

Protección de ingresos a personas trabajadoras informales en tiempos de COVID-19

El caso de la Ciudad de México



D.R. © 2020, Consejo de Evaluación
del Desarrollo Social del Gobierno
de la Ciudad de México (Evalúa)
Juan Sánchez Azcona 1510, Del Valle Sur,
Benito Juárez, 03100, Ciudad de México, México

D.R. © 2020, Mariana Magaldi de Sousa

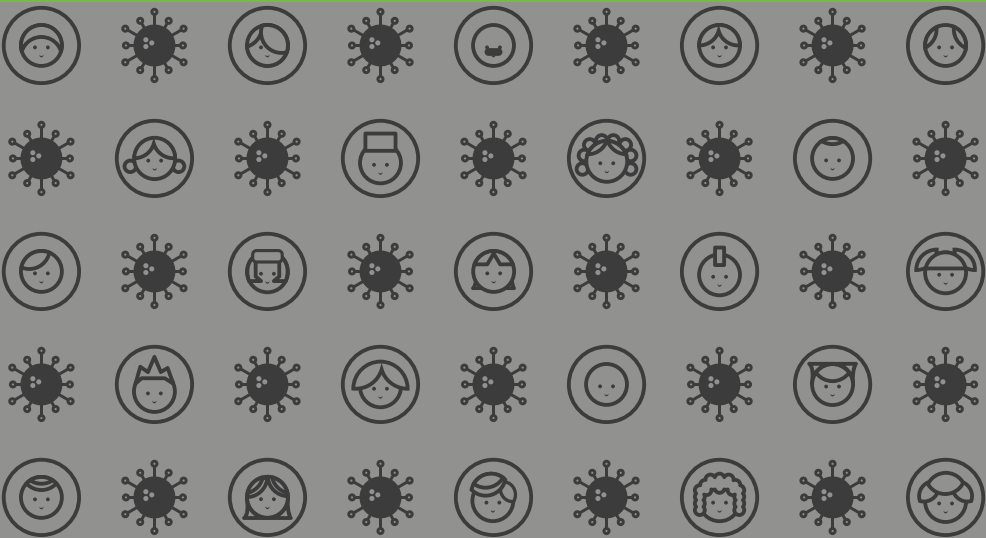
Este documento fue financiado con recursos
de la Open Society Foundations, y surge
a partir de la colaboración técnica
de la Secretaría de Trabajo y Fomento
al Empleo (STYFE), la Coordinación General
de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI)
y el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
(Evalúa) del Gobierno de la Ciudad de México

Diciembre 2020

*Queda prohibida la reproducción total o parcial,
directa o indirecta, del contenido de la presente
obra, por cualquier medio, sin la autorización
expresa y por escrito del titular de los derechos
patrimoniales, en términos de lo así previsto
por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,
de los tratados internacionales aplicables.*



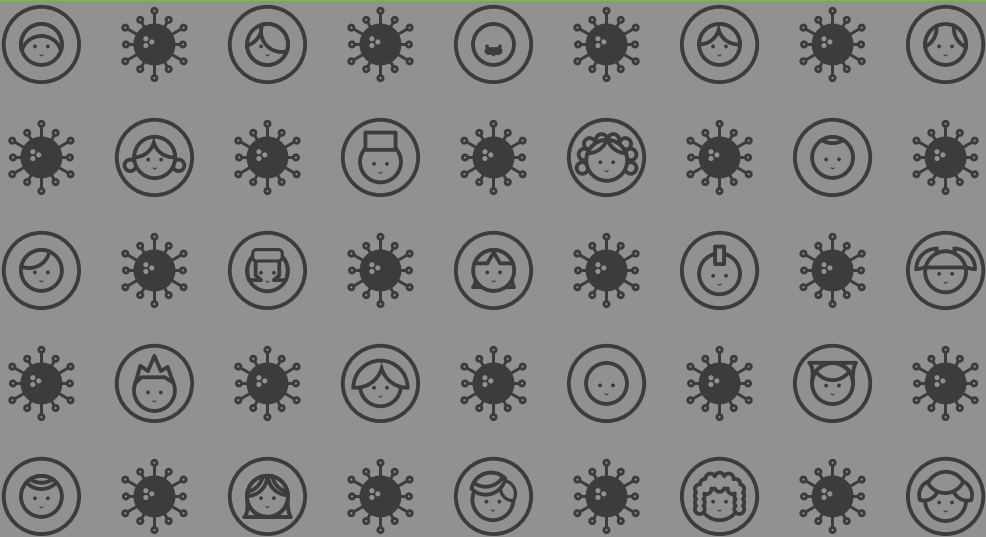
Índice



Agradecimientos _____	5
Prólogo _____	8
I. Introducción _____	17
II. La pandemia y la informalidad laboral en la Ciudad de México _____	23
II.1. Efectos económicos y sectoriales _____	25
II.2. Trabajo, informalidad, condiciones laborales y COVID-19 _____	27
II.2.1. El empleo formal _____	27
II.2.2. Mercado de trabajo en la Ciudad de México y COVID-19 _____	32
II.2.3. Informalidad laboral en la CDMX y COVID-19 _____	37
II.3. Personas trabajadoras prioritarias para atención de la acción social _____	46
II.4. Reflexiones _____	49
III. El enfoque de derechos humanos en la protección social en la Ciudad de México _____	52
III.1. La donación de la Open Society Foundations y el proceso de implementación de la acción social _____	61
III.2. Innovación y desafíos en la implementación de la acción social: lecciones para el futuro acerca de la protección social en la Ciudad de México _____	86
IV. Conclusiones _____	93
Referencias _____	96



Agradecimientos



El documento que aquí se presenta es el resultado de la valiosa colaboración de distintas instituciones y personas, las cuales, en su conjunto, han hecho posible la exitosa implementación de una acción social que benefició a miles de personas trabajadoras de la Ciudad de México que por la pandemia se encontraban en una situación particularmente vulnerable.

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México expresan su profundo agradecimiento, en primer lugar, a la Open Society Foundations (OSF) por la generosa donación de un millón de dólares estadounidenses para apoyar con un ingreso mínimo a 6910 habitantes de la Ciudad de México en un momento crítico. Gracias a esta donación fue posible realizar la acción social: “Apoyo a personas trabajadoras independientes, no asalariadas, del hogar o con empleo eventual, que residen en la Ciudad de México y que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos con motivo de la Emergencia Sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”. En un momento histórico desde el punto de vista sanitario, y en el cual se hizo evidente la estrecha relación entre el mundo laboral y la salud, esta acción social forma parte de los esfuerzos para mitigar el impacto económico y social de las medidas sanitarias para hacer frente a la pandemia.

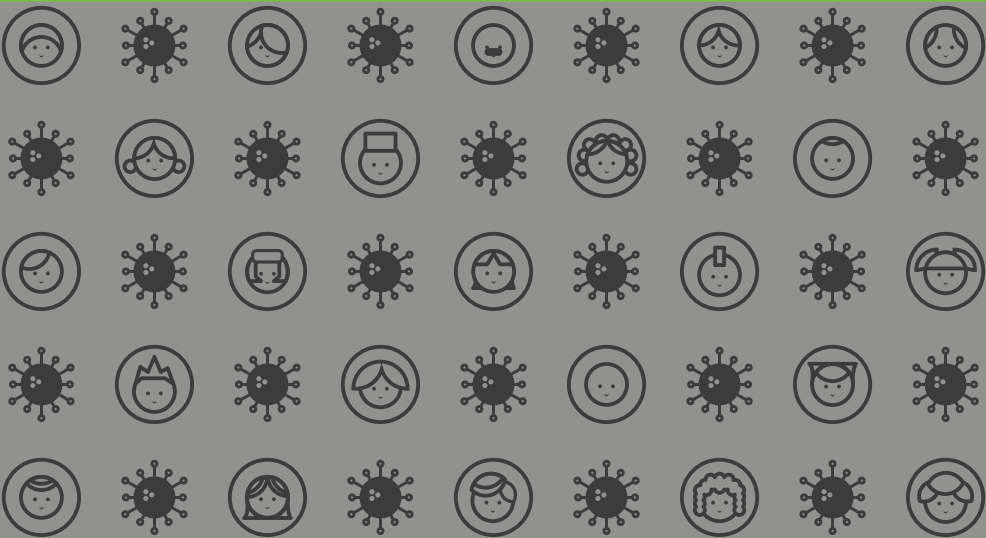
En segundo lugar, de manera especial se agradece al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (Evalúa), quién de manera muy diligente hizo las gestiones necesarias para que este reporte que documenta la acción social pudiera realizarse.

En tercer lugar, se agradece a las compañeras y los compañeros de las instancias públicas del Gobierno de la Ciudad de México y sus 16 alcaldías, que con su empeño en la labor diaria hicieron posible esta estrecha colaboración para cumplir con las metas de la acción social.

Por último, pero no menos importante, se agradece a la doctora Mariana Magaldi de Sousa, por la realización y coordinación de este documento, al licenciado Daniel Contreras Bonifaz como asistente de investigación y al doctor Nelson Florez, por la elaboración del primer apartado, en especial por su compromiso para realizarlo en un tiempo tan breve.



Prólogo



En concordancia con las medidas preventivas que se tomaron a nivel internacional, y para evitar la propagación masiva del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el 22 de marzo de 2020 el Gobierno de la Ciudad de México anunció la primera suspensión de algunas actividades económicas —las consideradas no esenciales—. En los meses posteriores ha seguido un despliegue de anuncios y medidas sanitarias efectivas que, de manera innovadora, han procurado minimizar el contagio y las afectaciones sanitarias en la población de la Ciudad de México y su área metropolitana.

La salud de la población se ha establecido como la máxima prioridad del Gobierno de la Ciudad, diseñando diversas medidas preventivas y de atención directa a personas afectadas por el virus. Con responsabilidad y compromiso, gran parte de la población se ha apegado a las medidas sanitarias establecidas para evitar la propagación de la enfermedad. Millones de hogares capitalinos han experimentado cambios radicales en su organización diaria. Al valorar la vida, las y los habitantes de la ciudad han reducido de manera significativa su presencia en espacios y han evitado situaciones en las que existe mayor probabilidad de contagio.

En este delicado contexto, el Gobierno de la Ciudad de México reconoce los diversos desafíos que genera la suspensión de actividades económicas y los esfuerzos por parte de los sectores trabajadores y empleadores para sostener la actividad económica y el empleo. Muchas son las personas que perdieron su trabajo o su fuente de ingresos. Entre ellas se encuentran quienes se dedican a trabajar por su cuenta, las no asalariadas, las del hogar, las que tenían un empleo eventual o en establecimientos dedicados a actividades no esenciales.

Cada uno de estos grupos de personas trabajadoras presentan sus propias características y necesidades. Por dar algunos ejemplos, las y los trabajadores de los mercados públicos, en actividades no esenciales, tuvieron que detener sus ventas por un periodo prolongado. El semáforo rojo repercutió de manera sustantiva en sus actividades e ingresos, e incluso bajo el semáforo naranja algunos comercios y actividades siguieron con afectaciones. En otro caso se encuentran las personas trabajadoras del hogar. En este sector, altamente feminizado, se observan deudas históricas en materia de protección laboral y social, exacerbadas durante la pandemia.

Por otro lado, se encuentran también las y los no asalariados. Son las personas trabajadoras que no cuentan con ingresos fijos dado que ofrecen un servicio ocasional y sin que exista una relación obrero-patronal alguna. Las necesidades de estos grupos convergen en la desprotección que enfrentan al formar parte de la informalidad laboral, condición que de por sí no garantiza el pleno disfrute de los derechos laborales en situaciones no críticas, y que se agudiza en circunstancias de emergencia. Por ello, se ha considerado prioritario atender a estos grupos de trabajadores.

Así, la acción social referida busca mitigar el impacto económico en la población trabajadora informal, asociada a vulnerabilidades particularmente pronunciadas durante la pandemia. En el común denominador de estos trabajadores se encuentran la inestabilidad laboral, ya que muchos no cuentan con contratos escritos u otros instrumentos que abonen a la seguridad laboral; los ingresos son volátiles y precarios, pues la mayoría percibe hasta dos salarios mínimos —en ocasiones esto es resultado de la baja productividad de las unidades económicas, pues estas se caracterizan por un nivel

operativo bajo—; la falta de acceso a la seguridad social, específicamente a servicios médicos y a otros derechos laborales como la salud ocupacional, la formación y el desarrollo profesional, los derechos colectivos, etcétera, y las jornadas de trabajo no regulares, ya sea de tiempo parcial (realizada en su mayoría por mujeres) o extensas (realizadas generalmente por hombres).

En atención a su obligación y compromiso de garantizar los derechos humanos de la población, se ha reorientado el gasto social para hacer frente a la pandemia. Se le suma a esos esfuerzos la implementación del “Programa de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México” que incluye fuertes inversiones públicas y privadas con efectos directos en la actividad económica y la recuperación del empleo.

Adicionalmente, se anunció un plan de apoyo emergente para apoyar la economía de las familias más vulnerables. Durante los primeros meses de la pandemia se realizaron esfuerzos sin precedentes para otorgar diversos apoyos a las personas con mayor necesidad. En coordinación con el Gobierno Federal y las 16 alcaldías, cientos de miles de personas recibieron apoyos económicos, alimentarios, educativos, sanitarios, de servicios sociales, entre otros. Los recursos humanos, económicos y materiales dedicados a la atención de esta pandemia no tienen precedente en la historia reciente de la Ciudad de México, y probablemente colocan a esta entidad como referente de la atención a las consecuencias sociales y económicas de la pandemia.

Por otra parte, la pandemia también ha presentado la posibilidad de aunar esfuerzos en la búsqueda de innovadoras soluciones en

materia de política pública. El Gobierno de la Ciudad de México ha propiciado alianzas estratégicas con los diversos sectores de la sociedad: organizaciones de empleadores y de trabajadores, la academia, organizaciones de la sociedad civil, colectivos y organizaciones sociales, así como de organismos y otros actores internacionales de relevancia.

Entre ellos, a partir de un acercamiento entre la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y representantes de la Open Society Foundations (OSF), surgió la generosa donación de esta última, lo que permitió contar con un mecanismo de protección de ingresos con un enfoque de derechos humanos. El objetivo de la OSF es proporcionar miles de subsidios anualmente mediante una red de fundaciones y oficinas nacionales y regionales, con el financiamiento de una gran cantidad de proyectos de los cuales actualmente muchos de ellos forman parte de los retos que presenta la pandemia por COVID-19.

Con esos recursos se ha llevado a cabo una acción social llamada “Apoyo a personas trabajadoras independientes, no asalariadas, del hogar o con empleo eventual, que residen en la Ciudad de México y que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos con motivo de la Emergencia Sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”. La acción social forma parte de las acciones emprendidas por diversas instancias del Gobierno de la Ciudad de México que se realizan desde una perspectiva de derechos humanos. Así, en atención a sus atribuciones y obligaciones, pero también a la visión de desarrollo que caracteriza al Programa de Gobierno 2019-2024 y a la labor de las y los servidores públicos de esta entidad, el Gobierno de la Ciudad de México refrenda su compromiso de

garantizar los derechos humanos de todas y todos los habitantes de la Ciudad de México.

Las condiciones estructurales exacerbadas por la pandemia actual son difíciles de revertir en el corto plazo, pero es importante realizar todo esfuerzo posible para atender a sus causas, así como para mitigar sus consecuencias. Esta acción social es uno más de los diferentes esfuerzos que se realizan desde el Gobierno de la Ciudad de México para garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos. Tal y como se realiza con todas las acciones y los programas sociales de esta gestión, cada apoyo económico se entregó de manera directa a la población derechohabiente, sin intermediarios ni representantes. El ejercicio transparente y para el beneficio directo de la población ha sido uno de los retos que enfrentó este Gobierno al inicio de su gestión, de lo cual esta acción social da testimonio.

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE) se encuentra comprometida con el respeto y protección de los derechos laborales de todas las personas trabajadoras de la Ciudad de México. Tiene como objetivos principales fomentar y garantizar el trabajo digno en la capital, mediante programas y acciones que se enfocan en generar empleos de calidad y mejorar la de los empleos existentes. En ese sentido, las acciones de la STYFE se basan en la perspectiva de género, de derechos humanos laborales y de inclusión de todas las personas que habitan y trabajan en la Ciudad de México, reconociendo su dignidad humana y su condición como sujetos de derechos. Por ello, en atención a las necesidades de la población trabajadora, desde la STYFE se llevan a cabo múltiples acciones encaminadas a fomentar el trabajo digno o decente, incluyendo la transición gradual hacia la formalidad laboral. En este enfoque de

derechos la protección de la persona se sitúa en el núcleo de las políticas públicas. Supone que su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación debe basarse en el reconocimiento de las personas y comunidades a las que están destinadas como sujetos titulares de derechos humanos, cuyo goce efectivo debe ser asegurado.

La existencia de la fragmentación en el mercado laboral a partir de la informalidad es una causa adicional en la desprotección a la que pueden estar sometidos las y los trabajadores cuando sobreviene una crisis como la actual. La construcción de un sistema de protección social más abarcador es fundamental en todo momento, pero su importancia se visibiliza mucho más al presentarse una alteración negativa de gran magnitud en el empleo. La experiencia documentada sobre esta y otras tantas acciones sociales especialmente desarrolladas para mitigar los efectos de la pandemia son de utilidad y un importante insumo para pensar de manera conjunta en futuras opciones sostenibles e incluyentes y, ante todo, en estricto apego a los derechos humanos. Como parte de los compromisos asumidos con la parte donataria, el Gobierno de la Ciudad de México asumió la responsabilidad de realizar un estudio para documentar de manera fehaciente, con transparencia, diligencia y atención al detalle el proceso integral de la gestión del monto recibido como donativo. Esto explica la relevancia de este documento y su razón de ser.

En primer lugar, es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Es deber de los gobiernos demostrar con toda la claridad el destino de los recursos, en función de que la ciudadanía —y en este caso el donante también— tenga todos los elementos para juzgar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos para lograr los objetivos propuestos.

En segundo lugar, es importante contar con un documento que deje constancia de un innovador esfuerzo de protección económica a las y los trabajadores informales. En este reporte se documentan varios aspectos que, en su conjunto, hicieron posible la acción social orientada a personas trabajadoras en la informalidad. No se reduce a que el origen de los fondos sea una donación o a que la población objetivo sean trabajadores informales, aunque estos sin duda son aspectos destacados. Es el conjunto de estas características y el alcance de los resultados lo que hizo que esta acción social fuera tan innovadora. En el futuro, en otras entidades y en la propia Ciudad de México, esto puede constituir un precedente de buenas prácticas.

Este reporte sitúa la acción social en el contexto que caracteriza a la CDMX. Por un lado, en la sección II, que le sigue a la introducción, se presenta un breve diagnóstico de la situación laboral en la Ciudad de México, haciendo énfasis en la población objetivo de la acción social. En este apartado se incluye un panorama del impacto de la pandemia en la economía capitalina, destacando los hechos estilizados más importantes y que son de relevancia a fin de analizar el impacto de la pandemia en la CDMX. De manera sintética se presenta información relevante, específica para la CDMX, que da cuenta de las desventajas y vulnerabilidades que presenta el trabajo informal. Estas lamentablemente forman parte de la estructura económica capitalina, siendo consecuencia de políticas económicas y laborales históricas que no abonaron a la inclusión productiva y a la promoción del derecho humano al trabajo digno o decente. Le sigue, en la sección III una revisión al marco institucional y al contexto de la protección social en el cual se realiza la donación

de la OSF. En un ejercicio de transparencia se exponen de manera sintética los principales hallazgos y resultados de la implementación de la acción social. Por último, la sección IV contiene a modo de conclusión algunas reflexiones finales.

