



EVALÚA
Ciudad de México

**Evaluación de las Políticas Públicas de
Empleo en la Ciudad de México, 2021**

Análisis de la Política de Empleo
(Segunda parte)

Araceli Damián González

**Presidenta del Consejo de Evaluación
de la Ciudad de México**



Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

**Consejeras y Consejeros del Consejo
de Evaluación de la Ciudad de México**



Araceli Damián González

Guillermo Jiménez Melgarejo

Responsables de la evaluación



Daniel Ochoa Rodríguez

Raymundo Martínez Fernández

Equipo de trabajo



Consejo de Evaluación de la Ciudad de México

Ciudad de México, 15 de diciembre de 2022

Índice

| | |
|--|------------|
| Siglas y acrónimos | 7 |
| Resumen..... | 10 |
| Introducción..... | 23 |
| Objetivo general y objetivos específicos..... | 24 |
| Metodología | 24 |
| 1. Capítulo primero: marco jurídico normativo | 27 |
| 1.1. Normativa internacional sobre el trabajo | 27 |
| Obligaciones del Estado mexicano en los convenios con la OIT | 30 |
| Agenda 2030 de la ONU | 31 |
| 1.2. Normativa federal sobre el trabajo..... | 33 |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 33 |
| Ley Federal del Trabajo (LFT) | 36 |
| 1.3. Normativa local del trabajo..... | 39 |
| Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) | 39 |
| Leyes locales que regulan el tópico laboral | 44 |
| 2. Capítulo segundo: política de empleo en la Ciudad de México | 45 |
| 2.1. Documentos programáticos..... | 45 |
| Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México | 47 |
| Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024 | 51 |
| Plan de Reactivación Económica de la Ciudad de México | 55 |
| Programas Anuales de Trabajo de la Styfe (2019-2021) | 57 |
| Tendencias identificadas en los documentos programáticos: 10 puntos clave..... | 59 |
| 2.2. Marco institucional de la política de empleo | 61 |
| 2.3. Instrumentos y herramientas para materializar la política de empleo..... | 63 |
| 2.3.1. Capacitaciones..... | 64 |
| 2.3.2. Servicios financieros..... | 67 |
| 2.3.3. Fomento al empleo y actividades económicas | 70 |
| 2.3.4. Intermediación, diálogo y concertación..... | 74 |
| 2.3.5. Protección al ingreso | 77 |
| 3. Capítulo tercero: análisis de diseño de los tres programas sociales de Styfe | 79 |
| 3.1. Programa social “Seguro de desempleo” | 87 |
| 3.2. Programa social “Economía social de la Ciudad de México” | 109 |
| 3.3. Programa social “Fomento al trabajo digno” | 133 |
| Conclusiones..... | 163 |
| Bibliografía..... | 167 |
| Fuentes citadas..... | 167 |
| Páginas de internet consultadas | 171 |
| Fuentes de información estadística | 175 |
| Anexos | 177 |

Índice de cuadros, gráficas y figuras

- Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1.1: Preceptos normados en materia laboral por instrumentos internacionales..... | 28 |
| Cuadro 1.2: Convenios fundamentales suscritos por el Estado mexicano con la OIT | 30 |
| Cuadro 1.3: Ejes de la Agenda 2030 que tratan el tópico del empleo | 31 |
| Cuadro 1.4: Derechos consagrados en el Artículo 123, apartado A, de las personas que trabajan para un patrón o empresa | 35 |
| Cuadro 1.5: Derechos consagrados en el Artículo 10, apartado B..... | 40 |
| Cuadro 2.1: Objetivos estratégicos del PGD relacionados con el empleo | 48 |
| Cuadro 2.2: Acciones sobre el empleo referidas en el primer eje del Programa de Gobierno 2019-2024 | 52 |
| Cuadro 2.3: Síntesis de información contenida en el subapartado 2.1. del Programa de Gobierno 2019-2024..... | 53 |
| Cuadro 2.4: Síntesis de problemáticas identificadas en documentos programáticos de la CDMX . | 54 |
| Cuadro 2.5: Acciones del Plan de Reactivación Económica de la Ciudad de México que abonan al empleo | 55 |
| Cuadro 2.6: Síntesis de componentes que se integran a los PAT de Styfe entre 2019 y 2021 | 58 |
| Cuadro 2.7: Valoraciones sobre los 10 principales objetivos de la política de empleo de la ciudad de México | 59 |
| Cuadro 2.8: Clasificación de instrumentos seleccionados de política de empleo en la Ciudad de México | 63 |
| Cuadro 3.1: Pertinencia entre el problema y los apoyos diseñados por parte del programa “Seguro de desempleo” | 88 |
| Cuadro 3.2: Construcción de poblaciones del programa “Seguro de desempleo” | 92 |
| Cuadro 3.3: Sectores de la población susceptibles a recibir el apoyo del “Seguro de desempleo” | 93 |
| Cuadro 3.4: Propuesta para la Construcción de poblaciones del programa “Seguro de desempleo” | 94 |
| Cuadro 3.5: Total de la población desocupada desagregado por evento de desocupación y por condición en el trabajo | 95 |
| Cuadro 3.6: Cobertura del programa “Seguro de desempleo” entre 2018 y 2022 | 101 |
| Cuadro 3.7: Pertinencia entre problemas identificados y apoyos diseñados por parte del programa “Economía social de la Ciudad de México” | 110 |
| Cuadro 3.8: Síntesis de los componentes según subprograma de “Economía social de la Ciudad de México” de 2022..... | 111 |
| Cuadro 3.9: Construcción de poblaciones del programa “Economía social de la Ciudad de México” | 117 |
| Cuadro 3.10: Pertinencia entre problemas identificados y apoyos diseñados por parte del programa “Fomento al trabajo digno” en 2022..... | 135 |
| Cuadro 3.11: Componentes del programa “Fomento al trabajo digno” en 2022..... | 137 |
| Cuadro 3.12: Construcción de poblaciones del programa “Fomento al trabajo digno” | 142 |
| Cuadro 3.13: Propuesta de construcción de poblaciones del programa “Fomento al trabajo digno” | 142 |
| Cuadro 3.14: Cobertura del programa “Fomento al trabajo digno” entre 2018 y 2022..... | 148 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 3.15: Montos de apoyos por subprograma de “Fomento al trabajo digno” entre 2019 y 2022 (valores corrientes de cada año) | 150 |
| Cuadro 3.16: Matriz de áreas de oportunidad y Propuestas de la política de empleo de la Ciudad de México | 158 |
| Cuadro 3.17: Matriz de fortalezas de la política de empleo de la Ciudad de México | 160 |

- Gráficas

| | |
|--|-----|
| Gráfica 3.1: Evolución del presupuesto programado de la Styfe y su presupuesto dedicado a programas y acciones sociales entre 2018 y 2022 (valores de 2022) | 79 |
| Gráfica 3.2: Distribución del presupuesto programado de la Styfe en términos porcentuales entre 2018 y 2022..... | 80 |
| Gráfica 3.3: Evolución de la población atendida y monto proporcional promedio anual por persona beneficiaria del conjunto de programas y acciones sociales operados por Styfe entre 2018 y 2022 (valores de 2022) | 82 |
| Gráfica 3.4: Evolución de la población atendida y monto proporcional promedio anual por persona beneficiaria de los programas y acciones sociales operados por Styfe entre 2018 y 2022 (desagregado por programa a valores de 2022) | 84 |
| Gráfica 3.5: Presupuesto y población beneficiaria de las acciones sociales de la Styfe entre 2019 y 2022 (valores de 2022)..... | 85 |
| Gráfica 3.6: Presupuesto de programas y acciones sociales de desempleo de 2012 a 2022 (valores de 2022) | 90 |
| Gráfica 3.7: Comparación entre presupuesto programado y ejercido del programa “Seguro de desempleo” entre 2018 y 2021 (precios corrientes de cada año)..... | 91 |
| Gráfica 3.8: Población ocupada en la Ciudad de México según tipo de sector para años selectos. | 96 |
| Gráfica 3.9: Contraste por alcaldía entre el porcentaje de apoyos otorgados de 2018 a 2021 por parte de “Seguro de desempleo” y el porcentaje que cada demarcación aporta al total de personas en condición de pobreza de la Ciudad de México | 97 |
| Gráfica 3.10: Personas beneficiarias del programa “Seguro de desempleo” entre 2018 y 2021 desagregado por genero..... | 98 |
| Gráfica 3.11: Personas beneficiarias del programa “Seguro de desempleo” entre 2018 y 2021 desagregado por grupos poblacionales y género | 99 |
| Gráfica 3.12: Personas beneficiarias del programa “Seguro de desempleo” entre 2018 y 2021 desagregado por grupo etario y género | 100 |
| Gráfica 3.13: Contraste de la suficiencia del apoyo del “Seguro de desempleo” entre 2018 y 2022 (valores de 2022) | 103 |
| Gráfica 3.14: Contraste de la suficiencia del apoyo del “Seguro de desempleo” en 2022 (valores corrientes del año) | 104 |
| Gráfica 3.15: Presupuesto programado de “Economía Social de la Ciudad de México” y sus versiones anteriores de 2012 a 2022 (valores de 2022) | 114 |

| | |
|--|-----|
| Gráfica 3.16: Distribución del presupuesto por subprograma de “Economía social de la Ciudad de México” entre 2018 y 2022 (valores de 2022)..... | 115 |
| Gráfica 3.17: Comparación entre presupuesto programado y ejercido del programa “Economía social de la Ciudad de México” entre 2018 y 2021 (precios corrientes de cada año) | 116 |
| Gráfica 3.18: Contraste por alcaldía entre el porcentaje de apoyos otorgados de 2018 a 2021 por parte de “Economía social de la Ciudad de México” y el porcentaje que cada demarcación aporta al total de personas en condición de pobreza de la Ciudad de México | 119 |
| Gráfica 3.19: Personas beneficiarias del programa “Economía social de la Ciudad de México” entre 2018 y 2021 desagregado por género y subprograma | 120 |
| Gráfica 3.20: Personas beneficiarias del programa “Economía social de la Ciudad de México” entre 2019 y 2021 desagregado por grupo etario y género | 121 |
| Gráfica 3.21: población beneficiaria programada de “Economía social de la Ciudad de México” y sus versiones anteriores entre 2018 y 2022 | 123 |
| Gráfica 3.22: Monto unitario de cada subprograma de “Economía social de la Ciudad de México” y sus versiones anteriores (valores de 2022)..... | 125 |
| Gráfica 3.23: Contraste de la suficiencia de “Economía social de la Ciudad de México” en 2022 (valores corrientes del año) | 126 |
| Gráfica 3.24: Presupuesto de programa “Fomento al trabajo digno” y sus versiones anteriores de 2012 a 2022 (valores de 2022)..... | 139 |
| Gráfica 3.25: Distribución del presupuesto por subprograma de “Fomento al trabajo digno” entre 2020 y 2022 (valores de 2022)..... | 140 |
| Gráfica 3.26: Comparación entre presupuesto programado y ejercido del programa “Fomento al trabajo digno” entre 2018 y 2021 (precios corrientes de cada año)..... | 141 |
| Gráfica 3.27: Contraste por alcaldía entre el porcentaje de apoyos otorgados de 2018 a 2021 por parte de “Fomento al trabajo digno” y el porcentaje que cada demarcación aporta al total de personas en condición de pobreza de la Ciudad de México | 144 |
| Gráfica 3.28: Personas beneficiarias del programa “Fomento al trabajo digno” entre 2018 y 2021 desagregado por género y subprograma | 145 |
| Gráfica 3.29: Personas beneficiarias del programa “Fomento al trabajo digno” entre 2018 y 2021 desagregado por grupo etario..... | 146 |
| Gráfica 3.30: población beneficiaria del programa “Fomento al trabajo digno” entre 2018 y 2022 | 149 |
| Gráfica 3.31: Contraste de la suficiencia del apoyo de los componentes de “Fomento al trabajo digno” en 2022 (valores corrientes del año)..... | 151 |
| Gráfica 3.32: Contraste de la suficiencia del “subprograma empléate” de “fomento al trabajo digno” en 2022 (valores corrientes del año)..... | 152 |

- Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 2.1: Marco institucional de la política de empleo en la Ciudad de México | 62 |
|--|----|

Siglas y acrónimos

ADE: Áreas de Desarrollo Económico

AGE: Áreas de Gestión Estratégica

AFORE: Administradoras de Fondos para el Retiro

BM: Banco Mundial

Banxico: Banco de México

CDMX: Ciudad de México

CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (siglas en inglés de *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESA: Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México

Conasami: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COT: Compensación a la ocupación temporal (componente del programa social “Fomento al trabajo digno”)

Covid-19: Enfermedad por coronavirus de 2019

CNSE: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales

CPCM: Constitución Política de la Ciudad de México

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DENUE: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

ECC: Evaluación para la certificación de la competencia laboral (componente del programa social “Fomento al trabajo digno”)

EIC: Encuesta Intercensal

EMG: Encadenamientos Mercantiles Globales

ENESS: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Evalúa CDMX: Consejo de Evaluación de la Ciudad de México

ETOE: Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo

FESS CDMX: Fondo para el Desarrollo Económico y Social

FOCOFESS: Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias

Fondeso: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México

GAM: Gustavo A. Madero (referente a la alcaldía)

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en inglés de *General Agreement on Tariffs and Trade*)

ICAT: Instituto de Capacitación para el Trabajo

IED: Inversión Extranjera Directa

IGPLE: Índice Global de Productividad Laboral de la Economía

IMF: Fondo Monetario Internacional (siglas en inglés de *International Monetary Fund*)

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INAES: Instituto Nacional de Economía Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INVEA: Instituto de Verificación Administrativa

ISR: Impuesto Sobre la Renta

IVA: Impuesto al Valor Agregado

LEED: Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental (siglas en inglés de *Leadership in Energy and Environmental Design*)

LGBT+: Lesbianas, Gais, Bisexuales, Queer, Intersexuales y Personas Trans (travestis, transexuales y transgénero)

LFT: Ley Federal del Trabajo

MDP: Millones de pesos

MIPYMES: Micro, pequeñas y medianas empresas

ML: Movilidad Laboral (componente del programa social “Fomento al trabajo digno”)

MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OVIE: Oficina Virtual de Información Económica

PAT: Programa Anual de Trabajo

PDT: Procuraduría de la Defensa del Trabajo

PEA: Población Económicamente Activa

PNEA: Población No Económicamente Activa

PIB: Producto Interno Bruto

PIDESC: Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PILARES: Puntos De Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes

PGD: Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México

PRE: Plan de Reactivación Económica

PSS: Protocolo de San Salvador

RCH: Responsable de las compras habituales del hogar

SAC: Sistema de Actuación por Cooperación
SAT: Secretaría de Administración Tributaria
Sectei: Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México
Sedeco: Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México
Sedema: Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México
Sepi: Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
SIAPEM: Sistema Electrónico de Avisos y Permisos Mercantiles
Sibiso: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
SIECDMX: Sistema de Información Económica de la Ciudad de México
SMG: Salario Mínimo General
Styfe: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UMA: Unidad de Medida y Actualización
VAB: Valor Agregado Bruto
VCP: Vales de Capacitación Presencial (componente del programa social “Fomento al trabajo digno”)
VCS: Vales de Capacitación Semipresencial (componente del programa social “Fomento al trabajo digno”)
VCV: Vales de Capacitación Virtual (componente del programa social “Fomento al trabajo digno”)
ZMCM: Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Resumen

1. Introducción

1.1. Este documento contiene la segunda parte de la “Evaluación de las Políticas Públicas de Empleo en la Ciudad de México, 2021”, en la que se valora el diseño y algunos rasgos de la operación de la política de empleo capitalina con el propósito de identificar áreas de mejora y formular propuestas. En la introducción se concretan los objetivos, así como la metodología empleada para atenderlos. Posteriormente, en el capítulo primero, se revisa el marco jurídico y normativo respecto al campo del trabajo. En el capítulo segundo se hace una valoración de conjunto sobre la política de empleo de la administración actual mediante el análisis del marco programático y el estudio de instrumentos, estrategias y herramientas que ha operado el Gobierno capitalino para atender la cuestión laboral. En el capítulo tercero se revisa el diseño de los tres programas sociales que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo ha operado durante la administración actual. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2. Marco jurídico normativo

2.1. Un elemento a destacar del marco jurídico y normativo es que los principales instrumentos y atribuciones sobre el mundo laboral corresponden al ámbito federal, por lo que las competencias del Gobierno de la Ciudad de México en la materia son limitadas. Destacamos, por ejemplo, como atribuciones del nivel federal con un impacto decisivo sobre el empleo, la regulación de las relaciones laborales, la política industrial y sectorial, la política fiscal y monetaria, entre otras. Sin embargo, la Ciudad de México ha venido desarrollando estrategias importantes en el ámbito laboral que buscan contribuir a este rubro, tanto desde el diseño de políticas activas como desde la implementación de programas denominados pasivos.

3. Marco programático de la política de empleo de la Ciudad de México

3.1. Después de revisar cuatro documentos programáticos de la política de empleo —a) el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México; b) el Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024; c) el Plan para la Reactivación Económica de la Ciudad de México y d) los Programas Anuales de Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo—, se identificaron diez estrategias prioritarias:

- a) apoyo a las MIPYMES y unidades económicas de menor escala;
- b) apoyo a la economía social;
- c) tránsito hacia un esquema de empleo más sustentable;
- d) impulso a la industria innovadora y empleos de alto valor agregado;
- e) desconcentración territorial de actividades económicas;
- f) incremento de la calidad de los empleos;
- g) protección del sector de la sociedad más vulnerable laboralmente;
- h) fomento de la equidad laboral, igualdad de oportunidades y reducción de desigualdades entre grupos históricamente vulnerados;
- i) vinculación y trabajo en conjunto con el sector privado; y
- j) incorporación de ejes transversales, particularmente el enfoque de derechos, la perspectiva de género y la noción del empleo digno.

3.2. Los planteamientos generales de los documentos analizados son consistentes, en términos de objetivos y metas, con la normativa nacional e internacional y muestran una voluntad clara por fortalecer las condiciones de empleo en la Ciudad de México. A su vez, se vuelve evidente cierta articulación entre los cuatro documentos, basada en planteamientos comunes y propósitos afines. Pese a ello, es recurrente que varios temas son tratados de forma somera o, en su defecto, no se exponen los medios para alcanzar las mejoras que se proponen. De igual modo, se requiere homologar de forma más consistente diagnósticos, marcos teóricos y metas. Ante las necesidades identificadas, se señala la pertinencia de elaborar un Plan Sectorial del Empleo.

4. Instrumentos y herramientas para materializar la política de empleo

4.1. Bajo la administración actual, se identifica un conjunto muy amplio de instrumentos y herramientas diseñadas para materializar la política de empleo. A partir de una revisión en conjunto, hemos construido cinco categorías para clasificarlas y analizarlas: a) capacitaciones; b) servicios financieros; c) fomento al empleo y actividades económicas; d) intermediación, diálogo y concertación; y e) protección al ingreso. Se detecta preferencia hacia las políticas activas de empleo frente a aquellas de orden pasivo, cuyo presupuesto se ha reducido a lo largo del tiempo y se ha concentrado en un solo programa social (además de un conjunto de acciones sociales contingentes que, en 2020 y 2021, se dirigieron a la protección del ingreso).

4.2. Las *capacitaciones* refieren aquellas acciones de orden formativo implementadas por el gobierno y dirigidas a incrementar las capacidades de la población respecto a

algún asunto específico del empleo. Aunque se reconocen esfuerzos relevantes, se requiere de la construcción de indicadores que permitan evaluar las estrategias. Asimismo, valoramos que este tipo de instrumentos podría partir de una planeación integral y unificada, con la finalidad de reducir la dispersión y riesgos de duplicidad. Dado que muchos cursos se realizan por medios electrónicos, la brecha digital puede producir obstáculos de acceso.

- 4.3. Los *servicios financieros* son aquellas estrategias de política pública dirigidas fundamentalmente a ampliar la oferta del crédito. Al respecto, la actividad de Fondeso ha sido fundamental: se reconoce un esfuerzo en la administración actual por vigorizar su impacto, pues se le ha dotado de un mayor presupuesto respecto al sexenio anterior: tuvo un incremento de 75% aproximadamente entre 2018 y 2019. Cabe resaltar que una buena parte de los servicios financieros están dirigidos a atender a las unidades económicas de menor escala; sin embargo, se advierten algunos riesgos, como el fomento a una economía de bajo valor agregado y la amplia dispersión del gasto. En ese sentido, una de las grandes omisiones de los servicios financieros es la dificultad para estimar la productividad o los resultados que detonan en las empresas y personas beneficiarias.
- 4.4. El *fomento al empleo y actividades económicas* incluye todas aquellas herramientas e instrumentos que buscan potenciar o dinamizar la producción y, por tanto, la creación de trabajo. Los instrumentos están dirigidos a crear condiciones adecuadas para las actividades económicas. No obstante, en esta categoría se observa que las herramientas para fomentar la calidad del empleo son limitadas, ya que no cuentan, por ejemplo, con indicadores que permitan valorar el avance en la reducción de la precariedad laboral, la evolución de la pobreza laboral, o de los salarios respecto a estándares de suficiencia, etcétera. De igual modo, estos instrumentos no parecen centrarse —cuando menos de manera directa— en cubrir las necesidades cualitativas del empleo (como tener un mejor entorno de trabajo o acceder a seguridad social).
- 4.5. *Intermediación, diálogo y concertación*: el rasgo típico que comparten los instrumentos y herramientas contenidos en este rubro reside en la intervención de una instancia de gobierno para conciliar intereses o conflictos entre capital y trabajo. La formalización del empleo, al contrario de lo que sucede con otras estrategias, es discutida y auspiciada por varios de estos instrumentos, para promover el empleo formal. Asimismo, en esta categoría, la labor de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (PDT) ha sido fundamental, tanto en la defensoría laboral como en la previsión e inspección. Pese a que dichos servicios complementan de forma adecuada los propósitos

que persigue la política de empleo, parece necesario fortalecerlos, a la luz de los datos presentados en la primera parte de esta evaluación, en materia de accidentes laborales. Será importante, por ejemplo, que la inspección laboral se organice de forma estratégica y se dirija prioritariamente a aquellos sectores donde existen indicios o evidencia de vulneración de los derechos humanos.

4.6. En *protección al ingreso* se incluyen aquellas intervenciones de política pública dirigidas a garantizar la calidad de vida de las personas en caso de tener alguna perturbación en su actividad laboral, particularmente frente al riesgo de desempleo. En materia laboral, los mecanismos de la Ciudad de México para la protección del ingreso se concentran en el “Seguro de desempleo”, un programa innovador e inédito en todo el país. No obstante, para avanzar hacia una protección universal del ingreso, es importante tener en cuenta que el fenómeno del desempleo y la precariedad de los ingresos afectan en mayor medida al sector informal, que se encuentra, en general, excluido del programa referido. El “Seguro de desempleo”, por tanto, requiere fortalecerse y ampliarse en términos de cobertura y montos del apoyo.

4.7. Una de las áreas de mejora más importantes radica en el planteamiento general de la política de empleo: se reconocen diferentes instrumentos, herramientas y programas, pero, de acuerdo con la literatura especializada que se consultó en la primera parte de la evaluación, para hablar concretamente de una política pública, todos estos elementos deberían estar organizados bajo un marco coherente y una visión articulada. Esto apunta a la necesidad de contar con un instrumento programático más amplio que aquellos que se analizaron (un plan sectorial en materia de empleo, por ejemplo), el cual permitiría alinear todos los esfuerzos bajo metas y objetivos comunes, además de partir de un diagnóstico integral y de contar con indicadores que toquen a todas las estrategias.

5. Análisis de los tres programas sociales de empleo¹

5.1. Durante los últimos cinco años, el presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo ha tenido variaciones importantes estudiado a valores constantes: en 2019 alcanza 1,286 millones de pesos, cifra que representó un incremento de más de una sexta parte del presupuesto de 2018; sin embargo, a partir de ese momento, los recursos de la dependencia mostraron una tendencia a la baja, cuyo monto terminó

¹ A menos que se indique explícitamente lo contrario, todos los análisis se realizan a partir de la primera versión en cada año de las Reglas de Operación de los programas sociales.

por descender hasta 878 millones en 2022. Por otra parte, al analizar el gasto programado de cada año, es posible advertir que se ha orientado mayoritariamente hacia el financiamiento de programas sociales, una lógica que no sólo corresponde a la administración actual y que consideramos consistente, dadas las características del marco de distribución de atribuciones entre niveles de gobierno.

- 5.2. Un aspecto positivo de la política de empleo de la actual administración es que el monto proporcional promedio por persona beneficiaria en los programas y acciones sociales se incrementó de forma significativa en 2019 y, después de dos años atípicos (marcados por la coyuntura de la pandemia), logró conservar su valor en 2022: 13.5 mil pesos anuales. Algo distinto sucede con el número de personas beneficiarias, que, después de mostrar un modesto aumento de aproximadamente 5% al ocurrir el cambio de administración en 2019, tuvo una caída importante en 2022, cuando desciende a poco menos de 40 mil personas. En suma, a lo largo del periodo estudiado (de 2018 a 2022) se observa una caída en el presupuesto total destinado a programas y acciones sociales, lo que impacta principalmente a su cobertura; no obstante, se registra un incremento generalizado en los montos proporcionales por persona.
- 5.3. Concretamente, respecto a las acciones sociales, es posible encontrar correspondencias con las variaciones del presupuesto destinado a los programas sociales. Se observa un proceso por el que se trasladan los recursos de un tipo de instrumento al otro, particularmente en 2020 y 2021. Dicha situación resulta lógica, pues, por su naturaleza, las acciones sociales están dirigidas a responder a situaciones emergentes o eventos contingentes —en este caso, los efectos más drásticos de la pandemia demandaban priorizar aquellos instrumentos que pudiesen atender a la población de manera más ágil e incluir a personas no consideradas en los programas ordinarios. Las acciones sociales figuraron como un mecanismo de apoyo para el desempleo no sólo de las personas empleadas formalmente, sino de las personas trabajadoras informales, lo cual se valora como una iniciativa innovadora, pertinente y adecuada, dadas las condiciones sociales y laborales de la capital.
- 5.4. Durante la pandemia, la población atendida de los programas y acciones sociales alcanzó cifras de casi 110 mil personas en 2020 y, para 2021, se incrementó a poco más de 175 mil. Esto significó un incremento de la cobertura de los apoyos por desempleo de más del doble, con respecto a 2019. Fue un esfuerzo importante por expandir la población beneficiaria, aunque, ante los recursos limitados, fue necesario reducir la cuantía del monto proporcional promedio por persona beneficiaria: de 8 mil pesos anuales aproximadamente el primer año, bajó hasta 4 mil pesos durante el segundo.

En ese sentido, se interpreta que, ante la disyuntiva entre la suficiencia del apoyo y el volumen de población beneficiaria, la Styfe se inclinó en favor de la segunda. Valoramos que esta decisión resultó conveniente y oportuna, dada la coyuntura de precariedad generalizada y el gran porcentaje de población que tuvo afectaciones en sus ingresos.

6. Programa social “Seguro de desempleo”

- 6.1. De forma general, la estructura del programa ha variado poco con el tiempo. En efecto, al hacer una revisión de lo comentado por Saúl Escobar (2010) hace más de una década, se reconocen rasgos muy similares desde entonces, sea en su diagnóstico, objetivos o metas; pero también en su forma de financiarse y en el planteamiento de su operación. A partir de la exposición del diagnóstico y la alineación programática (sobre todo el artículo 10 de la CPCM), puede afirmarse que el problema central al que se atiende es el menoscabo del derecho al empleo y al ingreso, por efecto de la pérdida involuntaria del trabajo.
- 6.2. Las metas de la intervención se centran en una lógica de otorgar protección a las personas desempleadas para facilitar su búsqueda de empleo y, por tanto, la reincorporación al mercado formal de trabajo. A propósito, se identifican principalmente tres acciones: a) un apoyo económico; b) la canalización hacia esquemas de capacitación y c) el acercamiento a herramientas de vinculación laboral. De este modo, el problema del desempleo se cubre por diferentes frentes, ya que, al tiempo que se otorga una compensación económica para sufragar los gastos derivados de la búsqueda del empleo y de la subsistencia, se integra un conjunto de apoyos dirigidos a reforzar el proceso para encontrar un trabajo, como el desarrollo de habilidades o la vinculación con el mercado laboral.
- 6.3. Si se estudia el presupuesto a valores constantes,² el programa muestra una disminución progresiva a partir de 2014. Para revertir este deterioro, la administración entrante realizó un esfuerzo por fortalecer el instrumento, al programar casi 665 millones de pesos en 2019. Pese a ello, la intervención tuvo dos caídas consecutivas en

² Cabe mencionar que, para efectos del análisis del programa, se sumaron los recursos de todas las acciones sociales que operó la Styfe en 2020 y 2021, pues éstas se diseñaron bajo una lógica muy similar a la que persigue el “Seguro de desempleo”. Esta condición altera la tendencia que se mostraría si únicamente se estudiase el presupuesto del programa.

2020 y 2021, imputables, en buena medida, al redireccionamiento de los recursos hacia las acciones sociales destinadas a atender la contingencia sanitaria. Este proceso de reducción presupuestaria continuó en 2022, cuando el “Seguro de desempleo” alcanzó una de las cifras más bajas a lo largo de una década de observación: 200 millones de pesos. A diferencia de los dos años anteriores, no se registraron acciones sociales que compensaran la caída, situación que dejó en amplia desventaja y desequilibrio a las políticas pasivas frente a las activas.

- 6.4. Aunque el monto mensual de los apoyos se ha mantenido más o menos constante (alrededor de 3,000 pesos mensuales a valores constantes de 2022), los ajustes que ha tenido el presupuesto del programa han afectado principalmente a la temporalidad de la transferencia y, por tanto, al monto agregado que se puede recibir: de 2020 a 2022, se redujo el tiempo máximo de seis meses a únicamente tres. A su vez, se señala que el monto mensual que otorga el “Seguro de desempleo” no es suficiente para cubrir tres de los cuatro parámetros³ contra los que fue comparado: la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (individual), la Línea de pobreza oficial de la Ciudad para una persona (MMIP) y el Salario mínimo.
- 6.5. Los ajustes presupuestarios del programa también han tenido implicaciones en el volumen de población atendida. El incremento de recursos que se otorgaron al instrumento en 2019 permitió programar una población beneficiaria de 52.4 mil personas, cifra que, al cabo de cuatro años, termina por caer a 21.1 mil en 2022. Se ha reducido, por ende, más de la mitad de lo que se programó al inicio de la administración, aunque las tasas de desempleo permanecen en niveles altos.
- 6.6. Al tener en cuenta el contraste entre la meta del programa (de cubrir a la población que, estando empleada formalmente, pierda su empleo) y la necesidad de proteger también a la población con alguna condición de informalidad que padece desempleo, consideramos que la definición de las poblaciones del programa es problemática. En ese sentido, el derecho humano al ingreso, particularmente en periodos de desempleo, no debiese depender de la formalidad en el trabajo. Por este motivo, para que el programa social cumpla cabalmente con la equidad distributiva, consideramos importante plantear mecanismos para permitir progresivamente el acceso

³ Los cuatro estándares de 2022 empleados para valorar la suficiencia de las transferencias son: a) Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales: 6,082 pesos; b) Salario mínimo mensual vigente en la Ciudad de México (calculado a partir de multiplicar 172.9 pesos por 30 días): 5,186 pesos; c) Línea de pobreza del MMIP: 4,530 pesos; y d) Canasta alimentaria: 1,990 pesos.

al “Seguro de desempleo” (o a alguna protección similar) a las personas trabajadoras con alguna condición de informalidad en su ocupación. Partiendo de lo anterior, hemos realizado una propuesta para la construcción de las poblaciones del programa, por medio de la cual planteamos expandir la cobertura a las personas en condición de *informalidad laboral en el sector formal*,⁴ por ejemplo: aquellas que trabajan por el régimen de *honorarios asimilables a salario*. Para introducir lo anterior, será necesario realizar una reforma a la legislación local que regula al “Seguro de desempleo”.

6.7. A partir de las inferencias anteriores, resulta claro que el incremento de la cobertura dependerá de los recursos que se le otorguen al programa, situación que, ante los retos tan importantes que enfrentan las finanzas capitalinas en la coyuntura post-pandemia, será sin duda un desafío. Esta situación hace necesario encontrar fuentes alternativas de financiamiento, como los esquemas tripartitos, que, además, ayudarían a reducir la carga presupuestaria que genera el instrumento.

6.8. Se enlistan a continuación algunos hallazgos adicionales del programa:

- a) Consideramos que la adición de varios de los grupos vulnerables contribuye a desdibujar la lógica primordial del instrumento, adquiriendo un cariz asistencialista.
- b) El “Seguro de desempleo” es eficaz y eficiente, pues permite dar a las personas una protección a su ingreso con una respuesta rápida después de la pérdida del empleo.
- c) No se encuentran rasgos de duplicidad con alguna otra política, ni a escala local ni federal.
- d) La articulación del “Seguro de desempleo” con otros instrumentos y políticas de la Ciudad de México es evidente. Resultan especialmente patentes los vínculos con los procesos de formación y los mecanismos de vinculación laboral.

7. Programa social “Economía social de la Ciudad de México”

7.1. El programa social comenzó a operar en 2012 y, desde entonces, ha tenido pocas alteraciones en su planteamiento; aunque se reconoce que la estructura se ha depurado con los años. Uno de los cambios más significativos ocurrió en 2016, cuando su esquema se dividió en dos subprogramas, uno para fortalecer a las cooperativas y el

⁴ Para ahondar en éste y otros conceptos, consúltese el inciso de *Construcción de poblaciones* del subapartado respectivo.

otro para fomentar su creación. La justificación del programa es evidente: en un contexto caracterizado por la precariedad laboral y la insuficiencia de puestos de trabajo, las organizaciones sociales y solidarias figuran como una fuente plausible de empleo digno. Sin embargo, sus problemáticas recurrentes (sobre todo aquellas relacionadas con la organización, gestión y financiamiento) obstaculizan la capacidad de constituir, en términos agregados, una alternativa de alto impacto en materia de empleo.

- 7.2. Pese a las continuidades en el diseño del programa entre administraciones, es posible identificar cambios importantes en su presupuesto. Los recursos programados de esta intervención se cuadruplicaron entre 2018 y 2019, al pasar de 56.7 millones de pesos a 228.8 millones a valores constantes. Dicha situación refleja la importancia que asumió la economía social en la agenda laboral de la administración entrante. El repunte que se observa en 2022 (después del patrón decreciente que había mostrado los dos años anteriores) anuncia que esta intención sigue vigente: ese año, la Styfe programó 140 millones de pesos, cifra que, sin embargo, no supera el récord logrado en 2019.
- 7.3. El monto del apoyo para las cooperativas ha tenido una tendencia decreciente. A valores constantes, en 2018, el monto del subprograma dirigido a la creación de empresas sociales ascendía a 155.2 mil pesos, en tanto que el de fortalecimiento se componía de 220.9 mil. No obstante, para 2022, el primero alcanzaba 80 mil pesos, mientras que el segundo integraba 120 mil. A pesar de esta situación, se ha comprobado la suficiencia de los apoyos respecto al estándar contra el que fue comparado: el costo promedio de abrir una empresa en México que estipula el Banco Mundial (36.8 mil pesos). Además, cabe resaltar que la Styfe ha hecho dos ajustes relevantes para 2022. En primer lugar, se ha eliminado el componente de las capacitaciones, presente en ambos subprogramas. En segundo lugar, se ha abierto la posibilidad de constituir legalmente a las cooperativas por medio de las alcaldías, lo cual evita el costo notarial (aproximadamente 14 mil pesos). Ambas acciones han ayudado a incrementar el monto del apoyo directo y a reducir las disparidades aún presentes entre los dos subprogramas que constituyen a la intervención.
- 7.4. La construcción de poblaciones del programa es adecuada, sin embargo, su cuantificación resulta difícil, sobre todo por no contar con la información suficiente. Al respecto, una de las sugerencias es levantar un censo que permita identificar el número de cooperativas en la Ciudad de México. Cabe resaltar que la administración actual ha hecho un esfuerzo relevante por incrementar la atención del programa, sobre

todo en 2019, cuando se alcanzan las cifras máximas durante el periodo estudiado: 7,000 personas atendidas por parte del subprograma dirigido a la creación de cooperativas, y 800 cooperativas por parte del subprograma contrario.⁵ Para 2022, no obstante, el primero baja a 4,750 personas, al tiempo que el segundo desciende a 475 cooperativas.

7.5. Durante la operación del programa, se ha cumplido parcialmente con las intenciones que se contemplaban en las Reglas de Operación sobre la equidad distributiva. Se reconocen resultados respecto a la equidad de género y de grupos de edad; por ejemplo, el número de mujeres beneficiarias es significativamente superior al de hombres (la proporción se mantiene entre diez a seis y diez a siete en favor de las mujeres), lo cual es ampliamente pertinente y favorece la participación laboral femenina. Pese a ello, se detectan limitaciones en cuanto a la distribución territorial de los apoyos: un hallazgo importante del trabajo es la necesidad de ampliar la implantación del programa en las demarcaciones de mayor tamaño demográfico, como Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Álvaro Obregón.

7.6. A continuación, se enlistan los principales hallazgos del programa:

- a) El instrumento permite cumplir, en conjunto con otras herramientas encaminadas al emprendimiento, con una de las metas del marco programático: apuntalar a la actividad económica desde las unidades de menor escala.
- b) A lo largo de la evaluación, se somete a discusión la capacidad real de la política de empleo de la Ciudad de México para formalizar el trabajo; sin embargo, este programa se encuentra de entre los pocos instrumentos que moviliza acciones claras en ese sentido.
- c) Por sus características, el programa permite la inclusión de grupos históricamente vulnerados en el ámbito laboral —en su defecto, aquellas personas que han sido desatendidas por los esquemas tradicionales del empleo.
- d) El programa tiene la capacidad de crear efectos positivos más allá de lo estrictamente económico, como la integración del tejido social o el fortalecimiento de las cadenas solidarias de distribución y consumo de bienes y servicios.
- e) Al analizar los giros de las cooperativas que han sido beneficiarias del programa, es posible advertir que la gran mayoría tiene un bajo valor agregado, por lo que sería importante considerar la potencialidad del programa para fomentar actividades económicas estratégicas y de mayor impacto.

⁵ Consúltense el apartado correspondiente para conocer la lógica del cálculo.

- f) El programa podría plantear una integración aún más clara con otras metas del marco programático, como la sustentabilidad o los empleos verdes. Se reconocen ya algunos esfuerzos encaminados a este propósito, por lo que consideramos ampliamente pertinente continuar reforzando este proceso.
- g) Parece conveniente incrementar el monto que destina el subprograma “Creación de empresas sociales”, sobre todo porque, al tratarse del comienzo del emprendimiento, las cooperativas pueden requerir inversiones más fuertes de capital que les permitan sostener su labor durante el periodo en que su actividad comienza a dinamizarse.

8. Programa social “Fomento al trabajo digno”

8.1. El programa “Fomento al trabajo digno” tiene su antecedente más antiguo en la estrategia CAPACITES que operó durante 10 años, desde 2004. Si bien la estructura del programa ha tenido algunas variaciones, han persistido tres componentes básicos: capacitación, fomento al autoempleo y ocupación temporal. Cada uno, sin embargo, se ha complejizado con el tiempo dando lugar a diferentes subprogramas y componentes.

8.2. De forma central, los dos problemas sociales que se pretenden atender por medio de “Fomento al trabajo digno” son los altos niveles de desempleo y subempleo, lo que permite adscribir al programa dentro de las políticas activas. En 2022, la intervención cuenta con cuatro subprogramas:

- a) “Subprograma prepárate”: atiende al problema de las asimetrías entre la oferta y la demanda de trabajo. A partir de los apoyos para incorporarse a procesos formativos, se pretende que la gente adquiera las destrezas necesarias para ingresar al mercado laboral. La congruencia interna es clara.
- b) “Subprograma empléate”: está dirigido a atender la falta de capacidades técnicas y financieras en personas que ya cuentan con experiencia laboral, pero que, por razones económicas, no han podido emprender una actividad o negocio por cuenta propia. La congruencia interna es también clara.
- c) “Subprograma de trabajo temporal y movilidad laboral”: promueve esquemas de empleo provisional, por un lado, y apoyos para trasladarse a otra entidad o a otro país, por otro. Valoramos, que la estrategia del primer componente es relevante; pero, en el caso del segundo, consideramos que la congruencia interna es

débil, pues, al tener en cuenta el objetivo general de la intervención, no se comprende la necesidad de incentivar el traslado de fuerza laboral a otros estados o países.

- d) “Subprograma empleos verdes”: es un esquema de empleo temporal que contribuye a generar ingresos para personas en situación de desempleo y la orientación de las actividades hacia la sostenibilidad ambiental de la Ciudad es consistente y adecuada.

8.3. Respecto al presupuesto, después de una caída entre 2012 y 2014, los recursos programados para este instrumento se habían mantenido más o menos constantes. Sin embargo, se observa un incremento importante en 2022, el cual llegó prácticamente a cuadruplicar su presupuesto a precios constantes respecto al año anterior: de 53.5 millones de pesos en 2021 pasa a programar 190 millones en 2022. A continuación, señalamos algunos apuntes más a detalle:

- a) Los recursos que eroga el “subprograma de trabajo temporal y movilidad laboral” han sido similares (entre 55% y 65% del total del programa); se advierte la intención de la Styfe por priorizar las intervenciones de corto plazo sobre las de mediano plazo.
- b) El caso contrario al anterior lo representa el “subprograma prepárate”, que ha tenido una reducción muy importante en términos relativos durante 2022, relegando su presupuesto a menos de 3% del total de la intervención.
- c) Al contrastar el presupuesto programado contra el ejercido entre 2018 y 2021, puede notarse que, de entre los tres programas sociales de la Styfe, éste es el que muestra la menor disparidad durante los cuatro años entre los recursos que se proyectaron y los que se erogaron; además de ser el más constante en términos de progresividad, pues cada año el presupuesto ejercido ha tenido incrementos efectivos en términos constantes.

8.4. La población beneficiaria del programa se ha incrementado de forma paulatina y constante desde 2018, cuando alcanzaba a rebasar apenas las 6 mil personas, hasta 2022, cuando programó atender a 11 mil personas aproximadamente. Esto ha sido posible gracias al aumento presupuestario de la intervención, que produjo una ampliación en la población de todos sus componentes, a excepción del “subprograma prepárate”.

8.5. Los apoyos de los componentes y subprogramas que tienen una naturaleza cuasi salarial (vales de capacitación, trabajo temporal y empleos verdes) mostraron ser suficientes frente a tres de los cuatro estándares de 2022 contra los que se compararon: Línea de pobreza del MMIP, Canasta alimentaria y Salario mínimo vigente en la Ciudad de México. Los montos únicamente quedaron por debajo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. En ese sentido, se valora como positiva la suficiencia de los montos, que, en todos los casos, son iguales o mayores a 5,200 pesos mensuales. Por otra parte, se demostró la suficiencia del “subprograma empléate” frente al estándar contra el que fue comparado (el costo promedio de abrir una empresa en México, según el Banco Mundial: 36.8 mil pesos), aunque sólo bajo el supuesto de conjuntar el apoyo de tres personas (75 mil pesos) o de dos (50 mil pesos). En ese sentido, el monto es insuficiente si lo recibe sólo una persona (25 mil pesos). Finalmente, se comprobó la suficiencia del apoyo del componente “evaluación para la certificación de la competencia laboral”.

8.6. En cuanto a la equidad distributiva, los principales comentarios son:

- a) Hay algunas alcaldías en las que parece necesario reforzar la atención, como Iztapalapa y en Gustavo A. Madero (el primer caso es especialmente drástico). Como en los programas anteriores, prevalecen desequilibrios territoriales en la asignación de recursos, cuyos efectos suelen impactar a las alcaldías más pobladas.
- b) Al estudiar la distribución de apoyos entre géneros, se puede notar una diferencia muy amplia, que oscila en una proporción de tres a cinco aproximadamente en favor de las mujeres. Esto es pertinente y se acentúa especialmente en el subprograma destinado a la capacitación.
- c) La edad promedio de las personas beneficiarias ha oscilado entre 34 y 37 años de 2018 a 2021; sin embargo, hay un patrón de concentración evidente para ambos sexos en la cohorte de 20 a 29 años

Introducción

El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México es un organismo constitucional autónomo, técnico, colegiado e imparcial, de carácter especializado en evaluación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión, así como capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, determinar su organización interna y encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la Administración Pública y las Alcaldías. Bajo el fundamento del Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, así como del Artículo 9 fracción VI del Estatuto Orgánico del Consejo, el Pleno del Comité aprobó, en la I Sesión Extraordinaria 2021, el Programa Anual de Evaluaciones Externas 2021, que, entre otras evaluaciones, contempla a la “Evaluación de las Políticas Públicas de Empleo en la Ciudad de México”.⁶

El objetivo de este documento es realizar una evaluación de las políticas de empleo que ha implementado el Gobierno de la Ciudad de México entre 2018 y 2022. Al analizar el conjunto de instrumentos, acciones y estrategias implementadas, se pretende valorar el grado de congruencia que el diseño de esta política guarda respecto al marco normativo y programático, por un lado, y su pertinencia con relación a las necesidades socioeconómicas derivadas de la coyuntura actual, por otro. La finalidad de esta evaluación es reconocer en qué medida se han logrado atender las garantías y derechos que tiene la población trabajadora en el ámbito laboral. Asimismo, se identifican las principales áreas de mejora para realizar recomendaciones.

Este documento contiene la segunda parte de la evaluación, donde se revisa propiamente la política de empleo que ha implementado el Gobierno capitalino de 2018 a 2022. En esta introducción se concretan los objetivos, así como la metodología empleada para atenderlos. El capítulo primero versa sobre el marco jurídico y normativo, donde se analizan las normas, leyes y tratados más relevantes con que se fundamenta el ámbito laboral. Son tres las escalas analizadas: internacional, nacional y local. En el capítulo segundo se valora el planteamiento de la política de empleo que propone la administración actual de la Ciudad de México: en un primer momento, mediante el análisis de su marco programático; posteriormente, a través de la valoración de las herramientas, instrumentos y es-

⁶ Aunque el nombre de la evaluación, tal como aparece en el Programa Anual de Evaluaciones Externas de 2021, hace referencia textualmente a *las políticas* públicas de empleo, el desarrollo de la evaluación considera *la política* pública de empleo.

trategias con que se lleva a efecto dicha formulación. De forma más detallada, en el capítulo tercero se revisa el diseño y, cuando haya información suficiente, algunas dimensiones de la operación y los resultados de los tres programas sociales que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (Styfe) ha operado durante la administración en curso. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Objetivo general y objetivos específicos

- *Objetivo general:*

Evaluar el diseño y, cuando sea posible, la operación y los resultados de la política pública de empleo en la Ciudad de México entre 2018 y 2022, a partir de un enfoque de derechos.

- *Objetivos específicos:*

- a. Revisar el marco jurídico, normativo e institucional en materia de política de empleo de la Ciudad de México.
- b. Valorar de forma conjunta el diseño de la política de empleo, a partir del análisis de algunos de sus principales enfoques, componentes e instrumentos. Será necesario considerar su articulación, transversalidad, no duplicidad, congruencia y pertinencia a la luz del problema social al que se busca responder.
- c. Valorar los tres programas sociales implementados por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de 2018 a 2022: “Economía social de la Ciudad de México”,⁷ “Seguro de desempleo” y “Fomento al trabajo digno”.
- d. Formular propuestas y sugerencias de mejora de la política de empleo de la Ciudad de México.

Metodología

⁷ A lo largo del tiempo, este programa social ha tenido cambios en su denominación, pero el esquema es esencialmente el mismo. Durante 2018, se llamaba “Cooperativas CDMX”; sin embargo, al suceder el cambio de administración en 2019, se modificó el apelativo por “Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias” (típicamente conocido por su acrónimo FOCO-FESS). Para discurrir en este documento de forma práctica y sin redundancias, se aludirá a este instrumento bajo el nombre que recibe en 2022: “Economía social de la Ciudad de México”. Deberá tomarse en cuenta, no obstante, que puede hacerse referencia a cualquiera de sus versiones, desde 2018 hasta 2022. En caso de ser necesaria la precisión, se indicará el año específico.

La metodología de esta segunda parte de la evaluación es fundamentalmente cualitativa. En primer lugar, se desarrolló una discusión fundamentada en fuentes jurídicas y normativas sobre el marco legal e institucional del empleo en la Ciudad de México. Se revisó, por un lado, las instituciones que inciden de algún modo en el ámbito del trabajo. Por otro lado, fue necesario estudiar la legislación federal y estatal para entender de qué forma influye la normativa en las características que presenta actualmente el sector laboral.

Entretanto, la metodología del capítulo segundo partió de un estudio sobre los documentos de planeación más importantes, lo cual nos permitió distinguir los preceptos, ejes rectores u otros ordenamientos de carácter programático que sustentan la política de empleo. Resultó fundamental examinar el diagnóstico que la propia administración pública ha hecho sobre la circunstancia laboral de la Ciudad de México, más que nada para poder valorar en qué medida resulta pertinente el diseño de la política y las herramientas derivadas de ésta. Debe tenerse en cuenta que los instrumentos que influyen primordialmente en el ámbito del trabajo son competencia de la escala federal, por lo que la política de empleo a nivel subnacional se encuentra legal e institucionalmente limitada. Dicha condición, sin embargo, no exime que se puedan desarrollar estrategias con impactos significativos por parte de las entidades federativas.

De forma complementaria, en este mismo capítulo, se desarrolló un análisis de corte predominantemente cualitativo y aproximativo sobre los instrumentos, herramientas y estrategias diseñadas para materializar efectivamente la política de empleo durante la administración actual. Dada la gran diversidad y cantidad de dichos elementos, se realizó una clasificación en función de sus ámbitos temáticos de adscripción. En total, se concibieron cinco categorías. Esta sistematización permitió identificar los puntos más importantes de complementariedad y sinergia al interior de cada una, pero, sobre todo, las divergencias, duplicidades y traslapes que, de algún modo, constituyen un obstáculo para la actividad del gobierno. Las categorías no representaron una limitante analítica, pues cotidianamente se valoraron las características de los instrumentos puestos en el contexto de la política general de empleo y con una perspectiva transversal entre ellos. La investigación se realizó a partir de la consulta de documentos de planeación, páginas de internet y comunicados oficiales.

Finalmente, en el capítulo tercero, que contiene una evaluación de diseño sobre los tres programas sociales de la Styfe entre 2018 y 2022, se tomó como insumo principal a las Reglas de Operación de dichos instrumentos, aunque se retomaron otras fuentes como

los informes de gestión de la dependencia, los programas anuales de trabajo, los padrones de personas beneficiarias y demás documentos oficiales que reportan información pertinente. Con la finalidad de estructurar el análisis de los programas sociales, fueron identificadas y valoradas las propiedades señaladas en el cuadro IN.1. Se trata de siete variables que Cardozo y Mundo (2012) retoman en su guía de orientación para evaluar políticas públicas. Ha resultado idóneo el empleo de estos parámetros, ya que permite analizar facetas particulares de cada instrumento.

CUADRO IN.1: CRITERIOS CONSIDERADOS PARA UNA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES A PARTIR DE SUS REGLAS DE OPERACIÓN

| No. | Criterio de evaluación | Definición |
|-----|------------------------|---|
| 1 | Pertinencia | Capacidad del programa para contribuir a solucionar el problema que dio origen a su diseño, por un lado, y el planteamiento de sus estrategias, por otro. |
| 2 | Consistencia interna | Acoplamiento y grado de congruencia que conservan entre sí los componentes de las Reglas de Operación, específicamente: el diagnóstico, las poblaciones, los objetivos, las metas, el presupuesto y los indicadores. |
| 3 | Equidad distributiva | Con la finalidad de contribuir al cierre de brechas de desigualdad, se define como la capacidad del programa para distribuir los recursos públicos en función de las necesidades de la población. |
| 4 | Eficacia | Grado esperado en el que el programa y los recursos movilizados contribuyen al logro de los objetivos establecidos por el instrumento en cuestión. |
| 5 | Cobertura | Porcentaje de población atendida sobre el total de la población que se estima que sufre el problema público o necesidad social que da origen al programa. En otros términos, es el resultado de contrastar a la población beneficiaria entre la población objetivo. |
| 6 | Suficiencia | Capacidad de los apoyos entregados por el programa (sean monetarias, en especie o servicios) para contribuir solucionar el problema identificado. |
| 7 | Integralidad | Grado de correspondencia, congruencia, sinergia y no duplicidad que detenta el programa social al estudiarlo en el contexto de la política de empleo; es decir, inserto en un conjunto más amplio de herramientas, instrumentos y estrategias implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México. |

Fuente: elaboración propia a partir de Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2021) y Cardozo y Mundo (2012).

Además de la revisión documental, la valoración de estos instrumentos se complementó con la evidencia recabada en una serie de entrevistas en profundidad, realizadas en abril del 2022, a cuatro personas funcionarias de la Styfe:

- a. el titular de la Dirección del Seguro de Desempleo;
- b. el titular de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo;
- c. la titular de la Dirección General de Economía Social y Solidaria; y
- d. el titular de la Dirección de Fomento al Cooperativismo.

1. Capítulo primero: marco jurídico normativo

Resulta necesario analizar el estado actual del marco normativo con el propósito de entender las regulaciones que rigen a las políticas de empleo de la Ciudad de México. La finalidad de este capítulo radica en estudiar la integración, coherencia —y, en su caso, inconsistencias— de los ordenamientos a diferentes escalas, sea internacional, nacional o local.

La estructura del capítulo sigue un orden deductivo, por cuanto parte de lo general hasta llegar a lo particular. El análisis comienza por la normativa internacional y otros preceptos de orden universal, aplicables a toda entidad política y sin importar la nación que se trate. Posteriormente, se revisará la normativa que rige al país, en particular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley Federal del Trabajo. Finalmente, la discusión termina por centrarse en la Ciudad de México, donde se desenvuelve directamente la política de empleo aplicada en la capital.

1.1. Normativa internacional sobre el trabajo

En el ámbito internacional, posiblemente uno de los primeros y más relevantes aportes le compete a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. El que en un principio fuera considerado como un documento indicativo, no vinculatorio, hizo necesaria la elaboración y aprobación de tratados específicos de derechos humanos. El llamado *derecho al trabajo* se cristaliza en este documento y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Al formar parte de ambos instrumentos del sistema universal de derechos humanos, el Estado mexicano quedó obligado a su cumplimiento. Años más tarde, en 1988, se firmó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —mejor conocido como *Protocolo de San Salvador* (PSS)—, que equivalía al PIDESC, pero específicamente para este continente. En el cuadro 1.1 se sintetizan los elementos que, en materia laboral, norman los tres instrumentos aludidos.

CUADRO 1.1: PRECEPTOS NORMADOS EN MATERIA LABORAL POR INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

| Categoría | Prescripciones |
|---|--|
| Libertad de elección del trabajo | Seguir la vocación y dedicarse a la actividad que mejor responda a las expectativas y a cambiar de empleo |
| Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo | Salario igual por trabajo igual |
| | Seguridad e higiene en el trabajo |
| | Limitación razonable de las horas de trabajo |
| | Vacaciones periódicas pagadas |
| | Remuneración de los días festivos nacionales |
| | Iguals oportunidades de promoción según calificaciones, competencia y tiempo de servicio |
| | Jornadas de menor duración para trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos |
| Protección contra el desempleo | Remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias |
| | Pleno empleo [sic] |
| | Estabilidad en el empleo |
| | Indemnización o readmisión en casos de despido injustificado |
| Capacitación para el trabajo | Seguro de desempleo |
| | Programas de orientación y capacitación técnica |
| Trabajo en menores de edad (16 y 18 años) | Orientación vocacional y capacitación técnico-profesional |
| | Prohibición de trabajo nocturno, insalubre, peligroso o nocivo moralmente (para menores de 18 años) |
| Personas con discapacidad | Jornada de trabajo limitada para permitir la asistencia a la escuela y beneficiarse de la educación (para menores de 16 años) |
| | Programas de orientación y capacitación técnica para personas con discapacidad |
| Organización de las personas trabajadoras | Fundar sindicatos y afiliarse al de su elección |
| | No ser obligado a pertenecer a un sindicato |
| | Funcionar sin obstáculos ni otras limitaciones |
| Huelga | Formar federaciones y confederaciones nacionales e internacionales y asociarse a las ya existentes |
| | Derecho a suspensión temporal de actividades para efectuar un reclamo |
| Seguridad social (maternidad) | Cuidados y asistencia especiales a la maternidad |
| | Protección especial durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto |
| | Licencia retribuida por maternidad antes y después del parto |

Fuente: elaboración propia.

Respecto de la seguridad social, señalada al final del cuadro, cabe señalar que los tres instrumentos consultados los conciben de forma independiente al trabajo, es decir, como derechos generales que pueden o no estar asociados a la condición de laborante. A pesar de ello, se reconocen tres prescripciones que, si bien son de carácter general, adquieren significado con relación a las mujeres trabajadoras.

Sobre esta misma lógica, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (conocido como CEDAW por sus siglas en inglés) refiere a algunos elementos para regular la participación laboral de las mujeres. Por un lado, se estipula la igualdad en las condiciones laborales (particularmente, respecto a los hombres) y

se enuncian algunos elementos en los que debe expresarse esta paridad, como prestaciones, oportunidades de ascenso, criterios de selección de empleo, capacitación, evaluación y salario igual por trabajo igual. Por otro lado, queda recogida la protección en el trabajo, sobre todo en lo que respecta a la salud, seguridad y salvaguarda durante el embarazo, especialmente en aquellas labores que resulten potencialmente perjudiciales.

Por lo que toca a los derechos laborales de las personas con discapacidad, puede referirse a la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, de 2006, donde se detallan algunos estándares sobre el trabajo. Además de las disposiciones de carácter general (válidas para cualquier persona, en particular el principio de no discriminación), respecto a las personas con discapacidad se estipulan las siguientes garantías específicas:

- a) alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;
- b) promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;
- c) emplear a personas con discapacidad en el sector público;
- d) cuidar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;
- e) promover la adquisición, por parte de las personas con discapacidad, de experiencia laboral en el mercado de trabajo; y
- f) promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

El primer elemento susceptible de problematizarse en estos documentos radica en una cuestión discursiva, que deriva en el uso de términos con un marcado sesgo, no menos que ciertos arcaísmos o principios desactualizados en la discusión. En efecto, buena parte de los instrumentos de derechos humanos son antiguos y, recurrentemente, sus formulaciones no contienen un lenguaje en consonancia con las nociones actuales en la materia.⁸ Consideramos, sin embargo, que resulta posible —con las debidas precauciones y

⁸ Particularmente, en el tema laboral suele asumirse de manera implícita que hay un trabajador hombre, jefe de familia, al que le corresponde obtener con su salario el ingreso de su hogar, de modo que la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo corresponde, más bien, a una necesidad extraordinaria ante el menoscabo de las condiciones económicas. En ese sentido, cabría reformular la disposición y, entonces, adaptarla al mundo actual: la participación de la mujer en el mundo laboral deberá concebirse como un objetivo de autonomía y no como una respuesta a las complicaciones del

señalamientos— interpretar válidamente estos documentos en la circunstancia actual, sobre todo porque aún siguen vigentes.

