdirectora de Protección de Mujeres y Menores: Lic. Georgina Rochin Bravo

Director de Trabajo No Asalariado, Prof. Leonardo Sánchez (antes J.U.D de Protección a Menores)

Fecha de la entrevista viernes 23 de octubre de 2009

Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo

Participaron en la entrevista:

Director General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, Gerardo Romero Vázquez

Subdirector del Servicio de Empleo, Miguel Ángel Vera Luquín

Directora de Fomento al Empleo, Ing. Verónica Viloría Gómora

Coordinador de Atención Integral a Jóvenes Desempleados, La Comuna, Fernando Édgar Rojas Román

Fecha de la entrevista: lunes 26 de octubre de 2009

Subdirección de Vinculación Laboral

Participó en la entrevista:

Subdirector: David Villaroel

Fecha de la entrevista, 14 de enero de 2010

Programa Seguro de Desempleo

Participaron en la entrevista:

a) Director del Seguro de Desempleo, Federico Abarca Reyes

Subdirector, Hernán Aldrete

Fecha de la entrevista: lunes 26 de octubre de 2009

b) Patricia Bahena, Coordinadora del Área de Verificación

Martín Espinoza, Coordinador del Área de Sistemas

Fecha de la entrevista: 12 de enero de 2010

Procuraduría de la Defensa del Trabajo

Participaron en la entrevista:

Procurador de la Defensa del Trabajo, Lic. Elfego Bautista Pardo

Subprocuradora de Atención a Mujeres, Lic. Ana María Loaeza Espinosa

Subprocuradora de Conciliación y Defensoría, Lic. Ofelia García Flores.

Fecha de la entrevista martes 27 de octubre de 2009

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Laís, editora. *El Trabajo Decente y la Equidad de Género en América Latina*, OIT, 2006

Araiza, Carlos, "La discriminación en México: una mirada desde las políticas públicas". *El Cotidiano*, no. 134. Noviembre-Diciembre de 2005

Bensusan, Graciela. "El impacto de la reestructuración neoliberal : comparación de las estrategias sindicales en Argentina, Brasil, México, Canadá y Estados Unidos". Tercer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, 2000

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, FCE, Sección de Política y Derecho, tercera edición 2001

Bouzas, Alfonso. *Evaluación de la Contratación Colectiva en el Distrito Federal*, UAM, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, 2009

Buckley J. Graeme, Casale Guiseppe. *Diálogo social y estrategias de lucha contra la pobreza*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes de la OIT Núm 77, España 2007

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. "Medición de la pobreza en el DF". Boletín de Prensa, 11 diciembre 2009.

Daeren Lieve, *El Enfoque de género en la política económica –laboral. El estado del arte en América latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo, No. 29 CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2001

DIF DF, UNICEF, 1999, Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/resumenninostrabajadores_mx.pdf.

DIF, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, UNICEF, 2do. Estudio en cien ciudades de niñas, niños y adolescentes trabajadores México, 2002-2003 DIF, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, UNICEF, 2do. Estudio en cien ciudades de niñas, niños y adolescentes trabajadores México, 2002-2003

Escobar Toledo, Saúl. *Los Trabajadores en el Siglo XX. Sindicatos, Estado y Sociedad en México 1907-2004*. México, UNAM, 2006

García, Brígida y Orlandina de Oliveira. "Transformaciones recientes en los mercados de trabajo metropolitanos de México 1990 – 1998", *Estudios sociológicos*, año XIX, núm. 103 El Colegio de México, 2001

García, Brígida y Orlandina de Oliveira. "El mercado de trabajo, 1990-1998", En: Garza G. (ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/ Gobierno del Distrito Federal, 2000

Gaviria Ríos, M. A., "*Neoliberalismo, "Consenso de Washington" y Reformas Estructurales en América Latina*"; en *Contribuciones a la Economía*, octubre 2005

Gray, John, *Falso Amanecer, Los engaños del capitalismo mundial*, Ed. Paidós, Buenos Aires 1998

Herrera, Fernando y Javier Melgoza, "Evolución reciente de la filiación sindical", en De la Garza, Enrique y Carlos Salas. *La situación del Trabajo en México*, Plaza y Valdés, México, 2003

Hobsbawn, Eric, *Historia del Siglo XX*. Ed. Grijalbo - Mondadori, Buenos Aires, 1998

Incháustegui, Teresa, Ugalde Yamileth, *La transversalidad de género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia*. En: Barquet, Mercedes (coordinadora), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2006

INEGI (2004a) Trabajo Infantil femenino: niñas trabajadoras en Ciudad de México.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), memoria estadística 2008

Islas, Gonzalo. "Sistemas de Protección a desempleados en los países de la OEA". OIT,

Montaño, Sonia, *El buen gobierno desde una perspectiva de género*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2006

Ochoa León, Sara María. El seguro de desempleo en México y el mundo. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Julio de 2005

Organización Internacional del Trabajo. Administración de la Seguridad Social. Ginebra, 1991.