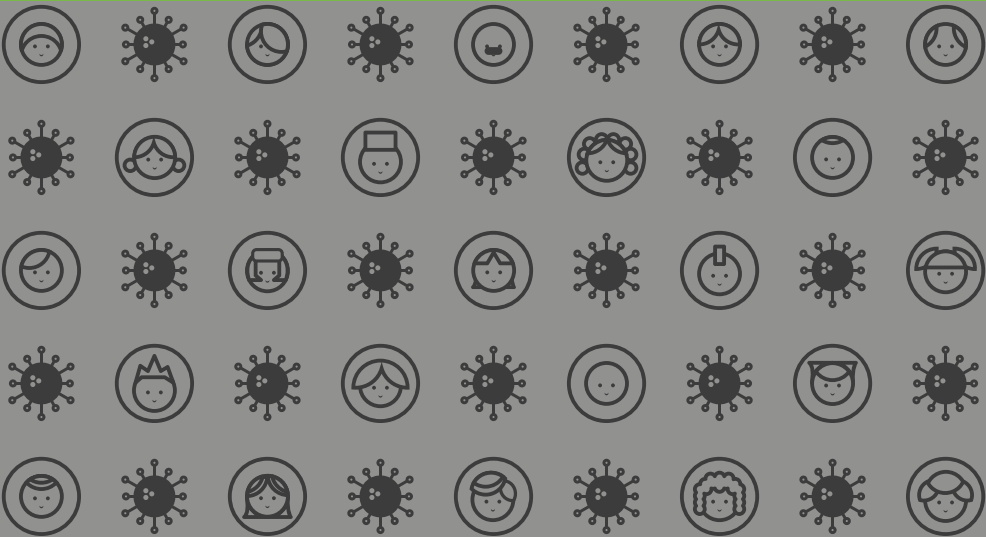
El reporte que se presenta a continuación es un esfuerzo para documentar esta acción social en particular, sin embargo, se inserta en la visión de largo plazo de dar forma a una ciudad innovadora y de derechos. No pueden existir ninguna de esas dos características sin tomar en cuenta a la población trabajadora, del sector que sea, y de cualquier condición ante la formalidad. En ese sentido, la acción social que se documenta acá, y el propio reporte realizado, constituyen un grano de arena puesto en la perspectiva de hacer efectivos todos los derechos para todas las personas.

Dra. Soledad Aragón Martínez
Secretaria de Trabajo
y Fomento al Empleo

Dra. Diana Alarcón González
Coordinadora
General de Asesores
y Asuntos Internacionales



I. Introducción



La pandemia del COVID-19 ha obligado a los gobiernos alrededor del mundo a tomar medidas para aplanar la curva de contagio y afrontar la propagación del virus SARS-CoV-2 que a diciembre de 2020 ya había infectado a 64.4 millones de personas y causado 1.49 millones de muertes. En la Ciudad de México (CDMX), la jefa de Gobierno, doctora Claudia Sheinbaum Pardo, siguió las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y anunció, el 22 de marzo de 2020, la suspensión de actividades que propician la concentración de personas, a saber: cines, teatros, museos, iglesias y deportivos, como parte de una serie de acciones de emergencia sanitaria.

Las medidas de confinamiento y sana distancia han afectado la actividad económica y el nivel de empleo. De manera más significativa han sido afectadas las personas que trabajan en los sectores económicos no esenciales¹ y que están dedicadas a ocupaciones que no cuentan con ningún tipo de seguridad social, resaltando la necesidad de implementar acciones sociales para apoyar a la población que normalmente lleva a cabo actividades laborales informales.

El presente documento evalúa una de estas acciones sociales: “Apoyo a personas trabajadoras independientes, no asalariadas, del hogar o con empleo eventual, que residen en la Ciudad de México y que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos con motivo de la Emergencia Sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, resumiendo sus principales resultados y subrayando las lecciones aprendidas en el proceso de implementación

¹ El decreto de la Secretaría de Salud, publicado el 31 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, establece las actividades esenciales como los servicios médicos, cadenas de suministro sanitario, la industria alimentaria, energética y los servicios públicos, entre otros. A finales de mayo de 2020, se anunció que la construcción, la minería y la industria automotriz serían consideradas como esenciales a partir de junio de 2020.

del programa. El reporte también identifica y analiza tres diferentes opciones de políticas públicas para atender al objetivo de extender la protección del ingreso a personas afectadas por el desempleo y que no tengan acceso a la seguridad social. Se busca, así, aportar elementos para la discusión sobre cómo lograr un esquema de protección social en donde los derechos humanos de todas las personas sean garantizados sin importar su género, raza, condición de empleo o situación socioeconómica.

La acción social focalizada a trabajadores del sector informal fue posible gracias a la donación de un millón de dólares estadounidenses de la Open Society Foundations (OSF) a la Jefatura de la Ciudad de México, a través de la gestión de la coordinadora general de Asesores y Asuntos Internacionales, la doctora Diana Alarcón González. Los fondos ingresaron a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México y la operación del programa quedó a cargo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE). Con una meta de 6910 personas beneficiarias, al momento de hacer el análisis administrativo, 6634 personas (96%) habían sido beneficiadas con un apoyo monetario único de \$3000 pesos m. n. (aproximadamente \$150 dólares estadounidenses).

La dispersión de recursos a residentes de la CDMX que no habían recibido ayuda de otros programas sociales ni contaban con seguro de desempleo es innovadora, y tal experiencia sirve de base para el diseño de políticas públicas de protección al ingreso en el futuro.

En el contexto de la pandemia, el Gobierno de la Ciudad de México, por medio de la STYFE, ha lanzado otras acciones sociales para atender necesidades alimentarias básicas de corto plazo, principalmente

en situaciones de crisis y emergencia. Algunos ejemplos incluyen el Apoyo a personas con empleo eventual, el Apoyo a personas no asalariadas y el Apoyo para el desempleo. Lo que diferencia la acción social promocionada por la OSF de otros esfuerzos es que extendió el apoyo a un grupo de personas que laboran en el sector informal y, por lo tanto, no tenían acceso a otros programas establecidos, por ejemplo, el Seguro de Desempleo, también operado por la STYFE. En específico, los grupos atendidos incluyeron:

- a) Personas trabajadoras de carácter eventual, por su cuenta y no asalariadas que residen en la Ciudad de México y que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos.
- b) Personas trabajadoras independientes que ejercen el comercio en vía pública en la modalidad de preparación y venta de alimentos en colonias, barrios y pueblos de atención prioritaria.
- c) Personas locatarias y trabajadoras de los mercados públicos susceptibles de ser beneficiadas según la Secretaría de Desarrollo Económico, por el grado de afectación en su actividad y por la disminución en sus ingresos.
- d) Personas trabajadoras del hogar que residen en la Ciudad de México y que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos.

Un programa de apoyo económico específicamente diseñado para atender las necesidades de las personas trabajadoras informales es merecedor de reconocimiento. México posee el nivel más alto de informalidad laboral entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De la población ocupada, 56.1% tiene un trabajo informal, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del primer trimestre de 2020. A pesar de que la tasa de informalidad en la Ciudad de México es menor que el promedio nacional (47.2% en el mismo periodo previo al COVID-19), una gran mayoría de sus residentes dependen de sus ventas diarias para generar ingresos, sufren por las condiciones precarias en su lugar de trabajo y viven apenas encima de la línea de pobreza. La suspensión de actividades redujo considerablemente sus empleos y salarios. El objetivo de este reporte es documentar de manera fehaciente y transparente el proceso integral de la gestión del monto recibido como donativo de la OSF, esto como parte de los esfuerzos que realiza el gobierno de la Ciudad de México para proteger los ingresos de la población trabajadora.

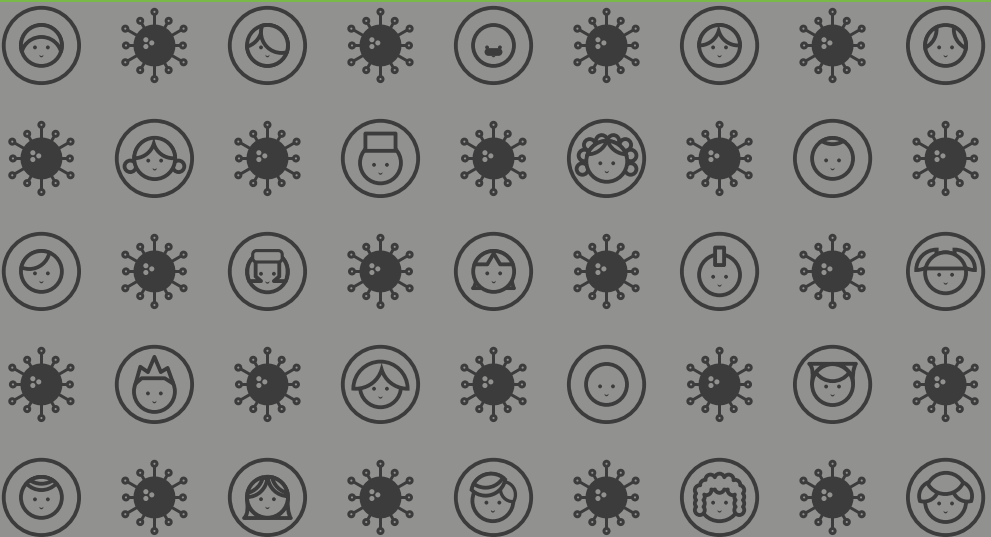
Una revisión exhaustiva de documentos administrativos, bases de datos de beneficiarios (y rechazados) y entrevistas con actores estratégicos en la implementación del apoyo a trabajadores del sector informal sugiere que tanto los resultados de la acción social como su proceso de diseño e implementación tuvieron un enfoque de derechos humanos que caracteriza la visión y las acciones del Gobierno de la Ciudad de México. En específico, los principios de inclusión, igualdad y no discriminación fueron respetados en el diseño de la población objetivo y la implementación del programa, en la medida que se minimizaron

las barreras de acceso para las personas trabajadoras informales residentes en la Ciudad de México. Asimismo, el análisis de los beneficiarios y de los rechazados del programa sugiere que los grupos más expuestos a diversas vulnerabilidades fueron los prioritarios para recibir el apoyo, satisfaciendo, así, el principio rector de la progresividad de los programas sociales. De manera general, la acción social es un ejemplo de los esfuerzos del Gobierno en organizar y proyectar una Ciudad de México incluyente, igualitaria y de derechos, próspera y dinámica, sustentable, resiliente y bajo ordenamiento territorial, en paz y con justicia, innovadora y de gobierno honesto, cercano y con una buena administración.

El resto del reporte se divide en tres secciones. La sección II presenta un diagnóstico de la población objetivo de la acción social, incluyendo un breve panorama general del impacto de la pandemia en la economía capitalina, en particular en el mercado laboral, a partir de datos oficiales. La sección III revisa el marco institucional y el contexto de la protección social en el cual se realiza la donación de la OSF y resume los principales resultados de la implementación de la acción social. Finalmente, en la sección IV del reporte se presentan algunas conclusiones.



II. La pandemia y la informalidad laboral en la Ciudad de México



Antes de que llegara la pandemia, México ya presentaba bajos niveles de crecimiento económico (por debajo de 2%) que afectaba la generación de empleo en un mercado laboral de por sí caracterizado por la elevada presencia de informalidad, cercana a 60% a principios de 2020, y condiciones laborales precarias. Transcurridos más de nueve meses desde la adopción de las primeras medidas de emergencia sanitaria, surgieron distintas predicciones sobre los efectos económicos de la paralización de la actividad económica. De acuerdo con cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mexicana se contraerá 9% en 2020, una caída más fuerte que la esperada para Brasil, Colombia o Chile. Según una encuesta del Banco de México (Banxico, 2020), la inflación tendrá un promedio de 3.82% y la tasa de desocupación promedio será de 6.27%. Analistas prevén que más de un millón de empleos formales asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se perderán y que los más afectados serán los jóvenes, los grupos de menores ingresos y las personas con bajos niveles de educación. En tanto deben realizar teletrabajo, atender requerimientos domésticos y ocuparse del cuidado de hijos y familiares, las mujeres también constituyen un grupo con alto grado de vulnerabilidad y con pronunciados desafíos para la reinserción productiva conforme se recupere la actividad económica (Weller, 2020). Esta sección hace una breve evaluación de estos pronósticos,² presentando un diagnóstico del mercado laboral mexicano y, en especial, de la Ciudad de México, identificando posibles causas y consecuencias de la informalidad y los factores que limitan el acceso de los trabajadores informales a un sistema de seguridad social.

² Tal diagnóstico se realiza a partir de la disponibilidad de información de fuentes oficiales: registros administrativos del IMSS y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE-2020 primer trimestre); se advierte que la nueva ENOE del tercer trimestre (ENOE*) de 2020 ha sido adaptada en atención a las medidas sanitarias, perdiendo representatividad en la CDMX para muchas variables relevantes, aspecto que dificulta determinar el grado de impacto real del COVID-19.

II.1. Efectos económicos y sectoriales

Las medidas de contingencia para contener la propagación del virus SARS-CoV-2 en México han ocasionado una fuerte reducción de la oferta y demanda de la actividad productiva. El consumo se ha restringido produciendo una fuerte caída del producto interno bruto (PIB). Este indicador registró en el segundo trimestre de este año un desplome de 17.3% con relación al trimestre inmediato anterior (INEGI, 2020b).

Según datos de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE) 2020, en su segunda edición,³ se estimó que 86.6% (de un total de 1 873 564 empresas a nivel nacional) presentó alguna afectación por la pandemia; 79.2% de las empresas manifestó que la disminución de los ingresos y la baja demanda (51.2%) fueron los principales daños ocasionados.

El análisis de diferentes fuentes de información oficial (INEGI, 2020b) da cuenta de que la CDMX, por su tamaño de población y relevancia económica, fue afectada sobremanera por los efectos económicos de la pandemia. Por un lado, está entre las entidades de menor surgimiento de unidades económicas (9.1% sobre la base de diciembre de 2019), a mitad de la tabla en cuanto al cierre de establecimientos

³ El levantamiento de información fue del 1 de septiembre al 16 de octubre de 2020, con una muestra de 5671 empresas grandes y MIPyMES del país con instalaciones fijas que realizan actividades económicas correspondientes al sector industria (minería, electricidad, suministro de agua y gas, construcción y manufacturas), comercio y servicios (incluye transportes). Se excluyen las actividades relacionadas con agricultura, cría y explotación de animales, pesca, acuicultura y gobierno" según INEGI (2020c, p. 1).

(19.5%) y como la tercera entidad federativa con mayor contracción relativa del PIB. Por otro lado, los mismos datos muestran una mayor afectación a las pequeñas y medianas empresas (caída de 22%) y de nivel micro (19.8%), en el sector de servicios (23.7%), comercio (17.4%) y manufacturas (14.3%). El balance de la evolución del personal ocupado presentó una disminución de 31% con respecto a la población que estaba ocupada en 2019 reportada en los Censos Económicos (siendo la tercera unidad federativa con mayor contracción relativa en el personal ocupado), aspecto que se relaciona con el tamaño de la población y el volumen del empleo generado en la capital del país.

II.2. Trabajo, informalidad, condiciones laborales y COVID-19

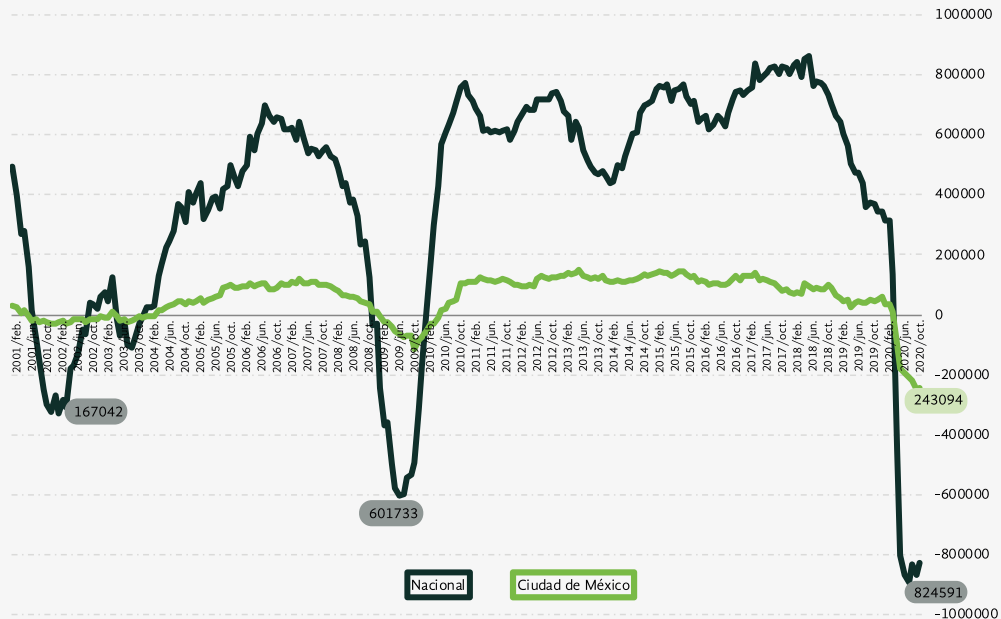
II.2.1. El empleo formal

A nivel nacional, entre octubre de 2019 y octubre de 2020, en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se ha registrado una pérdida de 865 234 empleos formales. Dada la concentración sectorial del empleo formal y los efectos de las medidas sanitarias vigentes, la pérdida de este tipo de empleos ha impactado sobremedida en la CDMX. De ellos 29.4% corresponden a la CDMX, a pesar de que de los 19 902 833 empleos registrados en todo el país solo 16.5% corresponden a la capital. La crisis actual ha ocasionado una mayor pérdida de empleos que las bajas registradas durante la crisis financiera de 2009, cuando en el mes de junio de ese mismo año se registró una disminución de 601 000 empleos en la nación mientras tan solo 10.8% de ellos correspondió a la CDMX (véase gráfica 1). La diferencia entre las dos últimas crisis que ha sufrido el país, y en cómo han afectado a la capital, está relacionada con las consecuencias que ha ocasionado la pandemia y con las dificultades que se han enfrentado para retomar de manera plena la actividad económica en la CDMX.

A partir de los datos del IMSS, el cuadro 1 muestra las principales pérdidas de empleo formal que se registraron en la CDMX a octubre de 2020 con relación al mismo mes del año anterior y a partir de diciembre de 2019. Como se puede observar, la variación anual registra una pérdida de 243 000 empleos (con una tasa de creci-

miento de -6.9%) mientras que las pérdidas de empleos acumuladas a partir de diciembre de 2019 ascienden a cerca de 184 000 empleos (con una tasa de crecimiento de -5.3%). En términos absolutos, las mayores pérdidas de empleo formal se observan en los hombres (más de 138 000 empleos), pero las mayores tasas de crecimiento negativo se dan en las mujeres (variación anual -7.1% y una tasa acumulada desde diciembre de -5.9%).

**Gráfica 1. Ganancias y pérdidas de empleo registradas en el IMSS
(cambios respecto al mismo mes del año anterior)**



Fuente: Elaboración propia con base en IMSS (2020).

Por grupos de edad son los menores de 30 años quienes registran las mayores pérdidas de empleos y las más altas tasas de crecimiento negativo (véase cuadro 1). Por otro lado, como efecto de la composición por tipo de contrato, son los trabajadores permanentes quienes presentan las mayores bajas en volumen de empleos y tasas de crecimiento negativo. El sector servicios para empresas, personas y el hogar (-160 000 empleos); el comercio (49 000 empleos) y la industria de la transformación (34 000 empleos) resultaron ser los más afectados al mes de octubre 2020.