Obligaciones del Estado mexicano en los convenios con la OIT

Al terminar la Primera Guerra Mundial, y como parte del Tratado de Versalles, la Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919. De este modo, desde el inicio del siglo pasado, el Estado mexicano ha suscrito diversos convenios referentes al trabajo. En el cuadro 1.2 se describen los que la propia organización considera como fundamentales.

CUADRO 1.2: CONVENIOS FUNDAMENTALES SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO CON LA OIT

| Tema | Nombre | Número | Año de ratificación |
|-------------------|--|--------|---------------------|
| Libertad Sindical | Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 | C087 | 1950 |
| | Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 | C098 | 2018 |
| Trabajo forzoso | Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Protocolo, 2014) | C029 | 1934 |
| | Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 | C105 | 1959 |
| Discriminación | Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 | C100 | 1952 |
| | Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | C111 | 1961 |
| Trabajo infantil | Convenio sobre la edad mínima, 1973 | C138 | 2015 |
| | Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 | C182 | 2000 |

Fuente: elaboración propia.

Aunque en su tiempo fueron sumamente relevantes, los convenios relativos al trabajo forzoso, la discriminación y el trabajo infantil contienen indicaciones muy elementales bajo una perspectiva actual y ya han sido superadas por los tratados de derechos humanos y la normativa nacional laboral. En ese sentido, resultan más relevantes los dos convenios sobre libertad sindical, condición que se encuentra especialmente amenazada hoy día, dado el menoscabo franco de las condiciones laborales en varios países.

mundo actual, bajo las que dos o más personas de la familia deben trabajar para alcanzar un mínimo de satisfacción en las necesidades de su hogar. Son dos maneras muy distintas de idear y formular un mandato, pero que tienen una repercusión importante.

Agenda 2030 de la ONU

Posiblemente uno de los documentos más influyentes a escala internacional de los últimos años sea la Agenda 2030 de la ONU. Se trata de un documento, aprobado en septiembre de 2015, cuya finalidad radica en la reducción de la desigualdad en cualquiera de sus facetas, el logro de un crecimiento económico con trabajo decente y otros tópicos, como la consecución de entornos urbanos sostenibles ambientalmente, la justicia en las instituciones públicas o el combate al cambio climático. A lo largo de todo el documento, se reconocen diferentes alusiones al ámbito laboral, sobre todo por su importante participación en el bienestar general de los países. En efecto, una buena cantidad de preceptos sobre el empleo se vuelven reconocibles, con mayor o menor claridad, en varios ODS, de modo que la discusión sobre el empleo parece devenir, más bien, en un eje transversal. Cabe mencionar, sin embargo, que dicho tema es aludido especialmente en el eje octavo, como se verá. A continuación, se muestran los objetivos que tienen alguna alusión al empleo y lo contemplan entre sus estrategias (ver cuadro 1.3).

CUADRO 1.3: EJES DE LA AGENDA 2030 QUE TRATAN EL TÓPICO DEL EMPLEO

| Eje | Nombre | Alusiones al empleo |
|-----|---|---|
| 1 | Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo | Estipula la necesidad de garantizar el acceso a recursos económicos, a tecnologías apropiadas y a servicios financieros (incluida la microfinanciación). |
| 5 | Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas | Plantea el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado, específicamente, aquel de las personas encargadas de la gestión del hogar. ⁹ |
| 7 | Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos | Vincula la cuestión laboral con el sector energético. Ha favorecido la emergencia de nociones como los <i>empleos verdes</i> . |
| 8 | Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos | Señala que el hecho de contar con un empleo no garantiza la salida de la pobreza y plantea varias metas para alcanzar mejores condiciones laborales. |
| 9 | Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación | Se muestra la intención por robustecer a las MIPYMES que tienen un giro industrial o manufacturero, sobre todo por medio de la integración a las cadenas de valor, al mercado y al acceso al crédito. |
| 11 | Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles | Da cuenta sobre la necesidad de crear empleos, cuidando especialmente la relación entre el desarrollo económico y el medio ambiente. |

⁹ Se ha originado un debate interesante sobre la forma de nominar esta labor. Anteriormente solía decirse *persona ama de casa*; sin embargo, algunos medios afirman la necesidad de sustituirle por otros términos, como *responsable de las compras habituales del hogar* o *RCH* (Grijelmo, 2019). Parece conveniente, no obstante, optar por el término *persona encargada de la gestión el hogar*, dado que esta labor a menudo trasciende el acto de la adquisición de víveres para hogar, por ejemplo, la limpieza, la preparación de alimentos, el cuidado de infantes, etcétera.

| Eje | Nombre | Alusiones al empleo |
|-----|--|---|
| 12 | Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles | Problematiza al desarrollo económico y al fomento al empleo desde una perspectiva ambiental. Se señala la necesidad de incidir en la creación de infraestructuras sostenibles y la eficiencia energética. |

Fuente: CEPAL (2016).

El eje octavo discurre específicamente sobre el empleo, de modo que ha devenido en un fundamento básico en el debate internacional a propósito de cuestiones laborales. Vale la pena comentarlo con detalle, sobre todo porque muchos instrumentos de la política de empleo actual de la Ciudad de México parecen adquirir relevancia bajo estas prescripciones. En primer lugar, de forma similar al eje primero, se señala que el hecho de contar con un empleo no garantiza la salida de la pobreza: efectivamente, es un debate ampliamente difundido y que refuerza la noción del *empleo digno*, como quedó patente en el marco teórico que se encuentra en la primera parte de esta evaluación. Algunas de las metas de este eje son las siguientes:

- a) *Lograr mayores niveles de productividad mediante la diversificación, modernización tecnológica e innovación.* Ello da cuenta de la necesidad por crear trabajos en sectores de alto valor agregado, una de las tendencias que quedan patentes en el marco programático de las políticas de empleo de la Ciudad de México
- b) *Promover políticas orientadas al desarrollo económico, con la finalidad de crear empleos decentes, fomentar el emprendimiento, incrementar las tasas de empleo formal o robustecer a las MIPYMES, entre otros propósitos.* Se trata de una cuestión medular, pues, como quedará patente a lo largo del trabajo, la cuestión laboral se concibe estrechamente vinculada al desarrollo económico.
- c) *Desvincular el desarrollo económico de la degradación ambiental.* Al concebir la cuestión económica intrínsecamente ligada al empleo, éste queda influido por sus prescripciones y, por tanto, hoy día se lo asocia con las cuestiones ambientales. Este mandato sustenta la noción de los *empleos verdes*.
- d) *Reducir el porcentaje de personas jóvenes que se encuentran excluidas en el mercado laboral, pero que tampoco estudian.* Es ésta una preocupación ampliamente difundida en la arena pública y que ha dado lugar a importantes instrumentos de política, como el programa federal mexicano “Jóvenes construyendo el futuro”.
- e) *Erradicar el trabajo forzoso, infantil y toda forma de esclavitud.* Es un precepto fundamental que, de hecho, se asume como un eje transversal en todo planteamiento de política laboral en la capital mexicana.

- f) *Promover un entorno de trabajo seguro.* No sólo la cuestión cuantitativa del empleo (como el incremento de diferentes indicadores sobre el ámbito laboral), sino la cualitativa parece adquirir sentido con esta meta. Especialmente la labor de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo asume dicha responsabilidad.
- g) *Ampliar el acceso a servicios bancarios, financieros y de seguros.* Se trata de una intención clara: atender la condición de exclusión del ciclo económico en la que se encuentra una parte importante de la población. En la Ciudad de México, esta meta es atendida por los servicios financieros del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) y, en cierto modo, por algunos otros instrumentos, como el programa social “Fomento al trabajo digno”.

Al haber analizado los ejes de la Agenda 2030 que discurren a propósito del empleo, no resta sino advertir la amplia sintonía que tienen con el planteamiento de la política de empleo en la Ciudad de México. En efecto, una gran cantidad de instrumentos, herramientas y estrategias de política permiten atender, aunque sea de forma parcial, estas metas. Asimismo, el marco normativo de la capital, particularmente la CPCM, muestra correspondencias muy claras con los imperativos de este documento internacional.

1.2. Normativa federal sobre el trabajo

Al estudiar el marco normativo y la distribución de competencias, debe reconocerse al Gobierno federal como la entidad que detenta los instrumentos principales para determinar la cantidad y calidad del empleo en el territorio nacional. Dicha condición reduce el rango de acción que los Gobiernos subnacionales tienen sobre las condiciones laborales que prevalecen en su propio territorio. Ello no es, sin embargo, un obstáculo para la actividad de estos, mucho menos un impedimento para incidir positivamente en el ámbito laboral. Cuando menos en el caso de la Ciudad de México, un conjunto importante de estrategias puede desarrollarse con la finalidad de crear impactos significativos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La tradición laborista en la normativa mexicana, con una visión no mutualista o de mero tema de contrato civil, como había predominado en los antecedentes del siglo XIX, tuvo una inspiración desde el Partido Liberal de los Flores Magón y fue introducido de modo coyuntural en la Constitución de 1917 por una fracción de la nueva clase política. Desde entonces se ha ampliado el alcance de las disposiciones tanto del artículo 123 cuanto de su ley reglamentaria: la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Uno de los objetivos prioritarios de la normativa laboral ha sido proteger los derechos de las personas trabajadoras y, en efecto, gran parte de su contenido estipula medidas y estándares para evitar ciertas condiciones desfavorables en las relaciones patronales. Pese a ello, hay algunos elementos susceptibles a ser problematizados. En primer lugar, esta presumible protección adquiere un cariz tutelar y de continencia hacia la clase trabajadora, en particular en la regulación del llamado *corporativismo*. Del mismo modo, en buena parte de su contenido se alcanzan a distinguir algunas limitaciones a las iniciativas de las personas trabajadoras, sobre todo aquellas que puedan perjudicar potencialmente a los patrones —condición concebida comúnmente bajo el término *equilibrio de los factores*—, como las múltiples condicionantes a la formación de sindicatos y afiliación a los mismos o las diferentes restricciones impuestas a las huelgas. Según las políticas generales de las sucesivas administraciones federales,¹⁰ todo ello ha tenido diversas modificaciones y énfasis.

A grandes rasgos, en el párrafo inicial del artículo 123 constitucional se alcanza a vislumbrar la manera como se concibe en México el derecho laboral: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”. La incorporación de ciertas nociones, como *trabajo socialmente útil*, por un lado, y *organización social del trabajo*, por otro, anuncia que su alcance no se reduce a la protección de derechos de las personas trabajadoras; en efecto, da cuenta de una perspectiva más amplia, integral y articulada con otros ámbitos igualmente relevantes para la cuestión social.

- Apartado A del artículo 123

En ese mismo artículo, el apartado A surgió de la necesidad de normar las relaciones laborales del sector privado. Básicamente se establecen los derechos de la clase trabajadora —en algunos casos incluyendo a patronos (como el derecho al paro, junto con el derecho de huelga)—, pero también define algunas regulaciones, elemento que configura el contenido principal de la Ley Federal del Trabajo. Cabe mencionar que en este artículo perviven muchos términos y nociones que actualmente se tienen por arcaicos o vestigiales, por ejemplo, la falta de lenguaje inclusivo o el hecho de concebir al trabajo dependiente asalariado como si fuese la única forma de empleo, sin atención por otros esquemas. Algunos de los derechos más importantes del apartado A se sintetizan en el cuadro 1.4.

¹⁰ Véase una relación general de esta caracterización en Néstor de Buen, “El sistema laboral mexicano”. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/10.pdf>.

CUADRO 1.4: DERECHOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, DE LAS PERSONAS QUE TRABAJAN PARA UN PATRÓN O EMPRESA

| Fracción | Precepto |
|----------|--|
| I y II | Jornada máxima diurna de 8 horas y nocturna de 7 horas |
| III | Prohibición de trabajo a menores de quince años |
| IV | Un día de descanso al menos por cada seis días de trabajo |
| IX | Participación en las utilidades de las empresas, salvo circunstancias excepcionales, fijada por una comisión nacional tripartita |
| V | Prohibición de trabajos que exijan un esfuerzo considerable para mujeres durante el embarazo y que signifiquen un peligro para su salud, seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto, y deberán percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos |
| VI | Salarios mínimos suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia [sic], de orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos |
| VII | Salario igual para trabajo igual, sin distinción de sexo o nacionalidad |
| VIII y X | Salario pagadero en moneda de curso legal y exento de embargo |
| XII | Dotación por parte de las empresas de habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, mediante aportaciones a un fondo nacional de la vivienda |
| XIII | Capacitación o adiestramiento para el trabajo por parte de las empresas, cualquiera que sea su actividad, a sus trabajadores [sic] |
| XV | Higiene y seguridad en las instalaciones |
| XVI | Derecho a formar sindicatos o asociaciones profesionales para defensa de sus respectivos intereses |
| XVII | Reconocimiento legal de las huelgas |
| XXII | Obligación por parte de los patrones al cumplimiento del contrato o a indemnización por el importe de tres meses de salario, a elección del trabajador, en caso de despido injustificado |
| XXII bis | Voto personal, libre y secreto para elección de dirigentes y la firma del contrato colectivo |
| XXV | El servicio gratuito para la colocación de los trabajadores, con prioridad para quienes representen la única fuente de ingresos en su familia |
| XXX | Carácter de utilidad social de Las sociedades cooperativas para la construcción de casas |

Fuente: elaboración propia. Nota: son notorias las faltas de lenguaje inclusivo, aunque se ha decidido enunciarlas como se exponen en el documento, sobre todo con la finalidad de señalar la necesidad de aplicar las reformas y adecuaciones pertinentes.

Por cuanto toca a la distribución de competencias entre escalas de gobierno, una disposición importante se concreta en la fracción XXXI. Si bien se establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, una buena parte de las competencias sustantivas recaen en el Gobierno federal. Por ejemplo, son competencia exclusiva de éste los asuntos relativos a una larga lista de ramas industriales —sobre todo las más importantes—, así como los servicios de banca y crédito (muy difundidas en la actividad económica de la Ciudad de México). Del mismo modo, son competencia federal los siguientes tópicos: a) registro de todos los contratos colectivos de trabajo; b) contratos colectivos obligatorios en más de una entidad federativa; c) asuntos relativos a conflictos entre dos o más entidades federativas; d) obligaciones patronales en materia educativa y e) obligaciones de los patrones en materia de capacitación y de seguridad e higiene en los centros de trabajo, con el auxilio de las autoridades estatales en caso de ramas o actividades de jurisdicción local.

En cuanto a las controversias laborales, la resolución de las diferencias o los conflictos entre personas trabajadoras y patronas, la fracción XX indica que estarán a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas. Antes de acudir a los tribunales laborales, empero, las partes del conflicto deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente: mientras que en la escala local se establecerá por las entidades federativas, la federal será un organismo descentralizado. Ello refuerza el argumento de que el Gobierno federal concentra una buena parte de las competencias que definen la calidad del empleo.

Ley Federal del Trabajo (LFT)

Como se expresa en su primer artículo, esta ley tiene el objetivo explícito de regir “las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A” de la Constitución (Diario Oficial de la Federación, 1970); es decir, regula los preceptos, derechos y estipulaciones contenidas en la CPEUM para quienes trabajan en el sector privado. Por motivo de la extensión del documento, en esta revisión se tratarán únicamente aquellos elementos que añaden algún aspecto importante sobre las características de las relaciones laborales.

Cabe destacar que algunos cambios muy relevantes en la mejora de las condiciones laborales se debieron a las reformas realizadas en 2019, por ejemplo: la introducción de las normas para personas trabajadoras del hogar, la mayor libertad en la elección de los dirigentes sindicales o el aumento de la seguridad en la celebración de los contratos colectivos. Igualmente, la restricción de la subcontratación y la regulación del teletrabajo fueron producto de las reformas realizadas en 2021. A continuación, se resaltan algunos puntos que han tenido una amplia relevancia en la coyuntura actual.

- Noción del trabajo digno

Respecto al trabajo digno, en el artículo segundo se comentan algunas características imprescindibles para alcanzarlo: a) no discriminación; b) salario remunerador; c) capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos; d) acceso a la seguridad social; e) condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo; f) derechos colectivos, como libertad de asociación con autonomía, derecho de huelga y contratación colectiva; f) igualdad sustantiva o de hecho de las personas trabajadoras; y g) acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

- Relaciones individuales de trabajo

Con el ánimo de regular las relaciones individuales de trabajo, ocupan un lugar importante las prescripciones relacionadas con la *subcontratación*. El artículo 13 mandata que “se permite la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la beneficiaria de estos”. Dicha condición se aplica también al caso de los servicios entre empresas de un mismo grupo; en cambio, el artículo 15 excluye de este permiso a las personas reclutadoras, cuestión que fue problematizada por la reforma laboral de 2021. A pesar de estas dos anotaciones, la principal salvaguarda de los derechos de las personas trabajadoras radica en el artículo 14, cuya redacción advierte que la persona física o moral que subcontrate será responsable del incumplimiento laboral del subcontratista.

- Mandatos sobre el trabajo de las mujeres

El título quinto tiene como propósito fundamental la protección de la maternidad. Durante el período del embarazo, las trabajadoras no podrán realizar labores que exijan esfuerzos físicos considerables o que signifiquen un peligro para la gestación (artículo 170, fracción I). Asimismo, las madres tendrán un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto (artículo 170, fracción II): en total 12 semanas. Dicho mandato está dos semanas por debajo de las 14 que estipula el Convenio sobre la protección de la maternidad (número 183) de la Organización Internacional del Trabajo (2000). Una estipulación importante es que, en caso de adopción, las madres disfrutarán de un descanso, con goce de sueldo, de seis semanas posteriores al día en que reciban al infante (artículo 170, fracción II bis). Este mandato excluye a los hombres, un menoscabo franco de la normativa a las parejas homosexuales masculinas o padres solteros.

La lactancia es otro tópico relevante. Durante este periodo, no se podrán realizar labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias (artículo 166). Durante la contingencia sanitaria, según el artículo 168, no puede utilizarse el trabajo de mujeres en periodo de lactancia. Finalmente, el artículo 170, fracción IV, establece que, hasta por el término máximo de seis meses, las mujeres en esta condición tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus infantes, en un lugar adecuado e higiénico que designe la empresa —o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón, se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado.

- Modalidades alternativas de trabajo: a domicilio, del hogar, teletrabajo

Según el artículo 311, el *trabajo a domicilio* se define como aquel que “se ejecuta habitualmente para un patrón, en el domicilio del trabajador [sic] o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo”. Para ello debe haber un registro de patrones del trabajo a domicilio para efectos de la inspección laboral (artículo 317). La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) es la que fija los salarios mínimos profesionales de los diferentes trabajos a domicilio (artículo 322).

Una modalidad de reciente regulación es el *teletrabajo*. Se considera que existe esta modalidad cuando el tiempo de trabajo en el domicilio es mayor a 40% (artículo 330-A); aunque, en todo caso, el cambio de la modalidad presencial al teletrabajo debe ser voluntario para la persona trabajadora y debe quedar establecido por escrito (artículo 330-G). Queda como responsabilidad de los patrones proporcionar, instalar y encargarse del mantenimiento de los equipos necesarios para el teletrabajo, como el de cómputo, sillas, impresoras, entre otros (artículo 330-E, fracción I). Igualmente, la persona patrona debe asumir los costos derivados del trabajo a través de la modalidad de teletrabajo, condición que incluye el pago por servicios de telecomunicaciones y la parte proporcional de la electricidad (artículo 330-E, fracción III). Especialmente en esta modalidad, las personas trabajadoras deben tener seguridad social, capacitación y asesoría (artículo 330-E, fracciones VII y VIII).

Por otra parte, la cuestión del trabajo del hogar ha devenido en un tema fundamental de la agenda pública. El artículo 331 define como *persona trabajadora del hogar* a aquella que, a cambio de una remuneración, se dedica a actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar de la persona empleadora. Entre las principales disposiciones, se destacan las siguientes.

- a) Debe haber un contrato por escrito, de conformidad con la legislación nacional (artículo 331 ter) y debe contarse con prestaciones de ley (artículo 334 bis).
- b) Los alimentos que se proporcionen como parte de la remuneración deben ser de la misma calidad y cantidad de los destinados al consumo de la persona empleadora (artículo 331 ter).
- c) En el caso de tener residencia en el domicilio de la persona que emplee, deberá proporcionarse una habitación adecuada (artículo 334).
- d) Las personas trabajadoras del hogar que residan en el domicilio donde realicen sus actividades deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de

nueve horas consecutivas, y de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas, sin que la jornada diaria diurna pueda excederse de las ocho horas diarias (artículo 333).

- Sindicalismo

Un tópico central en las relaciones laborales corresponde a los sindicatos. Aunque algunas de las disposiciones más relevantes han quedado asentadas en el artículo 123 de la CPEUM, la LFT tiene la finalidad de detallarlo. A continuación, se resumen algunos mandatos relevantes.

- a) Las personas trabajadoras y patronas, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas (artículo 357).
- b) La elección de las personas representantes sindicales debe hacerse por voto personal, libre, directo y secreto de los miembros. Del mismo modo, el periodo de duración de las directivas no podrá ser indefinido o de una temporalidad tal que obstaculice la participación democrática de las personas afiliadas (artículo 358-II).
- c) Las personas trabajadoras de confianza no pueden formar parte de un sindicato (artículo 363).
- d) Los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro, por vía administrativa (artículo 370).

1.3. Normativa local del trabajo

Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)

En la CPCM, la cuestión laboral se encuentra mandatada mediante un conjunto de disposiciones de distinto tipo, grado de generalidad y forma de ordenación. A pesar de ello, puede reconocerse un tratamiento particular en el artículo 10 y el 17. De la misma manera que lo hace la CPEUM, la Constitución local establece condiciones diferenciadas para las personas trabajadoras del sector privado y las del sector público. Esta situación se hace patente en el hecho de que, en el artículo 10, el apartado C se titule “De las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad, con sus personas trabajadoras”. A partir de ello, se infiere que el apartado B, sobre “Derecho al Trabajo”, se refiera de forma concreta a las personas que trabajan en el sector privado, por cuenta propia o algún otro esquema.

- Artículo 10

Desde el comienzo del apartado B se vislumbran los rasgos generales que adquirirá la normativa laboral en la capital mexicana. En efecto, el primer párrafo menciona: “la Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017, p. 17). Como puede observarse, se amplía la visión tradicional de la política laboral y, en cierto modo, permite subsanar el vacío identificado en la CPEUM, ya que, aun implícitamente, se incluye no sólo al trabajo asalariado o dependiente, sino también el independiente —aunque con cierta inclinación a considerarlo como actividad empresarial.

Si bien no llevan un orden específico, en el apartado B pueden identificarse tres tipos de disposiciones que regulan al ámbito laboral: a) principios generales (que competen transversalmente a todo el mandato); b) lineamientos de política y c) estándares más o menos específicos. El cuadro 1.5 sintetiza esta información.

CUADRO 1.5: DERECHOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 10, APARTADO B

| Tipo de ordenamiento | Fracción | Precepto |
|--------------------------|-----------|--|
| Principios transversales | 1 y 2 | Respeto a los derechos humanos laborales en todas las políticas públicas |
| | 3 | Derecho a ejercer un trabajo digno |
| | 4.a | Erradicación de la discriminación laboral |
| | 4.c | Generación de condiciones para el pleno empleo |
| | 5.f | Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social |
| Lineamientos de política | 4.b | Igualdad sustantiva en el trabajo y el salario |
| | 4.c y 5.c | Fomento de los empleos formales |
| | 4.c | Salario remunerador, aumento de los ingresos reales |
| | 4.e | Protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos |
| | 4.e | Ambiente laboral que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar |
| | 11 | Se impulsará la constitución y funcionamiento de cooperativas y otras formas de organización productiva del sector social |
| | 5.g | Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora, con el acuerdo de empleadores |
| | 4.a | Erradicar el trabajo infantil, esclavo y forzado |
| | 4.d | Tareas de inspección del trabajo |
| Estándares específicos | 5.a | Capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas |
| | 5.a | Servicios de asesoría y defensoría gratuitos para que las personas trabajadoras y sus organizaciones conozcan y ejerzan sus derechos a través de la autoridad competente |

| Tipo de ordenamiento | Fracción | Precepto |
|----------------------|----------|--|
| | 5.b | Seguro de desempleo que proporcione recursos y las condiciones necesarias para una vida digna |
| | 5.d | Protección de las personas trabajadoras del hogar y cuidadoras de personas enfermas, promoviendo la firma de contratos y su acceso a la seguridad social |
| | 5.e | Protección especial a grupos de mayor vulnerabilidad que requieren atención especial y prioritaria |
| | 12 | Las personas que prestan servicios, producen bienes y artesanías o practican el comercio por cuenta propia deberán poseer una identidad formal y podrán asociarse para defender sus intereses y recibir capacitación |
| | 12 | Garantizar a las personas locatarias de los mercados públicos condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas |
| | 13 | Establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular para personas prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público |

Fuente: elaboración propia.

De algún modo, la CPCM permite subsanar las generalidades, imprecisiones e, inclusive, las nociones vetustas que perviven en la CPEUM. Para empezar, utiliza un lenguaje ciertamente distinto: incluyente, integrador, con nociones más actualizadas respecto del empleo. Por otro lado, entre las disposiciones, puede vislumbrarse la preocupación por atender otras formas de empleo, más allá de lo que tradicionalmente se entendía por éste: trabajo asalariado bajo una relación patronal. En efecto, esta intención logra concretarse con los mandatos sobre cooperativas, personas artesanas o personas prestadoras de servicios por cuenta propia. Resta decir que, en el cuadro respectivo, puede constatare que han quedado constitucionalmente mandados algunos de los programas de empleo más importantes en la Ciudad de México: “Seguro de desempleo”; “Economía social de la Ciudad de México” y “Fomento al trabajo digno”, mismos que serán tratados en el capítulo tercero con mayor detalle.

Un breve apartado D trata propiamente de temas de fomento económico, y se vincula con lo laboral en la medida en que se espera que tenga como resultado un desarrollo en términos económicos, sociales y de empleo. Ello se logrará mediante: a) programas de fomento al emprendimiento y el impulso a las actividades económicas y b) la generación de un entorno favorable a la innovación productiva, a la creación de nuevas empresas, al desarrollo y crecimiento de las empresas de reciente creación y a las ya existentes. La innovación de la Constitución local y la circunstancia del enfoque de derechos en que fue concebida resultan palmarias en este ordenamiento, sobre todo porque abre nuevas áreas de oportunidad ante la cuestión laboral, más allá de lo que tradicionalmente se concebía. Parece, por tanto, dársele un rol mucho más proactivo a la ciudadanía respecto a este derecho.

Por último, el igualmente breve apartado E, “De las y los campesinos y pequeños propietarios rurales”, incluye los tópicos del desarrollo rural y agropecuario, a los que concibe como una faceta más dentro de la vasta gama de formas que asume la cuestión laboral. Se propone el estímulo y apoyo a cultivos agropecuarios tradicionales, a la organización familiar y cooperativa de producción y su transformación agroindustrial, así como a las actividades de aprovechamiento racional y tecnificado de las reservas forestales y la zona lacustre. En medio de este ordenamiento, se hace énfasis en el respeto por las formas tradicionales de producción, comercialización y distribución.

- Artículo 17

Bajo el nombre de “Bienestar social y economía distributiva”, el artículo trata fundamentalmente sobre la distribución de la riqueza y el acceso equitativo a los réditos del desarrollo. El apartado B, que lleva por título “De la política económica”, contiene un conjunto de mandatos donde se cristalizan los rasgos más importantes que regirán los planteamientos tanto de la política de empleo como del desarrollo económico en la Ciudad de México. Dada la importancia que asume en el marco programático, vale la pena analizarlo con cierto detalle, aunque se advierten grandes redundancias y ambigüedades entre sus numerales e incisos, condición que complica la lectura. Es una cuestión delicada, ya que el margen de interpretación se torna amplio.

En el numeral 1 se enuncia que la política económica “tendrá como objetivo el aumento de los niveles de bienestar de la población, la promoción de la inversión y la generación de empleos, respetando los derechos y promoviendo la expansión de las libertades económicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el desarrollo sustentable y la promoción de competitividad de la ciudad”. Hay dos apuntes importantes respecto a este precepto. Por un lado, se prefigura que la política de empleo está sujeta o condicionada por la política económica: se trata de una noción que queda muy presente en los instrumentos de planeación, en el marco programático e, incluso, en los instrumentos que llevan a efecto la política de empleo, como se constató en la primera parte de la evaluación. Por otro lado, llama la atención la marcada tendencia liberal que se asume, sobre todo por la preocupación manifiesta sobre las libertades económicas. En efecto, es una lógica en la que quedan imbuidas varias estrategias, como aquellas centradas en el apoyo a las MIPYMES y los procesos de emprendimiento. Parece, de este modo, que el gobierno adquiere fundamentalmente el papel de facilitador, más que de intervencionista.

La condición anterior queda muy clara en el numeral 2, que da a las autoridades la encomienda de proveer “lo necesario para que los emprendimientos económicos sean objeto

de la protección y acompañamiento institucional”; es decir, el Estado no reduce sus capacidades, sino que se busca las estrategias necesarias para crear más mercado, robustecerlo y ampliarlo. Al respecto, los objetivos de este proceso se vuelven patentes, de entre los que destaca: “la inversión, la generación de empleo y el ingreso dignos, la innovación y una distribución más justa del ingreso y la riqueza”.

No es sino hasta el numeral 4 donde comienzan a figurarse las características del desarrollo económico que se pretende alcanzar, más que nada cuando se mencionan algunos conceptos como la *economía innovadora y del conocimiento*, el *valor agregado* o la protección de los ecosistemas. Estos términos terminarán por concretarse más tarde en documentos de orden programático —a saber, el Programa de Gobierno, el Plan General de Desarrollo o, incluso, el Plan de Recuperación Económica—, que, de entre sus tendencias, se reconoce la necesidad por crear industrias innovadoras, fomentar actividades de alto valor agregado o transitar hacia esquemas de empleo sostenibles desde la perspectiva ambiental.

La preocupación sobre las cuestiones cualitativas del empleo (por ejemplo, la calidad del trabajo, la suficiencia de los salarios o la lucha contra la precarización laboral) quedan patentes en el numeral 8, sobre todo cuando se menciona que, de entre los instrumentos del desarrollo económico, deberá contarse con una política de protección salarial y trabajo digno. Dicho precepto recae directamente en la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, instituciones que, como se verá más adelante, asumen competencias claramente encaminadas a este propósito. Asimismo, este numeral menciona que el Gobierno de la Ciudad deberá “impulsar la inversión social productiva, establecerá las políticas de fomento, creación, capacitación, promoción al financiamiento e impulso de proyectos productivos y de iniciativa empresarial, social y privada”. Aunque se trata de un mandato con un grado considerable de vaguedad, alcanza a comprenderse la necesidad de contar con un conjunto de instrumentos de política pública que tengan por finalidad formar a las personas en temas de emprendimiento y proporcionarles servicios financieros (cuestiones que son tratadas, entre otras dependencias, por el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México).

Al cabo de esta breve recapitulación, sólo resta advertir la poca claridad de los mandatos de este artículo, que, a todas luces, se avizora como fundamental para el planteamiento de la política de desarrollo económico y la de empleo. No obstante, las indeterminaciones que se vislumbran en los mandatos son esclarecidas en algunas leyes secundarias —que, de hecho, anteceden en su promulgación a la CPCM.

Leyes locales que regulan el t3pico laboral

Para tener un panorama m3s completo del marco normativo, destacamos siete leyes que permiten concretar o ahondar en algunos derechos esbozados en la CPCM (pueden consultarse con mayor detalle en el anexo de este documento):

- a) Ley del Sistema de Planeaci3n del Desarrollo de la Ciudad de M3xico;
- b) Ley para el Desarrollo Econ3mico del Distrito Federal;
- c) Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Distrito Federal;
- d) Ley de Protecci3n y Fomento al Empleo para el Distrito Federal;
- e) Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal;
- f) Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable de la Ciudad de M3xico; y
- g) Reglamento para los trabajadores no asalariados.

Como se ha mencionado, a pesar de que la mayoría de los documentos aludidos preceden a la propia CPCM, se detallan planteamientos que en ésta resultan ciertamente generales y abiertos a la interpretaci3n. Es importante mencionar, sin embargo, que los nombres de estas leyes est3n desactualizados, pues muchas de ellas siguen refiriéndose al Distrito Federal, y no a la Ciudad de M3xico. Esta condici3n señaala la necesidad de hacer una reforma integral a todo el cuerpo legal que regula el tema del empleo en la capital mexicana. En ese sentido, tambi3n resultará necesario homologar un mismo lenguaje y criterio en todos los instrumentos, pues, a menudo, se emplean nociones y conceptos distintos o desactualizados (como en el Reglamento para trabajadores no asalariados, cuya promulgaci3n tiene casi cinco d3cadas y presenta discrepancias con la Ley Federal del Trabajo actual).

De forma general, las leyes locales se abocan a tratar temas específcos —como las cooperativas, las MIPYMES o los instrumentos para concretar la política de empleo (tanto activos como pasivos)—; sin embargo, uno de los obstáculos principales, como se ha reiterado, es la concepci3n siempre muy emparentada que se hace entre el desarrollo econ3mico y el empleo. Si bien lo primero es necesario para alcanzar lo segundo, es importante fortalecer el énfasis en la calidad del empleo desde los instrumentos normativos, tomando como referencia la noci3n de empleo digno, que no siempre es central.

2. Capítulo segundo: política de empleo en la Ciudad de México

2.1. Documentos programáticos

En este capítulo se analizarán y valorarán cuatro documentos programáticos determinantes para la política de empleo de la administración actual: a) Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGD); b) Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024; c) Plan para la Reactivación Económica de la Ciudad de México y d) Programas Anuales de Trabajo de la Styfe (de 2019 a 2021). A continuación, se enlistan algunos comentarios que atañen, en conjunto, a todos estos documentos:

- Los planteamientos generales, en términos de objetivos y metas, son consistentes con la normativa nacional e internacional y muestran una voluntad clara por fortalecer las condiciones de empleo en la Ciudad de México. En ese sentido, los diagnósticos identifican de manera precisa la agenda laboral, aunque consideramos que podrían fortalecerse las correlaciones, correspondencias o vínculos entre sí.
- En el caso del PGD y el Programa de Gobierno, se reconoce una aproximación socio-espacial relevante, que permite plantear los instrumentos de política pública desde una perspectiva territorial, una cuestión relevante, dadas las disparidades espaciales que han caracterizado a la capital del país.
- Las metas y los objetivos están contruidos de forma adecuada y son consistentes con las principales problemáticas laborales de la Ciudad; además, el hecho de estar muy presente la cuestión de la desigualdad permite identificar distinciones entre grupos sociales que requieren tratamientos específicos.
- En ocasiones, varios de los instrumentos, programas y acciones se definen de forma muy general. Ello propicia que haya un margen más amplio en el diseño e instrumentación de las políticas, y que, por tanto, difieran posiblemente de la intención inicial.
- Se identifican algunas incompatibilidades o faltas de correspondencia conceptual entre los instrumentos analizados, por ejemplo: la noción del *empleo verde*, un asunto medular en la normativa internacional, se trata en el Programa de Gobierno, pero no en el PGD. Otro ejemplo es el concepto de *industria creativa*, que sólo se usa en este último.

- Aunque el PGD y el Programa de Gobierno son susceptibles de actualizarse; debido a que se ha rebasado ya la mitad de la administración, resultaría más oportuno subsanar estas áreas de oportunidad con instrumentos de planeación del futuro, como un Plan Sectorial de Empleo, que, además, permita asentar un antecedente para las administraciones próximas.
- Al tener en cuenta los elementos que se analizaron en la parte primera de la evaluación —específicamente, en el capítulo segundo—, se señalan algunos puntos cuya discusión se requiere profundizar en los instrumentos de planeación nuevos que se desarrollen durante la presente o futuras administraciones:
 - Dada la reciente emergencia de formas de empleo alternativas —particularmente aquellas modalidades que suscitan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), como el comercio electrónico, el teletrabajo o los servicios de reparto por medio de aplicaciones digitales—, será fundamental reflexionar sobre los mecanismos para lograr el cumplimiento de los derechos laborales también en estos ámbitos, por ejemplo, a través del fortalecimiento de la inspección administrativa en la materia.
 - Como se señaló en la primera parte de la evaluación, ante el elevado número de personas con jornadas mayores a 48 horas o el amplio porcentaje de la población en condición de pobreza de tiempo, se podrían plantear estrategias para la reducción de la jornada laboral, así como la disminución de traslados por motivo de trabajo. En virtud de ello, los incentivos al teletrabajo podrían ser una herramienta idónea, lo que además permitiría transformar oficinas en viviendas.
 - La alta población no económicamente activa (PNEA) en condición de disponibilidad de trabajar apunta a la necesidad de repartir socialmente el trabajo disponible, pues cada vez más tiende a devenir en un recurso escaso.
 - La precariedad laboral requiere un refuerzo en la definición de las acciones concretas destinadas a la formalización del empleo y el incremento de los salarios. Al respecto, una serie de incentivos fiscales en el impuesto sobre las nóminas puede ser un recurso útil para la Ciudad de México: sería posible plantear diferentes esquemas para reducir la carga fiscal a las empresas que acrediten cumplir con las propuestas laborales que se comentan. Por otro lado, podría implementarse un programa piloto de reducción de la jornada de trabajo, para evaluar su impacto en la productividad, los in-

gresos y el bienestar social. A propósito, hay varias experiencias internacionales interesantes, por ejemplo, en Cataluña (Orgaz, 2021; Zárate, 2022).

- Todos los puntos anteriores deberán ir acompañados de indicadores claros, factibles de sistematizar y segregados, cuando menos, por género y edad.
- Se necesita homologar un mismo marco teórico y conceptual para los instrumentos de planeación, de modo que se empleen los mismos términos y se favorezcan las relaciones entre uno y otro. El Plan Sectorial de Empleo puede cumplir con esta función integradora, pues será el documento del que emanen los demás instrumentos de planeación específicos del ámbito del empleo.

Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México

El Plan General de Desarrollo (PGD) se fundamenta en siete ejes primordiales que permiten sistematizar la discusión sobre las pautas que regirán la evolución de la Ciudad. De entre ellos, el eje titulado “Ciudad próspera y dinámica” es el que, en mayor medida, recopila las preocupaciones centrales en materia laboral y económica.

En una visión a 2040, en el PGD se realiza un ejercicio prospectivo para señalar las características ideales de la ciudad que se aspira alcanzar. En cuestión laboral, se destaca el concepto de *empleo digno*, cuya movilización está en sintonía con la agenda internacional y, específicamente, con el marco normativo de la Ciudad de México. Se habla, asimismo, de la pobreza y sus carencias asociadas, que se consideran un tema intrínsecamente relacionado con el empleo (es decir, se concibe a éste como uno de los medios necesarios para atender a aquéllas). Finalmente, se estipula el respeto a los derechos laborales como garantías que auspician la calidad del empleo en la capital.

En el apartado “Diagnóstico estratégico” se comienza a identificar la condición actual de la Ciudad. Son analizados algunos elementos relevantes en materia laboral, como el bono demográfico,¹¹ la informalidad del empleo o la estructura productiva de la Ciudad. Gran parte del análisis se estructura a través de la desigualdad y, en efecto, se problematizan

¹¹ PGD identifica que la población de la Ciudad de México transcurre por este proceso que, con la finalidad de reducir sus efectos potenciales deletéreos, requiere generar una mejor y más amplia oferta de empleos para la población joven. Como se mencionó en la primera parte de la evaluación, el bono demográfico se sustenta en varias condiciones, entre ellas, el envejecimiento poblacional, que implica una preocupación no poco significativa.

de manera puntual tres aspectos: a) la desigualdad de ingresos y la polarización de la sociedad en función de su grado de precariedad laboral; b) la desigualdad de género, que redundante, entre muchas otras cosas, en una brecha salarial; y c) la desigualdad territorial, expresada en términos como la concentración de la actividad económica y sus efectos espaciales asociados.

Pese a que en el inicio del documento se comienzan a esbozar los rasgos que asumirán las metas y objetivos, no es sino hasta el apartado de “Estrategias y ejes de transformación”, donde se concretan estas propuestas. En efecto, se describen las líneas de acción que regirán la actividad pública y que dan sustento al proceso de diseño de las políticas. La estructura es clara y se ordena en cinco niveles: a) ejes, b) materias de relevancia estratégica, c) objetivos estratégicos, d) metas y e) líneas de acción. A partir de ello, se ha realizado un análisis con la finalidad de hallar aquellos objetivos estratégicos que se relacionen con lo laboral y que posiblemente asignen cierta dirección al diseño de las políticas públicas: se encontraron particularmente cuatro que lo sistematizan y desarrollan de forma metódica (ver cuadro 2.1).

CUADRO 2.1: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PGD RELACIONADOS CON EL EMPLEO

| Eje | Materia de relevancia estratégica | No. Objetivo estratégico | Nombre del objetivo | Síntesis de las metas relacionadas con lo laboral |
|-----|--|--------------------------|---|---|
| 1 | Pobreza, desigualdad y calidad de vida | 4 | Reducción de la pobreza e inseguridad alimentaria | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover al empleo digno ▪ Promover MIPYMES para aumentar productividad, ingresos y capacidad de generación de empleos dignos ▪ Promover la formación de cooperativas [Nota: no se presentan como metas, sino como líneas de acción dentro de la meta de <i>reducir la pobreza</i>]. |
| 2 | Prosperidad y empleo | 9 | Transformación económica | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar industrias creativas, médicas y de conocimiento ▪ Consolidar el turismo |
| | | 10 | Empleo digno y equidad | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disminuir precariedad e informalidad laboral ▪ Cerrar brecha salarial entre hombres y mujeres ▪ Incorporar a jóvenes a un empleo digno ▪ Reducir desigualdad en salarios e ingresos ▪ Aumentar acceso a sistema bancario y crédito |
| | Empleo local y sustentabilidad | 11 | Economía local y dinámica sustentable | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar la participación de las economías locales ▪ Reducir la brecha en los ingresos laborales de los trabajadores en los grandes centros económicos (es decir, desconcentrar geográficamente el mercado laboral). |

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México, 2021.

Respecto a este documento, enlistamos los principales hallazgos:

- La noción del *empleo digno* adquiere un carácter central, lo cual es pertinente, dada la coyuntura actual de precariedad laboral, como se revisó en el diagnóstico

de la primera parte de la evaluación. No obstante, advertimos que podrían integrarse más indicadores que permitan valorar la calidad del empleo, por ejemplo: la cantidad de horas trabajadas, las brechas de género en materia de empleo, la suficiencia de la remuneración en contraste con la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, el grado de estabilidad y de protección asociada al trabajo, entre otras variables que se sometieron a análisis en la primera parte de la evaluación.

- Una importante área de mejora radica en sistematizar cómo la Ciudad de México se encargará de instrumentar mecanismos precisos para fortalecer la regulación y el monitoreo de las relaciones laborales. Como sabemos, a pesar de que el grueso de las atribuciones se encuentra en la escala federal, a la Ciudad le corresponde aplicar dicha legislación, como se revisó en el apartado del marco normativo.
- A lo largo del documento se incorpora la discusión sobre la sustentabilidad, una cuestión pertinente ante el contexto actual de crisis climática; sin embargo, consideramos que es importante promover, a través de criterios y metas de planeación, el despliegue del *empleo verde*, que tiene ya una amplia difusión en la normativa de orden internacional y en varios programas de la propia Ciudad.
- En varias secciones, la cuestión del empleo se problematiza con una perspectiva de género, elemento consistente con la coyuntura actual que quedó en evidencia en la primera parte de la evaluación, por ejemplo: en la tasa de desocupación por sexo, en el ingreso promedio por hora trabajada de las mujeres asalariadas o en la aún limitada integración de las mujeres al mercado laboral. Muchos de los indicadores, por ende, son susceptibles de desglosarse por género, una cuestión fundamental para conocer en qué medida las políticas e instrumentos avanzan al respecto.
- La problematización del empleo entre los jóvenes es pertinente para la coyuntura actual, en la que este grupo etario ha tenido obstáculos en su acceso al mercado de trabajo. Aunque hay indicadores claros para estimar en qué medida hay progresos, podrían haberse incorporado las características deseables de estos empleos, por ejemplo: la remuneración, la estabilidad, la formación laboral de este grupo de edad o el efectivo cumplimiento de las prestaciones de ley.
- Sería necesario ahondar con mayor detalle en los derechos laborales de los grupos de atención prioritaria, por ejemplo: migrantes, personas liberadas de algún sistema de reclusión, población LGBT+, personas discapacitadas, etcétera. Resulta necesario ampliar su discusión, plantear metas y diseñar indicadores.
- Otra área de mejora es la necesidad de una mayor articulación entre los objetivos en materia de empleo y las estrategias de cariz más netamente económica que se

abocarían a transformar estructuralmente la Ciudad de México en un sentido innovador, con el fin de fomentar el crecimiento económico inteligente, inclusivo y redistributivo. Ese es el caso, por ejemplo, de la transición hacia un esquema más sustentable de la actividad económica que se anuncia en el eje noveno.

En cuanto a las metas estipuladas por el PGD, se sintetizan a continuación algunas valoraciones sobre su concreción efectiva en instrumentos o herramientas:

- El objetivo de reducir la pobreza estipula tres líneas de acción que han sido cubiertas por diferentes instrumentos, sobre todo por los programas sociales de Styfe: “Economía social de la Ciudad de México” y “Fomento al trabajo digno”. A su atención, se añaden otros como los servicios financieros de Fondeso; no obstante, como se acredita más adelante en el capítulo tercero, parece necesario robustecerlos o idear instrumentos complementarios.
- Con motivo de la transformación económica, se han puesto en marcha varios instrumentos, como el proyecto de innovación “Vallejo-i” o la “Red ECOs”, que están enfocados en orientar el desarrollo tecnológico de la Ciudad y de capital humano hacia sectores de alto valor agregado. Será necesario apuntalar este proceso en todas sus etapas. De tal suerte, dichas iniciativas podrían reforzarse con procesos de incubadoras de negocios y respaldo financiero a *startups* tecnológicas. Consideramos que algunas de las ventajas de este tipo de sectores radican en su capacidad de producir efectos multiplicadores, crear empleo bien remunerado, articular nuevas cadenas de valor complejas y crear actividad en su entorno contiguo, por ejemplo: en el ámbito espacial o mediante un encadenamiento productivo.
- Respecto al empleo digno y la equidad, las metas que se estipulan son congruentes con los problemas de la Ciudad, pero es necesario respaldarlas con instrumentos precisos —en su defecto, son aún escasos o se podría ahondar en su transversalidad.
 - En la meta de reducir la precariedad y la informalidad laboral se reconocen algunos esfuerzos, como los incentivos de Sedeco, aunque parece que podría fortalecerse su sinergia con otras políticas.
 - Para el cierre de la brecha salarial de género hay algunas estrategias, como el apoyo específico de Fondeso para mujeres emprendedoras o las cláusulas de priorización a las mujeres que se incorporan en muchos instrumentos de política de empleo; no obstante, parece necesario construir un planteamiento integral que logre alinear todas estas herramientas.
 - Algo similar al punto anterior sucede con la reducción de la desigualdad salarial. Prácticamente cualquier programa e instrumento incorpora este

- precepto entre sus justificaciones, pero ha devenido en un criterio genérico que requiere acciones más puntuales, más allá del diagnóstico.
- Por lo que respecta a las personas jóvenes, una estrategia amplia se desarrolla a escala nacional con el programa “Jóvenes construyendo el futuro”, de modo que la Ciudad de México parece haber tomado una actitud subalterna al respecto. Sería posible implementar herramientas que complementen al programa federal, por ejemplo: un apoyo adicional —no forzosamente monetario, como en materia de movilidad— a las personas beneficiarias o un conjunto de incentivos a empresas que acrediten un porcentaje determinado de personas menores de 29 años entre su fuerza de trabajo, etcétera.
 - Para aumentar el acceso al sistema bancario, tampoco se reconocen acciones puntuales. Es cierto que a la formalización del empleo se le podría asociar un alza en la bancarización, pero faltan estrategias concretas para conseguirlo y, más que nada, que no dependan indirectamente de los resultados de otros procesos.
 - En cuanto a las metas asociadas al incremento de la economía social y local, pueden remarcarse varios instrumentos puntuales, como el programa “Economía social de la Ciudad de México” o los servicios financieros de Fondeso; sin embargo, parece necesario articular otras iniciativas que logren contribuir directamente a la desconcentración espacial de actividades.

Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024

Este documento contiene las directrices que asume la administración pública en curso y, entre todos los temas, hay un espacio contemplado para lo laboral. En el capítulo que corresponde al diagnóstico, se encuentra un apartado titulado “Economía y empleo” que realiza una discusión de orden histórico a través de una aproximación marcadamente geográfica. Más adelante, en ese documento se analizan algunos indicadores para caracterizar la situación laboral y económica por la que transcurría la Ciudad de México a finales de la segunda década del siglo XXI: inversión extranjera directa (IED); población económicamente activa (PEA), población ocupada; empleos formales; densidad de MIPYMES; unidades económicas o establecimientos mercantiles con titularidad femenina.

El núcleo del documento se ubica en el capítulo “Ejes del programa de gobierno”, donde se explican los objetivos generales de cada uno, así como los objetivos secundarios y sus

acciones específicas. Aunque los elementos que sustentan el ámbito del empleo se discuten en mayor medida en el eje segundo, en el primero (titulado “Igualdad de derechos”) hay algunos elementos importantes que versan sobre grupos de población históricamente vulnerables: mujeres, población con discapacidad y personas indígenas (ver cuadro 2.2).

CUADRO 2.2: ACCIONES SOBRE EL EMPLEO REFERIDAS EN EL PRIMER EJE DEL PROGRAMA DE GOBIERNO 2019-2024

| Grupo históricamente vulnerable | Objetivos y acciones referidas en torno a lo laboral |
|--|--|
| Mujeres | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a cooperativas y pequeñas empresas con titularidad femenina ▪ Reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres trabajadoras del hogar ▪ Cambios en las leyes para que los hombres también puedan solicitar licencia de paternidad |
| Población con discapacidad | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediante la colaboración con el sector privado, crear programas de empleo para este sector poblacional |
| Pueblos originarios y poblaciones indígenas residentes | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atender de manera paulatina el derecho a la educación, salud, vivienda y empleo |

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México (2019).

El eje segundo, como se menciona, es el que concentra en mayor medida los objetivos y acciones en materia de empleo. Llama la atención que, casi al inicio del apartado referido, se menciona: “el desarrollo económico no puede ni debe entenderse como un elemento aislado, que se privilegie sobre otros factores. El medio ambiente, el bienestar social, el combate a la desigualdad y el empleo de calidad deben ir de la mano” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019, p. 125). Dicho planteamiento revela una estructura que comienza a prefigurarse para tratar las acciones de gobierno y, simultáneamente, denota la manera de concebir el problema tanto del empleo como del desarrollo económico: no se los tiene por una cuestión unidimensional, sino por un compuesto intrincado de factores que interactúan y se complejizan mutuamente.

Aunque son cinco los subapartados que sustentan al eje segundo, analizaremos especialmente al primero, “2.1 Desarrollo económico sustentable e incluyente y generación de empleo”, por ser el que refiere específicamente a la materia evaluada. Los objetivos y acciones puntuales de este subapartado se sintetizan en el cuadro 2.3.

CUADRO 2.3: SÍNTESIS DE INFORMACIÓN CONTENIDA EN EL SUBAPARTADO 2.1.
DEL PROGRAMA DE GOBIERNO 2019-2024

| No. | Nombre del eje secundario | Objetivo | Síntesis de acciones específicas |
|-------|---|--|---|
| 2.1.1 | Apoyo a la industria innovadora, sustentable y la economía circular | Impulsar a la industria innovadora y sustentable | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a zona Industrial Vallejo (para albergar industria sustentable y centro de innovación) ▪ Fomento al reciclamiento de residuos ▪ Fomento a las energías renovables |
| 2.1.2 | Apoyo a la micro y pequeña empresa | Fortalecer el funcionamiento de las micro y pequeñas empresas | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fondo para la Economía Social (que asigne crédito a bajas tasas de interés) ▪ Establecimiento de un Sistema de Información Económica (SIECDMX) ▪ Agilización de trámites (por ejemplo, mediante digitalización de procesos) |
| 2.1.3 | Fortalecer la economía social y el emprendimiento | Promover la formación de cooperativas | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión de, al menos, 200 millones de pesos anuales para apoyo de cooperativas ▪ Capacitación y financiamiento a economía social ▪ Fortalecimiento del Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICAT) ▪ Ofrecer capacitaciones y certificaciones |
| 2.1.4 | Mejorar los canales de abasto, comercio y distribución | Mejorar condiciones de abasto y prestación de servicios a ciudadanía | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rehabilitación de mercados públicos ▪ Inclusión financiera ▪ Modernización de la Central de Abasto |
| 2.1.5 | Fomento al turismo | Diversificar oferta de servicios turísticos | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajo enfoque del <i>empleo verde</i>, desconcentración de servicios turísticos ▪ Impulso a festivales y actividades culturales ▪ Impulso a MIPYMES turísticas |
| 2.1.6 | Mejorar la protección social para el desempleo | Implementar mejoras de protección social en las políticas públicas | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modernización del “Seguro de desempleo” ▪ Diseño de esquemas de vinculación laboral |
| 2.1.7 | Derechos humanos y empleo | Asegurar el cumplimiento de los derechos laborales | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erradicar trabajo infantil, esclavo y forzado ▪ Adopción de perspectiva de género ▪ Inclusión a personas liberadas ▪ Defensa de personas trabajadoras no asalariadas, domésticas y en situación de vulnerabilidad |

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México (2019).

Respecto a este documento, enlistamos los principales hallazgos:

- El Programa de Gobierno muestra una estructura clara y atiende a la cuestión del empleo desde diferentes ámbitos. En efecto, entre sus preceptos se reconoce la necesidad de incorporar un conjunto de políticas activas y pasivas que logren atender, tanto en cantidad como en calidad, al ámbito laboral.
- La cuestión laboral se problematiza a la luz del desarrollo sustentable, condición que da como resultado la incorporación de nociones como el *empleo verde*, la *economía circular*, el reciclamiento de residuos o el uso de energías renovables, aunque estas ideas necesitan acompañarse de una concreción suficiente de acciones y metas.

- Algunas acciones señalan la necesidad de mejorar, modernizar, actualizar o fortalecer procesos que se han operado desde hace varios años, como la defensa a los derechos laborales. No obstante, sería importante saber en qué términos o de qué forma se pretende dicha mejora. Al respecto, será decisivo dar respuesta a diferentes cuestionamientos, por ejemplo: ¿qué componentes han quedado desactualizados y, por ende, necesitan modernizarse? O ¿sobre qué elementos radica el fortalecimiento?
- Un área importante de mejora radica en los diagnósticos, que, además de ser muy breves, se presentan con cierta generalidad.
- Las acciones enlistadas para atender a los grupos históricamente vulnerados son dispares en su desarrollo. Por ejemplo, como se señala en el capítulo segundo de la primera parte de la evaluación, el acceso al mercado laboral por parte de las personas con alguna discapacidad es aún reducido, por lo que el derecho laboral de este grupo necesitaría problematizarse en un grado semejante al que se hace con las mujeres, para quienes se señalan acciones muy puntuales.

Al llegar a este punto, vale la pena distinguir, tanto en el PGD como en el Programa de Gobierno, aquellos elementos señalados en calidad de problemas u obstáculos que enfrenta el empleo en la capital (ver cuadro 2.4). Este ejercicio permitirá contrastar más adelante las problemáticas identificadas contra las herramientas e instrumentos que han sido efectivamente movilizados y, así, valorar en qué medida son oportunas para atender tal cometido. Resulta claro que el Programa de Gobierno es mucho más puntual en sus acciones que el PGD; aunque, vistos en conjunto, se observa complementariedad, pues, mientras uno atiende al corto y al mediano plazo, el otro versa sobre el largo plazo.

CUADRO 2.4: SÍNTESIS DE PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS DE LA CDMX

| Tópico | Programa General de Desarrollo | Programa de Gobierno 2019-2024 |
|-----------------------|--|--|
| Desigualdad | Desigualdad de ingresos | Desigualdad de ingresos |
| | Desigualdad de género (en cuestión de ingresos y en participación en el mercado laboral) | Desigualdad de las mujeres en el acceso al mercado laboral |
| | Desigualdad territorial (densidad de empleo) | |
| Condiciones laborales | Empleos sin prestaciones de seguridad social | Ausencia de prestaciones sociales |
| | Bajos ingresos | Precariedad de los ingresos |
| | Informalidad | Informalidad |
| | Condiciones precarias de trabajo | Precariedad laboral |
| Desarrollo económico | Ocupaciones de baja productividad y valor agregado | |
| | Crecimiento económico sin generación de empleos | |
| | Exclusión del ciclo económico | Exclusión del ciclo económico |
| | | Limitadas cadenas productivas intersectoriales |
| | | Terciarización de la economía |
| | Degradación ambiental | |

| Tópico | Programa General de Desarrollo | Programa de Gobierno 2019-2024 |
|------------------------------|--------------------------------|---|
| Otros problemas relacionados | | Acceso insuficiente al crédito |
| | | Concentración de servicios turísticos |
| | | Simplificación de normas para abrir empresas no ha dado resultado |

Fuente: elaboración propia.

Plan de Reactivación Económica de la Ciudad de México

Ante la pandemia de Covid-19, prevalece una coyuntura compleja para el empleo. En efecto, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2021) ha documentado con detalle la baja en el crecimiento de la actividad económica y, por ende, la caída en las tasas de empleo. El Gobierno capitalino ha tenido que tomar, por tanto, una serie de medidas extraordinarias con el propósito de dar soluciones en diferentes frentes a la problemática. El cuadro 2.5 expone los ejes del plan de reactivación y sintetiza las acciones específicas que abonan al empleo.