Organización Internacional del Trabajo. Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000.. Ginebra, 2001

OIT, *Día Mundial de la Salud y Seguridad en el Trabajo 2009. Información sobre seguridad y salud en el trabajo*.

Outsourced and out of work". por Joseph, Project Syndicate, Mayo, 2004.

"*Panorama Laboral*" 2003. Juan Somavia, Director General de la OIT,.

Parnreiter, Christof. "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global"; Revista Eure, vol. 28 no.85, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, diciembre 2002

Pieck Gochicoa, Enrique, *Tendencias en la producción de conocimientos. Sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de México*. Buenos Aires, 2005. Versión electrónica: http://prejal.oit.org.pe/docs/ficheros/200711210021_4_2_0.pdf

Piergiorgio M. Sandri *La búsqueda de reducción de costes acelera la deslocalización hacia los países asiáticos*. La Vanguardia, enero 25, 2004.

Raúl Ramos, Jordi Suriñach, Manuel Artís. "La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña". En Research Institute of Applied Economics 2009 Working Papers 2009/19.

Reutersward, Anders. “Seguros de desempleo y programas relacionados en cinco países de la OCDE” BID-OCDE, 2008

Secretaría del Trabajo y Previsión Social Comunicado 069/2008,
<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/?contenido=36289>

Stiglitz, John. *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus, Madrid, 2002.

STPS-UAM. Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Resumen Ejecutivo. Marzo de 2008. Disponible en http://www.stps.gob.mx/temas_interes/evaluaciones_externas_docs/Resumen_ejecutivo_PAE.doc.

Thais, Desarrollo Social 2008, Explotación laboral infantil y adolescente en México,
Thais, Desarrollo Social, DIF, UNICEF (2003) Hacia una política para la erradicación del trabajo infantil. México

“The Wal – Martization of America” The New York Times. Noviembre 15, 2003

Tokman, Victor E. *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, FCE, 2004

Velázquez Pinto, Mario. “ Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Serie Financiamiento del desarrollo, Santiago de Chile, 2003

Williamson, John “*A short history of the Washington Consensus*” Fundación CIDOB, Barcelona, España, septiembre 24, 2004.

Páginas WEB

http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/procuraduria_de_la_defensa_del_trabajo
http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/direccion_general_trabajo_prevision_social_est
http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/mexico_2332.html
http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/mexico_statistics.html

DOCUMENTOS, LEYES Y REGLAMENTOS

Anexo de Ejecución que en el marco de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo celebran por una parte, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y, por la otra parte, el Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 2009; Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de julio del mismo año

Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008.

Tercer Informe de Labores del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, presentado ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 19 de octubre de 2009

CONEVAL, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Apoyo al Empleo. Versión electrónica en http://www.stps.gob.mx/temas_interes/evaluaciones_externas_2009/NI/Ejecutivo%20EED%20PAE%202008.pdf

Convención de los Derechos del Niño.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de noviembre de 2007

Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 2007

Programa de Fomento Cooperativo. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 10 de julio de 2009

Programa Sectorial. Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad. Documento redactado en el mes de marzo de 2007, por el Lic. Eduardo Miranda Esquivel, Coordinador de Asesores de la STyFE; supervisado y autorizado en abril de ese mismo año, por el Lic. Benito Mirón Lince, titular de la Secretaría, para su envío a la Jefatura de Gobierno y su consideración en el Programa General de Desarrollo del GDF 2007 – 2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal

Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal

Ley de los derechos de las niñas y los Niños para el Distrito Federal

Ley de Igualdad Sustantiva para Mujeres y Hombres del Distrito Federal

Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal

Ley Federal del Trabajo

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal

Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

Reglas de Operación del Seguro de Desempleo. Publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de octubre de 2007; 31 de enero de 2008 y 30 de enero de 2009

Reglas de Operación del Programa de Capacitación y Modernización. Publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30 de enero de 2009

Reglas de Operación del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES) para el Ejercicio Fiscal 2009, operado a través de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo. Publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30 de enero de 2009

Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Informes de la Cuenta Pública 2007, 2008.

Informe del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo ante la Asamblea Legislativa 2009.

LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS

Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Banco Mundial	BM
Departamento del Distrito Federal	DDF
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo	DGECFC
Dirección General de Trabajo y Previsión Social	DGTPS
Fondo Monetario Internacional	FMI
Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	FONDES
Gaceta Oficial del Distrito Federal	GODF
Gobierno del Distrito Federal	GDF
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	INFONAVIT
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	JLCA
Ley Federal del Trabajo	LFT
Micro, pequeñas y medianas empresas	MiPyMES
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Programa de Apoyo al Empleo	PAE
Programa de Capacitación para el Impulso a la Economía Social	CAPACITES
Programa de Capacitación y Modernización	CyMO
Secretaría de Desarrollo Económico	SEDECO
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	STyFE

Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
Servicio Nacional de Empleo	SNE
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN
Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo	UDSE
Unión Europea	UE
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	ZMCM