Cuadro 1. Empleos formales inscritos en el IMSS a octubre de 2020, Ciudad de México

Empleos formales	Trabajadores inscritos a octubre 2020		Variación anual (con relación a octubre de 2019)		Acumulados (con relación a diciembre de 2019)	
	Absoluto	Porcentaje (%)	Absoluto	Tasa de crecimiento (%)	Absoluto	Tasa de crecimiento (%)
Sexo	3 285 539	100.0	-243 094	-6.9	-184 509	-5.3
Mujeres	1 362 219	41.5	-104 165	-7.1	-84 850	-5.9
Hombres	1 923 320	58.5	-138 929	-6.7	-99 659	-4.9
Grupos de edad	3 285 539	100.0	-243 094	-6.9	-184 509	-5.3
Menores de 19 años	47 056	1.4	-32 236	-40.7	-27 870	-37.2
20 a 29 años	886 378	27.0	-114 923	-11.5	-90 853	-9.3
30 a 39 años	1 006 026	30.6	-43 991	-4.2	-27 167	-2.6
40 a 49 años	757 853	23.1	-33 783	-4.3	-22 283	-2.9
50 a 59 años	471 110	14.3	-10 980	-2.3	-8 492	-1.8
60 y más años	117 116	3.6	-7 181	-5.8	-7 844	-6.3
Tipo de contrato	3 285 539	100.0	-243 094	-6.9	-184 509	-5.3
Permanentes	2 816 559	85.7	-238 824	-7.8	-204 347	-6.8
Eventuales	468 980	14.3	-4 270	-0.9	19 838	4.4
Sectores de actividad	3 285 539	100.0	-243 094	-6.9	-184 509	-5.3
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	7 277	0.2	-122	-1.6	558	8.3
Industrias extractivas	2 401	0.1	-652	-21.4	-569	-19.2
Industrias de la transformación	378 002	11.5	-34 975	-8.5	-24 855	-6.2
Industria de la construcción	257 143	7.8	1 367	0.5	16 948	7.1
Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable	15 638	0.5	94	0.6	-31	-0.2
Comercio	677 669	20.6	-49 781	-6.8	-43 504	-6.0
Transportes y comunicaciones	205 445	6.3	-721	-0.3	-1 530	-0.7
Servicios para empresas, personas y el hogar	1 453 009	44.2	-160 143	-9.9	-140 702	-8.8
Servicios sociales y comunales	288 955	8.8	1 839	0.6	9 176	3.3

Fuente: Elaboración propia con base en IMSS (2020).

II.2.2. Mercado de trabajo en la Ciudad de México y COVID-19

Al analizar la evolución de los principales indicadores estratégicos en la CDMX y a nivel nacional, se confirma que la desaceleración económica generada por la crisis del COVID-19 ha provocado una gran pérdida de empleos formales, ya sea por despidos de personal y/o por el cierre de empresas, situación que posiblemente llevará al incremento de la informalidad laboral en los próximos meses. Sin embargo, paradójicamente, entre el primer y tercer trimestre se redujo la informalidad laboral en la CDMX, pasando de 47.2% a 44%. Esto se asocia probablemente con una mayor pérdida relativa de empleo de los trabajadores informales, dando cuenta de que la pérdida de empleo es más grave en este sector.

En las últimas décadas, la tasa de participación laboral en la CDMX ha sido un poco mayor a la reportada a nivel nacional, situación que se mantuvo hasta el primer trimestre de 2020. Como efecto de la pandemia, para el tercer trimestre de 2020, esta tendencia se revirtió: se observa una reducción mucho más amplia en la capital del país (-10.0%) en comparación con la reducción de la tasa de participación nacional (-4.4%) y en el área metropolitana de la CDMX (-8.8%); las mayores bajas nacionales se han observado en las mujeres (de 44.9% a 39.9%), mientras que en la CDMX son los hombres los más afectados con una reducción de 11.1%, ya que en las mujeres se da una disminución de 9% (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores estratégicos del mercado de trabajo nacional y de la Ciudad de México, 2020

Indicadores estratégicos	Nacional		Área Metropolitana Ciudad de México		Ciudad de México	
	I Trim. ENOE (%)	III Trim. ENOE ^m (%)	I Trim. ENOE (%)	III Trim. ENOE ^m (%)	I Trim. ENOE (%)	III Trim. ENOE ^m (%)
1. Tasa de participación	59.9	55.5	59.9	51.1	60.9	50.9
1a. Tasa participación hombres	76.4	72.6	72.9	64.0	73.2	62.1
3b. Tasa de participación mujeres	44.9	39.9	48.2	39.3	50.2	41.2
2. Población no económicamente activa. Disponible (PNEA-D)	15.0	25.2	15.5	32.0	19.3	34.1
3a. PNEA Disponible hombres (%)	17.9	35.6	18.5	38.7	23.1	42.9
3b. PNEA Disponible mujeres (%)	13.9	20.9	14.1	28.5	17.5	29.1
3. Tasa de desocupación	3.4	5.1	5.6	7.5	4.8	8.0
3a. Tasa de desocupación hombres	3.5	5.3	5.8	7.7	5.4	8.5
3b. Tasa de desocupación mujeres	3.4	4.9	5.4	7.3	4.0	7.3
4. Tasa de ocupación parcial y desocupación	9.3	11.8	10.3	14.3	9.5	15.0
4a. TOPD hombres	6.8	9.6	8.5	12.5	8.0	13.8
4b. TOPD mujeres	13.1	15.5	12.9	16.9	11.4	16.6
5. Tasa de trabajo asalariado	65.1	65.6	67.5	70.5	68.8	71.3
5a. Tasa de trabajo asalariado hombres	64.3	64.5	65.4	69.2	65.3	69.0
5b. Tasa de trabajo asalariado mujeres	66.3	67.4	70.3	72.4	73.2	74.2
6. Tasa de subocupación	8.5	17.0	9.6	24.6	9.3	24.4
6a. Subocupación hombres	8.8	17.0	10.0	24.9	10.2	24.5
6b. Subocupación mujeres	8.0	17.0	9.0	24.3	8.2	24.2
7. Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCC)	22.6	23.9	24.2	28.7	20.4	24.8
7a. TCC hombres	24.4	25.4	26.6	31.6	22.6	26.0
7b. TCC mujeres	19.9	21.2	21.0	24.5	17.7	23.3
8. Tasa de informalidad laboral (TIL 1)	56.1	54.2	51.3	46.1	47.2	44.0
8a. Tasa de informalidad hombres	55.5	55.1	50.3	44.6	46.8	44.8
8b. Tasa de informalidad mujeres	57.0	52.9	52.6	48.2	47.6	43.1
1. La población económicamente activa la integran todas las personas de 15 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada), o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta).						
2. PNEA Disponible: Para la ENOE ^m , en este rubro se clasifican a las personas ausentes temporales de una actividad u oficio y a las personas con necesidad o deseos de trabajar las cuales eran clasificadas en la ENOE en el rubro "Otros" de la Población No Económicamente Activa No Disponible. La razón de este cambio es debido a que por la pandemia y el cierre de las empresas y negocios en actividades no esenciales, técnicamente dicha población quedó fuera de la fuerza de trabajo al perder el vínculo con la unidad empleadora, muchos de los cuales retornarán a su trabajo una vez que se reactiven las actividades; por lo que conceptualmente es más pertinente darles un tratamiento de "personas disponibles para trabajar sin posibilidades de búsqueda de trabajo", que dejarlos en una categoría residual entre las personas no disponibles para trabajar.						
3. Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.						
4. Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia.						
5. Porcentaje de la población ocupada que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal, por las actividades realizadas.						
6. Población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.						
7. Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.						
8. TIL 1: según Inegi, corresponde a la proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.						

Fuente: INEGI (2020a). ENOE primer trimestre y ENOE^m tercer trimestre de 2020.

Estas reducciones en la oferta laboral afectan directamente los niveles de desempleo (TD) y de la población inactiva sin disponibilidad para trabajar (PNEA). La TD en la CDMX entre el primero y el tercer trimestre de 2020 se incrementó en un 3.2%, mientras que a nivel nacional y en la zona metropolitana se observa un aumento de 1.7% y 2.4%, respectivamente. La capital del país pasó de una estimación de 211 000 desempleados (IT-2020) a 295 000 buscadores de trabajo (IIIT-2020): alrededor de seis de cada diez desempleados son hombres; el grupo de edad de 25 a 44 años es el más afectado y se observa un gran incremento en la TD en los mayores de 45 años (pasaron de representar 19.9% a 30.9%). De los desempleados 60% cuentan con educación media superior y superior, incrementándose en 22% los buscadores de empleo con experiencia laboral que terminaron, dejaron o cerraron el negocio propio. Todas estas tendencias se mantienen para hombres y mujeres con ligeras diferencias (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Características de la población desocupada en la Ciudad de México, 2020

Características	Primer trimestre (ENOE)			Tercer trimestre (ENOE ^N)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Porcentaje	211,339	132,755	78,584	295,629	178,635
	100.0	62.8	37.2	100.0	60.4	39.6
Grupos de edad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De 15 a 24 años	26.5	26.3	26.8	21.4	22.4	19.7
De 25 a 44 años	53.6	53.9	53.0	47.7	45.8	50.7
De 45 a 64 años	17.5	16.7	18.8	28.9	29.2	28.5
De 65 años y más	2.4	3.1	1.4	2.0	2.6	1.1
Nivel de instrucción	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria incompleta	1.6	1.9	0.9	2.2	2.5	1.7
Primaria completa	6.8	7.9	5.1	5.7	6.0	5.3
Secundaria completa	26.0	27.7	23.0	29.6	35.2	20.9
Medio superior y superior	65.6	62.5	71.0	62.5	56.3	72.1
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Antecedente laboral	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con experiencia. Perdió o terminó su empleo	52.7	54.3	49.9	71.6	72.5	70.3
Con experiencia. Renunció o dejó su empleo	32.0	29.3	36.5	15.8	15.5	16.3
Con experiencia. Dejó o cerró un negocio propio	3.3	4.7	0.9	6.3	5.1	8.2
Otro	1.0	1.0	1.1	2.8	3.9	1.1
Sin experiencia	11.0	10.7	11.5	3.5	3.0	4.2
Duración del desempleo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta 1 mes	32.5	33.9	30.0	28.6	28.9	28.1
Más de 1 mes hasta 3 meses	25.4	25.7	24.8	29.1	28.5	30.1
Más de 3 meses hasta 6 meses	11.7	10.0	14.7	22.7	25.0	19.2
Más de 6 meses hasta 1 año	7.2	7.4	7.0	6.8	7.3	6.0
Más de 1 año	4.8	3.7	6.5	1.0	1.6	0.0
No especificado	18.4	19.3	17.0	11.8	8.7	16.5
Nivel de precisión de las estimaciones:						
Alta , CV en el rango de (0, 15)						
Moderada , CV en el rango de (15, 30)						
Baja , CV de 30% en adelante						

Fuente: INEGI (2020a). ENOE primer trimestre y ENOE^N tercer trimestre de 2020.

Otros indicadores estratégicos del mercado de trabajo demuestran el empeoramiento de la situación laboral en la CDMX. La población no económicamente activa (PNEA) que manifestó estar disponible para trabajar pasó de 546 000 personas (IT-2020) a 1 218 000 (IIIT-2020), de los cuales 55% son mujeres. Si se suma la tasa de desocupación (desempleo) a la de ocupación parcial (trabajar menos de 15 horas a la semana), se observa un incremento de las personas ocupadas en jornadas parciales, pasando de 9.5% de la PEA en el primer trimestre de 2020 a 15% en el tercer trimestre del mismo año, tasa que es 3.2% superior a la tasa del país. Otra vez, la precarización del trabajo fue más grave para las mujeres (16.6%) que para los hombres (13.8%). Los datos para el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCDMX) denotan una tendencia muy similar, la PNEA pasó de 6 552 000 personas (IT-2020) a 8 000 000 de personas (IIIT-2020), en su gran mayoría mujeres (65%), las tasas de jornadas parciales se encuentran a niveles muy similares a los registrados solo en la CDMX.

La tasa de trabajo asalariado (asalarización) entre la población ocupada mejoró en la CDMX, al pasar de 68.8% a 71.3% en el periodo estudiado, con una tendencia semejante entre hombres y mujeres, situación que puede estar asociada a la mayor pérdida de empleos de los trabajadores por cuenta propia y a la disminución de la informalidad a causa de la pandemia. También se observa un incremento de la tasa de subocupación⁴ a nivel nacional, en el AMCDMX y en la CDMX. En la capital del país pasó de 9.3% en el IT-2020 a 24.4% en el IIIT-2020, incrementándose más para las

⁴ Población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo que el que le permite su ocupación actual.

mujeres que para los hombres la búsqueda de un trabajo complementario o de uno con una mayor jornada; mientras que en el AMCDMX pasó de 9.6% a 24.6% durante el mismo periodo. La tasa de ocupación crítica⁵ en la CDMX pasó de 20.4% a 24.8%, siendo mayor en los dos periodos analizados la de los hombres que la de las mujeres; y menor en 3.9% a la observada en el AMCDMX. Esto puede deberse, entre otros factores, al deterioro de los ingresos en los empleos generados en los últimos meses y a la necesidad de trabajar más horas para compensarlo.

II.2.3. Informalidad laboral en la CDMX y COVID-19

La informalidad laboral incluye la ocupación no protegida en el sector informal y formal de la economía.⁶ Este enfoque⁷ fue ratificado en 2006 y 2010 por el Grupo de Delhi y adoptado desde diciembre de 2012 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entendiendo que el empleo informal es “el trabajo no protegido en la actividad agropecuaria, el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como los trabajadores subordinados que, aunque trabajan para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social” (INEGI, 2020d, p. 6).

⁵ Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la población que trabaja más de 35 horas con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

⁶ Por lo anterior, el término “empleo informal”, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluye tanto el empleo en el sector informal (definido por las características de las unidades de producción) como al empleo informal fuera del sector informal (definido por las características de los puestos de trabajo) (OIT, 2014a).

⁷ Este enfoque proviene de la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 2003), INEGI (2014).

Por su parte, el sector informal es definido por el INEGI como el conjunto de las unidades económicas dedicadas a “la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos” (INEGI, 2014). Esta definición se complementa con las características que la OIT señala para las actividades del sector informal: pequeña escala, bajo nivel de organización, poca o ninguna división entre trabajo y capital y, lo más importante en este documento, relaciones laborales principalmente temporales, de parentesco, personales o sociales, inestables, contrastando con arreglos contractuales que incluyen garantías formales (OIT, 2012). Considerando lo anterior y siguiendo los criterios del INEGI, para los efectos de este documento se entiende por ocupación informal la que se realiza sin contar en los hechos con el amparo del marco institucional de protección social, independientemente de las características de la unidad económica donde ocurre, se trate de empresas o negocios no registrados o gobiernos, instituciones o empresas formales.

A continuación se presentan las principales tendencias de la informalidad laboral en la CDMX, poniendo de manifiesto los factores asociados a su mayor o menor presencia. Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), primer trimestre (ENOE) de 2020 y tercer trimestre (ENOE^N) de 2020,⁸ se desagrega a la población ocupada informal considerando la posición en la ocupación, sector económico, nivel de ingresos, duración de la jornada laboral y tipo de establecimiento. La exposición se divide considerando quiénes son los traba-

⁸ A lo largo del documento se hace referencia a la ENOE^N, 2020, tercer trimestre. Si no se indica expresamente, el dato corresponde a este último año.

jadores informales (características), dónde se encuentran (estructura) y cuáles son sus condiciones de trabajo.

Características de la población con ocupación informal

Como se muestra en los cuadros 2 y 4, 47.2% (1 984 000 personas) de la población ocupada en la Ciudad de México era informal, lo que representa cerca de nueve puntos porcentuales por debajo del promedio nacional y cuatro puntos menos del valor estimado en el AMCMX. Como efecto de la pandemia para el tercer trimestre, el porcentaje de informales desciende a 44%, representando a 1 501 086 personas. Por debajo de la tasa de informalidad de 54.2% y 46.1% observada a nivel nacional y en el Área Metropolitana de la CDMX, respectivamente.

Al analizar el porcentaje de la población ocupada, formal e informal, por sexo se encuentra que el porcentaje de hombres en esa situación es mayor al de las mujeres. Además, la informalidad está más presente entre los grupos de edad de 25 a 44 años, seguido del grupo de 45 a 64 años. Resalta la mayor presencia de hombres jóvenes (15-24 años) en la informalidad, con un incremento en términos relativos entre los dos trimestres analizados (13.1% vs. 16.1%); además, disminuye la participación de adultos de 65 y más años, posiblemente como efecto de los mensajes del “quédate en casa” enfocado hacia los adultos mayores, quienes presentan una mayor incidencia de enfermedades crónicas, aspecto que los hace más vulnerables ante el COVID-19 (véase cuadro 4).

La informalidad laboral en la CDMX afecta más a quienes presentan menores niveles de escolaridad, ya que cerca de uno de cada dos

cuenta hasta con la secundaria, mientras que en los trabajadores formales la relación se reduce a uno de cada cinco; en contraste, 48.8% de los formales cuentan con licenciatura y más, mientras que de los informales solo 18.6% presentan este nivel de escolaridad (véase cuadro 5). Esta condición es mayor en las mujeres en relación con los hombres, tanto en el primer como en el tercer trimestre de 2020. Como se observa en la Ciudad de México existe una polarización en términos educativos entre los trabajadores informales y formales, y al interior de los informales según sexo. Como vemos, estos resultados se encuentran afectados por la estructura poblacional del país, la PEA y la población ocupada, quienes se concentran en estos grupos poblacionales (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Características de la población con ocupación informal en la Ciudad de México, 2020

Indicadores	Primer Trimestre (ENOE)			Tercer Trimestre (ENOE ¹)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total población	1,984,447	1,096,930	887,517	1,501,086	857,890	643,196
Sexo						
Porcentaje	100.0	55.3	44.7	100.0	57.2	42.8
Grupos de edad (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De 15 a 24 años	12.0	13.1	10.6	13.9	16.1	11.0
De 25 a 44 años	43.2	44.2	42.0	45.2	43.8	47.1
De 45 a 64 años	35.8	34.0	38.0	33.9	31.7	36.8
De 65 años y más	9.0	8.7	9.3	7.0	8.4	5.1
Nivel de instrucción (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria incompleta	5.3	3.8	7.0	5.0	3.5	6.9
Primaria completa	18.6	16.9	20.7	15.8	15.4	16.3
Secundaria completa	38.5	39.8	36.8	40.1	38.2	42.7
Medio superior y superior	37.5	39.1	35.4	39.0	42.8	34.0
No especificado	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1
Posición en la ocupación (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Trabajadores subordinados y remunerados	56.0	54.4	58.0	57.0	57.0	57.2
Empleadores	4.1	5.2	2.7	4.2	4.8	3.5
Trabajadores por cuenta propia	36.2	38.5	33.4	35.1	36.2	33.6
Trabajadores no remunerados	3.7	1.9	5.9	3.7	2.1	5.8
No especificado						
Sector de actividad económica (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	0.5	0.7	0.3	0.61	1.1	0.0
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	100.0	100.0	100.0	100	100.0	0.0
Secundario	16.8	22.8	9.3	18.1	23.3	11.2
Industria extractiva y de la electricidad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Industria manufacturera	53.9	42.7	87.6	53.4	40.3	89.6
Construcción	46.1	57.3	12.4	46.6	59.7	10.4
Terciario	81.9	75.6	89.6	80.6	74.6	88.5
Comercio	31.8	29.8	33.8	32.1	31.5	32.7
Restaurantes y servicios de alojamiento	12.6	10.9	14.5	15.3	11.2	19.9
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	11.5	21.2	1.3	12.3	22.0	1.3
Servicios profesionales, financieros y corporativos	10.2	11.0	9.3	9.8	11.9	7.3
Servicios sociales	6.3	4.1	8.6	5.0	4.3	5.8
Servicios diversos	26.3	21.5	31.4	24.4	17.7	32.0
Gobierno y organismos internacionales	1.4	1.6	1.1	1.3	1.5	1.0
No especificado	1.0	1.2	0.8	0.9	1.4	0.3
Nivel de ingresos (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo	30.7	23.7	39.4	38.7	33.8	45.1
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	34.0	36.8	30.6	32.1	34.5	28.8
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	14.1	17.8	9.4	8.5	11.0	5.3
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	5.4	6.7	3.8	3.2	3.5	2.8
Más de 5 salarios mínimos	1.9	2.2	1.6	1.3	1.0	1.6
No recibe ingresos ¹						
No especificado	10.1	10.8	9.3	12.6	14.1	10.6
Duración de la jornada de trabajo (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ausentes temporales con vínculo laboral	2.8	3.1	2.5	2.6	2.3	3.0
Menos de 15 horas	9.3	4.9	14.3	14.5	10.3	20.2
De 15 a 34 horas	24.0	18.4	30.8	23.5	21.4	26.3
De 35 a 48 horas	31.1	30.9	31.2	31.4	32.5	29.9
Más de 48 horas	32.7	42.2	21.0	27.2	32.5	20.2
No especificado	0.3	0.4	0.2	0.8	1.0	0.4

¹ Se clasifican en este rubro tanto los trabajadores dependientes no remunerados como los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades de subsistencia.