CUADRO 2.5: ACCIONES DEL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ABONAN AL EMPLEO

| Eje | Nombre | Acciones específicas que abonan al empleo |
|-----|---|---|
| 1 | Garantizar vacunación para todas y todos | |
| 2 | Apoyo al ingreso de las familias y las MIPYMES | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Microcréditos de Fondeso a MIPYMES ▪ Capacitación y vinculación a mercados para MIPYMES |
| 3 | Inversión pública en movilidad, agua e infraestructura social | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos impulsados por la Ciudad de México |
| 4 | Acciones emergentes para la reactivación de la construcción | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prórroga de trámites para la construcción ▪ Facilidades administrativas para: <ul style="list-style-type: none"> a. Realización de proyectos inmobiliarios para el Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) de la Zona Tacubaya b. Inicio de construcciones en el corredor Reforma c. Proyectos inmobiliarios en vías primarias d. Construcción de viviendas, hospitales y escuelas e. Reconversión de oficinas a viviendas f. Uso de suelo por reconocimiento de actividad y regularización de comercios g. Construcción de vivienda incluyente |
| 5 | Impulso proyectos estratégicos con privados | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos estratégicos: Parque Urbano Aztlán y Viaducto Elevado en Calzada Ignacio Zaragoza |
| 6 | Reactivación turística y cultural | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoya-T(ur) // Impulsa tu Negocio (Tu-Turismo): se otorgan créditos a MIPYMES turísticos y de servicios |
| 7 | Impulso Vallejo i | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estación de transferencia y planta de selección Azcapotzalco ▪ Centro de Desarrollo e Innovación Tecnológica Vallejo -i ▪ Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo |
| 8 | Reactivación del Centro Histórico | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Ciudad al Aire Libre (restaurantes) ▪ Proyectos inmobiliarios estratégicos |

| Eje | Nombre | Acciones específicas que abonan al empleo |
|-----|--------------------------------------|--|
| 9 | Economía circular y energías limpias | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plantas de tratamiento de residuos de la construcción ▪ Ampliación de planta de biodiésel en Central de Abasto ▪ Acompañamiento para conformación de empresas verdes |
| 10 | Ciudad segura | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa contra la extorsión y cobro de piso |

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México (2021a).

Respecto a este documento, enlistamos los principales hallazgos:

- Dado que la pandemia ha impactado transversalmente a la economía capitalina, el planteamiento del PRE ha sido pertinente. La intención de este documento ha sido articular una estrategia con rasgos contra-cíclicos, aumentando el gasto, los estímulos y la inversión, con el propósito de diversificar las actividades económicas de forma multiescalar; es decir, desde las pequeñas unidades económicas (como las MIPYMES) hasta las grandes empresas del sector privado (como las constructoras).
- Si bien la mayoría de las acciones del PRE tienen continuidad con lo que se estipula en el marco programático de la política de empleo —particularmente en el Programa de Gobierno y el PGD—, destacamos tres acciones novedosas:
 - Programa “Ciudad al Aire Libre”: se trata de una medida que ha permitido a la industria restaurantera continuar sus operaciones bajo las medidas sanitarias pertinentes para evitar contagios por Covid-19. Al respecto, consideramos que se requiere reforzar la inspección rutinaria del Instituto de Verificación Administrativa (INVEA), con la finalidad de evitar abusos en este tipo de permisos.
 - Prórroga de trámites para la construcción: esta acción se sustenta en agilizar los procesos para iniciar obras. Respecto a esta medida, se advierten efectos potencialmente problemáticos relacionados con la laxitud en el apego a los códigos de construcción, práctica recurrente que ha sido documentada por notas periodísticas y artículos académicos (David, 2013, pp. 521-529). Por otra parte, esta medida podría acompañarse de mecanismos que promuevan la formalización del empleo, dado el elevado índice de informalidad que la rama presenta, como se señaló en el diagnóstico que se realiza en la primera parte de esta evaluación.
 - Facilidades administrativas para la conversión de oficinas a vivienda: es una medida adecuada y ampliamente pertinente, dado el contexto actual de la ciudad, en el que, entre otros procesos, se ha generado un desuso de los espacios de oficinas a causa de la popularización del teletrabajo. Las estrategias de incremento de la oferta de vivienda en la Ciudad de México

están correctamente orientadas, pero se sugiere acompañar el proceso con medidas que garanticen el acceso a este bien —a través de distintas formas de ocupación (como el arrendamiento) o de tenencia (como las cooperativas de vivienda)—, para evitar la especulación, la segregación socio-espacial y la agudización de la desigualdad. Asimismo, es importante realizar una evaluación del impacto de estas iniciativas en términos de la ampliación de la oferta de vivienda que se logra.

- En continuidad con los dos últimos puntos, señalamos que el desarrollo inmobiliario parece emerger como una estrategia fundamental para la reactivación económica y la consecuente atención al ámbito laboral. Principalmente en el eje cuarto, pero también en el tercero, quinto, séptimo y octavo, se refieren acciones destinadas a impulsar o reactivar la industria de la construcción. Al constituirse en un factor estratégico en materia económica y laboral, vale la pena hacer algunas valoraciones respecto a las oportunidades de esta decisión:
 - Se han realizado estudios sobre los efectos adversos ambientales del funcionamiento habitual del sector de la construcción (Rivera y Gutiérrez, 2008; Teo y Loosemore, 2001). En ese sentido, se sugiere mantener facilidades para las construcciones y proyectos que se apeguen a alguna certificación de edificaciones sustentables.
 - Promover la participación de las pequeñas y medianas empresas en la construcción de proyectos relevantes para la ciudad en materia inmobiliaria.
 - Tomando en cuenta que, durante años, una buena parte de la vocación económica de la Ciudad se ha sustentado en el ámbito inmobiliario, se considera imprescindible pensar en procesos de industrialización verde y sostenible, además de diversificar la vocación productiva y económica de la capital.
 - Para promover el empleo de calidad en la Ciudad, es importante establecer mecanismos puntuales dentro de las estrategias de promoción inmobiliaria, en términos de incentivos, estímulos o regulaciones.

Programas Anuales de Trabajo de la Styfe (2019-2021)

A continuación, se incluye un breve análisis de los Programas Anuales de Trabajo (PAT) de la Styfe. Si bien los instrumentos y herramientas incluidos en estos documentos no agotan la política de empleo, vale la pena estudiarlos para entender los grandes linea-

mientos que dan dirección a la actividad de esta Secretaría, órgano por excelencia encargado del ámbito laboral en la Ciudad de México. En general, el PAT ha variado con los años; sin embargo, los componentes permanecen prácticamente inalterados. Algunas veces se estipulan como ejes y otras como estrategias, aunque, esencialmente, se identifican nueve componentes que se sintetizan en el cuadro 2.6. Entre 2019 y 2020, no hubo modificaciones en la estructura, pero en 2021 se realizan algunos cambios.

CUADRO 2.6: SÍNTESIS DE COMPONENTES QUE SE INTEGRAN A LOS PAT DE STYFE ENTRE 2019 Y 2021

| No. | Componentes |
|-----|---|
| 1 | Seguro de desempleo |
| 2 | Fomento al trabajo digno |
| 3 | Fomento, constitución y fortalecimiento de empresas sociales y solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS) * |
| 4 | Fomento al empleo |
| 5 | Capacitación |
| 6 | Previsión e inspección laboral |
| 7 | Justicia laboral |
| 8 | Estudios de trabajo |
| 9 | Políticas públicas laborales |

Fuente: elaboración propia con base en Programas Anuales de Trabajo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (versiones 2019, 2020 y 2021).

* A partir de 2022, el programa recibe el nombre de “Economía social de la Ciudad de México”.

Los tres primeros componentes son puntuales y competen a los programas sociales que, desde el inicio del gobierno, se han llevado a cabo de forma ininterrumpida —de hecho, han tenido gran continuidad entre administraciones. En tanto, el fomento al empleo y la capacitación, correspondientes a los componentes cuarto y quinto, materializan un respaldo importante para las políticas activas de empleo de la Ciudad. Estos objetivos se sustentan en diferentes estrategias, como los mecanismos de intermediación laboral, la creación de espacios para el encuentro entre empleadores y personas buscadoras de empleo o la oferta de cursos para adquirir las habilidades demandadas en el mercado laboral. Por otro lado, la justicia laboral y la prevención e inspección laboral, que atañen a los componentes sexto y séptimo, dan cuenta de la intención por incrementar la calidad de los trabajos en la Ciudad.

Respecto a este documento, enlistamos los principales hallazgos:

- Los PAT son herramientas esenciales para la política de empleo, pues logran articular el campo teórico-normativo con el ámbito práctico-operativo de la acción pública de la institución cabeza de sector en materia laboral.
- Aunque hay varios componentes que atienden al empleo en términos de su calidad, consideramos que falta una categoría que trate de forma más puntual la ausencia de prestaciones sociales, una problemática claramente identificada en el PGD y el Programa de Gobierno.
- Respecto a los estudios de trabajo que se estipulan, uno de los problemas es que no se establecen claramente cuáles serán los temas por tratar o sobre qué ámbitos versarán los documentos producidos. Valdría la pena, en ese sentido, tener una agenda de prioridades por cubrir y expresarlo en el PAT.

Tendencias identificadas en los documentos programáticos: 10 puntos clave

Los cuatro documentos de planeación analizados configuran un marco programático con objetivos consistentes. A partir de ello, pueden reconocerse algunas de las tendencias en el diseño de la política de empleo de la Ciudad de México (ver cuadro 2.7).

CUADRO 2.7: VALORACIONES SOBRE LOS 10 PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

| |
|---|
| <p>1. Apoyo a las MIPYMES y unidades económicas de menor escala</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se trata de una acción que permite un apuntalamiento “desde abajo” de la economía y el empleo. Por tal motivo, algunas actividades (por ejemplo, el turismo) le resultan esenciales, pues redundan en una derrama económica a unidades de pequeña escala, tales como restaurantes, servicios de alojamiento, venta de artesanías, entre otros. • Será necesario también que los apoyos diseñados para este propósito cuenten con metas e indicadores claros en materia de productividad y creación de empleo digno. • Además, con la finalidad de aumentar el valor agregado y la eficiencia de las unidades económicas, será necesario establecer mecanismos que promuevan la transformación tecnológica del tejido productivo. Resulta conveniente, entonces, acompañar el apoyo a las unidades económicas de menor escala con instrumentos de capacitación y financiamiento para facilitar el proceso de transformación digital. • Entre otros efectos, esta acción permitiría reducir la concentración de actividades económicas en pocas unidades y, por tanto, la descentralización del mercado de trabajo. Para ello, es necesario establecer metas y objetivos concretos, así como plantear una forma sistemática para valorar los avances. Por otro lado, se volverá crucial la dotación de infraestructura en términos de transporte, telecomunicaciones y servicios públicos. Es indispensable vigorizar el proceso con inversión en obra pública. |
| <p>2. Apoyo a la economía social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las cooperativas son una forma de organización democrática de la producción y del empleo, por lo que el apoyo público a este tipo de empresas es adecuado y consistente con los documentos programáticos. Este tipo de apoyos permite atender cuestiones sociales complejas, como grupos históricamente desatendidos o vulnerables. • La competitividad de estas unidades puede ser limitada si no se acompaña de una incursión en el ámbito tecnológico. Al igual que las MIPYMES, es importante el diseño de instrumentos que apoyen específicamente la digitalización de procesos y el refuerzo de las tecnologías de la información. |

- De la misma forma que las MIPYMES, debe haber indicadores que muestren avances respecto al objetivo de lograr un crecimiento constante, en términos de ventas, actividad económica y empleo de las cooperativas y de las pequeñas empresas.
- Será importante fomentar criterios de sustentabilidad en los procesos de las cooperativas, por ejemplo: estándares en el empleo de determinados materiales, en los procesos de producción y en la disposición final de desechos. Esta condición generaría transversalidades con los instrumentos dirigidos a crear empleos verdes.

3. Tránsito hacia un esquema de empleo más sustentable

- Este propósito ha incentivado la incorporación de nociones como el empleo verde, cuya intención se materializa en algunas acciones puntuales, como la capacitación para la instalación de ecotecnias o la estrategia de “Ciudad Solar”.
- Vale la pena tomar en cuenta que el empleo verde no sólo se reduce a un conjunto limitado de acciones aisladas, sino a integrar un tejido productivo responsable ambientalmente. En ese sentido, se vuelve fundamental acompañar este esquema con estrategias en el ámbito productivo y laboral dirigidas a la reducción de la movilidad, el consumo local, la cultura del reciclaje, la restricción de determinados procesos o la proscripción de algunos insumos.
- La incorporación de objetivos y metas claras en las estrategias diseñadas al respecto es fundamental.

4. Impulso a la industria innovadora y empleos de alto valor agregado

- El contexto laboral actual se caracteriza por unidades económicas atomizadas, vínculos productivos fragmentados y empleos de bajo valor agregado. Al tener en cuenta esta circunstancia, resulta pertinente la formulación de políticas que atiendan a los procesos de innovación, sobre todo para añadir valor a la cadena productiva.
- Se vuelve indispensable la diversificación de las actividades económicas, que hasta ahora se concentran ampliamente en el sector terciario. Resulta congruente, por tanto, diseñar instrumentos para fomentar la expansión del sector secundario, sin descuidar la cuestión ambiental.
- Es importante establecer políticas para promover el crecimiento del empleo en los sectores más productivos de la Ciudad, de acuerdo con las estimaciones que se presentan en la primera parte de esta evaluación.
- En algunas estrategias, como el proyecto de Vallejo-i, puede identificarse que la problemática se construye con una perspectiva del desarrollo territorial. Es una iniciativa positiva, pero será importante acompañar estos proyectos con instrumentos de planeación territorial, como los atlas de riesgos, a fin de lograr una deslocalización geográfica efectiva y ordenada.
- Se advierte una posible discordancia entre este conjunto de estrategias y aquellas que buscan atender a las MIPYMES, ya que éstas, en mayor medida, son las que atomizan la actividad económica y fomentan la proliferación de empleos de bajo valor agregado. Será necesario, por ende, lograr un equilibrio entre las dos estrategias, procurando diseñar objetivos para el crecimiento y la expansión de las MIPYMES.

5. Desconcentración territorial de actividades económicas

- Al tener en cuenta la desigualdad territorial y la centralización del mercado de trabajo en pocos nodos, este objetivo es pertinente, ya que permite el incremento en la calidad de vida de las personas trabajadoras mediante una distribución espacial más homogénea de las fuentes de empleo.
- Esta tendencia provoca sinergias con otras políticas relacionadas con el desarrollo urbano y la movilidad, pero será importante fortalecer la planeación urbana para cuidar que los beneficios territoriales no se desvíen hacia procesos negativos, como el encarecimiento del precio del suelo, la gentrificación o la especulación inmobiliaria.

6. Incremento de la calidad de los empleos

- Este objetivo resulta congruente al tener en cuenta que la precarización de los empleos ha denotado un proceso progresivo a partir de los cambios estructurales en el modelo económico hace más de cuatro décadas.
- Al tener en cuenta la preferencia por trabajos que otorguen prestaciones, seguridad social y estabilidad laboral, es importante contar con mecanismos de monitoreo e indicadores apropiados en cada instrumento diseñado, con la finalidad de que se puedan acreditar los avances al respecto.
- Hasta el momento, la tendencia histórica de las formas de incorporación de la fuerza de trabajo en la Ciudad ha sido, en general, desfavorable, como se estudió en la primera parte de esta evaluación.

7. Protección del sector de la sociedad más vulnerable laboralmente

- Este punto se problematiza particularmente a la luz de la precariedad laboral, que se expresa de diferentes formas como sueldos insuficientes, largas jornadas de trabajo, falta de acceso a seguridad social, empleos eventuales o trabajos peligrosos e insalubres sin la debida protección. De tal suerte, esta tendencia se avizora como una de las más apremiantes.
- La Ciudad de México, al no tener injerencia sobre los salarios mínimos, le resta incidir en algunos otros ámbitos, como la inspección laboral. Además, tiene la posibilidad de diseñar instrumentos adyacentes que logren abonar al empleo de estos sectores, como incentivos fiscales o inversión pública.

8. Fomento de la equidad laboral, igualdad de oportunidades y reducción de desigualdades entre grupos históricamente vulnerados

- Uno de los objetivos fundamentales es la disminución de la amplia polarización social que prevalece en el ámbito laboral y que, por ende, termina por fluir a otros ámbitos que entorpecen el goce efectivo de derechos.
- Dado que en el PGD se reconocen principalmente tres tipos de desigualdad (salarial, de género y territorial), sería importante desarrollar un conjunto de indicadores para cada uno, con la finalidad de monitorear el impacto de las políticas.
- Cuando menos en el marco programático, se puede constatar un avance importante para las mujeres, pero otros grupos de atención prioritaria requieren mayor atención: indígenas, personas discapacitadas, personas liberadas, población LGBT+ y migrantes.

9. Vinculación y trabajo en conjunto con el sector privado

- Entre los vínculos con el sector privado se nota una tendencia muy marcada hacia la industria de la construcción, que, por su complejidad, puede generar una derrama económica importante. Sin embargo, hace falta tener en cuenta que la necesidad de mejorar las condiciones laborales con las que opera, además de impulsar la transformación de la industria para que promueva los mejores estándares ambientales y esquemas financieros que prevengan la especulación financiera.
- En virtud de los comentarios anteriores, resulta importante diversificar las estrategias con el sector privado y fortalecer los procesos de inspección laboral en la industria de la construcción, con el propósito de tener trabajos de calidad, cuando menos, a mediano plazo.

10. Incorporación de ejes transversales

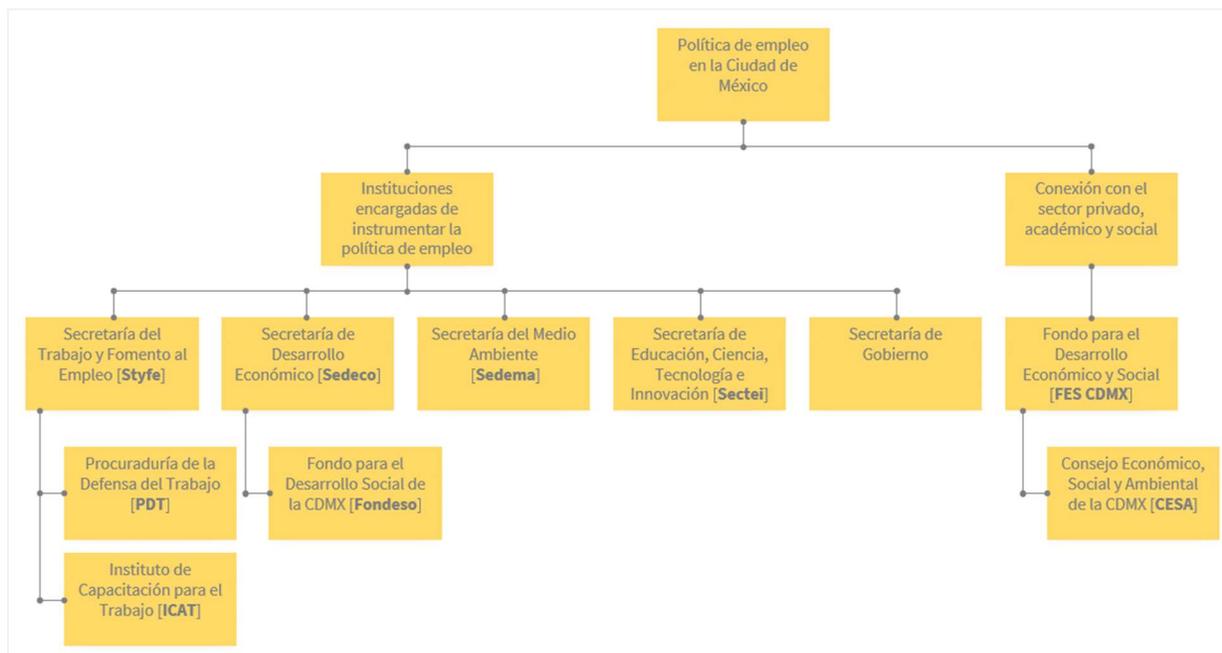
- Principalmente hay tres ejes transversales que se reconocen en el marco programático: el enfoque de derechos, la perspectiva de género y la noción del empleo digno. Los instrumentos diseñados deberán tener indicadores que siempre se desglosen por género, pero que también tengan metas claras al respecto de dichos ejes.

Fuente: elaboración propia.

2.2. Marco institucional de la política de empleo

Se ha mencionado, desde el inicio del documento, que el empleo es un problema complejo, cuyos determinantes son multifactoriales. Por tal motivo, no es siquiera imaginable abordarlo por un frente único; al contrario, se necesita configurar una política que lo gestione en sus diferentes facetas, a distintas escalas y, sobre todo, con plena conciencia de la diversidad de variables que lo componen y lo alteran. El tratamiento del tópico, por tanto, compete a muchas dependencias (ver figura 2.1).

FIGURA 2.1: MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: elaboración propia (consultar anexos).

De entre las instituciones responsables de instrumentar la política de empleo, la encargada por excelencia es la Styfe, pues de ella depende la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo en la Ciudad de México, así como de otros mandatos consagrados en la CPCM. El ICAT, por un lado, y la PDT, por otro, ayudan a concretar la labor de esta Secretaría al atender cuestiones muy importantes para el empleo digno, como los procesos de formación y certificación o la asesoría jurídica en materia de justicia laboral. Por otro lado, el estrecho vínculo que existe entre el desarrollo económico y el ámbito laboral provoca que la Sedeco también asuma un papel muy relevante en la política laboral, no sólo en cuestión de acciones institucionales, sino por medio de servicios financieros, como lo concreta el Fondeso.

A pesar de no tener atribuciones directas sobre el trabajo, la Sedema y la Sectei forman parte actualmente de las instituciones encargadas de la política de empleo, sobre todo por el énfasis que asumen algunos de sus programas sociales y por la creciente importancia que, en el ámbito laboral, han asumido varios de los temas sobre los que se especializa cada una, como la sustentabilidad o el emprendimiento. Por último, cabe destacar la importancia del FES CDMX y el CESA, un órgano de diálogo intersectorial en la Ciudad de México.

2.3. Instrumentos y herramientas para materializar la política de empleo

Los dos apartados anteriores se han desarrollado para conocer tanto las directrices de la política pública de empleo como las instituciones encargadas de ejecutarla durante la administración actual. De forma consecuente, este apartado se encomienda a conocer los instrumentos y herramientas en las que dicha política se materializa. Se describirán las intervenciones identificadas como más relevantes para la política de empleo. Dada la extensión de este documento, no será posible estudiar cada una a profundidad y, más bien, se optará por estudiarlas en una visión de conjunto que permita valorar en qué medida su diseño es congruente con las directrices planteadas por el mismo Gobierno y pertinente dados los problemas laborales de la Ciudad. Del mismo modo que los dos apartados anteriores, el análisis se acota, por disponibilidad de las fuentes de información, al periodo 2019-2021.

Para facilitar la comprensión de este apartado, se ha decidido realizar una clasificación en función de las características de los instrumentos que constituyen la política de empleo. A partir de una revisión en conjunto, hemos construido cinco categorías, en las que pueden ser adscritos cada uno de los programas e instrumentos de empleo: a) capacitaciones; b) servicios financieros; c) fomento al empleo y actividades económicas; d) intermediación, diálogo y concertación; y e) protección al ingreso. Los instrumentos se irán afiliando a cada una de éstas para el análisis (ver cuadro 2.8).

CUADRO 2.8: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS SELECCIONADOS DE POLÍTICA DE EMPLEO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

| Capacitaciones | Servicios financieros | Fomento al empleo y actividades económicas | Intermediación, diálogo y concertación | Protección al ingreso |
|---|--|--|---|---|
| [Styfe] Cursos de seguridad y salud en el trabajo | [Fondeso] Microcréditos para el emprendimiento | [Styfe] Programa social "Fomento al Trabajo Digno" | [PDT] Acciones de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo: <ul style="list-style-type: none"> Justicia laboral (mediar conflictos laborales, a dar asesorías y acompañamiento o a fungir como representante) Previsión e inspección laboral | [Styfe] Programa social "Seguro de desempleo" |
| [ICAT] Capacitaciones y certificaciones del ICAT | [Sedeco] Estrategia de transición y sustentabilidad energética de "Ciudad Solar" | [Styfe] Programa social "Economía social de la Ciudad de México" | [Secretaría de Gobierno] Programa social "Apoyo Para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal" | |

| Capacitaciones | Servicios financieros | Fomento al empleo y actividades económicas | Intermediación, diálogo y concertación | Protección al ingreso |
|--|--|---|---|-----------------------|
| [Sectei] Estrategias complementarias de la Sectei: ▪ Red Ecos: programas de vinculación educativa, investigación, tecnología e innovación ▪ Cursos de educación continua en coordinación con Fundación Telefónica Movistar: habilidades digitales, administrativas y para la empleabilidad | [Fondeso] Instrumentos complementarios de Fondos: ▪ Programa “Impulso” (operado con Nafin): servicio financiero dirigido a PYMES. ▪ Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (en colaboración con la Secretaría de Economía del nivel federal) | [Sedeco] Acción institucional para el fomento y mejoramiento de los mercados públicos de la CDMX | [Sedeco] Procesos de intermediación de la Sedeco ▪ Tienda digital “Todo lo encuentro en CDMX”: estrategia para comercio digital de MIPYMES ▪ “Encuentros de Negocios Virtuales” ▪ Herramienta digital “Reactivación económica de mercados” | |
| [Sectei] Programas sociales: ▪ “Educación para la autonomía económica en PILARES” ▪ “Ciberescuelas en PILARES” para abatir el rezago escolar | ▪ “Financiamiento para microempresas de Ciudad de México afectadas por emergencia sanitaria COVID-19” ▪ “Financiamiento Emergente 2021 para Microempresas de la Ciudad de México” | [Sedeco] Recursos electrónicos de Sedeco: ▪ Oficina Virtual de Información Económica (OVIE) ▪ Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles (SIAPEM) | [Styfe] Instrumentos de la Styfe para mediar el mercado de trabajo*: ▪ Periódico “Ofertas de empleo” ▪ Portal del empleo” ▪ “Centro de monitoreo y seguimiento para la vinculación laboral” ▪ Ferias de empleo ▪ Estrategia “#YoMelncluyo” en la herramienta “Abriendo espacios”: inclusión de personas con discapacidad en el mercado laboral | |
| [Sedeco] Derivadas de la estrategia “Ciudad Solar”, capacitaciones en materia de instalación de tecnologías para generar energía limpia | | [Sedeco] Incentivos fiscales para inversión productiva: fomento al desarrollo tecnológico, incremento de exportaciones, impulso a la industria, entre otros. | | |
| [Sedeco] Capacitaciones para empresas | | [Sedema] Programa social “Altépetl” para el fomento de la producción de alimentos | | |
| [Fondeso] Servicios no financieros: ▪ Capacitaciones para el emprendimiento ▪ Asistencia técnica | | | | |

Fuente: elaboración propia.

* Con la finalidad de dinamizar el mercado de trabajo, la Styfe cuenta con una amplia gama de instrumentos. Aunque varios de estos son considerados por los PAT de la Styfe como un mecanismo de fomento al empleo, consideramos que se acoplan mejor a esta categoría en que los hemos agrupado, ya que, en todos los casos, la entidad funge de formas diversas como mediadora entre dos ámbitos: la oferta y la demanda de empleo.

2.3.1. Capacitaciones

Esta categoría se ha planteado para referir aquellas acciones de orden formativo implementadas por el gobierno y dirigidas a incrementar las capacidades de la población respecto a algún asunto específico del empleo. Los temas pueden ser muy diversos, pero, en general, se reconoce la intención por mejorar la inserción laboral en la Ciudad de México. Sea al enseñar un nuevo oficio (para aumentar las tasas de ocupación) o sea al dar cursos sobre habilidades emocionales (para incrementar las destrezas en el trabajo), en efecto, las capacitaciones son instrumentos de política pública que divulgan conocimientos con

la finalidad de redundar en mejores destrezas laborales y, por tanto, de ingreso y bienestar. A continuación, se enlistan algunas valoraciones al respecto:

- Se reconoce que la gran mayoría de las acciones ofertadas, sin importar la dependencia que las administre, son pertinentes para la coyuntura laboral y las características del desarrollo económico que presenta la Ciudad de México en la tercera década del siglo XXI.
- Al estudiar en conjunto los instrumentos dirigidos a capacitar, reconocemos cierto grado de dispersión y fragmentación. Si bien hay una cantidad muy amplia en la oferta, no se acusan tendencias claras de forma general. Uno de los problemas principales radica en la excesiva oferta de cursos con una duración muy limitada —a veces sólo de dos horas—, relativamente desligados entre sí y sin que se reconozca una orientación evidente por parte de la entidad que los gestiona.
- Hay varios asuntos a los que, dada su relevancia en la agenda pública, se podría dar más énfasis, por ejemplo: los cuidados (particularmente de infantes, personas discapacitadas y personas adultas mayores), la sustentabilidad y el desarrollo tecnológico. Por el contrario, parece haber una sobreoferta de capacitaciones respecto al emprendimiento, el inicio de negocios o las estrategias de mercadeo.
- Una de las consecuencias más graves de la proliferación de cursos y talleres son los riesgos de duplicidad, pues rutinariamente se presentan coincidencias en la oferta de capacitación. Por ejemplo, los cursos dirigidos a la cultura del emprendimiento, creación de cooperativas, comercio digital, calidad en el servicio o estrategia de ventas son replicados, sin muchas distinciones, por el ICAT, el Fondeso, la Sectei e, incluso, la Sedeco.
- Sobre el punto anterior, sería importante contar con una oferta más unificada y que proceda de una planeación integral. Dado que varias dependencias dan capacitaciones para el trabajo, será importante unir los esfuerzos en el ámbito formativo para reducir duplicidades y fomentar una política de empleo más articulada. Sería posible distribuir la oferta entre dependencias con base en algunos criterios, como el enfoque de las capacitaciones, la población objetivo, las modalidades, la duración, los horarios, el territorio a cubrir, etcétera.
- Es importante establecer objetivos estratégicos en materia de empleo y de desarrollo económico y, posteriormente, alinear la oferta de capacitación a dichas metas. Por ejemplo, la transición energética y ecológica, el reconocimiento público del trabajo de cuidados, la necesaria digitalización de la economía o el desarrollo de sectores punteros —como la biotecnología o la nanotecnología, por ejemplo— requieren personal capacitado. De esta forma, al tiempo que incrementan las habilidades de los

trabajadores, la oferta de capacitación podría complementarse con la necesaria transformación estructural de la economía capitalina. Hasta el momento, este enfoque se encuentra prácticamente ausente.

- Las duraciones de los cursos son muy heterogéneas: hay algunos que duran solamente dos horas, al tiempo que hay otros que duran más de 30. Evidentemente, la extensión es una condición que depende de la complejidad del tema a desarrollar, pero queda la duda sobre el impacto de los cursos más cortos y, más que nada, si puede hablarse concretamente de una capacitación con un valor formativo acreditable. Un ejemplo claro radica en la oferta de Fondeso: si bien los asuntos que contemplan sus cursos son congruentes con los problemas actuales de la Ciudad de México, la duración parece limitada (solamente cuatro horas), máxime al tener en cuenta la amplitud de los temas que se pretenden tratar, como finanzas, estrategias de mercadeo, administración, entre otros. Esto puede desembocar en que los cursos, más que como un beneficio, sean percibidos como un condicionamiento por los beneficiarios, como un requisito a cumplir de forma forzosa para poder acceder al verdadero apoyo: los créditos y el financiamiento.
- La brecha digital es una situación muy delicada. Actualmente, cada vez más procesos e instrumentos requieren parcial o totalmente el uso de herramientas digitales. Tal es el caso de una buena parte de las capacitaciones, que suele ofertarse por vía remota. Si bien esto agiliza muchos procesos y permite difundir el conocimiento con cierta facilidad, puede dejar fuera a una gran cantidad de personas que no cuentan con los medios necesarios para acceder a ellas. En una circunstancia como ésta, la infraestructura de los PILARES (específicamente, las Ciberescuelas) puede figurar como un instrumento fundamental para mitigar la desigualdad de oportunidades entre la población, así como la brecha digital.
- La imposibilidad de evaluar este tipo de instrumentos es una de las áreas de mejora más importantes. En varios casos se requiere incorporar matrices de indicadores, pues están por completo ausentes; en otros, si es que se cuenta con ellas, hace falta que permitan evaluar impactos concretos del instrumento en lo laboral y no sólo la realización de las actividades estipuladas. En ese sentido, valdría la pena diseñar indicadores que señalen, por ejemplo, en qué medida la persona pudo incorporarse en el mercado de trabajo al ejecutar el oficio que aprendió o al aplicar las capacidades que desarrolló. Del mismo modo, sería relevante conocer cómo se dio esta inserción laboral, bajo qué esquema y qué características tiene el empleo.
- Se reconocen algunos esfuerzos relevantes por tratar la cuestión del empleo verde por parte de las capacitaciones, como los cursos de hidroponía y limpieza verde que gestiona el ICAT o la formación de capacidades en la estrategia “Ciudad Solar”. No

obstante, la oferta es limitada. Por ejemplo, en esta última, se busca formar a únicamente mil personas a lo largo de los seis años de la administración actual —específicamente, para 2021 se estipuló capacitar a 250 personas. Contrastado contra otros instrumentos de capacitación (por ejemplo: el programa social “Educación para la autonomía económica en PILARES”, que estaba diseñado para capacitar a 95 mil personas sólo durante 2021, según sus Reglas de Operación), consideramos que resulta reducido. Algo similar sucede con el presupuesto de la acción institucional referida, que únicamente tuvo 1.5 millones de pesos para 2021. La magnitud del desafío ambiental en la Ciudad amerita reforzar el presupuesto de este tipo de intervenciones.

- Por su estrecho vínculo con las capacitaciones, hemos clasificado a las certificaciones dentro de este rubro. La oferta del ICAT contempla varios temas fundamentales por el marco programático (por ejemplo, ecotecnias, cuidado de personas adultas mayores, servicios de limpieza y preparación de alimentos en el hogar, manejo de motocicletas); no obstante, parece que falta incorporar certificaciones en algunos asuntos, como la asistencia de personas con discapacidad.
- Además de los beneficios aludidos, los procesos de certificación pueden implicar mejoras para la política social en general. Cada vez más, las dependencias han recurrido a la figura de las personas facilitadoras de servicios para ejecutar sus intervenciones y, en efecto, resultaría conveniente que estuviesen capacitadas y certificadas en la labor que desempeñan.

2.3.2. Servicios financieros

Esta categoría contempla aquellas estrategias de política pública dirigidas fundamentalmente a ampliar la oferta de crédito. Por medio de diferentes instrumentos, las instituciones públicas proporcionan dinero a la población para la consecución de algún objetivo relacionado con el empleo o, en su defecto, alguna actividad que permita el incremento en la calidad o en la cantidad de éste. A continuación, se enlistan algunas valoraciones al respecto:

- Los servicios financieros son congruentes con lo establecido en el marco normativo de la Ciudad de México. Particularmente la CPCM dispone, en su artículo 17, que las “autoridades proveerán lo necesario para que los emprendimientos económicos sean objeto de la protección y acompañamiento institucional” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017).
- Por otro lado, este tipo de servicios también es consistente con el marco programático de la política de empleo. Basta recordar que el acceso insuficiente al crédito es

una de las problemáticas que han sido identificadas por el Programa de Gobierno 2019-2024.

- Una buena parte de los servicios financieros está dirigida a atender a las unidades económicas de menor escala. Ello es consistente con una de las tendencias identificadas en el marco programático; sin embargo, se advierten algunos riesgos, como el fomento a una economía de bajo valor agregado y la amplia dispersión del gasto. Por esto es importante que los microcréditos establezcan medidas para promover el crecimiento y la expansión de las unidades productivas beneficiarias.
- En algunos casos, la prestación de servicios financieros está sujeta al cumplimiento de ciertas capacitaciones. Hay una larga discusión al respecto, ya que podría considerarse como una suerte de condicionamiento para obtener el beneficio, sobre todo si las personas usuarias no lo perciben realmente como tal. Además, en el caso de Fondeso, las capacitaciones resultan cuestionables en cuanto a su impacto: basta tomar un curso por internet de cuatro horas para cumplir con el requisito de la capacitación que se solicita. Si bien reconocemos la necesidad de que la gente esté capacitada para fomentar el éxito de los recursos invertidos, la brevedad de estos procesos de adiestramiento hace pertinente cuestionar sobre qué tanto pueden incidir de forma efectiva en el éxito o fracaso del emprendimiento.
- Respecto a la tendencia hacia la sustentabilidad que se avizora en el conjunto de la política de empleo, los esfuerzos de los servicios financieros aún han sido limitados. Será importante diseñar instrumentos que específicamente incidan en emprendimientos sustentables y se dirijan a robustecer empresas dedicadas a la economía circular, el reciclamiento, las ecotecnias, entre otros.
- De entre los pocos instrumentos dirigidos a apuntalar el punto anterior, destaca la “Acción institucional para el fomento a la transición y la sustentabilidad energética en MIPYMES de la Ciudad de México” de la estrategia “Ciudad Solar”. El apoyo, no obstante, cuenta con una cobertura aún muy reducida: por ejemplo, para 2021, se estipuló beneficiar a 60 MIPYMES, un número mínimo si se lo compara con las casi 370 mil que conformaron a la población potencial (Secretaría de Desarrollo Económico, 2021). Esta condición complica que el instrumento logre crear sinergias con otras políticas o tener un impacto profundo en el empleo. Una evaluación de impacto de este programa, en caso de acreditar su pertinencia, podría justificar el incremento significativo del presupuesto asignado a dicha intervención.
- Una de las grandes omisiones de los servicios financieros es la incapacidad por estimar la productividad que detonan en las empresas y personas beneficiarias. Será importante poder entender en qué medida el apoyo de estos instrumentos permite un avance en dicho ámbito.

- Algunos apoyos, como los microcréditos que se movilizaron para asistir durante la pandemia, parecen limitados, pues, en ocasiones, no llegaron a rebasar 10 mil pesos.
- La actividad de Fondeso ha sido fundamental para sustentar los servicios financieros. De hecho, se reconoce un esfuerzo en la administración actual por robustecer su actividad, pues se lo ha dotado de un mayor presupuesto respecto al sexenio anterior: de 2018 a 2019, tuvo un incremento de 75%, al pasar de poco más de 270 millones de pesos a casi 475 millones a precios corrientes de cada año, cifra que se mantuvo más o menos estable los próximos dos años (consultar anexo). Más allá de lo económico, destacamos particularmente cinco valoraciones sobre Fondeso como ente principal de los servicios financieros:
 - Su actividad es congruente con los diagnósticos del PGD y del Programa de Gobierno, que identifican, como problemática, la exclusión del ciclo económico de una buena parte de la población.
 - Se nota una lógica inclusiva en sus servicios financieros, por cuanto considera cierta diversidad de actores y un rango más o menos amplio de actividades económicas. El fideicomiso dispone de siete estrategias que responden a distintas necesidades para el ejercicio pleno de las libertades económicas y a diferentes formas de organización productiva. Pese a ello, posiblemente una taxonomía tan rígida puede devenir en un obstáculo para incluir actividades económicas que no forzosamente se identifican en las Reglas de Operación.
 - Se cuenta con perspectiva de género, identificable en el servicio “Estrategia de financiamiento para mujeres emprendedoras y empresarias”, lo cual denota la intención por mitigar la disparidad de género —en este caso, económica y laboral— que llega a expresarse en diferencias de salario, de condiciones de trabajo y de acceso a altos puestos de mando. Es un rasgo alentador. Sin embargo, hay otros grupos históricamente vulnerados, como las personas discapacitadas o indígenas, que no cuentan con servicios específicos.
 - Se considera la problemática de la precariedad laboral, pues establece, entre los requisitos para acceder a los servicios financieros, documentos que acrediten que el personal de las empresas está inscrito en el IMSS. Pese a ello, hay una omisión importante respecto a servicios financieros que promuevan la formalización, sobre todo en negocios ya consolidados.
 - Con el propósito de apuntalar los empleos de alto valor agregado y la progresiva transformación económica de la Ciudad, parece importante robustecer los apoyos dirigidos a los emprendimientos relacionados con la innovación tecnológica y el desarrollo de energías verdes, más que nada porque pueden requerir una inversión importante en insumos costosos.

- Sobre las características de los servicios financieros de Fondeso, destacamos algunas valoraciones:
 - Los periodos de gracia son una particularidad que hace a este tipo de servicio diferenciarse respecto a un crédito tradicional de un banco, en el que no suele existir tal beneficio. Por su parte, los plazos de pago, aunque varían según el instrumento, suelen ser más reducidos que en la banca privada. Dicha condición provoca que el dinero a préstamo se reduzca en consecuencia. Queda la duda si resulta posible diversificar este esquema.
 - Las tasas de interés tienden a ser más bajas que las del mercado. Al cumplir con esta condición, se cubre una de las acciones del Programa de Gobierno para fortalecer a las MIPYMES. Se trata de una condición favorable para la población, pero resulta menos sustentable para la institución que opera el instrumento financiero.
 - La posibilidad de acceder al crédito sin garantías es importante, ya que muchas MIPYMES pueden tener contrariedades en dicho requisito; sin embargo, esta condición puede inducir a no regresar el monto prestado por parte de las personas beneficiarias.
 - Quedó demostrado en la evaluación respectiva (Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, 2021), que, si bien hay condiciones favorables para cumplir con los compromisos por parte de las personas beneficiarias, los créditos encaminados al emprendimiento no cumplen con el principio de suficiencia. Dicha condición lleva a plantear varias soluciones posibles, de entre ellas, reducir la cobertura para concentrar los recursos e incrementar el monto del apoyo.
 - La distribución de apoyos por el criterio del género y el grupo etario ha mostrado rasgos progresivos, apoyando a los grupos poblacionales que más lo requieren. No obstante, aún prevalecen disparidades regionales en la distribución de los apoyos, cuestión que afecta a las alcaldías más grandes y con un grado de pobreza alto, como Gustavo A. Madero (Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, 2021, p 221).

2.3.3. Fomento al empleo y actividades económicas

Esta categoría ha sido creada para incluir a todas aquellas herramientas e instrumentos que buscan potenciar, dinamizar o incrementar las actividades económicas y, por tanto, la creación de trabajo. La diversidad de los planteamientos da cuenta sobre la amplitud de la materia en cuestión, aunque en todas ellas se reconoce la lógica de una política activa de empleo. A continuación, se enlistan algunas valoraciones al respecto:

- Por lo que toca al marco normativo, se valora que los instrumentos asociados a esta categoría son congruentes, pues permiten la consecución de las grandes garantías que se establecen respecto al trabajo, el respeto a las libertades económicas, la igualdad de género o la generación de condiciones para el pleno empleo.
- Respecto a la coyuntura actual del empleo en la Ciudad, caracterizada por la pandemia del Covid-19, los instrumentos reconocidos en esta categoría son especialmente pertinentes, dada la ralentización de la economía y la subsecuente caída de las tasas del empleo. Asimismo, al estudiarse en una circunstancia histórica más amplia, son también pertinentes, sobre todo para atender los efectos que han tenido diferentes eventos en la economía, como la desindustrialización de la capital, que ha hecho perder una fuente importante de empleo.
- Una de las primeras y más importantes áreas de mejora en los instrumentos que conforman esta categoría es su falta de integración. Al estudiar cada uno por separado, resulta lógica la problemática que se identifica y el apoyo que se plantea; sin embargo, al evaluarlos en conjunto, estos instrumentos no parecen conformarse a la luz de un planteamiento y diagnóstico integrales. Se configura, de este modo, un conjunto relativamente desarticulado de acciones.
- El punto anterior es una causa potencial de divergencias y duplicidades, ya que, si bien se persigue un objetivo común —a saber, incentivar las actividades económicas y la generación de empleo—, no se reconocen orientaciones suficientemente definidas que estructuren transversal y sistemáticamente la actividad de diferentes entes gubernamentales.
- Parte de la desarticulación en el conjunto de instrumentos radica en no contar con suficientes indicadores que ayuden a instrumentar las áreas prioritarias de la política de empleo, sobre todo en cuestión de la calidad de los trabajos. Por ejemplo, no se cuenta con indicadores que permitan valorar la productividad por sector económico, el avance en la reducción de la precariedad laboral, la evolución de la pobreza laboral, la evolución de los salarios respecto a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, etcétera. Al conformarse un cuerpo mucho más amplio de indicadores, posiblemente podría tenerse mayor claridad sobre aquellas carencias especialmente acuciantes y, por ende, hacerse planteamientos con un carácter más integral.
- En buena medida, los instrumentos están dirigidos a crear condiciones prósperas para las actividades económicas, aunque consideramos que se descuida la cuestión del empleo y su calidad. En ese sentido, parece inferirse que, al fomentar o dinamizar la economía, se resuelven de forma automática las problemáticas en el ámbito laboral: si bien lo primero es necesario para lo segundo, seguramente no es suficiente. Estos instrumentos, por tanto, deberían enriquecerse con una perspectiva que logre

amalgamar ambas esferas, condición que podría reforzarse al incorporar indicadores sobre la calidad del empleo y el bienestar de la gente.

- De forma general, los instrumentos diseñados no parecen centrarse —cuando menos de manera directa o en un primer orden— a cubrir las necesidades cualitativas del empleo (como tener un mejor entorno de trabajo, acceder a seguridad social, cubrir de forma adecuada una canasta normativa, construir mejores condiciones para el retiro, conformar un sistema de cuidados), sino, más bien, de orden cuantitativo: incrementar la producción, diversificar ingresos, aumentar ganancias. El mercado de trabajo no puede, por sí solo, resolver la cuestión de la calidad del empleo: específicamente, la consecución del empleo digno.
- La problemática sobre el empleo es diversa y no se reduce a una cuestión binaria: ocupación contra desocupación o empleo contra desempleo, como se constató en el capítulo segundo de la primera parte de la evaluación. En realidad, es una cuestión mucho más compleja, que toca varios ámbitos y que está sujeta a una gran cantidad de variables. En ese sentido, se vuelve importante, sobre todo en los instrumentos de esta categoría, complejizar la justificación al incorporar sistemática y transversalmente otros conceptos como la informalidad o la precariedad laboral, que enriquecen la discusión sobre el trabajo. Es importante que se homologue un mismo marco teórico-conceptual en todos los instrumentos, sin importar si es un programa social (como “Economía social de la Ciudad de México” o “Altépetl”) o si es un planteamiento de conjunto de incentivos fiscales (como los que gestiona la Sedeco).
- Una posibilidad relevante sobre estos instrumentos radica en la desconcentración territorial de actividades económicas y, en cierto modo, del mercado de trabajo. Será necesario, en ese sentido, contar con un planteamiento adecuado de ordenamiento territorial, con la finalidad de propiciar un crecimiento ordenado. Las herramientas como el uso de suelo son fundamentales para este propósito.
- De forma general, parece que los instrumentos asumen que los obstáculos para el empleo son de orden principalmente financieros y no de otro tipo, como legal, estructural, industrial, logístico, informativo, de asimetría en el conocimiento, etcétera. Esta condición provoca que la mayoría de los apoyos se componga prioritariamente por una transferencia monetaria. Será necesario, por tanto, ahondar en el entendimiento de la política laboral y trazar correspondencias abiertas con otras herramientas de política económica, educativa, industrial y urbana.
- Consideramos que los incentivos fiscales para la inversión productiva, incluidos en esta categoría, son uno de los recursos de política más importantes para la Ciudad de México. En ese sentido, parece que aún puede robustecerse la cantidad y variedad de estos para que se logren cubrir efectivamente todas aquellas situaciones reconocidas

en el marco programático como problemáticas. Sería factible, por ejemplo, diseñar una reducción fiscal que busque la paridad de género en la nómina de una empresa o la inclusión de personas con alguna discapacidad, cuestiones aún inexploradas. Al tener en cuenta este tipo de omisiones tan evidentes, se puede trazar la hipótesis de que las reducciones fiscales no se han diseñado de forma integral con todo el conjunto de instituciones encargadas de concretar la política de empleo. Al parecer, el planteamiento de dichas reducciones se ha centrado mayoritariamente en la cuestión del desarrollo económico y se han descuidado las necesidades cualitativas del empleo. Debe haber incentivos también amplios para favorecer la transición ecológica e incrementar la intensidad tecnológica de la economía.

- Al ponerse en contexto con los demás instrumentos que conforman la política de empleo, se encuentran algunos riesgos de duplicidad con otras estrategias. Quizás el caso más drástico sea entre el programa social “Economía social de la Ciudad de México” y los servicios financieros de Fondeso, (particularmente con la “Estrategia de Financiamiento para Sociedades Cooperativas y Empresas Culturales”). Cabe decir que no es una duplicidad perfecta —más bien, se trata de una imperfecta—, al poderse distinguir entre ambos instrumentos factores y matices distintos, por ejemplo: “Economía social de la Ciudad de México” es a fondo perdido, en tanto que el de Fondeso no; del mismo modo, el programa social de la Styfe parece tener una asesoría más puntual que la del instrumento de Fondeso. En todo caso, valdría la pena establecer una estrecha comunicación entre Styfe y Fondeso, con la finalidad de encontrar una gestión articulada y sinérgica de los recursos públicos. Pese a los problemas, también encontramos algunos puntos positivos, como la priorización de proyectos con perspectiva ambiental, condición que ha derivado en varios emprendimientos de separación de residuos, según se informa en el Tercer Informe de Gestión de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021).
- El “Sistema Electrónico de Avisos y Permisos Mercantiles” (mejor conocida por sus siglas: SIAPEM), de la Sedeco, ha permitido la agilización de algunos trámites, lo cual resulta congruente con una de las acciones diseñadas en el Programa de Gobierno. No obstante, los trámites que se pueden realizar son limitados. En ese sentido, sería un gran avance ampliar la estrategia hacia otros ámbitos e instituciones, con el propósito de tener un herramienta transversal y más extensa para el fomento a las actividades económicas.
- Identificamos, no obstante, algunas áreas de mejora en este conjunto:
 - Insuficiente discusión sobre la innovación o la transformación tecnológica. Es éste un punto medular para diversificar la estructura productiva de la Ciudad y el fomento a actividades de mayor valor agregado. Los programas sociales como

“Economía social de la Ciudad de México”, “Fomento al trabajo digno” o “Altépetl” fomentan las actividades económicas y promueven la creación de empleo, pero, de forma general, lo hacen con la finalidad de insertarse en la estructura productiva actual y no tanto con el propósito de transformarla o producir innovaciones en ella. No se proponen cambios, sino continuidad. Algo similar sucede con la estrategia del mejoramiento de los mercados públicos o los incentivos fiscales. Pese a todo ello, se reconocen en esta última algunos planteamientos para fomentar esta transición.

- Poca discusión sobre sustentabilidad. El programa Altépetl incorpora importantes elementos para abonar a la sustentabilidad (particularmente en términos ecológicos), pero no se advierte esta misma tendencia de forma tan acusada en otros instrumentos. Por ejemplo, las reducciones fiscales han descuidado la cuestión de los llamados empleos verdes, una noción ampliamente difundida en la política de empleo y que da lugar a varios instrumentos. A escala de la Ciudad de México, resulta factible diseñar incentivos fiscales para tratar la cuestión ambiental, como podría ser: cubrir un determinado porcentaje de días de teletrabajo para reducir la movilidad, contar con determinadas ecotecnias o acreditar ahorros de agua en algunos procesos (sobre todo para las empresas manufactureras). Algo similar a lo anterior sucede con el turismo y la economía social, dos ámbitos en los que el marco programático hace hincapié.
- Mínima discusión sobre el tránsito hacia la formalidad. Como se comentaba en uno de los puntos anteriores, parece necesario que estos instrumentos diseñen medidas concretas para reducir la informalidad y el empleo precario.

2.3.4. Intermediación, diálogo y concertación

El rasgo típico que comparten los instrumentos y herramientas contenidos en este rubro reside en la intervención de una instancia de gobierno para conciliar intereses o conflictos entre capital y trabajo. La acción es, por tanto, fundamentalmente mediadora y permite una mejor comunicación, encuentro, acuerdo o armonía entre sectores y factores de producción, con la finalidad de lograr avances en las condiciones generales del trabajo en la Ciudad. A continuación, se enlistan algunas valoraciones al respecto:

- En un contexto capitalista, la calidad y cantidad del empleo son variables controladas fundamentalmente por el empresariado privado. Por tanto, la intervención gubernamental en las relaciones laborales es un requisito fundamental de cualquier política de empleo con vocación abarcadora. Varios de los instrumentos contenidos en esta

categoría son imprescindibles para asegurar la justicia laboral y previsión en el trabajo. Se trata de mecanismos pertinentes con el marco normativo, sobre todo para la consecución del empleo digno y el efectivo cumplimiento de los derechos laborales.

- Los instrumentos dirigidos a intermediar el mercado de trabajo buscan contribuir a fortalecer el desarrollo económico y, por tanto, la generación de empleo. Estas acciones son pertinentes ante las problemáticas como la fragmentación de los mercados, la exclusión de muchos actores del ciclo económico, la fragilidad en las cadenas productivas o la interrupción de relaciones estratégicas entre sectores de la economía.
- Al contrario de otras categorías, parece que, de forma agregada, los instrumentos asociados a ésta tienen la intención de atender a la transformación tecnológica de la Ciudad (por ejemplo, en el comercio electrónico). En ese sentido, algunas de las estrategias se dirigen a fortalecer las capacidades de las MIPYMES, mercados o pequeños productores mediante instrumentos tecnológicos. La lógica es congruente con el marco programático, pero el desafío principal radica en la incorporación equitativa de este tipo de unidades económicas y disminuir la brecha digital para que la mayor parte de la población objetivo pueda sacar provecho de los réditos de la tecnología.
- Es importante promover que los espacios de intermediación y conciliación de intereses produzcan resultados concretos en materia de ampliación de la oferta de empleo y de su calidad. Será necesario difundir la información que permita analizar el alcance de estos instrumentos y su impacto en el mercado de trabajo capitalino.
- En esta categoría vuelve a ser preocupante la cuestión de la brecha digital, pues muchos de los instrumentos se ofertan por medios digitales. Será importante no descuidar a los grupos poblacionales que no tienen acceso a las TIC, quienes, paradójicamente, pueden ser los más desprotegidos laboralmente y los que más requieran de este tipo de servicios para hacer valer sus derechos.
- La formalización del empleo, al contrario de lo que sucede con otras estrategias, es discutida y auspiciada por varios instrumentos de esta categoría, sobre todo por promover siempre el empleo formal. No obstante, los esfuerzos pueden intensificarse. Por ejemplo, según lo reporta el Tercer Informe de Gestión de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021, p. 31), se lograron colocar casi 15.5 mil personas en puestos formales de trabajo durante el año que corrió entre agosto de 2020 y julio de 2021. Empero dicha cifra parece limitada si se contrasta con las aproximadamente 300 mil personas que la ENOE reportó al final de ese periodo. En ese sentido, será importante robustecer este tipo de instrumentos para alcanzar una mayor cobertura.
- El programa social de la Secretaría de Gobierno denominado “Apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal” fomenta la inclusión de

personas liberadas en el mercado de trabajo, que se consagra en el Programa de Gobierno como uno de los ejes transversales de derechos humanos y empleo. A pesar de ello, el programa cuenta con una cobertura reducida —por ejemplo, durante 2021, poco menos de 15% de la población egresada de centros penitenciarios. Las estrategias de reinserción social no sólo contribuyen al derecho humano al trabajo, sino que generan beneficios en materia de seguridad. Es por ello por lo que consideramos pertinente que se amplíe la cobertura y el presupuesto del programa citado.

- Un grupo importante de instrumentos asociados a esta categoría son los que buscan intermediar entre la oferta y la demanda de fuerza laboral. De entre ellos se reconocen periódicos de oferta laborales, plataformas digitales para encontrar trabajo, ferias de empleo, reuniones digitales, etcétera. Al respecto, hace falta pormenorizar algunos comentarios:
 - Hay riesgos de duplicidad entre los instrumentos diseñados, pues, en ocasiones, implementan acciones muy similares o, bien, las diferencias entre uno y otro son menores. Ese es el caso, por ejemplo, del “Portal de Empleo”, del “Centro de Monitoreo y Seguimiento para la Vinculación Laboral” y del periódico “Ofertas de Empleo”.
 - En relación con el punto anterior, no se reconoce un eje que ordene claramente las estrategias para el encuentro entre oferta y demanda de trabajo. Por el contrario, se nota un conjunto de instrumentos relativamente desarticulados entre sí, que, si bien persiguen objetivos similares, no queda claro cuál es la especificidad de cada uno, ni su actuación particular dentro del conjunto de la política.
 - Se advierten particularmente dos puntos problemáticos respecto a la forma de comunicar las vacantes de empleo. Por un lado, hay un descuido respecto a la equidad entre hombres y mujeres, pues algunas veces se solicitan vacantes con un género determinado (cuestión que, además, fomenta la asociación de profesiones con un género particular, por ejemplo: “mesera” o “mecánico”). Por otro lado, el hecho de incorporar rangos de edad, en ocasiones discrecionales, a la vacante laboral supone dejar fuera, de forma agregada, a una cantidad considerable de gente que busca trabajo y que, por su edad, encuentra ciertos impedimentos.
- En esta categoría, la labor de la PDT ha sido fundamental, por lo que resulta pertinente hacer algunas valoraciones al respecto:
 - Uno de los servicios que oferta la PDT es la asesoría en materia de defensoría laboral. Consideramos que este tipo de servicios, de corte fundamentalmente informativo y orientador, complementa los propósitos que persigue la política de empleo, como las capacitaciones, los servicios financieros o los programas sociales de fomento al trabajo.

