

## Resumen ejecutivo

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

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

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

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

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

### **Intermediación laboral**

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

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

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

## Capacitación y formación para el trabajo

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

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

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

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

## Seguridad social y estabilidad laboral

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

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

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

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

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

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

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

### **Calidad del trabajo**

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

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

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

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

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

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

### **Inspección laboral**

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

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

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

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

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

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

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

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