Las estimaciones que aparecen en este cuadro están coloreadas de acuerdo con su nivel de precisión, en alta, moderada y baja, tomando como referencia el coeficiente de variación CV (%). Una precisión baja requiere un uso cauteloso de la estimación en el que se analicen las causas de la alta variabilidad y se consideren otros indicadores de precisión y confiabilidad, como el intervalo de confianza.

Nivel de precisión de las estimaciones:

Alta, CV en el rango de (0, 15)

Moderada, CV en el rango de (15, 30)

Baja, CV de 30% en adelante

Fuente: INEGI (2020a). ENOE primer trimestre y ENOE¹ tercer trimestre de 2020.

Estructura ocupacional de las personas con empleo informal

Considerando la estructura ocupacional de las personas con empleo informal en la CDMX, la totalidad de estas sin remuneración es cercana a 3.8%, observándose una proporción mayor para las mujeres (5.8%). De los informales 57% son trabajadores asalariados y cerca de uno de cada tres son trabajadores por cuenta propia, mientras que de los ocupados formales 87.4% son subordinados y 7.1% laboran por cuenta propia. La estructura ocupacional no solo es segmentada en función del acceso a la seguridad social sino al interior de estas características por posición ocupacional. En general, la estructura ocupacional no se vio modificada entre los dos trimestres analizados (véanse cuadros 4 y 5). En relación con el tamaño de la unidad económica se observa una marcada concentración del trabajo informal en unidades con un solo trabajador (37.9%) y de dos a cinco personas (41%), en contraste los ocupados formales se concentran en unidades grandes, con 51 y más trabajadores (48.8%) seguidos de 16 a 50 personas (48.8%) (véase cuadro 5).

La mayoría de la población con ocupación informal se ubica en el sector terciario (81%), mientras que 18.1% labora en el sector secundario (con un leve incremento de 1.3 puntos porcentuales entre los dos trimestres analizados). Las mujeres tienen una mayor participación con trabajo informal que los hombres en el sector terciario (88.5% vs. 74.6%), con una alta presencia en el comercio, los servicios diversos y el sector de los restaurantes y servicios de alojamiento, y una menor representación en los sectores primario y secundario. En general, es de resaltar la tercerización del trabajo femenino en la capital del país (véase cuadro 4).

Condiciones laborales de las personas con empleo informal

Por el nivel de ingresos, encontramos que en el primer trimestre de 2020 (IT-2020), 64.8% de los trabajadores informales y 36.7% de los formales ganaban hasta dos salarios mínimos (SM) (véase cuadro 5). Para el tercer trimestre de 2020 (IIIT-2020), en los informales este indicador se incrementó a 70.7%, al mismo tiempo que se redujo la proporción de trabajadores que ganan entre 3 y 5 SM y más de 5 SM. La pandemia ha tenido como efecto un mayor incremento de la precarización en los ingresos del trabajo informal (véase cuadro 4).

En cuanto a las condiciones de trabajo cabe señalar la gran desigualdad por género que se observa en el nivel de las remuneraciones. De las mujeres 45.1% ganan hasta un salario mínimo, mientras que 33.8% de los hombres perciben este ingreso; además, 5.8% de ellas no reciben ninguna remuneración por su actividad, mientras que en el caso de los hombres no reciben ingresos 2.1%. Por el contrario, 11% de los hombres gana más de dos y hasta tres salarios mínimos, en el caso de las mujeres lo perciben 5.3%⁹ (véase cuadro 4).

El cuadro 5 muestra que para el IT-2020, uno de cada tres ocupados en la informalidad trabajan menos de 35 horas semanales en contraste con 13.4% de los formales; solo 31.1% de los informales y 55.2% de los formales desempeña una jornada que puede considerarse como completa (entre 35 y 48 horas semanales). Es de resaltar

⁹ De acuerdo con Martínez Soria y Rosales Reyes (2017, pp. 69-70 y 82), los trabajadores por cuenta propia y los informales son los que han tenido un peor desempeño en materia de ingresos entre 2005-2017. Sostienen que son las brechas salariales entre estos trabajadores y los trabajadores formales las que muestran que se trata de un mercado segmentado.

los cambios observados entre los dos periodos analizados para los trabajadores informales: el mayor incremento de la jornada parcial (9.1% vs. 14.5%) y la disminución del exceso de jornada laboral a la semana (32.7% vs. 27.2%) (véase cuadro 4).

Las mujeres son quienes desempeñan en mayor proporción jornadas de tiempo parcial (hasta 34 horas), alcanzando a un 46.6%, mientras solo 31.7% de los hombres lo hace. Por el contrario, son los hombres quienes realizan jornadas prolongadas (más de 48 horas) en un mayor porcentaje (32.5% vs. 20.2%) (véase cuadro 4). Esta jornada reducida en las mujeres estaría asociada por un lado con la disminución de la tasa de participación y con el incremento del trabajo de cuidados del hogar, en especial a la mayor atención de los hijos menores de edad debido a que actualmente no se encuentran asistiendo presencialmente a la escuela.

Cuadro 5. Ocupación según trabajo formal o informal en la Ciudad de México, primer trimestre de 2020

Características	Tipo de inserción		
	Informal	Formal	Total
	1 994 155	2 222 860	4 217 015
Sexo	100.0	100.0	100.0
Hombre	55.3	56.0	55.7
Mujer	44.7	44.0	44.3
Nivel de instrucción	100.0	100.0	100.0
Primaria	19.8	4.6	11.8
Secundaria	32.0	15.7	23.4
Preparatoria/Normal/técnica	29.5	30.9	30.2
Profesional y más	18.6	48.8	34.5
No sabe	0.2	0.0	0.1
Posición ocupacional	100.0	100.0	100.0
Trabajadores subordinados y remunerados	56.0	87.4	72.6
Empleadores	4.1	5.4	4.8
Trabajadores por cuenta propia	36.1	7.1	20.8
Trabajadores no remunerados	3.8	0.0	1.8
Número de trabajadores	100.0	100.0	100.0
Una persona	37.9	5.8	21.0
De 2 a 5 personas	41.0	9.1	24.2
De 6 a 10 personas	6.9	6.0	6.4
De 11 a 15 personas	2.7	4.3	3.5
De 16 a 50 personas	5.7	22.9	14.8
De 51 y más personas	4.9	48.8	28.0
No especificado	1.0	3.0	2.1
Nivel de ingresos (%)	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo	30.9	6.9	18.2
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	33.9	29.8	31.7
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	14.0	22.3	18.4
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	5.4	13.7	9.8
Más de 5 salarios mínimos	1.9	8.7	5.5
No recibe ingresos	3.8	0.0	1.8
No especificado	10.1	18.5	14.5
Duración de la jornada de trabajo (%)	100.0	100.0	100.0
Ausentes temporales con vínculo laboral	2.8	3.6	3.2
Menos de 15 horas	9.3	1.2	5.0
De 15 a 34 horas	24.0	12.8	18.1
De 35 a 48 horas	30.9	55.2	43.7
Más de 48 horas	32.7	27.1	29.8
No especificado	0.3	0.1	0.2
Nivel de precisión de las estimaciones:			
Alta , CV en el rango de (0, 15)			
Moderada , CV en el rango de (15, 30)			
Baja , CV de 30% en adelante			

Fuente: INEGI (2020a). ENOE primer trimestre y ENOE^Ntercer trimestre de 2020.

II.3. Personas trabajadoras prioritarias para atención de la acción social

Observando la clasificación del grupo de ocupaciones, los informales se concentran en empleados de venta de establecimientos (11.5%), trabajadoras del hogar (10.8%), conductores de transporte y de maquinaria móvil (9.5%), vendedores ambulantes y ayudantes en la preparación de alimentos (8.8%). Resalta el caso de la división de los profesionistas y técnicos, personal con un alto nivel de escolaridad, quienes representan 15.5% del total de informales en relación con 37.3% en los ocupados formales, situación que nos muestra la gran heterogeneidad laboral que existe dentro de la informalidad (véase cuadro 6).

La acción social promovida por la OSF en la CDMX ha dado prioridad a los apoyos dirigidos a grupos específicos del sector informal, entre ellos a las trabajadoras del hogar, a eventuales y a independientes que laboran en los mercados y en la vía pública.

En el primer trimestre de 2020, las trabajadoras del hogar en la CDMX representaban alrededor de 195 000 personas ocupadas, que corresponden a 4.6% del total de ocupados en la capital. Es un sector fuertemente feminizado (90% es mujer), 98.9% se encuentra en la informalidad, con jornadas extensas, 46.7% de ellas perciben solo hasta un salario mínimo y 33.5%, entre uno y hasta dos salarios mínimos.

Los trabajadores en el comercio al por menor representan 17% de los ocupados (716 000 personas); 45% expresó ser trabajador asalariado y 44.3%, trabajar por cuenta propia. De estos trabajadores

68.5% se encontraba en la informalidad. Las mujeres presentan mayores tasas de informalidad en relación con los hombres. Respecto a la ocupación, 38.4% manifestó ser empleado de ventas en establecimiento, 26.1% comerciantes en establecimientos y 16.1% expuso que su principal ocupación es la de vendedor ambulante y ayudante en la preparación de alimentos. De los ocupados en este sector 46.2% solo cuenta máximo con el nivel de secundaria. Las personas trabajadoras informales con esta escolaridad se incrementan hasta 54%. De las y los trabajadores del comercio al por menor 68.1% reciben como pago menos de dos salarios mínimos y en las personas trabajadoras informales del sector se incrementan a 74%.

Cuadro 6. Ocupación según el trabajo formal e informal, en la Ciudad de México, primer trimestre de 2020

Ocupación	Tipo de inserción		
	Informal	Formal	Total
Población estimada	1 994 155	2 222 860	4 217 015
Funcionarios y altas autoridades de los sectores público, privado y social	0.1	0.6	0.4
Directores y gerentes en servicios financieros, administrativos y sociales	0.2	2.3	1.3
Directores y gerentes en producción, tecnología y transporte	0.3	0.4	0.4
Directores y gerentes de ventas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos	0.5	2.2	1.4
Coordinadores y jefes de área en servicios financieros, administrativos y sociales	0.2	1.7	1.0
Coordinadores y jefes de área en producción y tecnología	0.1	0.8	0.5
Coordinadores y jefes de área de ventas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos	0.1	1.0	0.6
Profesionistas administradores y mercadólogos	3.2	9.5	6.5
Investigadores y especialistas en ciencias exactas, biológicas, ingeniería, informática y en telecomunicaciones	1.1	4.2	2.8
Profesores y especialistas en docencia	1.2	5.2	3.3
Médicos, enfermeras y otros especialistas en salud	1.3	3.4	2.4
Auxiliares y técnicos en ciencias económico-administrativas, ciencias sociales, humanistas y en artes	2.0	6.4	4.3
Auxiliares y técnicos en ciencias exactas, biológicas, ingeniería, informática y en telecomunicaciones	4.5	5.5	5.0
Auxiliares y técnicos en educación, instructores y capacitadores	1.2	1.3	1.2
Enfermeras, técnicos en medicina y trabajadores de apoyo en salud	1.0	1.6	1.4
Secretarías, capturistas, cajeros y trabajadores de control de archivo y transporte	2.7	13.6	8.4
Trabajadores que brindan y manejan información	1.1	3.5	2.4
Comerciantes en establecimientos	7.7	2.1	4.8
Empleados de ventas en establecimientos	11.5	9.4	10.4
Trabajadores en el alquiler	0.3	0.1	0.2
Trabajadores en la preparación y servicio de alimentos y bebidas en establecimientos	5.7	3.3	4.4
Trabajadores en cuidados personales y del hogar (peluqueras, azafatas, etc.)	4.4	0.9	2.5
Trabajadores en servicios de protección y vigilancia	0.7	3.4	2.1
Trabajadores de las fuerzas armadas	0.0	0.1	0.1
Trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas	0.4	0.3	0.3
Trabajadores en la extracción y la edificación de construcciones	4.2	1.0	2.5
Artesanos y trabajadores en el tratamiento y elaboración de productos de metal	1.8	0.4	1.1
Artesanos y trabajadores en la elaboración de productos de madera, papel, textiles y de cuero y piel	3.6	0.7	2.1
Artesanos y trabajadores en la elaboración de productos de hule, caucho, plásticos y de sustancias químicas	0.1	0.0	0.1
Trabajadores en la elaboración y procesamiento de alimentos, bebidas y productos de tabaco	2.5	0.7	1.6
Artesanos y trabajadores en la elaboración de productos de cerámica, vidrio, azulejo y similares	0.2	0.2	0.2
Operadores de instalaciones y maquinaria industrial	0.4	2.2	1.4
Ensambadores y montadores de herramientas, maquinaria, productos metálicos y electrónicos	0.0	0.0	0.0
Conductores de transporte y de maquinaria móvil	9.5	2.8	6.0
Trabajadores de apoyo en actividades agropecuarias, forestales, pesca y caza	0.1	0.0	0.0
Trabajadores de apoyo en la minería, construcción e industria	3.8	2.3	3.0
Ayudantes de conductores de transporte, conductores de transporte de tracción humana y animal y cargadores	0.9	0.6	0.7
Vendedores ambulantes y ayudantes en la preparación de alimentos	8.8	0.3	4.3
Trabajadores domésticos, de limpieza, planchadores y otros trabajadores de limpieza	10.8	5.1	7.8
Trabajadores de paquetería, de apoyo para espectáculos y repartidores de mercancías	1.6	0.7	1.1
Total	100.0	100.0	100.0
Nivel de precisión de las estimaciones:			
Alta, CV en el rango de (0, 15)			
Moderada, CV en el rango de [15, 30)			
Baja, CV de 30% en adelante			

Fuente: INEGI (2020a). ENOE primer trimestre y ENOEⁿ tercer trimestre de 2020.

II.4. Reflexiones

Este diagnóstico sugiere que actualmente el mercado laboral de la CDMX está muy fragmentado y precarizado. Esto se da principalmente como resultado de decisiones y modelos de política pública tomados por décadas, los cuales produjeron un proceso de desmantelamiento de mecanismos de protección social de los trabajadores y, en general, de la ciudadanía en el país. Los principales afectados son las personas de menores ingresos, con trabajos más precarios, sin acceso a la seguridad social y sin estabilidad laboral, entre otros.

Aunque el enfoque social y de política pública ha cambiado, estos procesos y condiciones estructurales son difíciles de modificar en periodos cortos. Por lo cual, las carencias en el mercado laboral hicieron que la crisis impactara fuertemente a la economía capitalina y a sus trabajadores, particularmente en la población con trabajos informales. Puesto de otra forma, la crisis sanitaria y económica actual ha golpeado sobremanera a quienes desde la informalidad accedían a sus medios de vida.

Así, como efecto de la pandemia por COVID-19, el mercado laboral se ha debilitado por la crisis. En lo que va del año (enero a noviembre) se han perdido 160 323 empleos formales, se ha reducido la fuerza laboral, se han incrementado las tasas de desempleo y la inactividad, en un sentido más amplio, se han precarizado los ingresos y flexibilizado la jornada laboral, provocando una mayor inestabilidad en el empleo. La reducción de los niveles de la informalidad no ha sido fruto de una mayor formalización del empleo sino que ha sido causado por las medidas de confinamiento y cierres de los sectores no esenciales. Los efectos de la crisis sanitaria y económica que vive actualmente el país

y la CDMX han sido más agudos para los trabajadores informales, las mujeres y las personas jóvenes, así como para los sectores del comercio y los servicios, vinculados a las micro y pequeñas empresas. También son estos segmentos poblacionales quienes, en cierta medida, tendrán mayores dificultades para reinsertarse en los ciclos expansivos que se esperan en el corto plazo, una vez superada la pandemia. Serán los más afectados por esta y a su vez los menos beneficiados en la recuperación.

Por ello resulta fundamental identificar las barreras que afectan a los trabajadores informales para acceder a la seguridad social y al Seguro de Desempleo de la CDMX. Estas barreras pueden derivarse de factores estructurales desatendidos y perpetuados por ciclos de políticas públicas que no tienen en su núcleo la correcta identificación del problema social ni una perspectiva de derechos humanos. Así, se han observado fallas fundamentales que permiten y promueven un desarrollo y crecimiento económico no inclusivo. La extendida presencia de informalidad laboral se asocia, por un lado, con la falta de acceso a la seguridad social y, por otro, con el bajo crecimiento económico y la heterogeneidad estructural que ha caracterizado a la economía del país durante muchos años, con una marcada desigualdad en la productividad entre regiones, sectores de actividad y entre unidades económicas, dado el enorme peso de los micronegocios y pequeñas empresas, al abarcar más de la mitad de la ocupación.¹⁰

Ampliar los esquemas de protección del ingreso a los trabajadores informales es un gran reto que ayudaría a mitigar las consecuencias negativas de la crisis del COVID-19. Este reto ha sido asumido por el Gobierno de la Ciudad de México bajo una política social que busca que esta ciudad sea inclusiva y en la que se respeten los derechos.

¹⁰ La CEPAL ubica a México, junto con Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela, en una posición intermedia de acuerdo con el grado de heterogeneidad estructural, clasificación que empalma con los niveles de informalidad laboral (CEPAL, 2012, p. 214).

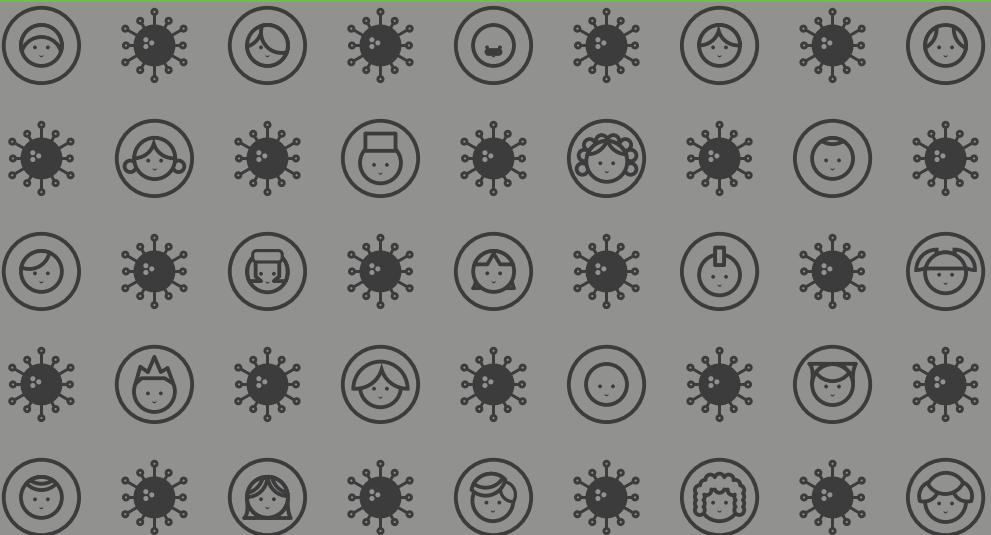
No obstante, en la actualidad, las barreras para el acceso de los trabajadores informales a la seguridad social dependen de qué tipo de informalidad se trate. En el caso de los trabajadores asalariados informales (en el sector formal o informal), la principal barrera es la dificultad para detectar la evasión de la responsabilidad de los empleadores de inscribir a sus trabajadores en el IMSS, lo que se agrava por la menor visibilidad de las unidades productivas de menor tamaño. En tanto gran parte de los trabajadores informales asalariados se encuentran en los micro y pequeños negocios, que son las unidades económicas que predominan en la estructura productiva, existen también barreras derivadas de la baja productividad de estas unidades que dejan escaso margen para pagar salarios dignos. En estos casos, los trabajadores toleran la falta de inscripción al seguro social como una forma de obtener mejores ingresos.