- Las asesorías laborales y jurídicas que otorga la PDT conforman un amplio rango de posibilidades, pero, a juzgar por el inventario que se documenta en los anexos del Tercer Informe de Actividades de la Styfe (2021), las más recurridas refieren al despido injustificado, elaboración de demandas laborales y las asesorías de atención inmediata.
- Asimismo, es importante sistematizar la información sobre la capacidad de la PDT para contribuir a garantizar los derechos de las personas trabajadoras y a mitigar los riesgos de abuso y explotación. Para este fin, parece que la institución podría robustecer el sistema de indicadores de desempeño, lo cual contribuiría a reforzar su papel como instancia clave en la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.
- Respecto a la previsión e inspección laboral, la PDT también asume un carácter central. Este objetivo se lleva a efecto mediante una serie de visitas, programadas o extraordinarias, a los centros de trabajo para verificar que las condiciones laborales de las personas trabajadoras se ajusten a la normativa, por ejemplo, en cuestiones de seguridad e higiene. La lógica detrás de este instrumento es clara: de nueva cuenta, garantizar la calidad en el empleo de la Ciudad de México y su apego a derechos. Pese a ello, parece necesario fortalecer este componente, ya que, según lo reporta el Tercer Informe de Gestión de la Styfe, entre diciembre de 2018 y julio de 2021 se realizaron poco más de 2,250 inspecciones, cantidad que resulta insuficiente frente a las casi 475 mil unidades económicas que en la Ciudad de México reconoce el DENUE 2021. La cantidad parece reducida considerando también el número constante (no decreciente) de accidentes laborales que se producen de forma anual en la Ciudad de México, como quedó patente en el capítulo segundo de la parte primera de la evaluación.
- Por otro lado, es importante que la inspección laboral se organice de forma estratégica y se dirija prioritariamente a aquellos sectores donde existen indicios o evidencia de vulneración de los derechos humanos. Esto incrementaría la eficacia de la intervención pública y multiplicaría sus resultados en materia de garantía del derecho a la seguridad o a la higiene en el trabajo. El fortalecimiento de la participación social de las personas trabajadoras en la detección de unidades productivas a inspeccionar podría ser una estrategia eficaz.

2.3.5. Protección al ingreso

Esta categoría se ha abierto para aquellas intervenciones de política pública dirigidas a resguardar la calidad de vida de las personas en caso de tener alguna perturbación en su

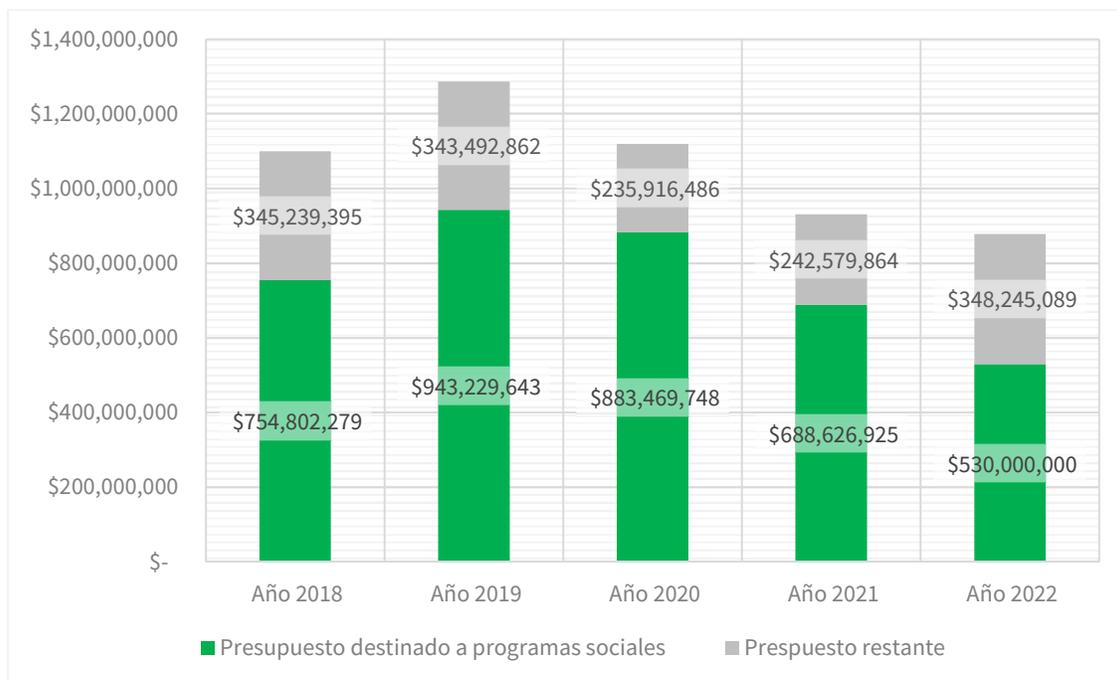
actividad laboral, en particular frente al riesgo de desempleo. De forma general, los instrumentos buscan otorgar un piso mínimo de seguridad económica para cubrir las necesidades más básicas de las personas mientras recuperan sus fuentes de ingreso. Aunque son varios los instrumentos que se pueden diseñar al respecto, en la Ciudad de México sólo identificamos al programa social “Seguro de desempleo”, que será estudiado a detalle en el capítulo tercero de esta evaluación. Aun así, cabe hacer algunos comentarios sucintos al respecto:

- Los mecanismos de la Ciudad de México respecto a la protección del ingreso se han reducido únicamente a un programa social. Aún no se han explorado otras posibilidades como los subsidios más amplios al desempleo, esquemas de retiro anticipado o fondos tripartitos de compensación por desempleo.
- Será importante conformar un conjunto integral de protección al ingreso que cubra a la población de la Ciudad de México, pues se trata de un derecho constitucional y, de hecho, uno de los componentes del empleo digno. Para alcanzar dicho propósito, sin embargo, es importante tener en cuenta que las condiciones de empleo en la capital mexicana son diversas y no sólo se reducen al empleo formal, por lo que quedan aún muchos esquemas desatendidos, como la ocupación en el sector informal, la informalidad en el sector formal o el empleo no remunerado.
- Todos los apoyos diseñados para este rubro deberían contar, cuando menos, con un piso mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas. En ese sentido, se vuelve fundamental tener en cuenta los estándares del Evalúa CDMX—sugerimos, en particular, la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)—, con la finalidad de establecer un estándar común para valorar la suficiencia de las transferencias. Además, esto permitiría contar con parámetros claros para valorar el avance efectivo en la garantía de los derechos laborales.

3. Capítulo tercero: análisis de diseño de los tres programas sociales de Styfe

Durante los últimos cinco años, el presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo ha tenido variaciones importantes: en 2019 destaca el incremento de más de una sexta parte del presupuesto de 2018 (ver gráfica 3.1). A partir de entonces, el presupuesto tuvo una tendencia decreciente, que, además, se hace más drástica por el efecto inflacionario.

GRÁFICA 3.1: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PROGRAMADO DE LA STYFE Y SU PRESUPUESTO DEDICADO A PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES ENTRE 2018 Y 2022 (VALORES DE 2022)

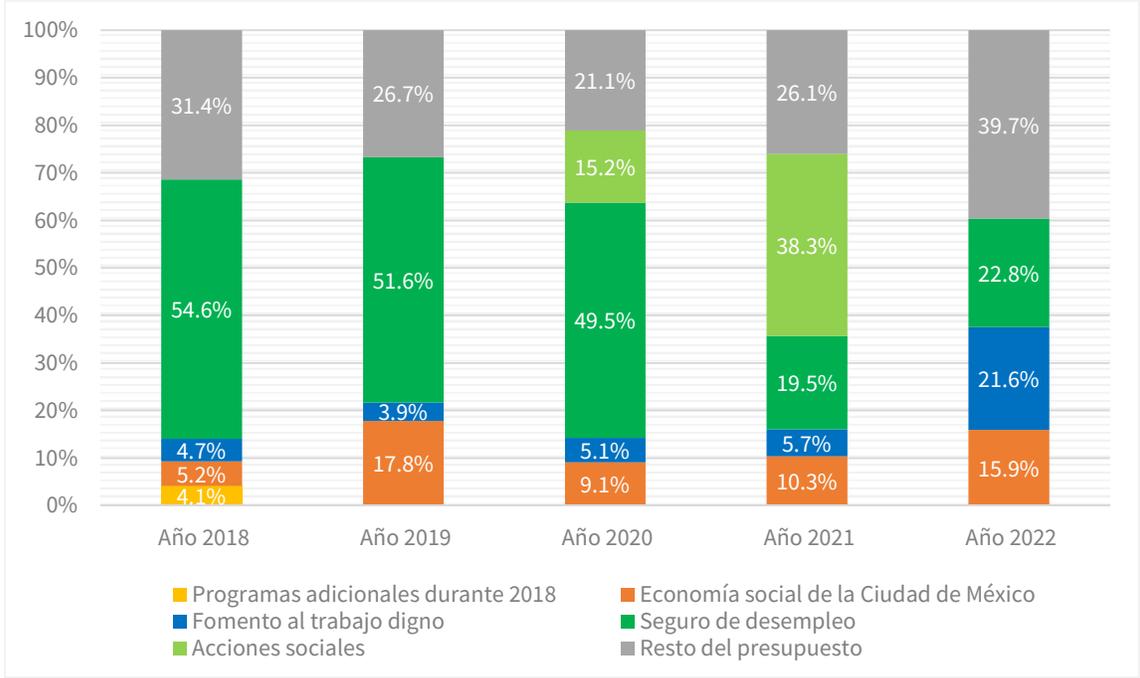


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de cada año, el inventario de acciones sociales de los años 2020 a 2021 y el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para los ejercicios fiscales respectivos. Nota: se tomaron los datos de la primera versión de cada año de las Reglas de Operación.

Al revisar la distribución del presupuesto de la Styfe, es posible advertir que se ha orientado prioritariamente hacia el financiamiento de programas sociales, cuyo monto ha oscilado entre 60% y 80% de los recursos totales de la dependencia según el año. Se trata de una lógica que no sólo corresponde a la administración actual. De igual forma, se observa que el presupuesto destinado al conjunto de estos instrumentos sigue una tendencia similar al presupuesto general de la Secretaría: después de un alza de 25% en 2019

respecto al año previo, ha habido una caída progresiva cada año, situación que no resulta consistente con la prevalencia de problemas y carencias laborales identificadas en el marco programático o en el diagnóstico de la primera parte de esta evaluación.

GRÁFICA 3.2: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PROGRAMADO DE LA STYFE EN TÉRMINOS PORCENTUALES ENTRE 2018 Y 2022



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de cada año, el inventario de acciones sociales de los años 2020 a 2021 y el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para los ejercicios fiscales respectivos. Nota: se tomaron los datos de la primera versión de cada año de las Reglas de Operación.

De forma más específica, la gráfica 3.2 muestra la distribución presupuestal de los instrumentos sociales en términos relativos. Algunos apuntes se infieren a partir de ello.

- Hasta 2021 comenzó a notarse claramente la tendencia de reducir el presupuesto destinado al “Seguro de desempleo”, decisión que permitió, en primer lugar, liberar recursos con la finalidad de consolidar el financiamiento de las acciones sociales dirigidas a atender los efectos de la pandemia. Al año siguiente, en 2022, el “Seguro de desempleo” no recupera su habitual protagonismo en el presupuesto de la Styfe; por el contrario, se inicia un proceso de homologación presupuestaria entre los tres programas. Valoramos que la pérdida de presupuesto de la única política pasiva con que cuenta la Ciudad de México resulta problemática si se toma

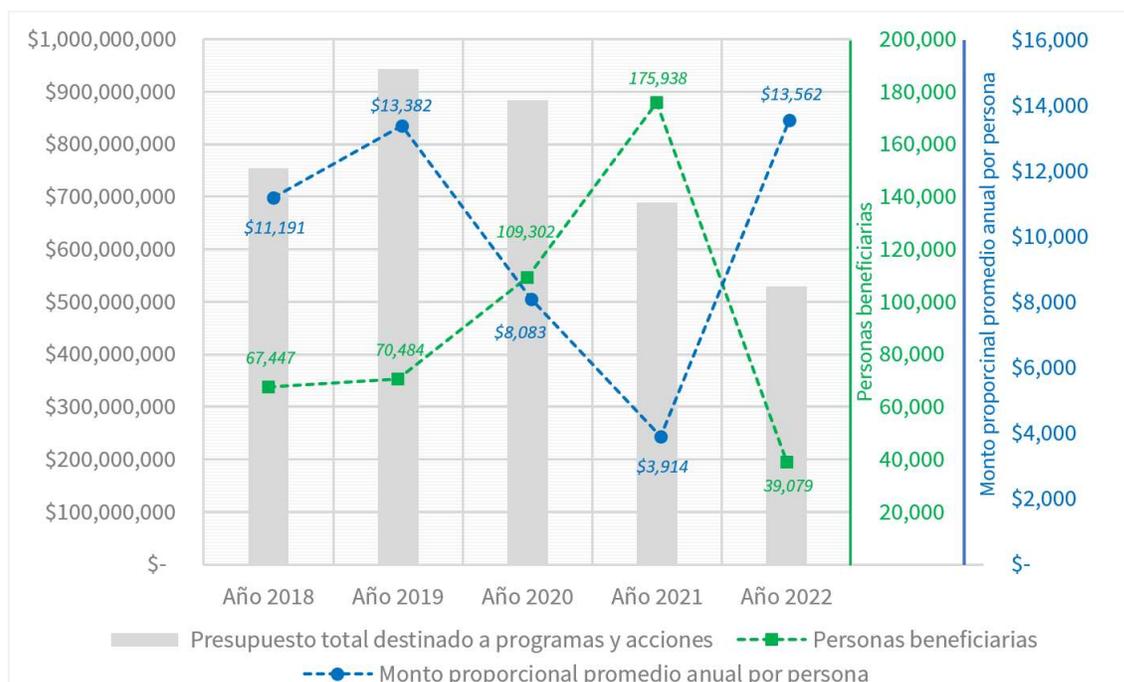
en cuenta que los indicadores de desempleo han permanecido estables y la cobertura del programa ha sido históricamente insuficiente.

- En 2022 el programa “Fomento al trabajo digno” adquiere una relevancia particular en la labor de la Styfe, cuestión que se infiere a partir de su mayor concentración de recursos frente al presupuesto total: poco más de una quinta parte. Como se estudiará en detalle más adelante, este proceso se debe fundamentalmente al fortalecimiento del “Subprograma empleos verdes”, una estrategia que, ante los efectos inerciales de la pandemia, puede resultar oportuna por su capacidad de incidir en el bienestar económico a corto plazo.
- El programa “Economía social de la Ciudad de México” ha sido el más constante de las tres intervenciones en estudio, lo cual no exime algunas variaciones acentuadas, como en 2022. De hecho, en ese año comienza a advertirse una tendencia hacia la priorización de las estrategias activas de empleo (por ejemplo: la capacitación, el fomento del emprendimiento o el cooperativismo) frente a las políticas pasivas.
- La desaparición, a partir de 2019, de los tres programas adicionales que operaba la administración anterior parece ser una decisión acertada. Por un lado, el presupuesto que se destinaba era sumamente reducido en comparación con el total de los recursos de la Secretaría, menos de 5%. Por otro lado, dicha decisión permitió reducir la dispersión programática, como resultado de la recomposición de la política laboral a nivel local y federal, que implicó, por ejemplo, la implementación de un programa de empleo para jóvenes desde el Gobierno federal.
- Durante los dos años marcados por el confinamiento a raíz de la pandemia, la Styfe realizó el esfuerzo de redirigir sus recursos a operar acciones contingentes,¹² sobre todo a favor de las personas más desprotegidas. Especialmente en 2021, fueron la prioridad en el gasto de la dependencia, cuestión ampliamente pertinente.

¹² Respecto a las acciones sociales (nombre, presupuesto y población atendida), consúltese los anexos de este documento.

De modo complementario a los hallazgos anteriores, la gráfica 3.3 permite señalar algunos comentarios adicionales:

GRÁFICA 3.3: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA Y MONTO PROPORCIONAL PROMEDIO ANUAL POR PERSONA BENEFICIARIA DEL CONJUNTO DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES OPERADOS POR STYFE ENTRE 2018 Y 2022 (VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación de los programas de cada año y el inventario de acciones sociales de los años 2020 a 2021. Nota 1: el *monto proporcional promedio anual por persona beneficiaria* se obtuvo al dividir el presupuesto total del conjunto de programas entre el total de personas atendidas. Para el conteo de éstas no se tomaron en cuenta a las personas facilitadoras. Nota 2: se tomaron los datos de la primera versión de cada año de las Reglas de Operación. Nota 3: para contabilizar a la población beneficiaria de “Economía social de la Ciudad de México” (en sus diferentes versiones), se sumó el número de cooperativas y organizaciones sociales beneficiarias y, posteriormente, se multiplicó por cinco.

- El incremento presupuestal que se le dio al conjunto de programas sociales al comienzo de la nueva administración implicó un aumento en el monto proporcional promedio por persona beneficiaria y en el número de personas atendidas. No obstante, la prioridad fue robustecer los apoyos antes que expandir las coberturas.
- La tendencia que comenzaba a anunciarse en 2019 fue interrumpida por la contingencia sanitaria: durante 2020 y, especialmente en 2021, hay una caída importante en el monto proporcional promedio por persona, cuyo valor llega a caer a 4,000 pesos aproximadamente. De forma complementaria, hay un incremento sustancial en el número de personas beneficiarias, que llegan a rebasar 175 mil.

Este proceso permite inferir que la intención de la Styfe, ante los recursos siempre escasos, fue priorizar la cobertura antes que el monto de los apoyos, cuestión consistente con la coyuntura económica y laboral de ese momento, dado el amplio porcentaje de la población que resultó afectado. Es importante mencionar que la variación de este indicador, durante los dos años de la pandemia, se debe fundamentalmente al “Seguro de desempleo”, como se estudiará en el gráfico correspondiente.

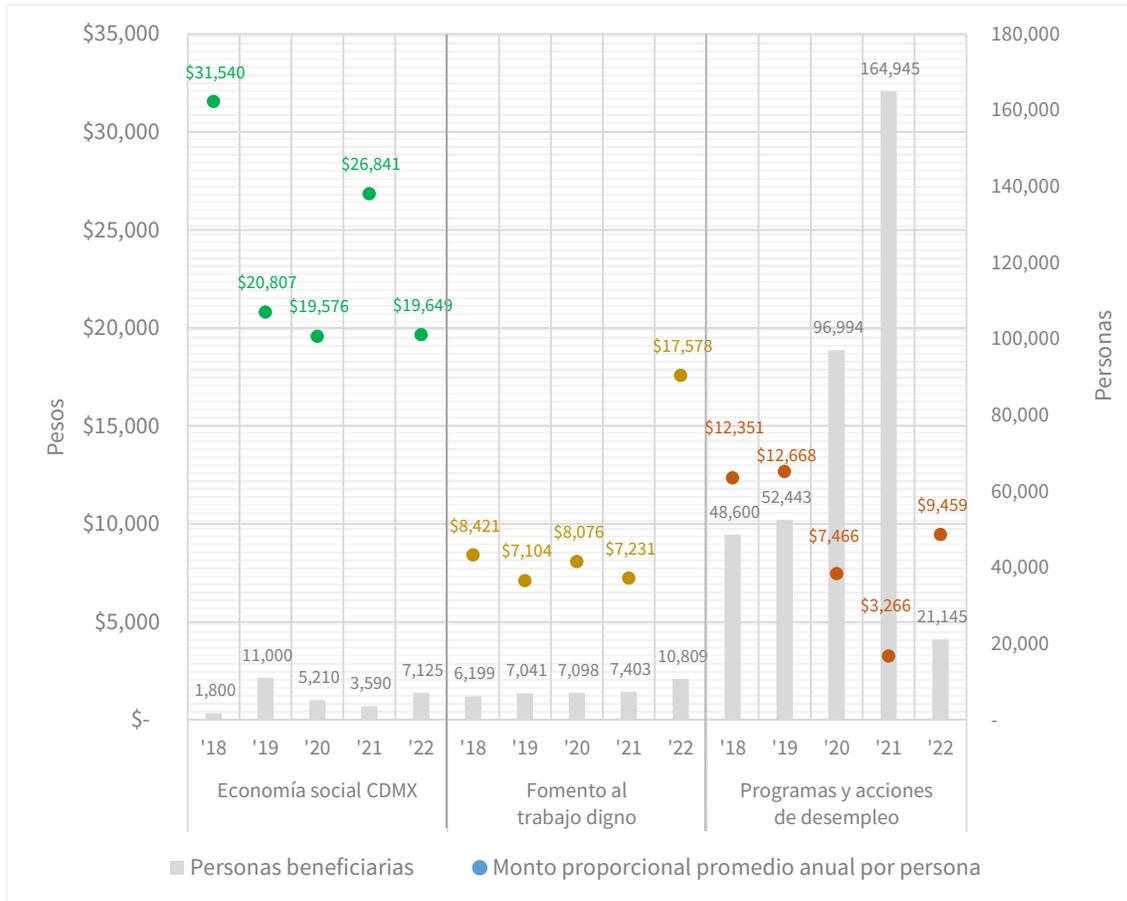
- Un patrón particular ocurre durante 2022, pues el monto proporcional por persona beneficiaria recupera —incluso rebasa— los alcances logrados en 2019, pero no sucede lo mismo con las personas beneficiarias (menos de 40 mil), cuya cantidad permanece muy por debajo, aun respecto a aquella de la administración anterior. Esta importante caída es un indicador problemático y debe ser revertida. Al tener en cuenta la reducción presupuestaria general de la Styfe (y, en consecuencia, la de los programas sociales, según se estudió), puede inferirse que la dependencia retomó la tendencia original que se trazaba antes de la pandemia: incrementar la consistencia de los apoyos.

Por otra parte, la gráfica 3.4 da cuenta sobre la evolución de la población atendida por cada programa social que hoy se encuentra en operación. De igual modo, dicho análisis se acompaña de una exploración esquemática sobre cómo los recursos programados se distribuyen entre las personas beneficiarias.

- Considerando los indicadores, el incremento presupuestal que tuvo “Fomento al trabajo digno” en 2022, más que destinarse a incrementar la población atendida, se dirigió fundamentalmente a ampliar la suficiencia de los apoyos.
- Entre 2018 y 2022, los programas “Economía social de la Ciudad de México” y “Fomento al trabajo digno” obtuvieron incrementos en la población atendida, aunque sólo en este último ha sido consistente y progresivo.
- El conjunto de programas y acciones sociales de desempleo ha mostrado un patrón peculiar. Para el conteo de su población y personas beneficiarias, se han sumado los datos del “Seguro de desempleo” y de las acciones sociales que operó la Styfe durante 2020 y 2021, pues éstas se dirigieron esencialmente a proteger el ingreso de las personas (una lógica muy similar a la que persigue el programa social). De hecho, como se comentó anteriormente, la reducción de los recursos del programa en esos años se debe fundamentalmente a una reasignación del presupuesto hacia las acciones sociales.
- Valoramos que, durante los dos años de la pandemia, fue ampliamente pertinente la expansión de la cobertura, a niveles extraordinarios, del conjunto de programas

y acciones de desempleo. Asimismo, fue importante contar con una perspectiva mucho más inclusiva en el conjunto de apoyos, pues permitió atender a personas que, en tiempos regulares, no suelen tener acceso a este tipo de protección (por ejemplo: aquellas personas que presentan informalidad en su ocupación).

GRÁFICA 3.4: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA Y MONTO PROPORCIONAL PROMEDIO ANUAL POR PERSONA BENEFICIARIA DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES OPERADOS POR STYFE ENTRE 2018 Y 2022 (DESAGREGADO POR PROGRAMA A VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación de los programas de cada año y el inventario de acciones sociales de los años 2020 a 2021. Nota 1: el monto proporcional promedio anual por persona se obtuvo al dividir el presupuesto total del programa entre el total de personas beneficiarias. Para el conteo de las personas atendidas no se tomaron en cuenta a las personas facilitadoras. Nota 2: se tomaron los datos de la primera versión de cada año de las Reglas de Operación. Nota 3: se excluyeron, para 2018, los tres programas adicionales que operaba la Styfe. Nota 4: para contabilizar a la población beneficiaria de “Economía social de la Ciudad de México” se sumó el número de cooperativas y organizaciones sociales beneficiarias y, posteriormente, se multiplicó por cinco. Nota 5: la categoría “Programas y acciones sociales de desempleo” incluye al “Seguro de desempleo” y todas las acciones sociales que operó la Styfe entre 2020 y 2021.

La gráfica 3.5 estudia individualmente a las acciones sociales, tanto sus recursos asignados como la población atendida. Como se ha comentado, es posible encontrar correspondencias con las variaciones del presupuesto destinado a los programas sociales, aunque cabe hacer algunas anotaciones a detalle. Durante 2019, estos últimos alcanzaron el punto más alto en todo el periodo estudiado, en tanto que no se registró gasto alguno en acciones sociales. Al año siguiente, el presupuesto agregado de los programas sociales tuvo una reducción de aproximadamente 230 millones de pesos a valores constantes y se otorgaron casi 170 millones a las acciones sociales. Se dejaron de programar, por ende, 60 millones de pesos en estos instrumentos.

GRÁFICA 3.5: PRESUPUESTO Y POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LAS ACCIONES SOCIALES DE LA STYFE ENTRE 2019 Y 2022 (VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Lineamientos de Operación de cada año. Nota: el conteo de la población atendida no toma en cuenta a las personas facilitadoras. Asimismo, para efecto de la gráfica, se toma indistintamente a las personas beneficiarias y a las personas usuarias. Nota: al momento de cerrar esta evaluación, aún no se registraban acciones sociales en 2022.

El punto medular de este análisis se encuentra en 2021, cuando se hicieron aún más patentes los efectos de la contingencia sanitaria: el presupuesto programado de los programas sociales tuvo un descenso respecto al año anterior de poco más de 380 millones de pesos a valores constantes; sin embargo, los recursos asignados a las acciones sociales

ascendieron a cerca de 360 millones, lo cual pudo tener cierto efecto compensatorio, aunque, de nueva cuenta, se dejaron de programar 20 millones. Finalmente, en 2022 —hasta mayo— no se registran gastos en acciones sociales y, si bien los recursos asignados a programas sociales recuperaron aproximadamente 200 millones, no se recobran los niveles de inversión previos a la pandemia, lo que ha afectado no tanto a la suficiencia de los apoyos, aunque sí a las coberturas.

Se ha hecho patente, de este modo, un proceso en el que parecen trasladarse los recursos de un tipo de instrumento al otro. Dicha situación resulta lógica, pues, por su naturaleza, las acciones sociales están dirigidas a responder a situaciones emergentes o eventos contingentes —en este caso, los efectos más drásticos de la pandemia demandaban priorizar aquellos instrumentos y herramientas que pudiesen atender a la población de manera más inmediata. Al respecto, una cuestión muy importante es que las acciones sociales figuraron como un mecanismo de apoyo para el desempleo no sólo de las personas empleadas formalmente, sino también de las personas que laboraban bajo otros esquemas laborales o bajo alguna condición de informalidad, como aquellas acciones dirigidas a personas trabajadoras no asalariadas o a personas trabajadoras independientes (Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, 2021, pp. 260-276).

3.1. Programa social “Seguro de desempleo”

La Ciudad de México es la única entidad de la república que ha implementado un mecanismo de protección por desempleo para las personas trabajadoras. Se trata de un instrumento cuya operación, a lo largo de 15 años, ha formado parte de las políticas distintivas de la capital mexicana y supone una pieza importante para la construcción de un incipiente estado de bienestar. De forma general, la estructura del programa ha variado poco con el tiempo. En efecto, al hacer una revisión de lo analizado por Saúl Escobar (2010) hace más de una década, se reconocen rasgos muy similares desde entonces, sea en su diagnóstico, objetivos o metas; pero también en su forma de financiarse y en el planteamiento de su operación.

3.1.1. Pertinencia

El diagnóstico que se desarrolla en las Reglas de Operación aborda la cuestión del empleo y del desarrollo económico en la Ciudad de México. Dibuja problemáticas como la insuficiente generación de fuentes de trabajo, la asimetría entre oferta y demanda de mano de obra, la informalidad laboral y el estancamiento general de la economía. En esta discusión se alude especialmente al desempleo, que tiene efectos en el ingreso, en la seguridad social y, por tanto, en el bienestar de las personas trabajadoras. Al respecto, las políticas pasivas emergen como un recurso oportuno, pues, como se comentó anteriormente, su naturaleza está dirigida a corregir las llamadas “fallas de mercado”- que en el modelo capitalista no son más que el funcionamiento ordinario de la economía- y a proteger el ingreso. Entre otros mecanismos reconocidos en la literatura especializada, los seguros de desempleo están dirigidos a “apoyar la búsqueda de un nuevo empleo”, además de “prevenir situaciones de pobreza o cumplir un rol estabilizador del gasto en consumo” (Velásquez, 2010, p. 11).

Se han llegado a mencionar, asimismo, las ventajas que tiene una protección de este tipo, sobre todo en una circunstancia como la de Latinoamérica, cuyo mercado laboral se caracteriza por la amplia presencia del sector informal. México no es la excepción, como quedó patente en el diagnóstico de esta evaluación. En ese contexto, los “seguros de desempleo deben ser diseñados para estimular la formalización de la economía, o por lo menos no constituir otros incentivos que irían en la dirección opuesta” (Bardey *et. al.*, 2009, p.3).

Al tener en cuenta la discusión anterior, el diseño del programa social capitalino “Seguro de desempleo” resulta pertinente, dado que brinda una protección económica básica

ante la pérdida del empleo y la consecuente interrupción del ingreso, al tiempo que favorece a la reincorporación al mercado de trabajo formal por parte de las personas beneficiarias. En ambos casos, el planteamiento del programa se encuentra acorde a las tendencias internacionales, así como la discusión teórica. El cuadro 3.1 muestra las correspondencias entre el problema que dio origen al programa y el planteamiento de la solución.

CUADRO 3.1: PERTINENCIA ENTRE EL PROBLEMA Y LOS APOYOS DISEÑADOS POR PARTE DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO”

| Problema | Apoyo | Lógica de la solución |
|---|--|---|
| Menoscabo del derecho al empleo digno y otras condiciones de bienestar asociadas al ámbito laboral por efecto de la pérdida involuntaria del trabajo de las personas en edad productiva que residen en la Ciudad de México. | Transferencias monetarias | Los recursos transferidos pueden ser empleados por la población beneficiaria para satisfacer sus necesidades más básicas de consumo y para sufragar los gastos relacionados con la búsqueda del empleo. |
| | Canalización hacia procesos de capacitación | Las personas beneficiarias obtienen habilidades y destrezas, ya sea para cubrir las carencias que tenían o para responder a las demandas del mercado de trabajo. Ello incrementa su empleabilidad y la rapidez para encontrar empleo. |
| | Canalización hacia mecanismos de vinculación laboral | Las personas beneficiarias tienen acceso a lugares, eventos o mecanismos donde pueden encontrarse con posibles empleadores, situación que incrementa sus posibilidades de encontrar un trabajo. |

Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar, sin embargo, que el diagnóstico discute sobre el derecho al empleo digno, pero la intervención se dirige (además de algunos grupos poblacionales que se han añadido con el tiempo) únicamente a las personas empleadas formalmente: según nuestros cálculos, corresponde a alrededor de la mitad de la población ocupada, como se verá más adelante. Esta fragmentación puede resultar inconsistente, pues trabajar en la informalidad no supone perder acceso al derecho al trabajo ni a sus garantías. Efectivamente, el hecho de laborar en condición de informalidad tiene implícito en sí un detrimento al empleo digno, ya que no se tiene acceso a determinados servicios públicos y otras garantías asociadas al ámbito laboral, como las guarderías, el derecho de incapacidad con goce de sueldo, la seguridad social, entre otros. En ese sentido, consideramos la intervención atiende parcialmente al empleo digno, ya que no abarca a toda la población ocupada.

3.1.2. Congruencia interna

- Estrategias, objetivos y metas

Las Reglas de Operación anuncian que el objetivo general del programa es “otorgar una protección económica básica a las personas residentes de la Ciudad de México que hayan

perdido involuntariamente su empleo formal en la misma”, además de “crear las condiciones que contribuyan a su reincorporación al mercado laboral formal para la satisfacción del derecho al ingreso y al goce del derecho constitucional al trabajo digno y socialmente útil” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022c, p. 60). Por su parte, las metas de la intervención se centran en la lógica de otorgar cierta condición de estabilidad a las personas beneficiarias para facilitar su búsqueda de empleo y, por tanto, la reincorporación al mercado formal de trabajo. A propósito, se identifican principalmente tres acciones: a) un apoyo económico; b) la canalización hacia esquemas de capacitación y c) el acercamiento a esquemas de vinculación laboral.

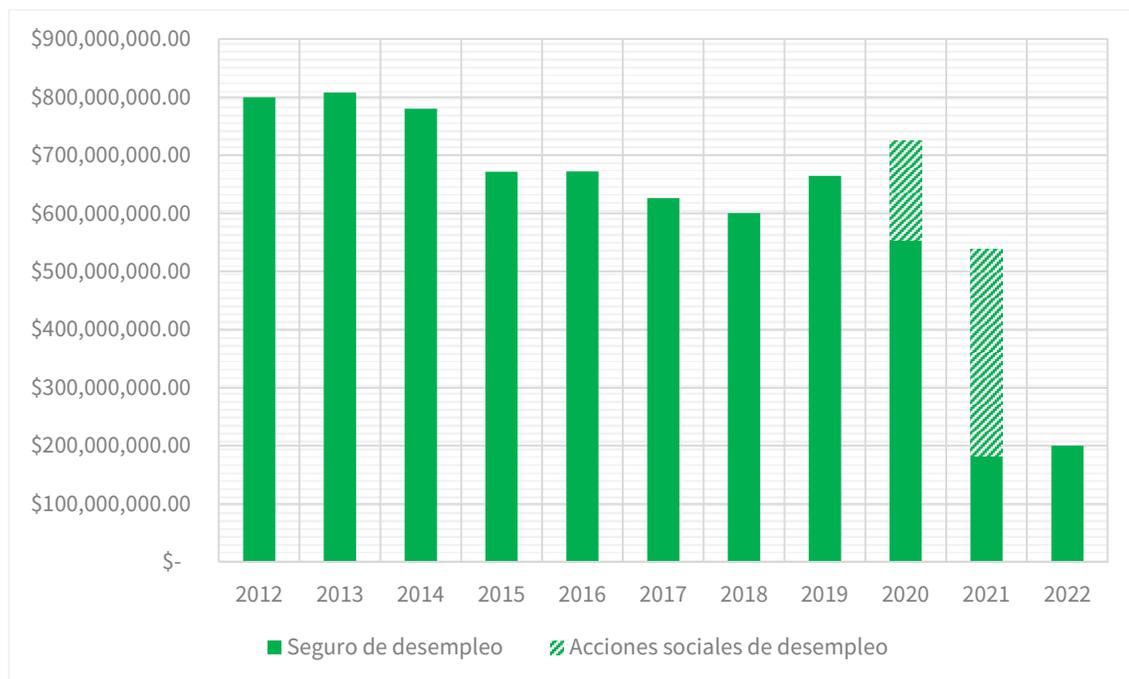
Al hacer un contraste entre el objetivo general, las estrategias y las metas, se pueden realizar dos comentarios:

- a) Los vínculos entre los objetivos, las estrategias y las metas resultan congruentes, ya que, efectivamente, hay una correspondencia entre el resultado que se quiere alcanzar y la forma como pretende lograrse. En efecto, el problema del desempleo se cubre por diferentes frentes, puesto que, al tiempo que se otorga una compensación económica para sufragar los gastos derivados de la búsqueda del empleo y de la subsistencia necesaria, se integra un conjunto de apoyos para dinamizar el proceso de la búsqueda, como el desarrollo de habilidades o la vinculación con el mercado de trabajo. Esta condición fue corroborada durante la entrevista con la Dirección del Seguro de Desempleo, quienes argumentan que el programa transitó de ser un esquema de compensación hacia un instrumento de reincorporación al mercado laboral y el fortalecimiento de las actividades económicas.
- b) Respecto al punto anterior, es importante aclarar que, según el testimonio recabado durante la entrevista, la capacitación y la vinculación laboral no son proporcionadas directamente por el programa mismo, sino que, para acceder al segundo y al tercer apoyo, la persona beneficiaria debe postularse a dos vacantes de empleo, además de recibir la capacitación de alguna institución pública que proporcione cursos gratuitos. Ello denota cierta integralidad en la política de empleo, pero no es el programa por sí solo el que garantiza este conjunto de apoyos. En el caso de la vinculación laboral, se incita a las personas beneficiarias a que se registren en la bolsa de empleo de la Secretaría y que envíen evidencia de las dos postulaciones. Asimismo, en el caso de la capacitación, se requiere mostrar el reconocimiento o la constancia recibida después de acreditar el curso.

- Presupuesto

Por lo que toca a los recursos programados, el “Seguro de desempleo” ha tenido algunas variaciones que se vuelven especialmente drásticas en 2022 (ver gráfica 3.6). Cabe mencionar que, para efectos de este análisis, se ha decidido sumar los recursos de todas las acciones sociales que operó la Styfe en 2020 y 2021, pues éstas se diseñaron bajo una lógica muy similar a la que persigue el programa. De hecho, durante la entrevista celebrada con la Dirección del Seguro de Desempleo, se señaló que la reducción presupuestaria en los recursos del programa durante esos dos años se debió en mayor medida a la contingencia sanitaria de Covid-19, pues el dinero que se quitó al programa se destinó a atender, por medio de acciones sociales, a un conjunto amplio de personas que tuvieron afectaciones por efecto de la pandemia, sobre todo del sector servicios.

GRÁFICA 3.6: PRESUPUESTO DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES DE DESEMPLEO DE 2012 A 2022
(VALORES DE 2022)



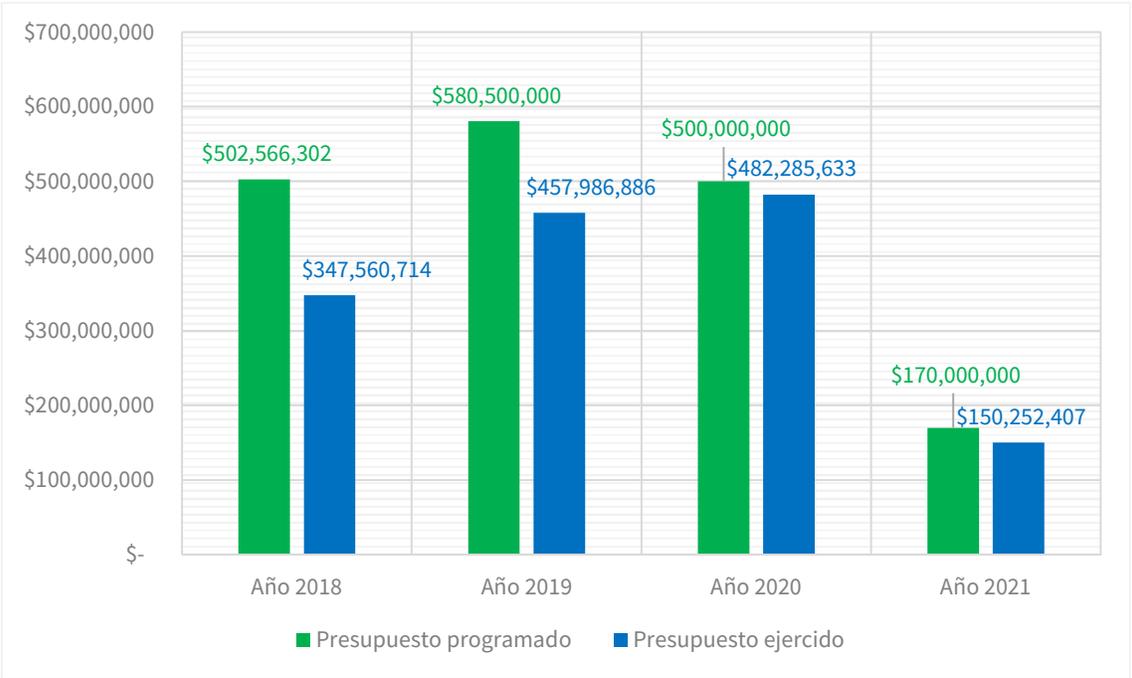
Fuente: elaboración propia con base en inventarios de acciones sociales 2020-2021 y Reglas de Operación del programa social “Seguro de desempleo” o sus equivalentes desde 2012 hasta 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año.

Si se estudia el presupuesto a valores constantes, el programa había mostrado un proceso de disminución presupuestaria a partir de 2014. Pese a ello, la administración entrante realizó un esfuerzo por fortalecer el programa. Como se comenta, las dos caídas

consecutivas que tuvo la intervención (en 2020 y 2021) fueron compensadas con las acciones sociales; no obstante, ya comenzaba a advertirse un descenso importante en el último de esos años. Este proceso continuó en 2022, cuando el “Seguro de desempleo” alcanzó una de las cifras más bajas en el periodo observado, sin que hubiese inversión alguna en acciones sociales que pudiese tener un efecto compensatorio. Esta situación ha dejado en amplia desventaja y desequilibrio a las políticas pasivas frente a las activas.

La gráfica 3.7 complementa el análisis presupuestario al contrastar los recursos programados contra los ejercidos en el transcurso de 2018 a 2021.

GRÁFICA 3.7: COMPARACIÓN ENTRE PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJERCIDO DEL PROGRAMA “SEGURO DE DES- EMPLEO” ENTRE 2018 Y 2021 (PRECIOS CORRIENTES DE CADA AÑO)



Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección del Seguro de Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

- Construcción de poblaciones

El cuadro 3.2 cita textualmente los apartados de las Reglas de Operación que hacen referencia a las poblaciones. La delimitación de la población potencial resulta congruente, dado que la protección al ingreso es una garantía universal de las personas trabajadoras. Por otro lado, la población objetivo es prácticamente la misma que la potencial, sólo que añade la condición de tener experiencia laboral. Dicha decisión parece estar fundada en

asegurar que las personas hayan tenido un empleo, separando así a las personas que están desocupadas por haberse apenas incorporado a la fuerza de trabajo, por ejemplo: estudiantes recién egresados. Cabe destacar que ninguna de las dos poblaciones distingue la procedencia de las personas (sea el sector formal o informal); sin embargo, para poder acceder a los apoyos del programa, se establece como requisito haber perdido un empleo formal, lo cual es inconsistente con la población objetivo. Esta condición, además, suscita un problema importante en el programa, pues deja fuera de la protección a la población trabajadora con alguna condición de informalidad, ya sea por el sector o por la condición laboral (informalidad laboral en el sector formal).¹³

CUADRO 3.2: CONSTRUCCIÓN DE POBLACIONES DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO”

| Población potencial | Población objetivo |
|---|--|
| “...todas aquellas personas que residen en alguna de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, tienen entre 18 hasta 64 años con 9 meses y están desocupadas laboralmente” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022c, p. 59). | “...es aquella que reside en alguna de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, de 18 hasta 64 años con 9 meses, que está en situación de desempleo y que cuenta con experiencia laboral (aproximadamente 307,528 personas), siendo esta última característica la que la diferencia de la población potencial” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022c, p. 59). |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Seguro de desempleo” de 2022.

Por otra parte, conforme han avanzado los años, las Reglas de Operación del programa han incorporado a la población objetivo a un conjunto cada vez más heterogéneo de personas sin vinculación previa al empleo formal (ver cuadro 3.3). Esta situación contribuye, en cierto modo, a desdibujar la lógica primordial del programa, adquiriendo un cariz asistencialista.

En la entrevista con la Dirección del Seguro de Desempleo de la Styfe, la persona servidora pública comentó que uno de los impedimentos más importantes para ampliar la cobertura del “Seguro de desempleo” hacia las personas con algún tipo de informalidad en su ocupación ha sido la cuestión del presupuesto. Ello no implica que se deje de reconocer el derecho que tiene dicho grupo poblacional de acceder a este tipo de beneficios — además, durante la pandemia, sobre todo aquella época con mayores restricciones para

¹³ Como quedó referido en la primera parte de la evaluación, se han tomado en cuenta los dos tipos de informalidad que conceptualiza el INEGI (2019b): a) el “sector informal”, que refiere a la condición de la unidad productiva; y b) la “informalidad por condición laboral en el sector no informal”, que alude a las condiciones laborales del trabajo subordinado. Para simplificar este último concepto, en el documento se ha conceptualizado sistemáticamente como “informalidad laboral en sector formal”. Al respecto, consúltese el subcapítulo 2.2 de la primera parte de la evaluación, particularmente el apartado de “Ocupación informal”.

la actividad económica, se llevaron a cabo acciones de protección por desempleo dirigidas a ese grupo, como se comentó más arriba.

CUADRO 3.3: SECTORES DE LA POBLACIÓN SUSCEPTIBLES A RECIBIR EL APOYO DEL “SEGURO DE DESEMPLEO”

Grupos poblacionales que se añaden a la población objetivo del “Seguro de desempleo”, además de las personas desocupadas de 18 a 64 años que han perdido involuntariamente su empleo formal

1. Personas migrantes connacionales repatriadas y/o personas de retorno voluntario
2. Personas huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo
3. Personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria
4. Personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión en la Ciudad de México y personas sujetas a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
5. Personas despedidas injustificadamente por motivo de discriminación
6. Personas pertenecientes a comunidades étnicas residentes y pueblos y barrios originarios;
7. Personas defensoras de derechos humanos en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México
8. Personas periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México
9. Personas víctimas directas e indirectas del delito violento y víctimas de violencia que hayan perdido su empleo o que con motivo de dicha eventualidad se vean imposibilitadas de ingresar al mercado laboral formal
10. Personas productoras y trabajadoras agrícolas residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos a causa de un siniestro o caso fortuito
11. Personas locatarias y trabajadoras de Mercados Públicos, afectadas por obra mayor de rehabilitación, siniestros o casos fortuitos en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Seguro de desempleo” de 2022.

El presupuesto no es el único obstáculo que enfrenta la Styfe para incorporar a las personas con alguna condición de informalidad en su ocupación. Se añaden, por ejemplo, las restricciones del marco normativo, pues las Reglas de Operación están sujetas a la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, que establece que todas las personas beneficiarias deben haber perdido un empleo formal —o, en el caso de grupos de atención prioritaria (que no ingresan por condición del empleo, sino por la naturaleza de la población a la que pertenecen), deben ser canalizadas por las instituciones correspondientes. Estrechamente vinculado con el punto anterior, se agrega la dificultad, para las personas que laboran en el sector informal, de demostrar la pérdida de empleo.

A partir de estos argumentos, hemos desarrollado una propuesta para una posible adaptación del programa a partir de la reconstrucción de las poblaciones potencial y objetivo (ver cuadro 3.4). Es importante dejar claro que, para que pueda llevarse a efecto esta propuesta, será necesario reformar la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal (sobre todo el artículo primero, que ciñe el apoyo a las personas empleadas formales). Esta reformulación tiene como propósito plantear una primera expansión de la

cobertura del programa y, como tal, diseña el paso inicial para que pueda devenir progresivamente en una protección universal. Es un proceso complejo, por tanto, será oportuno ir añadiendo nuevas poblaciones de forma paulatina.

CUADRO 3.4: PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POBLACIONES DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO”

| Población potencial | Población objetivo |
|---|---|
| “Conjunto de personas residentes de la Ciudad de México, de 18 a 64 años con seis meses, en condición de desocupación”. | “Conjunto de personas residentes de la Ciudad de México, de 18 a 64 años con seis meses, en condición de desocupación, que hayan perdido su trabajo después de estar empleadas formalmente o, bien, después de estar empleadas en condición de informalidad laboral en el sector formal”. |

Fuente: elaboración propia.

Para definir a la población potencial, se sugiere tomar al total de personas en condición de desocupación reportado en la ENOE en la Ciudad de México, incorporando así el principio de la universalidad acreditado en las recomendaciones internacionales.¹⁴ Por otro lado, para definir a la población objetivo, sugerimos que, de ese universo, se considere al subconjunto integrado por las personas que estuvieron empleadas de manera formal, además de aquellas que estuvieron trabajando en condición de informalidad laboral en el sector formal (en ambos casos resultaría necesario que el evento de desocupación fuese la pérdida de empleo). De forma gráfica, en el cuadro 3.5 se muestra, resaltado en color amarillo, el subconjunto que conformaría a la población objetivo.¹⁵

¹⁴ En efecto, según la recomendación de la OIT, para esta garantía debería aplicar, entre otros principios, la “inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal” y la “universalidad de la protección, basada en la solidaridad social” (Organización Internacional del Trabajo, 2012a).

¹⁵ La sistematización de este análisis y el proceso de los cálculos se explican con mayor detalle en la parte primera de esta evaluación.

CUADRO 3.5: TOTAL DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA DESAGREGADO POR EVENTO DE DESOCUPACIÓN Y POR CONDICIÓN EN EL TRABAJO

| Condición en el trabajo | Evento de desocupación | | | | |
|----------------------------------|--|--|-------------------------------|--------------------------------------|-------|
| | Pérdida de empleo | Abandono de empleo | Abandono o pérdida de negocio | Nuevos postulantes (sin experiencia) | Otros |
| Condición de formalidad previa | Personas empleadas formales | Personas empleadas formales | | | |
| Condición de informalidad previa | Personas empleadas informales por condición laboral (informalidad laboral en el sector formal) | Personas empleadas informales por condición laboral (informalidad laboral en el sector formal) | Patrones del sector informal | | |
| | Personas trabajadoras del sector informal | Personas trabajadoras del sector informal | | | |

Fuente: elaboración propia con base en INEGI: ENOE. Nota: las casillas en color gris indican que los datos son inexistentes o estadísticamente inviables.

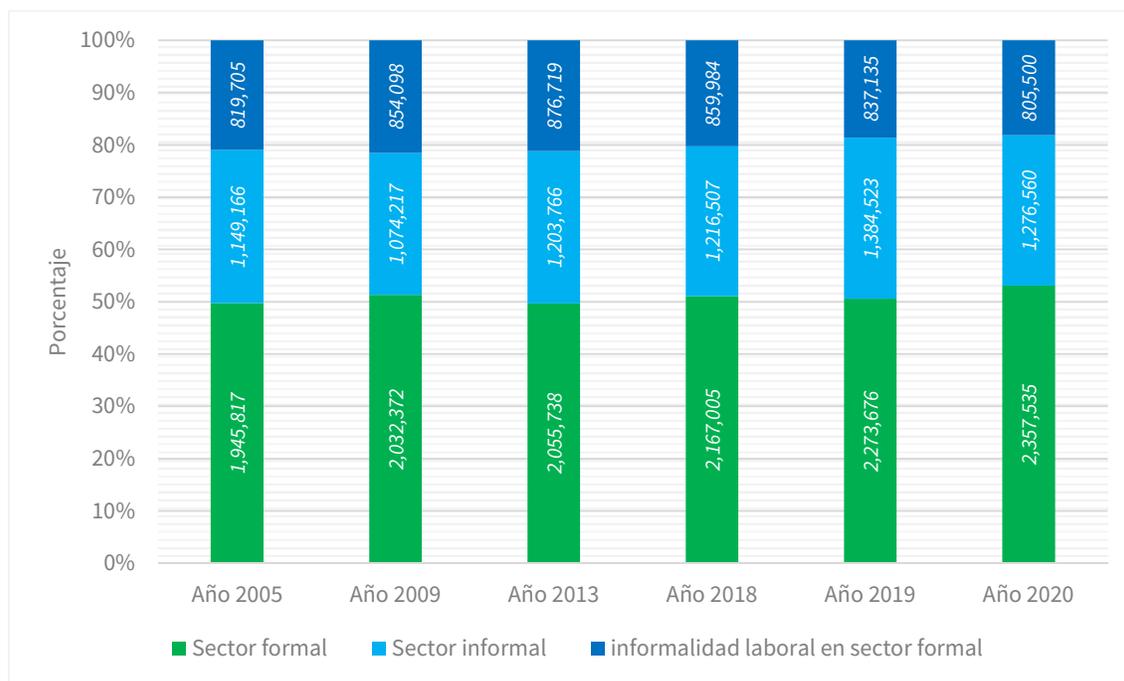
- **Indicadores**

Al igual que ha sucedido en otros programas sociales, la matriz de indicadores es una de las áreas de oportunidad en las Reglas de Operación. Consideramos que los indicadores de la matriz no producen información suficiente para evaluar la calidad de la intervención, pues únicamente se centran en la gestión y cumplimiento del programa, condición relevante, aunque insuficiente, pues ni los resultados ni el impacto se pueden acreditar a partir de ello. Cabe resaltar que ésta es un área de oportunidad que la propia Dirección del Seguro de Desempleo identificó durante la entrevista (lo cual da cuenta sobre la conciencia que se tiene al respecto), enfatizando sobre todo la necesidad de contar con indicadores no sólo de atención, sino de colocación; es decir, en qué porcentaje y en cuánto tiempo se coloca a las personas beneficiarias en un empleo formal. Sugerimos elaborar un indicador de eficacia que muestre en qué medida las personas pudieron acceder a un empleo digno (con acceso a seguridad social) por efecto de las capacitaciones y los mecanismos de vinculación al mercado de trabajo. Para tal efecto, podría seleccionarse una muestra, dentro del universo de personas beneficiarias, para consultar sobre su búsqueda de empleo. El indicador podría llamarse: “Contribución del programa a la formalización del empleo”.

3.1.3. Equidad distributiva

La gráfica 3.8 muestra una compilación de años seleccionados en los que se desagrega a la población ocupada de la Ciudad de México en función de su formalidad o informalidad —adicionalmente, para ésta última se desagrega en dos categorías: a) sector informal y b) informalidad laboral en el sector formal. Los porcentajes han permanecido prácticamente inalterados desde hace casi dos décadas, lo cual advierte que el programa social analizado ha incurrido en la misma inequidad desde su creación.

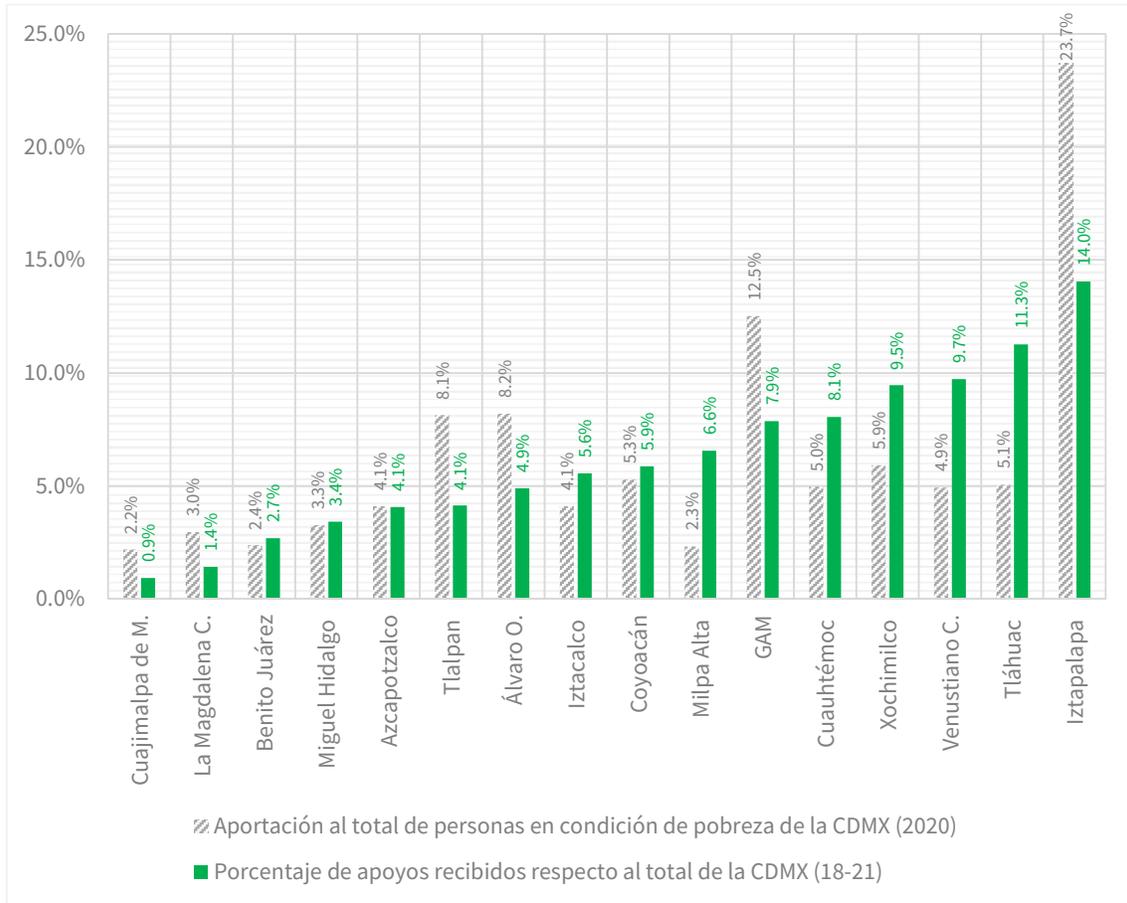
GRÁFICA 3.8: POBLACIÓN OCUPADA EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN TIPO DE SECTOR PARA AÑOS SELECTOS



Fuente: elaboración propia con base en INEGI: ENOE, Indicadores estratégicos de informalidad laboral.

La gráfica 3.9 se muestra para comprender en qué medida el programa social analizado permite cerrar las brechas de desigualdad territorial. Dado que no hay datos de pobreza por ingresos desagregados por alcaldía, se ha usado el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), considerando que hay una relación entre dicha variable y algunas garantías asociadas al empleo, como el ingreso o el acceso a instituciones de salud. Por un lado, el gráfico expone la forma como se distribuye territorialmente el total de la población capitalina que se encuentra en condición de pobreza por el indicador de NBI. De forma paralela, se presenta la parte proporcional que ha recibido cada alcaldía respecto al total de apoyos otorgados por el programa “Seguro de desempleo” durante los cuatro ejercicios fiscales entre 2018 y 2021.