De esta forma, son diversos los factores que llevan a la informalidad de los trabajadores asalariados. Sin embargo, hay que señalar que este fenómeno ocurre también en medianas y grandes empresas. Cabe señalar el caso de las trabajadoras domésticas, donde uno de los factores que limita su incorporación al seguro social es el hecho de que la gran mayoría de sus empleadores tampoco se encuentran afiliados (Florez, 2019).

En cuanto a quienes trabajan de manera informal por cuenta propia, generalmente en empleos de subsistencia de bajos ingresos, el primer reto es institucional, al no existir un sistema de seguridad social universal independiente de la inserción laboral. Asimismo, es importante trabajar en procesos de formalización y capacitación, para que los trabajadores puedan forjar trabajos dignos y mejor remunerados.



III. El enfoque de derechos humanos en la protección social en la Ciudad de México



La protección social abarca un conjunto de programas sociales diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad durante todo el ciclo de vida de una persona. No sin polémica ni de manera uniforme, la academia, las agencias de desarrollo y los organismos internacionales que forman parte de las Naciones Unidas (ONU) recurren al concepto para referirse a cualquier apoyo monetario o en especie para procurar que la población cubra sus necesidades básicas y evitar así riesgos sociales como, por ejemplo, la falta de ingresos laborales debido a enfermedad, maternidad, desempleo, edad o muerte de un miembro de la familia, deficiencias en el acceso a cuidados de salud, la exclusión social y la pobreza. En general, los sistemas de protección social incluyen dos pilares principales: el pilar no contributivo (conocido como “asistencia o acción social” y que puede incluir programas universales o focalizados) y el contributivo (también llamado de “seguridad social”).

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas,¹¹ los Estados están legalmente obligados a establecer esquemas para proteger el derecho a protección social a todas las personas que se encuentran en sus territorios, principalmente los individuos y grupos marginalizados. La realización de tal derecho implica que los gobiernos no solo publiquen leyes de protección social, sino que también tomen medidas para garantizar —*de facto*— que los montos y duración de los beneficios sean adecuados y los programas cumplan con los principios

¹¹ El CESCR se estableció en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ICESCR). Este Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y es el primer tratado multilateral que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos, incluyendo los derechos laborales, a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado.

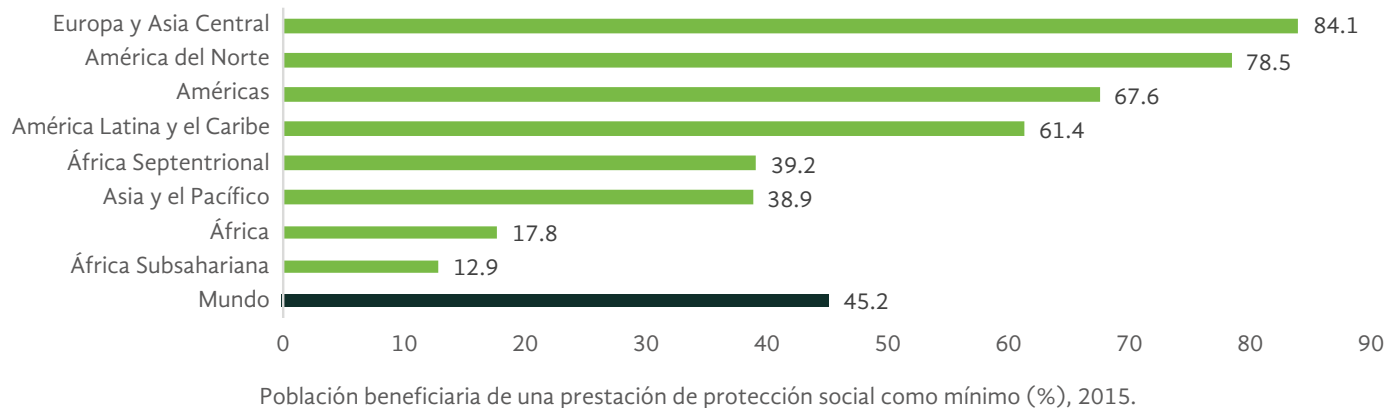
de no discriminación, cobertura universal, sustentabilidad y acceso a la información. Aun en casos en donde los países en desarrollo no cuentan con capacidad financiera, los gobiernos están obligados a buscar opciones diversas para ofrecer la protección social y mantener un estándar básico mínimo de acceso efectivo a derechos humanos y bienestar para, progresivamente, ir aumentándolo a través del tiempo. En otras palabras, para el Estado, la exploración de diferentes políticas públicas son vías para hacer efectivo el acceso a la protección social para todas las personas (sin importar su raza, origen, género, situación laboral o socioeconómica) conforme a las leyes internacionales de derechos humanos.

Más recientemente, varias organizaciones internacionales han impulsado el enfoque de derechos humanos de la protección social. En 2009, las Naciones Unidas lanzaron la “Iniciativa del Piso de Protección Social” (Social Protection Floor Initiative) como una de las nueve propuestas para mitigar los efectos de la crisis financiera de 2008. En 2011, los líderes del G20 reforzaron, en la declaración final de la Cumbre de Cannes, la importancia de invertir en esquemas nacionales que pudieran asegurar un mínimo de protección social a todas las personas, con el objetivo de promover resiliencia, justicia social y cohesión. En 2012, la Conferencia General de la OIT reafirmó el derecho a la protección social como un derecho humano y adoptó la Recomendación no. 202 sobre los Pisos de Protección Social que aporta orientaciones a los Estados miembros para la ampliación de la cobertura de la seguridad social, enfatizando que los pisos de protección social deben ser accesibles a todas las personas que lo necesiten. En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo con

17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para proteger los derechos a la educación, a la igualdad de la mujer, a la defensa del medio ambiente y al trabajo decente para todos, entre otros. En todos los casos, el argumento principal es que existe una relación simbiótica entre derechos humanos y protección social. Mientras los derechos humanos crean obligaciones legales para implementar sistemas de protección social y establecen estándares para el diseño, implementación y evaluación de tales sistemas, la implementación de esquemas de protección social facilita el cumplimiento de los derechos básicos económicos, sociales y culturales de los seres humanos.

A pesar de todas las declaraciones internacionales sobre la importancia de la seguridad social, la pandemia del COVID-19 evidenció las insuficiencias y brechas de los sistemas de protección existentes. Según el Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT (2017-2019), solo 45% de la población global se encontraba protegida por sistemas o niveles mínimos de protección social (ODS 1.3.1) antes de la abrupta irrupción de la pandemia (véase la gráfica 2). En América Latina y el Caribe, la protección social contributiva alcanzaba 46.5% de la población ocupada y fuertes diferencias de cobertura se observaban de acuerdo con la categoría de empleo. Los asalariados del sector público (90%) y del sector privado (65%) presentaban las mayores tasas de cobertura, mientras que el trabajo doméstico (26%) y el de independientes (15%) mostraban los menores niveles. Disparidades entre diferentes grupos de edad también eran observables: la cobertura de los programas de protección social era muy limitada para los trabajadores de edad temprana, aumentaba para los empleados en el rango de 45-50 años y disminuía para trabajadores de edad avanzada, siguiendo un patrón de una “U invertida”.

Gráfica 2. Indicador 1.3.1. de los ODS: porcentaje de la población con al menos una prestación social

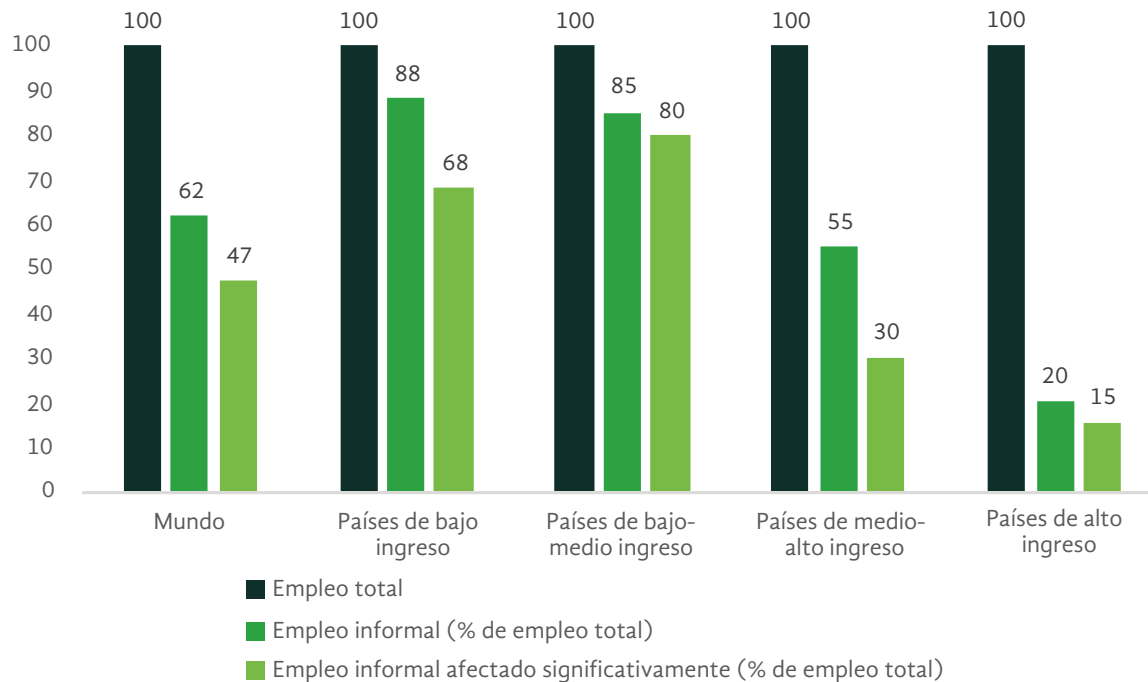


Fuente: Tomado de OIT (2017, p. 10).

Asimismo, la crisis sanitaria puso en evidencia las deficiencias de los programas no contributivos de protección social. De acuerdo con la OIT, solo 39.2% de la población vulnerable en la región de América Latina y el Caribe contaba con transferencias (condicionadas y no condicionadas) antes de la pandemia y el gasto público en protección social estaba fuertemente concentrado en las personas mayores. A pesar de que muchos países habían implementado programas de transferencia condicionadas para familias pobres con niños, la cobertura de estos apoyos alcanzaba solamente 18% del total de hogares (OIT, 2018). Los déficits en cobertura, suficiencia y sostenibilidad profundizaron el impacto negativo del COVID-19 en los grupos más vulnerables de toda la región de América Latina y el Caribe.

Quizás la gran deficiencia que la pandemia puso en relieve fue la ausencia de sistemas adecuados para proteger los derechos y atender las necesidades de los trabajadores informales. Por un lado, este tipo de trabajadores no podían recibir transferencias de ingreso de programas no contributivos, por no cumplir con los requisitos de elegibilidad de mayor vulnerabilidad. Por otro lado, no estaban amparados por el Seguro de Desempleo, ya que no contribuían con recursos para su financiamiento. De acuerdo con los cálculos de la OIT, 1.6 mil millones de trabajadores de la economía informal fueron afectados por el distanciamiento social en todo el mundo, representando un “centro desatendido” de programas de apoyo (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de empleo informal en diferentes países



Fuente: Tomado de OIT (2020a, p. 8).

Lo que la pandemia demostró claramente es que la informalidad vulnera los derechos al trabajo digno, genera empleos de mala calidad e impide una protección social efectiva. Obstaculiza la protección de derechos humanos fundamentales tales como el derecho al acceso a la información, a la disponibilidad de capacitación y formación técnica y profesional, a la calidad de ingreso, a la jornada de trabajo, descanso y vacaciones y a la efectividad de la justicia laboral. La informalidad tiene consecuencias negativas no solo para los individuos que laboran sin el amparo de un marco institucional de protección social, sino también dificulta el desarrollo de empresas sostenibles, la recaudación de ingresos públicos y la actuación de los gobiernos y del Estado de derecho. La informalidad incluso dificulta la detección de necesidades y su sistematización con el fin de hacer efectiva la atención gubernamental. Por lo tanto, los gobiernos deben buscar alternativas para extender los beneficios de protección social a las personas trabajadoras en informalidad, mediante la modificación de criterios de elegibilidad, estrategias de focalización y de coordinación basadas en registros preexistentes, el desarrollo de mecanismos novedosos para la entrega de beneficios y la movilización de recursos adicionales.

Reconociendo justamente la importancia de la seguridad social y la necesidad de atender a las necesidades básicas de trabajadores formales e informales, el Gobierno de la Ciudad de México ha implementado políticas públicas, programas y acciones sociales que buscan materializar y hacer efectivo el derecho humano a la protección social. Los principios rectores de tales políticas incluyen, por un lado, el Artículo 11 de la *Constitución Política de la Ciudad de México* (Ciudad Incluyente) que garantiza “la atención prioritaria

para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales” y, por otro, el eje 1 del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México para 2040 que estipula la promoción y el estímulo al empleo digno como una de las estrategias para lograr ser una ciudad igualitaria y de derechos, educadora y de bienestar. Siguiendo los lineamientos de la OIT, las características del empleo digno y trabajo decente incluyen el acceso al empleo, seguridad social y estabilidad, ingresos y jornada justa, salud y seguridad, sin discriminación y con libertad de asociación.

Hace ya más de 13 años, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE) de la CDMX es la única entidad federativa que opera el Seguro de Desempleo para apoyar económicamente a quienes perdieron su empleo formal de manera involuntaria, incluyendo, además, a los grupos de atención prioritaria (Art. 11 CPCDMX). Asimismo, en los últimos años se han implementado programas sociales y acciones institucionales para impulsar la economía social y solidaria, el autoempleo, la capacitación para y en el trabajo, la ocupación temporal para el fomento a la empleabilidad, la asesoría en materia jurídica y conciliatoria, la vigilancia de las condiciones generales de trabajo y su respectiva mejora regulatoria.

En el año 2020 y derivado de la pandemia sanitaria, la STYFE ha ofrecido apoyos económicos por más de 630 millones de pesos y a más de 94 000 personas a través del Seguro de Desempleo y las acciones sociales, especialmente dirigidas a las personas cuyos ingresos y empleos fueron afectados por la pandemia. Sumando los otros programas sociales que también fueron dirigidos a actividades

y ocupaciones estratégicas para confrontar la pandemia, se ha beneficiado a más de 100 000 personas de manera directa, y si a esto se le suman las asesorías y orientaciones legales, personas vinculadas a empleos y demás servicios ofrecidos gratuitamente por la STYFE, más de 200 000 personas fueron atendidas durante la pandemia.

Más allá de los números, la pandemia ha acelerado la necesidad de innovar y hacer efectivo el acceso a los derechos humanos, ampliando la cobertura de la población atendida por la STYFE. Desde esta Secretaría, se han desarrollado múltiples acciones sociales que de manera específica atienden a las necesidades de determinados segmentos de las poblaciones, entre ellos, las personas con mayor grado de vulnerabilidad, incluyendo a muchos trabajadores que realizan su actividad productiva desde la informalidad.

III.1. La donación de la Open Society Foundations y el proceso de implementación de la acción social

El “Apoyo a personas trabajadoras independientes, no asalariadas, del hogar o con empleo eventual, que residen en la Ciudad de México y que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos con motivo de la Emergencia Sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)” es una de las diversas acciones realizadas por la STYFE para mitigar el impacto económico y en el bienestar de los residentes por la pandemia. Esta acción social fue posible gracias a la donación de \$1 000 000.00 USD (un millón de dólares estadounidenses) por parte de la Open Society Foundations (OSF). La gestión de la misma fue realizada a través de la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de

México, ingresando los fondos a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. Dicha donación no fue producto de un concurso, sino el resultado de conversaciones entre la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales y los representantes de la OSF que buscaban invertir en proyectos que se alineaban con sus propios objetivos de promover los principios democráticos y la protección social con un enfoque de derechos humanos. El acuerdo de colaboración fue firmado en julio y la dispersión de los recursos empezó el 4 de septiembre de 2020. Los detalles del diseño y operación del programa que se describen en esta sección fueron obtenidos a través de entrevistas y la revisión de documentos y bases de datos. Las entrevistas se realizaron de manera virtual a representantes de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo, la Dirección General de Empleo, la Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo y la titular de la STyFE y a representantes de la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México.

El objetivo de la acción social fue extender el Seguro de Desempleo ya existente en la Ciudad de México a personas trabajadoras independientes, no asalariadas, del hogar, con empleo eventual, o personas locatarias y trabajadoras de los mercados públicos. El apoyo único de \$3000 pesos mensuales fue otorgado a individuos que perdieron su empleo o vieron afectados sus ingresos, y los requisitos para participar en el programa incluyeron:

- a) Ser residente de la CDMX.
- b) No haber sido o ser beneficiario(a) de algún programa o acción social de la STyFE durante 2020.

- c) Tener 18 años o más.
- d) Poseer identificación válida vigente (pasaporte, credencial para votar, cédula profesional o cartilla de identidad postal emitida en la Ciudad de México).
- e) Presentar un comprobante de domicilio.
- f) Firmar una carta, bajo protesta de decir la verdad, para manifestar que la información y la documentación presentada eran verídicas y reafirmar el compromiso de acatar las medidas relacionadas con la emergencia sanitaria.
- g) Entregar el formato de solicitud de acceso en original.

Se tomaron diversas medidas de publicidad (selectiva) para incentivar a las personas que perdieron su empleo, o vieron reducirse sus ingresos, a participar en la acción social. El anuncio de la existencia del programa para trabajadores del hogar fue difundido a través de sus sindicatos. La Secretaría de Turismo de la Ciudad de México usó sus registros de guías turísticos para enviarles invitaciones a participar en el programa, mientras la Secretaría de Desarrollo Económico se basó en sus padrones de mercados públicos para mandarles la propaganda del programa. La publicidad no fue difundida a través de medios de comunicación en masa (como la televisión, aunque sí en la página web de la STYFE) para evitar aglomeraciones y un aumento del nivel de contagio del COVID-19.

De acuerdo con los lineamientos de la acción social, toda la documentación requerida fue presentada físicamente o por medios elec-

trónicos en diferentes canales oficiales. Derivado de las medidas sanitarias, se promovió la entrega electrónica de la documentación requerida. Mientras los trabajadores de carácter eventual, independientes, no asalariados y del hogar lo realizaron a través de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, la vía de comunicación para las personas locatarias y trabajadoras de los mercados públicos fue la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco). La STYFE organizó de manera interna la captura y sistematización de todas las solicitudes en una base de datos digitalizada para que una primera revisión de cumplimiento de los requisitos se diera automáticamente (a través de algoritmos computacionales sin la intervención humana). Supervisores de la STYFE se encargaron de verificar que toda la información digitalizada fuera correcta y consistente, principalmente que los motivos para el rechazo de las solicitudes fueran válidos. Destácase en esta etapa el principio de inclusión, procurando particularmente evitar la exclusión por procedimientos administrativos.¹² Se publicó y se mantuvo actualizada la lista de solicitudes en internet para que las personas que obtuvieron el beneficio pudieran consultar en línea la clave de cobro necesaria para recibir los recursos en la ventanilla de cualquier sucursal de un banco comercial con amplia cobertura geográfica en la CDMX.¹³

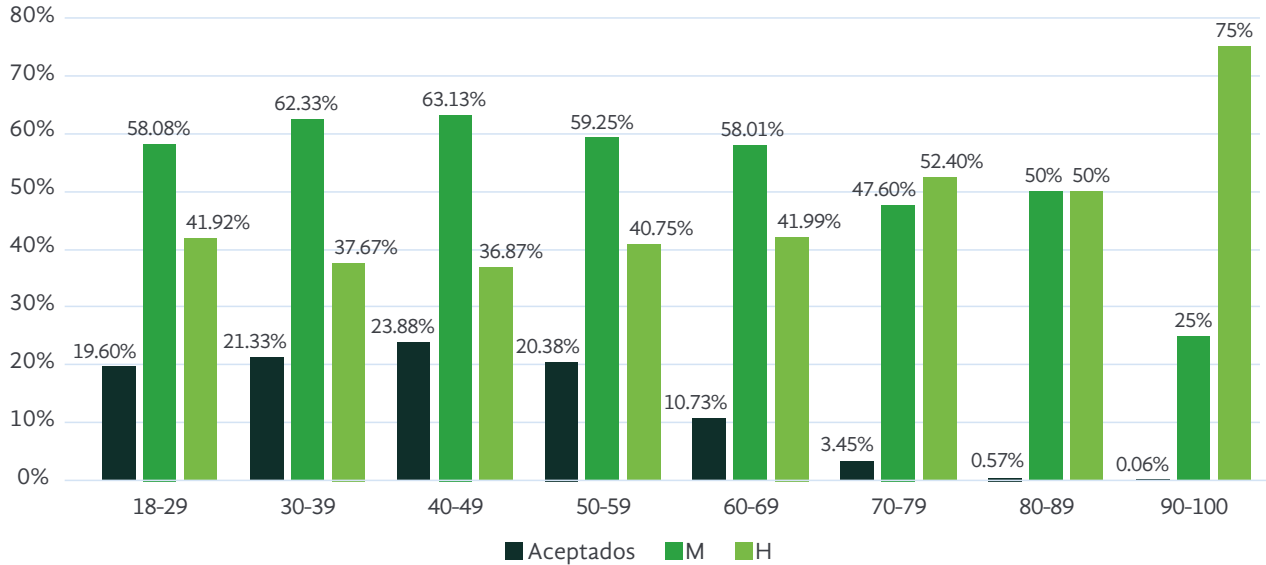
A la fecha de la elaboración de este reporte, se habían beneficiado 6634 personas, lo que corresponde a 96% de la meta de 6910 personas. Para poder hacer el análisis que se presenta a continuación se realizó el corte con este avance, toda vez que la

¹² De presentarse dudas sobre algún aspecto de la solicitud, los supervisores contactaban a las personas directamente vía telefónica para solventar los casos y asegurar su estricto apego a los requisitos de acceso y permanencia.

¹³ En algunos pocos casos, la clave no funcionó y recibieron un cheque.

acción social no llegaba a su término. En total fueron recibidas 7 188 solicitudes para participar en el programa: 6 634 (92.3% de las 7 188) se aprobaron y 554 (7.7%) se rechazaron. El 60% de los beneficiarios son mujeres y la mayor parte de los apoyos se concentraron en individuos menores de 40 años (40.9%) y en adultos de 40 a 49 años de edad (véase gráfica 4), lo que sugiere que el programa priorizó el apoyo a grupos históricamente más vulnerables y más expuestos al trabajo precario e informal.

Gráfica 4. Porcentaje de beneficiarios por rango de edad y sexo



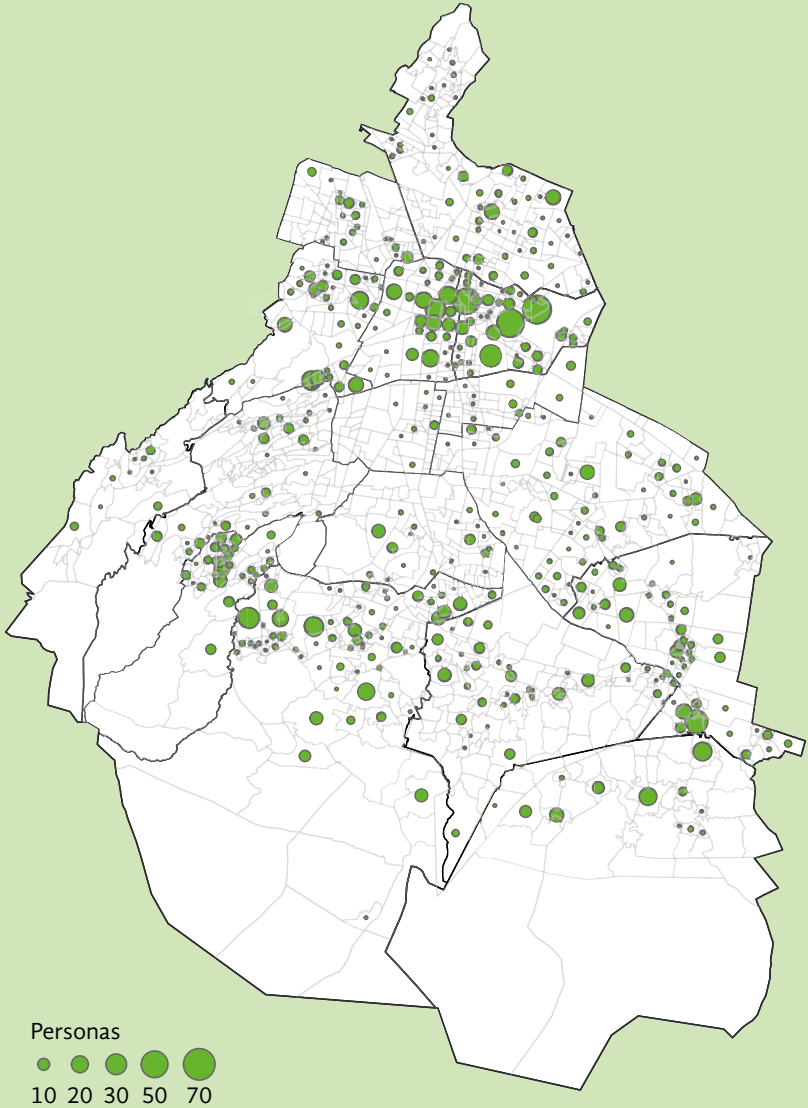
Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

Las alcaldías con mayor número de beneficiarios (véase gráfica 5) son Iztapalapa (19.4%), Coyoacán (14.4%) e Iztacalco (10.5%). Sin embargo, las alcaldías con menores niveles de desarrollo social, según datos de Evalúa, son Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac (véase gráfica 6), las cuales, si se suman, solo representan 8.7% del total de beneficiarios. La tercera y cuarta alcaldía con mayor número de beneficiarios son Iztacalco y Cuauhtémoc; estas ocupan los lugares 6 y 3, respectivamente, de las alcaldías con menos carencias sociales. Milpa Alta y Xochimilco también son las alcaldías con más necesidades básicas insatisfechas¹⁴ (véase gráfica 7). Por lo tanto, la mayor parte de las solicitudes recibidas y atendidas por el programa provinieron de las alcaldías con mayores niveles de vulnerabilidad por ingresos que no eran las alcaldías más pobres en términos de rezago educativo, adecuación sanitaria y calidad de la vivienda.¹⁵

¹⁴ Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) son uno de los componentes de la Medición Integrada de la Pobreza de Evalúa e incluyen el acceso a seguridad social, vivienda, bienes durables, agua, drenaje, salud, educación, energía y teléfono.

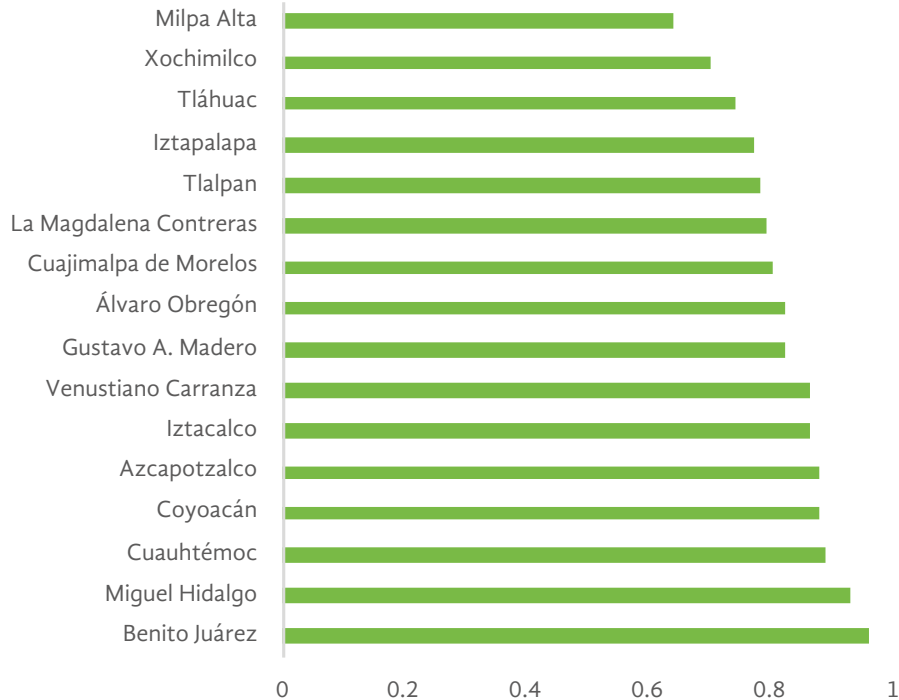
¹⁵ Conforme al Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es responsable de establecer los lineamientos y criterios para la definición y medición de la pobreza en México. Reconociendo la multidimensionalidad de la pobreza, el Coneval incluye no solo la vulnerabilidad por ingresos, sino también otras dimensiones que inciden en el desarrollo social y humano (por ejemplo, el rezago educativo, el acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación, espacios y calidad de vivienda, y servicios básicos de vivienda) en la operacionalización del concepto "pobreza". Así, el *Visor geoespacial de la pobreza y la COVID-19 en los municipios de México* muestra dos estimaciones en el tiempo (2010 y 2015) de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza. El indicador de vulnerabilidad por ingresos representa el porcentaje de la población que no presenta carencias sociales, pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. Como muestra el cuadro 1, la correlación entre tal índice y el porcentaje de beneficiarios es 0.47.

Gráfica 5. Distribución geográfica de personas beneficiarias por alcaldía, Ciudad de México



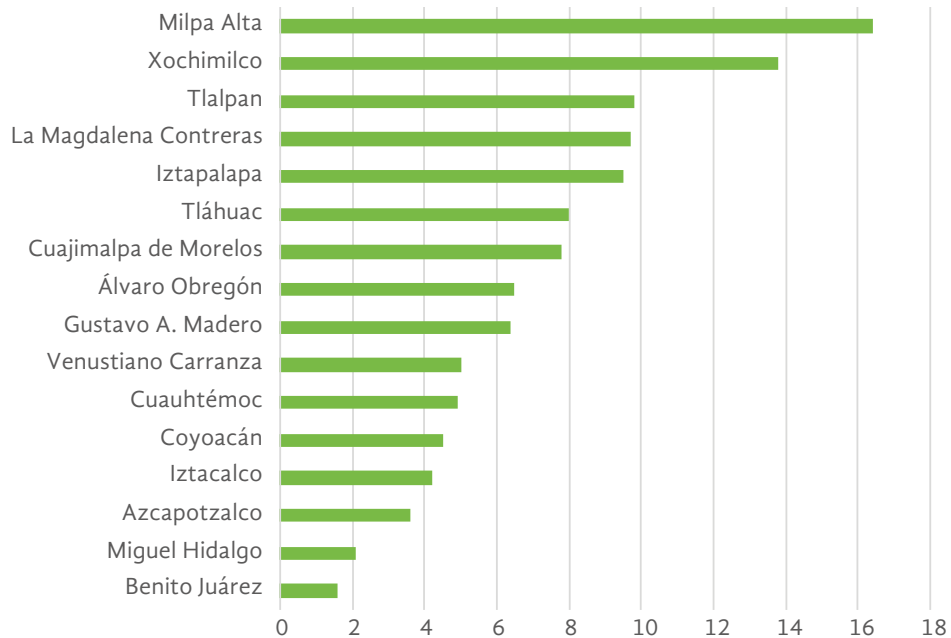
Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

Gráfica 6. Índice de desarrollo social de Evalúa (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de Evalúa (2015b).

Gráfica 7. Porcentaje de la población en pobreza “muy alta” según indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

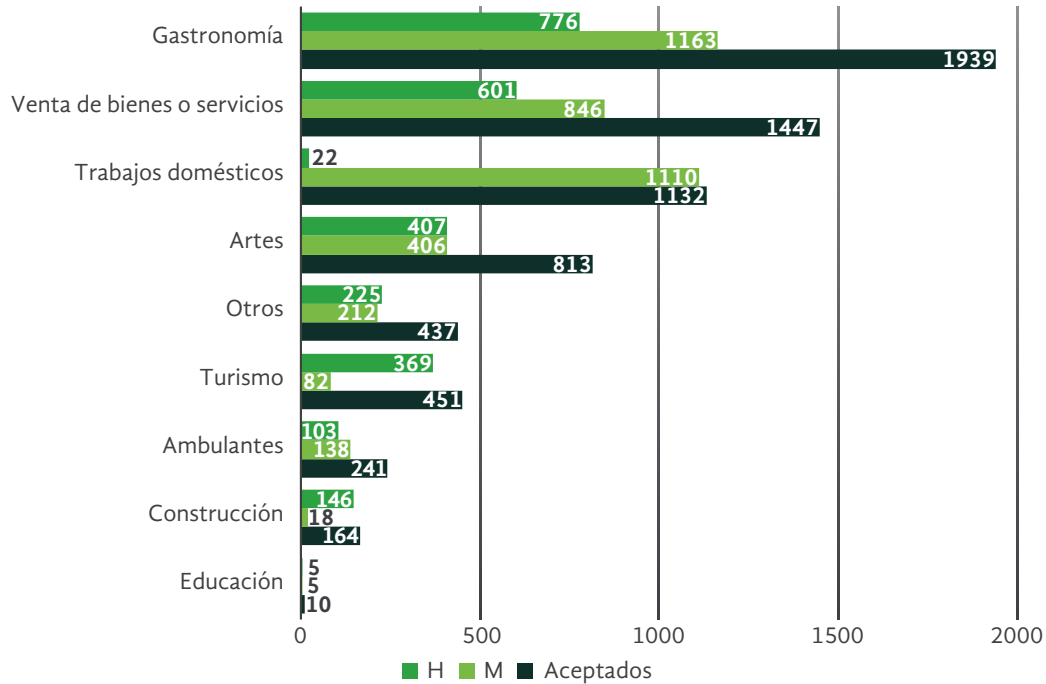


Fuente: Elaboración propia a partir de Evalúa (2015a).

Al considerar la ocupación laboral de los beneficiarios, la mayor parte de los que recibieron el apoyo realizan actividades relacionadas con la gastronomía: cocineros, meseros, empleados de restaurantes o cualquier otra actividad relacionada con la venta de alimentos (véase gráfica 6).¹⁶ En conjunto, este grupo de personas recibió 29.2% del total de los apoyos aprobados. La segunda categoría de ocupación laboral con mayor número de beneficiarios incluyó todas las actividades relacionadas con la venta de bienes y servicios (21.8%): los estilistas, jardineros, taxistas y vendedores en general. En tercer lugar, se encuentran las actividades relacionadas con el trabajo remunerado en el hogar (personas trabajadoras domésticas), que recibieron 17.1% de los apoyos aprobados y, en cuarto lugar, se posicionan las actividades relacionadas con las artes (12.3%), incluyendo a los cantantes, trabajadores de teatros, actores y músicos, entre otros. En las categorías ocupacionales que recibieron el menor número de apoyos se encuentran actividades relacionadas con el turismo, principalmente choferes y guías turísticos (6.8%), vendedores ambulantes (3.6%), trabajadores de la industria de construcción o remodelación, como plomeros, albañiles y carpinteros (2.5%), y de la educación (0.1%). Como muestra la gráfica 8, de los trabajos domésticos 98% los realizan mujeres, mientras que la mayor parte de las actividades relacionadas con el turismo y la construcción son ejecutadas por hombres, 81.8% y 89%, respectivamente.

¹⁶ Las categorías de ocupación laboral fueron construidas utilizando un método de *clustering* basado en la raíz de palabras claves.

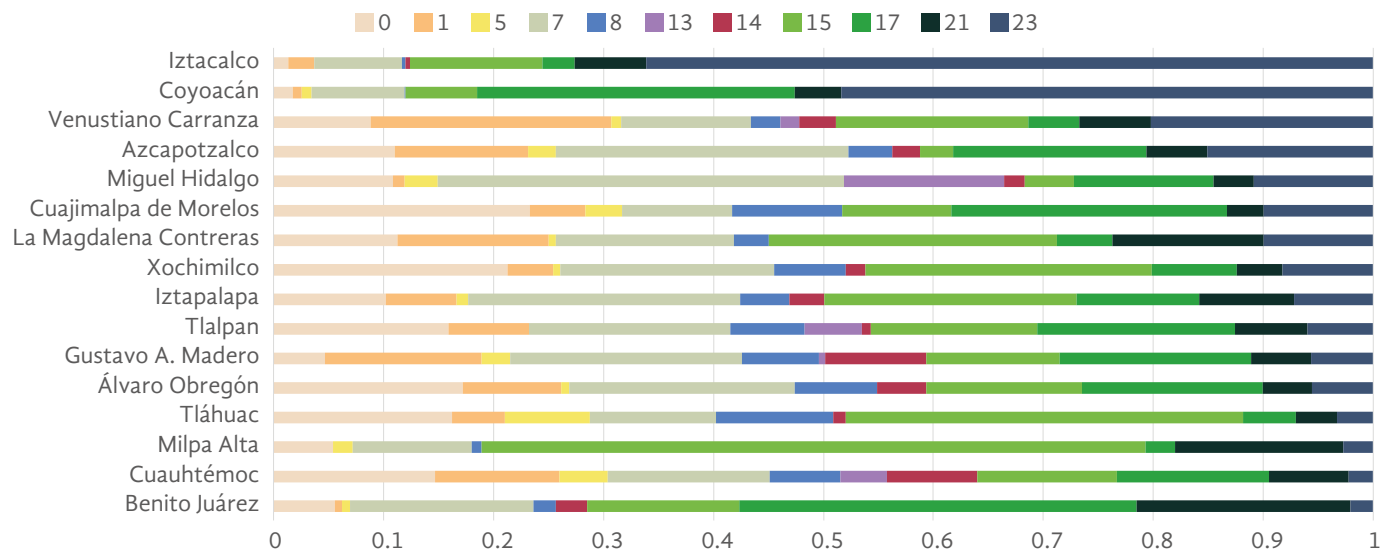
Gráfica 8. Beneficiarios por actividad económica y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STYFE.