GRÁFICA 3.9: CONTRASTE POR ALCALDÍA ENTRE EL PORCENTAJE DE APOYOS OTORGADOS DE 2018 A 2021 POR PARTE DE “SEGURO DE DESEMPLEO” Y EL PORCENTAJE QUE CADA DEMARCACIÓN APORTA AL TOTAL DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

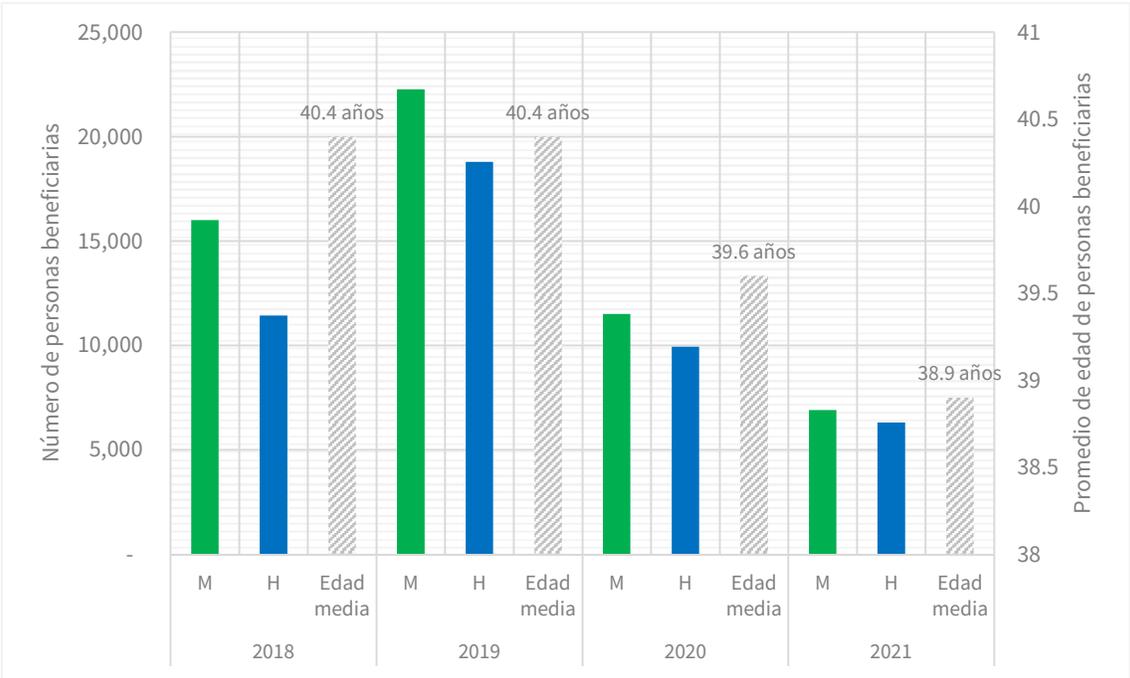


Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección del Seguro de Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

La operación del “Seguro de desempleo” aún tiene algunas brechas por cerrar. Al igual que ha sucedido en los otros dos programas sociales de la Styfe, Gustavo A. Madero e Iztapalapa son las alcaldías más afectadas en la distribución de los apoyos, pues muestran la mayor disparidad entre los porcentajes estudiados. Aunque de forma menos marcada, lo anterior afecta también a Tlalpan y Álvaro Obregón, lo cual parece indicar que en las alcaldías poblacionalmente más grandes es donde más se ha complicado la distribución de los apoyos. La situación es reveladora y señala la necesidad de reforzar la atención en estas cuatro demarcaciones, a fin de contribuir a la equidad distributiva, particularmente con enfoque territorial.

En cuanto al cierre de brechas de género, el “Seguro de desempleo” muestra un patrón singular: siempre ha dominado la atención a mujeres, aunque, conforme avanzan los años, los porcentajes entre géneros tienden a igualarse (ver gráfica 3.10). En 2018 la proporción era de 10 a 7 en favor de las mujeres y, para 2021, la proporción alcanzó 10 a 9.

GRÁFICA 3.10: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO” ENTRE 2018 Y 2021 DES-AGREGADO POR GÉNERO

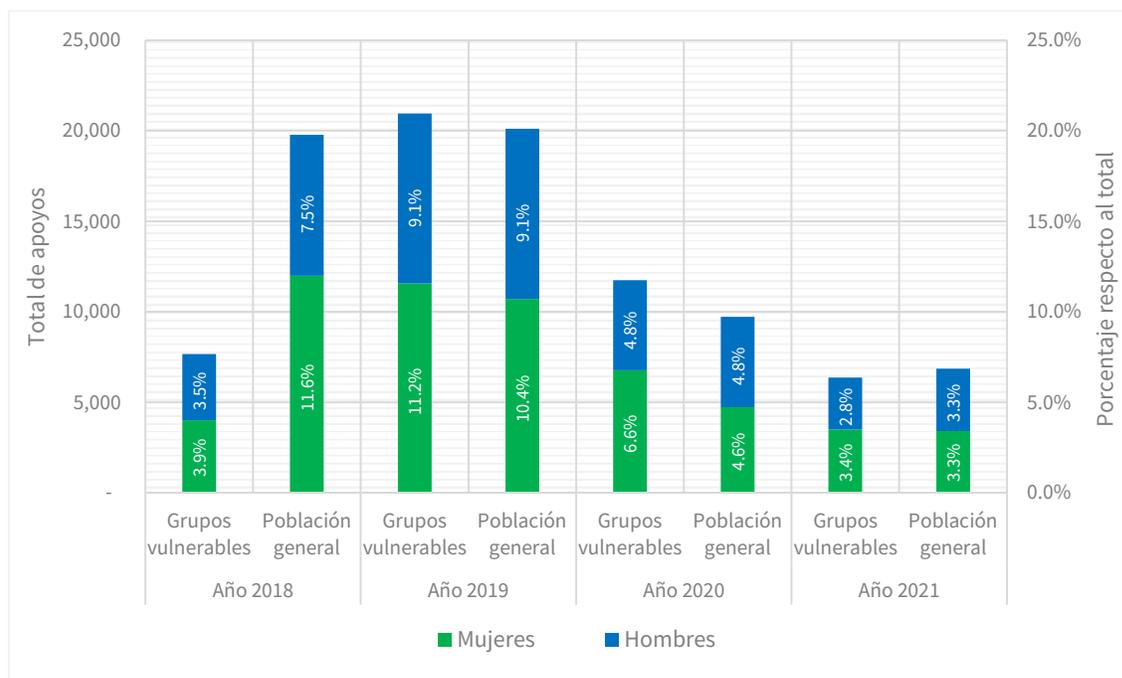


Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección del Seguro de Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

La gráfica 3.11 profundiza en el análisis anterior, pues desagrega la condición de vulnerabilidad de las personas beneficiarias. A partir de 2019, se hace patente un cambio entre el porcentaje de atención de la población general y la población en condición de vulnerabilidad. Mientras que, en 2018, esta última recibía menos de 50% de los apoyos totales; para 2019, los porcentajes se equiparan —incluso, la atención a grupos vulnerables llega a ser más alta. Esto se articula a partir del reconocimiento en las Reglas de Operación de un mayor número de categorías de personas vulnerables y la ulterior adscripción de las personas beneficiarias en alguno de estos grupos. Del mismo modo, en todos los ejercicios fiscales a partir de 2019, el grupo con mayor número de apoyos ha sido el de mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. Se trata de un indicio positivo, pues revela que se ha atendido a la vulnerabilidad social por dos frentes: por el género y por el grupo de adscripción.

Pese a los comentarios positivos, cabe preguntarse, de nueva cuenta, sobre la incorporación progresiva de grupos vulnerables, cuya atención muchas veces no parece sustentarse en una lógica laboral, sino, más bien, de carácter asistencialista, que debe ser reflexionada. No debe olvidarse que, en esencia, un seguro de desempleo funge como una política de empleo pasiva, cuya finalidad es la de proteger el ingreso de las personas trabajadoras y favorecer su pronta reincorporación al mercado laboral.

GRÁFICA 3.11: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO” ENTRE 2018 Y 2021 DES-AGREGADO POR GRUPOS POBLACIONALES Y GÉNERO

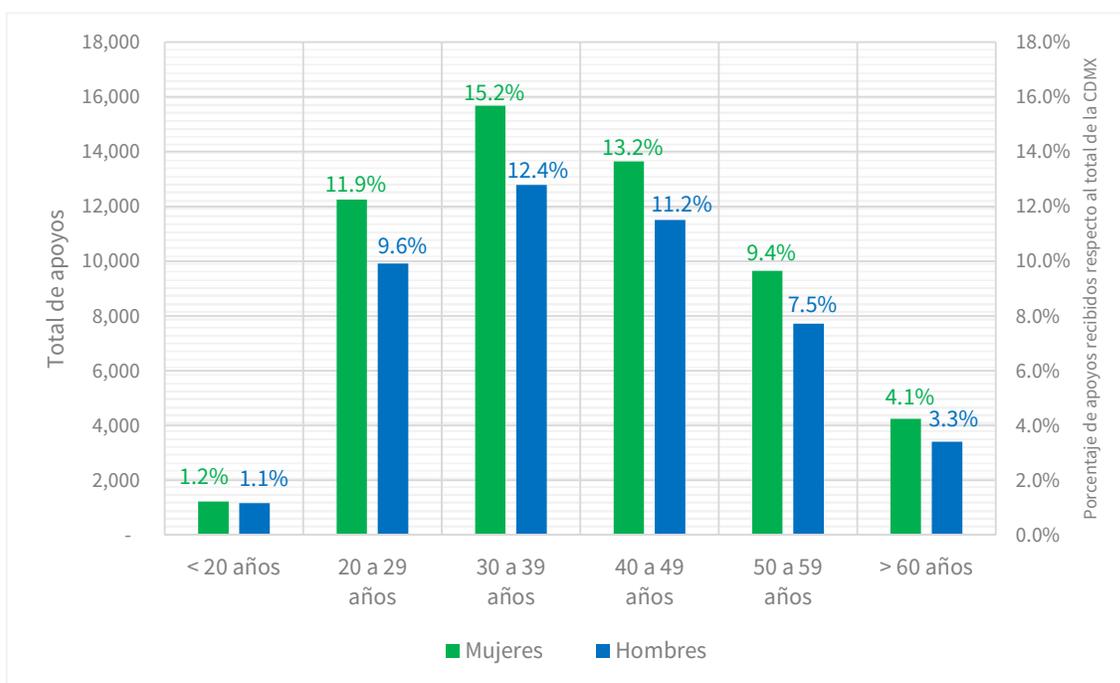


Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección del Seguro de Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Nota: en el conjunto de "Población general" se han agrupado tres tipos de población señaladas en el padrón, que se codificaban bajo la categoría: a) "Población general", b) "Población general procuraduría" y c) "Promotores". El resto de las categorías se agruparon en el conjunto "Grupos vulnerables".

La edad promedio de las personas beneficiarias del “Seguro de desempleo” ha decrecido entre 2018 y 2021, con una media de alrededor de 40 años. Al estudiar la atención del programa por grupo etario, puede advertirse un patrón de concentración entre los 20 y 50 años (ver gráfica 3.12), lo que resulta lógico si se tiene en cuenta la pirámide poblacional de la Ciudad de México.

Del mismo modo, puede advertirse que, cuanto más avanzada edad tiene la población, los porcentajes de apoyos entre géneros tienden a homologarse, lo cual se explica posiblemente por una salida más acelerada del mundo laboral por parte de las mujeres conforme avanza la edad —en su defecto, por una menor incorporación en esas cohortes de edad en el mercado de trabajo, cuestión posiblemente imputable a los efectos inerciales de los roles de género que estaban muy presentes hace algunos años y no por completo dirimidos actualmente. Se avizora, por tanto, un área de oportunidad en las políticas públicas para diseñar instrumentos que incentiven el reingreso o incorporación de las mujeres de edades más avanzadas al mundo laboral.

GRÁFICA 3.12: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO” ENTRE 2018 Y 2021 DES-AGREGADO POR GRUPO ETARIO Y GÉNERO



Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección del Seguro de Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

3.1.4. Eficacia

A pesar de los comentarios que se han ido incorporando, el “Seguro de desempleo” es eficaz y eficiente, pues permite dar a las personas una protección a su ingreso con una respuesta rápida después de la pérdida del empleo. Además, el hecho de integrarse con otros dos mecanismos para acortar el periodo de desocupación (la capacitación y la vinculación laboral) resulta idóneo para el objetivo que estipula el programa, pues se busca

que la reincorporación al mercado laboral sea lo más pronto posible y bajo las condiciones que comprende un empleo digno.

3.1.5. Cobertura

Con el propósito de estudiar la cobertura, hemos realizado el cuadro 3.6 a partir de la propuesta de construcción de poblaciones que se hizo en el apartado respectivo. La cobertura del programa social muestra un proceso de disminución a lo largo de los últimos cinco años. Dicha variación se debe a dos causas. En primer lugar, los cambios drásticos en la tasa de desocupación laboral provocan que las poblaciones potencial y objetivo tengan variaciones importantes de un año a otro, condición que se ha acentuado progresivamente después de la pandemia del Covid-19. En segundo lugar, quizás más que cualquier otro programa, hay una relación muy estrecha entre el presupuesto y la cobertura: las variaciones de ésta son muy similares a las de aquél. Dado que el programa ha tenido reducciones presupuestales considerables, especialmente de 2020 a 2021, como se estudió más arriba, la población beneficiaria se ha contraído y, por tanto, la cobertura ha llegado a caer por debajo de 10%. Esta evidencia permite dimensionar las consecuencias de restarle presupuesto al programa.

CUADRO 3.6: COBERTURA DEL PROGRAMA “SEGURO DE DESEMPLEO” ENTRE 2018 Y 2022

| Tipo de población | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Población potencial | 215,194 | 236,486 | 269,748 | 309,295 | 265,570 |
| Población objetivo | 84,187 | 86,481 | 96,778 | 157,560 | 135,596 |
| Población beneficiaria | 48,600 | 52,443 | 44,388 | 14,450 | 21,145 |
| Cobertura | 57.7% | 60.6% | 45.9% | 9.2% | 15.6% |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Seguro de desempleo” de 2018 a 2022. Nota: para la población beneficiaria se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año. No se incluyen a las personas facilitadoras de servicios. Nota 2: para definir a la población potencial y a la población objetivo, se han tomado los datos que arroja la ENOE, específicamente el promedio de los trimestres de cada año con que se cuenta información, y se hicieron los cálculos respectivos. En 2022, el promedio se obtuvo con los datos de los dos primeros trimestres solamente. Nota 3: la cobertura se calcula al dividir a la población beneficiaria entre la población objetivo.

A partir de las inferencias anteriores, resulta claro que el incremento de la cobertura dependerá profundamente de los recursos que se le otorguen al programa, situación que, ante los retos tan importantes que enfrentan las finanzas capitalinas en la coyuntura post-pandemia, se volverá especialmente complicado. Esto hace necesario encontrar

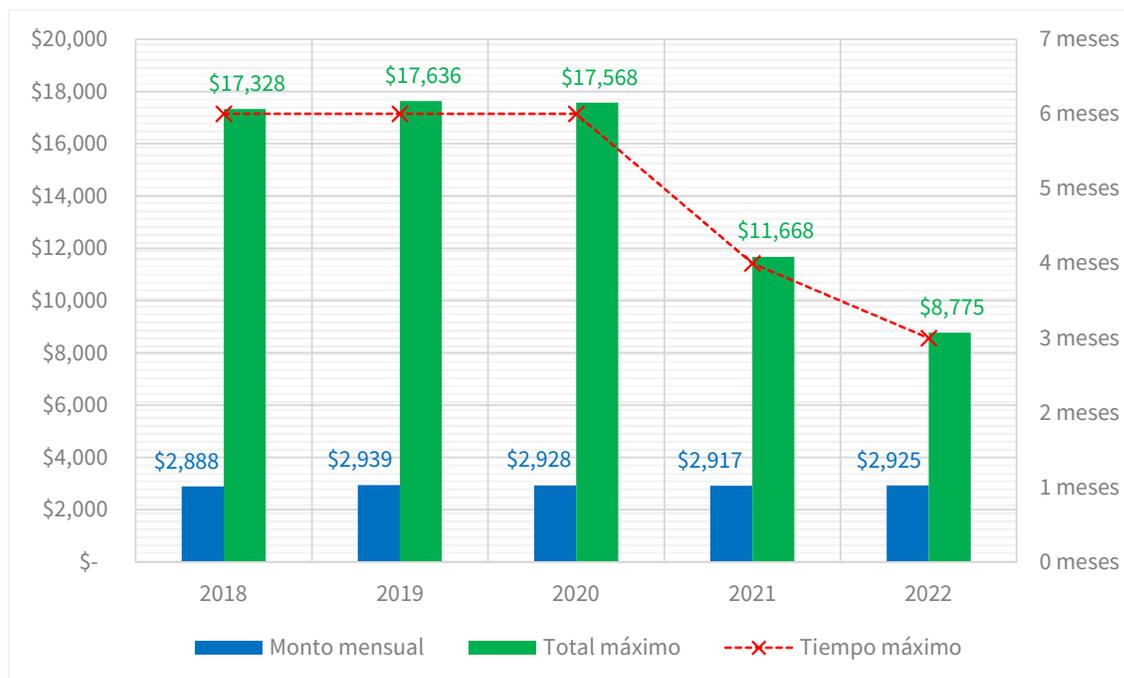
fuentes alternativas de financiamiento, como los esquemas tripartitos,¹⁶ que, además, ayudarían a reducir la carga presupuestaria del instrumento. Hace más de una década, Saúl Escobar (2010, p. 76) ya señalaba la poca sustentabilidad económica del programa. En el documento aludido, el evaluador planteaba los problemas potenciales que implicaba el hecho de que el “Seguro de desempleo” no fuese contributivo y que, por el contrario, dependiese completamente de las finanzas del entonces Gobierno del Distrito Federal. Para justificar su postura, Escobar comparaba al caso mexicano contra otros de América Latina, como Chile o Argentina, en los que su seguro de desempleo se financiaba de forma tripartita. Pese a ello, los dos ejemplos anteriores refieren a programas con cobertura nacional y, en el caso del instrumento que ahora analizamos, está operado por un gobierno local. En ese sentido, para fortalecer el financiamiento del programa se requerirían acuerdos con grupos empresariales y de personas trabajadoras, con la finalidad de apoyar un programa específico de desempleo local con financiamiento tripartita. Se necesitaría, en tal caso, crear una estructura jurídico-administrativa para albergar el dinero —como un fideicomiso con mecanismos de vigilancia ciudadana y de gobierno. Sería igualmente necesario modificar la Ley, con la finalidad de que los cambios se ajustasen a las nuevas condiciones.

3.1.6. Suficiencia

Aunque el monto mensual de los apoyos se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo, los ajustes que ha tenido el presupuesto del programa han afectado principalmente a la temporalidad del apoyo y, por tanto, al monto agregado que se puede recibir (ver gráfica 3.13). Si bien la caída presupuestal de 2021 no afectó directamente al monto mensual, sí tuvo repercusiones en la temporalidad, a la que se le recortaron dos meses. Este ajuste siguió en 2022, pues, al parecer, para incrementar la población beneficiaria de ese año, la Styfe optó por reducir un mes más la temporalidad del apoyo. El ahorro que implicó tal adecuación permitió distribuir los recursos entre más personas, pero a costa de garantizar el apoyo por únicamente tres meses. De nueva cuenta, estas decisiones denotan un proceso de detrimento paulatino en la protección del programa e indicios de regresividad en su operación.

¹⁶ Se trata de un financiamiento en el que participan las empresas, las personas trabajadoras y el Estado. Cada parte aporta un porcentaje para el financiamiento del instrumento.

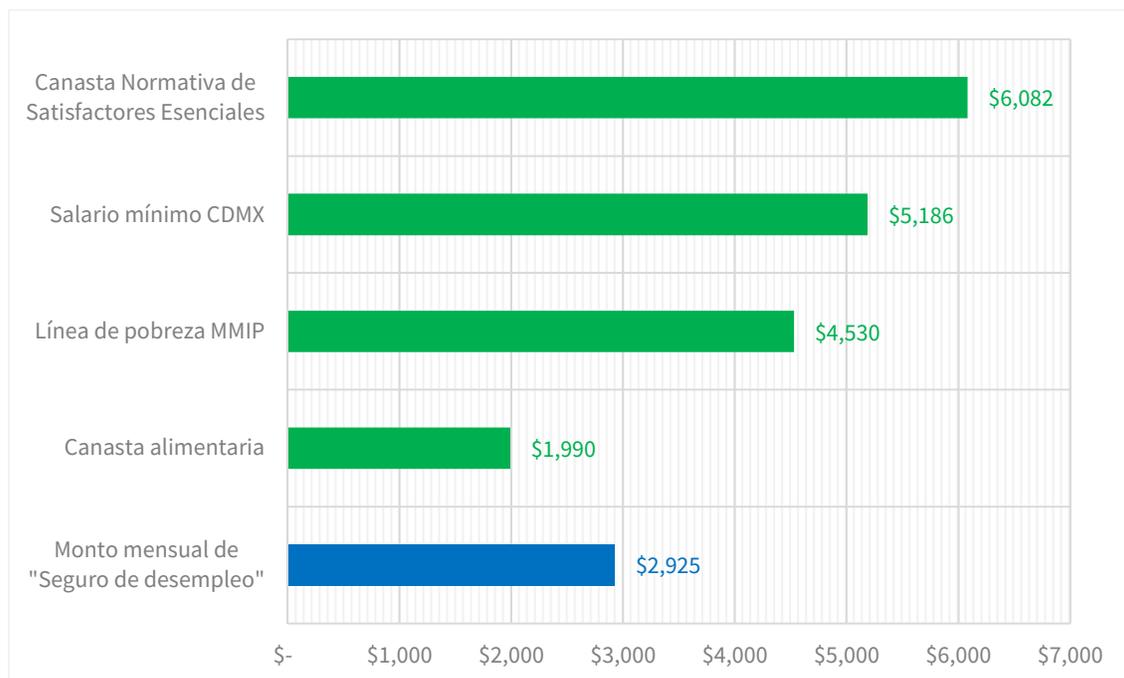
GRÁFICA 3.13: CONTRASTE DE LA SUFICIENCIA DEL APOYO DEL “SEGURO DE DESEMPLEO” ENTRE 2018 Y 2022
(VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Seguro de desempleo” de 2018 a 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año. No se incluyen a las personas facilitadoras de servicios.

Al contrastar el monto mensual que otorga el “Seguro de desempleo” contra algunos de los estándares más importantes, se observa que sólo alcanza a cubrir la Canasta alimentaria, es decir, el más bajo de todos (ver gráfica 3.14). Por el contrario, el apoyo consigue satisfacer aproximadamente dos terceras partes de la Línea de pobreza del MMIP y del Salario mínimo. Respecto a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), el caso es aún más drástico, pues sólo cubre la mitad. Consideramos que éste ha sido una de las áreas de mejora del programa, dado que el apoyo ha sido siempre limitado.

GRÁFICA 3.14: CONTRASTE DE LA SUFICIENCIA DEL APOYO DEL “SEGURO DE DESEMPLEO” EN 2022 (VALORES CORRIENTES DEL AÑO)



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación de la Ciudad de México: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (actualizada a enero de 2022) y Conasami (2022). Nota: el cálculo del salario mínimo se realizó a partir de multiplicar el salario mínimo diario de 2022 (correspondiente a \$172.9 pesos) por 30 días. Nota 2: para las referencias de la CNSE, de la Línea de pobreza del MMIP y la Canasta alimentaria, se tomaron las cifras del entorno urbano a precios de enero de 2022.

3.1.7. Integralidad

Pese a las áreas de oportunidad que hemos identificado en su diseño, el “Seguro de desempleo” ayuda a conformar un conjunto de políticas que atiende desde diferentes frentes y con diversos esquemas al ámbito laboral en la Ciudad de México. En particular, se trata de la única política pasiva de empleo con que cuenta la capital mexicana, de modo que su importancia ha sido sustancial para diversificar la atención del derecho humano al trabajo, para acercarse a la consecución del empleo digno y para avanzar hacia la conformación de un estado de bienestar. No está de más aclarar que, por los comentarios anteriores, no se encuentran rasgos de duplicidad con alguna otra política, ni a escala local y mucho menos federal.

La articulación del “Seguro de desempleo” con otros instrumentos y políticas de la Ciudad de México es evidente. Resultan especialmente patentes los vínculos con los procesos de formación y con los mecanismos de vinculación que dispone la Styfe, por ejemplo,

las capacitaciones del ICAT,¹⁷ las ferias de empleo o el periódico “Ofertas de empleo”. Por otro lado, los servicios de intermediación, diálogo y concertación que otorga la Procuraduría de la Defensa del Trabajo pueden fungir como un complemento de este programa social, sobre todo en casos en los que el despido es injustificado. En ese supuesto, la persona trabajadora tendría una atención por dos frentes, uno para orientarle en el proceso legal y el otro para proteger su ingreso.

3.1.8. Principales hallazgos

El análisis del “Seguro de desempleo” ha llevado a obtener algunas conclusiones nuevas, aunque, en algunos casos, a confirmar los apuntes que había realizado Saúl Escobar en 2010. A continuación, enlistamos los principales hallazgos.

- Si bien se reconoce que el “Seguro de desempleo” es uno de los programas más importantes de la capital mexicana —e, incluso, puede figurar como un legado para la política pública de todo el país— aún tiene mucho camino por recorrer para ampliar la protección en lo que respecta a la suficiencia y temporalidad del apoyo, pero también la cobertura y la sustentabilidad económica del propio instrumento.
- Una opción viable y aún inexplorada para su fortalecimiento es el esquema tripartito, que, para cada parte implicada, conlleva condiciones favorables. La administración pública podría establecer incentivos fiscales a las empresas que decidan integrarse a este esquema —por ejemplo, una reducción en el impuesto sobre la nómina—, de modo que su carga fiscal se reduciría. El Gobierno local, por su parte, podría robustecer las capacidades del programa, al expandir la cobertura hacia las personas en condición de informalidad laboral en el sector formal. Finalmente, para las personas beneficiarias podría implicar un apoyo más grande y que tenga una mayor duración.
- Para llevar a efecto al punto anterior, podría implementarse un programa piloto, cuya finalidad sería evaluar los resultados y conocer si, en realidad, es viable aplicarlo de forma generalizada. De cualquier modo, se anuncia como una posibilidad innovadora en las políticas públicas de empleo de la Ciudad y el país.
- Quedó demostrado que el presupuesto ha tenido una tendencia decreciente que, en 2021, alcanzó un punto muy bajo: prácticamente un tercio de lo que se había programado los años anteriores. Será necesario recobrar el presupuesto que se

¹⁷ Por ejemplo, en la entrevista con la Styfe, se refirió sobre un curso particular del ICAT, cuyo contenido está orientado a ayudar a las personas a diseñar su currículum, a conocer el mercado de trabajo y a determinar el perfil laboral.

tenía antes de la irrupción de la pandemia, al tiempo que será imprescindible garantizar su progresividad —o, cuando menos, su estabilidad en el tiempo.

- Será importante atender las inconsistencias que hay en la construcción de poblaciones, pues la población potencial y la objetivo no distinguen claramente si las personas vienen del sector formal o informal; sin embargo, la población beneficiaria se aboca únicamente a las primeras. Para subsanar parte del problema, sería posible usar la construcción de poblaciones que se sugirió más arriba, la cual permite ampliar la cobertura hacia el grupo que hemos denominado “informalidad laboral en el sector formal” (por ejemplo: aquellas personas contratadas por el régimen de *honorarios asimilados a salarios*).
- Consideramos que la ampliación anterior es factible operativamente, pues, si bien este tipo de empleos suelen carecer de afiliación a servicios de seguridad social, suelen contar con un contrato —o, cuando menos, recibos de nómina—, con lo cual puede acreditarse la pérdida de un empleo y la interrupción consecuente del ingreso. Para ello, además, sería necesario modificar algunos artículos de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, como el artículo primero.
- La incorporación de las personas que proceden del sector informal se anuncia como una de las áreas de oportunidad más relevantes del programa, pues implicaría atender efectivamente el derecho al empleo digno, sin distinción alguna entre la población. Al igual que se comentó más arriba, es inconsistente suponer que el goce de las garantías y prerrogativas que asegura el derecho al trabajo está condicionado a tener acceso a un empleo formal. A pesar de estas aseveraciones, reconocemos las dificultades que esta transformación implicaría (sobre todo en el ámbito operativo, al dificultarse la acreditación de la figura legal y administrativa). A continuación, documentamos tres de los retos más importantes a los que se aludieron durante la entrevista:
 - a) Como se ha mencionado, una cuestión siempre complicada es la acreditación de una pérdida de empleo y la consecuente disminución de los ingresos, al no contar con recibos de nómina, contrato u otros documentos probatorios.
 - b) Las canalizaciones por medio de una institución, como suele suceder con los grupos de atención prioritaria, serían inviables, al no haber una dependencia especializada en la materia.
 - c) La cuestión de los liderazgos —por ejemplo, de comerciantes ambulantes— también es complicada, por la frecuente rotación que tienen las personas agremiadas.

- Pese a los puntos anteriores, durante la entrevista con la Dirección encargada de operar el programa se planteó la posibilidad de cubrir a las personas que laboran en el sector informal por medio de un diálogo social y un esquema bipartito, en el que tanto las personas trabajadoras como el Estado aporten una parte de los recursos para financiar el instrumento. Esta condición parece apuntar a la necesidad de crear una herramienta alternativa que, como se señaló más arriba, no funja en calidad de programa social, sino como un fondo de aportaciones —posiblemente bajo la figura de un fideicomiso.
- Las reducciones presupuestarias del programa han ocasionado un deterioro consecuente en el monto y la temporalidad del apoyo: al cabo de tres años se ha reducido de seis a tres meses, lo cual afecta al monto agregado (es decir, la suma de todas las ministraciones), incluso si el monto mensual no ha tenido grandes variaciones.
- Como se menciona en el análisis, consideramos que la adición de varios de los grupos vulnerables contribuye a desvirtuar la naturaleza del programa, pues, en ocasiones, parece dirigirse hacia la asistencia social, como en el caso de las personas en condición de refugiadas o las personas migrantes connacionales repatriadas. Su atención, que a todas luces resulta necesaria e imprescindible, podría darse por otros medios o instrumentos especializados, como sucedió alguna vez con los programas sociales de la Sibiso “Ciudad hospitalaria y movilidad humana” o “Financiamiento para la asistencia e integración social”.
- Quedó patente en el análisis que el monto del apoyo es insuficiente frente a tres de los cuatro estándares empleados. Así, se advierte la conveniencia de incrementar el apoyo, cuando menos, para alcanzar la mitad (50%) de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (individual), por considerarse la más completa.
- El estudio ha señalado la estrecha relación que existe entre la población atendida y las condiciones del apoyo, por un lado, y el presupuesto total del programa, por otro. Si bien no es posible garantizar una cobertura determinada (sobre todo porque las poblaciones potencial y objetivo están en constante cambio), sí puede asegurarse la población beneficiaria, cuyo número sería conveniente incrementar de forma progresiva en cada nuevo ejercicio fiscal.
- La persona servidora pública entrevistada reconoce, como área de oportunidad para el programa social, una condición estructural dentro de la propia Secretaría. El programa “Seguro de desempleo” tiene únicamente dos personas de estructura, cuestión insuficiente, pues, según su criterio, se necesitarían tres personas más, cuando menos. Algo similar ya había sido sugerido por Saúl Escobar (2010) en su evaluación.

- Al tomar en cuenta la relevancia del programa y su amplio apego al enfoque de derechos (especialmente rumbo a la consolidación de un estado de bienestar), se ha vuelto imprescindible que el Gobierno de la Ciudad de México plantee estrategias para ampliar de forma paulatina a las personas atendidas, con la finalidad de alcanzar la plena cobertura de la población potencial en el mediano plazo. Se han comentado algunas posibilidades al respecto, como la financiación tripartita del programa.

3.2. Programa social “Economía social de la Ciudad de México”

El programa social comenzó a operar en 2012 y, desde entonces, ha tenido pocas alteraciones en su planteamiento, aunque se reconoce que la estructura se ha depurado con los años. Uno de los cambios más significativos ocurrió en 2016, cuando su esquema se dividió formalmente en dos subprogramas, uno para fortalecer a las cooperativas y el otro para fomentar su creación, lo que resulta adecuado. Se trata de un planteamiento muy similar al que se opera bajo la administración actual, de modo que el cambio de gobierno no implicó una transformación radical en el diseño de la intervención, más allá del nombre y de algunos componentes particulares.¹⁸ Lo mismo sucede con su diagnóstico, que ha sido prácticamente el mismo desde entonces.

3.2.1. *Pertinencia*

Las Reglas de Operación del programa señalan la importancia de las organizaciones sociales y las cooperativas, que, ante un contexto caracterizado por la precariedad laboral y la insuficiencia de puestos de trabajo, pueden figurar como una fuente plausible de empleo digno. Esta determinación resulta congruente con el marco normativo y programático, ya que, como se analizó en el capítulo segundo de este documento, identifican en la economía social un instrumento para impulsar el empleo. En la literatura especializada hay evidencias de las ventajas que implica la economía social en el desarrollo económico y la generación de fuentes de trabajo, incluso en tiempos de crisis:

la economía social ha demostrado ser decisiva en la generación de empleo estable. (García, 1997) en el incremento del bienestar social y en el desarrollo local. En efecto, la capacidad de generación de actividad y empleo por parte de estas organizaciones, aún en épocas de crisis, es una realidad probada (Tomás et al., 1998), es decir, crea empleo a contracorriente y, por supuesto, también en etapas de reactivación económica, por lo que desde las diferentes administraciones públicas su

¹⁸ A lo largo de los años, el nombre del programa ha variado. Durante 2018, se operaba bajo el nombre de “Cooperativas CDMX”. Posteriormente, de 2019 a 2021, tuvo el nombre de “Fomento, Constitución y Fortalecimiento de Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México”, comúnmente conocido por su acrónimo FOCOFESS. Finalmente, durante 2022, ha recibido el apelativo de “Economía social de la Ciudad de México 2022”.

Algo similar ha sucedido con los subprogramas, condición que, potencialmente, podría provocar a confusiones en este texto, pues el análisis requiere referirse a ellos de forma diacrónica —es decir, a lo largo del tiempo— para revisar su evolución: aunque el subprograma es el mismo, el apelativo ha sido distinto. Por motivo de economía en la escritura, se ha decidido uniformar los nombres de los subprogramas de todos los años bajo la categoría con que se aluden en las Reglas de Operación de 2022: “Creación de empresas sociales” y “Fortalecimiento de empresas sociales”.

promoción, impulso y apoyo deben considerarse como una prioridad [Mozas y Bernal, 2006, p. 129].

Pese a las ventajas aludidas, los inconvenientes que recurrentemente enfrentan este tipo de organizaciones obstaculizan su capacidad de constituir, en términos agregados, una verdadera alternativa en materia de empleo. Así, el problema principal que se identifica en el diagnóstico se conceptualiza a partir de tres frentes principales: las limitaciones que tienen las personas en cuanto a la organización, la gestión y el financiamiento de las cooperativas y empresas sociales. De forma más concreta, el diagnóstico también delimita un conjunto de efectos que terminan por minar las condiciones generales de bienestar en las que la economía social podría contribuir.

El cuadro 3.7 sistematiza la pertinencia entre el diseño del programa y los problemas identificados en el diagnóstico. Es posible argüir que, en efecto, la estrategia diseñada tiene la capacidad de incidir en su solución —cuando menos, en su mitigación—, puesto que el apoyo es multifacético y se plantea una solución ante cada frente detectado de la problemática. La pertinencia del programa es, por tanto, evidente.

CUADRO 3.7: PERTINENCIA ENTRE PROBLEMAS IDENTIFICADOS Y APOYOS DISEÑADOS POR PARTE DEL PROGRAMA “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO”

| Apoyo | Problema | Lógica de la solución |
|--|---|---|
| Servicios notariales para la constitución legal | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gran número de organizaciones no están constituidas formalmente ▪ En las ventas no suele expedirse facturas. | Al estar constituida formal y legalmente una cooperativa, ya cuenta con los requisitos necesarios para poder emitir una factura, por ejemplo, su RFC o domicilio fiscal. Ello permite atender a un público más amplio, como cadenas comercializadoras o empresas distribuidoras. Entre otras prerrogativas, también le permite ser sujeta de crédito y tener acceso a otros beneficios sociales, como la seguridad social de sus integrantes. |
| Asistencias técnicas especializadas (para asesoría y mejoramiento del proyecto productivo) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de capacitación | Las capacitaciones mitigan los riesgos de las cooperativas, en particular, la falta de habilidades o inexperiencia en algunos temas administrativos. En la entrevista con la Styfe se señaló que la primera asistencia versa sobre orientación de las necesidades del negocio; en cambio, la segunda versa sobre la operación y proyección del proyecto productivo, con énfasis en el impulso de las ventas y la promoción del producto. |
| Adquisición de maquinaria, equipo o materia prima | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de maquinaria, insumos y capital ▪ Falta de acceso a fuentes de financiamiento | El apoyo del programa social es, en sí mismo, una fuente de financiamiento —y aún más importante— a fondo perdido, de tal suerte que no es necesario contar con garantías o fianzas, como rutinariamente suele demandarse en los servicios financieros provistos por la banca privada. Esta condición particular permite al programa apoyar a las organizaciones con carencias más acentuadas, pero, sobre todo, diferenciarse de otras fuentes de financiamiento provistas por el mismo gobierno, como los instrumentos del Fondeso. |

Fuente: elaboración propia.

3.2.2. Congruencia interna

- Estrategias, objetivos y metas

Según las Reglas de Operación del programa social “Economía social de la Ciudad de México”, el objetivo general queda definido de la siguiente forma:

promover el crecimiento de economías inclusivas que puedan satisfacer las necesidades de la creciente población, así como generar opciones de inclusión productiva y laboral que contribuyan al acceso al derecho al empleo digno, procurando el desarrollo económico sustentable de los trabajadores de la Ciudad de México [Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022a, p. 18].

Para alcanzar este objetivo, el diseño del programa dispone de dos componentes en 2022: por un lado, se encuentra el subprograma “Creación de empresas sociales” y, por otro, “Fortalecimiento de empresas sociales”. La diferencia principal radica en que el primero tiene la finalidad de constituir formalmente a empresas sociales u organizaciones de personas que quieran integrarse al tejido productivo en calidad de cooperativa. Por el contrario, el segundo subprograma persigue el propósito de impulsar a las cooperativas que ya están en operación y legalmente constituidas. El cuadro 3.8 sintetiza los componentes del programa desglosados por cada subprograma.

CUADRO 3.8: SÍNTESIS DE LOS COMPONENTES SEGÚN SUBPROGRAMA DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” DE 2022

| Tipo de apoyo | Metas | Tópico central al que atiende | Subprograma | |
|-----------------|--|---|-------------------------------|--------------------------------------|
| | | | Creación de empresas sociales | Fortalecimiento de empresas sociales |
| Apoyo indirecto | Servicios notariales para la constitución legal | Limitaciones en la capacidad organizativa | Sí | No |
| | Asistencias técnicas especializadas (para asesoría y mejoramiento del proyecto productivo) | Limitaciones en la capacidad de gestión y organizativa | Sí | Sí |
| Apoyo directo | Adquisición de maquinaria, equipo o materia prima | Limitaciones en la capacidad financiera | Sí | Sí |
| | | | Hasta 80 mil pesos | Hasta 120 mil pesos |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Economía social de la Ciudad de México” 2022.

Es posible acreditar correspondencias efectivas entre los objetivos, las estrategias y las metas diseñadas. En primer lugar, los servicios notariales para la constitución legal se dirigen a resolver el problema del alto porcentaje de informalidad que cunde entre las empresas sociales que realizan alguna actividad económica. En ese sentido, como efecto de

segundo orden, este mismo servicio ayudaría a resolver la cuestión de que, muy a menudo, las transacciones de este tipo de organizaciones se realizan sin factura, condición que limita su competitividad en el mercado y puede redundar en ventas bajas.

Por otra parte, las asistencias técnicas especializadas permiten resolver el problema de la falta de preparación y habilidades que se identifica en el diagnóstico. Al tener en cuenta los tópicos centrales problematizados, el apoyo puede asociarse con las limitaciones en la capacidad de gestión y organizativa, sobre todo al robustecerse los procesos que requiere la operación de la cooperativa. El contenido de estas asesorías, sin embargo, no se desarrolla con mayor detalle en las Reglas de Operación; aunque, en la entrevista con las personas servidoras públicas de la Styfe, se señaló que se tratan temas para orientar las necesidades del negocio y para la consolidación del proyecto productivo. Adicionalmente, cabe resaltar que, para 2022, desapareció un componente que se había operado los tres años anteriores: la capacitación a dos personas que formaban parte de la cooperativa.

Por último, resulta claro que el apoyo destinado a la adquisición de maquinaria, equipo o materia prima incide abiertamente en las limitaciones en la capacidad financiera, a cuyo ámbito se asocian algunos problemas, como la falta de acceso a fuentes de financiamiento o la falta de capital. Es éste el único apoyo de tipo directo, es decir, que la transferencia monetaria o en especie se otorga directamente a las personas beneficiarias. Por el contrario, los otros son servicios y los recursos del programa se destinan para cubrir su costo (aunque con algunas adecuaciones en 2022, como se verá).

Este análisis hace patente la congruencia que, en gran medida, se presenta entre los objetivos, las metas y el diagnóstico del programa en estudio. Queda, no obstante, un problema identificado en el diagnóstico que no parece tener un tratamiento específico por los apoyos del programa: la falta de oportunidades de comercialización y difusión de las cooperativas. Es una cuestión central para el éxito de este tipo de organizaciones y, de hecho, podría figurar como un complemento idóneo respecto a los demás apoyos. Ha quedado claro en las entrevistas que, en la práctica, la Styfe realiza cotidianamente esfuerzos para canalizar a las cooperativas hacia distintos mecanismos que impulsen su actividad económica (por ejemplo, las “Caravanas de cooperativas”, la producción de videos para difundir su actividad o la conformación de la “Red de economía social y solidaria de la Ciudad de México”); no obstante, dicho proceso no se estipula claramente en el planteamiento central del programa ni de los apoyos propuestos explícitamente, de modo que su instrumentación queda fragmentada, además de estar sujeta a la casuística de la ejecución.

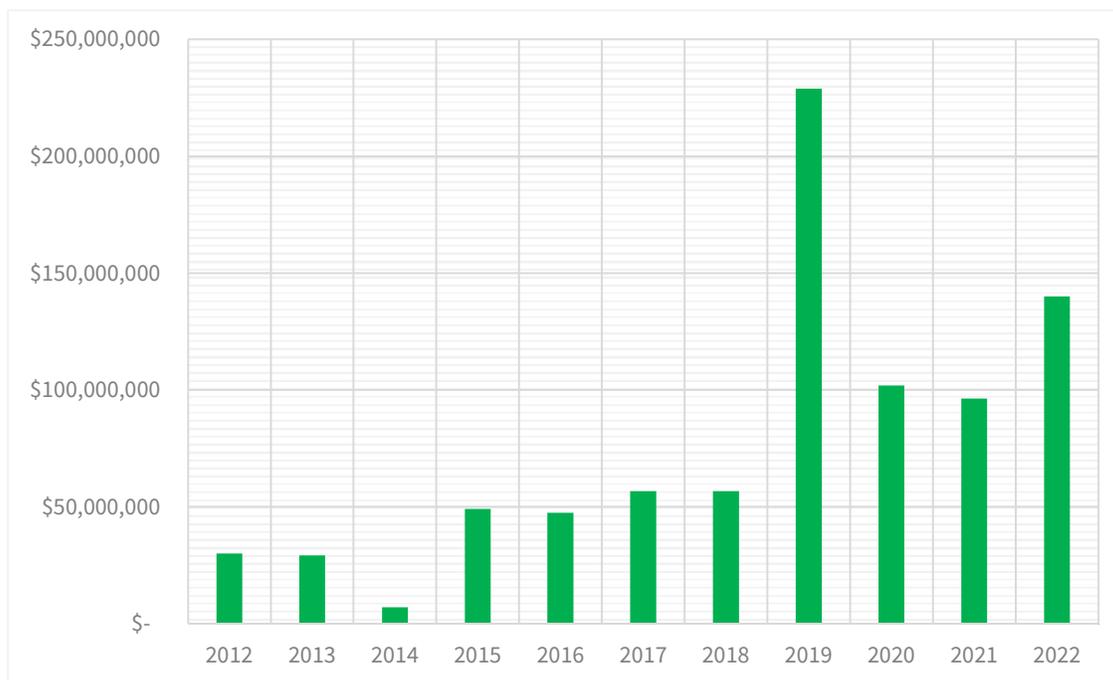
Por otro lado, surge la inquietud sobre el seguimiento a las cooperativas que han sido beneficiarias. Entendemos que el programa social está sujeto al año fiscal y que la atención a las cooperativas beneficiarias concluye al terminar éste; sin embargo, si se integra como parte de un planteamiento más amplio —un programa sectorial, por ejemplo—, podría dárseles un seguimiento más integral a lo largo de todas sus etapas: formación, desarrollo y consolidación.

- Presupuesto

Pese a las continuidades en el diseño del programa entre administraciones, es posible acreditar una ruptura en el presupuesto, condición que queda muy patente en la gráfica 3.15. Los recursos otorgados al programa se cuadruplicaron entre 2018 y 2019, lo cual refleja la importancia que asumió la economía social en la agenda laboral de la administración entrante. Cabe destacar, sin embargo, la caída en el presupuesto entre 2019 y 2020. Como se verá más adelante, durante el primer año de la administración actual el programa ejerció recursos por debajo de lo programado, cuestión que, posiblemente, llevó a ajustar el presupuesto al año siguiente.

A pesar de la condición anterior, la dotación de recursos a este instrumento se encuentra notoriamente por encima de lo que se tenía durante la administración anterior. En ese sentido, la intención por fortalecer el programa es congruente con lo estipulado en el marco programático: ni siquiera en los años más álgidos de la pandemia este instrumento dejó de ser un elemento importante para la política de empleo. De hecho, el repunte que se observa en 2022 (después del patrón decreciente que había mostrado los años anteriores) anuncia que este propósito sigue patente: ese año, la Styfe programó casi 16% de su presupuesto a la operación de este programa. Al volverse evidentes las correspondencias anteriores, valoramos como oportuna la dotación presupuestaria. Asimismo, la literatura especializada señala que, ante periodos de crisis, este tipo de unidades económicas presenta una mayor supervivencia en comparación con las empresas del sector privado (Canalda, 2019, p. 80-81). Bajo esa lógica, resulta pertinente robustecer el apoyo a las políticas de fomento cooperativo en periodos de crisis y en contextos de recuperación.

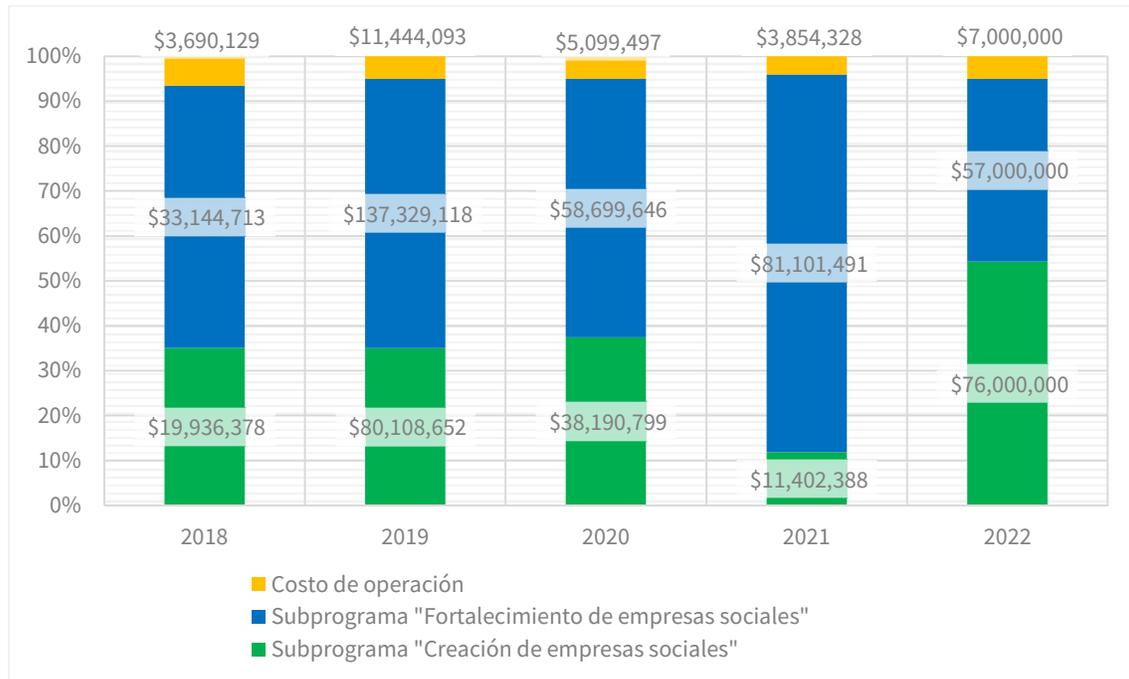
GRÁFICA 3.15: PRESUPUESTO PROGRAMADO DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” Y SUS VERSIONES ANTERIORES DE 2012 A 2022 (VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Economía Social de la Ciudad de México” o sus equivalentes desde 2012 hasta 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año.

Para complementar el análisis anterior, la gráfica 3.16 desglosa el porcentaje de presupuesto que se otorga a cada subprograma. De forma general, hasta 2020 —retirando el porcentaje destinado al costo de operación—, la distribución de los recursos se había mantenido en una proporción de dos quintas partes al subprograma “Creación de empresas sociales” y el resto al subprograma “Fortalecimiento de empresas sociales”. Una hipótesis para explicar esta condición es que el segundo era tres veces más costoso de operar que el primero, lo cual demandaba naturalmente más recursos agregados. En el año 2022, sin embargo, la tendencia se revirtió, lo cual refleja la predilección por fomentar el emprendedurismo, posiblemente como estrategia para combatir los estragos inerciales de la pandemia e incentivar la recuperación económica. Además, según lo reportado durante las entrevistas a las personas servidoras públicas, se identificó que las cooperativas que solicitaban el apoyo del subprograma “Fortalecimiento de empresas sociales” eran recurrentemente las mismas, un patrón que reducía la equidad distributiva en la operación del programa. Al tomar en cuenta estos argumentos, el reajuste, cuando menos teóricamente, ha sido oportuno.

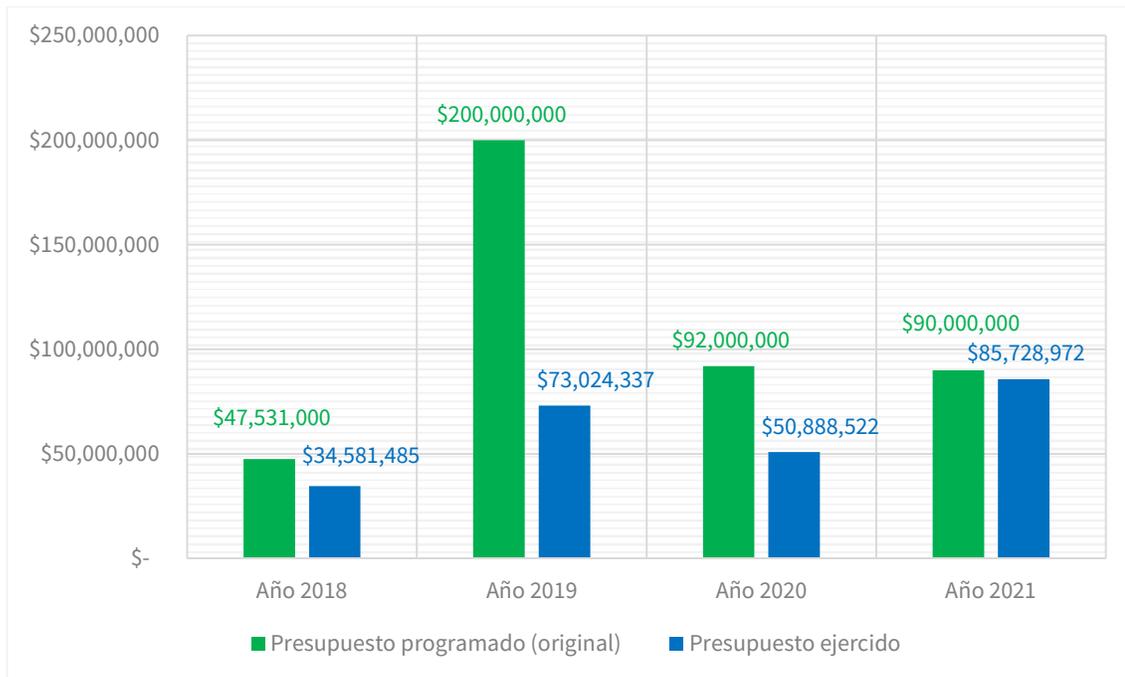
GRÁFICA 3.16: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR SUBPROGRAMA DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” ENTRE 2018 Y 2022 (VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Economía Social de la Ciudad de México” o sus equivalentes desde 2012 hasta 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año.

Finalmente, la gráfica 3.17 muestra las diferencias entre el presupuesto ejercido y el presupuesto programado original —es decir, aquel que se refiere en la primera versión de las Reglas de Operación. La discrepancia ha sido muy amplia, sobre todo en 2019 y 2020. Cuando menos en 2020, esta situación puede imputarse a la pandemia, cuya afectación a la actividad económica hizo necesario modificar varias ocasiones el presupuesto del programa. Este proceso se vuelve menos drástico en 2021: la similitud entre ambas cifras denota una mayor estabilidad en la coyuntura económica y laboral.

GRÁFICA 3.17: COMPARACIÓN ENTRE PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJERCIDO DEL PROGRAMA “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” ENTRE 2018 Y 2021 (PRECIOS CORRIENTES DE CADA AÑO)



Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección General de Economía Social y Solidaria de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

- Construcción de poblaciones

La construcción de poblaciones del programa, según las Reglas de Operación, puede consultarse en el cuadro 3.9. Aunque las definiciones son adecuadas, para cuantificar con claridad tanto a la población potencial como a la población objetivo del subprograma dirigido al fortalecimiento de cooperativas, se necesitaría levantar un censo que permitiese identificar el número de unidades productivas de esta naturaleza, el empleo que generan y otros aspectos, como su tamaño, giro y antigüedad. Por otro lado, para cuantificar las poblaciones del subprograma dirigido a la creación de cooperativas, sería necesario conocer cuántas personas —preferentemente en condición de desempleo o subempleo— estarían dispuestas a asociarse para emprender proyectos cooperativos; no obstante, las fuentes de información disponibles no permiten tal cuestión.

CUADRO 3.9: CONSTRUCCIÓN DE POBLACIONES DEL PROGRAMA “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO”

| Población potencial | Población objetivo |
|---|--|
| “...aquella que participa en Organizaciones Sociales y Cooperativas que realizan actividades de producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios en la Ciudad de México, constituidas o que estén interesadas en constituirse bajo ese esquema, que presenten capacidades organizativas y financieras limitadas, que dificulta a sus integrantes la obtención de un empleo digno e ingreso suficiente a través de la inclusión laboral y productiva en el sistema cooperativista” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022a, p. 16). | “...conjuntos de personas agrupadas en organizaciones sociales y solidarias que realizan actividades de producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios en la Ciudad de México, que se encuentran constituidas como Sociedades Cooperativas o que están interesadas en constituirse bajo ese esquema, que presentan capacidades organizativas y financieras limitadas, que les dificultan la obtención de un empleo digno e ingresos suficientes a sus integrantes” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022a, p. 19). |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Seguro de desempleo” de 2022.

- Indicadores

Respecto a la congruencia horizontal de la matriz de marco lógico, se enlistan dos comentarios.

- a) En el nivel fin se plantea un indicador llamado “tasa de variación de las cooperativas en la Ciudad de México”. Se trata de un elemento importante porque permite conocer en qué medida incide el programa, en términos agregados, sobre el incremento de las sociedades cooperativas que operan en la capital mexicana (condición que figura como el propósito fundamental de este instrumento). Pese a ello, la fórmula que se expone no tiene la capacidad de acreditar dicho crecimiento, pues sólo contrasta a la población beneficiaria de un año contra la población beneficiaria del año anterior. En ese sentido, el indicador mide la tasa de variación de la población beneficiaria del programa mismo, pero no la de las cooperativas que operan en la Ciudad de México.
- b) El indicador del nivel propósito, que lleva por título “porcentaje de organizaciones sociales y cooperativas beneficiarias”, no permite valorar el beneficio que aspira a lograr el programa, es decir, en qué medida las cooperativas han logrado mejorar sus capacidades organizativas y financieras para consolidarse como una fuente de empleo digno. Otro problema radica en que la fórmula del cálculo sólo divide a las organizaciones beneficiarias entre las organizaciones que acreditaban los requisitos solicitados por el programa; por ende, únicamente expresa en qué porcentaje se cumplió con el número de apoyos planteado.

Respecto a la congruencia vertical, el planteamiento de la matriz es apropiado, aunque cabe hacer un comentario:

- a) En el nivel componente se presentan tres indicadores, de entre los cuales, para 2022, ya no aplica el de “porcentaje de capacitaciones realizadas”, pues es un componente que ha desaparecido. En cambio, no se incorpora algún indicador que haga alusión a los apoyos para servicios notariales.

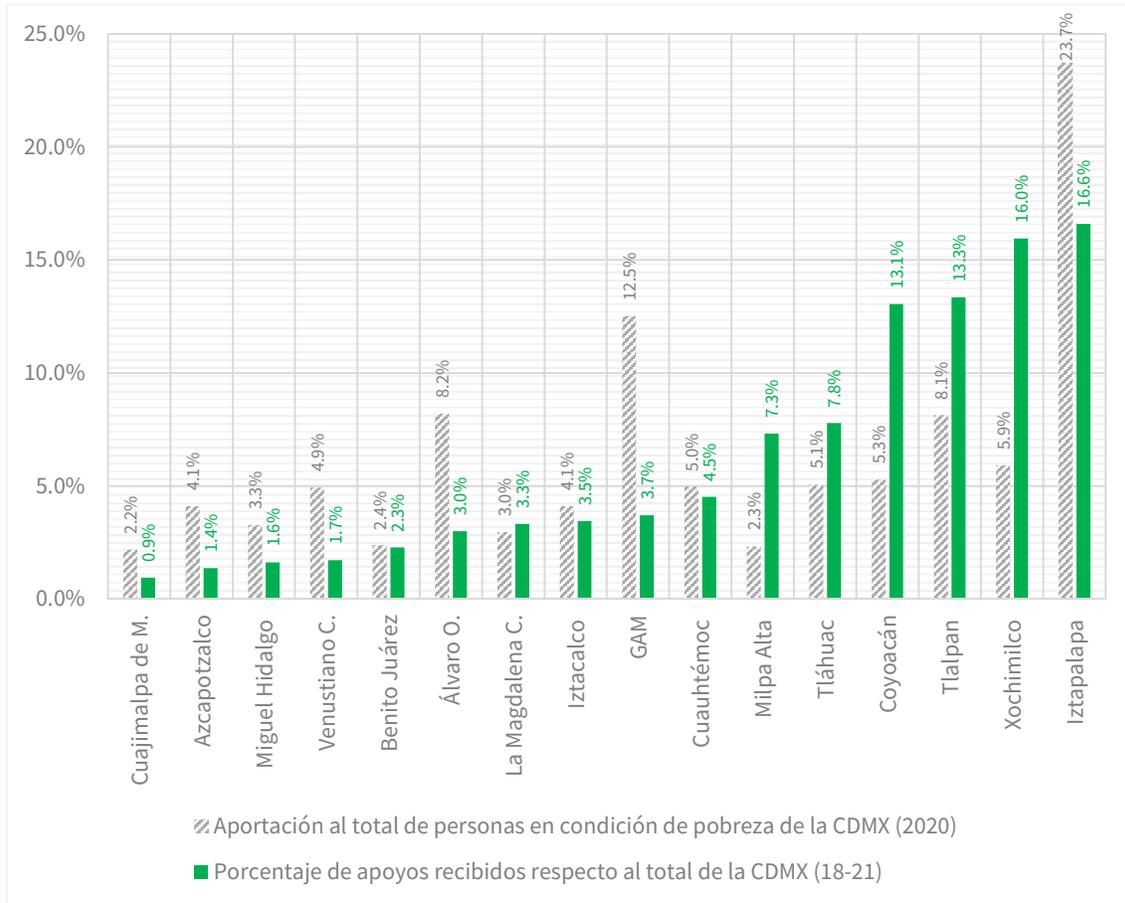
Finalmente, resta insistir en la conveniencia de sistematizar el conteo de las empresas sociales que operan en la Ciudad de México con el propósito de llevar un padrón actualizado de forma anual. Un programa de tal importancia amerita este esfuerzo. Este recurso permitiría plantear indicadores complementarios y hacer más precisa la evaluación del programa. En efecto, más allá de la matriz de marco lógico, convendría incorporar algunos indicadores como los que a continuación se comentan:

- a) Evolución del número de cooperativas en la capital mexicana y el volumen de empleo que generan: puede obtenerse al calcular la tasa de variación anual de cooperativas en operación, así como el número de personas involucradas en éstas.
- b) Formalización del empleo por medio de esquemas de economía social: resultado de dividir al número de personas que forman parte de una cooperativa y que cuentan con acceso a algún esquema de seguridad social entre el total de la población económicamente activa.
- c) Evolución en los años de vida y sobrevivencia de las cooperativas: variación anual del promedio general de años activos de las cooperativas.

3.2.3. Equidad distributiva

Las Reglas de Operación estipulan claramente la intención por atender el ejercicio de los derechos y las libertades económicas de los grupos de atención prioritaria reconocidos en la CPCM, entre los que destacan jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, personas discapacitadas, comunidades indígenas o personas LGBT+. Si bien los apoyos no se reducen únicamente a estos grupos, se reconoce que ha habido una atención importante durante la operación del programa. Según reporta el Tercer informe de gestión de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (2021), entre agosto de 2020 y julio de 2021, aproximadamente 35% de la población beneficiaria eran personas liberadas, migrantes de retorno, con discapacidad, LGBT+ o indígenas. Se trata de un número elevado, dada la composición de la población capitalina.

GRÁFICA 3.18: CONTRASTE POR ALCALDÍA ENTRE EL PORCENTAJE DE APOYOS OTORGADOS DE 2018 A 2021 POR PARTE DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” Y EL PORCENTAJE QUE CADA DEMARCACIÓN APORTA AL TOTAL DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



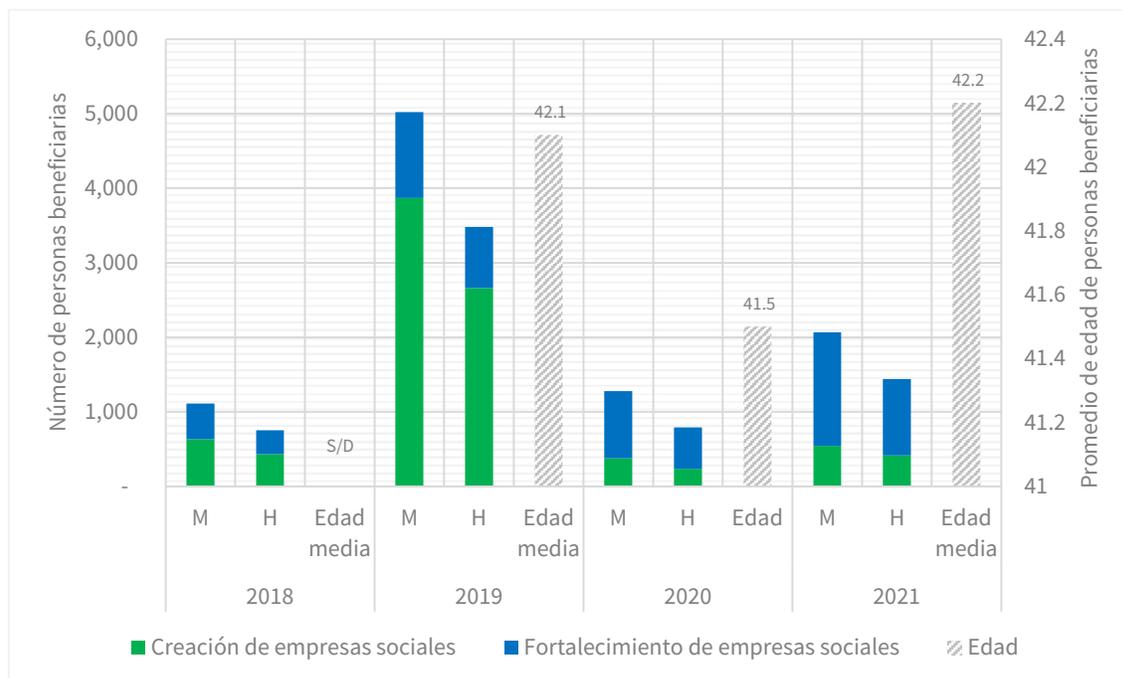
Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección General de Economía Social y Solidaria de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

Asimismo, con la finalidad de encontrar en qué medida el programa social analizado contribuye al cierre de brechas de desigualdad territorial, se muestra la gráfica 3.18. Bajo la lógica de distribuir los recursos en función de las necesidades de la gente, se esperaría que el porcentaje de personas beneficiarias tuviera una correspondencia con el porcentaje de personas en situación de pobreza por el indicador de NBI, calculado por Evalúa durante 2020. Sería importante fortalecer la presencia territorial del programa en alcaldías como Iztapalapa, GAM, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza o Azcapotzalco.

Por otro lado, la gráfica 3.19 expone la forma como se han distribuido los recursos durante cada ejercicio fiscal entre mujeres y hombres, así como la edad promedio. El nú-

mero de mujeres beneficiarias es significativamente superior al de hombres; la proporción se mantiene entre 6 a 10 y 7 a 10 en favor de las mujeres, lo cual es ampliamente pertinente y favorece la participación laboral femenina.

GRÁFICA 3.19: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” ENTRE 2018 Y 2021 DESAGREGADO POR GÉNERO Y SUBPROGRAMA

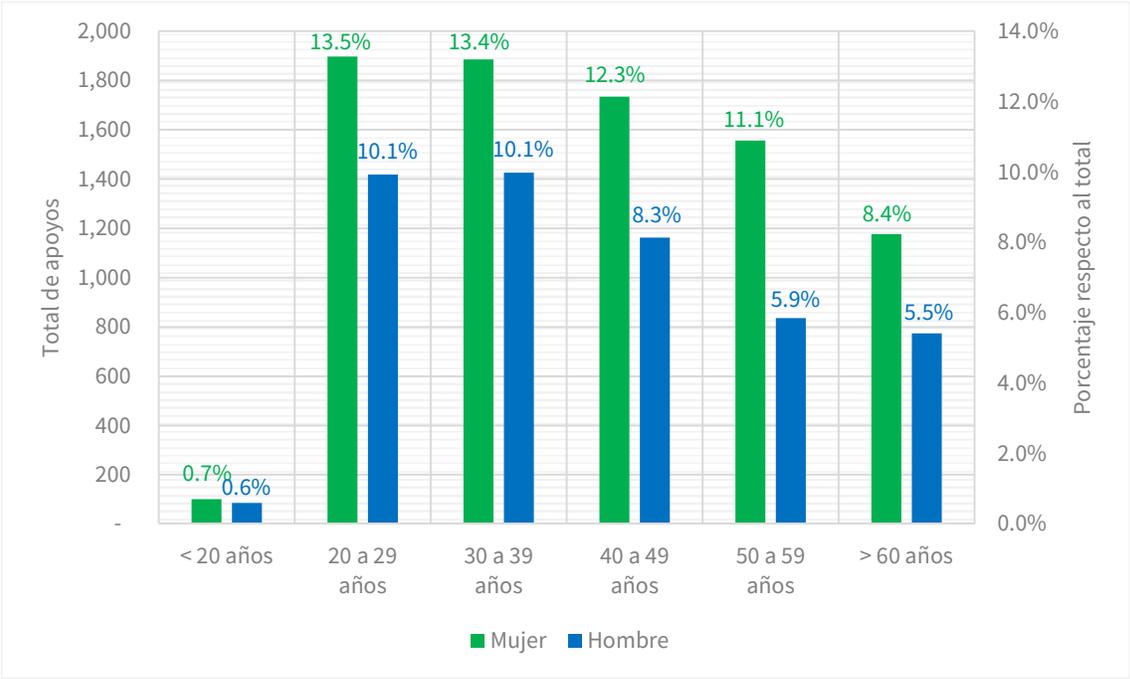


Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección General de Economía Social y Solidaria de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Nota: no se ha incluido el dato de edad promedio en 2018 —se enuncia, en cambio, las sílabas “S/D”, correspondientes a “sin dato”—, ya que el padrón de personas beneficiarias de ese año tenía algunas omisiones en los datos sobre la edad; sin embargo, es probable que haya tenido una tendencia muy similar a los años próximos, que promedian 41.9 años.

Llama la atención la edad promedio de las personas beneficiarias, que asciende a casi 42 años, la cifra más alta entre los tres programas de Styfe. Para ahondar en este análisis, la gráfica 3.20 muestra la distribución de los apoyos en función del grupo etario. En cada género, las cohortes con mayor número de personas beneficiarias se encuentran entre 20 y 39 años; no obstante, este patrón de concentración no es muy pronunciado, pues también hay una incidencia importante en los grupos mayores a 40 años. Consideramos que se trata de una evidencia alentadora y congruente con la coyuntura laboral de la Ciudad de México, ya que, como se estudió en el capítulo segundo de la parte primera de la evaluación, de entre los grupos etarios que experimentan más dificultades para incorporarse al mercado laboral —además de los jóvenes— se encuentra el de las personas adultas

mayores, de modo que la organización alternativa en cooperativas puede fungir como una respuesta oportuna y el apoyo por parte del gobierno resulta fundamental.

GRÁFICA 3.20: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” ENTRE 2019 Y 2021 DESAGREGADO POR GRUPO ETARIO Y GÉNERO



Fuente: elaboración propia a partir de la información recibida de la Dirección General de Economía Social y Solidaria de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Nota: dadas las omisiones del padrón de personas beneficiarias de 2018, la información que se expone es de 2019 a 2021. Si bien este problema se subsana en los años siguientes, los padrones tienen aún algunos datos faltantes o filas con información incompleta, que, para construir la gráfica, fueron suprimidas.

En suma, las evidencias que arrojan estos tres últimos gráficos dan cuenta de que, durante la operación del programa, se ha cumplido parcialmente con las intenciones que se contemplaban en las Reglas de Operación sobre la equidad distributiva. Pese a las condiciones positivas respecto a la equidad de género y de grupos de edad, se reconocen las limitaciones en el ámbito territorial, condición que apunta a la necesidad de robustecer la distribución espacial de los apoyos, especialmente para las demarcaciones de mayor dimensión poblacional, como Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Álvaro Obregón.

3.2.4. Eficacia

Al entregar apoyos a las cooperativas, se espera que la economía social pueda adquirir un papel más relevante en la generación de empleo y en la actividad económica de la Ciudad de México. Hay dos puntos fundamentales para que dicho objetivo se logre. Por un lado, es necesario que las cooperativas generen empleos de calidad, no sólo para las personas que las conforman en un inicio, sino que para que pueda extenderse progresivamente esta ventaja hacia más personas. En segundo lugar, se requiere que las cooperativas expandan su actividad económica, lo cual, como efecto de segundo orden, provoca una derrama a demás actores. Si bien el programa no da liquidez a este tipo de organizaciones, permite que puedan adquirir insumos y capital, cuestión que siempre ayuda a conformar un emprendimiento o a fortalecer uno que ya está en operación. Además, los apoyos indirectos permiten apuntalar el desarrollo de la cooperativa y reducir el riesgo de que haya un fracaso en el proceso. Al analizar todos estos elementos en términos agregados, el diseño del programa muestra un buen grado de eficacia.

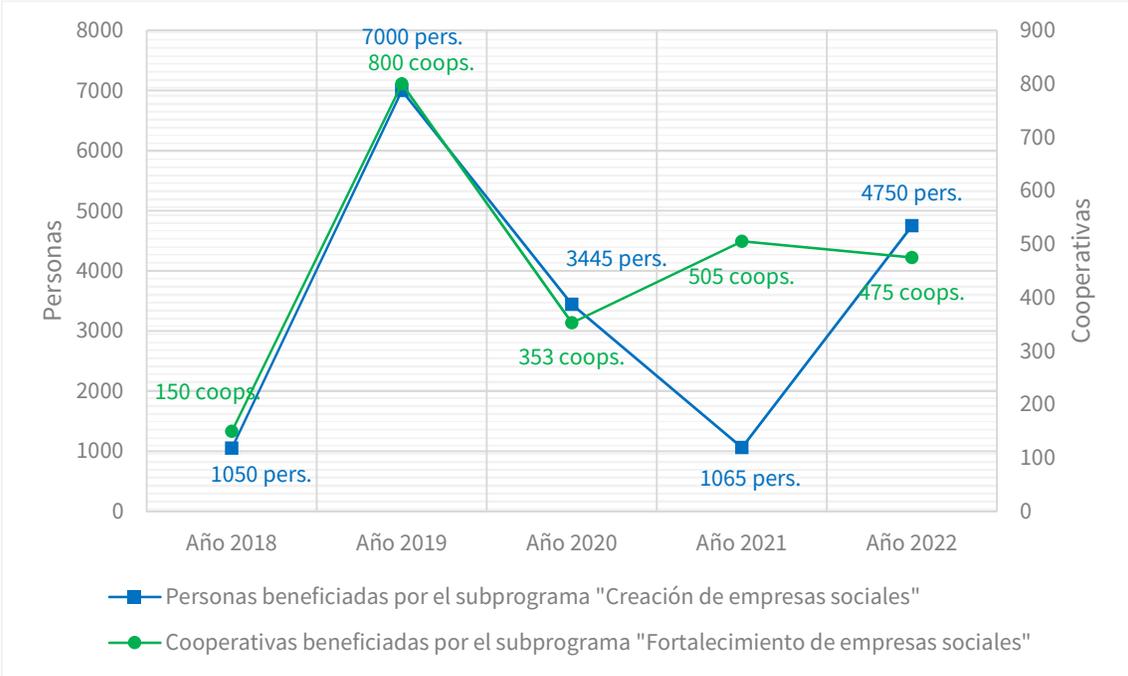
En la entrevista con la Styfe se hizo patente el papel que tiene la economía social como fuente alternativa para subsanar el desempleo, pues, naturalmente, mucha gente recurre a ella ante la pérdida del empleo. Una situación muy similar se describió en el capítulo segundo de la parte primera de la evaluación: la estrechez del “Seguro de desempleo” tiene efectos perversos en la proliferación de trabajo informal y precario, pues, frente a la pérdida del empleo, una alternativa viable es recurrir a fuentes propias para generar recursos. En ese sentido, este programa tiene una relevancia especial, al reconocer estas actividades y, sobre todo, al tener la posibilidad de reducir la tasa de informalidad entre la población ocupada. La persona entrevistada comentó que ha crecido la formalización económica en el ámbito cooperativo: si bien siempre ha habido empresas sociales, había sido muy recurrente su informalidad. Al respecto, asevera que el primer efecto del programa radica en la formalización legal de empresas sociales, pero, en seguida, el impacto en su entorno.

3.2.5. Cobertura

Como se ha comentado en el apartado respectivo, las Reglas de Operación del programa presentan ciertas complicaciones para cuantificar las poblaciones. Esta condición impide conocer con claridad la cobertura de la intervención; sin embargo, se pueden estudiar las metas en la atención que la Styfe ha plantado a lo largo de cinco años. La gráfica 3.21 acredita el esfuerzo que ha hecho la dependencia, bajo la administración actual, para incrementar el volumen de población atendida. El aumento presupuestal se ha visto

reflejado en un alza muy importante en este indicador, condición patente sobre todo entre los años 2018 y 2019, cuando los recursos destinados al instrumento se multiplicaron por cuatro. De hecho, al contrastar la evolución presupuestal frente a la población beneficiaria, es posible encontrar correspondencias muy patentes. Si bien los años de la pandemia provocaron una caída en la población atendida, en 2022 se nota la intención por recobrar los niveles que caracterizaron al inicio de la administración.

GRÁFICA 3.21: POBLACIÓN BENEFICIARIA PROGRAMADA DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” Y SUS VERSIONES ANTERIORES ENTRE 2018 Y 2022



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa “Economía social de la Ciudad de México” y sus versiones anteriores de 2018 a 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año. Nota 2: con la finalidad de realizar este análisis, en el caso del subprograma “Creación de empresas sociales”, consideramos conveniente conocer el número de personas que serían atendidas. Para tal propósito, se multiplicó el número de apoyos por cinco, bajo el argumento de que cada cooperativa debe estar, por ley, formada por un número mínimo de cinco personas. El cálculo, por tanto, es de carácter aproximativo y posiblemente esté subestimado, considerando que no necesariamente las cooperativas constituidas tendrían esta cuantía mínima de integrantes.

Resta comentar que, si bien ha sido importante el empeño de la Styfe por aumentar a la población beneficiaria, el programa ha tenido recurrentemente una brecha desfavorable entre la población programada y la población efectivamente atendida. Esta situación figura como un problema a resolver, posiblemente por medio de una difusión más amplia de la cultura del cooperativismo y del programa. Al respecto, uno de los problemas que

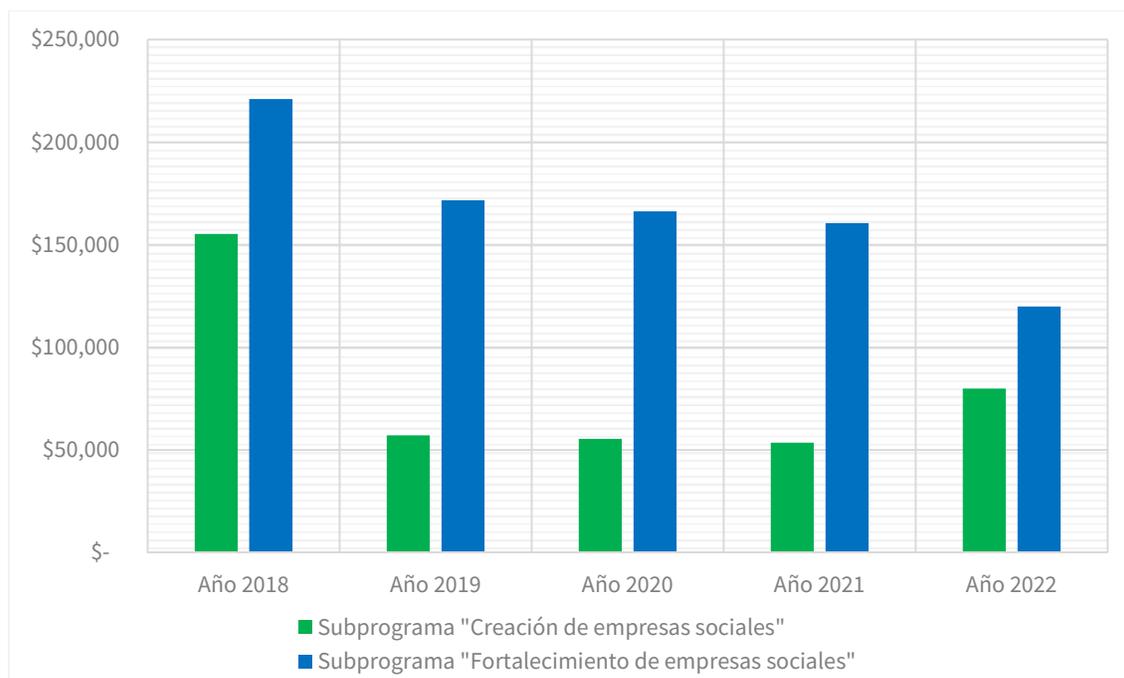
detectan las personas entrevistadas radica en el subprograma “Creación de empresas sociales”, pues muchas de las cooperativas se quedan en el proceso de trámite del acta notarial, sobre todo por no cumplir con el alta en el Registro Público del Comercio ni en el SAT. Dicha condición impide que tengan la recepción del apoyo material y que, por ende, se concrete el apoyo.

3.2.6. Suficiencia

Al revisar el monto de las transferencias durante el curso de cinco años, se pueden advertir varias condiciones (ver gráfica 3.22). En primer lugar, resulta clara una ruptura entre administraciones. Desde 2018, el monto del subprograma “Fortalecimiento de empresas sociales” ha disminuido progresivamente; en tanto que el subprograma “Creación de empresas sociales” muestra una caída drástica de la que comienza a recuperarse el último año. De cualquier modo, nunca se han recobrado los niveles del periodo de gobierno anterior. Esto apunta a que, en el incremento presupuestario ocurrido en 2019, la disyuntiva entre ampliar a la población beneficiaria o incrementar el monto de los apoyos se ha resuelto en favor de la primera, situación que difiere de lo ocurrido con los otros dos programas sociales, como se estudió más arriba.

Cabe añadir, no obstante, un punto significativo: hasta 2021, el programa contemplaba que el costo de los apoyos indirectos (los servicios notariales para la constitución legal, las capacitaciones y las asistencias técnicas) se descontase del monto total de los recursos otorgados a cada cooperativa. La suma de estos tres gastos ascendía aproximadamente a 20 mil pesos y el monto restante se dirigía al apoyo directo. Esta condición favorecía a las personas beneficiarias del subprograma “Fortalecimiento de empresas sociales”, pues, a diferencia del subprograma contrario, no debía cubrir el costo de los servicios notariales, por lo que la brecha del apoyo (de por sí 100 mil pesos mayor al subprograma de “Creación de empresas sociales”) se ampliaba aún más. Al notar esta condición, la Styfe ha hecho dos ajustes para 2022. En primer lugar, se ha eliminado el componente de las capacitaciones. En segundo lugar, se ha abierto la posibilidad de constituir legalmente a las cooperativas por medio de las alcaldías, cuestión que evita el costo notarial (aproximadamente 14 mil pesos). Ambas acciones han ayudado a incrementar el monto del apoyo directo y a reducir las disparidades aún presentes entre ambos subprogramas.

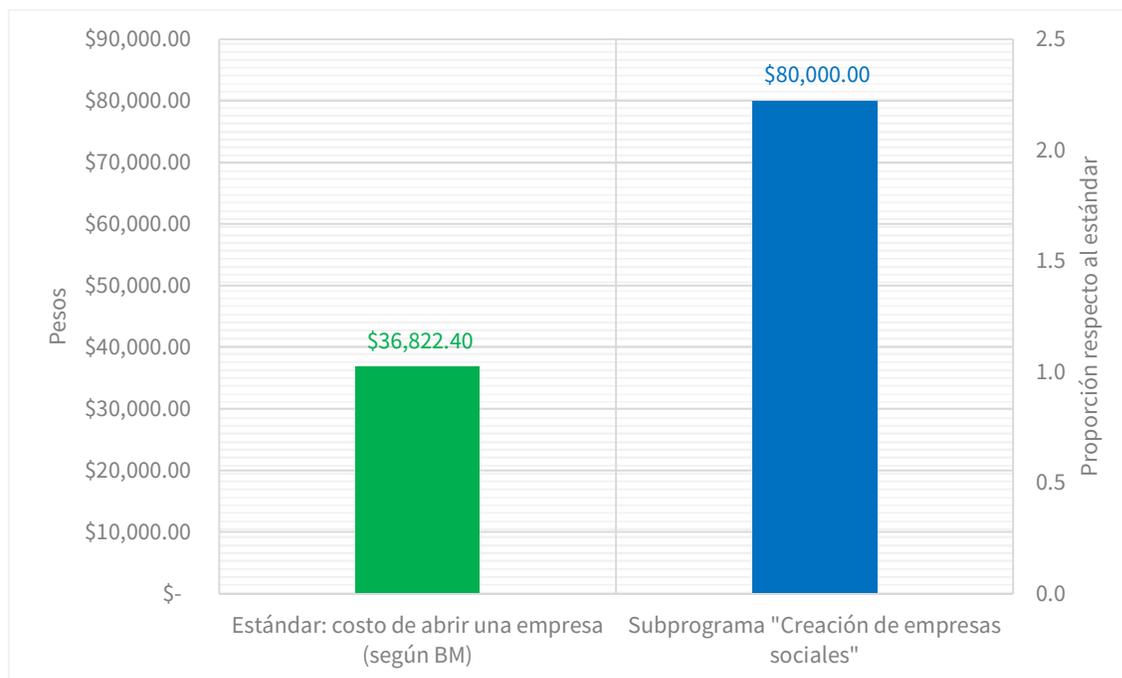
GRÁFICA 3.22: MONTO UNITARIO DE CADA SUBPROGRAMA DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” Y SUS VERSIONES ANTERIORES (VALORES DE 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Economía social de la Ciudad de México” y sus versiones anteriores de 2018 a 2022. Nota: para 2018, en el caso del subprograma "Impulso a la formación de sociedades cooperativas" (que corresponde al que, en 2022 lleva por nombre "creación de empresas sociales") se ha descartado el apoyo denominado "procedimiento especial de constitución", que tenía asignados 100 apoyos por un monto de 23 mil pesos. Nota 2: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año.

Dada la diversidad de actividades y enfoques que pueden asumir, resulta complicado estimar la suficiencia del apoyo para crear una cooperativa; sin embargo, se ha realizado una comparación de carácter aproximativo con base en una fuente institucional (ver cuadro 3.23). El monto otorgado por el subprograma “Creación de empresas sociales” rebasa por más del doble al estándar. Por otro lado, respecto al subprograma “Fortalecimiento de empresas sociales”, no resta sino admitir la dificultad que implica determinar la suficiencia del apoyo, considerando, de nueva cuenta, la pluralidad de actividades, aunque hay algunos señalamientos a continuación.

GRÁFICA 3.23: CONTRASTE DE LA SUFICIENCIA DE “ECONOMÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO” EN 2022 (VALORES CORRIENTES DEL AÑO)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2022). Nota: se han usado los valores del *indicador de apertura de un negocio* en la Ciudad de México, así como los demás datos que emplea la institución para su cálculo; sin embargo, debido a que las cifras se expresan en dólares, ha sido necesario transformarlas a moneda nacional usando el tipo de cambio que arrojó el Banco de México (2022) el 1 de abril de 2022.

Por lo que se registra en el Tercer Informe de Gobierno de la Styfe, las tres actividades más recurrentes durante el primer semestre de 2021 fueron: a) comercio al por menor; b) servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas; y c) servicios profesionales, científicos y técnicos. Sin duda, cualquier apoyo es relevante para una cooperativa, pero valdrá la pena tener en cuenta que las categorías de actividades pueden ser muy distintas y posiblemente sería recomendable determinar montos diferentes para cada una. En ese sentido, la amplia generalidad con que se determinan los apoyos termina por homogenizar el mismo criterio para toda la población beneficiaria, cuyos requerimientos pueden ser muy diversos. Se podrían establecer criterios para determinar los montos que se entregarían a cada cooperativa, considerando algunas variables, como la creación de empleo, la derrama económica, la adscripción a sectores estratégicos, la generación de ingresos o la incorporación de algún esquema de sostenibilidad ambiental.

Finalmente, hay dos apuntes por hacer. En primer lugar, es necesario que el monto de los apoyos se incremente cada año (cuando menos, el porcentaje de la inflación) con la fina-

lidad de que tenga el mismo valor que, en términos reales, tuvo al inicio de la administración. En segundo lugar, sería conveniente homologar lo más posible los montos entre subprogramas, dado que la brecha aún es amplia y se deja en desventaja a las personas que comienzan con un proyecto frente a las personas que fortalecen uno que ya está consolidado: aún más, al tratarse del comienzo de un emprendimiento, las posibilidades de sobrevivir son menores, lo cual puede requerir un apoyo más robusto.

3.2.7. Integralidad

Al tomar en cuenta las tendencias que presenta el marco programático del Gobierno de la Ciudad de México, es posible confirmar el acoplamiento de este programa social con otros instrumentos y herramientas que conforman la política de empleo. Por un lado, reconocemos varias capacitaciones que pueden resultar oportunas para complementar la acción de “Economía social de la Ciudad de México”, sobre todo aquellas dirigidas a instruir en cuestiones técnicas u operativas, como administración, ventas, mercadotecnia o contabilidad. Por otro lado, algunos instrumentos de la Sedeco pueden integrarse a este proceso de fomento y fortalecimiento de las cooperativas, particularmente las herramientas como la tienda digital “Todo lo encuentro en CDMX” o los “Encuentros de negocios virtuales”. Ambas están dirigidas a establecer un vínculo entre oferentes y demandantes de productos y servicios, condición fundamental para asegurar el éxito de las cooperativas.

Se reconoce la pertinencia e integralidad de las acciones que realiza la Styfe para apoyar a las cooperativas después de haber concluido el proceso del programa social, como la “Red de economía social y solidaria de la Ciudad de México”, pues permite contar con un inventario de oferentes de diversos bienes y servicios. Se trata de una herramienta muy útil, aunque consideramos que podría desarrollarse con mayor profundidad en las Reglas de Operación del programa.

Al analizarse el programa social dentro del conjunto de instrumentos y herramientas que materializan la política de empleo, puede entenderse su carácter específico y su respuesta a las prescripciones del marco programático. Se encuentran, no obstante, algunos riesgos de duplicidad con otras estrategias del Gobierno de la Ciudad. Quizás el caso más drástico sea con los servicios financieros de Fondeso, particularmente con la “Estrategia de Financiamiento para Sociedades Cooperativas y Empresas Culturales”. Cabe decir que no es una duplicidad perfecta —más bien, se trata de una imperfecta—, al poderse distinguir entre ambos instrumentos factores y matices distintos, por ejemplo: “Economía social de la Ciudad de México” es a fondo perdido, en tanto que el de Fondeso no; del mismo

modo, el programa social parece tener una asesoría más puntual que la del instrumento de Fondeso. En todo caso, valdría la pena establecer una estrecha comunicación entre Styfe y Fondeso, con la finalidad de encontrar una gestión más articulada y sinérgica de los recursos públicos. De hecho, los apoyos podrían tratarse como secuenciales; es decir, al concluir con el beneficio de la Styfe, podría plantearse al beneficio del Fondeso como una suerte de continuidad, de modo que el acompañamiento del Gobierno de la Ciudad se vuelva mucho más robusto y longevo.

Según la evidencia recabada durante la entrevista, la Styfe tiene una relación institucional fructífera con otras dependencias, sin importar el nivel de gobierno, por ejemplo: con el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), del nivel federal; con la Sedeco, de la escala estatal; o con las alcaldías, por medio de las respectivas direcciones de economía social. Esta condición se confirma, por ejemplo, en la colaboración entre las tres escalas de gobierno para llevar a cabo el Foro Global de Economía Social 2021 (Instituto Nacional de la Economía Social, 2021). Al tener en cuenta lo anterior, parece factible vigorizar las articulaciones con otras políticas e instrumentos que persiguen objetivos afines.

Por último, cabe resaltar que no hay restricciones para que las cooperativas del subprograma “Creación de empresas sociales” accedan posteriormente al subprograma “Fortalecimiento de empresas sociales”, cuestión que fue confirmada durante la entrevista con las personas servidoras públicas de la Styfe. De este modo, se corrobora también una articulación interna entre los apoyos del propio instrumento, que, en conjunto, logran prolongar la atención y formar una suerte de secuencia.

3.2.8. Principales hallazgos

Después de los elementos que se han analizado, es posible afirmar que el programa “Economía social de la Ciudad de México”, en efecto, constituye una alternativa para promover el empleo digno en la Ciudad de México, cuestión que resulta especialmente pertinente en la post-pandemia, en la que hay que contrarrestar los efectos adversos sobre la economía y el empleo.

Al tener en cuenta lo anterior, se vislumbran varias fortalezas en el diseño de este programa:

- Como se ha comentado, “Economía social de la Ciudad de México” permite cumplir, en conjunto con otros instrumentos encaminados al emprendimiento, con

una de las tendencias identificadas en el marco programático: apuntalar a la actividad económica desde las unidades económicas de menor escala. Además, la ventaja de una cooperativa, a diferencia de una empresa tradicional, es que permite contar con un esquema mucho más justo y equitativo en la repartición de los réditos, pero también de las responsabilidades.

- La lógica misma del programa permite desconcentrar el mercado de trabajo y, por tanto, reducir la desigualdad territorial del empleo, un problema identificado claramente en los diagnósticos del marco programático.
- Uno de los cuestionamientos que hemos hecho al estudiar la política de empleo que plantea la Ciudad de México ha sido la capacidad por formalizar el empleo; sin embargo, “Economía social de la Ciudad de México” se encuentra de entre los pocos instrumentos que acreditan de forma franca y evidente esta intención. Puntualmente, el programa problematiza la inserción de las personas a la actividad formal y el goce del derecho al empleo digno.
- Por sus características, el programa permite la inclusión de grupos históricamente vulnerados en el ámbito laboral —en su defecto, aquellas personas que han sido desatendidas por los esquemas tradicionales del empleo. La lógica del programa provoca que no sea la persona quien debe adaptarse al mercado de trabajo (como sucede con otros instrumentos); al contrario, le permite a ésta capitalizar sus capacidades o habilidades para poder acceder a los beneficios ligados al ámbito del empleo, como la seguridad social o el ingreso.
- El programa tiene la capacidad de crear efectos positivos más allá de lo estrictamente económico, como la integración del tejido social o el fortalecimiento de las cadenas solidarias de distribución y consumo de bienes y servicios.

Entre las áreas de mejora que deben puntualizarse están:

- Al analizar los giros de las cooperativas que han sido beneficiarias del programa, es posible aducir que la gran mayoría tiene un bajo valor agregado y, por tanto, en términos macroeconómicos, no permiten un cambio relevante en el perfil económico de la Ciudad. En efecto, el propio marco programático de la política de empleo señala la necesidad de transformar la estructura económica de la capital, sea al fomentar actividades de alto valor agregado o al incentivar el cambio tecnológico, como el desarrollo de software, la biotecnología, las energías limpias, entre muchas otras posibilidades.
- Las Reglas de Operación no plantean claramente un mecanismo integral de seguimiento a las cooperativas beneficiarias o, en su defecto, un plan que permita dar

un acompañamiento más puntual y sistemático para los años subsecuentes. Según la evidencia obtenida durante la entrevista, se reconoce que la Styfe realiza algunas acciones importantes, como la celebración de “Caravanas de cooperativas”, la conformación de la “Red de economía social y solidaria de la Ciudad de México” o la realización de llamadas telefónicas para estar en contacto frecuente; pero parece necesario que quede aludido, tanto en las Reglas de Operación como en otros documentos programáticos, cómo se plantea su sistematización. De esta forma, se podría dar una atención integral a las cooperativas en diferentes etapas de su vida: inicio, desarrollo, consolidación.

- En continuidad con el punto anterior, se vuelve necesario que este mecanismo de seguimiento produzca información útil para conocer los resultados y el impacto del programa y, de igual modo, las características generales del ámbito cooperativo. De hecho, desde hace más de un lustro, Calderón (2016, pp. 201-202) ya planteaba dicha necesidad, pues, desde entonces, se carecía de instrumentos suficientes para detectar los logros y aciertos de las cooperativas, pero también las necesidades y dificultades que enfrentan.
- El programa no plantea una integración muy franca con otras líneas importantes del marco programático, como la sustentabilidad o los empleos verdes. Sería necesario que, progresivamente, estos esquemas se vayan incorporando también al ámbito de las cooperativas, con la finalidad de contar con una política de empleo mucho más integral y consistente. Falcón y Fuentes (2017) señalan las oportunidades que existen entre el desarrollo urbano sostenible y el ámbito cooperativo. Hay experiencias internacionales interesantes al respecto, como las cooperativas de agricultura ecológica que se han implementado en Corea (Brugger y Dávila, 2015) o las cooperativas de recuperadores de residuos en Argentina (Paiva, 2013), que se acercan a algunos esquemas que ya ha comenzado a atender la Secretaría. Al respecto, en la entrevista con la Dirección de Fomento Cooperativo se reconoce un convenio entre la Sedema y la Styfe para impulsar la economía circular, lo que reconocemos como una buena práctica. Sería conveniente, por tanto, priorizar la atención en las cooperativas que incluyan este tipo de esquemas, posiblemente dando mayores recursos a las que acrediten esta adscripción. Adicionalmente, será importante que las asesorías contemplen temas relacionados con dichos ámbitos.
- Como hemos aludido, el aumento presupuestario del programa respecto a la administración anterior resulta evidente y oportuno; no obstante, es relevante evitar las fluctuaciones tan severas que ha tenido y, más bien, garantizar un proceso de crecimiento regular y sostenido que tenga rasgos de progresividad.

- En la transición de 2021 a 2022, se plantea un ajuste en el monto del apoyo que se le da a cada subprograma: en el caso de “Creación de empresas sociales”, se incrementa de 50 mil a 80 mil pesos; pero, en el caso de “Fortalecimiento de empresas sociales” decrece de 150 mil a 120 mil pesos. Es decir, hay un ajuste de 30 mil pesos que a uno le beneficia y al otro le afecta.
- En congruencia con el punto anterior, después de estudiar los apoyos destinados a cada subprograma, parece conveniente incrementar el monto de “Creación de empresas sociales”, sobre todo porque, al tratarse del comienzo del emprendimiento, las cooperativas pueden requerir inversiones más robustas de capital que les permita sostener su labor durante el periodo en que su actividad comienza a vigorizarse. Se reconoce un esfuerzo importante en 2022, pero consideramos que puede vigorizarse aún más, máxime al considerar el periodo de consolidación, que para las cooperativas es más prolongado en comparación con las MIPYMES.
- Tanto en cuestiones formales como en elementos de fondo, las Reglas de Operación presentan áreas de mejora importantes. Resulta especialmente apremiante desarrollar con mayor detalle los indicadores a fin de que puedan tenerse mejores elementos para valorar los resultados y, cuando sea posible, el impacto de la herramienta. Actualmente, la matriz de indicadores se concentra fundamentalmente en medir el cumplimiento de los componentes del programa, cuestión necesaria, pero no suficiente para evaluarlo a profundidad.
- Al hacer una revisión sobre la literatura especializada, Rojas y Rojas (2016) señalan tres factores fundamentales para consolidar el ámbito cooperativo en la capital mexicana: el marco normativo, las estructuras de soporte¹⁹ y los fondos públicos. En ese sentido, es importante tener en cuenta la relevancia que asume un programa social como “Economía social de la Ciudad de México”, cuya operación incide particularmente en el último de esos tres factores. Sin embargo, también es necesario comprender que, si bien la inversión pública es crucial, el proceso de apuntalamiento de la economía social requiere la imbricación con otras políticas públicas, además de un andamiaje institucional y social firme. En ese sentido, como se hizo patente en la entrevista celebrada, es relevante hacer un esfuerzo por reactivar el Consejo Consultivo del Fomento Cooperativo de la Ciudad de México.
- Dadas las múltiples ventajas que implican las cooperativas y las organizaciones sociales para el desarrollo económico y el mercado laboral (sobre todo, de cara a

¹⁹ Por *estructuras de soporte*, los autores entienden “la existencia de instituciones fuertes y transparentes y un movimiento cooperativo unido e integrado” (*ídem*, p.148).

los próximos años, que anuncian un panorama especialmente complicado en ambos ámbitos), sería importante que el Gobierno capitalino plantee estrategias para fortalecer el presupuesto de esta intervención. La finalidad será incrementar progresivamente la cobertura hasta que logre cubrirse al total de la población potencial. Debe tenerse en mente que, de acuerdo con la literatura especializada, las cooperativas han demostrado su capacidad por generar empleo y estabilizar la condición laboral, incluso en tiempos de crisis, por lo que la vigorización de las herramientas dirigidas a ella será especialmente oportuna.

3.3. Programa social “Fomento al trabajo digno”

El programa “Fomento al trabajo digno” tiene su antecedente más antiguo en la estrategia CAPACITES que operó durante 10 años desde 2004. Aunque entonces las Reglas de Operación (o el instrumento análogo) eran distintas, se reconoce una lógica muy similar en el planteamiento de la intervención.²⁰

- En general, el diagnóstico no presenta grandes cambios desde entonces, pues se sigue reconociendo la asimetría entre oferta y demanda de trabajo, las altas tasas de desempleo entre personas jóvenes, la precariedad laboral de grupos vulnerables, la falta de oportunidades de trabajo, entre otros problemas.
- Si bien la estructura del programa ha tenido algunas variaciones, fundamentalmente han persistido tres componentes básicos: a) capacitación; b) fomento al autoempleo y c) ocupación temporal. Cada uno, sin embargo, se ha complejizado con el tiempo dando lugar a diferentes subcomponentes.
- La población objetivo ha tenido pocas variaciones pese al paso del tiempo. Las limitaciones presupuestales del programa han restringido atender a más de 12 mil personas por ejercicio fiscal los últimos 10 años.
- Durante 2022, se reconoce la eliminación de varios componentes que complejizaban la estructura del programa. Según el testimonio recabado durante la entrevista con la Styfe, esta situación responde a una lógica de simplificación del mecanismo. En efecto, se trata de una decisión que puede tener resultados positivos en la operación del programa, así como en su auditoría y evaluación.

3.3.1. Pertinencia

Las Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno” identifican, como problema central, los altos niveles de desempleo y subempleo en la Ciudad de México, cuestión ampliamente agravada por la pandemia del Covid-19. La problematización sobre la contingencia sanitaria ha adquirido un peso relevante en el programa, dado que las restricciones a la movilidad se tradujeron en alzas ulteriores en los dos indicadores aludidos. Aunque el diagnóstico de las Reglas de Operación ha cambiado a lo largo del tiempo, la discusión continúa tratando cuestiones similares, por ejemplo: las asimetrías entre oferta

²⁰ Ante los cambios constantes en los nombres de los subprogramas que conforman a la intervención, se ha decidido usar la misma estrategia que se planteó con el programa social “Economía social de la Ciudad de México”, es decir, se refiere a los componentes —indistintamente del año— bajo el apelativo con que se les alude en las Reglas de Operación de 2022. Téngase en cuenta esta aclaración a lo largo del apartado y las gráficas que lo conforman.

y demanda de mano de obra, la falta de capacidad financiera para emprender actividades por cuenta propia, la disminución o pérdida de ingresos, el incremento de la informalidad laboral, la reducción de fuentes de empleo.

Ante el conjunto de problemas señalados, la literatura especializada suele aludir a las políticas activas de empleo como estrategias idóneas para atenderlas. En efecto, “estas medidas se han desarrollado tradicionalmente a través de la formación, la educación y otra serie de actividades dirigidas a lograr una mayor empleabilidad para la persona desempleada” (Moreno, 2008, p. 147). Con relación a lo anterior, en un documento elaborado por la CEPAL se confirma:

En el caso de las *políticas activas*, su puesta en aplicación busca fortalecer la oferta de trabajo (a través de la capacitación laboral); aumentar la cantidad demandada de trabajo (mediante programas de empleo directo o bien por subsidios a la contratación de mano de obra); mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (con los servicios de empleo). También estas políticas están enfocadas hacia los desempleados de largo plazo, y en particular a grupos de trabajadores con mayor vulnerabilidad [Velásquez, 2010, p. 10].

El programa “Fomento al trabajo digno” emerge como un mecanismo que combina, bajo una misma intervención, diferentes estrategias reconocidas en las definiciones anteriores, por lo que puede reconocerse como una intervención laboral de naturaleza activa. Al respecto, la OIT reconoce un fenómeno particular en América Latina: las políticas activas de empleo suelen atender y conjuntar problemáticas muy diversas bajo pocas intervenciones. En efecto, debido “a la intención de abordar múltiples objetivos, en estos países rara vez se puede encasillar las PAMT [políticas activas del mercado de trabajo] en categorías bien definidas, puesto que suelen estar compuestas de distintos tipos de medidas que buscan resolver problemas diversos” (Organización Internacional del Trabajo, 2016, p. 63). Dicha situación parece confirmarse en el programa analizado, que presenta una estructura ciertamente compleja y heterogénea. Ha resultado útil, por tanto, estudiar su pertinencia a partir de la sistematización del programa en el cuadro 3.10.

CUADRO 3.10: PERTINENCIA ENTRE PROBLEMAS IDENTIFICADOS Y APOYOS DISEÑADOS POR PARTE DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” EN 2022

| No. | Apoyo | Problema | Lógica de la solución |
|-----|--|--|--|
| 1 | Vales de capacitación (VCP, VCS, VCV) | <ul style="list-style-type: none"> Asimetrías entre la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo | Las capacitaciones permiten desarrollar las habilidades que previamente se han identificado como vacíos en la oferta de mano de obra en el mercado laboral. |
| 2 | Evaluación para la certificación de la competencia laboral (ECC) | <ul style="list-style-type: none"> La falta de certificaciones laborales dificulta la empleabilidad | La certificación de competencias laborales contribuye a la empleabilidad de las personas beneficiarias, más que nada, al acreditar sus capacidades para realizar un trabajo. |
| 3 | Subprograma em- pléate | <ul style="list-style-type: none"> Falta de capacidades técnicas y financieras en personas que tienen expe- riencia laboral | El apoyo se dirige, efectivamente, a cubrir la falta de capital o recursos económicos que impiden el emprendimiento de una actividad por cuenta propia. |
| 4 | Trabajo temporal | <ul style="list-style-type: none"> Emergencia sanitaria de Covid-19 | Ante una interrupción en el empleo ocasionado por la emer- gencia sanitaria o sus efectos inerciales, el apoyo puede fun- gir como una alternativa (si bien temporal y transitoria) para acceder a un mínimo de recursos económicos que permitan la satisfacción de algunas necesidades básicas. |
| 5 | Movilidad laboral | | La movilidad laboral no parece tener correspondencias ma- nifiestas con alguna de las problemáticas que se determinan en las Reglas de Operación. |
| 6 | Subprograma em- pleos verdes | <ul style="list-style-type: none"> Falta de empleo Desequilibrios ambien- tales | Es adecuado y pertinente generar un esquema de vincula- ción, sinergia y complementariedad entre el fomento del empleo y la conservación del medio ambiente. |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Fomento al trabajo digno” de 2022.

Al cabo de este estudio, es posible acreditar —aunque con sus excepciones— la pertinencia de la intervención; sin embargo, cabe añadir algunos elementos al margen de lo comentado:

- a) Al contrastar los problemas identificados en las Reglas de Operación contra los apoyos diseñados, encontramos correspondencias efectivas en los subprogramas y componentes, excepto en “movilidad laboral”. En este último caso, no se problematiza a profundidad ni se detalla la lógica de emplear recursos públicos para enviar a una persona a trabajar fuera de la Ciudad. Por la evidencia recabada en la entrevista con la Styfe, parece que este componente se sustenta en una lógica de descentralización demográfica y del mercado de trabajo. No obstante, esto no tendría un apego al enfoque de derechos en la capital y se trata de estrategias que deben ser articuladas y estructuradas desde el nivel federal.
- b) Por otro lado, en la entrevista celebrada con la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo, se ha señalado la intención manifiesta de la Secretaría por conjuntar la respuesta a dos problemas de gran magnitud: el desempleo, por un lado, y el tra-

tamiento de residuos, por otro. Se trata de una estrategia de generación de sinergias en ámbitos del bienestar importantes (empleo y medio ambiente), lo que nos parece una buena práctica y una experiencia innovadora que parece pertinente replicarse hacia otras políticas.

- c) En una perspectiva más amplia, como se señalará a detalle más adelante, consideramos que el “trabajo temporal” no es un esquema óptimo para conseguir un cambio profundo en las condiciones laborales ni en el empleo digno, ya que este último tiene por finalidad asegurar la consecución de condiciones mínimas de bienestar, como el acceso a seguridad social, cuestión que no queda satisfecha por dicho componente. Queda claro que se lo concibe, más bien, como un medio temporal de apoyo a las personas trabajadoras —lo cual es valioso para mucha gente, sobre todo en tiempos de inestabilidad económica generalizada—, aunque de muy limitado impacto sobre el problema estructural en el que el programa pretende incidir.

3.3.2. *Congruencia interna*

- Estrategias, objetivos y metas

Según las Reglas de Operación del programa social “Fomento al trabajo digno”, el objetivo general queda definido de la siguiente forma:

Fomentar el empleo mediante el otorgamiento de apoyos económicos para la capacitación laboral, el impulso de proyectos de emprendimiento para la generación o consolidación de empleo por cuenta propia, la movilidad laboral o el acceso a un trabajo temporal, a personas [...] en situación de desempleo o subempleo, con el fin de contribuir en el goce y ejercicio de su derecho al trabajo digno y socialmente útil [Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022b, p. 114].

Con la finalidad de concretar el objetivo general, el programa social estipula cuatro subprogramas que, a su vez, se dividen en modalidades y vertientes, lo cual configura una intervención ciertamente diversa en su estructura (ver cuadro 3.11).

CUADRO 3.11: COMPONENTES DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” EN 2022

| Subprograma | Modalidad | Vertientes | Apoyos en 2022 |
|---|---|---|--|
| Subprograma Prepárate | Vales de Capacitación | Vales de Capacitación Presencial (VCP) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beca, basada en el grado académico, de 1 a 3 veces el valor de la UMA (máximo aproximado: \$5,773 pesos mensuales) ▪ Subvención total de la colegiatura del centro capacitador (entre \$500 pesos y hasta \$3,000 pesos) ▪ Seguro en caso de accidente (capacitaciones presenciales) |
| | | Vales de Capacitación Semipresencial (VCS) | |
| | | Vales de Capacitación Virtual (VCV) | |
| | Evaluación para la certificación de la competencia laboral (ECC) | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo de hasta \$3,000 pesos por única vez y para cubrir el costo de la evaluación |
| Subprograma Empléate | | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ En caso de nueva creación: apoyo de \$25,000 pesos por única ocasión por persona beneficiaria (en conjunto de tres personas, hasta \$75,000) |
| Subprograma de Trabajo Temporal y Movilidad Laboral | Trabajo temporal | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo de \$5,200 pesos mensuales (o, en caso de ser un proyecto especializado, el apoyo oscila entre \$11,000 y \$15,300 pesos) ▪ Seguro en caso de accidente |
| | Movilidad laboral | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo de \$5,200 pesos por única vez |
| Subprograma Empleos Verdes | | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo de \$5,200 pesos mensuales (o, en caso de realizarse actividades de coordinación, el apoyo es de \$7,200 pesos) ▪ Seguro en caso de accidente |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno” de 2022.

Consideramos que es posible encontrar correspondencias entre los objetivos del programa y la mayor parte de las metas y las estrategias, situación que confirma la congruencia de varios elementos. A continuación, se hacen algunos apuntes de cada subprograma.

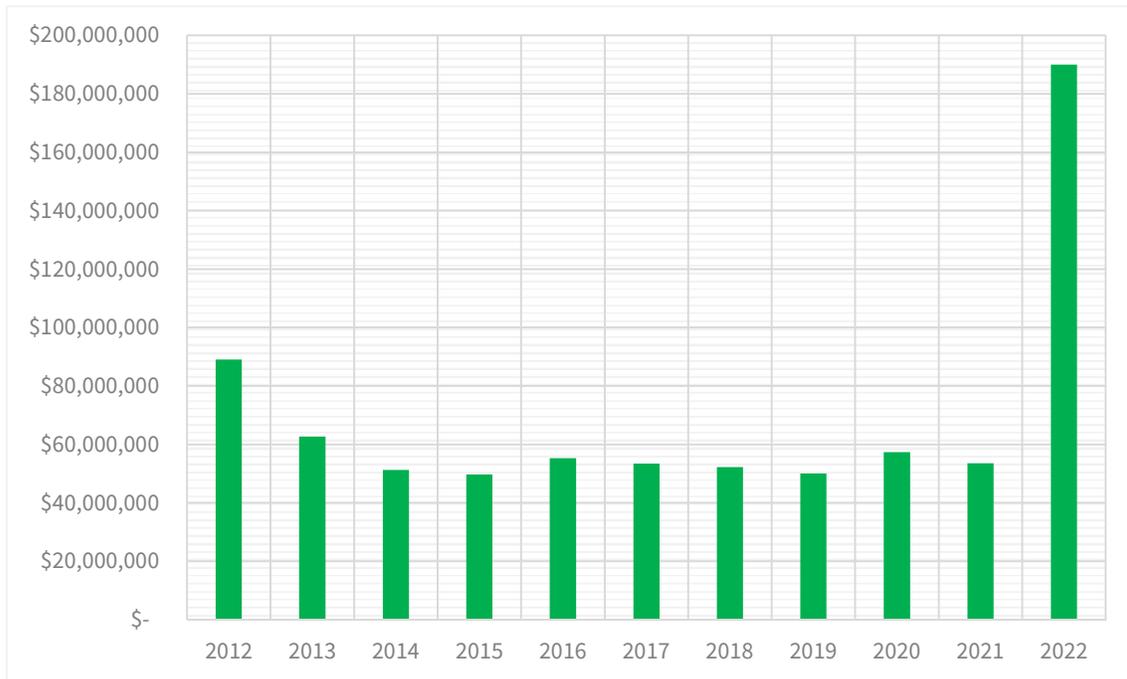
- a) El “subprograma prepárate” atiende al problema de las asimetrías entre la oferta y la demanda de trabajo. A partir de los apoyos para incorporarse a procesos formativos, se pretende que la gente adquiera las destrezas necesarias para ingresar al mercado laboral. La lógica es clara y consistente con lo que se advierte desde el diagnóstico. En la entrevista celebrada con la Styfe, se señaló que el subprograma cuenta con alianzas estratégicas en el mercado de trabajo, condición que resulta favorable para la vinculación de la persona beneficiaria con una oferta de trabajo específica.
- b) El “subprograma empléate” está dirigido a atender la falta de capacidades técnicas y financieras en personas que ya cuentan con experiencia laboral, pero que, por razones económicas, no han podido emprender una actividad o negocio por cuenta propia. El vínculo es congruente.

- c) Para el “subprograma de trabajo temporal y movilidad laboral” no se encuentra una correspondencia puntual con los problemas identificados. En todo caso, podría establecerse un vínculo con la emergencia sanitaria del Covid-19 si llegara a considerarse que los dos apoyos están dirigidos a atender los efectos más severos de la pandemia —como la precariedad de los ingresos o la falta de acceso a bienes básicos de consumo—; aunque, en ese caso, tendría una visión a corto plazo y sin mucha capacidad de incidir estructuralmente en los dos problemas centrales que se identifican en el diagnóstico: el desempleo y el subempleo. Valoramos, en ese sentido, que la congruencia interna es débil con respecto al objetivo general de la intervención. Además, resulta importante referir cierta heterogeneidad entre los dos componentes que conforman al subprograma, cuyos objetivos no parecen compartir afinidades claras. En la entrevista con la Styfe, se confirma que su conjunción se debe a una lógica operativa.
- d) El “subprograma empleos verdes” persigue una lógica muy similar al componente de “trabajo temporal” del tercer subprograma discutido. Es pertinente y adecuada la voluntad de fomentar el empleo al tiempo que se genera un impacto positivo en el medio ambiente. No obstante, al tratarse de un empleo temporal (de máximo cinco meses) no parece tener la capacidad para producir un cambio profundo en los problemas aludidos en el diagnóstico (desempleo y subempleo). En virtud de ello, también valoramos que tiene una congruencia interna débil, al menos en lo que se refiere a la generación de empleo de calidad.

- Presupuesto

Después de una caída entre 2012 y 2014, el presupuesto del programa se había mantenido más o menos constante (ver gráfica 3.24). Llama la atención, sin embargo, el incremento que se le da en 2022, el cual llegó prácticamente a cuadruplicar su presupuesto a precios corrientes respecto al año anterior. En efecto, después de ser la intervención con los recursos más limitados de la Styfe —cuando menos, bajo la administración actual—, pasó a equiparar el presupuesto del “Seguro de desempleo”, que figuraba como el más grande. Las consecuencias de la pandemia justifican la necesidad de fortalecer políticas que dinamicen la economía y el mercado laboral.

GRÁFICA 3.24: PRESUPUESTO DE PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” Y SUS VERSIONES ANTERIORES DE 2012 A 2022 (VALORES DE 2022)

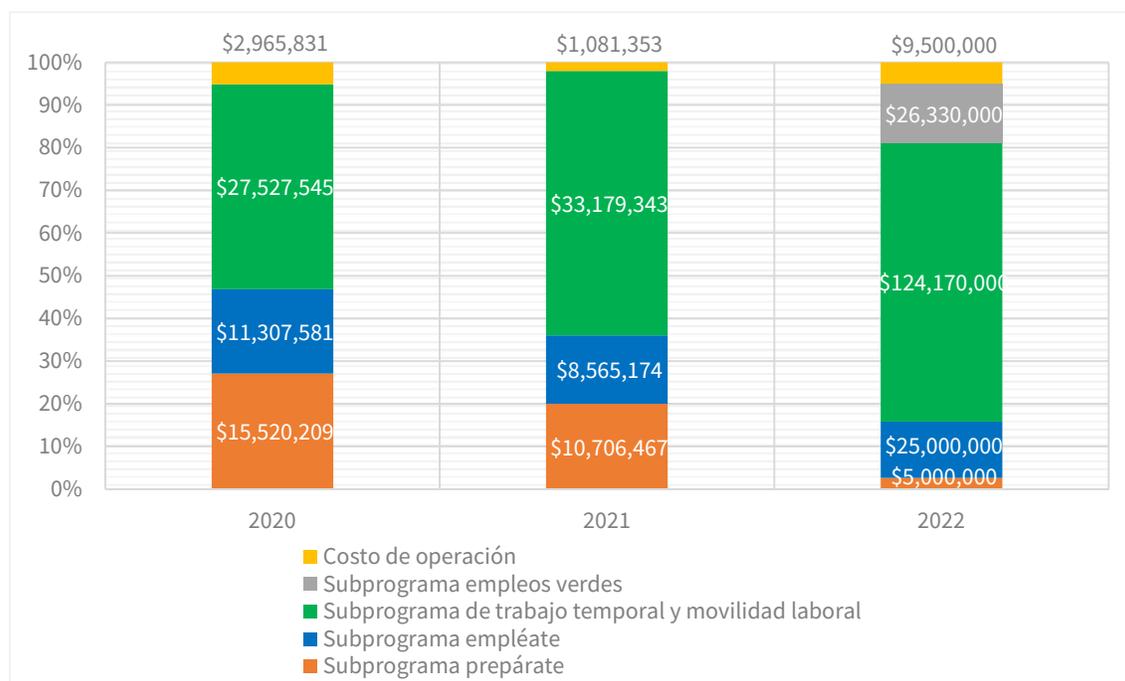


Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno”, o sus equivalentes, desde 2012 hasta 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año.