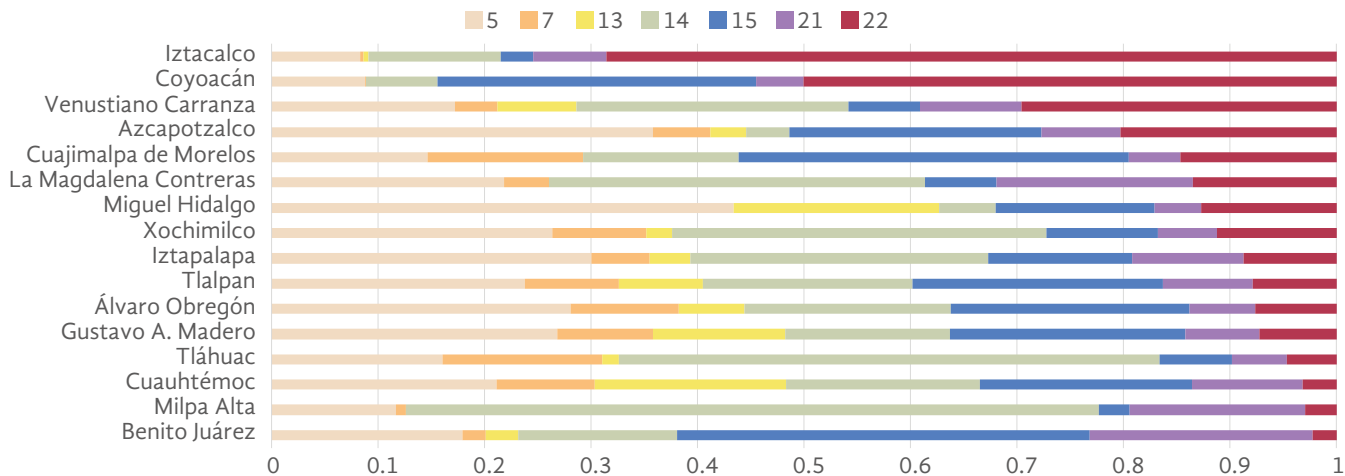
Uno de los aspectos más notables del proceso de implementación de la acción social fue la celeridad con que las solicitudes fueron revisadas y el apoyo fue aprobado. Al analizar los tiempos de espera entre la recepción de la solicitud y la liberación del apoyo por el banco, se observa que, a excepción de las alcaldías de Iztapalapa, Coyoacán, Benito Juárez e Iztacalco, los tiempos de espera más frecuentes fueron entre 0 y 15 días (véase gráfica 9). En general, y derivado del volumen de personas atendidas, el proceso de aprobación de las solicitudes fue más tardado que el proceso de liberación de los recursos por el banco. En 70% de las observaciones, el tiempo de espera entre la recepción de la solicitud y su autorización varió entre 14 y 22 días; solicitudes provenientes de las alcaldías Coyoacán e Iztacalco fueron las que tuvieron los mayores tiempos de espera en promedio (véase gráfica 10). Al contrario, en 81.6% de los casos, el tiempo de espera entre la autorización y la liberación del apoyo económico varió entre 0 y 2 días, siendo 1 día el tiempo de espera más frecuente. En el 90.8% de las observaciones, la liberación de los recursos ocurrió entre los primeros nueve días desde su aprobación. Esos tiempos de ejecución solo fueron posibles gracias al alto grado de coordinación que existió entre la STYFE, las alcaldías y y la Secretaría de Administración y Finanzas de la CDMX, así como con otras dependencias de la ciudad como son la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Turismo y las alcaldías.

Gráfica 9. Porcentaje de beneficiarios según los días transcurridos entre la recepción de la solicitud y la liberación del recurso en el banco



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

Gráfica 10. Porcentaje de beneficiarios según los días transcurridos entre la recepción de la solicitud y la autorización

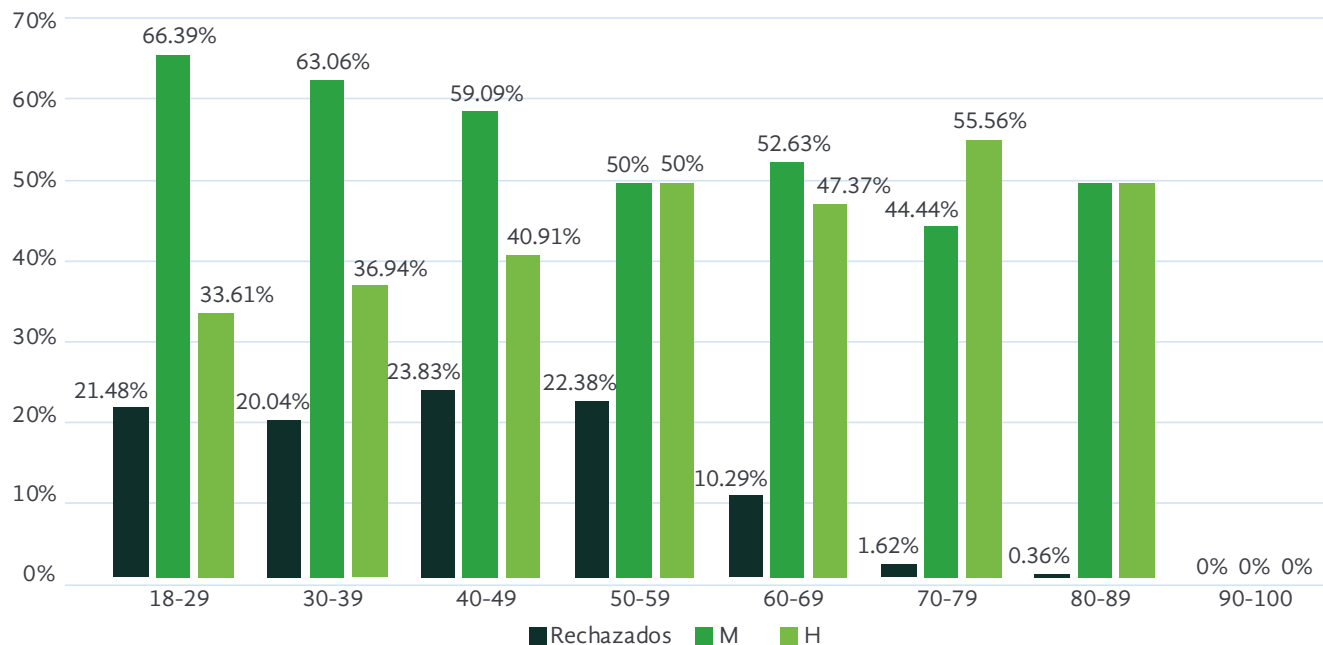


Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

En el caso de ocupaciones específicas se presentaron casos en los que de manera muy coordinada la autorización y la recepción de los archivos de solicitud se realizaron prácticamente de manera simultánea. Tal fue el caso de las personas que laboraban en la vía pública. Después de un recorrido para levantar un prerregistro de los beneficiarios, los recursos fueron aprobados con anterioridad para este segmento, con el fin de entregar la transferencia lo antes posible, y poder así evitar que estos trabajadores colocaran sus puestos y no se resguardaran en sus hogares. Para las personas que trabajaban en la vía pública, una vez entregada la solicitud, la liberación de recursos por el banco se dio de manera inmediata en 50% de los casos, al día siguiente en 40.7% de los casos y 5 días después de la entrega del archivo en 9.3% de los casos.

Solo 7.7% de las solicitudes fueron rechazadas. Al igual que en el caso de los beneficiarios, la mayoría de los rechazados por el programa se encuentran entre los 40 y 59 años, lo que representa un 46% del total de los casos de no aprobación. También existe una alta concentración de rechazados en el grupo de jóvenes entre 18 y 29 años, representando 21.5% del total de rechazados. Con excepción de los grupos entre 50 y 59 años y mayores de 70 años, en todos los casos, las mujeres representaron un mayor porcentaje de las solicitudes rechazadas (véase gráfica 11).

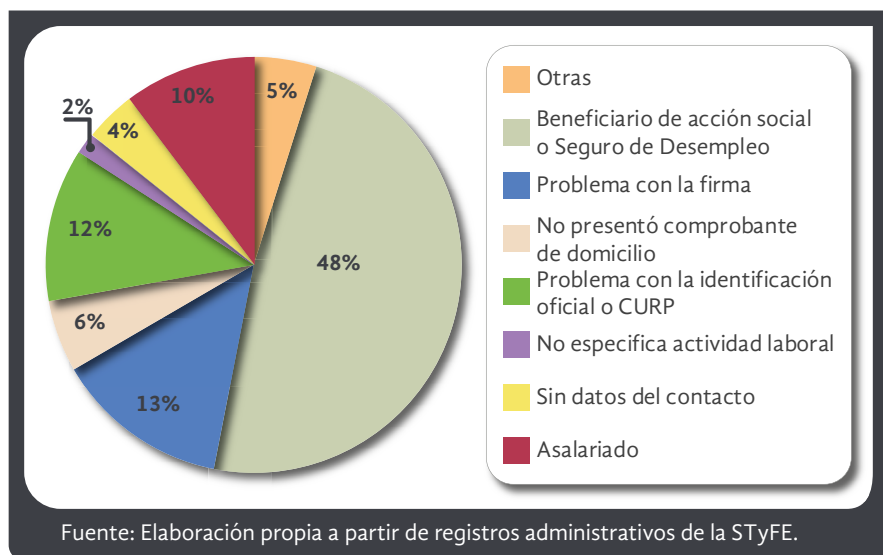
Gráfica 11. Porcentaje de rechazados por rango de edad y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

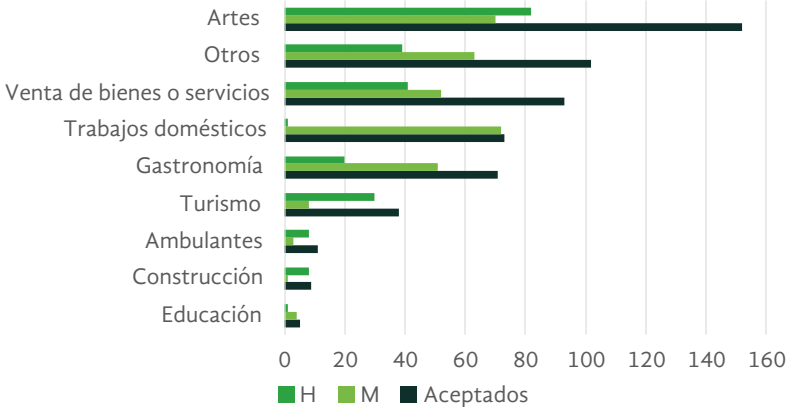
El motivo principal para el rechazo fue la participación de los solicitantes en alguna otra acción social o en el Seguro de Desempleo, representando 48% del total de personas a las que se les negó ser beneficiarias del programa. Esto es un dato importante pues da cuenta de la importancia de promover la difusión de este tipo de acciones sociales en diversos segmentos de poblaciones, zonas geográficas y unidades económicas. Otras explicaciones para el rechazo incluyeron problemas con la firma de la persona elegible (13%), falta de identificación oficial (12%), ausencia de datos para contacto, comprobantes de domicilio y el hecho de que el solicitante fuera asalariado (véase gráfica 12).

Gráfica 12. Motivo de rechazo de la solicitud de apoyo



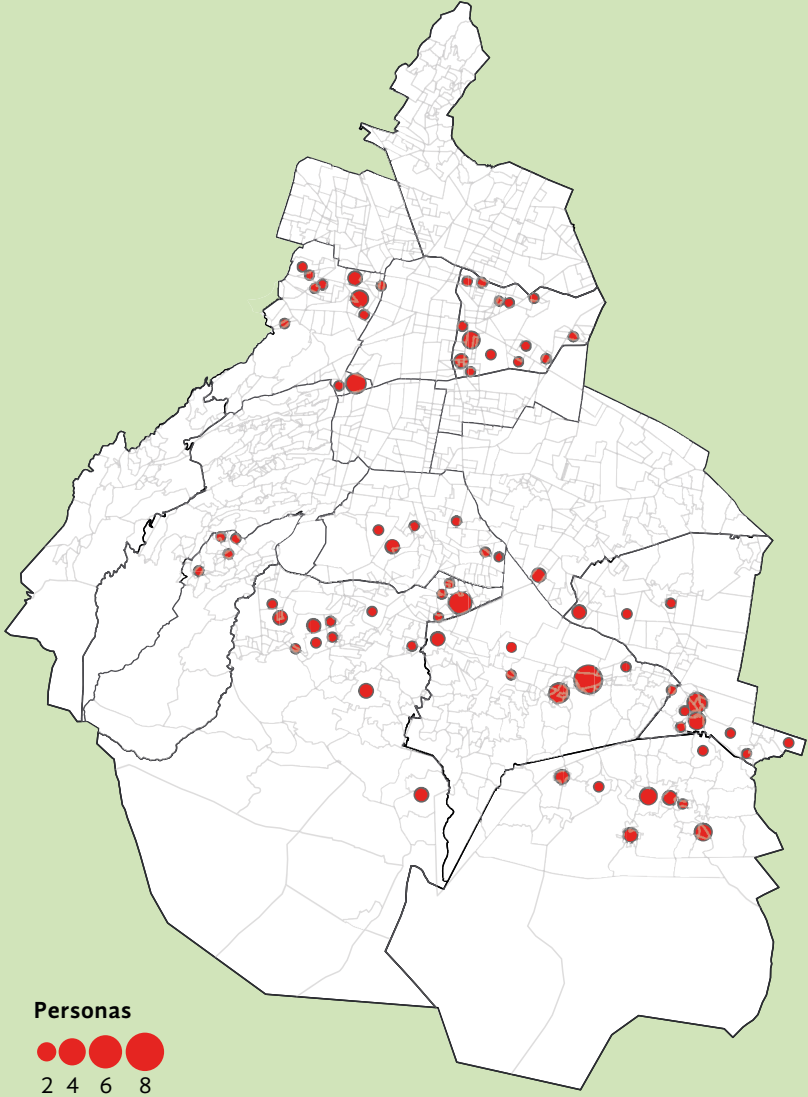
Los rechazados, en su mayoría, se dedicaban a actividades relacionadas con las artes y la venta de bienes o servicios (véase gráfica 13), y se concentraban principalmente en las alcaldías de Iztapalapa, Coyoacán y Cuauhtémoc, seguidos por Benito Juárez, Tlalpan y Gustavo A. Madero (véase gráfica 14). Un residente de La Magdalena Contreras tenía una probabilidad 40.5 veces mayor de ser beneficiaria del programa que de ser rechazada. En cambio, para el caso de Milpa Alta tal probabilidad era mucho menor (solo 6.9 veces más probable que una persona fuera beneficiaria a que fuera rechazada del programa). Dicha probabilidad surge de la variación en la razón de probabilidades (*odds-ratio*) y se muestra en el cuadro 7. Cuanto mayor el resultado, mayor la probabilidad de que los residentes de una alcaldía fueran beneficiados.

Gráfica 13. Rechazados por actividad económica y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

Gráfica 14. Distribución geográfica de personas rechazadas por alcaldía, Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

Cuadro 7. Variación en la razón de probabilidades (*odds-ratio*) por alcaldía

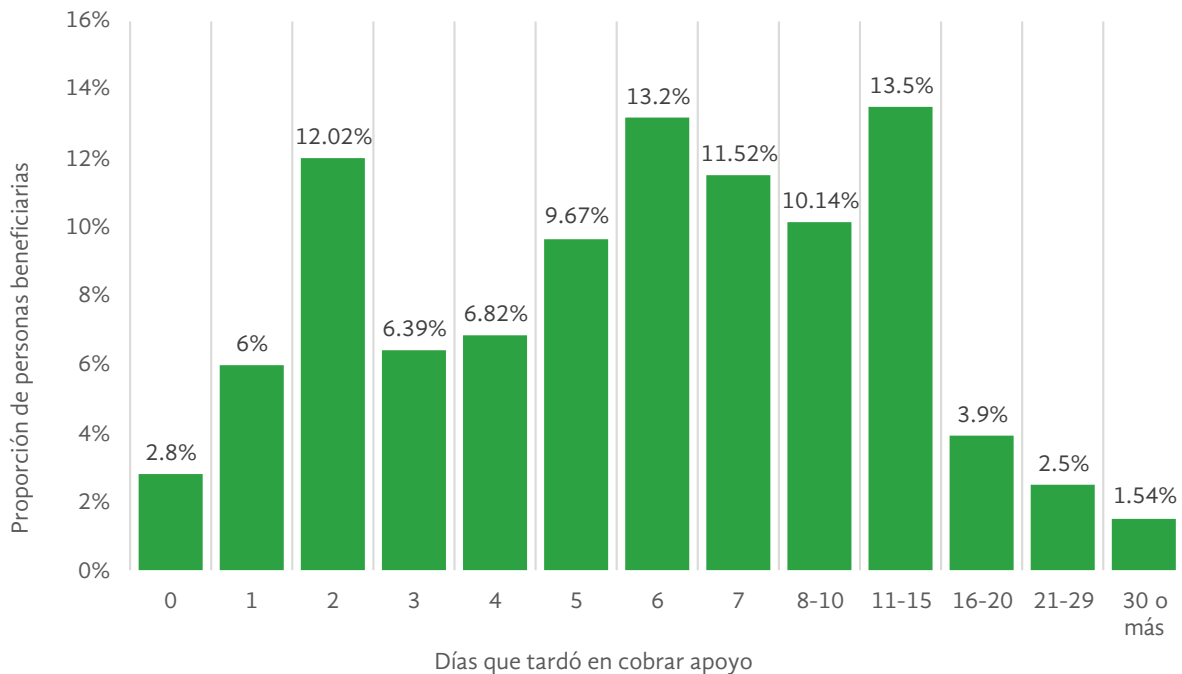
Alcaldía	<i>odds-ratio</i>
Álvaro Obregón	17.38
Azcapotzalco	20.00
Benito Juárez	5.17
Coyoacán	12.22
Cuajimalpa de Morelos	15.00
Cuauhtémoc	9.07
Gustavo A. Madero	18.68
Iztacalco	34.90
Iztapalapa	7.23
La Magdalena Contreras	40.50
Miguel Hidalgo	15.94
Milpa Alta	6.94
Tláhuac	14.79
Tlalpan	15.48
Venustiano Carranza	26.83
Xochimilco	9.10

Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

El apoyo único de \$3 000 pesos fue otorgado a las y los beneficiarios desde el día 22 de septiembre de 2020 en adelante. Una vez aprobadas a las personas que cumplieron con todos los requerimientos, se buscó que la liberación y entrega de los recursos fuera lo más rápida y expedita posible. En promedio, las personas cobraron su apoyo 7.6 días después de la liberación del recurso, el tiempo más frecuente (moda) entre la liberación y el cobro fue de 6 días (13.2%), mientras que el tiempo mínimo de espera fue de 0 días. Esto último fue el caso del 2.8% de las personas beneficiarias que cobraron el mismo día en que se liberó el pago. Incluyendo a este 2.8% se observa que el 43.7% de la población tardó hasta cinco días en realizar el cobro. Solo el 21.4% se tardó más de 10 días, incluyendo al 1.5% de las personas beneficiarias que tardó más de 30 días en cobrar el apoyo (véase gráfica 15).

Lo anterior da cuenta de que la mayoría de las personas beneficiarias accedieron al apoyo tan solo una semana después de la liberación del recurso.

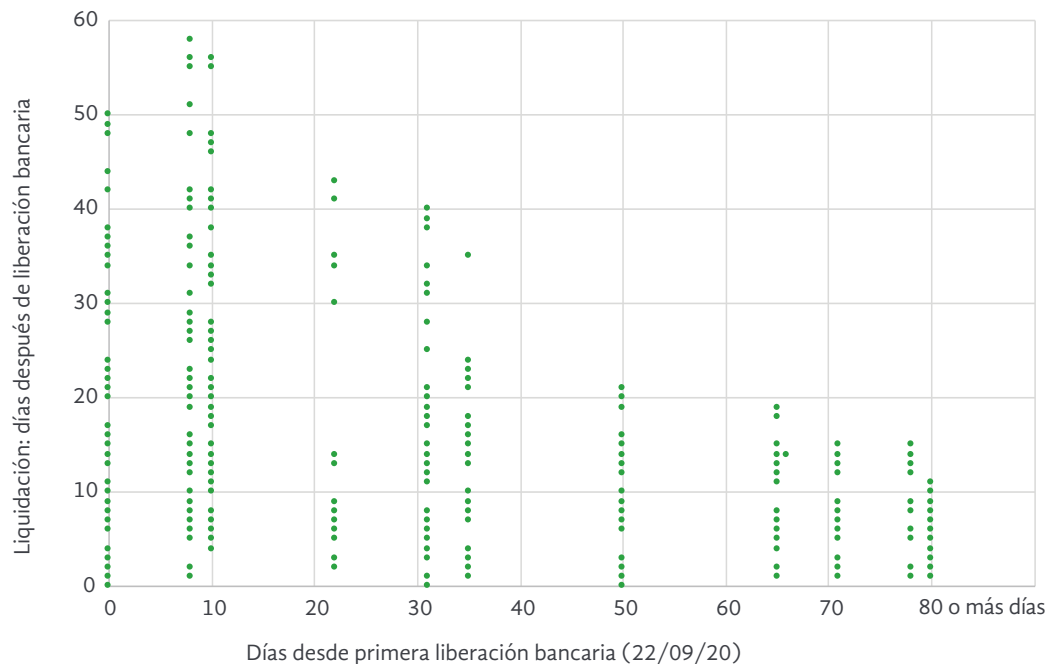
Gráfica 15. Tiempo transcurrido entre la liberación bancaria del pago y la fecha de liquidación por parte del beneficiario



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

Visto de otra manera, conforme fue avanzando la acción social se observa una reducción del tiempo transcurrido entre la liberación del pago y la cobranza. En la gráfica 16 se observa la curva decreciente en cuanto al tiempo transcurrido entre la liberación y la liquidación (eje vertical de la gráfica) en la medida que avanzaba la acción social (eje horizontal). Esto puede dar cuenta del avance en cuanto a la comunicación interinstitucional (para notificar la disponibilidad del apoyo) y al comportamiento de las personas beneficiarias que, conforme se publicaban los sucesivos padrones de personas beneficiarias, accedían en menor tiempo al apoyo.