La gráfica 3.25 permite complementar el análisis anterior con el desglose de la distribución del presupuesto entre los subprogramas que componen a la intervención. En los tres años, los recursos que acapara el “subprograma de trabajo temporal y movilidad laboral” han sido similares (entre 55% y 65% de los recursos), cuestión que advierte la intención de la Styfe por priorizar las intervenciones de corto plazo sobre las de mediano plazo. Esto se confirmó en la entrevista realizada a la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo de la Styfe, en la que se expresa la urgencia de implementar políticas públicas que tuviesen efectos inmediatos en la sociedad y el entorno, una cuestión apremiante sobre todo en la coyuntura de la post-pandemia. Además, en la forma de operar este subprograma durante 2022, parece reconocerse un objetivo muy claro de contribución al ámbito de la sustentabilidad y el medio ambiente (por ejemplo, en la atención a las barrancas declaradas como “Área de valor ambiental”). Se trata de un esquema innovador por su capacidad de articular dos ámbitos de atención importante en la capital mexicana, al incentivar el empleo y contribuir al medio ambiente.

El caso contrario al anterior lo representa el “subprograma prepárate”, que ha tenido una reducción muy importante en términos relativos durante 2022, relegando su presupuesto a menos de 3% del total de la intervención. Dicha situación ha afectado a la dimensión de la población beneficiaria, como se constatará más adelante.

GRÁFICA 3.25: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR SUBPROGRAMA DE “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2020 Y 2022 (VALORES DE 2022)

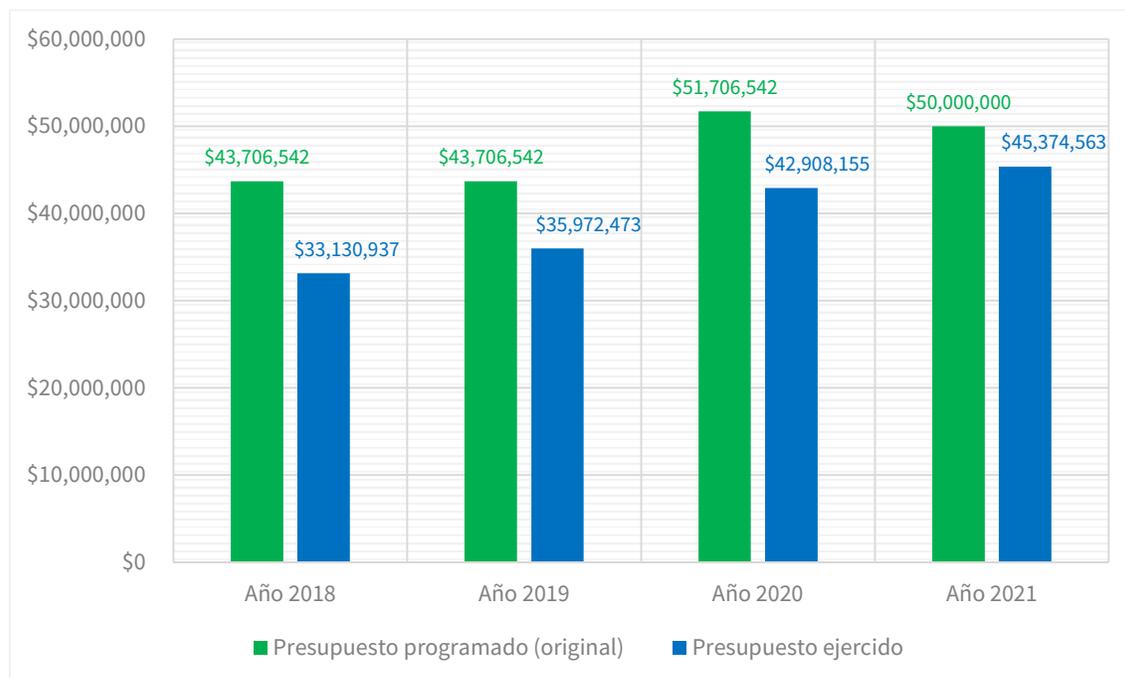


Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno”, o sus equivalentes, desde 2020 hasta 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año. No se han incluido versiones anteriores dado que los documentos no desglosan la dotación del presupuesto.

La gráfica 3.26 muestra las diferencias entre el presupuesto programado y el presupuesto ejercido de “Fomento al trabajo digno” entre 2018 y 2021. De entre los tres programas sociales de la Styfe, éste es el que muestra la menor disparidad durante los cuatro años entre los recursos que se proyectaron y los que se erogaron; además de ser el más constante en términos de progresividad, pues cada año el presupuesto ejercido ha tenido incrementos efectivos. Se trata de un indicador positivo respecto a la operación del programa, por lo que deberá procurarse que la tendencia se sostenga en los años subsecuentes. Asimismo, llama la atención que la perturbación de la pandemia no implicó divergencias amplias entre ambos indicadores. Esta condición da cuenta sobre la importancia que

tuvo “Fomento al trabajo digno” durante esa época, pues, al contrario de los otros dos programas, sus recursos no parecen haberse redirigido hacia otros instrumentos.

GRÁFICA 3.26: COMPARACIÓN ENTRE PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJERCIDO DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2018 Y 2021 (PRECIOS CORRIENTES DE CADA AÑO)



Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Nota: para el año 2018, no se cuenta con el dato sobre el monto destinado al seguro contra accidentes. Dicho costo, sin embargo, es marginal frente a la cifra total del presupuesto ejercido: el promedio de los tres años siguientes corresponde a 151 mil pesos a precios corrientes.

- Construcción de poblaciones

Las Reglas de Operación calculan a la población potencial tomando como fuente de información a la ENOE y a partir de la suma de dos variables: la población desocupada y la población subocupada (ver cuadro 3.12). Mientras que a la primera no se le realiza ningún corte adicional, a la segunda se agrega la variable de buscar un empleo para cambiar o complementar el actual, condición que la reduce considerablemente. En el documento no hay mayor justificación para tal decisión; sin embargo, por lo que se comentó durante la entrevista con la Styfe, esto se fundamentaría en la mayor precariedad que tiene dicho subconjunto. Consideramos, sin embargo, que sería recomendable eliminar cualquier corte adicional a la información y tomar la suma de la población en situación de desem-

pleo y de subempleo. Esta decisión se fundamenta en que, sin importar variables adicionales, las personas que se encuentran en alguna de estas condiciones pueden ser susceptibles de recibir el apoyo del programa.

CUADRO 3.12: CONSTRUCCIÓN DE POBLACIONES DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO”

| Población potencial | Población objetivo |
|---|--|
| “... personas residentes de la Ciudad de México, la cual se integra por 330,268 personas en situación de desempleo, así como a la población subempleada que busca un trabajo adicional o complementario, la cual asciende a 66,696 personas” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022b, p. 114). | “...subconjunto de la población desocupada abierta y de la población subocupada, cálculo realizado con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo (ENOE) al tercer trimestre de 2021, y está constituida por las personas con una duración de desempleo por más de tres meses y más de un año (131,491 personas) y las personas subocupadas en búsqueda de un trabajo adicional (66,696 personas); estas personas presentan problemas para insertarse o reinsertarse al mercado laboral debido a su inexperiencia laboral, asimetría de habilidades laborales, por motivos de discriminación, o falta de oportunidades de empleo” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2022b, p. 122). |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Fomento al trabajo digno” de 2022.

Por otro lado, la población objetivo considera al mismo número para la población subocupada que la potencial, al tiempo que, para la desocupada, se añade la condición de haber tenido más de tres meses de desempleo (lo cual la reduce aproximadamente en un tercio respecto a la potencial). Sería más razonable que la población objetivo se conforme únicamente por las personas en situación de desocupación (ver cuadro 3.13). La lógica de esta inferencia es clara: la desocupación supone una condición aún más adversa que la subocupación, por lo que el apoyo del programa se enfocaría en el subconjunto más vulnerable de la población potencial.

CUADRO 3.13: PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DE POBLACIONES DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO”

| Población potencial | Población objetivo |
|---|---|
| Personas residentes de la Ciudad de México, mayores de edad, que se encuentran en condición de desempleo y subempleo. | Personas residentes de la Ciudad de México, mayores de edad, que se encuentran en condición de desempleo. |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa social “Fomento al trabajo digno” de 2022.

- Indicadores

Respecto a la Matriz de Marco Lógico, solamente se tiene un comentario sobre la lógica vertical. Los indicadores diseñados en los niveles de componente y actividad no se guían

por los subprogramas, sino por las tres acciones que realiza principalmente la intervención: la capacitación, el apoyo al autoempleo y la ocupación temporal. Esto provoca que la matriz se deslinde de producir información sobre el componente de “evaluación para la certificación de la competencia laboral” y de “movilidad temporal”, lo cual termina por confirmar las inconsistencias que hemos resaltado de este último. Por otra parte, no se crea información diferenciada entre el “trabajo temporal” y el “subprograma de empleos verdes”, de modo que no es posible valorar a la intervención desde la perspectiva del empleo verde. En ese sentido, sería más apropiado crear un indicador para cada subprograma —incluso, para cada componente de estos. Así, la lógica vertical sería más robusta.

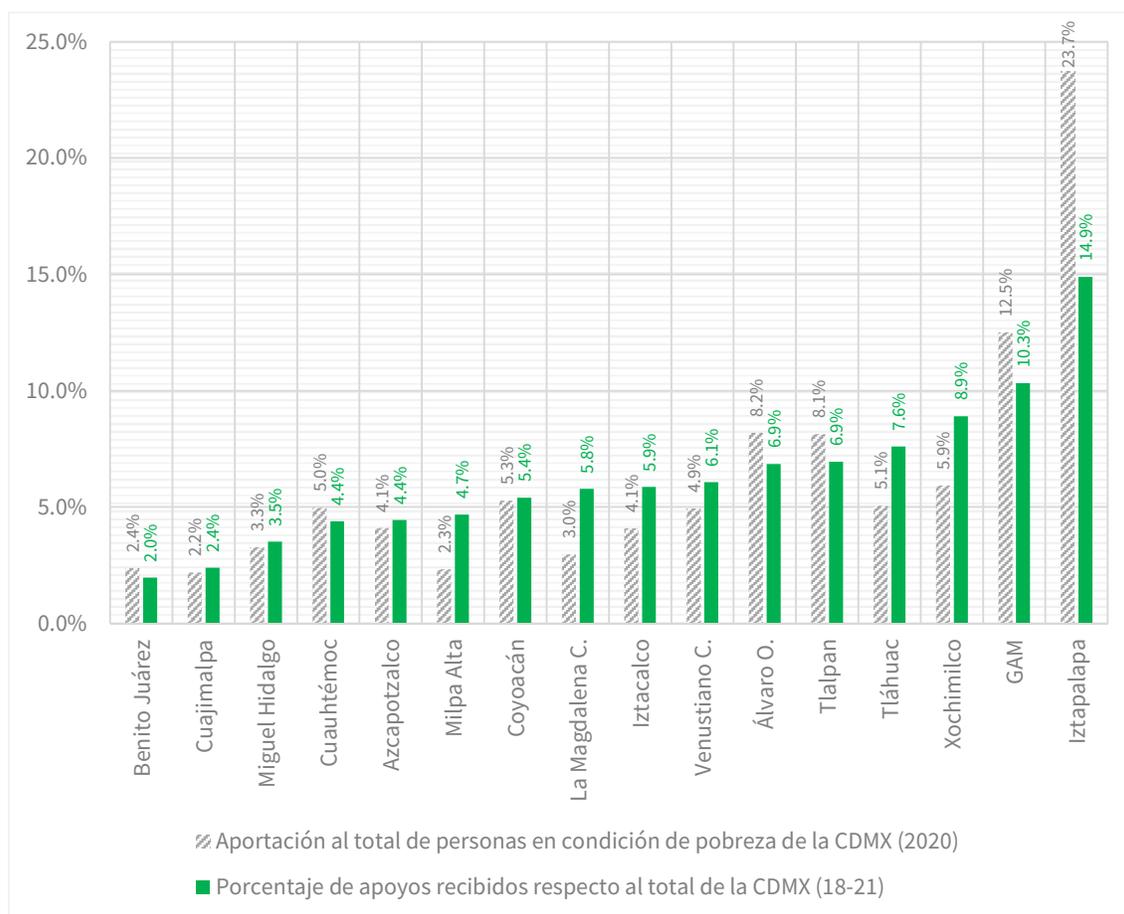
El programa social analizado resulta ciertamente complejo en su estructura, de modo que hace falta tener elementos suficientes para evaluarlo de forma clara, sistemática y detallada. Además, dada la naturaleza del objetivo principal que se persigue, es fundamental que los indicadores produzcan información suficiente para valorar no sólo cuestiones cuantitativas del empleo, sino cualitativas; es decir, que logren indagar en las características que determinan la calidad de los trabajos, como la remuneración o la seguridad, elementos que determinan la vulnerabilidad de las personas, como se estudió en el capítulo segundo de la parte primera de la evaluación. Recomendamos cuatro indicadores que podrían, en su caso, ser calculados a partir de una muestra del universo de personas beneficiarias:

- a) Razón de cambio en el acceso a seguridad social por parte de la población beneficiaria: resultado de dividir al número de personas beneficiarias que cuentan con seguridad social al final de la intervención entre el total de la población beneficiaria.
- b) Suficiencia en la remuneración de las personas beneficiarias: obtenido a partir de dividir el promedio general y la mediana del salario de las personas beneficiarias entre la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.
- c) Evolución de los años y sobrevivencia de los emprendimientos: variación anual del promedio general de años activos de las fuentes de empleo por cuenta propia que se crearon a partir del “subprograma empléate”.
- d) Volumen de ventas de los emprendimientos: promedio y mediana anuales de las ventas producidas por los emprendimientos que fomentó el “subprograma empléate”.

3.3.3. Equidad distributiva

Como se ha mencionado, el diseño de “Fomento al trabajo digno” está dirigido a reducir los niveles altos de desempleo y subempleo, cuya incidencia en la población ocasiona un menoscabo de determinados elementos necesarios para el bienestar (como el ingreso, la salud o la seguridad social), cuestiones que están estrechamente vinculadas al empleo. De este modo, desde el diseño del programa ya comienzan a prefigurarse algunos rasgos de equidad distributiva, pues las personas que presentan carencias en lo laboral tienen, en consecuencia, un riesgo de presentar privaciones en otros ámbitos igualmente necesarios.

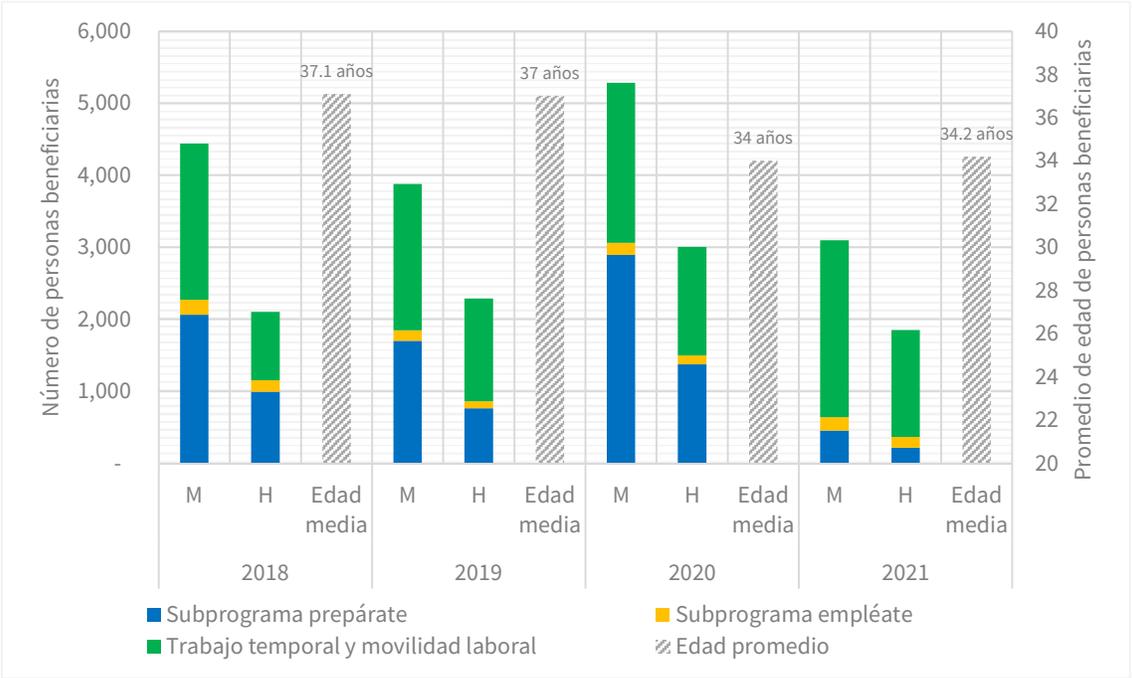
GRÁFICA 3.27: CONTRASTE POR ALCALDÍA ENTRE EL PORCENTAJE DE APOYOS OTORGADOS DE 2018 A 2021 POR PARTE DE “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” Y EL PORCENTAJE QUE CADA DEMARCACIÓN APORTA AL TOTAL DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Nota: se han eliminado seis entradas de los padrones de personas beneficiarias, cuya adscripción territorial correspondía a municipios del Estado de México.

En la gráfica 3.27 se aprecia que, de forma general, los porcentajes se asemejan en cada alcaldía; sin embargo, hay algunos casos en que parece haber una falta de atención, como Iztapalapa y en Gustavo A. Madero (el primer caso es especialmente drástico). En contraposición, hay alcaldías que se benefician de esta disparidad, como Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco o La Magdalena Contreras. Este indicador arroja información relevante: aún prevalecen desequilibrios territoriales en la asignación de recursos, cuyos efectos parecen impactar especialmente a las alcaldías más pobladas. Aunque esto es menos drástico que en los otros dos programas sociales, parece necesario reformular la distribución de los apoyos. Al respecto, una posible solución sería fortalecer la divulgación y comunicación del apoyo en las alcaldías más pobladas.

GRÁFICA 3.28: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2018 Y 2021 DESAGREGADO POR GÉNERO Y SUBPROGRAMA

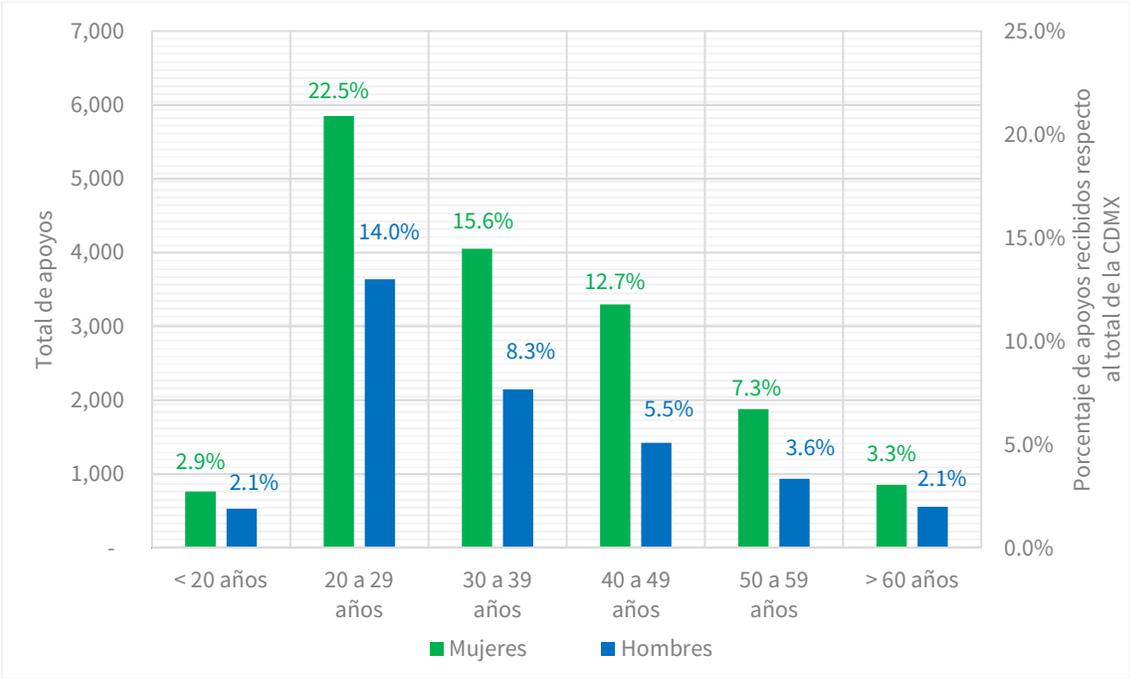


Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

Al estudiar la distribución de apoyos entre géneros, se puede notar una diferencia muy amplia, que oscila en una proporción de 10 a 6 aproximadamente en favor de las mujeres, la más amplia entre programas sociales (ver gráfica 3.28). Esta situación se acentúa especialmente en el subprograma destinado a la capacitación, que llega a tener una proporción de 10 a 4, lo cual resulta adecuado y pertinente.

Por otro lado, la edad promedio de las personas beneficiarias ha oscilado entre 34 y 37 años de 2018 a 2021; sin embargo, hay un patrón de concentración evidente para ambos sexos en la cohorte de 20 a 29 años (ver gráfica 3.29). Después de esa década, la dotación de apoyos se va reduciendo, al tiempo que la disparidad entre mujeres y hombres se mitiga progresivamente. A manera de hipótesis, puede inferirse que, conforme avanza la edad, las mujeres presentan una caída en la participación en el mercado de trabajo y, en contraposición, la actividad laboral de los hombres se mantiene más constante. Esto lleva a plantearse la posibilidad de reforzar la integración de las mujeres de mayor edad al mercado de trabajo.

GRÁFICA 3.29: PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2018 Y 2021 DESAGREGADO POR GRUPO ETARIO



Fuente: elaboración propia con datos recibidos por parte de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

3.3.4. Eficacia

Por las áreas de oportunidad que hemos señalado, consideramos que el diseño global del programa tiene un buen grado de eficacia. Al centrar la atención en algunos componentes (particularmente en el “Subprograma prepárate” y el “Subprograma empléate”), es posible afirmar que los recursos movilizados permiten alcanzar los objetivos, ya que contribuyen efectivamente a la creación de empleo digno. Por un lado, hay un fomento a la

actividad económica a partir del estímulo al autoempleo y al emprendimiento: además de crear trabajos directamente asociados a las personas beneficiarias, se producen efectos de segundo orden, como la reactivación económica, que redundaría en la creación de más empleos. Por otro lado, la capacitación y la certificación tienen la posibilidad de reducir brechas entre la oferta y la demanda de mano de obra, así como la escasez de perfiles laborales, dos situaciones que se aluden en el diagnóstico. Pese a lo anterior, para acreditar la eficacia real del programa, sería necesario contar con una evaluación de impacto que arroje información sobre los resultados logrados, en términos de creación de empleos dignos (con acceso a prestaciones, seguridad social y demás elementos que constituyen dicho término).

3.3.5. Cobertura

En el cuadro 3.14 se exponen las poblaciones anuales conforme a la propuesta que se hizo anteriormente. Para cada año se han tomado los datos del cuarto trimestre del año inmediato anterior. Dado que las cifras de desempleo suelen ser volátiles, especialmente, durante la contingencia sanitaria, la cobertura puede variar de forma significativa —incluso si la población beneficiaria es similar. Por tal motivo, es necesario interpretar las cifras con cuidado. Enlistamos algunos hallazgos:

- a) A partir de la entrada de la nueva administración en 2019, se aprecia un esfuerzo por mantener la cobertura que tenía el programa bajo la operación del Gobierno anterior.
- b) La población beneficiaria ha tenido un incremento progresivo cada año, lo que materializa el principio de progresividad y es pertinente.
- c) No obstante, una cobertura entre 2.8% y 4% es aún muy baja si se toma en cuenta la dimensión del problema, aunque se reconoce el alto costo de la intervención, sobre todo del “subprograma empléate”. Con la finalidad de elevar la cobertura, podrían robustecerse los componentes del “subprograma prepárate”, que tiene costos per cápita más bajos.

CUADRO 3.14: COBERTURA DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2018 Y 2022

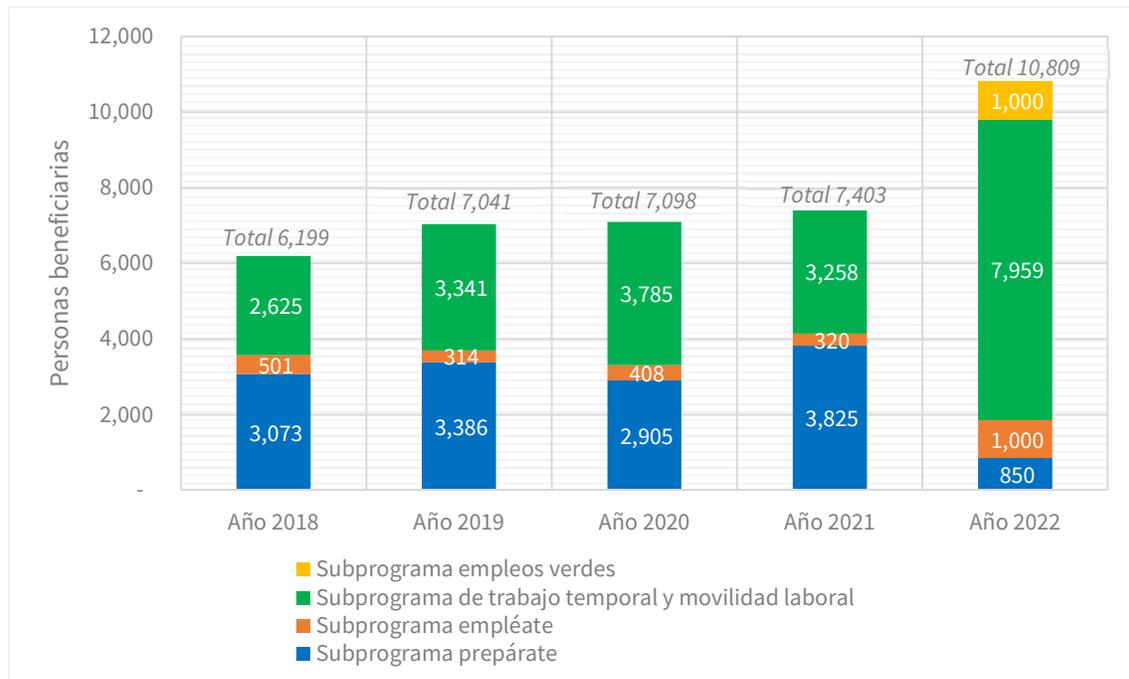
| Año | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------|---------|---------|---------|-----------|---------|
| Población potencial | 463,601 | 549,113 | 531,564 | 1,133,457 | 932,167 |
| Población objetivo | 198,691 | 238,325 | 242,270 | 261,465 | 279,542 |
| Población beneficiaria | 6,199 | 7,041 | 7,098 | 7,403 | 10,809 |
| Cobertura | 3.11% | 2.95% | 2.92% | 2.83% | 3.86% |

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno” de 2018 a 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año. Nota 2: la cobertura está calculada respecto a la población objetivo.

En la gráfica 3.30 se puede apreciar que la proporción que aportaba cada subprograma de “Fomento al trabajo digno” se mantuvo constante entre 2018 y 2021. El último año del estudio, no obstante, se nota una ruptura tanto en la configuración de los subprogramas como en la población total. Vale la pena hacer algunos comentarios.

- a) El robustecimiento presupuestario del programa produjo una ampliación en todos sus componentes, excepto en el “subprograma prepárate”, cuya cobertura se redujo aproximadamente a un cuarto. Ello advierte una menor prioridad en el otorgamiento de apoyos para capacitación y certificación.
- b) Se hizo un énfasis especial en el “subprograma trabajo temporal y movilidad laboral”, cuya población beneficiaria se elevó a más del doble. Una posible explicación sobre esta decisión —complementando la hipótesis que se comentó sobre la necesidad de la Styfe por robustecer las políticas activas de empleo— radica en el apremio por atender los efectos inerciales más severos de la pandemia y por reactivar la actividad económica con base en una lógica de orden keynesiano. Esta condición se volvió aún más grande por efecto de la creación del “subprograma empleos verdes”, que prácticamente se sustenta en la misma lógica.
- c) En cuanto al “subprograma empléate”, la Styfe realizó un esfuerzo por triplicar la cobertura respecto al año anterior, aunque limitó la posibilidad de agrupar los apoyos —es decir, antes de 2022 se podía conformar grupos de hasta cinco personas para juntar sus apoyos individuales y, así, constituir un apoyo colectivo más amplio; sin embargo, a partir ese año, ya sólo fue posible formar grupos de hasta tres personas. En la entrevista celebrada con la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo se confirmó que esta decisión se había fundamentado en la necesidad de expandir la cobertura. Esto quiere decir que la disyuntiva entre la suficiencia del apoyo y el tamaño de la población atendida se ha resuelto en favor de la segunda.

GRÁFICA 3.30: POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROGRAMA “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2018 Y 2022



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno” de 2018 a 2022. Nota: se han tomado los datos de las primeras versiones de las Reglas de Operación publicadas cada año.

3.3.6. Suficiencia

Los apoyos que otorga el programa son muy diversos entre sí —incluso, aunque se trate de un mismo componente, las Reglas de Operación estipulan un rango, por ejemplo: de una a tres UMA diarias. El cuadro 3.15 sintetiza los montos de los cuatro subprogramas durante los cuatro años de operación bajo la administración actual, aunque, para efecto del análisis, se presenta el monto máximo en los casos que se establece un rango.

CUADRO 3.15: MONTOS DE APOYOS POR SUBPROGRAMA DE “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” ENTRE 2019 Y 2022
(VALORES CORRIENTES DE CADA AÑO)

| Año | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|----------------|-------------------------------------|----------------|-------------------------------------|----------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| Subprograma prepárate | CEE y CEE-A | Máximo \$3,379 pesos al mes | CEE y CEE-A | Máximo \$6,000 pesos al mes | CEE y CEE-A | Máximo \$6,000 pesos al mes | | |
| | VC | Máximo \$3,379 pesos al mes | VC | Máximo \$5,212 pesos al mes | VC | Máximo \$5,377 pesos al mes | VC | Máximo \$5,773 pesos al mes |
| | ECC | \$3,000 por única vez | ECC | \$3,000 por única vez | ECC | \$3,000 por única vez | ECC | \$3,000 por única vez |
| Subprograma empléate* | Nueva creación | Máximo \$25,000 pesos por única vez | Nueva creación | Máximo \$25,000 pesos por única vez | Nueva creación | Máximo \$25,000 pesos por única vez | | Máximo \$25,000 pesos por única vez |
| | Reasignación | Máximo \$5,000 pesos por única vez | Reasignación | Máximo \$4,848 pesos por única vez | Reasignación | Máximo \$4,516 pesos por única vez | | |
| Subprograma de trabajo temporal y movilidad laboral | COT | Máximo \$3,379 pesos al mes | COT | Máximo \$3,475 pesos al mes | COT | Máximo \$3,400 pesos al mes | Trabajo temporal | \$5,200 pesos al mes** |
| | ML | Máximo \$168.98 pesos por única vez | ML | Máximo \$5,282 pesos por única vez | ML | Máximo \$5,448 pesos por única vez | ML | \$5,200 pesos por única vez |
| Subprograma empleos verdes | | | | | | | | \$5,200 pesos al mes*** |

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa “Fomento al trabajo digno” entre 2019 y 2022. Nota: el significado de las siglas es el siguiente: **CEE y CEE-A**, *Capacitación para la Empleabilidad en Empresa y Capacitación para la Empleabilidad en la Empresa-Aula*; **VC**, *Vales de capacitación*; **ECC**, *Evaluación para la certificación de la competencia laboral*; **COT**, *Compensación a la ocupación temporal*; **ML**, *Movilidad laboral*.

*Los montos que se muestran son individuales. Según el año, podían agruparse de tres a cinco personas.

**Adicionalmente, durante 2022, se estipula la posibilidad de proyectos especializados, cuyo apoyo puede oscilar entre \$11,000 pesos y \$15,300 pesos.

*** Adicionalmente, durante 2022, se estipula la posibilidad de que participen personas beneficiarias que realicen actividades de coordinación, para las que el apoyo se incrementa a \$7,200 pesos.

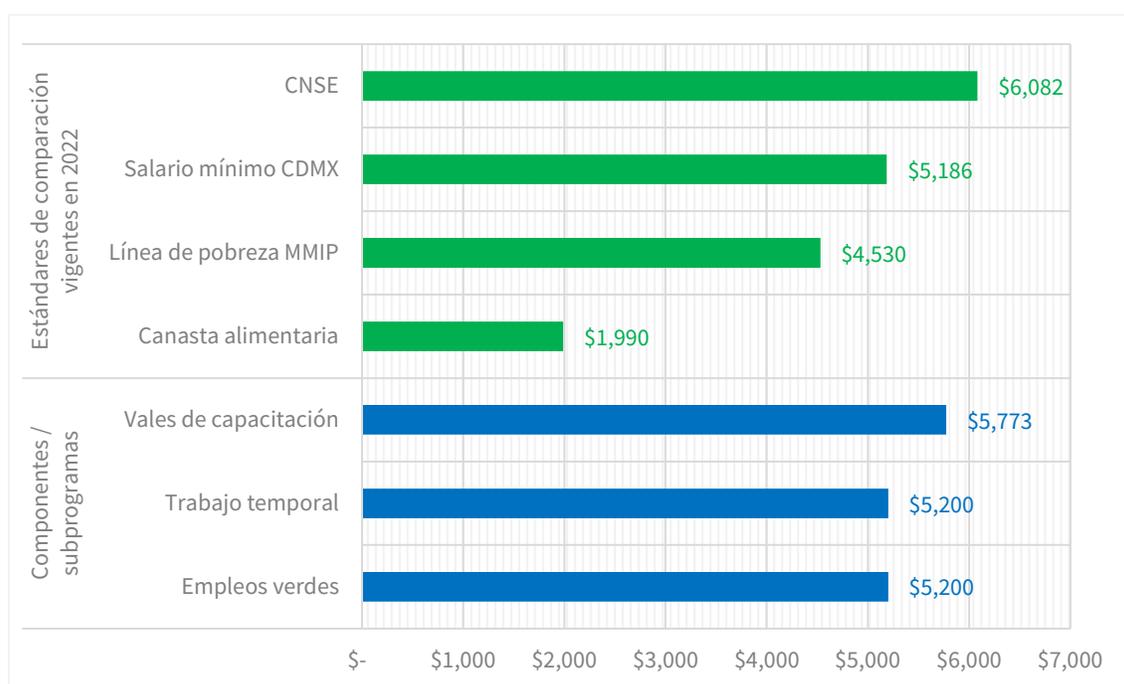
Los apoyos destinados a los componentes de “vales de capacitación”, “trabajo temporal” y “subprograma empleos verdes” tienen una naturaleza salarial, ya que permiten compensar el ingreso que percibiría la persona beneficiaria en un trabajo. Por tal motivo, si se pretende conocer la suficiencia de dichos montos, resulta necesario contrastarlos contra algún parámetro que informe sobre el costo de la reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades (ver gráfica 3.31). Para efecto de este análisis, se contrastarán las cifras de 2022.

- a) Si bien los apoyos son suficientes en comparación con la línea de pobreza y la canasta alimentaria, debe tomarse en cuenta que las cifras de estos se exponen per

cápita. De tal suerte, el monto podría resultar adecuado para una persona, pero no para un hogar entero, cuestión que afecta, sobre todo, a las personas jefas de familia.

- b) En consonancia con el comentario anterior, si bien se aproximan bastante, ningún apoyo es suficiente para cubrir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. De nueva cuenta, la condición se agrava para las personas que tienen una familia a cargo, pues el estándar de comparación es per cápita y no para el hogar.

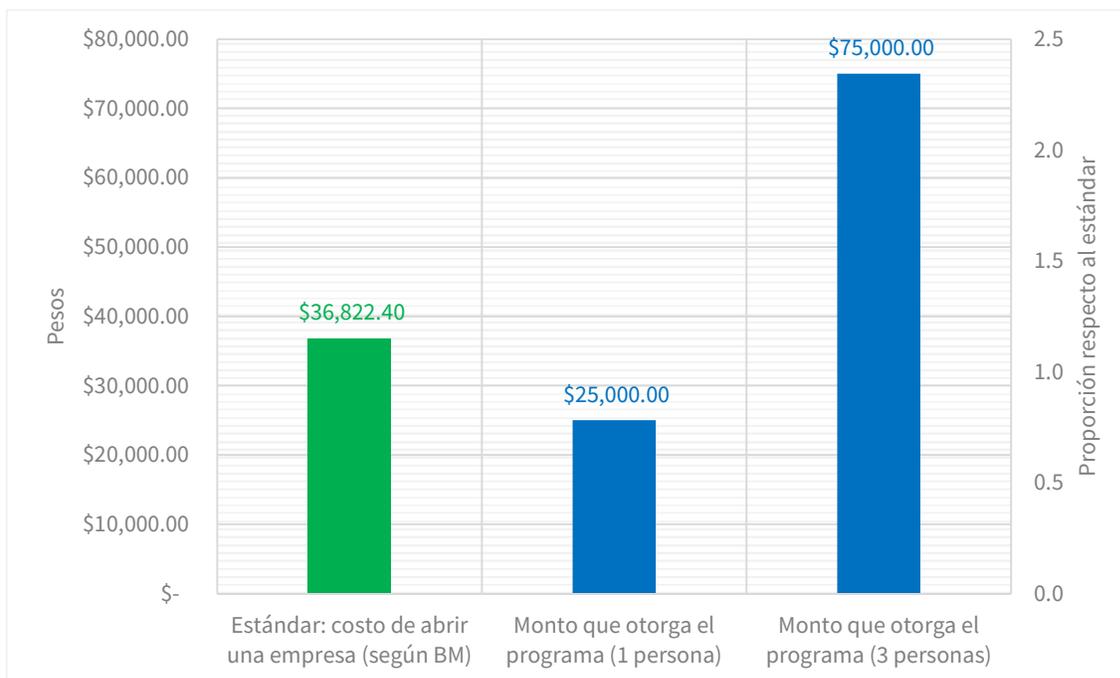
GRÁFICA 3.31: CONTRASTE DE LA SUFICIENCIA DEL APOYO DE LOS COMPONENTES DE “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” EN 2022 (VALORES CORRIENTES DEL AÑO)



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación de la Ciudad de México: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (actualizada a enero de 2022) y Conasami (2022). Nota: el cálculo del salario mínimo se realizó a partir de multiplicar el salario mínimo diario de 2022 (correspondiente a \$172.9 pesos) por 30 días. Nota 2: para las referencias de la CNSE, de la Línea de pobreza del MMIP y la Canasta alimentaria, se tomaron las cifras del entorno urbano a precios de enero de 2022.

Por otro lado, el apoyo otorgado por el componente de “evaluación para la certificación de la competencia laboral” (ECC), cuyo monto se dirige a cubrir el costo de un proceso de certificación, resulta suficiente si se lo compara contra el importe que cobra el ICAT. Durante 2022, dicho instituto tasaba su proceso de evaluación en \$1,148 pesos y la emisión del certificado en \$251 pesos, lo cual sumaba \$1,399 pesos en total. Dicha cifra correspondía aproximadamente a la mitad del monto máximo del apoyo, el cual es, por tanto, suficiente.

GRÁFICA 3.32: CONTRASTE DE LA SUFICIENCIA DEL “SUBPROGRAMA EMPLÉATE” DE “FOMENTO AL TRABAJO DIGNO” EN 2022 (VALORES CORRIENTES DEL AÑO)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2022). Nota: se han usado los valores del *indicador de apertura de un negocio* en la Ciudad de México, así como los demás datos que emplea la institución para su cálculo; sin embargo, debido a que las cifras se expresan en dólares, ha sido necesario transformarlas a moneda nacional usando el tipo de cambio que arrojó el Banco de México (2022) el 1 de abril de 2022.

Finalmente, resta admitir la dificultad de calcular la suficiencia de los apoyos del “subprograma empléate”, máxime al tener en cuenta la amplia diversidad en los giros de las actividades que pueden beneficiarse: lo que para un oficio o un quehacer puede resultar adecuado, para otro puede ser insuficiente. Durante la entrevista con la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo, se refirió que la suficiencia del apoyo se ha determinado a partir de un diálogo con establecimientos de bajo impacto. En ese sentido, habría un sustento de fondo para decretar el monto. Para fines de esta evaluación, sin embargo, se ha realizado una valoración de carácter aproximativo con base en una fuente de información institucional (ver gráfica 3.32). Destacamos algunos comentarios:

- a) Si el monto se recibe de forma individual, resultaría insuficiente respecto al estándar, al poder cubrir aproximadamente 70% de éste. Empero, al agruparse dos o tres personas (el límite máximo que permite el programa en 2022), la cifra se vuelve suficiente. En ese sentido, habría que garantizar que el estándar fuese cubierto con el monto personal, sin necesidad de recurrir a la agrupación.

- b) Dado que cada proyecto es diferente, sería importante contar con diferentes montos (nunca por debajo del estándar) para apoyar a los emprendimientos tomando en cuenta su potencial de crear empleos adicionales, la rama económica en que se desarrolla, el valor agregado o los esquemas de sustentabilidad que propone.
- c) Desde el inicio de la administración, el monto no se ha modificado, de modo que, en términos reales, ha disminuido progresivamente su poder adquisitivo.

3.3.7. Integralidad

El “subprograma prepárate” versa sobre cuestiones formativas, por un lado, y de certificación de competencias laborales, por otro. Cabe hacer algunos comentarios al respecto:

- a) Al tener en cuenta la amplia oferta de capacitación que hay en la Ciudad de México, el componente de “vales de capacitación” tiene la facultad de crear sinergias y complementariedades al interior de la política de empleo, ya que, al tiempo que se ofertan cursos de formación (por ejemplo: ICAT, Sectei, Fondeso y Sedeco), también se otorgan apoyos o becas para asistir a ellos.
- b) Algo similar al punto anterior puede aducirse sobre el componente de “evaluación para la certificación de la competencia laboral” (ECC), cuyo apoyo se dirige a cubrir el costo de un proceso de certificación. Esta condición favorece la integralidad y complementariedad al interior de las políticas destinadas al empleo, pues algunas dependencias —el ICAT, por ejemplo— solicitan el pago por parte de la persona que se certifica, quien tendría la posibilidad de acceder al apoyo de Styfe para solventar el monto solicitado.
- c) Respecto a los dos puntos anteriores, las estrategias de la Styfe para mediar el mercado de trabajo pueden resultar útiles, por ejemplo, el periódico “Ofertas de empleo” o las “Ferias de empleo”. Al contar con un perfil laboral bien definido, resulta más factible encontrar vacantes disponibles en dichos instrumentos.

Respecto al “subprograma empléate”, cabe hacer algunas precisiones:

- a) Detectamos sinergias y complementariedades con otras estrategias, como las capacitaciones para el emprendimiento, aprendizaje de oficios o adquisición de destrezas para la administración: tres ámbitos centrales en el proceso de autoempleo. Por ejemplo, una persona puede ser beneficiaria del programa “Educación para la autonomía económica en PILARES” de Sectei y, posteriormente, acceder al apoyo del “subprograma empléate” para aplicar efectivamente los conocimientos adquiridos. De este modo, se configura una suerte de encadenamiento en los

apoyos para atender cuestiones laborales, así como el acompañamiento del gobierno para el ejercicio de las libertades económicas que estipula la CPCM.

- b) Los recursos de la Sedeco, como la Oficina virtual de información económica (OVIE), el Sistema electrónico de avisos y permisos de establecimientos mercantiles (SIAPEM) o los incentivos fiscales para la inversión productiva pueden aportar elementos importantes en la toma de decisiones, en la agilización de trámites para desarrollar una actividad económica o para amortiguar los costos iniciales en el proceso de emprendimiento.

En cuanto al “subprograma de trabajo temporal y la movilidad laboral”, se destaca una valoración:

- a) Respecto al componente de “movilidad laboral”, si bien no encontramos rasgos de duplicidad con otros instrumentos o estrategias, tampoco hemos avizorado posibles sinergias ni complementariedades en el conjunto de la política de empleo. Por tal motivo, valoramos que se encuentra desintegrado.

Finalmente, respecto al “subprograma empleos verdes”:

- a) Por la naturaleza misma del *empleo verde*, se pueden hallar algunas correspondencias y complementariedades con otros instrumentos o políticas, como el programa “Mejoramiento barrial y comunitario para el bienestar” de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social o los proyectos de impacto ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente.

3.3.8. Principales hallazgos

Después del análisis que se ha realizado, es posible destacar algunos puntos relevantes sobre el programa social.

- Históricamente, el programa ha conjuntado intervenciones disímiles que no parecen tener una articulación muy clara entre sí: ya sea que se encomienden a la capacitación, al autoempleo, a la movilidad laboral o al trabajo temporal. En la entrevista con la Styfe, se constató que esta condición se debe, en buena medida, a una lógica administrativa, pues la propia estructura de la Secretaría y sus limitaciones presupuestarias han hecho necesario operar todos los subprogramas bajo una misma intervención. De cierto modo, esta condición permite optimizar recursos; sin embargo, también genera riesgos en términos de consistencia.

- Varios de los apoyos del programa tienen una naturaleza salarial (“vales de capacitación”, “trabajo temporal” y “subprograma empleos verdes”), de modo que el monto debería considerar un piso mínimo para la satisfacción de necesidades básicas. Aunque se comprobó la suficiencia ante el salario mínimo o la línea de pobreza, no llegan a cubrir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. Además, debe tenerse en cuenta que dichos estándares son individuales, por lo que el incremento del apoyo resulta importante, sobre todo para aproximarse a cubrir la necesidad de un hogar entero, que, según el censo de 2020, tenía un tamaño promedio de 3.6 personas.
- La población beneficiaria del “subprograma prepárate” ha tenido una caída amplia en 2022, lo cual resulta negativo por la integralidad que tiene con otras políticas e instrumentos, como las capacitaciones del ICAT. Consideramos que será importante recuperar la población atendida que tenía en 2021.
- El “subprograma empléate” muestra un diseño consistente en el conjunto de las políticas de empleo. No obstante, dado que el apoyo puede recibirse de forma individual o de manera agrupada, la suficiencia respecto al estándar que se empleó para la evaluación varía en cada caso. Si es una sola persona la que demanda el apoyo, el monto no resulta suficiente: los 25 mil pesos que se le otorgan están por debajo de la pauta señalada, que asciende a 37 mil pesos aproximadamente. Cuando el apoyo se recibe de forma colectiva —ya sean dos personas (que, al agregar sus montos, suman 50 mil pesos) o tres personas (que suman 75 mil pesos)—, sí se logra satisfacer el parámetro definido. Teniendo en cuenta esta evidencia, resultaría oportuno incrementar el monto cuando el apoyo no es grupal: por lo menos que sea suficiente para cubrir la pauta empleada, sobre todo al saber que muchas personas emprenden de forma individual un proyecto productivo. Bajo esa misma lógica, cuando el apoyo fuere conjunto, los montos por persona pudieran ser los mismos que ahora se estipulan —incluso, podrían ser menores. Esto ayudaría, además, a reducir la carga presupuestaria del subprograma.
- En el “subprograma empléate”, hubo una reducción en el número de personas que podían formar parte de un mismo emprendimiento —cinco hasta 2021 y tres a partir de 2022. Esta condición ha hecho perder, de forma agregada, la fuerza del apoyo. Sería conveniente recuperar la posibilidad de conjuntar a cinco personas.
- Valoramos que el componente de “movilidad laboral” está desintegrado de todo el diseño del programa y, además, resulta incongruente con los objetivos que se persiguen, provoca pocas sinergias, tiene un escaso apego al enfoque de derechos y pocas posibilidades de cambiar estructuralmente las condiciones laborales de la Ciudad de México.

- El componente “trabajo temporal” y el “subprograma empleos verdes” ofrecen soluciones emergentes para la población desempleada, pero no tienen capacidad de contribuir a generar empleo de calidad.
- En consonancia con el comentario anterior, no parece haber razón suficiente para que ambos componentes sean tratados de forma independiente. Sería oportuno conjuntarlos, dado su amplio parentesco, y abocarlos ambos al esquema de la sustentabilidad y el cuidado al medio ambiente, situación que abonaría de forma más robusta a una de las tendencias identificadas en el marco programático: la sustentabilidad, el cuidado al medio ambiente y los empleos verdes.
- La estructura del programa social es ciertamente dispersa, cuestión que queda patente en los cuatro subprogramas y, aún más, en los componentes de cada uno. Ello provoca que, en lugar de enfocarse en uno o dos elementos puntuales, se intenten cubrir demasiados ámbitos —algunos muy diversos entre sí— sin concentrarse particularmente en alguno de ellos. Además, esta condición deriva en algunos efectos como la complejidad de operarlos y evaluarlos.
- La forma como están planteados los apoyos provoca que el diseño del programa sea muy reactivo, es decir, responde a la demanda del mercado de trabajo sin mayores capacidades de provocar un cambio deliberado en las condiciones del empleo y mucho menos en lo económico. Por ejemplo, el diseño del programa no permite un cambio intencional en el perfil económico de la Ciudad, tal como se plantea en algunas tendencias del marco programático: transición tecnológica, sustentabilidad, empleos de alto valor agregado, etcétera. En ese sentido, será importante comenzar a inducir cambios acordes con los grandes lineamientos programáticos: en el caso del “subprograma prepárate”, por ejemplo, dar prioridad a las capacitaciones que persigan las tendencias aludidas. Lo mismo aplicaría para el caso del “subprograma empléate”.
- Los indicadores son uno de los puntos a trabajar del programa, ya que, actualmente, generan información insuficiente para poder valorar los resultados y, aún menos, el impacto de la intervención. Será necesario, en primer lugar, desagregar los indicadores para que pueda evaluarse cada subprograma y componente de forma independiente. Además, deberá producirse información sobre la calidad de los empleos que se fomentan o se generan, condición medular en el planteamiento del programa.
- Según la evidencia recabada durante la entrevista con la Styfe, se tiene la intención por conformar empresas mixtas (es decir, operadas e integradas por la ciudadanía y por el Gobierno), cuestión que resulta innovadora —cuando menos en el

ámbito mexicano actual— y podría tener efectos interesantes en la estructura económica, social y laboral. Consideramos que el programa social “Fomento al trabajo digno” tiene la capacidad de fungir como una plataforma para tal cometido, sobre todo por medio del “subprograma empléate”. No obstante, las reducciones presupuestarias que se han hecho a dicho componente no parecen ir en la dirección correcta para alcanzar ese propósito. Deberá considerarse, por ende, la dotación de una mayor cantidad de recursos en los próximos ejercicios fiscales.

- Al igual que se ha comentado en los otros dos programas sociales analizados, es importante plantear estrategias para consolidar el presupuesto de esta intervención, de modo que pueda avanzarse progresivamente hacia la atención total de la población potencial. Hemos mencionado la posibilidad de reducir la dispersión al interior del programa, situación que permitiría redirigir los recursos hacia los componentes que tienen un mayor apego al enfoque de derechos y, así, incrementar su cobertura.

3.4. Síntesis de hallazgos

Los cuadros 3.16 y 3.17 sintetizan algunos de los principales hallazgos de esta segunda parte de la evaluación.