Gráfica 16. Relación entre el tiempo transcurrido desde primera liberación bancaria y liquidación



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de la STyFE.

En términos agregados, se asignaron \$20 730 906.85 pesos al apoyo de las personas beneficiarias. Se le suma a este monto, la proyección de \$140 000 pesos para comisiones bancarias. Al momento de realizar este reporte y conforme al avance de la meta física, se habían comprometido el 99.7% de los recursos a través de cuentas por liquidar certificadas (CLC) con la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México.

III.2. Innovación y desafíos en la implementación de la acción social: lecciones para el futuro acerca de la protección social en la Ciudad de México

El enfoque de derechos humanos de la protección social presupone que las políticas sociales alcancen a todos los individuos sin distinción de raza, género, nacionalidad o condición socioeconómica. La cobertura de los programas sociales debe ser universal y no discriminatoria, incluyendo el grupo del “centro desatendido” que involucra a las y los trabajadores informales.

Así, el gran reto para la protección social basada en el enfoque de derechos humanos es crear un proceso idóneo para el diseño, ejecución y evaluación de programas de apoyo que cumpla con los principios de equidad e igualdad de acceso y que descansa sobre un esquema de financiamiento sostenible y principios básicos de gobierno transparente y abierto.

La experiencia de la acción social financiada por la OSF ofrece algunos aprendizajes y aciertos, así como ciertos puntos claves para la reflexión sobre la extensión de una protección social basada en el enfoque de derechos humanos.

En primer lugar, ¿cómo identificar a las posibles personas beneficiarias de un programa social en un contexto en donde no existen bases de datos sistematizadas de registros de trabajadores informales? Bajo esta pregunta se resumen dos aspectos importantes: por un lado, ¿cómo conectar con la población beneficiaria en tiempos delicados en los que no es posible la aglomeración de personas ni tampoco deseable la generación de expectativas no cumplidas por una difusión excesiva de un apoyo? En ese sentido, la publicidad y difusión selectiva, el aprovechamiento de registros de otras instancias, así como la comunicación a través de organizaciones pueden resultar de interés en futuras réplicas. Por otro lado, dado que el objetivo de la acción social es proteger el ingreso de las personas que habían perdido sus empleos e ingreso involuntariamente, lo ideal sería analizar la información sobre los ingresos (promedios) individuales para determinar si una persona calificaba o no para requerir el apoyo. Sin embargo, en contextos de informalidad, tal información no está disponible, lo que requiere considerar otros *proxys* para estimar los ingresos y construir el registro de la población objetivo del programa.

Una posibilidad era hacer una encuesta que incluyera preguntas sobre la posesión de ciertos activos, patrones de consumo y/o promedio de ingresos. También, era posible realizar un estudio socioeconómico que asegurara que los solicitantes realmente requerían el apoyo. El tiempo y el costo necesario para implementar tales medidas durante una pandemia las transformaron en alternativas inviables. Una tercera opción era adoptar un proceso de autoselección, en el cual las mismas personas que necesitaran el apoyo fueran las que decidieran participar en él, sin que el gobierno tuviera que utilizar un registro de sus ingresos o analizar sus condiciones económicas.

Estudios previos habían encontrado que el costo de llenar la solicitud y la expectativa de ser rechazados aumentaba la probabilidad de que solo los individuos que realmente necesitaran los programas de apoyo lo solicitaran (Alatas *et al.*, 2016); tal hallazgo dio soporte a la adopción de un mecanismo de autoselección para la implementación de la acción social financiada por la OSF. La autoselección, combinada con la publicidad selectiva, resultó ser un mecanismo eficaz para evitar multitudes y aseguró que el beneficio llegara a las personas más necesitadas.

A futuro, y suponiendo la continuación de medidas para mantener el distanciamiento social, los esfuerzos de publicidad deben replicar la experiencia de esta acción social y enfocarse en las regiones geográficas de la Ciudad de México en donde se encuentra el mayor porcentaje de la población vulnerable por ingresos. El análisis del padrón de beneficiarios de la acción social mostró que el mayor número de beneficiarios provenían de alcaldías que presentaban los mayores índices de población vulnerable por ingresos (véase cuadro 8), aunque no presentaran necesariamente otras carencias sociales (como rezago educativo y falta de acceso a vivienda de calidad). Si el objetivo de futuros programas y acciones sociales es proteger el ingreso de los beneficiarios, es importante considerar la ubicación geográfica de los grupos más vulnerables en esta dimensión específica.

Cuadro 8. Indicadores de vulnerabilidad por ingresos y otras carencias sociales

Indicador	Coefficiente de correlación
Porcentaje de población vulnerable por ingresos (Coneval, 2015)	0.47
Índice de Desarrollo Social (Evalúa, 2015)	0.08
Porcentaje de población en pobreza "muy alta" según indicador de necesidades básicas insatisfechas, NBI (Evalúa, 2015)	-0.19

Fuente: Elaboración propia con datos de Evalúa (2015a, 2015b) y Coneval (2015).

El programa no contó con un diseño de priorización para la dispersión de fondos; se atendieron las solicitudes de apoyo independientemente de las alcaldías en que los trabajadores residían, sus niveles de ingreso o condición de género y edad. Eso permitió que la ayuda económica alcanzara a los grupos que más han sufrido con la precarización de ingresos y la pérdida de empleos. Por ejemplo, las mujeres, los menores de 30 años y el sector de servicios para empresas, personas y el hogar presentan las mayores variaciones negativas de empleo formal en la Ciudad de México (véase Cuadro 1). El 46.7% de las trabajadoras del hogar en la CDMX percibe solo hasta un salario mínimo con extensas jornadas de trabajo y el 68.5% de los trabajadores en el comercio se encuentran en la informalidad. Como se ha descrito en la primera parte de este documento, los grupos con mayor vulnerabilidad por ingresos incluyen a las mujeres, las personas jóvenes y los trabajadores del sector del comercio y servicios.

La mayor innovación de esta acción social fue la construcción de un padrón de beneficiarios de trabajadores del sector informal. Todas las solicitudes recibidas por las varias instituciones de gobierno fueron digitalizadas por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México y el resultado es una base de datos única que contiene información básica (nombre, apellido, género, edad) de más de 7000 trabajadores informales, su ubicación geográfica y una descripción de sus actividades laborales. Esta información posibilitó no solo la detección de errores en algunas solicitudes (por ejemplo, datos equivocados de la CURP), sino también motiva el avance en materia de registro de personas trabajadoras informales. Esfuerzos futuros de registro deben incluir también campos de información sociodemográficos para permitir, por un lado, una evaluación de impacto y seguimiento de los programas de protección social y, por otro, una mejor caracterización de necesidades de cada tipo de trabajador informal.

Entre los aprendizajes ocurridos durante esta acción social se destaca en su implementación la necesidad de minimizar otras barreras para el acceso a programas de protección social. Por ejemplo, muchos de los beneficiarios de la acción social tienen bajos niveles de educación, presentando grandes dificultades para leer. Para estas personas puede representar una dificultad y una barrera el llenado correcto de un formulario de solicitud y la descripción de sus actividades económicas de forma inteligible. Otras no poseen ninguna credencial de identificación vigente. En esos casos, requisitos administrativos ocasionaron el rechazo de peticiones. Si el objetivo en el futuro es extender la cobertura de programas de protección social a quienes más lo necesiten, deberán facilitarse servicios de soporte burocrático para evitar que las solicitudes sean denegadas

por razones de forma y no de fondo. Se reconoce, sin embargo, que en la implementación de la acción social se procuró minimizar al máximo la interacción presencial de las personas.

La distribución del apoyo debe ser otro elemento para tomar en cuenta en la elaboración de una política social que incluya a los trabajadores informales. Considerando que amplios segmentos del sector informal de la Ciudad de México son jóvenes y mujeres que no tienen acceso a cuentas bancarias, deben ser implementadas soluciones creativas para lidiar con el problema de la logística al otorgar los apoyos monetarios. En esta acción social, los apoyos a los informales se entregaron por medio de códigos únicos para cada persona distribuidos electrónicamente, que permitían retirar el dinero desde las ventanillas de cualquier sucursal de la banca comercial, sin que el beneficiario tuviera una cuenta. Para las dispersiones de programas sociales futuros será importante también considerar la posibilidad de retirar efectivo en cajeros automáticos para facilitar el acceso a personas que viven en zonas alejadas y tienen dificultad de trasladarse hasta una sucursal de un banco específico.

En el cuadro 9, se resumen algunos de los puntos clave para que sean reflexionados en el futuro y las posibles formas de resolverlos para la implementación de la acción social.

Cuadro 9. Resumen de problemáticas y posibles soluciones

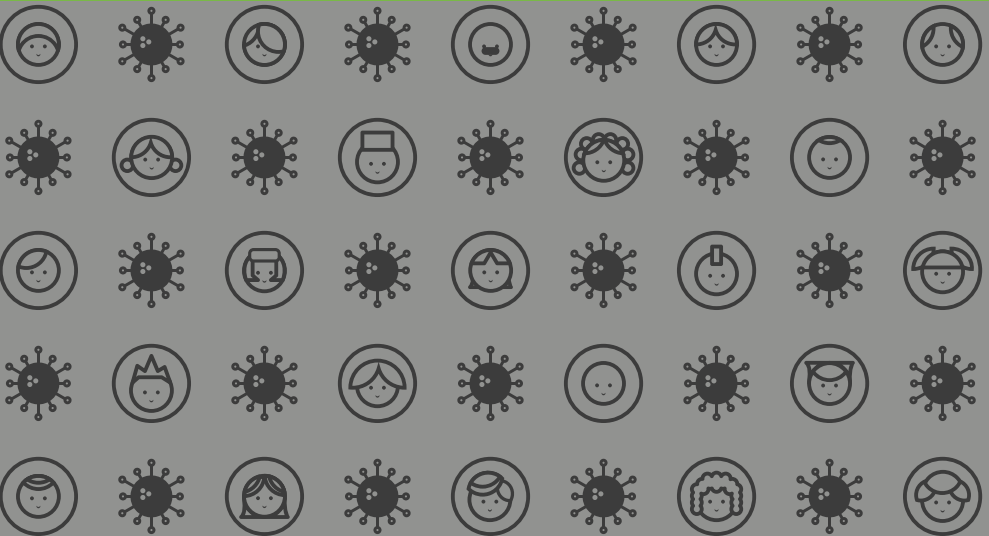
Problemáticas reales o potenciales	Vías de solución
Identificación de posibles personas beneficiarias en contextos con baja calidad o inexistencia de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad y difusión selectivas: la difusión geográficamente selectiva dada la desigualdad regional (véase cuadro 8). • Aprovechamiento de registros de otras instancias. • Comunicación por medio de organizaciones. • Incluir en los cuestionarios de acceso preguntas sobre ingresos, o activos, patrones de consumo, y/o promedio de ingresos. Ante circunstancias que impidan esto, proceso de autoselección (Alatas et al., 2016).
Empadronamiento de personas beneficiarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Empadronamiento digital de las personas beneficiarias. • Incluir campos de información sociodemográficos para medir mejor el impacto.
Barreras para el acceso a los programas o a las acciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer servicios de soporte burocráticos para personas con bajos niveles de educación o personas sin identificación vigente.
Barreras para la distribución del apoyo (bancarización limitada).	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de los apoyos mediante mecanismos que no requieran la apertura de cuentas bancarias. • Implementar el uso de cajeros automáticos para la dispersión de efectivo facilitaría el acceso a poblaciones alejadas de las sucursales bancarias.

Fuente: Elaboración propia.

Así, entre aciertos y aprendizajes, la acción social ha permitido avanzar en materia de capacidad institucional, no solo al interior de la STYFE sino en su relación y coordinación con otras instancias públicas y actores organizacionales. En plena crisis, con muchas compañeras y compañeros realizando trabajo a distancia o bien enfrentando riesgos sanitarios por su presencia imprescindible en la gestión pública, la velocidad y eficacia en el otorgamiento de los apoyos da cuenta de la seriedad con la que se asume el compromiso de proteger económicamente a la población que se encuentra más vulnerable.



IV. Conclusiones



La pandemia ha resaltado importantes brechas de acceso efectivo a los derechos humanos. En este reporte se ha puesto énfasis en aquellas relativas a la informalidad laboral, misma que se asocia con múltiples determinantes y consecuencias del bienestar de las personas. El trabajo como medio de inclusión social y como elemento sustantivo en la forma de interactuar como sociedad debe apegarse al marco normativo y, para ello, la formalidad laboral es un elemento clave. Las deficiencias estructurales, producto de políticas públicas no integrales y que no estuvieron planeadas desde la perspectiva de derechos humanos, fueron particularmente exacerbadas durante esta pandemia, afectando en gran medida a las personas con empleo informal. En el corto plazo, y en tanto no se supere la crisis sanitaria, está población continuará siendo la más afectada y, probablemente, la de más lenta recuperación.

Sin embargo, esta crisis sanitaria ha permitido también crecer en cuanto a la capacidad del Gobierno de la Ciudad de México para ampliar y diseñar programas y acciones sociales, así como para desplegar nuevos instrumentos, con el fin de atenuar las graves consecuencias económicas de la crisis sanitaria y la interdependencia de ambos fenómenos. No obstante, la lección más importante de una crisis de esta magnitud es que este tipo de desafíos no puede enfrentarse únicamente con decisiones aisladas respecto a la creación de programas sociales *ad hoc*, mayor gasto público o medidas contingentes para grupos focalizados.

Esta crisis ha revelado, especialmente en América Latina, la imperiosa necesidad de construir sistemas de protección social realmente incluyentes que promuevan la resiliencia social frente a riesgos de diversa índole, como la crisis climática y los choques económicos globales (PNUD, 2020; CEPAL, 2020; Coneval, 2020).

El efecto directo de esta crisis en la capacidad de generación de ingreso reveló importantes déficits públicos para responder a este fenómeno en muchos países. Uno de los más importantes, especialmente en la región latinoamericana y en México, tiene que ver con el apoyo directo a personas ocupadas en la economía informal que perdieron su ingreso y que constituyen una proporción importante de la población ocupada.

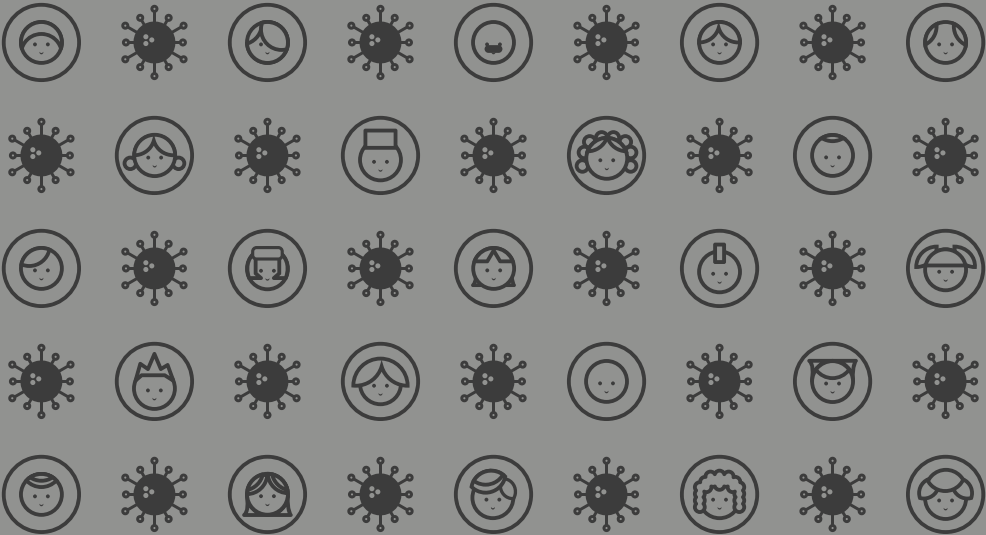
Para poder ofrecer protección social de manera integral e incluyente, es necesario que se diseñen políticas públicas que ofrezcan mecanismos efectivos de protección frente al riesgo a todas las personas, incluidas aquellas que han permanecido históricamente en el sector informal de la economía y que enfrentan, en general, condiciones de mayor precariedad e incertidumbre (mayor volatilidad en el ingreso).

La acción social, llevada a cabo gracias a la donación de la OSF, ha sido uno de los muchos esfuerzos sustantivos del Gobierno de la Ciudad de México para apoyar a las personas que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad. Y, como se analiza en este reporte, la acción social se suma a otras para dar cuenta del firme compromiso y de la capacidad institucional para avanzar en el acceso efectivo a los derechos humanos de la población capitalina.

Como sociedad testigo y partícipe de los primeros años después de publicada la *Constitución Política de la Ciudad de México* estamos en un momento histórico que amerita una profunda reflexión en torno al sistema de protección social que anhelamos. Debemos construirlo a partir del diálogo social, en atención a los compromisos asumidos y a la normativa vigente y, sobre todas las cosas, desde la perspectiva de los derechos humanos.



Referencias



- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B., Purnamasari, R. y Wai-Poi, M. (2016). Self-targeting: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy* 124(2), 371-427. Recuperado de <https://doi.org/10.1086/685299>. Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020
- Banco de México (Banxico). (2020). *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: marzo de 2020*. México: Banco de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL en San Salvador, 27 a 31 de agosto del 2012, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Informe especial COVID-19 , núm. 5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Indicadores de la Medición Multidimensional de la Pobreza a nivel municipal*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>. Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Visor geoespacial de la pobreza y la COVID-19*. Recuperado de <https://coneval.maps.arcgis.com/apps/dashboards/b1dc36ef3b954ba7aa198b3777cf4911>. Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). *Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018*. México: Coneval.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (Evalúa). (2015a). *Indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. Recuperado de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales>. Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2020.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (Evalúa). (2015b). *Medición del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2015*. En Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de marzo de 2016. Recuperado de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales>. Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2020.

Florez, N. (2019). *Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_697143.pdf. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: marco conceptual y metodológico*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/

[contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf](https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/).

Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020a). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y Encuesta Nacional de ocupación y Empleo Nueva Edición*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020b). *Estimación oportuna del producto interno bruto en México durante el segundo trimestre de 2020*. Comunicado de prensa num. 381, del 30 de julio de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020c). *El INEGI presenta resultados de la segunda edición del ECOVID-IE y del Estudio sobre la demografía de los negocios 2020*. Comunicado de prensa num. 617, del 2 de diciembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020d). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2020*. Nota técnica anexa al comunicado de prensa num. 219, del 19 de mayo de 2020.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2020). Consulta dinámica de información (CUBOS). Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>. Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020.

Martínez Soria, J. y Rosales Reyes, M. (2017). Informalidad y segmentación en el mercado de trabajo: implicaciones para el diseño de la política pública. En J. Martínez Soria (Coord.), *Informalidad:*

- implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla.*
México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Panorama laboral 2012, América Latina y el Caribe.* Lima: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014a). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos. Notas sobre formalización.* FORLAC, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014b). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas. Notas sobre formalización.* FORLAC. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe.* Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OIT Américas, Informes Técnicos, 2016/4).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Ginebra (Suiza). Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Panorama laboral temático, 4.* Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf.

ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020a). *Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*. Tercera edición. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf. Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020b). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. Tercera edición. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Building back better. Policy brief on the impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean*.

Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67). Santiago de Chile: CEPAL.