CUADRO 3.16: MATRIZ DE ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y PROPUESTAS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

| Hallazgo | Área de oportunidad | Propuesta |
|--|---|---|
| Necesidad de articular una política de empleo integral | <ul style="list-style-type: none"> Los diversos instrumentos no responden a diagnósticos o metas compartidas; es necesario configurar una política de empleo articulada con la política fiscal e industrial de la Ciudad de México. | <ul style="list-style-type: none"> Formulación de un Plan Sectorial de Empleo que estipule metas, objetivos e indicadores claros en materia laboral, así como la articulación entre el empleo, la fiscalidad y las estrategias industriales y sectoriales. |
| Necesidad de fortalecer la equidad territorial de la distribución de los apoyos de los programas de la Styfe | <ul style="list-style-type: none"> Las alcaldías más pobladas y con mayores niveles de pobreza han sido, proporcionalmente, beneficiarias de menos cantidad de apoyos en materia laboral. | <ul style="list-style-type: none"> Reforzar la atención e incrementar la difusión de los programas sociales particularmente en Iztapalapa, GAM, Tlalpan y Álvaro Obregón. |
| Bajos ingresos, actividad económica de reducido valor agregado y empleo sin protección social | <ul style="list-style-type: none"> Se ha diagnosticado que la Ciudad de México presenta una estructura económica muy enfocada en el sector terciario y en la que predominan empleos de bajo valor agregado. | <ul style="list-style-type: none"> Crear una incubadora de negocios que fomente el emprendedurismo verde y tecnológico y que provoque sinergias con los apoyos de Fondeso. Parte de la labor de este mecanismo será fomentar cambios en la estructura productiva de la Ciudad y redirigir los esfuerzos a la creación de empleo en los siguientes ámbitos: a) sostenibilidad; b) biotecnología y nanotecnología; c) fertilizantes, agricultura urbana y alimentación; d) innovación de materiales para la construcción y el comercio. |
| Indicadores insuficientes para monitorear el avance del empleo de calidad en la Ciudad de México | <ul style="list-style-type: none"> Los diversos instrumentos de planeación, tanto generales como en materia de empleo, consideran de forma limitada el diseño de indicadores que permitan conocer el grado de acceso a un empleo de calidad (remuneración, precariedad, protección social) | <ul style="list-style-type: none"> Añadir indicadores en instrumentos de planeación para valorar las tasas de variación de: a) la población que labora bajo condiciones críticas de ocupación; b) informalidad laboral; y c) suficiencia de la remuneración en contraste con la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. |
| Limitados incentivos a la formalización del empleo en el Plan de Reactivación Económica | <ul style="list-style-type: none"> Entre los diferentes planteamientos del PRE, no se estipulan claramente medidas para intervenir y fomentar la formalidad de las condiciones de empleo. | <ul style="list-style-type: none"> Sería posible añadir incentivos fiscales en el impuesto sobre las nóminas a las empresas que acrediten cumplir con un incremento parcial en los salarios o que formalicen a sus empleados por medio de la dotación de seguridad social. |
| Necesidad de monitorear la estrategia de reconversión de oficinas en viviendas | <ul style="list-style-type: none"> En el contexto del plan de reactivación económico post-pandemia de la Ciudad de México, el ejecutivo diseñó una estrategia para reconvertir oficinas en vivienda que resulta adecuado y pertinente para aumentar la oferta de vivienda. | <ul style="list-style-type: none"> Evaluar y monitorear las acciones emergentes para reconvertir oficinas en viviendas y acompañarlas de estrategias destinadas a incentivar el teletrabajo. |
| Importancia de incentivar la capacitación y certificación de personas facilitadoras de servicios | <ul style="list-style-type: none"> Una prestación relevante para las personas facilitadoras de la Ciudad de México podría ser su acceso a certificaciones laborales ofertadas por el propio ejecutivo capitalino, | <ul style="list-style-type: none"> Crear certificaciones por parte del ICAT para ejecutar los trabajos demandados a las personas facilitadoras de servicios de algunos programas sociales. |

| Hallazgo | Área de oportunidad | Propuesta |
|---|--|--|
| | lo que incrementaría sus habilidades, capacidades y empleabilidad. | <ul style="list-style-type: none"> Incorporar, entre los mecanismos de selección de personas facilitadoras de servicios en programas sociales, la solicitud de certificaciones. |
| Necesidad de fortalecer la estrategia de reinserción social de la Ciudad de México | <ul style="list-style-type: none"> Se ha detectado que el programa “Apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal” es pertinente y está apegado al enfoque de derecho, además de que puede contribuir a la estrategia de seguridad. Sin embargo, se identificó que el presupuesto y la cobertura es limitada. | <ul style="list-style-type: none"> Ampliar el presupuesto y, por ende, la cobertura del programa. |
| Sesgos no justificados en la difusión de ofertas de empleo por parte de la Ciudad de México | <ul style="list-style-type: none"> En ocasiones se incluyen requisitos arbitrarios o discriminatorios en materia de género o de edad en las ofertas laborales difundidas por el ejecutivo. | <ul style="list-style-type: none"> Suprimir las restricciones no justificadas tanto de género como de edad en las vacantes que se anuncian en el periódico “Ofertas de empleo”. |
| Pertinencia de la estrategia “Ciudad Solar” | <ul style="list-style-type: none"> La estrategia incentiva la sostenibilidad energética del tejido empresarial capitalino, por lo que nos parece una iniciativa innovadora y pertinente. | <ul style="list-style-type: none"> Realizar una evaluación de impacto de la estrategia aludida, que permita valorar su ampliación en términos de presupuesto y cobertura. |
| Programa “Seguro de desempleo” | | |
| Necesidad de reformar la Ley que rige al programa “Seguro de desempleo” | <ul style="list-style-type: none"> La Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, en su artículo primero, ciñe el apoyo únicamente a las personas empleadas formales, lo que no resulta adecuado desde un enfoque derechos. | <ul style="list-style-type: none"> Enviar iniciativa de reforma de Ley para que el artículo primero elimine la referencia sobre el apoyo del “Seguro de desempleo” exclusivamente a las personas que provienen del sector formal para, posteriormente, identificar formas de ampliar la cobertura del programa. |
| Exclusión de una parte de la población potencial del programa | <ul style="list-style-type: none"> Salvo el apoyo a grupos específicos, el programa no permite la incorporación de trabajadores informales que sufren desempleo. | <ul style="list-style-type: none"> Extender la cobertura hacia las personas en condición de informalidad laboral en el sector formal (específicamente, aquellas que han perdido su empleo). |
| Reducción de presupuesto del programa “Seguro de desempleo” | <ul style="list-style-type: none"> El programa ha tenido reducciones presupuestarias importantes después de alcanzar su monto máximo, para la administración actual, en 2019. | <ul style="list-style-type: none"> Recuperar progresivamente, cuando menos, el presupuesto que se alcanzó en 2019 (casi 665 millones de pesos a precios constantes de 2022). |
| Limitada capacidad adquisitiva del monto de las transferencias por desempleo | <ul style="list-style-type: none"> El apoyo del programa es insuficiente frente a tres de los cuatro estándares²¹ contra los que se comparó. | <ul style="list-style-type: none"> Incrementar progresivamente el monto mensual del apoyo hasta alcanzar, cuando menos, 50% de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). |
| Reducida temporalidad del programa “Seguro de desempleo” | <ul style="list-style-type: none"> Al cabo de tres años, desde 2020, se ha reducido la temporalidad del apoyo de seis a tres meses. | <ul style="list-style-type: none"> Recuperar progresivamente la temporalidad del apoyo hasta alcanzar, cuando menos, los seis meses que se tenían planteados originalmente. |
| Programa “Fomento al trabajo digno” | | |
| Indicadores insuficientes en el programa “Fomento al trabajo digno” | <ul style="list-style-type: none"> Los indicadores pueden ampliarse para tener una evaluación mucho más precisa del | <ul style="list-style-type: none"> Incorporar un indicador de impacto para el “subprograma empléate”: a) variación anual del promedio general de años activos |

²¹ Los cuatro estándares de 2022 empleados para valorar la suficiencia de las transferencias son: a) Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales: 6,082 pesos; b) Salario mínimo mensual vigente en la Ciudad de México (calculado a partir de multiplicar 172.9 pesos por 30 días): 5,186 pesos; c) Línea de pobreza del MMIP: 4,530 pesos; y d) Canasta alimentaria: 1,990 pesos. El programa sólo es suficiente frente al último de estos.

| Hallazgo | Área de oportunidad | Propuesta |
|---|---|---|
| | programa, sobre todo del “subprograma emplaté”. | de las fuentes de empleo por cuenta propia que se crearon y b) promedio y mediana anuales de las ventas producidas por los emprendimientos. |
| Consistencia débil del “subprograma trabajo temporal y movilidad laboral” de “Fomento al trabajo digno” | <ul style="list-style-type: none"> Se ha considerado que el componente de “movilidad laboral” es inconsistente y tiene poco apego al enfoque de derechos, ya que promueve la emigración de trabajadores a otros estados y países. | <ul style="list-style-type: none"> Reflexionar sobre la necesidad de eliminar el componente “movilidad laboral” dentro del “subprograma temporal y movilidad laboral” y redirigir el presupuesto para robustecer el “subprograma emplaté”. |
| Limitación de los montos en el “subprograma emplaté” de “Fomento al trabajo digno” | <ul style="list-style-type: none"> En 2022 se ha limitado la posibilidad de agrupar apoyos: antes de esa fecha, podían formarse grupos de hasta cinco personas, pero después se redujo a tres personas, lo que impacta en los montos a los que pueden acceder. | <ul style="list-style-type: none"> Recuperar la posibilidad de agrupar apoyos hasta cinco personas. Asegurar que el monto individual sea suficiente para realizar un emprendimiento en la Ciudad, cuyo costo, de acuerdo con el promedio consultado, asciende a 36.8 mil pesos. |
| Riesgo de duplicidad entre dos componentes del programa (empleos verdes y trabajo temporal) | <ul style="list-style-type: none"> Se ha detectado que el “subprograma empleos verdes” y el componente “trabajo temporal” se sustentan prácticamente en la misma lógica y realizan las mismas acciones. | <ul style="list-style-type: none"> Unir los dos componentes en un mismo subprograma, ambos bajo la lógica del “empleo verde”, pues se encuentra más apegado a la coyuntura social y ambiental del momento. |
| Programa “Economía social de la Ciudad de México” | | |
| Bajo impacto de las cooperativas beneficiarias del programa “Economía social de la Ciudad de México” | <ul style="list-style-type: none"> Se ha detectado que la mayoría de las cooperativas tienen un bajo valor agregado. | <ul style="list-style-type: none"> Incorporar mecanismos de selección que prioricen a las cooperativas de alto valor agregado, que incorporen sistemas de sustentabilidad o que incentiven el cambio tecnológico, como el desarrollo de programas informáticos, biotecnología, energías limpias; así como aquellas con capacidad de crear mayores volúmenes de empleo y encadenamientos productivos. |
| Indicadores insuficientes en el programa “Empresas sociales de la Ciudad de México” | <ul style="list-style-type: none"> Los indicadores pueden ampliarse para tener una evaluación mucho más precisa del programa. | <ul style="list-style-type: none"> Incorporar un indicador de impacto para el subprograma encargado del fomento a la creación: tasa de variación anual de cooperativas en operación, así como el número de personas involucradas en éstas; Incorporar un indicador de impacto para el subprograma encargado del fortalecimiento: tasa de variación de las ventas de la cooperativa, calculado entre el inicio y el fin del año. |
| Dificultad para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo | <ul style="list-style-type: none"> Aunque las poblaciones están bien definidas, la cuantificación se complica, dado que no se cuenta con información suficiente y actualizada al respecto. | <ul style="list-style-type: none"> Levantar un censo, que se actualice constantemente, para poder conocer el número de cooperativas que operan en la Ciudad de México, identificando las características, como tamaño, giro y antigüedad. |

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 3.17: MATRIZ DE FORTALEZAS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

| Hallazgo | Fortalezas |
|---|--|
| Marco jurídico y normativo de la Ciudad de México robusto | <ul style="list-style-type: none"> La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) amplía la visión tradicional de la política laboral que se encuentra asentada en la constitución federal (CPEUM), pues añade nociones mucho más actualizadas y acordes a la coyuntura actual. |

| Hallazgo | Fortalezas |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Hay un conjunto importante de leyes que atienden varios ámbitos particulares del desarrollo económico y el empleo, como la protección, el fomento, el emprendimiento, las MYPIMES, entre otros. |
| Documentos programáticos de la política de empleo | <ul style="list-style-type: none"> Los planteamientos generales, en términos de objetivos y metas, son consistentes con la normativa nacional e internacional, así como con los principales problemas laborales de la Ciudad de México. El Plan General de Desarrollo (PGD) y el Programa de Gobierno cuentan con una aproximación socio-espacial relevante en el diagnóstico del empleo y del desarrollo económico. De este modo, se diagnostican de forma acertada las diferentes necesidades a lo largo del territorio capitalino. |
| Instrumentos, herramientas y mecanismos de la política de empleo | |
| Instrumentos dedicados a la capacitación | <ul style="list-style-type: none"> La gran mayoría de la oferta de capacitación es pertinente, dada la coyuntura laboral y las características que presenta el desarrollo económico de la Ciudad de México. Se reconocen esfuerzos por tratar la cuestión del empleo verde, como la hidroponía y la limpieza verde. La estrategia “Ciudad Solar” parece tener un diseño muy adecuado para la coyuntura actual y fomenta sinergias con la política ambiental. Las certificaciones cuentan con una gama amplia de materias y disciplinas, cuestión relevante en la diversificación del empleo. |
| Mecanismos y servicios financieros | <ul style="list-style-type: none"> Se identifica que los mecanismos y servicios asociados a esta categoría tienen una naturaleza progresiva, pues atienden a las unidades económicas de menor escala y se encuentran dirigidos fundamentalmente al conjunto de la población que más lo necesita. El Fondeso, órgano fundamental para sustentar los servicios financieros, ha tenido un incremento presupuestario importante a partir de 2019, lo cual denota la intención de la administración actual por fortalecer este ámbito. Tienen una lógica inclusiva, además de contar con perspectiva de género y abrir la posibilidad de cerrar las brechas de desigualdad económica entre hombres y mujeres. |
| Herramientas de fomento al empleo y actividades económicas | <ul style="list-style-type: none"> Las herramientas asociadas a esta categoría figuran como un elemento idóneo ante la recuperación post-pandemia, además de otros eventos históricamente relevantes, como el proceso de desindustrialización de la capital mexicana. |
| Mecanismos de intermediación, diálogo y concertación | <ul style="list-style-type: none"> La calidad y cantidad de empleo son variables controladas fundamentalmente por el empresario privado. En ese sentido, estos mecanismos adquieren un papel cardinal en la política de empleo. De forma agregada, los instrumentos asociados a ésta tienen la intención de atender a la transformación tecnológica de la Ciudad. La formalización del empleo, al contrario de lo que sucede con otras estrategias, es discutida y auspiciada por varios instrumentos de esta categoría, sobre todo por promover siempre el empleo formal. La labor de la PDT ha sido fundamental, más que nada en lo que respecta al despido injustificado, elaboración de demandas laborales y asesorías de atención inmediata. |
| Conjunto de programas sociales de la Styfe | <ul style="list-style-type: none"> Se reconoce que los programas sociales han incrementado progresivamente el monto proporcional promedio anual por persona beneficiaria: en 2018 se encontraba alrededor de 11.9 mil pesos; pero, para 2022, llega a 13.5 mil pesos. |
| Programa “Seguro de desempleo” | |
| Diseño y singularidad | <ul style="list-style-type: none"> El Seguro de desempleo es la única protección de su tipo en todo el país, y da cuenta de que las políticas de la Ciudad de México son distintivas e innovadoras. Los apoyos con que cuenta el programa son pertinentes y, además de proteger el ingreso de las personas trabajadoras, aceleran el proceso de reincorporación al mercado de trabajo. |
| Cierre de brechas de desigualdad | <ul style="list-style-type: none"> Quedó demostrado que el programa ha atendido a la vulnerabilidad social por dos frentes: por el género y por el grupo de adscripción. En efecto, el grupo con mayor número de apoyos ha sido el de mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. |
| Programa “Fomento al trabajo digno” | |
| Incrementos presupuestarios en 2022 | <ul style="list-style-type: none"> La Styfe ha hecho un esfuerzo relevante por fortalecer el programa a partir de la dotación presupuestaria que, en 2022, llega a cuadruplicar lo que se programó en 2021. |

| Hallazgo | Fortalezas |
|--|---|
| Suficiencia de los apoyos | <ul style="list-style-type: none"> • Los apoyos destinados a los componentes de “vales de capacitación”, “trabajo temporal” y “subprograma empleos verdes” tienen una naturaleza salarial y resulta suficiente, cuando menos, frente a tres de los cuatro estándares contra los que se compara. • El apoyo del “subprograma empléate” es suficiente respecto al estándar contra el que se comparó. • El apoyo del componente “evaluación para certificación de la competencia laboral” es suficiente para cubrir el costo del proceso de certificación y la emisión del certificado. |
| Programa “Economía social de la Ciudad de México” | |
| Modificaciones durante 2022 en el subprograma “Fomento de empresas sociales” | <ul style="list-style-type: none"> • A lo largo del tiempo, el programa ha tenido modificaciones positivas, de entre las cuales destaca que, en 2022, se abrió la posibilidad de constituir las cooperativas por medio de las alcaldías (situación que no implica costo alguno), lo cual ha ayudado a librar los recursos y redirigirlos para fortalecer la adquisición de maquinaria, equipo o materia prima. |
| Suficiencia de los apoyos de cada subprograma. | <ul style="list-style-type: none"> • Se ha hecho un esfuerzo, en 2022, por compensar la disparidad entre los apoyos de los dos subprogramas, al trasladar 30 mil pesos de uno a otro en favor de aquél que fomenta la creación de cooperativas. De este modo, el apoyo de “Creación de empresas sociales” queda en 80 mil pesos (en lugar de 50 mil) y el de “Fortalecimiento de empresas sociales” queda en 120 mil (en lugar de 150 mil). |
| Equidad distributiva y progresividad | <ul style="list-style-type: none"> • Si bien los apoyos no se reducen únicamente a los grupos de atención prioritaria, se reconoce que ha habido una atención importante durante la operación del programa. De hecho, entre agosto de 2020 y julio de 2021, aproximadamente 35% de la población beneficiaria eran personas liberadas, migrantes de retorno, con discapacidad, LGBT+ o indígenas |
| Cierre de brechas de desigualdad de género y de edad. | <ul style="list-style-type: none"> • El número de mujeres beneficiarias es significativamente superior al de hombres; la proporción se mantiene entre seis a diez y siete a diez en favor de las mujeres, lo cual es ampliamente pertinente y favorece la participación laboral femenina. • Al contrario de otros programas, la edad de personas beneficiarias muestra un patrón relativamente disperso (no concentrado en segmentos de edad específico), en donde abunda la presencia de grupos mayores a 40 años. |

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El estudio de los instrumentos de planeación (Programa de Gobierno y Plan General de Desarrollo, entre otros) nos permitió identificar los principales énfasis y objetivos en materia de empleo diseñados por el gobierno de la Ciudad de México. Destaca la promoción del acceso a un empleo digno, la necesidad de apoyar a las unidades productivas más pequeñas y vulnerables, el fomento del cooperativismo, las estrategias de protección del ingreso, los programas de incentivo de la inversión, el impulso a la industria innovadora o la idea de promover fuentes empleo más sustentables, entre otros. Es así que, en términos generales, los planes y programas del Gobierno de la Ciudad de México, en materia laboral son consistentes con la normativa nacional e internacional, están apegados al enfoque de derechos, son pertinentes respecto de la situación socioeconómica de la capital y, en muchas ocasiones, establecen metas ambiciosas e innovadoras.

Respecto a la política de empleo de la Ciudad de México, una de las áreas de mejora más importantes radica en el esquema general de planeación: se reconocen diferentes instrumentos, herramientas y programas importantes, pero, de acuerdo con la literatura especializada que se consultó en la primera parte de la evaluación, para hablar concretamente de una política pública, todos estos elementos deberían estar organizados bajo un marco coherente y una visión articulada. Esta condición apunta a la necesidad de contar con un instrumento programático más amplio que aquellos que se analizaron (un plan sectorial en materia de empleo, por ejemplo), el cual permitiría alinear todos los esfuerzos bajo metas y objetivos comunes, además de partir de un diagnóstico integral y de contar con indicadores que toquen a todas las estrategias. Ante las áreas de oportunidad que se reconocen, se vuelve primordial que dicho diagnóstico identifique y estime las poblaciones potenciales de las diferentes intervenciones (como los programas sociales), además de que logre definir a las poblaciones objetivo en función de las capacidades de la administración. Se trata de un elemento que favorecerá ampliamente la planeación, pues permitirá contar con una estrategia más precisa de cobertura.

El análisis de los programas y acciones sociales en materia laboral del Gobierno de la Ciudad arrojó resultados importantes. A lo largo de cinco años, entre 2018 y 2022, dicha Secretaría ha programado cada año, en promedio, 70% de su presupuesto a la operación de estos. En términos absolutos, sin embargo, los recursos destinados a tales instrumentos se han reducido progresivamente a partir de 2019 —año en que alcanza su punto máximo (943 millones de pesos a valores de 2022)—, ya que el propio presupuesto de la depen-

dencia ha tenido ajustes constantes. Esto no resulta pertinente, dada la prevalencia e incidencia de los problemas y carencias laborales en la capital mexicana documentadas a lo largo de la evaluación. Asimismo, es posible advertir que, en términos generales, la actual administración ha priorizado el despliegue de políticas activas de empleo frente a las pasivas, lo que significa el refuerzo de las estrategias de capacitación, fomento del emprendimiento y dinamización del cooperativismo, así como un retroceso en la financiación del “Seguro de desempleo”.

El incremento presupuestal que se dio al conjunto de programas y acciones sociales al comienzo de la nueva administración implicó una mejoría en dos indicadores: el número de personas beneficiarias, por un lado, y el monto proporcional promedio anual por persona, por otro. Sin embargo, durante 2020 y 2021 (años atípicos caracterizados por la pandemia), hubo un cambio drástico en la tendencia de ambos indicadores, pues se incrementó sustancialmente el primero, al tiempo que se redujo de forma importante el segundo. Al parecer, la intención de la Styfe fue priorizar el volumen de atención por encima de la suficiencia. Finalmente, para 2022, hubo una recuperación en el monto proporcional promedio por persona, aunque la población atendida permaneció en niveles reducidos. Se trata de un indicador preocupante que debe ser revertido.

Las acciones sociales en materia laboral figuraron, en 2020 y 2021, como un instrumento idóneo para dar atención a los efectos más severos de la pandemia: destaca su capacidad para apoyar al ingreso de personas desempleadas que laboraban en la informalidad. Se encontraron ciertas correspondencias entre los recursos de los programas y las acciones sociales: cuando los presupuestos de los primeros disminuían, los de las segundas aumentaban.

La evaluación de los tres programas sociales de empleo (“Seguro de desempleo”, “Fomento al trabajo digno” y “Economía social de la Ciudad de México”) se ha realizado a partir de siete criterios, teniendo como principal insumo de trabajo a las Reglas de Operación y las entrevistas en profundidad a personas funcionarias públicas del ramo, además del análisis de padrones de personas beneficiarias y demás documentos de orden programático. De forma general, se hizo patente que los tres programas, a lo largo de los últimos quince años, han tenido reducidas variaciones en su diseño, lo que resulta verificable al revisar sus diagnósticos, objetivos, construcción de poblaciones, entre otros elementos. Al final de cada apartado, señalamos la necesidad de plantear estrategias para consolidar el presupuesto de estas tres intervenciones, de modo que pueda expandirse progresivamente la cobertura.

Se ha destacado la relevancia del “Seguro de desempleo”, que figura como una política única en su tipo en todo el país. No obstante, se señalan algunas áreas de mejora, como la suficiencia de sus apoyos, la cobertura, la duración de las ministraciones y, en fin, la necesidad de ampliar su alcance para lograr su consolidación como pilar de un incipiente estado del bienestar capitalino. Al respecto, una de las principales observaciones que se hace es la posibilidad de ampliar la cobertura hacia las personas que laboran en la informalidad, empezando por aquellas que trabajan en condiciones informales dentro del sector formal, por ejemplo: las personas contratadas bajo el régimen de honorarios asimilables a salario. El esquema tripartito que se comentó puede resultar útil para tal propósito. Se advierte, además, la significativa reducción presupuestaria que ha sufrido el “Seguro de desempleo” en los últimos años.

Respecto al programa “Fomento al trabajo digno”, hay que señalar que ha sido fortalecido por un incremento presupuestario en 2022, aunque la distribución de los recursos favorece ampliamente a los subprogramas que tienen un menor apego al enfoque de derechos. Se señala que esta condición debe ser revertida. Por último, se ha destacado la pertinencia del programa “Economía social de la Ciudad de México”, sobre todo por su apego al enfoque de derechos, su equidad distributiva y la capacidad para resarcir el tejido social rumbo a una distribución más justa de la riqueza y el trabajo. Se señalan algunas áreas de oportunidad, como la posibilidad de impulsar cooperativas que tengan alto valor agregado, además de contar con una mejor distribución territorial de los recursos.

Finalmente, se compilan las siguientes consideraciones y sugerencias generales respecto a la política pública de empleo:

- En primer lugar, se ha puesto en manifiesto la necesidad de articular una política de empleo integrada; sin embargo, no parece pertinente subsanar las áreas de oportunidad en los instrumentos de planeación como el PGD o el Programa de Gobierno, pues ya se ha rebasado más de la mitad del periodo de la administración en curso. En cambio, parece oportuno formular un documento de planeación y diagnóstico mucho más amplio en materia de empleo. Es importante que este instrumento estipule metas, objetivos e indicadores claros, que permita guiar las decisiones de política pública. A su vez, será imprescindible contar con mecanismos para lograr una mejor articulación con estrategias industriales y sectoriales, así como con las políticas de orden federal.
- Algunas de las inferencias obtenidas en el diagnóstico de este documento señalan la predominancia de actividades económicas de bajo valor agregado y la amplia concentración en el sector terciario, situación que, ante la prevalencia de empleos

sin protección social y de remuneraciones reducidas, termina por agravar la condición general del empleo en la Ciudad de México. En esta circunstancia se requiere diversificar la estructura productiva y redirigir los esfuerzos hacia la creación de empleo en ámbitos particulares como las ciencias de la sostenibilidad, la biotecnología, la agricultura urbana, entre otros sectores innovadores. Para tal efecto, podría discutirse la posibilidad de crear una incubadora de negocios que otorgue sustento a las actividades de alto valor agregado y que provoque sinergias con los apoyos de Fondeso.

- Varias herramientas e instrumentos que conforman la política de empleo tienen un planteamiento apropiado y su diseño se encuentra apegado al enfoque de derechos (por ejemplo: la herramienta “Ciudad solar”; el programa de la Secretaría de Gobierno que promueve el impuso laboral en personas ex-reclusas o la estrategia, presente en el PRE, de conversión de oficinas en viviendas); sin embargo, hace falta evaluarlos a profundidad, sobre todo con la finalidad de justificar posibles incrementos presupuestarios que permitan fortalecer sus capacidades.
- Se han detectado varias áreas de oportunidad comunes en los programas sociales. En primer lugar, destacan algunas desigualdades en la distribución territorial de los apoyos, cuestión que afecta sobre todo a las alcaldías más pobladas y con mayores índices de pobreza, como Iztapalapa, Gustavo A. Madero o Tlalpan. En ese sentido, será necesario reforzar la presencia de apoyos en materia laboral. La cuestión de los indicadores de cada programa es también un aspecto que puede mejorarse, implementando mecanismos para medir los resultados del programa, en dimensiones como: a) población que labora en condiciones críticas de ocupación, b) informalidad laboral y c) suficiencia de la remuneración en contraste con la CNSE. Por otro lado, los programas que cuentan con personas facilitadoras podrían ofrecer, como prestación, la capacitación y certificación en materias afines, lo cual ayudaría a mejorar la calidad de su atención, al tiempo que se profesionaliza la actividad.

Bibliografía

Fuentes citadas

- Banco de México (2022). *Tipos de cambio Peso/Dólar*. Obtenido del sitio web del Banco de México. [Consultado el 7 de abril de 2022]. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/tipocamb/lle-narTiposCambioAction.do?idioma=sp>
- Banco Mundial (2022). *Doing business: midiendo regulaciones para hacer negocios*. Obtenido del sitio web del Banco Mundial. [Consultado el 7 de abril de 2022]. Disponible en <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>
- Bardey et. al. (2009). “Seguros de desempleo: revisión de literatura y propuesta para Colombia”. *Serie documentos de trabajo*, no. 6, pp. 1-36.
- Brugger, S. y M. Dávila (2013). “Las cooperativas agrícolas ecológicas como motor del desarrollo sustentable. Un estudio neo-institucionalista de las cooperativas coreanas Hansalim e iCoop en Corea del Sur”. *PROCOAS*. 5 (1), pp. 25-53.
- Calderón, S. (2016). “Una experiencia de construcción de política pública: la Ley de Fomento Cooperativo de la Ciudad de México, su reglamento y los programas de fomento cooperativo”. En Marañón, B. (coord.), *Políticas para la solidaridad económica y el Buen Vivir en México* (págs. 187-206), Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Canalda, S. (2019). “El fomento del empleo decente y sostenible en cooperativas y sociedades laborales”. *Revista de Estudios Cooperativos*. (132), pp. 77-96.
- Cardozo, M., & Á. Mundo (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal
- CEPAL (2009). *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2022). *Salario mínimo*. (Fecha de publicación: 9 de marzo de 2022). Obtenido del sitio web del Conasami. [Consultado el 14 de marzo de 2022]. Disponible en <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo>
- Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México (2020). *Propuestas para la reactivación económica de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web del CES CDMX. [Consultado el 24 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://ces.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2021/documento-final-propuestasreactivacioneconomicacerecesa-1compressed.pdf>
- Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2020). *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*. Obtenido del sitio web del Evalúa CDMX. [Consultado el 22 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacion-estrategica-de-la-politica-social-de-la-ciudad-de-mexico-15-de-agosto-2020.pdf>

- Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2021). *Evaluación de las políticas públicas implementadas por la Ciudad de México y las alcaldías para enfrentar la pandemia por Covid-19*. Obtenido del sitio web del Evalúa CDMX. [Consultado el 14 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2021/Evaluacion/evaluacion-covid19vf.pdf>
- Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2021a). *Evaluación de la política social de las alcaldías (2018-2020)*. Obtenido del sitio web del Evalúa CDMX. [Consultado el 10 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2021/Evaluacion/EPsACDMX/02-evaluacion-alcaldias-parte-2.pdf>
- David, L. (2013). *La production urbaine de Mexico : entre financiarisation et construction territoriale. Une analyse de l'insertion du réseau financier transnational dans les marchés d'immobilier d'entreprise*. París: Science politique, Université Paris-Est. Disponible en: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00971515/document>
- De Buen, N. (2015). *El sistema laboral en México*. México: Instituto de Investigaciones, UNAM.
- Diario Oficial de la Federación (1970). *Ley Federal del Trabajo*. (Promulgada el 1 de abril de 1970 con la última reforma publicada el 31 de julio de 2021). [Consultado el 27 de enero de 2022].
- Diario Oficial de la Federación (1975). *Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal*. (Promulgada el 2 de mayo de 1975. [Consultado el 7 de diciembre de 2021].
- Escobar, S. (2010). *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo en el Gobierno del Distrito Federal*. Obtenido del sitio web del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. [Consultado el 12 de noviembre de 2021]. Disponible en https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2009/evaluacion_trabajo_2010.pdf
- Falcón, C. y J. Fuentes (2017). “La participación de las cooperativas en el desarrollo urbano sostenible”. *Revista de estudios cooperativos*, (125), pp. 89-108.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2000). *Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal*. (Publicado el 1 de junio de 2000, con la última reforma publicada el 21 de noviembre de 2000). [Consultado el 17 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2006). *Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal*. (Promulgada el 20 de enero de 2006, con la última reforma publicada el 19 de marzo de 2021). [Consultado el 3 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2008). *Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal*. (Promulgada el 8 de octubre de 2008, con la última reforma publicada el 14 de febrero de 2020). [Consultado el 2 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2009). *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Distrito Federal*. (Promulgada el 23 de abril de 2009, con la última reforma publicada el 2 de marzo de 2021). [Consultado el 2 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2011). *Ley de Desarrollo Agropecuario, rural y sustentable de la Ciudad de México*. (Promulgada el 8 de diciembre de 2011, con la última reforma publicada el 16 de abril de 2021). [Consultado el 3 de diciembre de 2021].

- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2014). *Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal*. (Promulgada el 21 de febrero de 2014, con la última reforma publicada el 9 de junio de 2021). [Consultado el 2 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. (Promulgada el 5 de febrero de 2017, con la última reforma publicada el 10 de diciembre de 2017). [Consultado el 24 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2018). *Ley orgánica del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México*. (Promulgada el 13 de diciembre de 2018, con la última reforma publicada el 2 de septiembre de 2021). [Consultado el 17 de diciembre de 2021].
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2019). *Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México*. (Promulgada el 20 de diciembre 2019, con la última reforma publicada el 2 de septiembre de 2021). [Consultado el 2 de diciembre de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web del Gobierno de la Ciudad de México. [Consultado el 12 de noviembre de 2021]. Disponible en https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan_gob_nov_digital.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México (2019a). *Manual administrativo del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web Fondeso. [Consultado el 17 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://registros.fondeso.mx/tree/juridico/m1.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México (2021). *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web del Gobierno de la Ciudad de México, Plaza pública plataforma de participación. [Consultado el 9 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/plan-general-desarrollo-2020#:~:text=El%20Plan%20General%20de%20Desarrollo%20de%20la%20Ciudad,de%20gobierno%20honesto%2C%20cercano%20y%20de%20buena%20administraci%C3%B3n>.
- Gobierno de la Ciudad de México (2021a). *Plan para la reactivación económica de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web de la Secretaría de Desarrollo Económico. [Consultado el 14 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/COVID-19/plan-reactivacion-cdmx-2021.pdf>
- Grijelmo, A. (2019). *No diga “ama de casa”, diga RCH*. Obtenido del sitio web del diario El País. [Consultado el 27 de enero de 2021]. Disponible en https://elpais.com/el-pais/2019/09/13/ideas/1568362311_600392.html
- Instituto Nacional de la Economía Social (2021). *Informe general: Foro global GSEF2021. Gobiernos locales y economía social: co-creación de rutas para una economía verde e inclusiva*. Obtenido del sitio web de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. [Consultado el 18 de octubre de 2022]. Disponible en https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IN-FORME_GRL_GSEF2021.pdf
- INEGI (2015). *Estadísticas históricas de México 2014*. México: INEGI.
- INEGI (2019). *Medición de la Economía Informal, Base 2013*. Obtenido del sitio web del INEGI. [Consultado el 9 de noviembre de 2021]. Disponible en https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/#Informacion_general
- INEGI (2019a). *Cálculo de los índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra. Año base 2013. Metodología*. México: INEGI.

- INEGI (2019b). *Cómo se hace la ENOE: métodos y procedimientos*. México: INEGI.
- INEGI (2020). *Comunicado de prensa número 305/20*. Obtenido del sitio web del INEGI. [Consultado el 2 de diciembre de 2021]. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade-prensa/boletines/2020/OtrTemEcon/CenEconResDef2019_Nal.pdf
- INEGI (2021). *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2020*. Obtenido del sitio web del INEGI. [Consultado el 17 de mayo de 2022]. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvi-inegi/productos/nueva_estruc/702825197506.pdf
- INEGI (s.f.). *Clasificación para actividades económicas*. Obtenido del sitio web del INEGI. [Consultado el 13 de mayo de 2022]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/206/download/18863>
- Moreno, G. (2008). “Desarrollo territorial y economía social”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. (55), pp. 125-140.
- Mozas, M. y E. Bernal (2006). “La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, (43), pp. 143-157.
- Organización Internacional del Trabajo (1999). *Memoria del director general: Trabajo decente*. Obtenido del sitio web de la OIT. [Consultado el 16 de noviembre de 2021]. Disponible en: <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm#Asimilaci%C3%B3n%20del>
- Organización Internacional del Trabajo (2000). *C183 - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)*. Obtenido del sitio web de la OIT. [Consultado el 28 de marzo de 2022]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183
- Organización Internacional del Trabajo (2012). *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2012a). *R202 – Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*. Obtenido del sitio web de la OIT. [Consultado el 18 de abril de 2022]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202
- Organización Internacional del Trabajo (2016). *Soluciones eficaces: políticas activas del Mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2018). *Working time and the future of work*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2018a). *Panorama Laboral 2018 América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). *El desafío de la informalidad: abordar la informalidad en los proyectos de desarrollo de sistemas de mercado*. Obtenido del sitio web de la OIT. [Consultado el 9 de noviembre de 2021]. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_764202.pdf

- Paiva, V. (2013). Cooperativas de recuperadores de residuos. Ciudad de Buenos Aires. 2001-2012. Un análisis desde la perspectiva de la sustentabilidad. *Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013. Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental*. Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.
- Rivera, C. y C. Gutiérrez (2008). “Análisis de impacto ambiental por la inadecuada disposición de residuos de la construcción y demolición en el Valle de México y propuestas de solución”. *Revista AISIS de Ingeniería y Ciencias Ambientales: Investigación, desarrollo y práctica*, 4 (1).
- Rojas, J y M. Rojas. (2016). “Co-construcción de política públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015”. *Argumentos: estudios críticos de la sociedad*, 29 (80), pp. 125-151.
- Teo, M. y M. Loosemore (2001). “A theory of waste behavior in the construction industry”, *Construction, Management and Economics*, (19), pp. 741-751.
- Velásquez, M. (2010). *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Páginas de internet consultadas

- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020). *Reglas de Operación del Programa de Financiamiento del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web de Fondeso. [Consultado el 22 de diciembre de 2021]. Disponible en https://registros.fondeso.mx/tree/juridico/reglas_de_operacion.pdf
- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). *Programa “impulso” Nacional Financiera y Gobierno de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web de Fondeso. [Consultado el 22 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.fondeso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2020/presentacion-nafin.pdf>
- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (2021). *Fondo de Capitalización e Inversión en el Sector Rural-SEDECO*. Obtenido del sitio web de Fondeso. [Consultado el 23 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.fondeso.cdmx.gob.mx/programas/programa/fondo-de-capitalizacion-e-inversion-en-el-sector-rural-sedeco>
- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (2021 a). *Capacitación empresarial enero 2022*. Obtenido del sitio web de Fondeso. [Consultado el 23 de diciembre de 2021]. Disponible en https://registros.fondeso.mx/tree/promocion/cal_capemp.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México (2021b). *Otorga Gobierno capitalino facilidades administrativas para proyectos inmobiliarios del SAC Tacubaya*. Obtenido del sitio web de la Jefatura de Gobierno. [Consultado el 14 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/otorga-gobierno-capitalino-facilidades-administrativas-para-proyectos-inmobiliarios-del-sac-tacubaya>
- Instituto de Capacitación para el Trabajo (2021). *Estándares de Competencia Laboral*. Obtenido del sitio web del ICAT. [Consultado el 23 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://icatcdmx.mx/capacitacion/local/staticpage/view.php?page=Certificaciones>
- Instituto de Capacitación para el Trabajo (2021a). *Concluye exitosamente la primera generación de egresados y egresadas del Programa Cosecha de Lluvia*. Obtenido del sitio web del ICAT.

[Consultado el 24 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.icat.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/concluye-exitosamente-la-primer-generacion-de-egresados-y-egresadas-del-programa-cosecha-de-lluvia>

Instituto de Capacitación para el Trabajo (2021b). *SEPI e ICAT suman esfuerzos para capacitar como instructores a traductores, intérpretes y peritos en lenguas indígenas*. Obtenido del sitio web del ICAT. [Consultado el 24 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.icat.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/sepi-e-icat-suman-esfuerzos-para-capacitar-como-instructores-traductores-interpretes-y-peritos-en-lenguas-indigenas>

Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la CDMX (s.f.), *Funciones y atribuciones*. Obtenido del sitio web de la JLCA. [Consultado el 11 de enero de 2022]. Disponible en <http://www.juntalocal.cdmx.gob.mx/funciones-y-atribuciones/>

Red ECOs (s.f.). *Quiénes somos*. Obtenido del sitio web de Red ECOs. [Consultado el 21 de diciembre de 2021]. Disponible en: <https://redecos.cdmx.gob.mx/red-ecos/>

Secretaría de Desarrollo Económico (s.f.). *Tienda Online Oficial “Todo lo encuentro en CDMX”*. Obtenido del sitio web de la Sedeco. [Consultado el 24 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/convocatorias/cursos/14#>

Secretaría de Desarrollo Económico (2021). *Encuentro de negocios virtual moda*. Obtenido del sitio web de la Sedeco. [Consultado el 24 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/convocatorias/cursos/23>

Secretaría de Desarrollo Económico (2021a). *Aviso mediante el cual se da a conocer la Segunda Convocatoria para participar en la Acción Institucional, para el Fortalecimiento de Competencias en Energía Solar*. Obtenido del sitio web de la Consejería Jurídica y Servicios Legales de la Ciudad de México. [Consultado el 20 de enero de 2022]. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/34f0f507862de7eb8f6ae15b547341b5.pdf

Secretaría de Desarrollo Económico (2021b). *Acción Institucional para el Fomento a la Transición y la Sustentabilidad Energética en MIPYMES de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web de la Ciudad Solar. [Consultado el 20 de enero de 2022]. Disponible en <https://ciudad-solar.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MYPIMES/lineamientosFTSEM.pdf>

Secretaría de Desarrollo Económico (2021c). *Acuerdo por el que se dan a conocer la “Acción Institucional y Lineamientos de Operación para el Fomento y Mejoramiento de los Mercados Públicos de la Ciudad de México”*. Obtenido del sitio web de la Sedeco. [Consultado el 20 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/603/941/e95/603941e95f3f8315527357.pdf>

Secretaría de Desarrollo Económico (2021d). *Reducciones fiscales*. Obtenido del sitio web de la Sedeco. [Consultado el 25 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Apertura%20de%20negocios/presentacion-reducciones-fiscales-2021.pdf>

Secretaría de Desarrollo Económico (2021e). *Modernizando mi mercado Cabecera Iztapalapa*. Obtenido del sitio web de la Sedeco. [Consultado el 25 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MERCADOS/Ecubi/Iztapalapa-Cabecera%20iztapalapa.pdf>

Secretaría de Desarrollo Económico (2022). *Indicadores económicos de la Ciudad de México*. Obtenido del sitio web de la Sedeco. [Consultado el 24 de enero de 2022]. Disponible en

<https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Indicadores%20Economicos/2022/indicadores-economicos-11-enero.pdf>

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021). *Reglas de Operación del programa social Educación para la Autonomía Económica en PILARES, 2021*. Obtenido del sitio web del Sistema de Información del Desarrollo Social. [Consultado el 21 de diciembre de 2021]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2021/rops/secretarias/sectei/1sectei_rop_autonomiaecopilares_2212.pdf

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021a). *Reglas de Operación del programa social Ciberescuelas en PILARES, 2021*. Obtenido del sitio web del Sistema de Información del Desarrollo Social. [Consultado el 21 de diciembre de 2021]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2021/rops/secretarias/sectei/3sectei_rop_ciberescuelaspilares_2212.pdf

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021b). *Convocatoria PILARES*. Obtenido del sitio web de la Sectei. [Consultado el 21 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.sectei.cdmx.gob.mx/convocatorias-sectei/convocatorias-pilares>

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021c). *Aviso mediante el cual se da a conocer la primera convocatoria del programa social “Educación para la autonomía económica en PILARES, 2021”*. Obtenido del sitio web de la Sectei. [Consultado el 21 de diciembre de 2021]. Disponible en <https://www.sectei.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Convocatorias/Gaceta%20Oficial%20BIS%20del%208%20de%20enero%20de%202021.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Servicio de Administración Tributaria (2021). *Reformas 2021 en subcontratación laboral*. Obtenido del sitio web de Legalmex. [Consultado el 20 de mayo de 2022]. Disponible en <https://legalmex.com/wp-content/uploads/2021/06/SAT-Sub.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente (2021). *Reglas de operación del programa Altépetl, 2021*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 11 de enero de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2021/rops/secretarias/sedema/2sedema_rop_altepetl_3012.pdf

Secretaría de Medio Ambiente (2021a). *Informe de avances. Programa ambiental y de cambio climático para la Ciudad de México 2019-2021*. Obtenido del sitio web de la Sedema. [Consultado el 24 de enero de 2022]. Disponible en <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Cambio%20Climatico/AvancesProgramaAmbientalyDeCambioClimatico2019-2024.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente (s.f.). *Altépetl. Programa social y de regeneración ambiental del suelo de conservación*. Obtenido del sitio web de la Sedema. [Consultado el 11 de enero de 2022]. Disponible en <http://data.sedema.cdmx.gob.mx/flippingbook/atepetl/mobile/>

Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021). *Tercer informe de gestión. Agosto 2020-Julio 2021*. Obtenido del sitio web de la Styfe. [Consultado el 11 de enero de 2022]. Disponible en <https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/61c0ec/c95/61c0ecc95037d371079214.pdf>

Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021a). *La STYFE inauguró centro de atención telefónica para la población buscadora de empleo de la CDMX*. Obtenido del sitio web de la Styfe. [Consultado el 12 de enero de 2022]. Disponible en <https://trabajo.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/la-styfe-inauguro-centro-de-atencion-telefonica-para-la-poblacion-buscadora-de-empleo-de-la-cdmx>

- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021b). *La STYFE inaugura la Feria de Empleo Iztapalapa 2021*. Obtenido del sitio web de la Styfe. [Consultado el 12 de enero de 2022]. Disponible en <https://trabajo.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/la-styfe-inaugura-la-feria-de-empleo-iztapalapa-2021>
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021c). *Ferías de Empleo, medio efectivo de vinculación laboral*. Obtenido del sitio web de la Styfe. [Consultado el 12 de enero de 2022]. Disponible en <https://trabajo.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/ferias-de-empleo-medio-efectivo-de-vinculacion-laboral>
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021d). *Se busca llevar ferias de empleo a las 16 alcaldías de la CDMX*. Obtenido del sitio web de la Styfe. [Consultado el 12 de enero de 2022]. Disponible en <https://trabajo.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/se-busca-llevar-ferias-de-empleo-las-16-alcaldias-de-la-cdmx>
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021e). *Reglas de operación del programa social Fomento, constitución y fortalecimiento de empresas sociales y solidarias de la Ciudad de México, 2021*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 14 de enero de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2021/rops/secretarias/styfe/1styfe_rop_focofess_2701.pdf
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021f). *Reglas de operación del programa social Seguro de desempleo, 2021*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 17 de enero de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2021/rops/secretarias/styfe/3styfe_rop_segurodesempleo_2701.pdf
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2021g). *Reglas de operación del programa social Fomento al trabajo digno, 2021*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 8 de marzo de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2021/rops/secretarias/styfe/2styfe_rop_trabajodigno_2701.pdf
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2022). *Cursos de seguridad y salud en el trabajo, erradicación de trabajo infantil y equidad de género 2022*. Obtenido del sitio web de la Styfe. [Consultado el 17 de enero de 2022]. Disponible en https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Calendario_Cursos_SST_2022.pdf
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2022a). *Reglas de operación del programa social Economía social de la Ciudad de México 2022*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 20 de abril de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2022/rops/secretarias/styfe/1sectrabajo_rop_ecosocdmx2022_2401.pdf
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2022b). *Reglas de operación del programa social Fomento al Trabajo Digno 2022*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 20 de abril de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2022/rops/secretarias/styfe/3sectrabajo_rop_trabajodigno_3101.pdf
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2022c). *Reglas de operación del programa social Seguro de desempleo 2022*. Obtenido del sitio web de la Sideso. [Consultado el 20 de abril de 2022]. Disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2022/rops/secretarias/styfe/2sectrabajo_rop_segurodesempleo2022_2401.pdf

Fuentes de información estadística ²²

Banco de México

- Tipo de cambio:

<https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp>

Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami)

- Evolución del salario mínimo

<https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>

Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa CDMX)

- Medición de la pobreza 2016-2020

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad>

- Líneas de pobreza:

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/medicion-de-la-pobreza-desigualdad-e-indice-de-desarrollo-social/lineas-de-pobreza>

- Pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas por alcaldías, 2015-2020

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/medicion-de-la-pobreza-desigualdad-e-indice-de-desarrollo-social/pobreza-de-nbi-por-alcaldia-2015-2020>

- Inventarios de acciones sociales

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/evaluacion/acciones-sociales-revisadas-por-evalua>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

- Pobreza laboral:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

- Trabajadores asegurados:

<http://datos.imss.gob.mx/tags/asegurados>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

- Censos de Población y Vivienda:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/#Microdatos>

- Encuesta Intercensal (EIC) 2015:

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/#Microdatos>

- Sistema de Cuentas Nacionales:

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE):

<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

Secretaría de Administración y Finanzas (SFA)

- Cuenta Pública de la Ciudad de México

https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2021_22/index.html

²² Todas las fuentes de información estadística, a menos que se indique expresamente lo contrario, fueron consultadas antes del 1 mayo de 2022.

- Base de datos del Presupuesto de egresos de la Ciudad (de 2018 a 2022).
<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/presupuesto-de-egresos/resource/5c6fb123-5a2f-4ac3-b033-48e12f59973c> (consultada el 1 de septiembre de 2022)

Secretaría de Economía

- Inversión Extranjera Directa (IED):
<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

Anexos

CUADRO A.1: INSTITUCIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO ENCARGADAS DE IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE EMPLEO

Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo

Se ha referido repetidas ocasiones en este documento que la Styfe es, por excelencia, la dependencia de la administración pública de la Ciudad de México rectora de la cuestión laboral. Si bien la política de empleo compete a un entramado amplio de interacciones entre entes de gobierno, la Styfe concentra las atribuciones sustantivas de lo laboral, sobre todo por ser la institución encargada de vigilar, en la Ciudad de México, la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, así como sus reglamentos y disposiciones relacionadas. Entre las funciones de la Styfe está consagrar aquellas garantías constitucionales en materia laboral, como el derecho al empleo digno, y aquellas otras estipulaciones consagradas en las leyes reglamentarias. A manera de síntesis, son sus objetivos principales: a) proteger los derechos laborales de la población trabajadora —con especial cuidado por los grupos vulnerables—; b) generar empleos de calidad y mejorar los existentes; c) promover las buenas relaciones laborales, así como la resolución de conflictos y d) fomentar la consecución de empleo mediante políticas activas y pasivas.

Procuraduría de la Defensa del Trabajo

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo (PDT), un ente adscrito a la Styfe, es esencial para consagrar parte de los derechos en materia laboral estipulados en el marco normativo, sobre todo aquellos que garantizan la calidad de las condiciones laborales y, por ende, el efectivo cumplimiento de las propiedades estipuladas por la noción del empleo digno. De tal suerte, la PDT tiene cierta incidencia en las políticas de empleo. Sus objetivos más importantes son: a) orientar jurídicamente en materia laboral a las personas trabajadoras; b) asesorar y canalizar casos en que ocurran conductas perniciosas en el entorno laboral, como discriminación, violencia, acoso y hostigamiento sexual; c) conciliar conflictos obrero-patronales; d) asesorar a grupos de atención prioritaria y e) promover la dotación de prestaciones a personas trabajadoras (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2000).

Instituto de Capacitación para el Trabajo

El Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICAT) es un organismo público descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México, cuya finalidad principal radica en capacitar y certificar a la ciudadanía en el ámbito laboral, además de instruir a las personas en la cultura laboral y el conocimiento de sus derechos. Al ser una institución de vocación esencialmente formativa, el ICAT es un ente necesario para apuntalar a la política de empleo de la Ciudad de México, pues atiende específicamente las necesidades de instrucción y desarrollo de capacidades para la ejecución de algunos oficios.

Secretaría de Desarrollo Económico

Se ha insistido en la amplia correlación que los instrumentos de planeación establecen entre el ámbito laboral y el desarrollo económico. La Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco), por tanto, asume un papel fundamental en la configuración y apuntalamiento de las políticas de empleo. Entre los objetivos que abonan al ámbito laboral son: a) fortalecer mecanismos de financiamiento, así como la creación y desarrollo de MIPYMES; b) mejorar la competitividad y el ambiente de negocios, con la finalidad de crear empleos; y c) fomentar la inversión que favorezca el empleo, innovación y crecimiento económico. Además de lo anterior, la Ley orgánica del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2018) estipula un conjunto de funciones para la Sedeco, de entre las cuales, algunas abonan indirectamente a lo laboral, por ejemplo: simplificación de trámites administrativos, modernización para el abasto, fomento de energías limpias o apoyo al sector industrial.

Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México

El Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) es un fideicomiso adscrito a la Sedeco, cuya misión radica en impulsar el desarrollo económico y social de la capital mediante el otorgamiento de servicios que promuevan la formación o impulso de empresas, así como otras alternativas de autoempleo por medio de actividades productivas (Gobierno de la Ciudad de México, 2019a). Como institución, tiene algunos objetivos que abonan al empleo, como son: a) ofrecer servicios (sean financieros o no) a las MIPYMES y otras iniciativas de emprendimiento; b) asesorar, capacitar y asistir técnicamente el desarrollo de una cultura empresarial; y c) realizar investigaciones para conocer la circunstancia económica de la Ciudad.

Secretaría del Medio Ambiente

Si bien la Secretaría del Medio Ambiente (Sedema) no tiene, entre sus atribuciones sustantivas, la facultad de abonar al empleo directamente, es cierto que algunos instrumentos y diferentes mandatos del marco programático estipulan la necesidad de dirigir las acciones en materia laboral hacia la sustentabilidad. Cuenta de ello da, por ejemplo, las nociones movilizadas en el debate público como el empleo verde: varias de las propuestas de intervención que se articulan a la luz de este precepto se hacen en coordinación con esta Secretaría. Por otro lado, es importante mencionar que esta Secretaría, bajo la actual administración, ejecuta uno de los programas sociales dotados de mayor presupuesto: Altépetl. Si bien se trata de una compleja intervención (que abarca muchos ámbitos y derechos), algunos de sus componentes adquieren un cariz productivista y, por ende, permiten abonar a las actividades eco-nómicas y al empleo, por medio de estímulos para el empleo o la protección de la zona de conservación.

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación

Al igual que la Sedema, la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Sectei) no tiene entre sus atribuciones sustantivas abonar de forma directa al empleo, empero, da-das las condiciones actuales del mundo laboral, ha asumido una relevancia capital en la con-formación y apuntalamiento de una política de empleo. Al respecto, su intervención se ha centrado sobre todo en cuestiones formativas, como las capacitaciones para ejecutar oficios o para desarrollar ciertas habilidades demandadas en el mercado de trabajo. Un ejemplo muy claro radica en la digitalización de las actividades económicas y la consecuente disposición por adiestrar a la población sobre habilidades digitales. La infraestructura con que cuenta esta Secretaría y sus programas sociales han sido un vector importante en la conformación de capacidades para el empleo, por ejemplo, en los PILARES.

Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México

Según la CPCM, el Consejo Económico, Social y Ambiental (CESA) es un órgano de diálogo y concertación pública, cuya estructura está conformada por representantes del sector priva-do, público, académico y social. Textualmente, el artículo 17, fracción C, inciso 1 de la CPCM refiere que el CESA “colaborará con el gobierno local, las alcaldías y el Cabildo en la promoción del desarrollo social incluyente, el cumplimiento de los derechos, el fomento del crecimiento económico sustentable [...] y el empleo” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017). La labor de este órgano se ha concentrado en la producción de conocimiento y análisis técnicos para la implementación de planes de desarrollo territorial. De igual forma, este órgano ha tenido una participación sustancial en el debate de la pandemia: durante abril de 2020, creó a la Comisión Especial para la Reactivación Económica con el propósito de desarrollar el documento “Propuestas para la Reactivación Económica de la Ciudad de México” (Consejo Económico, Social y Ambiental, 2020). Fue éste un insumo fundamental para concretar el Plan de Reactivación Económica que se estudió previamente.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.2: LEYES LOCALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE REGULAN EL TÓPICO LABORAL

Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México

En un análisis general de la normativa de la capital mexicana, varias leyes remiten a la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019), que es reglamentaria de la CPCM. Si bien hay una gran cantidad de ordenamientos que refieren a varios tópicos, se encuentran algunas nociones sobre la cuestión laboral, aunque siempre se la concibe bajo una relación indisociable con el desarrollo económico. En efecto, el artículo 32 estipula, en su fracción III, que uno de los ejes rectores de la planeación del desarrollo es “impulsar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno, productivo y generador de bienestar, y el trabajo para todas las personas”.

No resulta insustancial el empalme entre el desarrollo económico y lo laboral que se observa en esta ley: el hecho de incluir al primero como parte inherente del segundo tiene implicaciones programáticas relevantes. Se ha mencionado en el marco teórico que, si bien ambos elementos están vinculados, tienen especificidades distintas, sobre todo al cristalizarse en una política. De algún modo, la interpretación de estos preceptos podría conducir a reduccionismos en la cuestión laboral. El empleo trasciende a la cuestión estrictamente económica y, como se ha insistido en este documento, tiene que ver con otros elementos.

Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal

En buena medida, el estrecho vínculo que en la Ciudad de México suele plantearse entre el desarrollo económico y el empleo, se confirma en esta ley. De hecho, el artículo 40 institucionaliza dicho nexo al concretar una relación de coordinación entre la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y la Secretaría de Desarrollo Económico, con el propósito de fomentar el trabajo, la capacitación permanente y la creación de programas para incremento de la productividad (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2014).

Una cantidad considerable de artículos en esta ley confirman que el impulso al desarrollo económico está motivado, en gran medida, por la creación de empleos. Son varios los ordenamientos e instrumentos para apuntalar este propósito, por ejemplo: a) políticas para la creación y apoyo de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); b) proyectos de desarrollo económico; c) programas de capacitación, d) mantenimiento y construcción de infraestructura física; e) desarrollo industrial y f) estrategias territoriales para fomentar la inversión, como la creación de Áreas de Desarrollo Económico (ADE) o Áreas de Gestión Estratégica (AGE). Aunque la mayoría de los preceptos quedan más o menos claros, la constante referencia a los *proyectos de desarrollo económico* resulta ciertamente difusa y en sus constantes alusiones poco se ahonda para subsanar la vaguedad del concepto. En otros términos, no se alcanza a identificar con claridad cómo es que la ley contempla este tipo de proyectos o, específicamente, qué forma plantea que asuman.

Pese a las observaciones anteriores, mención aparte amerita el título tercero, que lleva por título “De los instrumentos y estímulos para la promoción y fomento para el desarrollo económico”. Los mandatos son suficientemente comprensibles y, de cierto modo, permiten subsanar algunas ambigüedades en el documento porque se identifican claramente siete ámbitos en los que actúan los estímulos que contribuyen al crecimiento económico: a) mejora regulatoria; b) financiamiento; c) ámbito fiscal; d) promoción económica; e) infraestructura; f) investigación y desarrollo tecnológico y g) capacitación.

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Distrito Federal

Ha quedado patente a lo largo de este capítulo que la normatividad local asigna un papel relevante a las formas de empleo que están más allá de lo que tradicionalmente solía abarcarse. De este modo, el emprendedurismo o el trabajo por cuenta propia han tomado especial relevancia. Sólo basta tener en cuenta que, el censo económico de 2019 reveló que, en México, 94.9% de los establecimientos eran de tamaño micro, 4.9% eran pequeños y medianos y únicamente 0.2% eran grandes (INEGI, 2020).

Como se anuncia en el artículo primero, el objeto de esta ley es apoyar a las MIPYMES en su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad, tanto en el mercado nacional como el internacional, con la finalidad de preservar, generar y fomentar el empleo, así como el bienestar económico de la Ciudad de México (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009). De forma general, la ley permite estructurar la gestión de este proceso, por ejemplo: mandata las condiciones para fomentar el comercio de barrio, determina las condiciones para otorgar apoyos o el denominado “FONDO PyME”²³ y, quizá lo más importante, señala la creación del Consejo local para la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, cuyas atribuciones, de forma general, atienden a la cuestión de la competitividad en la capital mexicana.

Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal

Esta ley está encomendada a mandar dos ámbitos cruciales sobre el empleo en la Ciudad de México: la protección temporal de las condiciones materiales de las personas trabajadoras que han perdido su trabajo, por un lado, y la creación del entorno apropiado para el crecimiento del empleo en general, por otro (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008). Vale comentar que en la ley se acusan los dos tipos de política laboral que se estudiaron en el marco teórico: pasivas y activas.

El primero de los propósitos se trata con detalle en el título segundo, en cuyo desarrollo se materializa el “Seguro de desempleo”, uno de los instrumentos más importantes de los últimos años en la política laboral de la Ciudad de México. Conforme al título referido, este sistema de protección social se concibe bajo el derecho constitucional de *empleo digno* y permite a las personas desempleadas tener las condiciones de vida dignas para reincorporarse al mercado de trabajo, así como para fortalecer su potencial laboral. Es en esta ley donde se regulan los condicionantes del apoyo.

El segundo propósito es desarrollado en el título tercero. Son varios los instrumentos destinados a este objetivo, por ejemplo: la dotación de estímulos fiscales a empresas, la compilación de un padrón de personas que soliciten trabajo y, acaso el más importante, la creación de un Consejo consultivo para el fomento y protección al empleo. Las facultades de

²³ Este fondo se estipula en el artículo 47 de la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.

este órgano son diversas, pero, de forma general, se relacionan con la gestión de estrategias que atiendan a la creación de empleo y a la conservación de su calidad.

Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal

Se trata de una ley que, de forma general, tiene por objetivo normar la estructura institucional y las condiciones que deberá asumir la función pública para gestionar la cuestión del cooperativismo (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2006). Al analizar esta ley y las acciones de ella derivadas, debe tenerse en cuenta que las cooperativas son vistas como una oportunidad para generar avances en el ámbito laboral, por ejemplo, al permitir que un conjunto de la sociedad transite de la economía informal hacia grupos productivos organizados.

El fomento cooperativo es una acción compleja, motivo por el cual la ley establece un conjunto de mandatos diversos. Por un lado, se vislumbra la necesidad de promover la participación y el protagonismo de las cooperativas en la economía, lo cual moviliza diferentes acciones, como difundir la cultura del cooperativismo, contar con un marco jurídico óptimo para facilitar su creación o gestionar la colaboración entre distintas escalas de gobierno con el motivo de impulsarlas. Por otro lado, la cuestión de la educación y el adiestramiento asumen un papel importante: ya sea para la constitución, consolidación o evolución de las sociedades cooperativas.

Con la finalidad de materializar los objetivos anteriores, la ley estipula algunos instrumentos, específicamente el financiamiento, los apoyos económicos y ciertos estímulos fiscales. En ese sentido, los programas sociales resultan idóneos y, en efecto, el programa “Economía social de la Ciudad de México” ha sido concebido bajo esta necesidad. Asimismo, dentro de las acciones que permiten movilizar los objetivos, se encuentra también la creación del “Consejo consultivo de fomento cooperativo de la Ciudad de México”, que, finamente, logra institucionalizar todo este conjunto complejo de acciones públicas.

Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable de la Ciudad de México

Como se refirió en el análisis de la CPCM, la normativa de la Ciudad de México que regula el ámbito laboral contempla la cuestión del desarrollo rural y agropecuario. Si bien la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable de la Ciudad de México mandata cuestiones relacionadas con los derechos de las personas campesinas o las prácticas sustentables, hay dos referencias particulares al empleo (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2011). El artículo 15, fracción I, establece que la política agropecuaria y rural tendrá, como principio, la promoción del bienestar social y económico mediante la diversificación y la generación del empleo—incluso, las actividades no agropecuarias.

Por otro lado, el artículo 62 refuerza la noción anterior y, de hecho, ordena la diversificación de actividades económicas y del empleo. El problema principal es que no se describe con claridad cómo debiese proceder dicha diversidad o qué forma asume.

Reglamento para los trabajadores no asalariados

Como se ha referido, el empleo puede tomar formas diversas, no solamente el asalariado. En efecto, hay un sector de la población capitalina denominadas como personas no asalariadas. Según el artículo segundo del reglamento analizado, se trata de una “persona física que presta a otra física o moral, un servicio personal en forma accidental u ocasional mediante una remuneración sin que exista entre este trabajador [sic] y quien requiera de sus servicios, la relación obrero patronal que regula la Ley Federal del Trabajo” (Diario Oficial de la Federación, 1975).

El reglamento estipula diferentes derechos para las personas trabajadoras no asalariadas, como la posibilidad de formar asociaciones, elegir libremente a sus representantes y establecer estatutos. Del mismo modo, el instrumento también configura una serie de limitaciones detalladas en el que la labor de estas personas queda restringida. Dada la importancia de este Reglamento—aún más, si se encuadra ante la coyuntura actual y los asuntos prioritarios en la agenda pública—, se acusa una reforma urgente que actualice diferentes conceptos movilizados en la discusión, así como el lenguaje empleado y las estipulaciones señaladas. Por ejemplo, en el artículo 10, fracción I, se comenta que la edad mínima para ser una persona trabajadora no asalariada debe ser 14 años. Esta condición contradice a la normativa actual mexicana, bajo la cual, las personas deben ser mayores a 15 años, además de otras restricciones como la no interferencia a la formación escolar o la exposición a peligros.

Fuente: elaboración propia.